



arenaidé

Kommunal.

# Hur kan skattesystemet reformeras?

*Fackliga och politiska inspel*

HUR KAN SKATTESYSTEMET REFORMERAS?

*Fackliga och politiska inspel*

© Arena Idé och Kommunal 2019

Rapporten kan laddas ner från [www.arenaide.se/rapporter](http://www.arenaide.se/rapporter)

Omslag: Pixabay



# Innehåll

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Förord</b>                                                                                | <b>6</b>  |
| <i>Av Tobias Baudin</i>                                                                         |           |
| <b>2. Social rättvisa är en förutsättning för hållbara skatter</b>                              | <b>10</b> |
| <i>Av Åsa Gunnarsson och Martin Eriksson</i>                                                    |           |
| Inledning                                                                                       | 10        |
| Hållbara skattebaser                                                                            | 11        |
| Skatterättvisa från ett individuellt intresseperspektiv                                         | 12        |
| Skatteförmåga som både horisontell och vertikal rättvisa                                        | 14        |
| Relationen neutralitet, horisontell rättvisa och fiskala skatter                                | 17        |
| Jämställdhet och skatterättvisa                                                                 | 18        |
| Systemskiftet mellan 1971 och 1991                                                              | 19        |
| Vad hände efter 1991 års skattereform?                                                          | 23        |
| Är de stora skattereformernas tid ute?                                                          | 25        |
| Referenser                                                                                      | 28        |
| <b>3. Skatternas tulipanmaros</b>                                                               | <b>30</b> |
| <i>Av Sandro Scocco</i>                                                                         |           |
| Vad skiljer samhällen åt?                                                                       | 30        |
| Massiv subvention av tjänster till hushållen                                                    | 31        |
| Vilka tjänster bör subventioneras av det offentliga?                                            | 32        |
| Skattesubvention eller offentlig produktion?                                                    | 33        |
| Stor offentlig sektor ger ökad jämlikhet                                                        | 34        |
| Skadar skatter tillväxten?                                                                      | 36        |
| Östling-problemet                                                                               | 38        |
| Skattesänkningar inte gratis                                                                    | 39        |
| Stort gap mellan resurser och behov jämfört med 90-talet                                        | 40        |
| Är vi på väg att överge den nordiska modellen?                                                  | 42        |
| <b>4. Från progressivitet till regressivitet och minskad omfördelning – hur hamnade vi här?</b> | <b>44</b> |
| <i>Av Åsa-Pia Järliden Bergström</i>                                                            |           |
| Inledning                                                                                       | 44        |
| Skattereformen 1990–91 i korthet                                                                | 45        |
| Fördelningseffekter av reformen                                                                 | 48        |
| Vad hände sen?                                                                                  | 49        |
| Omfördelning då och nu                                                                          | 52        |

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| Utvecklingen inom OECD                                        | 54        |
| Vinnare och förlorare                                         | 61        |
| Hur mycket av vad?                                            | 62        |
| Hur går vi framåt?                                            | 63        |
| <b>5. #Skattereform</b>                                       | <b>66</b> |
| <i>Av Karin Pilsäter</i>                                      |           |
| Inledning                                                     | 66        |
| Inkomstskatter                                                | 67        |
| Konkurrenskraft och bristyrken                                | 69        |
| Lika skatt på lika arbete                                     | 70        |
| Kommunalskatt, kommunal utjämning,<br>välfärdens finansiering | 71        |
| En skattereform behöver vara bred                             | 73        |
| <b>6. Akademikerperspektiv på en ny skattereform</b>          | <b>76</b> |
| <i>Av Lena Granqvist</i>                                      |           |
| Inledning                                                     | 76        |
| Akademikeringången – livslön och skatt                        | 80        |
| Varför prioritera sänkt skatt på arbete?                      | 81        |
| Välfärdsåtagandet och välfärdens finansiering                 | 83        |
| Sacos principer för en ny skattereform                        | 85        |
| <i>Utbildning ska löna sig</i>                                | 85        |
| <i>Prioritera innovation och tillväxt</i>                     | 86        |
| <i>Säkra välfärdssamhällets långsiktiga utveckling</i>        | 86        |
| <i>Skattesystemet bör klimatanpassas</i>                      | 86        |
| Avslutning                                                    | 86        |
| Litteratur                                                    | 88        |
| <b>7. Det svenska skattesystemet behöver ses över</b>         | <b>92</b> |
| <i>Av Torbjörn Dalin och Ludvig Lundstedt</i>                 |           |
| Den långsiktiga finansieringen av den<br>svenska välfärden    | 93        |
| Olika förutsättningar för en jämlik välfärd                   | 95        |
| Kommunala utjämningssystemet                                  | 95        |
| Inkomstskillnaderna ökar                                      | 96        |
| En översyn av skattesystemet                                  | 98        |

## 1. Förord

Med över 500 000 medlemmar är Kommunal Sveriges största fackförbund inom välfärdssektorn. För ett välfärdsfack som Kommunal är skatterna viktiga inte bara eftersom de påverkar hur mycket som medlemmarna får kvar i plånboken vid månadens slut och kvaliteten på välfärden, utan också eftersom det finns en direkt koppling mellan medlemmarnas arbetssituation och skatteintäkter. I den här antologin har Kommunal bjudit in experter att ge sin syn på en framtida skattereform. Även om det finns en samsyn kring behovet av en skattereform så är det tydligt att de olika skribenternas ingångar till en sådan reform skiljer sig åt.

I det andra kapitlet diskuterar Åsa Gunnarsson och Martin Eriksson begreppet skatterättvisa och hur det har kommit att utvecklas under historien. Under välfärdsstatens uppbyggnad byggdes skattesystemet upp utifrån principen att varje medborgare ska bidra efter förmåga för att täcka statens inkomstbehov för att utföra de uppgifter som ligger i det allmännas intresse. Den nyliberala skattedoktrinen växte fram som en motreaktion mot den vertikala rättvisetanke som karakteriserade skattesystemet under välfärdsstatens uppbyggnad. I stället lyftes ett begrepp som skatte-neutralitet fram som en grundläggande princip vilken bör vara vägledande för skattesystemet. Syftet var att skapa ett skattesystem som minimerade skatternas snedvridande effekt på individers ekonomiska handlande.

I det tredje kapitlet jämför Sandro Scocco olika samhällsmodellers produktion av välfärdstjänster: (1) familjemodellen, som är vanlig i stora delar av Kontinentaleuropa, i vilken behovet av välfärdstjänster i stor utsträckning tillhandahålls av oavlönade hemmafruar; (2) marknadsmodellen, som är vanlig i de flesta anglosaxiska länderna, där välfärdstjänsterna utförs på en marknad; och (3) statsmodellen, vilken framför allt förekommer i de nord-europeiska länderna och där en stark stat erbjuder välfärdstjänster till medborgarna. Han argumenterar i texten för att fördelarna med den nordiska modellen är många då den leder till ökad jämlikhet och effektivitet samtidigt som den inte påverkar tillväxten negativt. Han höjer samtidigt ett varningens finger för att Sverige över

de senaste decennierna långsamt har börjat röra sig bort från statsmodellen.

I det fjärde kapitlet – *Från progressivitet till regressivitet: hur hamnade vi här?* – beskriver Åsa-Pia Järliden Bergström hur skattesystemet efter 1990-talets början gick från att vara olikformigt och starkt progressivt till likformighet med svagare progressiva inslag. Författaren menar dock att alla de förändringar som har genomförts de senaste 30 åren återigen har skapat ett olikformigt skattesystem, men denna gång med regressiva inslag. Genom att skattebaserna breddades samtidigt som marginalsikten sänktes skulle arbetsinkomster gynnas över lånebaserad konsumtion och förmögenhetsuppbyggnad, var tanken bakom århundradets skattereform. Dock fick inte reformen de önskade effekterna, höginkomsttagare betalade inte kapitalinkomstskatter i den utsträckning som förutsetts i förarbetena. De regressiva inslagen förstärktes ytterligare av att många aviserade förstärkningar av bidragssystemen aldrig blev av.

I kapitel fem och sex resonerar TCO och Saco om vilka de ser som de mest centrala problemen i dagens skattesystem. Båda fackförbunden är starkt kritiska till den höga beskattningen av förvärvsinkomst i dagens skattesystem. De menar att de höga marginalsatterna på arbete gör att det lönar sig för dåligt att arbeta och utbilda sig. Många av de båda fackförbundens medlemmar har löner som ligger över brytpunkten för statlig inkomstskatt, vilket gör att hälften av en löneökning försvinner i skatt. Sacos egna studier visar att stora kvinnodominerade grupper med akademisk utbildning har en livslön som ligger under manliga arbetaryrkens.

Både TCO och Saco menar också att en diskussion om välfärdens finansiering måste föras samtidigt med diskussionerna om en skattereform. Till syvende och sist så är det välfärdstjänsterna som skattesystemet ska finansiera. Här skiljer sig dock de två förbunden åt något. TCO fokuserar här på reformering av det kommunala utjämningsystemet och ökad statlig finansiering av välfärdstjänsterna (för att kunna hantera kommuners demografiska utmaningar). Saco å sin sida menar att det är dags att tillsätta en parlamentarisk utredning ”som tillåts vända på alla stenar när det gäller välfärdsåtagandets finansiering och omfattning”. I det avslutande kapitlet skriver Kommunals utredare om de principer de anser att en över-

syn av det svenska skattesystemet bör utgå ifrån. Precis som andra skribenter i den här antologin menar Kommunals utredare att en skatteöversyn inte kan frikopplas från en diskussion om den svenska välfärden och hur den ska finansieras. Skattesystemet måste därför enligt författarna utformas på ett sådant sätt att det säkerställer den långsiktiga finansieringen av den svenska välfärden, och det måste också kunna garantera de ekonomiska förutsättningarna för en jämlik välfärd över hela landet samt bidra till minskad ojämlikhet i samhället.

Det kommer bli uppenbart för läsaren av denna antologi att en ny genomgripande skattereform inte är något som kommer att bli enkelt. Skatter och hur de spenderas påverkar människors vardag och kommer därför per definition att röra upp känslor. Men som Lena Granqvist från Saco skriver: att frågan är politiskt känslig är ingen anledning att undvika ämnet. Vi hoppas därför att denna antologi kan få i gång en diskussion om hur det svenska skattesystemet ska reformeras.

TOBIAS BAUDIN *är förbundsordförande för Kommunalarbetareförbundet.*





## 2. Social rättvisa är en förutsättning för hållbara skatter

Åsa Gunnarsson  
Martin Eriksson

### *Inledning*

En grundläggande politisk fråga för varje välfärdsstat är att identifiera den mest hållbara mixen av skattebaser för välfärdens finansiering. Skattebasen avser det samlade skattepliktiga underlaget för enskilda skatter. Kriterier på hållbarhet är förstas inte värdemässigt neutrala. Valet av skattebaser har en avgörande betydelse för skattesystemets legitimitet. Det räcker därför inte med att uppnå hållbarhet genom att enbart identifiera skattebaser som är stabila över tid och orörliga inom nationalstatens territorium. Enkla lösningar som att beskatta fastigheter, föda och fattigt folk eller att ta ut en lika stor skatt per huvud för alla medborgare är helt enkelt orealistiska eftersom effekterna av sådana skattesystem skulle vara orättfärdiga. Frågan *av vem och ur vad* välfärden ska finansieras hänger således samman med frågan *för vem och till vad*.

Under de senaste dryga tio åren har många offentliga möten arrangerats och ett antal antologier och rapporter skrivits om behovet att reformera det svenska skattesystemet. De politiska avsikterna har förstas gått isär, men argumenten om behovet av en ny skattereform återupprepar begrepp om mer rättvisa, effektiva, neutrala och hållbara skatter. Det kan låta som begreppen utgör en ihålig fasad för röstfiske och ideologisk positionering. Men i makten att beskatta medborgare har särskilt synen på skatterättvisa varit en viktig grund i först byggandet av nationalstater och sedan byggandet av välfärdsstater. Och i dagens europeiska integration genom budget- och skattepolitik har frågan om rättvisa skatter kommit att klättra allt längre upp på dagordningen. Skatterättvisa har också de senaste åren kommit att integreras i OECD:s analyser av skattedesign och ekonomisk tillväxt.

Synen på skatterättvisa har format grundläggande skatteprinciper och utgjort en viktig del i hur de moderna skattesystemen utformades från början av 1900-talet. Skattehistorisk forskning om

OECD-ländernas skattesystem visar på två huvudsakliga utvecklingslinjer. Den ena skedde under 1900-talets första decennier och omfattade införandet av progressiv person- och bolagsbeskattning som under mellankrigstiden sedan kom att utgöra en institutionell grund för en omfördelningspolitik i byggandet av välfärdsstater. I denna utveckling gavs staten en nyckelroll i att förvalta och reglera marknadsekonomin. Från 1980-talet började en omorientering från principiäran om skatterättvisa. Att använda skatter som ett aktivt instrument i fördelningspolitiken ifrågasattes som ineffektivt för ekonomisk tillväxt i samhällsekonomin. Denna omorientering byggde på en nyliberal tolkning av teorin om optimal beskattning. Ideologin fick en global spridning och blev snabbt, vilket förvånat många skatteforskare, den dominerande diskursen i många länders skattereformer.

Den här texten bygger på forskning som vi och våra kollegor utfört inom ramen för ett Horisont2020-projekt om hållbara och rättvisa skatter.

### *Hållbara skattebaser*

Hållbara skatter utgör ett kontextuellt begrepp. Enligt den svenska skattebasutredningen som 2002 publicerade betänkandet *Våra skatter* så producerar nationalinkomsten tre huvudsakliga skattebaser. Dessa består av produktionen inom nationalstaten, alla inkomster från produktion och transfereringar som mottas av hushållen med hemvist i nationalstaten och all konsumtion inom nationalstaten. Genom nationalförmögenhetens realkapital (kapitalstock) skapas också en självständig skattebas. Ett dilemma är att antalet unika skattebaser är begränsat och perspektiven på vad som borde känneteckna hållbara skattebaser är många. Ett grundläggande ekonomiskt perspektiv på de skatter och avgifter som finansierar välfärden är att de har till uppgift att finansiera de offentliga utgifterna och skapa ett realekonomiskt utrymme för den offentliga sektorns resursanspråk. Hur kostnaderna för olika sociala program betalas och fördelas i samhället påverkar samtidigt grundläggande faktorer för nationalinkomsten som ekonomisk tillväxt, arbetskraftsdeltagande och sparande i ekonomin. De senaste

dryga trettio åren har skattepolitiken i stora delar följt en tolkning av teorin om optimal beskattning som hävdar att en politisk styrning genom skatter av marknadsekonomin är ineffektiv och hämmar ekonomisk tillväxt. Hållbarhet har därför givits innebörden att välfärdsstaten behöver skattebaser som gynnar ekonomisk tillväxt.

Finansieringen av välfärdssystemen är emellertid inte enbart en ekonomisk fråga. Historien visar att demokratisk legitimitet är viktigt. På en allmän samhällsnivå är det grundläggande att det ska finnas transparens och förutsebarhet i hur skatter utformas, fördelas, uppbärs och används. På individnivå vill de skattebetalande medborgarna att det ska finnas en rimlig och rättvis koppling mellan de förmåner eller ersättningar människor får och vad människor betalar eller sedan tidigare har betalat för dessa förmåner och ersättningar. Från en välfärdspolitisk utgångspunkt bör hållbarhet sättas i relation till att den skattefinansierade offentliga sektorns uppgift är att fördela social trygghet genom olika välfärdssystem. Social rättvisa påverkar därför hur skattebaser konstrueras. En social dimension kan byggas in i skattesystemet som ersätter eller kompletterar välfärdssystemets transfereringar, eller påverka indirekt genom hur stabilitet/hållbarhet definieras. En annan rättvisefråga som har betydelse för definitionen av hållbarhet är den formella skatterättvisan som handlar om hur skatter ska fördelas på ett rättvist sätt utifrån grunder om att lika ska behandlas lika. Alla dessa perspektiv på skattesystemets legitimitet kan inte enbart avvägas mot nationella intressen. Politiska, sociala, kulturella och ekonomiska villkor för skattebasernas sammansättning inrymmer också allt från globala till lokala dimensioner.

### *Skatterättvisa från ett individuellt intresseperspektiv*

När de moderna skattesystemen successivt började ta form växte det fram en principlära om skatterättvisa i den europeiska och nordamerikanska finansvetenskapliga doktrinen som byggde på både rättslig och ekonomisk forskning. Principläran fungerade som en teoretisk bas för de etiska och sociala grunderna i relationen mellan skatter, medborgare och stat. Det började redan på 1700-talet med Adam Smiths fyra grundläggande skatteprinciper för hur en

förnuftig beskattning borde anordnas, av vilka principen om rättvisa skatter sattes först.

Skatterättvisa enligt Smith handlar om formell likhet i beskattningen, dvs. horisontell rättvisa i meningen lika ska behandlas lika. Han myntade också begreppet skatteförmåga. Det var skatteförmåga som skulle likabehandlas. Emellertid var hans definition av skatteförmåga en produkt av det 1700-tal han levde i. Då byggde teorier om samhällskontraktet på en naturrättsfilosofisk statsuppfattning som förespråkade en materiell rättsstatsidé, i vilken finanspolitiken avgränsades av statens funktion att ge skydd. Skatten fungerade nästan som en typ av försäkringspremie, där grundtanken var att skatt skulle betalas i proportion till nyttan. Skatten utgjorde ett pris, en motprestation, för skyddet av förvärvskällan som gav inkomster. Eftersom dåtidens rättviseproblematik handlade om relationen skatteförmåga i utbyte mot skydd, är det ganska intressant att se hur Smiths grundläggande principer fortfarande har ett visst inflytande i forskning och debatt, åtminstone utanför Sverige. Men teser formulerade av den som betraktas som nationalekonomins grundare ges förstås en position av självklar utgångspunkt för en diskussion om förnuftiga och rättvisa skatter.

För oss svenskar är det nog mer naturligt att från ett historiskt perspektiv utgå från en formell rättsstat och i den skatterättvisa som representerar de skattebetalande medborgarnas intresse av kollektiva nyttigheter. Denna intresseprincip utvecklades av Knut Wicksell (1896) och Erik Lindahl (1919) som försökte förena den klassiska liberalismens ståndpunkt om beskattning byggd på frivillighet och enhällighet med den representativa demokratins möjlighet att bedöma den individuella marginalnyttan av offentliga prestationer. Genom den så kallade Lindahl-lösningen konkretiserades intresseprincipen i en modell om hur betalningsviljan för offentliga nyttigheter kan bestämmas på ett sätt som påminner om marknadens prissättning. Intresseteorier för en rättvis beskattning av det här slaget har avfärdats som oförenliga med ett modernt skattesystem med uppgiften att bygga en välfärdsstat. Där har den individuella nyttan av offentliga varor och tjänster ingen plats i hur en rättvis fördelning av skattebördan ska bedömas. Även om intresseprincipen egentligen aldrig har genomförts i praktiken så var argumenten starka för att

skatteobjektens och skattesubjektens starka intressegemenskap med kommunen skulle påverka utformningen av den kommunala beskattningen under det långa förarbetet till 1928 års kommunal-skattelag. Det slutade med ett kommunalt garantiskattesystem för fastigheter som ända fram till 1986 kombinerade inkomst- och objektbeskattning i stället för den intressestyrda idén om separata objektskatter.

### *Skatteförmåga som både horisontell och vertikal rättvisa*

Denna individualistiska syn på relationen mellan stat och individ kom att ersättas av en teori som betraktade staten som en social organism med ett ömsesidigt beroende mellan stat och individ. Den kunde dock bara legitimera ett skattesystem anpassat till den minimala nattvåktarstaten. De institutionella och sociala behov som växte fram under den industriella utvecklingen krävde en helt annan rättvisepincip för statens behov av skattemedel. Skatterna blev en del i byggandet av den social- och välfärdsstatliga statsmodellen. Skatteförmågeteorin tillhandahöll en grund för statens beskattningsrätt som besvarar frågan om skatternas rättvisa fördelning mellan medborgarna på så sätt att var och en har en plikt att bidra i förhållande till förmåga för att täcka statens behov av medel för att uppfylla uppgifter av gemensamt intresse.

Skatteförmågeprincipen är ganska komplex och kan tolkas på olika sätt. Vissa tolkningar har färgats av utilitaristernas koncept om skatteförmåga som ett offer kopplat till nytta som syftar till att minimera det totala skatteoffret för att uppnå största möjliga välfärdsmaximering. Offer i förhållande till nytta har pendlat på en skala från likhet i marginellt offer till minsta offer för att i dag handla om lika offer. Likhet i marginellt offer uttrycker att skatten i första hand ska bäras av inkomster med lägst gränsnytta utifrån föreställningen att den skattskyldiges inkomst består av olika skikt, och att inkomsten antas ha en avtagande gränsnytta. Det understa skiktet motsvarar vad som behövs för att tillgodose existensminimum och i de övre skikten minskar gränsnyttan när inkomsten ökar. Skatten ska därför helst endast belasta det översta inkomstskiktet. Den här gränsnytteteorin om marginellt offer har ansetts bistå med en matematisk potential att lösa de politiska konflikterna om hur

skattesatser ska bestämmas i förhållande till skatteförmåga. Och minsta offer-principen uttrycker att det generellt sett innebär en mindre uppoffring att ta ut en större summa skatt från en stor än från en liten inkomst, så länge som skatten inte bidrar till att utjämna de ursprungliga inkomstskillnaderna. En offerteoretiskt minsta offer-orienterad tolkning av skatteförmågeprincipen är därför inte anpassad till en välfärdsstatlig intervenerande funktion utifrån distributiv rättvisa. Likhetskriteriet som proportionell likabehandling syftar på att neutralisera fördelningen av skattebördan från omfördelade funktioner. Genom att koppla bort principen om proportionell likabehandling från det subjektiva elementet om likhet i offer har principen också kommit att betyda likformighet i beskattningen, vilket lagt grunden till ett horisontellt rättvisebegrepp.

Men i principläran har också prestationsförmåga lyfts fram som det bästa uttrycket vi har för en etisk bas för distributiv rättvisa, dvs. vertikal rättvisa. Förmågeteorin anses tillmötesgå principerna om universalitet och likhet, eller jämlikhet, och lösgör sig från subjektiviteten som ligger i antaganden om nytta och offer. Det grundläggande måttet för fysiska personers skattekraft är den ekonomiska förmågan att tillgodose sina privata behov. Den ekonomiska potentialen för privat behovstillfredsställelse kan mätas när förmågan uppkommer genom erhållande av medel eller innehav, eller så kan förmågan mätas när dessa medel och resurser förbrukas. Eftersom det är utrymmet för privat behovstillfredsställelse som definierar skattekraften, så har vissa tvingande levnadsförhållanden ansetts inskränka detta utrymme. Det har handlat om den ekonomiska bördan av familjeförsörjning eller regionala olikheter i levnadskostnadsnivå. Den vanligaste och mest accepterade tanken är att den personliga nettointkomsten utgör det bästa måttet på förmågan att betala skatt.

Det är utan tvekan så att skatteförmågeprincipen hade stor betydelse i utformningen av moderna inkomstskattesystem från 1900-talets början och framåt. I Sverige pågick utredningsarbetet bakom 1928 års kommunalskattelag i trettio år utan att ett enhetligt skatterättsligt inkomstbegrepp kunde fastställas. När intresseprincipens dominerande ställning bröts genom 1920 års proposition

så tilläts skatteförmåga bli det sammanhållande elementet för definitionen av de olika skatterättsliga inkomstbegreppen. Och det är just i definitionen av skattebasen som skatteförmågan varit särskilt betydelsefull, och inte enbart för den personliga, statliga inkomstskatten utan också i diskussionen om skattebaser för olika förmögenhetsskatter.

Eftersom skatteförmåga tolkats som en princip om vertikal rättvisa har den använts som motivnorm för skatterättvisa i välfärdsstaternas omfördelningspolitik. Den tyska finansteorin har gått så långt som att erkänna principens konstitutionella betydelse i förverkligandet av socialstatens ansvar för social rättvisa. Någon motsvarande ställning har den inte fått i den svenska kontexten, utan här har skatteförmågeprincipen snarare rört sig i en gråzon mellan rättspolitik och rättsprincip och använts som motiv för både horisontell och vertikal rättvisa. De vetenskapliga försöken att fastställa en objektiv grund för progressiv beskattning genom en kombination av inkomstens avtagande grän snyttja och den skattskyldiges betalningsförmåga har inte fått någon större politisk acceptans i Sverige. I skattedebatten ges dock ofta intrycket att skatteförmåga, särskilt under de socialdemokratiska regeringsåren mellan 1932 och 1976, i stor uträkning användes som motivnorm för att rättfärdiga progressiva skatteskalor. Det är nog sant när det gäller 1947 års statliga inkomstskattereform genom vilken infördes en kraftigt progressiv skatteskala med tydliga omfördelningsmotiv. Men inte ens finansminister Wigforss som designade reformen erkände att skatteförmågeprincipen gav en objektiv grund för progressiv beskattning. Och det var inte heller skatteförmågeprincipen som utgjorde motivnormen, utan social rättvisa, när den socialdemokratiska regeringen 1971 genomförde sin mest uttalat radikala omfördelningsinriktade skattereform. För att heltidsarbetande arbetare med låga inkomster skulle få en högre levnadsstandard utformades skatteskalan och grundavdraget så att den genomsnittliga skatten sänktes för låginkomsttagare. En skattesänkning för en stor grupp skattebetalare skapar förstås ett stort hål i statskassan om inte andra skatter höjs. Skattefinansieringen av reformen hade också en utpräglad utjämningsprofil som syftade till att öka ekonomisk och social jämlikhet. Över en brytpunkt på 30 000



kr i årsinkomst var skatteskalan skarpt progressiv, vilket kombinerades med en höjning av arvs- och gåvoskatten. Mervärdesskatten höjdes också kraftigt, från 10 till 15 procent, men för att behålla fördelningsprofilen så fick låginkomsttagande familjer kompensatoriska transfereringar.

### *Relationen neutralitet, horisontell rättvisa och fiskala skatter*

Likabehandling och likformighet samt neutralitet har bidragit till att definiera begreppet horisontell rättvisa. Dock bygger utgångspunkten i diskussionen kring neutralitet i beskattning på en helt annan skatteteoretisk bas än den som kännetecknar rättvisediskussionen. I botten handlar det om att skattefördelning ska vara neutral i förhållande till ekonomiskt handlande. Med neutralitet ska därmed förstås icke-intervention i syfte att inte störa de marknads-ekonomiska faktorer som är grundläggande för ekonomisk tillväxt. På makroekonomisk nivå är strävan att minimera effektivitetsförluster och på individ- och företagsnivå handlar det om att ekonomiska beslut inte ska påverkas av skatter i valet mellan olika handlingsalternativ, som valet av företagsform, valet mellan sparande och konsumtion, mellan arbete och fritid, och liknande handlingsval.

Den första fasen av nyliberal skatteteori utvecklades på 1950-talet av Hayek i motreaktion till de välfärdspolitiskt präglade skattereformerna, vilka enligt honom var uttryck för ett socialistiskt planekonomiskt tänkande. I nyliberal skattepolitik ligger dock ett avståndstagande från den klassiska liberalismens frihetsideal om s.k. behålla-rättvisa, d.v.s. att skatter ska låta alla existerande ekonomiska förhållanden som inkomster, ägande och förmögenheter bestå. Statens uppgift ska i stället vara att skapa ett rationellt ramverk för att fri konkurrens ska fungera så effektivt som möjligt, vilket utgör en motor för ekonomisk tillväxt. Hayek gjorde en politisk tolkning av optimal skatteteori, som satte upp målet att skatter endast skulle uppfylla ett fiskalt syfte. Fiskala skatter ska vara neutrala i den meningen att de inte utformas för att uppnå intervenerande socialpolitiska/välfärdspolitiska mål. Den grund som härmed lades för en neutralitetsprincip om fiskal beskattning uteslöt social rättvisa som en ineffektiv aspekt av skattesystemet, som direkt

skulle motverka ekonomisk tillväxt. Mantrat om neutrala skatter för ekonomisk tillväxt fick ett enormt genomslag från 1980-talet och framåt bland OECD-länderna.

Den bästa modellen för en sådan skattepolitik innehöll i stora drag följande kriterier:

- sänkta marginalsatser och helst lägre, enhetliga skatter på arbetsinkomster
- enhetliga och lägre bolagsskatter
- enhetliga och lägre skatter på kapitalinkomster
- breda inkomstskattebaser
- skatteväxling från inkomstskatter till konsumtionsskatter
- enhetliga konsumtionsskatter gällande både skattebaser och skattesatser.

### *Jämställdhet och skatterättvisa*

Skatteförmåga har inte bara definierat inkomsten utan också skatte-subjektet för den personliga inkomstbeskattningen. En konsekvent tolkning av skatteförmågeprincipen är att förmåga ska beräknas på den individuella inkomsten. Men den traditionella synen på familjen som en grundenhet för rättslig, kulturell och ekonomisk gemenskap, där levnadsstandarden bygger på en genuskodad omsorgs- och försörjningsrelation, har bidragit till att individuell, självständig inkomstbeskattning utgjort ett undantag. Den dominerande normen har i stället varit att familjen, hushållet eller äkta makar beskattats som en enhet, inte individen. Sverige bröt med denna norm när partiell särbeskattning av makar infördes genom 1971 års stora skattereform. Sambeskattningen var utformad så att makarnas inkomster lades ihop för att sedan klyvas i två lika stora delar som beskattades av vardera maken. Eftersom inkomstskatten då var kraftigt progressiv, innebar inkomstklyvningen att den som hade högst inkomst minskade sin marginalsatt. Det traditionella mönstret med mannen som familjeförsörjare som fortfarande rådde i 1970-talets Sverige betydde att många gifta kvinnor var hemmafruar eller hade mycket små inkomster. Sambeskattningen gav gifta män en mycket lägre inkomstskatt än de skulle ha haft med en individuell beskattning. Skattereformen 1971 innebar att männen fick en

betydande inkomstskattehöjning. Följaktligen blev det billigare för familjeekonomin att fruarna började förvärvsarbete i högre grad.

Avskaffandet av sambeskattningen bidrog starkt till att förbättra den ekonomiska jämställdheten när den så tydligt höjde värdet av kvinnors förvärvsarbete. Den nya individuella beskattningen banade väg för satsningen på en utvecklad offentlig barnsomsorg och en generös föräldraförsäkring. Att skatte- och transfereringssystemet betraktar kvinnor som individer och arbetstagare, inte som fruar eller mödrar, är nog den viktigaste förklaringen till att svenska kvinnor förvärvsarbetar i nästan lika hög grad som svenska män. Kvinnors sociala medborgarskap är således självständigt i fråga om sociala skyldigheter och rättigheter och starkt knutet till arbetslivet.

### *Systemskiftet mellan 1971 och 1991*

Det gick tjugo år från den skattereform som representerar en radikal socialdemokratisk omfördelande välfärdspolitik byggd på social rättvisa, jämlikhet och jämställdhet till ett skattepolitiskt systemskifte präglad av den nyliberala skattemodellen som genomfördes 1991. Systemskiftet var så genomgripande att det kommit att benämnas århundradets skattereform, vilket kan tyckas lite missvisande i förhållande till 1928 års kommunalskattelag som införde den skatterättsliga grunden för ett modernt inkomstskattesystem. Men det är helt klart att 1991 års reform på ett grundläggande sätt avviker från kommunalskattelagens uppbyggnad kring skatteförmåga, varaktiga inkomstkällor och produktiv verksamhet. Skatteförmåga har styrt att det är skattesubjektets samlade inkomst som ska beskattas, det brukar också kallas global beskattning. Ursprungligen definierades i kommunalskattelagen sex inkomstslag, och summan av alla nettoinkomster med viss möjlighet till underskottsavdrag mellan förvärvskällorna, grundavdrag och en del allmänna avdrag utgjorde beskattningsbar inkomst under en kommunal proportionell och en statlig progressiv skatteskala. Den globala inkomstskattestrukturen leder till påtagliga tröskeeffekter som är synbara för skattebetalarna och därför kan påverka deras beslut. Den kraftfullt progressiva profil som 1971 års skattereform medförde gav under 1970-talet upphov till en debatt om marginalsatser. Marginalskattediskursen, som framför allt handlat om att mäta hur hög

skatten blir på den sist intjänade inkomsten, utgjorde en av de starkaste drivkrafterna bakom systemskiftet. Men det fanns också andra ingredienser i debatten. Pomperipossaeffekten som Astrid Lindgren definierade i en politisk saga gav extra bränsle till kritiken av höga marginalsatser. Dock handlade pomperipossaeffekten om den bristfälliga symmetrin mellan egenavgifter och inkomstskatten, d.v.s. effekten av en skatt på skatten som för Pomperipossa blev 102 procent. En annan del i debatten var den möjlighet att kvitta underskott i en förvärvskälla mot överskott i en annan som gavs genom den globala inkomstskatten. För förvärvskällan annan fastighet, i vilken privatbostäder schablonbeskattades, innebar kvittningsmöjligheten att de ofta stora underskotten som uppkom på grund av höga räntekostnader kunde kvittas mot högt beskattade inkomster i förvärvskällan tjänst. Marginalskatte-debatten skapade stort politiskt tumult och utgjorde en starkt bidragande orsak till att Socialdemokraterna förlorade regeringsmakten efter över 40 år av regerande. Den hade dessutom en direkt betydelse för att den borgerliga regeringskoalitionen under Fälldin sprack. En uppgörelse 1981, som har kallats ”den underbara natten” av de som förhandlade fram den, om sänkt statlig inkomstskatt med upp till 20 % för vissa inkomstgrupper samt en halvering av det skattemässiga värdet på ränteavdragen för villaägare, mellan Centerpartiet, Folkpartiet och Socialdemokraterna, innebar att Moderaterna lämnade regeringen.

Men 1981 års skattereform gav ingen hållbar lösning på ett inkomstskattesystem som alltmer kom att likna ett lapptäcke. Marginalskatteproblematiken eskalerade återigen, men de främsta orättvisorna låg i hur skattebaserna utformades. Skillnader i beskattningen av olika inkomster i kombination med stora avdragsmöjligheter skapade också snedvridningar och ineffektivitet i samhällsekonomin. Många anställningsförmåner som erhöles i stället för lön var undantagna från skattebasen för inkomst av tjänst. Beskattning av kapitalinkomst kan liknas vid en schweizerost. Trots att vinsterna på försäljning av bostadsrätter och villor slog rekord på rekord, så gick inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet med underskott i statsbudgeten. Listan på de orättvisa konsekvenserna av smala skattebasen, formellt höga skattesatser och möjligheterna att

omvandla högt beskattade inkomster till skattebilliga inkomster var lång.

1991 års skattereform innebar en orientering från källteorin, global inkomstskatt och den vertikala betydelsen av skatteförmågeprincipen. Neutralitet, likformighet och horisontell rättvisa utgjorde ledande principer. Under 1980-talet hade en idé om dual inkomstskatt vuxit fram inom ramen för det nordiska skattevetenskapliga samarbetet som finansieras av Nordiska ministerrådet. Avsikten var att stoppa eroderingen av skattebasen för kapitalinkomstbeskattningen och minska de snedvridande marginalskatteeffekterna som uppstod med en global inkomstskatt. Den tudelning av inkomstskatten som infördes 1991 innebar att kapitalinkomster och förvärvsinkomster beskattades under skilda skatteskalor. Den formella skattesatsen på förvärvsinkomster hade bara två steg, en proportionell kommunalskatt, som i genomsnitt låg på ca 30 procent, och en statlig inkomstskatt på 20 procent för de högsta inkomstgrupperna. Kapitalinkomster beskattades med 30 procent. Den reala skattesatsen var dock inte densamma. Den så kallade LO-puckeln, namngiven efter LO:s krav på en rättvisare fördelningssprofil i skattereformen, infördes som ett differentierat grundavdrag för låginkomsttagare. Avdraget kallas puckel för att det trappas upp och sedan ner igen i syfte att träffa de inkomstkikt som anses bestå av i huvudsak låga förvärvsinkomster. För 2018 är spannet för grundavdraget mellan 19 300 och 35 100 kr och sänker därmed den reala skattesatsen avsevärt. Dessutom ger själva puckeln märkliga marginalskatteeffekter. En annan reglering som sänkte den reala skattesatsen var kvittningsmöjligheten av förluster/utgifter mot inkomster/vinster mellan olika slag av kapitalinkomster.

Den duala inkomstskatten innebar en omtolkning av skatteförmågeprincipen. Från att användas som ett mått på skattesubjektets totala skatteförmåga, kom den att tolkas som en princip för en likformig skattemässig behandling av inkomsters skatteförmåga. Skatteförmågeprincipen fick en funktionell tillämpning i lagstiftningsprocessen genom att identifiera en likformig behandling av löner, löneförmåner, vinstgivande hobbyverksamhet och andra prestationsrelaterade ersättningar i målsättningen att bredda inkomstskattebasen avseende förvärvsinkomster.

Reformens skatteideologiska inramning följde en generell trend inom OECD som förordade avreglering och liberalisering av marknadsekonomin. Det övergripande motivet för skattepolitiken var att den skulle gynna ekonomisk tillväxt. Den nyliberala idén om större ekonomisk frihet användes som kritik mot skattesystemets styrning av ekonomiskt beteende. I denna anda kritiserades skatteregleringen som ansågs som föråldrad och direkt skadlig för näringsliv och företagande och därmed också skadlig för hela samhällsekonomin.

### *Vad hände efter 1991 års skattereform?*

Avsikten med 1991 års skattereform var inte att sänka den totala skattekvoten i relation till bruttonationalprodukten med mer än några procent. Detta stred visserligen mot den nyliberala skatteideologin som också strävar efter en minskad offentlig sektor genom en avreglering och privatisering. Däremot var målet med reformen att avskaffa den vertikala skatterättvisan. Reformen skulle inte förändra de rådande inkomstförhållandena i samhället. Ingen inkomstgrupp skulle således vinna eller förlora på reformen. Det blev dock inte så. För att tillmötesgå kritiken om höga, orättvisa marginalsatser, slopades den statliga inkomstskatten för nästan alla förvärvsinkomster. Endast 10 procent av förvärvsinkomsterna beskattades med en statlig inkomstskatt på 20 procent. Resten av inkomstskatten bestod av den proportionella kommunalskatten, som 1991 beräknades ligga på ett genomsnitt av 30 procent i landets kommuner. Denna profil innebar stora skattelättnader för de skattebetalare som tillhörde den övre delen av medelinkomstgruppen samt höginkomsttagarna. Eftersom skattekvoten skulle ligga kvar på en hög nivå så krävdes att skattebortfallet kompensades inom skattesystemet. Basbreddningen av förvärvsinkomster och kapitalinkomster bidrog med ökade skatteintäkter, men den stora regulatören blev skatteväxlingen från inkomstskatt till mervärdesskatt. Det var uppenbart att utredningen som arbetade med inkomstskatten (RINK) styrde både höjningen av moms-satsen och breddningen av momsen som utreddes av kommittén för indirekta skatter (KIS) i syfte att täcka finansieringsbehovet av den statliga inkomstskattesänkningen. Effekten av att en kostsam

marginalskattereform finansierades med en kraftigt höjd mervärdesbeskattning var givetvis inte neutral från ett fördelningspolitiskt perspektiv. Initialt innebar därför 1991 års skattereform en regressiv effekt för grupper av låginkomsttagare och lägre medelinkomsttagare.

Reformen främjade inte heller jämställdheten eftersom förvärvsinkomsterna för den stora majoriteten av förvärvsarbetsande kvinnor vid tiden för skattereformen låg under brytpunkten för statlig inkomst. De betalade därför endast kommunalskatt och fick ingen del av skattesänkningarna. Däremot fick de känna av en rejäl skattehöjning när momsen höjdes till 25 procent på en väsentligt breddad skattebas. För låginkomsttagargrupper ger en sådan moms-höjning en regressiv effekt, eftersom de konsumerar hela sin inkomst och skattehöjningen innebär att konsumtionsutrymmet krymper. Det förhöjda grundavdraget kunde inte heller kompensera särskilt många hushåll bland låginkomsttagargrupperna. Förvärvsarbetsande kvinnor drabbades också på ytterligare ett sätt p.g.a. momshöjningen. Eftersom mervärdesskattebasen breddades särskilt mycket för konsumtion av tjänster, så kom många tidigare tjänster som var substitut till den del av hushållsproduktion som traditionellt utförts av kvinnor att momsbeläggas. Det 25-procentiga kostnadsökningen för dessa tjänster innebar därför ett incitament för att öka kvinnors andel av det obetalda hemarbetet och minska det betalda på marknaden. Undersökningar om vad svenskarna tyckte om 1991 års skattereform visar också på att kvinnor generellt insåg att de skulle förlora på reformen.

Intentionen i 1991 års skattereform var att kompensera grupper med låga inkomster för de regressiva effekterna genom en höjning av barnbidraget, vilket är en åtgärd som har omfattande stöd i den internationella forskningen. Det medgavs i det här sammanhanget att inkomstskattesystemet skulle få svaga eller inga omfördelande effekter i förhållande till den tidigare beskattningen. Utifrån detta perspektiv råder det ingen tvekan om att reformen var av god kvalitet, väl utredd, och med en konsekvent genomförd design. Det som särskiljer 1991 års skattereform var dock att det inte var möjligt att hålla samman skatte- och transfereringssystemen på samma sätt som tidigare. Reformen implementerades också



samtidigt som en djup ekonomisk kris eskalerade under 1990-talets första hälft. Den svaga tillväxten stälpte även förhoppningarna om att den efterföljande ekonomiska utvecklingen skulle kunna resultera i sådana ökade skatteintäkter att de kompenserade för det intäktsbortfall som fanns inberäknat i 1991 års skattereform. Men i stället för att det uppstod sådana ”dynamiska effekter” i samhälls-ekonomin, ökade underskottet i statens budget. Som en reaktion på det problematiska statsfinansiella läget blev första halvan av 1990-talet en tid av åtstramningspolitik och budgetsaneringar på statlig och kommunal nivå. Bland annat infördes en tillfällig statlig värnskatt på 10 procent under en femårsperiod för att skydda statens budget. Den kom att permanentas på en nivå av 5 procent och fungerar som ett andra progressivt steg i inkomstskatteskalen på förvärvsinkomster. Den utlovade neutraliteten mellan inkomstgrupperna undergrävdes än mer genom detta krisåtgärds paket, och särskilt barnfamiljerna drabbades hårt. De dåligt koordinerade tröskeleffekterna av lägre bidrag och högre skatter ledde till inlåsnings- och arbetslöshetsfällor som starkt bidrog till reala sänkningar av disponibel inkomst. Ensamstående mödrar hämtade aldrig igen denna inkomstförlust. Kombinationen av 1991 års marginalskattereform och 1990-talets budgetnedskärningar av sociala förmåner ledde till fler fattiga ensamstående mödrar, vilket påvisats både i välfärdsbokslut och folkhälsoundersökningar.

2000-talet innehöll tre stora skattereformer som borde ha berört frågor om skatterättvisa men som aldrig gjorde det. De två förmögenhetsskatterna togs bort, den ena på värdet av arv och gåva och den andra på värdet av den årliga förmögenheten. Den tredje skattereformen var jobbskatteavdraget som utgjorde en skattesänkning för de som förvärvsarbetar. Den skulle stimulera oss att gå från bidrag till arbete. Den genomfördes i flera etapper eftersom den innebar stora förluster av skattemedel och därför måste beredas plats inom budgetramarna. Fullt genomförd innebar reformen en betydlig sänkning av skattekvoten. Det är uppenbart att dessa tre reformer reser frågor om skatterättvisa, och det är viktigt att reflektera över konsekvensen av att denna legitimerande grund för hållbara skattesystem har övergetts.



### *Är de stora skattereformernas tid ute?*

Den här tillbakablicken visar på att det måste finnas en stark politisk idé som kan bära och skapa möjligheter att bygga koalitioner kring en ny skattereform. Två viktiga skatteutredningar under 2000-talet, Skattebasutredningen och Egendomsskatteutredningen, diskuterade många av de problem som skattesystemet i en globaliserad öppen ekonomi möter. Skattebasutredningen gjorde ett försök att belysa hur våra skattebaser ska skyddas för att kunna bibehålla ett väl fungerande välfärdssamhälle. Experter och politiker, understödda av forskarrapporter, belyste hur vårt skattesystem skulle kunna anpassas till globaliseringen för att undvika en skadlig skattekonkurrens. Egendomsskatteutredningen hade till uppgift att förbereda en reform av förmögenhetsskatten, fastighetsskatten samt arvs- och gåvoskatten. Utredningen arbetade utifrån principerna om likformighet och horisontell rättvisa i syfte att basbredda dessa skatter och göra dem mer hållbara och rättvisa. Men i stället för att reformera skattesystemet valde riksdagen, utan skatteprincipiell grund, att avskaffa dessa skatter. Detta innebär att det är nödvändigt att återuppta den diskussion som fördes i samband med dessa utredningar i förberedelserna för en ny skattereform.

Utvecklingen har också gått i den riktningen att de principer som ledde 1991 års skattereform, neutralitet, horisontell rättvisa och likformighet, har kommit till ett vägsål. Detta har bland annat konstaterats av Riksrevisionen i en rapport som publicerades 2010. Hundratals små och stora lagändringar har lett till ett nytt lapptäcke, vilket gör att vi saknar grepp över den principiella helheten. Mervärdesskatten har differentierats, kapitalbeskattningen har sänkts och differentierats, den orättvisa skattekillen mellan förvärvsinkomster och kapitalinkomster har ökat. Många ändringar i skattelagarna som utgör avsteg från likformighet, neutralitet och horisontell rättvisa har byggt på diffusa motiv och svaga underlag. Jobbskatteavdraget, som sänkte skattekvoten och förändrade fördelningspolitiken ganska avsevärt, introducerades stegvis genom regeringens budgetpropositioner och diskuterade inga skatteprinciper. De här avstegen från den svenska utredningstradition som präglat vår skattelagstiftning är inte oskyldiga och förmodligen inte heller omedvetna.

På så sätt försämras utgångsläget för den demokratiska insynen och debatten, vilket är särskilt problematiskt i en tid då vår nationella skattepolitik alltmer styrs av avtal på överstatlig nivå och en global ekonomisk utveckling. Ett nytt fenomen i det skattepolitiska landskapet är att Sverige inte längre kan föra en nationellt fristående budgetpolitik. Bland annat begränsas Sverige av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten. Samtidigt fördjupas EU-samarbetet. EU vill ha en mer hållbar finansiering av sin budget och söker en lösning på en gemensam EU-skatt, vilket kommer att påverka Sveriges utrymme att utöva sin beskattningsmakt. En annan överstatlig utvecklingsvåg är att flera internationella organisationer har börjat ompröva sina tidigare policyrekommendationer. EU har initierat en diskussion om rättvisa skatter och behovet av minskade inkomstskillnader. Även OECD har börjat ompröva sin tidigare marknadsorientering och söka efter en mer omfördelande skattepolitik. Det finns en ökad medvetenhet om att skattesystemen är en faktor som har påverkat de ökande inkomstskillnaderna i västvärlden, och forskare inom OECD och IMF har i detta avseende påpekat att en sådan utveckling kan medföra försämrad ekonomisk tillväxt och ökad social exkludering. Vad vi behöver är en kritisk skattedebatt med många perspektiv för att skapa en plattform för hur Sverige ska förhålla sig till alla dessa nya horisonter i det skattepolitiska landskapet.

*ÅSA GUNNARSSON är professor i rättsvetenskap med särskild inriktning i skatterätt vid Umeå universitet. Hennes avhandling om Skatterättvisa lade grunden till forskning kring skatteprinciper och skattejuridikens samhällskontext. Hon har också studerat sambandet mellan skatter och sociala förmåner samt skatter och jämställdhet. En annan inriktning är forskning och utbildning inom området genusrättsvetenskap. Åsas internationella nätverk är omfattande och har lagt grunden för att hon i dag är koordinator för Horisont2020 projektet Revisioning the 'Fiscal EU': Fair, Sustainable, and Coordinated Tax and Social Policies (FairTax).*

*MARTIN ERIKSSON är forskare i ekonomisk historia vid Umeå universitet. Hans forskning är inriktad mot att utveckla och tillämpa analyser om politisk ekonomi och stat-näringslivsrelationer inom olika delar av*

*den offentliga sektorn i ett komparativt perspektiv. Förutom att bidra till svensk policyanalys, har Martins forskningsresultat även publicerats i ett antal internationella tidskrifter. Hans forskning inom Horisont2020-projektet FairTax har främst omfattat översikter och analyser av europeisk och nordamerikansk forskning om skatter, inkomstfördelning och tillväxt.*

## Referenser

Brys, Bert, Perret, Sarah, Thomas, Alastair & O'Reilly, Pierce (2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", *OECD Taxation Working Papers* No. 26.

European Commission. 2016b. Tax Policies in the European Union. 2016 Survey. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/tax\\_policies\\_survey\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/tax_policies_survey_2016.pdf) (Tillgänglig 5 december 2016).

Gunnarsson, Åsa (1995), *Skatterättvisa*. Uppsala: Iustus förlag.

Gunnarsson, Åsa (2003), *Fördelningen av familjens skatter och sociala förmåner*. Uppsala: Iustus förlag.

Gunnarsson, Åsa & Eriksson, Martin (2017), "Discussion paper on tax policy and tax principles in Sweden, 1902-2016", *FairTax Working Papers* No. 08.

Gunnarsson, Å. & Eriksson, M. (2017), "Eliminating the Secondary Earner Bias. Policy Lessons from the Introduction of Partial Individual Taxation in Sweden in 1971", *Nordic Tax Journal* 1 (1): ss. 89–99.

Gunnarsson, Åsa, Schratzenstaller, Margit & Spangenberg, Ulrike (2017), *Gender, Equality and Taxation in the European Union*. Research paper. Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583138/IPOL\\_STU\(2017\)583138\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583138/IPOL_STU(2017)583138_EN.pdf) (Tillgänglig 13 mars 2018).

Krenek, Alexander & Schratzenstaller, Margit (2017), "Sustainability-oriented Future EU Funding: A European Net Wealth Tax", *FairTax Working Papers* No. 10.

Lodin, Sven-Olof (2011), *The Making of Tax Law. The Development of Swedish Taxation*. Uppsala: Iustus förlag.

Riksrevisionen (2010), *Enhetlig beskattning?* [https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e-94b2e843/1518435483423/RiR\\_2010\\_11.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e-94b2e843/1518435483423/RiR_2010_11.pdf) (Tillgänglig 13 mars 2018).

Schratzenstaller, Margit, Krenek, Alexander, Nerudová, Danuše & Dobranschi, Marian (2016), “EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget – Pros, Cons and Sustainability-oriented Criteria to evaluate Potential Tax Candidates”, *FairTax Working Paper Series 03*.

Thomas, Alastair & O'Reilly, Pierce (2016), “The Impact of Tax and Benefit Systems on Workforce Participation Incentives of Women”, *OECD Taxation Working Papers No. 29*.

### 3. Skatternas tulipanaros

*Sandro Scocco*

#### *Vad skiljer samhällen åt?*

Mycket av det arbete som utförs i alla samhällen fokuserar på grundläggande mänskliga behov. Alla samhällen tar hand om barn och äldre, vårdar sjuka och utbildar nästa generation i nödvändiga kunskaper för att överleva, och de tar hand om de som inte kan försörja sig själva. Alla samhällen önskar naturligtvis också att de kan utföra detta arbete trygga från yttre och inre hot. Så den stora skillnaden mellan samhällen är inte kärnan i de arbetsuppgifter som utförs, utan hur de organiseras.

I alla moderna samhällen tar också staten det yttersta ansvaret, skyddsnätet, för dessa grundläggande samhällsfunktioner, men här slutar likheterna. Skillnaderna i hur staten tolkar detta ansvar, eller det som kan sägas vara synen på det offentliga åtagandet, är betydande.

Förenklat finns det tre samhällsmodeller som utgår från vem som kan utföra dessa arbetsuppgifter: familjen, marknaden eller staten (i vid mening).<sup>[1]</sup> I alla samhällen samverkar naturligtvis dessa institutioner, men skillnaden är att en av de tre institutionerna kan sägas utgöra basen för respektive samhällsmodell.

Familjemodellen bygger på ett patriarkalt samhälle med en yrkesarbetande man, där de personliga tjänsterna som hushållet behöver i stor utsträckning utförs av kvinnor som oavlönat arbete, inte minst gällande barn- och äldreomsorg (Kontinentaleuropa). I ett marknadsbaserat samhällssystem tillhandahålls tjänsterna främst på en marknad där familjen är kund och köper de tjänster de behöver, givet att de har råd (anglosaxiska länder). I ett statsbaserat system tillhandahålls dessa tjänster i stor utsträckning av det offentliga (den nordiska modellen).

Val av samhällsmodell har stora konsekvenser för skattenivå och därmed för fördelningen mellan privat respektive offentlig konsumtion. I ett familje- och marknadsbaserat system så

---

1 Se exempelvis Gösta Esping-Andersens *The three worlds of welfare capitalism* (1990) Princeton University Press.

förutsätter det låga skatter och egen hög privat konsumtion, då antingen mannen ska klara att försörja hela familjen (indirekt avlona det oavlönade arbete som utförs av kvinnan i hushållet), eller två yrkesarbetande i hushållet ska köpa de tjänster som behövs på en marknad (det vill säga avlona yrkesarbetande i privat sektor). Å andra sidan gäller det motsatta modellen med offentligt tillhandahållna tjänster, den förutsätter en högre skattenivå och mindre privat och större offentlig konsumtion.

En offentlig modell med låg skattenivå är en tulipanaros, det vill säga två saker som upplevs som önskvärda, men är omöjliga att kombinera. Den högre skattenivån förutsätter dock att hushållen de facto slipper kostnader för många tjänster som hushållet själv betalar för i familje- och marknadsmodellen. Här finns alltså ett tydligt val.

Vilken grundmodell som föredras är i hög grad en politisk fråga, konservativa föredrar familjemodellen, nyliberala marknadsmodellen och socialliberaler och vänstern den offentliga modellen. Men det utesluter inte att det går att mer sakligt beskriva de ekonomiska konsekvenserna av respektive modell.

### *Massiv subvention av tjänster till hushållen*

Myndigheten Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) genomförde för en tid sedan en studie av förekomsten av personliga tjänster i olika länder,<sup>[2]</sup> det vill säga allt från frisörs- och städ- till restaurangtjänster, men också i stor utsträckning de tjänster offentliga sektorn i Sverige utför såsom vård, skola och omsorg. Det fanns vid tidpunkten en föreställning att volymen personliga tjänster i Sverige var liten i förhållande till jämförbara länder.

Denna föreställning byggde i hög utsträckning på statistik över privat sektors utförande av personliga tjänster. I den statistiken ligger Sverige lågt. Det argumenterades att skatten på dessa tjänster behövde sänkas för att Sverige hade en undersysselsättning i dessa sektorer. Detta genomfördes senare också med avdrag för personliga hushållstjänster (RUT) och nedsättning av restaurangmomsen.

Det var dock en felsyn. En betydande del av de personliga tjänster

---

2 <https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.550f002d154d0190344263e2/1464009141729/N%C3%A4ringslivet%20och%20skatten%202008-08.pdf>

som köps på en marknad exempelvis i USA tillhandahålls av det offentliga i Sverige, såsom städ (exempelvis hemtjänst), barn- och äldreomsorg samt utbildning. När man bara ser till de tjänster som utförs av privat sektor ger det en felaktig bild av volymen personliga tjänster.

När både offentliga och privata personliga tjänster beaktades hade Sverige och USA den högsta andelen personliga tjänster i ekonomin i hela OECD. Sverige hade alltså inget underskott av personliga tjänster, redan innan skattenedsättningarna, utan tvärtom låg de högst i världen tillsammans med USA.

I studien konstateras dock att USA och Sverige uppnått höga volymer på helt olika sätt. Den amerikanska marknadsbaserade modellen bygger på att hushållen köper tjänster på en marknad. Det förutsätter i sin tur att kostnaden för inköpta tjänster som kan utföras av (i normalfallet) kvinnan i hushållet inte överstiger intäkten av kvinnans lönearbete. Det i sin tur förutsätter i praktiken, för att marknaden ska bli betydande, både att många av de som utför personliga tjänster åt hushållen har mycket låga löner och att skattenivån är låg.

Ett marknadsbaserat system där kostnaden för inköp av personliga tjänster (på grund av skatter eller löner) börjar överstiga kvinnans inkomst kommer att gradvis övergå till ett familjebaserat system med oavlönat kvinnoarbete. Alternativt om familjemodellen är utgångspunkten, såsom i Kontinentaleuropa, stanna kvar i familjemodellen.

Som studien visar är det Kontinentaleuropa som har ett underskott av personliga tjänster på arbetsmarknaden, då dessa utförs som oavlönat hemarbete. Skatter och löner är inte tillräckligt låga för att priset på tjänsterna ska bli överkomligt för hushållen privat och samtidigt är tillgången till offentliga tjänster relativt den nordiska modellen låg. Det kan vara värt att notera att Kontinentaleuropa alltså inte har ett underskott av personliga tjänster som utförs, utan bara att dessa utförs utanför arbetsmarknaden.

### *Vilka tjänster bör subventioneras av det offentliga?*

I den nordiska modellen subventioneras personliga tjänster helt eller delvis av det offentliga och finansieras av en högre generell



skattenivå. Utifrån detta perspektiv är den del av rut-debatten som ifrågasätter att personliga tjänster skattesubventioneras något märklig, det är snarare själva karakteristiken av den nordiska modellen. Huruvida det sker genom ett skatteavdrag eller genom direkt offentligt finansierad produktion är i det avseendet inte en huvudsak. Det avgörande är i stället vilka tjänster som subventioneras och vilka fördelningseffekter val av subventionsmetod får, det vill säga skatteavdrag för hushållet eller offentlig produktion.

Det rut inneburit i realiteten är en kraftig expansion av vilka tjänster det offentliga valt att subventionera. Det traditionella tjänsterna vård, skola och omsorg har utökats med städning i hemmet, privata kockar på festen och så vidare, listan kan göras lång.

Med tanke på det ansträngda resursläget för de traditionella offentliga tjänsterna framstår det som en mycket kostsam välfärdsreform riktad mot höginkomsttagare på bekostnad av övriga löntagare, dessutom till tjänster som inte har de traditionella tjänsternas positiva sidoeffekter (externa effekter).

Sjukvård gör att människor kan återgå till arbete och vardag, barn- och äldreomsorg är en förutsättning för kvinnors arbetskraftsdeltagande och en välfungerande skola är grunden för både personlig och ekonomisk utveckling. Det finns inga belägg för motsvarande positiva sidoeffekter av de nya rut-tjänsterna.

### *Skattesubvention eller offentlig produktion?*

Expansionen av urvalet av subventionerade tjänster är alltså främst en fråga om fördelning och samhällsekonomisk effektivitet och inte en principfråga. Detsamma gäller val av metod, det vill säga skattesubventionerad privatvald konsumtion (rut) i stället för offentlig produktion som ställs till förfogande för alla (traditionella tjänster).

För att illustrera poängen kan förslaget på att rut-subventionera läxhjälp tjäna som exempel. Subventionen till privatundervisning är tre till fyra gånger högre per elevtimme än det belopp som läggs på övrig offentligtfinansierad undervisning. För att kunna ta del av denna subvention måste man dock själv betala en summa motsvarande rut-avdraget.<sup>[3]</sup>

---

3 <https://www.svd.se/avdrag-for-laxhjalp-blir-dyrt-och-ojamlikt>

Det är svårt att föreställa sig något rationellt argument för att regeringen skulle välja att subventionera ett enskilt och redan ekonomiskt privilegierat barn till tre till fyra gånger högre kostnad, i stället för att satsa resurserna efter den traditionella behovsprincipen och på de barn som behöver dem bäst. Som dessutom rent statistiskt tillhör den exakt motsatta målgruppen, de minst ekonomiskt privilegierade.

Frågan handlar alltså om resurseffektivitet i att nå de politiska utbildningsmålen om en likvärdig och kompensatorisk skola. Där framstår läx-rut som oförsvarbart, då en utbildningskostnad oavsett om det är ett skatteavdrag eller en offentlig utgift ska användas där den gör störst nytta i förhållande till målen.

Att den nordiska modellen så kraftigt subventionerar personliga tjänster frikopplar också den mekanism som i marknadssystemet finns mellan kvinnans löneinkomst och priset/lönen på de som utför personliga tjänster till hushållen. I ett offentligt finansierat system förutsätter inte en expansion av personliga tjänster en expansion av låglönesektor, då lönen i sektorn betalas av kollektiva skatteintäkter och inte indirekt av kvinnan i hushållets inkomst. Det i sig skapar en jämnare inkomstfördelning.

### *Stor offentlig sektor ger ökad jämlikhet*

De rena fördelningseffekterna av offentlig sektors storlek är betydande på grund av hur skatteintäkterna tas in och hur offentliga tjänster fördelas. Nästan två tredjedelar av samtliga skatteintäkter är skatt på arbete eller kapital. Inkomstskatten på arbete är progressiv, vilket innebär att ju högre inkomst desto högre procentuell skatt. Kapitalskatten betalas också i huvudsak av höginkomsttagare. Det innebär att höginkomsttagare betalar en oproportionerligt hög andel av alla skatteintäkter sett till sin andel av befolkningen. Offentliga tjänster däremot fördelas efter behovsprincipen och i praktiken i kronor per insats och inte procent av inkomst.

Bara det faktum att skatteintäkterna tas in i procent och betalas ut i "kronor" ger en betydande fördelningseffekt. Alla som någon gång kommit i kontakt med löneförhandlingar vet att låglöneförbund vill ha samma löneförhöjningar i kronor och höglöneförbunden i procent. Även här fungerar denna mekanism, när intäkterna tas i

form av procent och utbetalningen i praktiken sker i kronor (tillgång till tjänst).

Så även en hög skattenivå i huvudsak byggd på inkomst och kapital med så kallad plattskatt skulle vara omfördelande. När sedan progressivitet i inkomstskatten läggs till blir systemet än mer omfördelande till förmån för de med lägre inkomster.

Ökad effektivitet när tjänsterna lämnar familjen

Förutom löne- och fördelningseffekter finns också rena effektivitetseffekter av att organisera personliga tjänster via offentligt finansierad produktion, då det möjliggör att ta till vara stordriftsfördelar (skalfördelar).

Enligt studien från ITPS gav kvinnors inträde på arbetsmarknaden ett stort engångstillskott i termer av arbetade timmar och en stor produktivitetsvinst när barnomsorgen flyttade från hushållet till arbetsmarknaden. Vinsten betalade för nästan hela utbyggnaden av utbildningsväsendet sedan 1960-talet. Även om produktivitetsutvecklingen inom till exempel barnomsorgen är låg, vilket är naturligt eftersom den personliga tjänsten här inte kan ersättas utan konsekvenser för kvaliteten, gav den förändrade organisationen en momentan produktivitetsökning som bidragit till att öka nivån på produktiviteten. Förklaringen är naturligtvis att när barnomsorgen lämnar hemmet kan den organiseras mer effektivt avseende barn per personalresurs.

En offentligt finansierad produktion ger också förutsättningar för en professionalisering av personalen och därmed högre kvalitet. I dag är förskollärare en akademisk högskoleutbildning i Sverige. En lön på amerikansk nivå för ”barnpassning” är inte förenlig med högskoleutbildad personal. Det hindrar inte att de svenska lönerna också är relativt låga som en konsekvens av att det är en kvinno-dominerad sektor och att den tidigare karakteriserades av lägre utbildningskrav. I förlängningen kan det leda till allvarliga rekryteringsproblem om ambitionsnivån ska bevaras.

Den nordiska modellen med en relativt hög skattenivå kombinerat med ett stort offentligt åtagande ökar alltså teoretiskt kvinnors möjligheter att delta på arbetsmarknaden, ger en mer jämnt fördelad tillgång till personliga tjänster såsom vård, skola och omsorg, samt leder till ett effektivare utnyttjande av befolkningens arbetsutbud.

Allt detta överensstämmer också med faktiska utfall för de nordiska länder som har en relativt bättre position avseende folkhälsa, tillgång till avancerad sjukvård, jämnare fördelning av kunskap, kompetens och inkomster samt ett högre arbetskraftsdeltagande av kvinnor.

### *Skadar skatter tillväxten?*

De argument som förs fram för familje- och marknadsmodellen är främst att den relativt höga skattenivån leder till lägre tillväxt. Den beror på det nationalekonomiska antagandet att en ostörd marknad är resurseffektiv (ingen kan få det bättre utan att någon får det sämre) och att om den störs, exempelvis genom att skatter skjuter in en kil mellan exempelvis vad en arbetsgivare betalar och vad en löntagare får, kommer det att leda till ett mindre effektivt utfall.

Det kan exempelvis förstås genom att i nationalekonomiska modeller anses all arbetslöshet vara frivillig. För att förstå tankegången kan vi anta att det finns de som vill jobba för hundra kronor i timmen. Det finns också arbetsgivare som är villiga betala den lönen, men när staten lägger på en skatt på tio kronor på löntagare är nu behållningen bara nittio kronor av arbetsgivarens hundra kronor och personen avstår ifrån att arbeta och stannar hemma. Ekonomin har blivit mindre. Utgångspunkten är att det helt enkelt finns en prislapp för fördelning via skatter i form av mindre tillväxt.

I den mer extrema versionen av samma tankegång leder inte ens skattehöjningar till möjligheten att omfördela en mindre kaka, utan kakan krymper så mycket att de faktiska skatteintäkterna minskar när skattenivån höjs. Alla blir bara fattigare. Det fenomenet har inte minst tillskrivits progressiviteten i inkomstskatten.

De med högre inkomster betalar förutom kommunalskatt på cirka trettio procent också en statlig inkomstsskatt på tjugo eller tjugofem procent på de inkomster som ligger över brytpunkterna för statlig inkomstskatt, det vill säga en högre marginalsatt (den man betalar på sista intjänade hundralappen).

Den mycket enkla grundtanken bakom påståendet att skatteintäkterna faktiskt kan minska när nivån höjs är att när marginalskatten ökar anstränger sig höginkomsttagare mindre och minskar sin arbetstid. En sådan kalkyl har exempelvis gjorts av forskaren

Peter B. Sörensen (2011), som pekat på att avskaffandet av värn-skatten inte bara är självfinansierad, utan betalar sig dubbelt upp.

I en vetenskaplig artikel av nationalekonomerna Spencer Bastani och Håkan Selin (2015) konstaterar de att om löntagare betar sig i enlighet med den traditionella modellen borde det finnas många löntagare precis under nivån där marginals-katten höjs. Stämmer Sörensens påstående så borde vi alltså se en anhopning av omotiv-erade höginkomsttagare precis under inkomstgränsen för värn-skatt.

I verkligheten finns det dock ingen sådan anhopning av omotiv-erade höginkomsttagare vid värn-skattens brytpunkt. Bastani & Selin konstaterar att beteendeförändringen (elasticiteten) är noll för löntagare.

Med relativt grundläggande kunskaper i hur arbetsmarknaden fungerar är det inte så svårt att förstå avsaknaden av beteende-förändringar. För höginkomsttagare är normen heltid och det går inte som löntagare att ensidigt avvika från den, utan det kräver i praktiken arbetsgivarens medgivande. Arbetsgivaren kommer dock att tycka precis samma sak som den gjorde innan höjningen. Hade du heltid innan har du heltid efter. När det gäller övertid äger arbetsgivaren oftast också den frågan. Kort sagt: timutbudet är svårpåverkat för enskilda löntagare.

Det är också svårt att se hur det skulle gynna en höginkomst-tagare på en konkurrensutsatt arbetsmarknad att inte anstränga sig. Likaså är det också svårt att tänka sig att en arbetsgivare skulle acceptera detta på grund av att regeringen höjt marginals-katten. Med en sådan strategi kan man nog snabbt bli en före detta höginkomsttagare. Kort sagt, alla jobbar på och fokuserar på sitt – så ser både statistiken och en vanlig arbetsplats ut.

Man kan notera att Peter B. Sörensen lyckats övertyga Svenskt Näringsliv. Dock är alla inte lika övertygade. Nobelpristagaren i ekonomi Paul Krugman skrev i *New York Times* (2010-07-15) att erfarenheterna i USA ger noll stöd till idén att skattesänkningar finansierar sig själva. Tvärtom menar Krugman att Ronald Reagans stora skattesänkningar bara ledde till stora hål i statsbudgeten och kraftiga underskott – trots fagra löften om självfinansiering.

När George W. Bush återupprepade Ronald Reagans knep och återigen påstod att skattesänkningar finansierar sig själva,

konstaterade *Washington Posts* Sebastian Mallaby (2006-05-15) under rubriken "Voodoo-ekonomins återkomst" att det inte finns en enda seriös person som tror på detta. Han menade till och med att det kunde användas som test på huruvida en person var seriös.

Vidare skrev elva Nobelpristagare i ekonomi och förra Federal Reserve-chefen Janet Yellen ett öppet brev till W. Bush och menade att de sänkta skatterna bara kommer öka det redan stora under-skottet och försvåra finansieringen av nödvändiga offentliga tjänster, utan att det leder till fler jobb eller ökad tillväxt – alltså det som skulle krävas för att de skulle finansiera sig själva.

Om teorin att skatter minskar ekonomins effektivitet stämde, borde det finnas ett samband mellan tillväxt och skattenivå mellan länder. Länder med lägre skattenivå borde växa snabbare men vara mer ojämlika. Något sådant samband finns inte över tid och mellan länder. Däremot finns det ett stabilt samband mellan hög skattenivå och jämnare inkomstfördelning.

Idén att den nordiska högskattemodellens goda utfall av jämställdhet och jämlikhet skulle ha en baksida av att den gör befolkningen totalt sett fattigare är det mycket svårt att bli övertygad av.

### *Östling-problemet*

Det finns dock en tydlig baksida av den jämnare fördelningen och det är naturligtvis för de som betalar en oproportionerligt stor del av kostnaderna för det offentliga åtagandet, det vill säga de med högst inkomster. Det kan benämnas som Östling-problemet.

I en intervju med SVT:s Uppdrag granskning sade Leif Östling, ordförande för Svenskt Näringsliv, retoriskt när det upptäcktes att han ägnat sig åt avancerad skatteplanering i skatteparadis: "Vad fan får jag för pengarna?" Det han syftade på var inte de pengar han undanhållit ifrån skatt, utan de mångmiljonbelopp han hade betalt i skatt. I debatten förde många fram att det var nog rätt mycket, då han hade dubbla universitetsexamina. Kort sagt, utan gratis universitetsutbildning hade det kanske aldrig blivit någon karriär.

Även om det är ett rimligt argument, så bortser det från poängen att det aldrig har varit meningen att en så förmögen person ska få tillbaka det han/hon betalt. För de flesta gäller faktiskt att de nästan

får tillbaka alla sina skattebetalningar över livet i form av barn-omsorg, utbildning och pension, men systemet har aldrig avsetts att vara neutralt. De med de högsta inkomsterna kommer komma dåligt ut ur en "vad-fan-får-jag-för-pengarna?"-kalkyl.

Det skapar ett ekonomiskt rationellt motstånd hos resursstarka grupper mot den nordiska skattemodellen, trots dess i stor utsträckning övriga positiva utfall på samhällsnivå. Så det enkla svaret till Leif Östling är: Inte så mycket du betalt in – och så är det också tänkt.

### *Skattesänkningar inte gratis*

Det finns dock ett problem som berör "vad-fan-får-jag-för-pengarna?" mer generellt. Som tidigare konstaterats bygger en hög skattenivå på att kostnader för en del av de personliga tjänster som hushållet behöver också försvinner ur hushållsbudgeten. Om medborgarna börjar betala för offentliga tjänster i alltför hög utsträckning eller anser att de håller så dålig kvalitet att de avstår från att konsumera dem och därmed enskilt går över till en familje- eller marknadsmodell, uppstår ett allvarligt legitimitetsproblem för systemet.

Här finns stora utmaningar för den nordiska modellen. Sverige har sedan 1990-talet sänkt skatten med cirka sju procent av BNP, det motsvarar i dag runt 300 miljarder. När den förre moderatledaren Bo Lundgren inför valet 2002 utlovade skattesänkningar på 130 miljarder kronor fick han mycket hård kritik för att det ansågs orealistiskt och närmast ett systemskifte.

Det var i ett läge när Socialdemokraterna redan sänkt skattenivån under 90-talet med ett par procentenheter i förhållande till BNP. När regeringen Reinfeldt sedan sänkte skatten med drygt fyra procentenheter infriades alltså Lundgrens ambition med råge, utan större kritik och frågor om systemskifte.

Givet att dessa betydande skattesänkningar inte skulle leda till stora underskott i statsfinanserna måste motsvarande nedskärningar göras i välfärden, vilket det också gjorts då stabila statsfinanser är ett övergripande politiskt mål.

Skattesänkningarnas baksida kan alltså vara när blivande mammor protesterar mot förlossningsvården, bristande tillgång till



äldreboende eller när medarbetare i välfärden slutar på grund av stress eller hopplösa arbetsvillkor. I undersökning efter undersökning rapporterar också Kommunals medlemmar om ökad stress. I Kommunals medlemsundersökning uppger mer än en femtedel av de i äldreomsorgen och en tredjedel av de som är 35 år eller yngre att de inte vill arbeta kvar i yrket och branschen om tre år. I en enkätundersökning beställd av SKL anser också svenska folket att resurserna i välfärden var större tidigare.

Ett alltför påtagligt missnöje med välfärden kan alltså innebära ett problem utifrån "vad-fan-får-jag-för-pengarna?"-perspektiv om medborgarna börjar betala eller avstår från offentliga tjänster och därmed enskilt går över till en familje- eller marknadsmodell.

Svenskt Näringsliv och SKL menar å andra sidan att välfärden nu har rekordresurser trots skattesänkningarna. På Svenskt Näringslivs hemsida konstateras följande "Sänkt skatt ger mer välfärd = sant". Nästa fråga blir ju då, varför kö? Stressad personal? Och missnöjda medborgare med rekordresurser?

### *Stort gap mellan resurser och behov jämfört med 90-talet*

I en rapport av Arena Idé, *Lägre skatter – färre personal – större behov*, har statistik över resurserna (nationalräkenskaper) förts samman med SKL:s egen bedömning av behovsutvecklingen. I rapporten är det justerat för privat utförd välfärd. Det är annars en vanlig felkälla, vilket leder till att offentlig sysselsättning underskattas.

Den bild som framträder är ändå att fram till 1980-talet så ökade resurserna i förhållande till behoven. Men i spåren av finans- och fastighetskrisen i början av 1990-talet tvingades offentlig sektor till stora nedskärningar. För att i möjligaste mån skydda den egna personalen sköt kommuner och landsting kostnaderna för investeringarna på framtiden.

Att skjuta investeringarna på framtiden räckte dock inte. Krisen ledde också till stora personalnedskärningar och sysselsättningen har aldrig återhämtat sig. Skulle andelen kommun- och landstingsanställda vara som på 1990-talet så skulle cirka 100 000 fler ha jobb i välfärden i dag.

Den faktiska produktionen har dock inte minskat lika mycket som sysselsättningen på grund av att sjukfrånvaron föll kraftigt i spåren



av de stora uppsägningarna. Sannolikt hade en stor andel av de som sades upp relativt hög sjukfrånvaro. Men även när man ser till faktiskt utförd produktion så har gapet mellan produktion och behov ökat påtagligt sedan 1990.

När behoven inte tillfredsställs i samma utsträckning och det fattas minst 100 000 anställda borde kostnaderna vara lägre, ändå är de på samma nivå som före 1990-talskrisen. Det är detta faktum som övertolkas, men det går att förklara.

Det förklaras för det första av den ”investeringsskuld” som uppstod på 1990-talet. Investeringskostnaderna har sedan ett antal år tillbaka stigit kraftigt. Det kan gälla allt från att bygga fler äldreboenden till att underhålla befintliga byggnader eller modernisera operationssalar.

För det andra förklaras det av att kommuners och landstings inköp har ökat dramatiskt. Produktionen har bara ökat marginellt sedan 1990-talet, men inköpen har under samma period nästan fördubblats.

SKL menar att de kraftigt ökade inköpen speglar nya behandlingsmetoder och mediciner. De menar att det har minskat behovet av omvårdnad, det vill säga det som är personalintensivt. Inköpen domineras dock helt av kostnader för hyra, IT-tjänster, maskiner, livsmedel, post och transporttjänster och liknande. Detta är inte kostnader som ersätter personal utan det är kostnader som kompletterar personalens insatser.

Dessutom är nettoeffekten av nya möjligheter att kunna bota och lindra långt ifrån självklar. Ny magmedicin minskar behovet av operationer, men nya möjligheter att vårda i både början och slutet av livet ökar samtidigt resursbehoven.

Förhoppningsvis innebär kostnadsexplosionen i inköp inte bara kraftigt höjda hyror, utan också en kvalitetshöjning; lokalerna är modernare, maten godare, den tekniska utrustningen bättre och så vidare. Men oavsett om personalen har bättre lokaler och patienterna godare mat, ersätter det inte personalinsatserna. Allt annat lika måste patienterna fortfarande vårdas och maten serveras.

Det statistiken ger vid handen är att omfattande skattesänkningar har inneburit att nödvändiga förbättringar av lokaler och utrustning har betalats med minst 100 000 färre i personalbudgeten. I brist

på välfärdens viktigaste resurs, personalen, uppstår det både kö till välfärden och stress för dem som jobbar i den.

Svenskt Näringslivs och SKL:s beskrivning av ”rekordresurser” i välfärden och medborgarna som okunniga bygger på bristande insikter om vad som faktiskt hänt. Antal anställda i välfärden har inte hängt med behovsutvecklingen och högre hyror ersätter inte personal.

### *Är vi på väg att överge den nordiska modellen?*

Enligt Konjunkturinstitutet behövs för att finansiera ett bibehållet offentligt åtagande på dagens nivå (och samtidigt hålla det offentliga sparandet på noll) att skattekvoten – skatter och avgifter som andel av BNP – ökar med 2,7 procentenheter (cirka 100 miljarder) till 2040 i huvudscenariot.<sup>[4]</sup> Alternativet är givetvis att ytterligare minska det offentliga åtagandet med 100 miljarder till.

I klarspråk: kommunernas och landstingens personalbudgetar får fortsätta att betala för nödvändiga förbättringar av lokaler och utrustning om det inte sker skattehöjningar. Det kan utifrån ett ”vad-fan-får-jag-för-pengarna?”-perspektiv från hushållen riskera att systemet glider över till en familje- eller marknadsmodell – utan en demokratisk debatt.

Det är svårt att bedöma var sådana ”tipping points” ligger för olika samhällsmodeller, men det är utan tvekan så att Sverige rört sig ifrån den nordiska modellen de senaste decennierna. Som redan konstaterats finns det grupper som har starka ekonomiska motiv att önska sig en sådan utveckling, men det skulle också minska jämlikheten, jämställdheten och den sociala rörligheten. En sådan utveckling borde dock många fler ha intresse av att förhindra, men det går inte utan en relativt hög skattenivå och god leverans av de tjänster som är helt centrala för medborgarna. Allt annat är en tulipanmaros.

*SANDRO SCOCCO är chefsekonom på Arena Idé. Han har tidigare varit LO-ekonom samt chefsekonom vid AMS. Han var även chefsekonom vid ITPS fram till dess nedläggning 2009.*

---

4 <https://www.konj.se/download/18.548e4db41539311e87cb5b49/1458636530313/Bedomning-av-de-offentliga-finansernas-langsiktiga-hallbarhet.pdf>



## 4. Från progressivitet till regressivitet och minskad omfördelning – hur hamnade vi här?

*Åsa-Pia Järliden Bergström*

### *Inledning*

Hur många minns processerna kring den stora skattereformen som ägde rum 1990–1991? En stor del av dem som är politiskt verksamma nu var inte med då. Inte jag heller. Men under alla de år som jag som ekonom har jobbat med skattefrågor har reformen varit väldigt dominerande för min syn på skattefrågor. Dess grundläggande principer för ett effektivt skatteuttag är också mina.

Reformen bars fram av en stark kritik mot utformningen av skattesystemet under 1980-talet. Systemet ansågs ha blivit både komplicerat och orättvist och det starka fördelningspolitiska inslaget genom höga och progressiva skatteskalor fungerade inte i praktiken. Skatteplanering var vanligt genom möjligheter att ta ut inkomster i lågbeskattade skikt och göra avdrag mot inkomster där skatterna var höga. Den skatt som betalades in var betydligt lägre än vad skatteskalorna egentligen borde ha genererat.

De grundläggande principerna för den nya utformningen av skattesystemet blev i stället enkelhet, likformighet och rättvisa – med tyngdpunkten i horisontell rättvisa. Horisontell rättvisa karakteriseras av principen att skattebetalare med samma betalningsförmåga ska betala samma skatt. Breddningen av skattebaserna i skattereformen främjade dock även målet om vertikal rättvisa, det vill säga principen att skattebetalare med större betalningsförmåga ska betala mer i skatt, eftersom de många skatteavdragen och särskilda bestämmelserna i det gamla skattesystemet oftare gynnade höginkomstagare.

Ett viktigt mål var dessutom att skattereglerna skulle vara långsiktigt stabila. En flerpartiuppgörelse var därför en förutsättning. Skattereformen blev så resultatet av en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet. Även Centerpartiet var med på merparten av överenskommelsen. Reformen stöddes av LO och TCO. I riksdagen stöddes principerna för reformen av alla partier utom Moderaterna.

Sedan dess har mycket vatten runnit under broarna.

En schematisk historiebeskrivning av svensk skattepolitik är att vi har gått från ett olikformigt och starkt progressivt skattesystem via en stor reform med fokus på likformighet, till ett olikformigt skattesystem som snarare har regressiva inslag. Där står vi i dag. Vad hände egentligen? I detta korta papper ämnar jag ge en beskrivning av fördelningsaspekterna i den stora skattereformen 1990–1991 och de övergripande förändringar som gjorts därefter.

### *Skattereformen 1990–91 i korthet*

Målet med den stora skattereformen 1990–91 var att skattesystemet skulle bli samhällsekonomiskt effektivt och fördelningspolitiskt rättvist.<sup>[1]</sup> De huvudsakliga medlen var att bredda underlaget för beskattning – skattebaserna – och sänka skattesatserna. Arbete och sparande skulle gynnas, och villkoren för lånebaserad konsumtion och förmögenhetsuppbyggnad skulle försämrats. En likvärdig beskattning av arbetsinkomster och inkomster av kapital eftersträvades, såväl som ett system som motverkade skatteplanering och skatteflykt. Det senare var också viktigt ur ett rent fördelningspolitiskt perspektiv, eftersom det i högre utsträckning var de högavlönade som kunde styra uttaget av inkomster till lågbeskattade områden. Skattesystemet skulle vidare vara gångbart i en hårdnande internationell konkurrens. Frågan om företagskatte-reglernas betydelse för nationella ekonomiers konkurrenskraft var viktig. Avregleringen av kapitalmarknaderna skedde för Sveriges del fullt ut 1989 och därigenom hade skillnader i skatteregler mellan länder fått en ökad betydelse. Bedömningen var att i en omvärld, där företags-skattesystemen förändras i riktning mot sänkta skattesatser och bredare skattebaser, var utrymmet för nationella avvikelser begränsat.

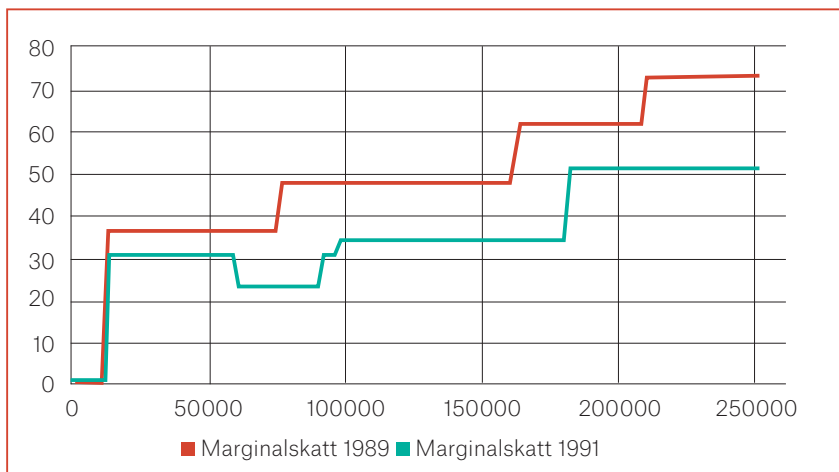
Alla skatter förutom förmögenhetsbeskattningen och arvs- och gåvoskatten kom att omfattas av reformen. Reformen innebar att skattesatserna sänktes kraftigt och skattebaserna delades upp i endast tre inkomstslag: inkomst av tjänst, inkomst av kapital och inkomst av näringsverksamhet.

---

1 Se Regeringens proposition 1989/90:110 om reformerad inkomst- och företagsbeskattning.

Skattereformen innebar en kraftig sänkning av skatten på *arbetsinkomster*. Från 1991 fick man endast två skalsteg för inkomst av tjänst, omkring 31 procent i kommunalskatt och ytterligare 20 procent i statlig skatt för inkomster över 180 000 kronor. Den högsta marginals-katten sänktes från 72 procent 1989 till 65 procent 1990 och sedan slutligen till omkring 50 procent 1991. En viktig del av den ändrade beskattningen av arbetsinkomster var att skattebasen utvidgades till att omfatta naturaförmåner som tidigare varit skattemässigt gynnade och därför blivit allt vanligare vid sidan om den kontanta lönen. Eftersom reformen innehöll en marginals-kattsänkning skulle något ges till dem med lägre inkomster. Det var bakgrunden till det som då kallades "LO-puckeln" och innebär en upptrappning och nedtrappning av grundavdraget i ett visst inkomstintervall. Reformens effekter på den marginella skattesatsen syns tydligt i Diagram 1 nedan som visar en jämförelse mellan marginals-kattesatser före och efter reformen.

**Diagram 1 Marginals-katter i procent 1989 och 1991 vid olika taxerade inkomster, kommunalskatt 31 procent**



Källa: Finansdepartementet samt egna beräkningar

För *inkomst av kapital* avskaffades progressiviteten helt och skattesatsen sattes till 30 procent. Kapitalinkomster skildes ut från inkomster av tjänst och näringsverksamhet och beskattades med en generell skattesats. Avkastningen från fastigheter, som tidigare lades samman med andra inkomster, blev nu avgränsad som kapitalinkomst. I och med att ränteavdragen då begränsades till en lägre marginalsatt och fastighetsskatten gjordes om kringsskars möjligheterna till skatteplanering och skattesubventionerna till förmögenhetsbildning minskade. Den tidigare schablonbeskattningen av (avkastningen på) fastigheter ersattes från och med 1991 med en fastighetsskatt i form av en procentsats på taxeringsvärdet.<sup>[2]</sup>

Även *företagsbeskattningen* förändrades enligt det övergripande målet om likformighet. Företagen skulle inte längre motiveras av möjligheter till lägre beskattning utan av att göra företagsekonomiskt rationella beslut. Därför sänktes skatten för vinster från 57 procent till 30 procent. Samtidigt begränsades möjligheten till avsättning till obeskattade reserver kraftigt. Sammantaget innebar förändringarna en viss höjning av den effektiva skatten, trots en kraftig sänkning av skattesatserna.

En viktig del av reformen, som också var ett stort bidrag till finansieringen, var förändringarna i *moms och miljöskatter*. Huvudlinjen var en breddning av basen för moms med samma momssats för (i stort sett) alla varor och tjänster.<sup>[3]</sup>

Skattereformen omfattade 97 miljarder kronor i skattesänkningar med finansiering. I tabellen nedan syns en uppställning av reformens kostnader och finansiering.

---

2 Som ska motsvara cirka 75 % av marknadsvärdet på fastigheten.

3 Dagstidningar och kultur var fortfarande undantagna. Den generella momssatsen sattes till 23,46 procent men höjdes fr.o.m. 1 juli 1990 till 25 procent. Ganska snart infördes också en lägre skattesats på livsmedel samt hotell- och restaurangtjänster.

**Tabell 1 Skattereformens budgeteffekter enligt ursprunglig kalkyl**

Genomsnitt för 1991–1993 (mdr kr, 1991 års priser)

|                                                               |             |
|---------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Budgetförsvagningar</b>                                    |             |
| Sänkt statlig inkomstskatt för individer                      | 89,1        |
| Fördelningspolitiska åtgärder*                                | 8,2         |
| <b>Summa kostnad</b>                                          | <b>97,3</b> |
| <b>Budgetförstärkningar</b>                                   |             |
| Bredare skattebas, arbetsinkomster                            | 12,7        |
| Bredare skattebas, personlig kapitalinkomst och egendomsskatt | 38,6        |
| Moms och andra indirekta skatter                              | 28,4        |
| Bolagsskatt                                                   | 1,2         |
| Andra intäkter                                                | 9,2         |
| Dynamiska effekter                                            | 5           |
| <b>Summa finansiering</b>                                     | <b>95,1</b> |

\* Höjda barn- och bostadsbidrag.

Källa: *Svensk skattepolitik i teori och praktik*, Bilaga 1 till SOU 1995:104, s. 178.

Finansieringen av skattesänkningarna skulle ske genom att skattebaserna för skatt på kapitalinkomster, arbetsinkomster och konsumtion ökade. Skattereformen beräknades vara underfinansierad med cirka fem miljarder kronor i en statisk beräkning.<sup>[4]</sup> Detta beräknades dock kunna betalas med dynamiska effekter, det vill säga att marginalskattesänkningarna skulle leda till ett ökat arbetsutbud, vilket i sin tur skulle ge ett ökat skatteunderlag.

### *Fördelningseffekter av reformen*

Den stora sänkningen av statlig skatt gynnade alla, men främst dem som tjänade mest. Tanken var att fördelningsprofilen skulle jämnas ut genom att dessa grupper tvingades ta upp fler inkomster till beskattning. Den breddade skattebasen för kapitalinkomster och reavinster samt minskade värden på underskottsavdrag skulle också bidra till att höginkomsttagarna betalade för sina egna marginalskattesänkningar. Tillsammans med en ökad

---

4 Räknat som genomsnitt för 1991–1993, på 1989 års skattebaser.



omfördelning via transfereringar<sup>[5]</sup> skulle reformen ge en jämn fördelningsprofil.

Den utvärdering som Kommittén för utvärdering av skattereformen gjorde i efterhand visade dock att höginkomsttagarna fick ett bättre utfall av skattereformen än vad som beräknats 1989.<sup>[6]</sup> Utfallet berodde i första hand på att höginkomsttagarna inte betalade kapitalinkomstskatter i den omfattning reformen förutsatte. Beroende på den kraftiga nedgången i konjunkturen var exempelvis basen för beskattning av avkastning på aktier betydligt mindre 1992 än 1989. Ytterligare ett skäl till att skattereformen inte uppfyllde de fördelningspolitiska målen var att planerade förstärkningar i bidragssystemet, exempelvis höjningen av barnbidraget, inte genomfördes fullt ut. Skattereformen skulle dessutom visa sig vara betydligt mer underfinansierad än de 5 miljarder som låg i beräkningen. En reviderad beräkning visade att reformen i stället kunde uppskattas vara underfinansierad med cirka 25 miljarder kronor (genomsnitt 1991–1993). När man dessutom antar att skattereformen i sig till viss del bidrog till lågkonjunkturen, innebär det att den verkliga underfinansieringen var ytterligare 10 miljarder kronor, vilket sammantaget gav en negativ budgeteffekt på 35 miljarder kronor per år under dessa tre år.<sup>[7]</sup>

### *Vad hände sen?*

Före skattereformen var vertikal rättvisa en mycket central del i utformningen av skattesystemet, vilket kom till uttryck i ett progressivt skattesystem som omfattade allt fler. Inför genomförandet av reformen rädde dock en tydlig enighet om att det progressiva inslaget i skattesystemet hade blivit för stort.

Principen vertikal rättvisa byttes mot större fokus på horisontell rättvisa – det vill säga att lika inkomster skulle beskattas lika. Detta syntes tydligt i förändringen av marginalskatteskalorna som visas i diagram 1. En bild av utvecklingen av den högsta marginalskatten från 1975 och fram till i dag ger ytterligare en bild av utvecklingen i progressiviteten.

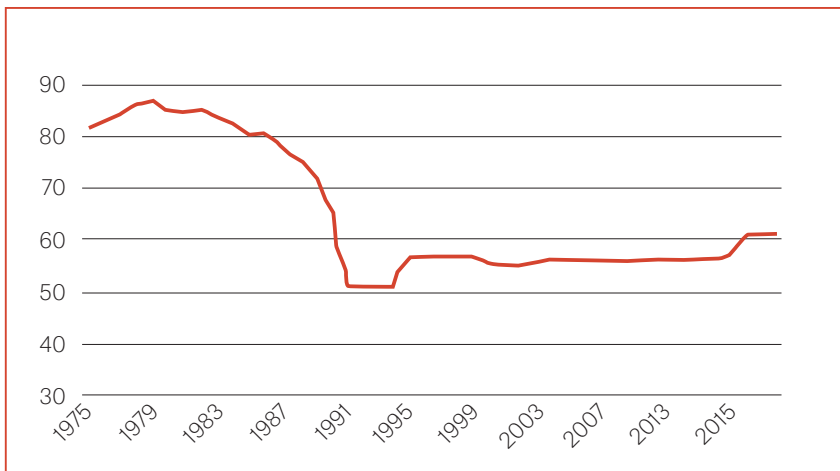
---

5 Höjda barn- och bostadsbidrag.

6 KUSK (1995), *Skattereformen 1990–1991. En utvärdering*, SOU 1995:104.

7 Regeringens proposition 1997/98:1 Bilaga 6, 1990–91 års skattereform – en värdering.

**Diagram 2 Högsta marginalsatt i procent, 1975-2018**



Källa: Ekonomifakta

Efter skattereformen har en hel del beslut fattats som har påverkat marginalsatteskalorna för olika inkomster och dessutom inneburit avsteg från principen om att lika inkomster ska beskattas lika.

Några avsteg från reformen gjordes direkt i form av undantag på momsområdet. Mellan 1992 och 1994 gjordes en rad lättnader i kapitalbeskattningen (som sedan återställdes under nästa regering). En hel del förändringar på skatteområdet var föranledda av budgetsaneringen 1995–1998 (exempelvis införandet av egenavgifter i pensionsförsäkringen, samt införandet av den tillfälliga värnsskatten – som sedan permanentades). 1996 kom den stora sänkningen av momsen på livsmedel och året därpå beslutades om selektiva nedsättningar i socialavgifterna. Fastighetsskatten har ändrats vid flera tillfällen mellan 1996 och 2007.<sup>[8]</sup>

Redan i början av 2000-talet höjdes röster om att principerna för reformen borde återtas. Motivet var de många avsteg som gjorts under det på reformen efterföljande decenniet.<sup>[9]</sup> Få

8 För en bra genomgång av skatteförändringar 1991 till 2009 se Lewin, B. (2009), *Efter skattereformen - en genomgång av svensk skattepolitik 1992–2009*. Underlagsrapport till Riksrevisionen.

9 Se t.ex. SOU 2002:47, *Våra skatter?* Betänkande från Skattebasutredningen.

förändringar gjordes dock i den riktningen. Under den borgerliga regeringsperioden 2006–2014 följde i stället en rad tydliga avsteg från likformighetsprincipen i form av jobbskatteavdraget, införandet av kommunal fastighetsavgift i stället för statlig fastighetsskatt, lägre arbetsgivaravgifter för unga, lägre moms på restaurang- och cateringtjänster, skattelättnader på sparande i form av ISK<sup>[10]</sup>, rut-avdrag och stora lättnader i 3:12-reglerna. Förutom en vilja att kraftigt sänka skatter generellt kan denna period möjligen karakteriseras av en strävan *efter optimal beskattning*.<sup>[11]</sup> Likformighet har inte varit ledstjärnan under perioden.

I tabell 2 redovisas några av de större avstegen från en likformig beskattning som finns i dagens skattesystem, utifrån hur de redovisas i regeringens årliga sammanställning av effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen.

**Tabell 2 Sammanställning av större skatteutgifter, mdr kr**

|                               | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Jobbskatteavdraget            | 109         | 113         | 116         | 119         |
| Fastighetsskatt, löpande      | 30          | 28          | 29          | 30          |
| Fastighetsskatt, reavinst     | 13          | 15          | 18          | 20          |
| Lättnader i 3:12-reglerna     | 11          | 12          | 12          | 13          |
| Livsmedelsmoms                | 29          | 30          | 31          | 33          |
| Moms, restaurang och catering | 11          | 11          | 12          | 12          |
| Rut och rot                   | 14          | 15          | 15          | 16          |
| <b>Totalt</b>                 | <b>216</b>  | <b>222</b>  | <b>233</b>  | <b>243</b>  |

Källa: Regeringens skrivelse 2017/2018:98: *Redovisning av skatteutgifter 2018*. Utgifter för jobbskatteavdraget från Regeringens proposition 2017/18:1, *Budgetpropositionen* för 2018.

10 ISK – investeringssparkonto. Denna sparform infördes 2012 och innebär att kapitalet beskattas enligt en schablon. Sedan 2018 är den statslåneräntan + 1 %.

11 Teorin om optimala skatter handlar om att skatter ska utformas så de på minsta möjliga sätt påverkar individers eller företags beteende. Det är dock en ganska tillåtande beskrivning av utformningen av politiken. Många skatter sänktes med argumentet att det skulle få positiva effekter på arbetsutbud, -efterfrågan och sysselsättning, men andra skatter, som förmögenhetsskatten och fastighetsskatten, sänktes av helt andra skäl. Se t.ex. LO (2008), *Vad händer med skatterna? Kommentar till skatteförändringar år 2007 och 2008* för en diskussion om detta.

## *Omfördelning då och nu*

Omfördelning efter reformen skulle i mindre utsträckning åstadkommas genom progressiva skatter och i större utsträckning genom att inkomstagare betalar skatt efter förmåga och välfärd fördelas efter behov. För LO:s del innebar det att vi omfamnade idén med likformiga skatter – breda och likformiga skattebaser ger möjlighet till större skatteuttag och en mer omfattande välfärdssektor.

I välfärdssektorn inkluderas såväl konsumtion av välfärds-tjänster och fördelning av transfereringar, som inkomstrelaterade försäkringar och generella eller inkomstberoende bidrag. De individuellt inriktade offentliga tjänsterna motsvarar nästan 20 procent av BNP medan de kontanta inkomstöverföringarna från offentlig sektor uppgår till knappt 15 procent av BNP.<sup>[12]</sup> Den inneboende fördelningskraften i generella system är att alla medborgare betalar in skatt i relation till inkomsten och sedan får tillgång till barnbidrag i förhållande till antalet barn, sjukvård i relation till sitt allmänna hälsotillstånd, arbetslöshetsersättning när de är arbetslösa och äldreomsorg med avstamp i behovet av vård på grund av åldersrelaterade åkommor. Exempelvis sker här en omfördelning från män till kvinnor då kvinnor som grupp inte fullt ut finansierar den offentliga konsumtion de använder över livet.<sup>[13]</sup>

Den offentliga konsumtionen verkar dessutom kraftigt utjämnande på inkomstfördelningen varje år. Enligt regeringens fördelningspolitiska redogörelse är värdet av välfärdstjänsterna större i de lägre inkomstgrupperna än i de högre.<sup>[14]</sup> Den samlade effekten när värdet av offentliga välfärdstjänster adderas till den disponibla inkomsten är att inkomstskillnaderna minskar med 23 procent.<sup>[15]</sup>

---

12 Regeringens proposition 2016/17:100, 2017 års ekonomiska vårproposition, bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse (s. 29)

13 Löfgren (2013), *Effektiv omfördelning över livet*, LO 2013.

14 Fördelningspolitisk redogörelse 2017, dia 7.2 s. 31.

15 Enligt SCB var den svenska Gini-koefficienten för faktorinkomster 0,508 år 2015, skatter och transfereringar bidrog sedan till att Gini-koefficienten för ekonomisk standard (disponibelinkomst justerad efter hushållssammansättning) minskade till 0,316. När inkomsten för samtliga individer utökas med värdet av välfärdstjänsterna minskar inkomstskillnaderna mätt med Gini ytterligare – till 0,244. Se Regeringens proposition 2016/17:100, 2017 års ekonomiska vårproposition, bilaga 2 *Fördelningspolitisk redogörelse* (tabell 7.3 sidan 31).

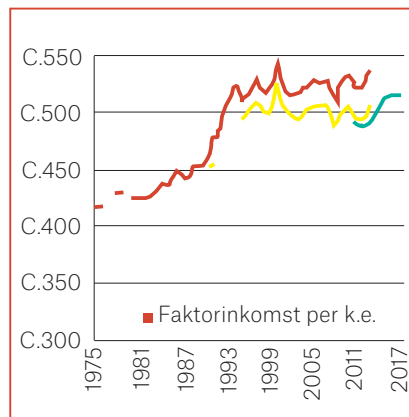
De mer direkt omfördelande systemen finns också – i form av den progressiva statliga inkomstkatten på arbete och de behovsprövade bidrag som fungerar som det yttersta skyddsnätet mot ren fattigdom – försörjningsstöd, bostadsbidrag och garantipension.

Min syn, att breda skattebaser och omfattande generell välfärd är den bästa modellen för omfördelning, gäller fortfarande. Men något verkar ändå gått snett på vägen. Inkomstskillnaderna har inte minskat utan ökat. Denna ökning började redan i början av 1980-talet. Den stora skattereformen satte inte stopp för det – snarare tog ökningen fart under mitten av 1990-talet.<sup>[16]</sup> En drivande faktor bakom ökade inkomstskillnader under första delen av 1990-talet var ökade skillnader i faktorinkomster. Detta kan lite grovt sägas hänga samman med att arbetslösheten ökade mycket kraftigt under denna period, samt att kapitalinkomsterna ökade kraftigt vid avregleringen och internationaliseringen av de finansiella marknaderna. Men sedan mitten av 1990-talet har Gini-koefficienten för faktorinkomster legat konstant på strax över 0,5 medan Gini för de disponibla inkomsterna har fortsatt att öka från cirka 0,23 till runt 0,32 år 2016.

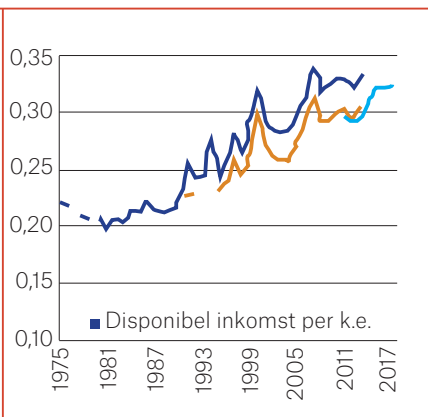
---

16 Mätt som utvecklingen av Gini-koefficienten för disponibelinkomster per konsumtionsenhet.

**Diagram 3 A Gini-koefficienten för faktorinkomster\* 1975-2016,**



**Diagram 3 B Gini-koefficienten för disponibelinkomster\*\* 1975-2016**



Källa: SCB, statistikdatabasen

\* Faktorinkomst är summan av löneinkomst, företagarinkomst, inkomst från fåmansföretag, ränta och utdelning samt kapitalvinst och kapitalförlust.

\*\* Disponibel inkomst är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. Redovisningen är inklusive kapitalvinst/kapitalförlust, det vill säga den vinst/förlust som uppkommer vid försäljning (realisering) av tillgångar, t.ex. aktier, fonder eller fastigheter.

## Utvecklingen inom OECD

Denna utveckling med ökad spridning i disponibelinkomster har varit gemensam för många OECD-länder. Sverige är dock ett av de länder där inkomstskillnaderna har ökat mest de senaste decennierna. En central anledning till detta ser då ut att vara en försvagad omfördelning via skatter och transfereringar. Just detta fenomen studeras i en nyligen utkommen rapport från OECD, som jämför omfördelningen i den arbetsföra befolkningen (18–64 år).<sup>[17]</sup> I studien mäts den omfördelnde effekten av skatter och transfereringar som skillnaden mellan Gini-koefficienten för marknadsinkomster och Gini-koefficienten för disponibelinkomster för den arbetsföra befolkningen, pensioner är sålunda inte inkluderade.<sup>[18]</sup>

Fysiska personers inkomstskatter tillsammans med transfereringar omfördelar, enligt rapporten, i snitt drygt 25

17 OECD (2017), *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 1453.

18  $R_{\text{absolut}} = G^m - G^d$ ,  $R_{\text{relativ}} = (G^m - G^d) / G^m$ . Se definition sid 25 OECD-rapporten.

procent av marknadsinkomsten inom OECD.<sup>[19]</sup><sup>[20]</sup> Spridningen mellan länder är dock mycket stor – från enbart 5 procents omfördelning i Chile till uppemot 40 procent för Irland. För Sveriges del ligger denna omfördelning nära OECD-snittet. Enligt detta mått har Sverige en mindre omfördelning än de andra nordiska länderna (utom Island som ligger på samma nivå).<sup>[21]</sup>

I genomsnitt är transfereringar den största omfördelaren i OECD-länderna men skatter spelar en relativt större roll i länder där omfördelningen är mindre, som exempelvis i Japan, Korea, Israel och USA.<sup>[22]</sup> När det gäller transfereringar är socialförsäkringar den största omfördelaren, vilket har med omfattningen av transfereringarna att göra. Riktade bidrag kan ha stor betydelse för utsatta hushåll men utgör naturligt nog en mindre del av den totala omfördelningen. Graden av omfördelning i ett land är sålunda kopplad till omfattningen av mer generella transfereringssystem och det totala skatteuttaget.<sup>[23]</sup>

Även generella välfärdstjänster fungerar kraftigt omfördelande inom OECD-länderna, enligt en kortare utveckling i studien. Trots att utgifter för vård och utbildning, exempelvis, inte fördelas med avseende på inkomst har de en starkt inkomstutjämnande effekt.<sup>[24]</sup> En beräkning visar att dessa utgifter höjer hushållsinkomsterna med i genomsnitt 22 procent,<sup>[25]</sup> där en stor effekt syns i form av fördelning av vård- och utbildningsutgifter som höjer hushållsinkomsterna med mellan 21 och 25 procent i inkomstkventil ett (de 20 procent av befolkningen som har lägst inkomster) och med enbart 3,5–4 procent i kvintil fem.

---

19 I studien inkluderas även socialavgifter som betalas direkt av arbetstagaren. Denna del av studien omfattar dock inte ”in-kind transfers”, dvs. välfärdstjänster, eller konsumtionsskatter.

20 Obs att det som studeras är omfördelning vid en viss tidpunkt, inte ur ett livscykelerspektiv.

21 Se figur 10, sidan 30 i OECD-rapporten.

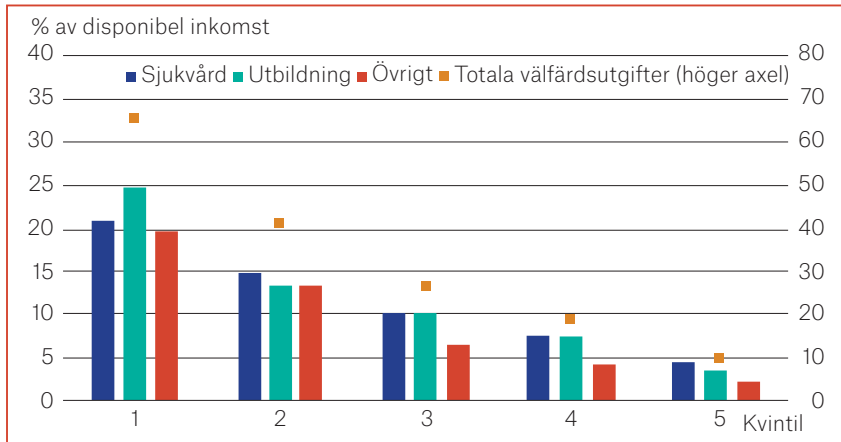
22 Se figur 6, sidan 20 i OECD-rapporten.

23 Se figur 11, sidan 31 i OECD-rapporten.

24 Denna beräkning är gjord för den totala befolkningen, och innefattar utgifter för vård, utbildning, boende, barn- och äldreomsorg, se Box 1 sidan 21 i rapporten.

25 Genomsnitt av nio OECD-länder: Australien, Österrike, Frankrike, Israel, Mexiko, Nederländerna, Slovenien, Sverige och USA.

**Diagram 4 Vårldsfutgifter i % av disponibelinkomst, fördelade på hela befolkningen. Genomsnitt för nio OECD-länder.**



Källa: OECD

Den övergripande bilden inom OECD är alltså att det är utgiftssidan i en budget som ger den största omfördelningen. Transfereringar inklusive försäkringar står för tre fjärdedelar av omfördelningen i genomsnitt. Skatter är självklart inte oviktiga, de bidrar till den sista fjärdedelen i denna studie. Skatterna i sig är dock inte lika omfördelande i sig som de utgifter de finansierar, i form av generella bidrag och försäkringsersättningar men också i form av generella välfärdsutgifter.

Inom de flesta OECD-länder har dock (den relativa<sup>[26]</sup>) omfördelningen via skatter och transfereringar minskat mätt från mitten av 1990-talet och fram till i dag. Den största minskningen skedde mellan mitten av nittio-talet och mitten av 2000-talet. Finanskrisen 2008–09 mildrade denna utveckling, mycket genom att de automatiska stabilisatorerna<sup>[27]</sup> verkade i många länder under denna period. Men flera länder använde sig även av aktiva finanspolitiska åtgärder riktade till utsatta grupper för att motverka krisen. Under perioden 2010 till 2014 fortsatte dock den negativa utvecklingen. Den relativa omfördelningen i skatte- och

26 Se tidigare definition av omfördelning i not 18.

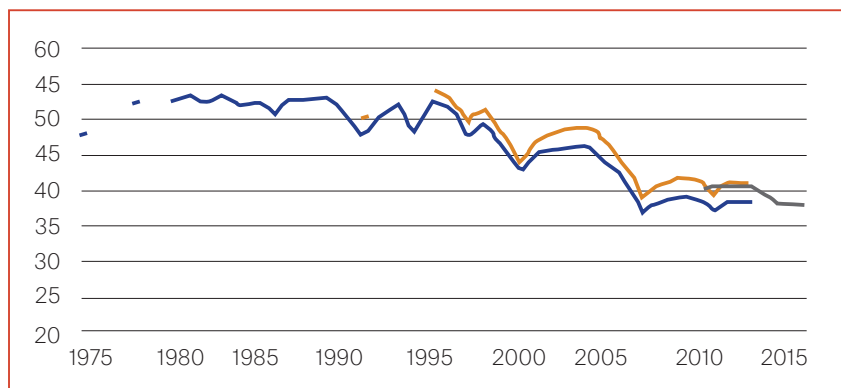
27 Framför allt en automatisk ökning av utgifter för arbetslöshetsersättning.



transfereringssystemet för ett genomsnittligt OECD-land har minskat från cirka 32 procent 1995 till knappt 27 procent 2014.<sup>[28]</sup> För Sveriges del är denna minskning betydligt mer dramatisk – från drygt 40 procents omfördelning 1995 till dagens knappa 27 procent.<sup>[29]</sup> Observera att detta är den arbetande befolkningen och att ökad eller minskad omfördelning även kan bero på ökade eller minskade behov. Exempelvis var den svenska arbetslösheten lägre 2014 (8 procent) än 1995 (10 procent). Hela den minskade omfördelningen förklaras dock sannolikt inte av det.

Nedan syns differensen mellan Gini-koefficienterna för marknadsinkomster och disponibelinkomster för Sverige. Enligt SCB har den minskat, från att ha legat runt 52 procent från slutet av 1970-talet fram till mitten av 1990-talet, till nuvarande 38 procent.<sup>[30]</sup> Detta visar att minskad omfördelning via skatter och transfereringar har bidragit till de ökade inkomstskillnaderna under perioden.

**Diagram 5** Differens mellan Gini-koefficienterna för marknadsinkomster och disponibelinkomster, 1975–2016



Källa: SCB, statistikdatabasen.

28 Här ett genomsnitt av 15 och 30 OECD-länder.

29 Se figur 15 B, sidan 38 i OECD-rapporten.

30 Källa: SCB, uppgifterna är baserade på undersökningarna Hushållens ekonomi (HEK) respektive Inkomster och skatter (IoS).

I genomsnitt spenderade OECD-länderna 12 procent av BNP på välfärdstjänster och transfereringar till den arbetsföra befolkningen 2013.<sup>[31]</sup> För Sveriges del var denna siffra drygt 17 procent, bara Belgien och Danmark hade större utgifter. Sverige är dock ett av de länder som har minskat transfereringsutgifterna mest mellan 1995 och 2013, med nästan 4 procentenheter, enligt OECD-studien.<sup>[32]</sup> Det ska alltså tilläggas att en sådan minskning på makronivå beror av förändringar i såväl ersättningsnivå och regelverk som behoven i systemen (till exempel antalet arbetslösa och sjuka). Även totala välfärdsutgifter har minskat under perioden för Sveriges del, med drygt 3 procent.

Diagrammet nedan visar hur de svenska inkomstersättningar-  
na inom olika områden har utvecklats, som andel av BNP, under  
perioden 2000 fram till i dag. Det syns tydligt att omfattningen av  
kostnaden för sjukskrivningar och sjuk- och aktivitetsersättning har  
fallit kraftigt under perioden, från drygt 3,5 procent av BNP till cirka  
2 procent av BNP. En orsak är minskade ohälsotal,<sup>[33]</sup> en annan är en  
fallande ersättningsgrad.

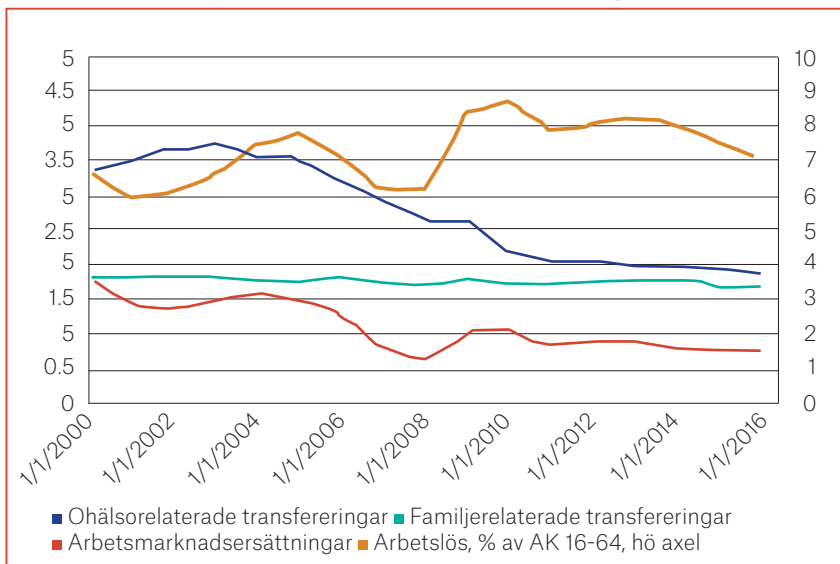
---

31 Här innefattas inte pensioner och pengar till skolan. (Se s. 10 i rapporten.)

32 Se figur 1, sidan 11 i rapporten.

33 Minskat antal sjukpenningdagar och minskat antal personer med sjukersättning.

**Diagram 6 Sociala transfereringar 2000–2016, procent av BNP (vänster axel) samt arbetslöshet i procent av arbetskraften 16–64 år (höger axel).**



Källa: KI (2017), Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna, Specialstudier, nr 54. Februari 2017. Samt SCB, AKU.

Även de arbetsmarknadsrelaterade ersättningarna har fallit som andel av BNP.<sup>[34]</sup> På samma sätt kan detta relateras till såväl perioder av minskad arbetslöshet som försämrade ersättningar. En snabb blick på arbetslösheten som andel av arbetskraften 2000 jämfört med 2016 visar dock att skillnaden inte är avgörande och perioder av ökande arbetslöshet inte har inneburit motsvarande ökning av utgifterna som andel av BNP. Mycket av utgiftsminskningen i dessa ersättningar kan alltså relateras till sämre försäkringar. Täckningsgraden för arbetslöshetsförsäkringen<sup>[35]</sup> har dessutom minskat med 37 procentenheter i Sverige mellan 2007 och 2014, varav den största minskningen skedde mellan 2007 och 2009,<sup>[36]</sup> då den borgerliga Alliansen genomförde kraftiga

34 I arbetsmarknadsersättningar ingår arbetslöshetsförsäkring, aktivitetsstöd och etableringsersättning.

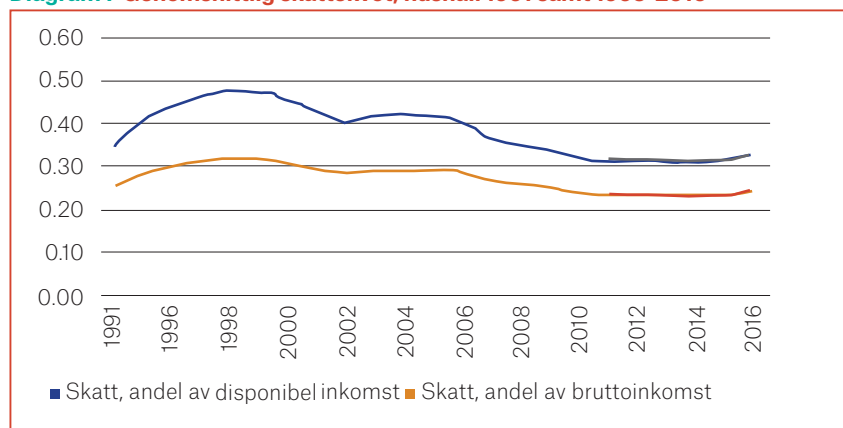
35 Mätt som mottagare av arbetslöshetsersättning i procent av arbetslösa.

36 Se figur 27, sidan 62 i rapporten.

försämringar och fördyringar av arbetslöshetsförsäkringen vilket medförde att en mycket stor grupp (nära en halv miljon löntagare) gick ur a-kassan.<sup>[37]</sup>

De genomsnittliga skatterna för hushållen inom OECD motsvarade 2015 cirka 35 procent av BNP, vilket är förhållandevis oförändrat jämfört med mitten av 1990-talet.<sup>[38]</sup> För Sveriges del låg denna kvot på dryga 40 procent 2015. I jämförelse med många andra OECD-länder har den svenska skattekvoten för hushållsinkomster minskat förhållandevis mycket – med nästan 3 procentenheter. Det är framför allt fysiska personers inkomstskatter som har minskat under denna period. En bild av de svenska hushållens skattekvot, mätt som andel av disponibelinkomsten,<sup>[39]</sup> visar tydligt på den stora minskningen, från 41 procent 1995 till 33 procent 2016.

**Diagram 7 Genomsnittlig skattekvot, hushåll 1991 samt 1995-2016**



Källa: SCB, HEK samt inkomster och skatter

37 Källa: Arbetslöshetskassornas samorganisation.

38 I OECD-studien ingår fysiska personers inkomstskatter, konsumtionsskatter, socialavgifter, företagsskatter och fastighetsskatter. Se figur 3, sidan 15 i rapporten.

39 Källa: SCB.

## Vinnare och förlorare

OECD gör en uppdelning av omfördelning mellan olika inkomstgrupper.<sup>[40]</sup> Enligt detta mått är Sverige ett av de länder som omfördelar mest från höginkomsttagare till låginkomsttagare 2013, tillsammans med Danmark, Finland och Norge. Andelen för disponibelinkomsten är 7 procent lägre än marknadsinkomstandelen för höginkomsttagarna vilket speglas i det omvända för låginkomsttagarna – 6 procent högre. Även medelklassen (Q2–Q4) får en positiv omfördelning på resterande 1 procent. I många länder inom OECD är omfördelningen likartad mellan medelinkomsttagare och låginkomsttagare. Över tid har dock omfördelningen till låginkomsttagare minskat inom OECD och som en spegling av det har de övre medelklasshushållen och höginkomsttagarhushållen vunnit på den minskade omfördelningen. Sverige tillhör de länder där detta skifte är störst.<sup>[41]</sup> De största förlorarna på minskad omfördelning är låginkomsttagarhushållen medan vinnarna befinner sig bland de 20 procent av befolkningen som har högst inkomster.

Enligt Finansdepartementets fördelningspolitiska redogörelse kan drygt 70 procent av Gini-koefficientens ökning mellan åren 1995 och 2016 kopplas till utvecklingen i den övre halvan av inkomstfördelningen (och mer än en fjärdedel till topprocentens inkomstutveckling).<sup>[42]</sup>

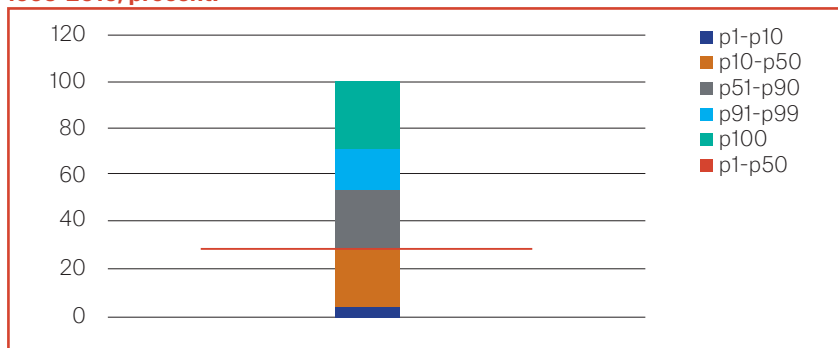
---

40 Inkomsttagarna delas in i kvintiler och grupperas som Q1 = låginkomsttagarhushåll, Q2 = lägre medelklass, Q3 = medelklass, Q4 = övre medelklass, Q5 = höginkomsttagarhushåll. För respektive grupp jämförs andel av marknadsinkomst med andel av disponibelinkomst för ett omfördelningsmått.

41 Se figur 18, sidan 43 i rapporten. Siffror för Sverige endast för åren 1995–2005.

42 Finansdepartementet (2018), 2018 års ekonomiska vårproposition, Bilaga 2, *Fördelningspolitisk redogörelse*. (tabell 2.2 s10)

**Diagram 8 Olika percentilsgruppers bidrag till Gini-koefficientens förändring 1995-2016, procent.**



Källa: Finansdepartementet 2018

### *Hur mycket av vad?*

Resultaten i OECD-studien är att den minskade omfördelningen framför allt har drivits av en neddragning av transfereringar men att den omfördelande effekten av hushållens skatter också har minskat. I detta underlag finns endast siffror för Sverige fram till 2005. I regeringens fördelningspolitiska redogörelse finns dock en redovisning av hur olika delar av inkomster och skatter har bidragit till Gini-koefficientens ökning mellan 1995 och 2016. Enligt denna ger kapitalinkomster det i särklass största bidraget till de ökade inkomstskillnaderna. Som nummer två är det förändringen i skatter som har bidragit mest till ökningen i Gini (dock inte kapitalinkomstskatter som i stället hållit tillbaka ökningen som resultat av kapitalinkomsternas ökade betydelse i toppen av inkomstfördelningen). Ett visst bidrag har också kommit från förändringen i skattefria transfereringar. När det gäller skatternas pådrivande av inkomstskillnaderna kan perioden delas in i två, där införandet av värnskatten och egenavgifterna i pensionssystemet gjorde att skatternas utjämnande effekt ökade under andra halvan av 1990-talet. Därefter har kompensationen för egenavgifterna, jobbskatteavdragen, reformeringen av fastighetsskatten och slopandet av förmögenhetsskatten lett till att inkomstskatternas utjämnande effekt har minskat.<sup>[43]</sup>

43 Finansdepartementet (2018), 2018 års ekonomiska vårproposition, Bilaga 2, *Fördelningspolitisk redogörelse*, (tabell 2.3 sidan 11).

OECD drar slutsatsen att det främst är två övergripande förändringar som ligger bakom utvecklingen med mindre omfördelning via skatte- och transfereringar. En är att många länder har genomgått en period med policyreformer inriktade på att öka sysselsättningen för arbetslösa och arbetsutbudet hos grupper utanför arbetsmarknaden genom att öka de ekonomiska incitamenten för att arbeta. Att öka de ekonomiska incitamenten för dessa grupper innebär en försämrade ersättning vid arbetslöshet och olika typer av ersättning vid sjukdom. Den andra förändringen är att arbetsmarknaden har utvecklats mot att innehålla fler atypiska och osäkra anställningar. Dessa är mer sällan täckta av traditionella socialförsäkringar och därmed har den omfördelande effekten i stort minskat. En intressant slutsats i rapporten är att det är länderna med en "socialdemokratisk välfärdsmodell" som har minskat sina omfördelande inslag mest under den studerade perioden, dvs. de nordiska länderna inklusive Sverige.<sup>[44]</sup> Arbetslösheten i dessa länder var mycket hög under 1990-talskrisen, vilket är en del av förklaringen – men inte hela.

För Sveriges del kan vi då lägga till den kraftiga neddragningen av skatter som en bidragande effekt.

### *Hur går vi framåt?*

I en jämförelse mellan OECD-länderna är Sverige det land (2013) som har näst högst skattekvot på personliga inkomster, medan progressiviteten i skattesystemet är betydligt lägre än i flertalet länder. Ändå tillhör Sverige de länder som har den största omfördelningen via skatterna. En slutsats i studien är att omfattningen av skatter och transfereringar är av större betydelse för omfördelningen än progressiviteten i skatterna eller hur riktade transfereringarna är. För att uppnå större omfördelning kan det således vara mer effektivt att öka omfattningen av systemen snarare än att öka progressiviteten i exempelvis skatterna.<sup>[45]</sup>

I den stora skattereformen 1990 var majoriteten av partierna överens om hur det svenska skattesystemet skulle utformas. Motivet

---

44 Se figur 14, sidan 36 i OECD-rapporten.

45 Se figur 24, sidan 57 i OECD-rapporten.

till reformen var att skattesystemet skulle bidra till en uthållig och rättvis finansiering av välfärden och man tog stora steg mot ett likformigt system. Skattesystemet styrs i dag inte längre av tankar om likformighet och rättvisa. Jobbskatteavdraget, livsmedelsmomsen, kapitalbeskattningen och den nya fastighetsavgiften har inneburit stora skattesänkningar samt stora avsteg från ett enhetligt skattesystem.

De stora skattesänkningarna som har genomförts sedan millennieskiftet har varit skadliga ur ett fördelningsperspektiv. Inriktningen har dessutom varit sådan att skattesystemet på flera områden istället fått regressiva inslag, d.v.s den procentuella skatten minskar när inkomsterna ökar. Detta måste rättas till. Men det är inte framför allt genom en ökad progressivitet i skattesystemet som vi tar oss tillbaka till en högre grad av omfördelning, utan snarare genom att i större utsträckning återgå till en enhetlig skattekvot som kan användas till att finansiera ökade välfärdsutgifter i framtiden.

Ett större skatteuttag skapar ett behov av att ha så breda baser för beskattningen som möjligt, för att minimera orättvisa och snedvridande effekter av skatterna. Det innebär att alla inkomster bör ingå i beskattningsunderlaget på samma sätt. För att göra beskattningen rättvis bör därför jobbskatteavdraget omvandlas till ett generellt grundavdrag, lika för alla inkomster. Om det kommer att innebära högre eller lägre skatt får avgöras av helheten.<sup>[46]</sup>

I dag finns dessutom en stor mängd skatteregler inom kapitalbeskattningsområdet som innebär avsteg från principer om likformighet och rättvisa. Dessa bör ses över och ingå i en likformig kapitalbeskattning. Fastighetsskatten är det mest flagranta avsteget. Sverige har i dag nästan den lägsta fastighetsskatten inom OECD, som andel av BNP. Utformningen är sådan att skatten blir regressiv, det vill säga lägre procentuellt sett ju högre värdet på fastigheten är. Finansdepartementet beräknar i sin redovisning av skatteutgifter att skillnaden mellan en kapitalskatt på fastighetens reala direkt-

---

46 Ett jobbskatteavdrag som är lika för alla beräknas minska skatteintäkterna med totalt 19,7 miljarder år 2018 och bidrar till att minska inkomstskillnaderna eftersom det innebär en skattesänkning för personer med arbetslöshetsersättning, föräldra- och sjukpenning. Källa: SCB och egna beräkningar i FASIT.



avkastning<sup>[47]</sup> för egna hem<sup>[48]</sup> och dagens kommunala fastighetsavgift är 19 miljarder kronor för innevarande år. Motsvarande skatterabatt för bostadsrätterna är 8,9 mdr kr (se tabell 2). En förändring mot en riktig fastighetsskatt skulle vara en fördelningspolitiskt mycket träffsäker reform.<sup>[49]</sup>

Den lägre momsatsen på livsmedel och restaurangtjänster gör att momsintäkterna blir drygt 40 miljarder lägre per år än de skulle varit med en likformig beskattning. Möjligheten för individer att få skattereduktion för hushållsnära tjänster och reparation och tillbyggnad hemma kostar staten ytterligare cirka 15 miljarder per år.<sup>[50]</sup>

Sverige behöver en ny tyngdpunkt i skattesystemet. Vi behöver röra oss kraftigt ifrån den negativa fördelningspolitiska inriktning som nuvarande system innebär mot betydligt mer jämlika och likformiga skatter som bidrar till att finansiera de stora behoven av en utvecklad välfärd och förbättrade försäkringar.

*ÅSA-PIA JÄRLIDEN BERGSTRÖM är LO-ekonom. Hon har tidigare varit utredningschef på Statskontoret samt arbetat i flera skatteutredningar, bland annat Skattebasutredningen och Egendomsskatteutredningen.*

---

47 Marknadsvärdet \* 2 procent.

48 Småhus som inte upplåts med bostads- eller hyresrätt.

49 Källa: LO (2017), *Ekonomiska utsikter våren 2017*.

50 Källa: Regeringens skrivelse 2017/18:98, *Redovisning av skatteutgifter 2018*, Finansdepartementet.

## 5. #Skattereform

*Karin Pilsäter*

### *Inledning*

Den förra stora skattereformen arbetades fram i ett samhälle där Berlinmuren vacklade, men ännu inte fallit. EU hade tolv medlemmar och Sverige var inte en av dem. Kina och Indien var fortfarande små aktörer i lågpriskonkurrensen. Ingen visste vad internet var för något och vi telefonerade via Televerket, utom den som hade en mobiltelefon som vägde bortåt fem kilo. Den höga inflationen betalade av huslånen och klimathotet var rätt okänt. Listan på stora förändringar kan göras lång.

Sedan "århundradets skattereform" har också hundratals förändringar gjorts i skattesystemet, motiverade dels av förändringar i verkligheten och i vår omvärld, dels av nya prioriteringar, önskemål och krav. Detta har lett till att systemet blivit ett svåröverskådligt lapptäcke.

En ny samlad översyn är högst befogad. Men inte i första hand för att det gjorts över 500 förändringar, även om det är en viktig del av problemet.

Lösningen på dagens och morgondagens utmaningar kan inte vara att försöka vrida klockan tillbaka genom att de förändringar som gjorts under 25 år i stora drag återställs. En översyn behöver utgå från dagens och morgondagens verklighet.

Sverige står inför stora utmaningar vad gäller välfärdens långsiktiga finansiering och behovet av internationell konkurrenskraft för jobb och företagande. Skattesystemet behöver därför reformeras för en ny tid.

En bred reform har givetvis inte sådant egenvärde att den kan se ut hur som helst. En skattereform bör därför ha följande utgångspunkter:

- Sänkt statlig inkomstskatt. Inkomstskatterna ska vara utformade på ett sätt som skapar incitament till arbete, utbildning och utökat ansvar i arbetslivet.

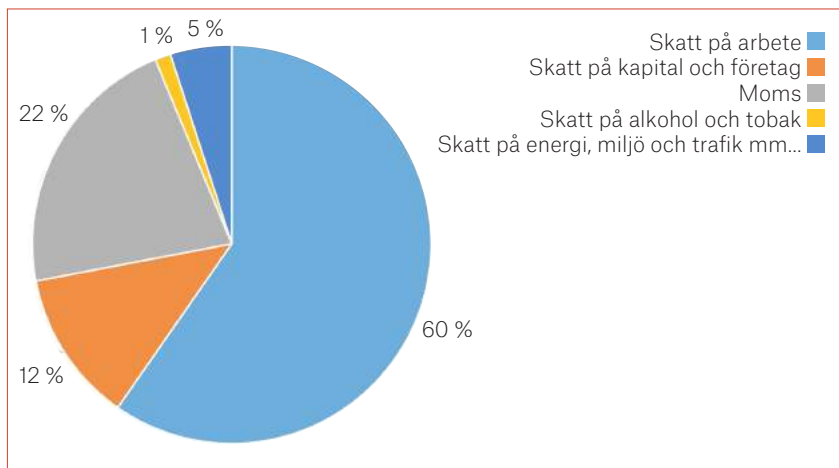
- Mer enhetliga kommunalskatter och tillräckliga intäkter för finansiering av välfärdstjänsterna.
- Tydligare koppling mellan arbetsgivaravgifter och ersättningar i socialförsäkringarna.
- Höjd beskattning av konsumtion genom mer enhetlig moms, och en breddning av uttaget av mervärdesskatt.
- Högre beskattning av miljöskadlig verksamhet samt en avvägning mellan styrande avgifter och fiskala skatter för långsiktiga skatteintäkter.
- Skattevillkor för företagande och entreprenörskap som bättre gynnar växande och kunskapsintensiva företag. Beskattning av kapital bör bli mer enhetligt med hänsyn till konkurrenskraft och balans med beskattning av arbete. Kapitalskatterna bör ge högre skatteintäkter.
- En beskattning av boendesektorn som är totalt sett högre och bättre främjar rörlighet och ett effektivare utnyttjande av bostadsstocken. Ränteavdragen bör successivt trappas ned och fastighetsavgiften bli mer proportionell mot boendets värde.

I denna artikel berörs främst inkomstskatterna, kopplingen till kapitalinkomstskatt, kommunalskatterna och välfärdens finansiering.

### *Inkomstskatter*

Skatterna på arbete, inklusive pensioner och försäkringsersättningar, utgör nästan två tredjedelar, 60 %, av de totala skatteintäkterna. Ungefär hälften är direkta inkomstskatter, hälften arbetsgivaravgifter. Det är därför svårt att radikalt förändra skatternas andelar av det totala skatteuttaget.

### Skatternas sammansättning 2018 (Andelar i procent)



Källa Budgetpropositionen 2018

Men det går att förändra så att marginals-katten blir lägre. Det man tjänar på en extra insats, om det är att ta ett extra arbetspass, att vidareutbilda sig, eller ta extra ansvar genom att bli t.ex. enhetschef måste man få behålla lite mer av. I dag är det nästan hälften av de heltidsarbetande tjänstemännen som får betala drygt hälften av en inkomstökning i skatt.

Just marginals-katter är knappast vad de flesta har som främsta utgångspunkt när man väljer yrke och utbildning i 20-årsåldern. Men vi vet från forskningen att det påverkar.

15 år senare, när det är dags för en vidareutbildning och inkomst-ökningen sen inte räcker för att betala tillbaka studiemedel? När erbjudandet om att gå från handläggare till enhetschef kommer, men det visar sig att av den löneökning man får för att ta mer ansvar så försvann hälften?

När sjukvården ger specialistsjuksköterskan en mycket stor bonus för att flytta sin sommarsemester till hösten, men mindre än hälften av den ekonomiska kompensationen blev kvar?

### *Konkurrenskraft och bristyrken*

Bland de yrken där en stor andel har löner som ligger strax under eller över 52 % i marginals katt finns också många bristyrken såsom specialistsjuksköterskor, lärare, ingenjörer eller it-tekniker.

En viktig fråga för Sveriges konkurrenskraft är att företagen ska kunna rekrytera viktig personal. Personer med om inte världen, så i alla fall delar av den, som arbetsmarknad ska se Sverige som attraktivt att bo i. Då är inkomstkatten en del av det som ligger i vågskålen.

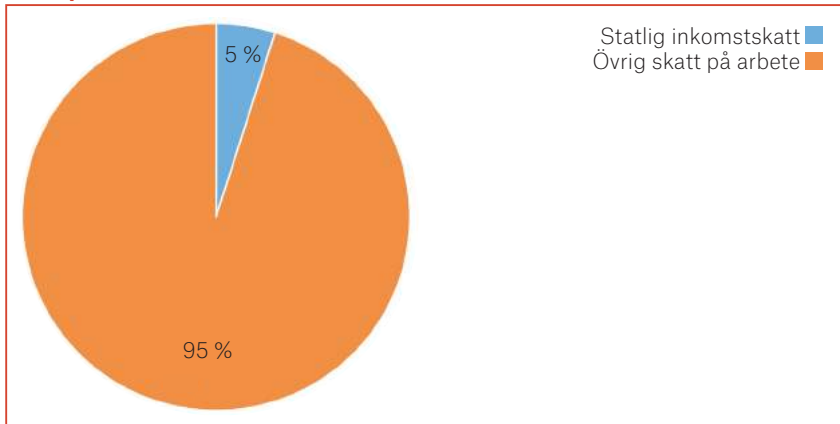
Likaså finns ett stort behov av att fler väljer yrken med längre utbildningar, väljer vidareutbildning som måste betala sig för att det ska vara möjligt att rekrytera till dagens och framtidens bristyrken. Detta gäller inte minst inom många kvinnodominerade yrken med långa utbildningar inom den offentligt finansierade sektorn, såsom sjuksköterskor, lärare och socialsekreterare.

Om företag inte kan rekrytera nyckelpersoner drabbar det även andra anställda ifall företaget inte kan växa, utvecklas och vara konkurrenskraftigt. Om skola, vård och omsorg inte kan rekrytera lärare, specialistsjuksköterskor, mellanchefer fungerar inte verksamheten.

46 % av alla heltidsarbetande tjänstemän har i dag 52 % i marginals katt (SCB). Det beror på den statliga inkomstkatten på 20 % som inträder vid en månadslön på ca 38 000 kronor.

Samtidigt utgör den statliga inkomstkatten, som ger denna marginals katt, endast knappt 3 % av de samlade skatteintäkterna, eller en tjugondel av skatten på arbete. Det är alltså inte ett oöverstigit beting att färre ska betala statlig inkomstkatt, att den ska vara lägre och att alla ska få behålla hälften av en inkomstökning.

## Skatt på arbete



Källa Budgetpropositionen 2018

## *Lika skatt på lika arbete*

TCO har länge haft devisen "Lika skatt på lika arbete". Det betyder inte att företagarna ska betala exakt samma skatt som den anställda, risk och ansvar gör naturligtvis att beskattningen sker efter annan logik.

Vid "århundradets skattereform" skulle de flesta betala 30 % i inkomstskatt, och den högsta skatten vara 50 %. Bolagsskatten var 30 % liksom kapitalinkomstskatten. I dag är den högsta marginalskatten 60 %, bolagsskatten 22 % och kapitalinkomstskatten mellan 20 och 30 %, den lägsta i fåmansbolag.

Den stora skillnaden i beskattning mellan arbete och kapital leder till följdproblem. Ett av de mer uppmärksammade gäller företagare som är verksamma i fåmansbolag, det vill säga företag där ägaren också arbetar i företaget. Den som både arbetar i och äger ett företag tar ofta både ut lön och kapitalvinst från företaget.

Eftersom skatten på kapital är så mycket lägre än skatten på förvärvsinkomst finns särskilda regler för att förhindra att företagare minskar sin skatt genom att ta ut inkomster som rätteligen borde ha varit lön som aktieutdelning. Nuvarande regelverk infördes i grunden 2006 men har sedan dess ständigt utretts och förändrats. Eftersom grundproblemet är den stora skillnaden i beskattning mellan arbete och kapital upplevs ett behov av ständigt lappande och lagande som gör det både krångligare och mindre stabilt.

Reglerna är mycket krångliga. Det finns ett talesätt ”Det är lättare att bestiga berget K2 än att fylla i blankett K10”.

Reglerna har dessutom blivit väldigt förmånliga för en grupp företagare, som ofta inte alls tar någon särskild risk samtidigt som växande och kunskapsintensiva företag snarare missgynnas.

I dag är den effektiva marginalsikten på en högre arbetsinkomst 70 %, medan den endast blir 30 % om den kan tas ut som kapitalvinst ur ett fåmansbolag.

För att komma runt den höga krångelnivån finns en förenklingsregel, som med allt generösare beloppsgräns i dag innebär att det går att ta ut upp till 160 000 kronor som kapitalinkomst utan att ta ut en enda krona i lön. Detta gör det mycket skattemässigt lönsamt att exempelvis en läkare tar ut sina jourtimmar som komplodigt, och jobbar som stafettläkare i stället, då skatten på en sådan inkomst blir hälften av vad den skulle blivit om övertiden togs ut i pengar och jobbet gjordes på det vanliga jobbet.

Fåmansbolsreglerna berör i dag en förhållandevis liten grupp i samhället, men illustrerar också ett vidare problem. Den som kan välja att ta ut en inkomst som kapitalinkomst i stället för lön kommer oftast att göra det. Vi ser redan i dag att vissa branscher byggs upp genom nätverk av egenföretagare i stället för att man använder vanliga anställningsförhållanden. Ofta beror det på att det är ändamålsenligt av andra skäl, men det går inte att bortse ifrån att skattesystemet faktiskt också diskriminerar anställningen som kontraktsform.

### *Kommunalskatt, kommunal utjämning, välfärdens finansiering*

TCO tar inte ställning till nivån på skattekvoten. Det beror på att det samlade behovet av skatteintäkter bestäms av avvägningar inom politikområden som ligger utanför TCO:s arbetsområde. Det är i slutänden en politisk avvägning och bedömning hur stort det totala skatteuttaget ska vara och det har TCO konsekvent avstått ifrån att ta ställning till.

Välfärdssystemen kommer sannolikt att möta krav på mer intäkter än vad som är fallet i dag, inte minst beroende på demografiska förändringar och behov av större investeringar i utbildning, infrastruktur m.m. Skattesystemet måste därför kunna

leverera högre skatteintäkter på ett sätt som inte är negativt för jobb och företagande.

Kommunalskatten finansierar största delen av välfärdstjänsterna till medborgarna, som barnomsorg, skola, äldreomsorg, sjukvård, kollektivtrafik osv. Två tredjedelar av inkomsterna till välfärden kommer från den kommunala inkomstskaften, över 700 miljarder. Kommuninvånarnas arbetsinkomster är den enda egentliga skattebas som kommuner, landsting och regioner kan beskatta. Statsbidrag och utjämningsystem är till för att alla kommuner ska kunna erbjuda sina invånare likvärdig service. Utjämnningen ska ske såväl av kommunernas inkomster som för strukturella kostnads-skillnader.

Ändå skiljer det hela 6 kronor på varje hundralapp man får i lön mellan den högsta och den lägsta skattesatsen. Det betyder att en polis eller grundskollärare i Dorotea eller Munkedal med en genomsnittsinkomst på 34 000 per månad betalar hela 1 500 kronor mer i skatt per månad än en som bor i Vellinge eller Solna. Detta utan att det kan anses avspegla aktiva politiska prioriteringar i service- och avgiftsnivåer.

De demografiska förändringarna ställer stora krav på utbyggnad av välfärdstjänsterna om dagens standard ska upprätthållas. De närmsta 10 åren kommer andelen över 80 år att öka med nästan 50 %, barn och ungdom med 10 % men personer i arbetsför ålder endast med 6 %. Försörjningskvoten stiger från 75 till 89 till år 2026. Som exempel kan nämnas att 1 000 nya skolor och förskolor behöver byggas de närmaste tre åren, en ökning på 10 % (SKL:s ekonomirapport 2018).

Därför behöver en bred skattereform också innehålla en reformering av finansieringen av sjukvård, omsorg och utbildning. Sedan det nuvarande systemet för skatteutjämning infördes i mitten på 90-talet har betydligt mer verksamhet blivit regel- och rättighets-styrd. Likaså har befolkningssammansättningen i kommunerna blivit än mer skiftande, såväl vad gäller andel äldre som andel nyan-lända. Skatteutjämnningen behöver därför reformeras i grunden liksom statsbidragen. Att ge kommunerna vissa nya skattebaser skulle bara ställa nya krav på ännu mer komplicerade utjämnings-system. De statliga skatterna behöver i stället till en betydligt större



del bekosta välfärden. I vilken mån det bör ske genom ändrade huvudmannaskap, riktade statsbidrag eller generella sådana ligger vid sidan av detta ämne. Fortsatt höjda kommunala inkomstskatter är dock inte rätt väg.

### *En skattereform behöver vara bred*

Vi har kommit till vägs ände med att lappa och laga allteftersom i olika skatteregler utifrån försök att lösa olika samhällsproblem eller uppkommande finansieringsbehov.

Samtidigt är det uppenbart att vissa förändringar i skatteuttaget som det råder relativt bred konsensus om att de vore lämpliga, exempelvis att sänka de högsta marginalsatserna eller att begränsa ränteavdragen, ändå tycks vara politiskt ogenomförbara. Men om de skulle göras samtidigt kan det bli möjligt; att sänka en för ekonomins funktionssätt skadlig skatt vars fördelningseffekter är kontroversiella, som värnskatten, kan då kvittas mot exempelvis en begränsning av nivån på ränteavdragen som inte heller är särskilt populärt men vore angeläget.

I en bred reform blir det också lättare att kompensera grupper som förlorar på vissa skattehöjningar genom andra skattesänkningar, eller genom förändringar i transfereringssystemen.

För att ta ett sådant brett grepp så krävs också en bred parlamentarisk uppslutning för att kunna stå emot det opinionstryck som alltid kan uppåtdas för varje enskild förändring.

Det kommer inte att gå att en gång för alla nå politisk enighet om alla skatter. Skattepolitiken kommer alltid att vara kontroversiell, och en konfliktyta i politiken. Och ska så vara, eftersom det även speglar en rad andra politiska avvägningar och prioriteringar.

Men att i strid mot riksdagsordningen riva upp redan fattade budgetbeslut, vilket skedde 2013, eller att hota avsätta statsråd om inte regeringen viker sig i en skattefråga, vilket skedde 2017, är inte ett vettigt sätt att hantera människors villkor för jobb och företagande. I detta fall gällde det strider om var brytpunkten för statlig inkomstskatt ska ligga, trots att det finns ett gällande regelverk för detta. För övrigt fanns ett av riksdagens åtta partier på olika sidor i dessa konflikter, vilket visar att den breda skattepolitiken är för viktig för att avgöras av morgonhumöret hos ett av riksdagens partier.

Däremot kan en samlad skatteöversyn ligga till grund för en bred parlamentarisk överenskommelse om huvudprinciperna för skattesystemet.

När detta skrivs finns ännu ingen regering på plats. Oavsett vilken regering som tillträder behöver den redan från början ta initiativ till en parlamentariskt bred skatteöverenskommelse. När detta läses vet vi sannolikt om det stod att läsa i regeringsförklaringen.

KARIN PILSÄTER *är utredare på TCO.*



## 6. Akademikerperspektiv på en ny skattereform

Lena Granqvist

### Inledning

Uppdraget till oss skribenter i denna antologi är att skriva en text om en skattereform utifrån den egna organisationens perspektiv och horisont – för min del blir det utifrån ett akademikerperspektiv och Sacos horisont. Vad borde grundpelarna i en sådan reform vara? I en artikel med titeln ”Backspegeln är inte kompassen för svensk lönebildning”<sup>[1]</sup> skrev jag och Håkan Regnér för några år sedan så här: *”Lönebildningen är en produkt av sin tid. Den är formad av historien och utvecklas i takt med förändringar i omvärlden. Det gör också synen på vad som är en välfungerande lönebildning.”* I denna artikel har jag för avsikt att använda samma ansats vad gäller diskussionen om skattesystemet; ansatsen ger själva motivet till att det behöver göras större skatteöversyner med jämna mellanrum.

I november 2017 hade Saco kongress då inriktningsdokumentet ”Med kunskap utvecklar vi Sverige”<sup>[2]</sup> antogs. Detta dokument innehåller skrivningar om hur Sacofederationen förhåller sig till utbildningens lönsamhet, skatter och välfärdens utmaningar. Saco har en lång tradition av att delta i skattediskussioner och var en av initiativtagarna till den förra stora skattereformen. Under många år har Saco, men även andra<sup>[3]</sup>, lyft fram att det är dags igen för en stor översyn av skattesystemet, och att Sverige behöver en skattereform som tar ett helhetsgrepp om samhällsekonomin.

Det har gått nästan trettio år sedan den stora skattereformen i nittioalets början. Efter det har ett stort antal avsteg gjorts från de grundläggande principerna man slog fast: principer om en mer likformig beskattning och ett mer samhällsekoniskt effektivt skattesystem. Alla avsteg från dessa principer har gjort att skattesystemet igen blivit ett svåröverskådligt lapptäcke av undantag och nya skatteregler.

---

1 Granqvist och Regnér (2015).

2 <https://www.saco.se/opinion/rapporter/med-kunskap-utvecklar-vi-sverige/>

3 Hansson, Å (2014).

Saco har under årens lopp tagit fram ett antal rapporter om effekter av skattesystemet.<sup>[4]</sup> Vad är gemensamt för dessa studier? Att skattesystemet ska vara utformat så att det ger drivkrafter till arbete är det viktigaste, men också att det tas ett helhetsgrepp på hela skattesystemet. Principen om minst ”hälften kvar” (av en löneökning), dvs. att den högsta marginalsikten bör vara 50 procent, har hängt kvar sedan den förra skattereformen. I en Sacorapport från 2014 gjordes en gedigen genomgång av skattesystemets olika delar och de framtida utmaningar skattesystemet står inför.<sup>[5]</sup> Utmaningarna som lyfts fram i rapporten från 2014 är globalisering med tilltagande skattekonkurrens, en åldrande befolkning och ökade krav på offentligt finansierade välfärdstjänster när realinkomsterna ökar och miljö- och klimathot. Det motiverar behovet av en översyn av hela skattesystemet och inte bara enskilda delar.

Ingen av dessa utmaningar har blivit mindre sedan 2014, men däremot har det kommit till nya utmaningar och andra varianter på de tidigare utmaningarna. Vad har hänt?

För allt fler är hela världen redan i dag utgångspunkten för hur och var vi arbetar, konsumerar och placerar kapital. Den tekniska utvecklingen skyndar på detta.

Frågan om var, hur och vems arbete ska beskattas har kommit upp i skattediskussioner på grund av robotisering, digitalisering och ett ökat plattformarbete. I vilket land har den lättflyktiga skattebasen sin hemvist, och ska vi i framtiden beskatta robotar eller människor?<sup>[6]</sup> Dessa frågor blir alltmer relevanta, inte minst för akademiker.

Det är heller inget nytt att länder konkurrerar med enskilda skattesatser för att locka till sig företag och arbetskraft, men det är möjligt att den konkurrensen kommer att bli ännu hårdare än tidigare. Diskussionerna handlar bland annat om vilken effekt Brexit kan tänkas få och det finns spekulationer om risken för en ”race-to-the bottom” på nivån på bolagsskatter.

De unga som växer upp i dag ser det som helt naturligt att kunna

---

4 Se t.ex. Bröms m.fl. (1986), Halapi (2005), Löfbom (2009).

5 Boije (2014).

6 Se Blix (2017).

ta del av de fördelar som kommer av frihandel och rörlighet. Samtidigt har det under de senaste åren växt en allt större motrörelse mot frihandel och globalisering. Det har vi sett inte minst i samband med brexit och Donald Trump. En ökad protektionism i världshandeln och inskränkta möjligheter till arbetskraftsrörlighet kan också ge effekter på skattesystemet på sikt.

Miljö- och klimathoten har inte blivit mindre och de kräver mer samordning mellan länder samtidigt som utvecklingen i världen under de senaste åren inte verkar gå åt det hållet. Alla dessa trender och förändringar ställer helt andra krav på skattesystemet än när skattesystemen i första hand riggades utifrån nationella behov och perspektiv. Vad innebär till exempel kravet på att skattesystemet ska vara effektivt i en sådan omvärld? Men det är omöjligt att ställa sig vid sidan av detta skeende och det blir antagligen ännu svårare än tidigare att överblicka konsekvenserna av dessa förändringar.

Det finns även ett ökat tryck på skattesystemet på hemmaplan. Diskussioner om välfärdens finansiering har också intensifierats under senare år och det handlar inte bara om en åldrande befolkning utan också om stora barn- och ungdomskullar som går in i utbildningssystemet där det råder stor brist på lärare och annan personal. Kompetensförsörjningen är därför en av de viktigaste frågorna.

Skattesystemet har olika funktioner såsom att finansiera offentliga utgifter och åstadkomma inkomstomfördelning, men det påverkar även ekonomisk aktivitet negativt. Hur man lägger betoningen på eller gör en avvägning mellan skattesystemets olika funktioner kan förändras över tid. Ett önskvärt skattesystem tar hänsyn till både effektivitet och omfördelning.

Inställningen till hur hög den totala skattenivån i samhället bör vara följer ofta en politisk skiljelinje och aktualiseras i samband med skattereformer: ska reformen utgå ifrån att skatteuttaget ska sänkas, hållas oförändrat eller höjas något, vilket är ett beslut för den politiska processen. I ekonomiska analyser utgår man ofta ifrån att skattenivån tas för given och inriktar sig på skatternas sammansättning och utformning. Vid målet om ett givet skatteuttag innebär förslag om att vissa skatter bör sänkas, t.ex. skatten på arbete, antagligen att andra skatter måste höjas. Flera studier visar

att inkomstjämligheten ökat både i Sverige och i OECD-länderna och att det är kapitalinkomsterna som främst driver ökningen i skillnaderna. Många pekar därför också på skevheten i beskattningen av kapitalinkomster och arbetsinkomster.<sup>[7]</sup>

Perspektiven på effektivitet, fördelning och allmänhetens acceptans för skattesystemet i stort måste vägas in då man skissar på en skattereform. Det är givetvis alltid en fråga om politiska avvägningar, men det är också troligt att omvärldsförändringar gör att man över tid lägger olika stor vikt vid dessa aspekter. Frågan är hur man konstruerar ett framtidsblickande skattesystem som både skapar nytt och omfördelar. Det kan te sig naturligt att upprepa grundprinciperna som en skattereform ska bygga på, men det är inte sagt att de föreslagna lösningarna kommer att fungera på samma sätt i dag som för nästan trettio år sedan. Med dessa förändringar som sätter press på skattesystemet framför ögonen blir det ännu tydligare varför det behövs ett omtag i form av en stor skatteöversyn.

En annan fråga är vilket perspektiv på en skattereform en facklig centralorganisation som representerar många olika akademikergrupper som jobbar inom olika sektorer ska välja. Saco har en lång tradition av att lyfta blicken och ta ett samhällsperspektiv på olika frågor, men det är också klart att skatter är något som engagerar enskilda medlemmar och tidvis väcker starka reaktioner. I SNS-rapporten av Waldenström m.fl. (2018) konstateras att: "Skatter bestäms i en politisk kontext där väljaropinion och intressegrupper påverkar balansen mellan skatter som är ekonomiskt önskvärda och skatter som är politiskt genomförbara" och "... skatter måste utformas från hela samhällets behov av finansiering av gemensamma åtaganden samt en politiskt beslutad nivå på ekonomisk omfördelning". Samtidigt är det många som lyfter fram att problemet i politiken av i dag är att ingen vill ta tag i de riktigt svåra och stora frågorna eller ta ansvar för helheten. Skatter är en av ödesfrågorna för hur vi ser på samhällsekonomi, utbildning och välfärd.

Min ingång i diskussionen är en ödmjuk hållning till att allt som

---

7 SNS-rapporten av Waldenström m.fl. (2018) om kapitalbeskattning visar att kapitalinkomster förklarar hälften av ökad inkomstjämlighet. Arbete beskattas hårdare än kapital. Skillnaden mellan högsta marginalskatt på arbete och kapital är störst i Sverige.

rör skatter är komplicerat, inte alltid populärt att diskutera, men att det måste göras. Med ovanstående i åtanke skissar jag på vad grundpelarna för en skattereform bör vara ur ett akademikerperspektiv.

### *Akademikeringången – livslön och skatt*

Skatter på arbete har alltid legat i fokus för Sacos inlägg i skattedebatten, och inte minst med koppling till utbildning och tid i yrkeslivet. Då begreppet livslön (livsinkomst) lanserades på 50-talet var det som en reaktion mot det rådande skattesystemet med höga marginalskatter på arbetsinkomsterna. Redan då jämfördes en akademiker och en industriarbetare och deras olika längd i yrkeslivet.<sup>[8]</sup> Sedan 60-talet har Saco utvecklat begreppet i ett antal livslönerapporter genom att fokusera på frågan om investeringen i utbildning någonsin blir lönsam jämfört med att börja jobba direkt efter gymnasiet.<sup>[9]</sup>

Beskattningen påverkar inte bara storleken på nettoinkomsterna här och nu utan det finns även en tidsdimension i intjänandet av arbetsinkomsterna. En fråga som analyserats är hur det progressiva skattesystemet påverkar avkastning på utbildning och hur inkomsterna fördelas över livet. Det är med andra ord inte bara en fråga om hur mycket man tjänar under ett liv utan även *när* i livet man tjänar in sina arbetsinkomster. Ett progressivt skattesystem minskar utbildningens avkastning. Den högre lön som förhoppningsvis följer av en längre utbildning kommer att beskattas hårdare än den uteblivna inkomsten under studietiden. Även när den samlade bruttoinkomsten över livet är densamma för en akademiker och en gymnasieutbildad kan skattesystemet generera skillnader i nettolöner som inte är helt uppenbara. Löfbom (2011)<sup>[10]</sup> visar hur beskattningens olika progressiva delar (statlig skatt, värnskatt och jobbskatteavdrag) förvandlar likhet i bruttolivslön för akademiker och gymnasieutbildade till olikhet i nettolivslön.

---

8 Se antologin *Livslön. Välja studier, arbete, familj* (Granqvist; 2011 red.) där sex Sacoutredare vidgar perspektivet till att se hur den samlade lönen och inkomsten under ett helt liv påverkas av en mängd val och politiska beslut.

9 Se t.ex. Zettermark (1983), Ljunglöf (2004; 2011; 2017).

10 Se även Granqvist och Löfbom (2011).



Med ett givet skattesystem och en liknande lönestruktur kan man konstatera att en akademiker med en ojämnare inkomstprofil kommer att betala mer skatt än en gymnasieutbildad med samma bruttolivslön. Detta är ett problem. Det finns både en privatekonomisk ingång och en samhällsekonomisk ingång på att satsningar på utbildning inte lönar sig. Privatekonomiskt är det en förlust om investeringen inte ens går jämnt upp, men det finns även samhällsekonomiska aspekter. Vad betyder det för samhället, arbetsmarknaden och näringslivet att den som börjar jobba direkt efter gymnasiet kan tjäna mer än stora akademikergrupper? Och hur påverkas kvaliteten på verksamheterna som har svårt att göra sig tillräckligt attraktiva för att locka akademiker? Det finns redan i dag ett stort kompetensförsörjningsbehov av akademiker, inte minst inom välfärdssektorn. Det blir också ett jämställdhetsproblem. Stora kvinnodominerade grupper med akademisk utbildning når inte upp till samma livslön som män som enbart har skaffat sig en gymnasieutbildning.

### *Varför prioritera sänkt skatt på arbete?*

Saco har under många år lyft fram att fokus för en skattereform ur ett akademikerperspektiv bör vara sänkt skatt på arbete. Flera studier visar att inkomstskillnaderna ökat under en längre tid både i Sverige och internationellt. Men Sacos<sup>[11]</sup> och andras forskning har visat att detta inte beror på att lönespridningen ökat utan att det främst beror på ökade skillnader i kapitalinkomster.<sup>[12]</sup>

Enligt teorin om optimal beskattning är den främsta kostnaden för höga skatter arbetsutbudseffekter. Det finns flera olika delar i skattesystemet som direkt påverkar skatt på arbete: skiktgränser och skattesatser (och grundavdrag och skattereduktioner som jobbskatteavdraget). Skiktgränserna i skatteskalen handlar om hur stor del som betalar statlig skatt inklusive värnskatt.

Allt fler betalar statlig skatt. Det beror på att skiktgränserna inte

---

11 Granqvist och Regné (2011, 2013).

12 I Waldenström m.fl. (2018) ges motiv för att balansen mellan beskattningen av kapital och arbete borde ändras; de lyfter fram både effektivitetsskäl och fördelningsmässiga argument för förslag om sänkta marginalsatser på arbetsinkomster som balanseras mot höjda kapitalinkomster.

räknas upp tillräckligt snabbt. Det gör att allt fler betalar den högsta marginals-katten. I den förra skattereformen var riktmärket 15 procent. I dag betalar nästan 30 procent av de heltidsarbetande statlig skatt. Bland akademikergrupperna är andelen heltids-arbetande som betalar statlig inkomstskatt 46 procent.<sup>[13]</sup> Den högsta marginals-katten är i dag drygt 60 procent, om inte arbetsgivar-avgifter räknas med. De inträffar i dag vid inkomster som överstiger 56 000 kronor per månad. Men den statliga skatten slår in redan vid en månadsinkomst motsvarande 39 000 kronor.

Saco har vid ett stort antal tillfällen påtalat att begränsningar av uppräknigen av skiktgränserna för den statliga skatten som leder till att fler betalar hög marginals-katt är skadliga för Sverige. De leder till negativa snedvridande beteendeeffekter, minskade incitament att anstränga sig och ta större ansvar, till exempel genom chefsupdrag, samt minskar avkastningen på utbildning.

Hur stora de offentligfinansiella effekterna av de uteblivna uppräknarna blir på grund av de negativa beteendeeffekterna kan diskuteras. En intressant fråga är om den totala marginals-katteprofilen är effektiv avseende inkomstskattebasens känslighet för beskattning. Detta undersöktes i Långtidsutredningen 2011 (bilaga 12). Slutsatsen som drogs där var att värnskatten troligtvis är skadlig och att ett avskaffande i princip skulle vara självfinansierat. Dessutom skulle fördelningseffekterna vara små.<sup>[14]</sup>

Höga marginals-katter anses generellt sett dåligt för tillväxten. OECD ger ofta rådet till Sverige att sänka inkomstskatterna genom att höja gränsen för statlig inkomstskatt eller sänka skattesatsen.<sup>[15]</sup> Sedan den 1 januari 2010 har Sverige världens högsta marginals-katt. Då sänkte Danmark sina högsta skatter och ligger nu på tredje plats.

Att öka antalet arbetade timmar i ekonomin är centralt för tillväxten och för att kunna finansiera den gemensamma välfärden. I det avseendet är marginals-katten central givet det som sagts ovan. Människor behöver komma in tidigare på arbetsmarknaden och vi behöver få individer att arbeta högre upp i åldrarna. Skattesystemet

---

13 Sacos egna beräkningar på Star-data från Fasit, SCB.

14 Liknande slutsatser drogs av Sorensen (2010) och av Holmlund och Söderström (2011). Flood (2015) redovisar resultat från olika svenska studier.

15 OECD: *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, mars 2010.

bör vara utformat för att främja detta. Här har det gjorts en del, men mer kan göras.

### *Välfärdsåtagandet och välfärdens finansiering*

Saco har sedan länge pekat på behovet av en bred översyn av skattesystemet, men har även under många år pekat på de finansiella utmaningar som det svenska välfärdssystemet står inför.

Den offentliga sektorns åtagande kan inte försörjas med ständigt ökade skatter på arbete. Det beror på några grundläggande dilemman. Det första dilemmat är att välfärdstjänster tenderar att bli relativt dyrare att producera över tiden eftersom det är svårare att öka produktiviteten i denna sektor, jämfört med andra delar av ekonomin, t.ex. industrin (Baumols kostnadssjuka). Det andra är att efterfrågan på välfärdstjänster ökar när den materiella standarden ökar och nya alternativ i välfärden blir möjliga (Wagners lag). Det tredje dilemmat är försörjningsbördan. Den demografiska utvecklingen innebär att allt fler ska försörjas av allt färre, i takt med att andelen äldre ökar på grund av att vi lever längre. Tillsammans skapar detta ett kostnadstryck på de offentliga utgifterna. Om kostnaderna för de offentliga utgifterna inte tillåts öka, kan det bildas ett gap mellan innehållet i de välfärdstjänster som tillhandahålls och befolkningens behov och förväntningar. Detta skapar spänningar för en skattefinansierad välfärdsmodell – spänningar som måste undvikas om vi vill behålla en generell välfärd.

Många gör beräkningar på hur stort det framtida finansieringsgapet är.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, beräknas de demografiskt betingade kostnadsökningarna till 10 miljarder kronor per år de närmaste åren. Därutöver tillkommer de kostnadsökningar som följer av att kraven på välfärdstjänsterna stiger i takt med invånarnas inkomstökningar, ökad köpkraft och den medicinsk-tekniska utvecklingen. Totalt menar SKL att kommuner och landsting kommer att sakna 59 miljarder kronor år 2021.

Behoven är enorma. Förutom det ökade finansieringsbehovet inom rättsväsende, försvar och infrastruktur handlar det även om att på sikt upprätthålla legitimiteten för socialförsäkringssystemen. I beräkningarna av finansieringsgapen beaktas inte heller de

nödvändiga löneökningar som bör göras för att välfärdssektorn ska kunna rekrytera rätt kompetens och upprätthålla kvaliteten i välfärden; det gäller inte minst många akademikeryrken i vård, skola och omsorg.

Att öka sysselsättningen och få fler arbetade timmar i ekonomin är ett sätt att förbättra finansieringen. Det är därför viktigt att skattepolitiken och arbetsmarknadspolitiken främjar ett längre arbetsliv i båda ändar. Genom att människor kommer ut tidigare på arbetsmarknaden och jobbar längre ökar antalet arbetade timmar i samhället. Men det är otillräckligt och löser inte problemet på lång sikt. Välfärden finansieras i första hand av skatter och det går inte att höja skatterna för att sluta hela finansieringsgapet.<sup>[16]</sup> Skattesystemet måste vara konstruerat så att det ger incitament till ökade arbetsinsatser, produktivitet och tillväxt.<sup>[17]</sup> Det är därför nödvändigt att göra en översyn av skattesystemet som beaktar de framtida behoven av välfärdstjänster och där det fastställs hur den framtida välfärden ska finansieras och vad som ska finansieras med offentliga medel.

Enbart en skatteöversyn räcker inte för att möta det framtida välfärdsåtagandet. I november 2017 tog Sacokongressen ett beslut att igen verka för en övergripande skattereform med sänkt skatt på arbete, men med en bredare ansats: ett beslut om att verka för en förutsättningslös parlamentarisk utredning som tillåts vända på alla stenar när det gäller välfärdsåtagandets finansiering och omfattning. Problemformuleringen och de yttre ramarna slås fast i en artikel i *Svenska Dagbladet* i december 2017 med titeln "Alla partier blundar för miljardhål i välfärden".<sup>[18]</sup> Utgångspunkten är att politikerna inte längre kan duka för det uppenbara att Sverige behöver en grundläggande diskussion om välfärdens långsiktiga finansiering och om vilka krav som är rimliga att ställa på den offentligfinansierade välfärden. Frågan är politiskt känslig, men det är ingen anledning att undvika ämnet.

---

16 SKL har gjort beräkningar på att kommunalskatten kan behöva höjas med två kronor per hundralapp.

17 Samhället har egentligen bara tre alternativ att sluta finansieringsgapet: att höja skatterna, hitta alternativa finansieringskällor eller skära ned på välfärdsåtagandet.

18 <https://www.saco.se/press/aktuellt-fran-saco/debatt/valfardsatagandet-maste-ses-over/> Införd i Svenska Dagbladet 5 december 2017: <https://www.svd.se/alla-partier-blundar-for-miljardhal-i-valfarden>

## *Sacos principer för en ny skattereform*

Inriktningsdokumentet som togs på kongressen ger de yttre ramarna för Sacos syn på skattepolitik men Saco har även tagit fram fyra grundprinciper för en ny skattereform.<sup>[19]</sup> Utgångspunkten är igen att det har gått nästan 30 år sedan 1990-talets stora skattereform och att många avsteg gjorts från reformens grundläggande principer. Det har förvandlat skattesystemet till ett svåröverskådligt lapptäcke. Den bärande tanken är att Saco vill ha ett samhälle som bygger på innovation och kunskap och där det är viktigt att säkra kompetensförsörjningen – konkurrensfördelen ska vara tankekraft och inte låga löner och sämre arbetsvillkor. Det lägger grunden för välfärdssamhällets utveckling. Men det är också ett samhälle som i högre grad kommer att präglas av globalisering, digitalisering, demografiska utmaningar, miljö- och klimathot.

Skattesystemets grundläggande uppgift är att finansiera den offentliga sektorns verksamhet,<sup>[20]</sup> däribland den gemensamma välfärden, och det finns stora utmaningar i välfärdens framtida finansiering. Skatternas fördelningspolitiska uppgift är viktig, men får inte utgöra ett hinder för tillväxt eller viljan att utbilda sig och ta på sig ansvar på jobbet.

Med ovanstående i åtanke så anser Saco att nästa skattereform bör utgå från fyra principer:

### *Utbildning ska löna sig*

Sverige är det land inom OECD där det lönar sig minst att utbilda sig. Det är inte hållbart. Ingen ska behöva betala mer än hälften av en löneökning i skatt och högst 20 procent av de heltidsarbetande ska betala statlig inkomstskatt. Det innebär bland annat att värnsskatten bör avskaffas. De bedömningar som gjorts visar sammantaget att värnsskatten är en av de skadligaste skatterna i ekonomin. Det skulle inte heller kosta något att ta bort den och effekten på inkomstfördelningen skulle vara mycket liten.

---

19 [www.saco.se/opinion/utbildning-ska-lona-sig/darfor-behover-sverige-en-ny-skattereform/](http://www.saco.se/opinion/utbildning-ska-lona-sig/darfor-behover-sverige-en-ny-skattereform/)

20 Offentliga välfärdstjänster (vård, skola, omsorg), offentlig förvaltning, försvar och rättsväsende, infrastruktur, bidrag och transfereringar, miljösåsningar m.m.

### Prioritera innovation och tillväxt

Den tekniska utvecklingen går i rasande tempo samtidigt som världens länder knyts allt tätare samman genom handel, utbildning och migration. Sverige behöver ett skattesystem som tar sikte på den nya kunskapsekonomin och som uppmuntrar till entreprenörskap och företagande. Framtidens skattesystem måste därför tydligt ta hänsyn till företagens villkor för att säkra jobb och tillväxt i en globalt konkurrensutsatt ekonomi.

### Säkra välfärdssamhällets långsiktiga utveckling

Offentlig sektor står inför stora utmaningar de kommande åren. En låg produktivitetsökning i kombination med en ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster riskerar att leda till ett kontinuerligt ökande tryck uppåt på det totala skatteuttaget. En framtida skattereform bör därför föregås av en grundläggande diskussion om det offentliga välfärdsåtagandet och hur det ska finansieras. Det är också viktigt att skattesystemet främjar ett längre arbetsliv för att på så sätt öka antalet arbetade timmar i samhället.

### Skattesystemet bör klimatanpassas

Klimathotet är ett faktum och kräver en effektiv politisk verktygslåda. Ett framtida skattesystem bör därför skapa incitament för minskad klimatpåverkan och hållbar utveckling. Där kan grön skatteväxling vara ett viktigt verktyg.

### Avslutning

Jag avslutar med att åter konstatera att allt som rör skatter är komplicerat och inte alltid populärt att diskutera, men att det måste göras. Min analys är att skatteområdet på senare år blivit alltmer komplicerat, inte mindre politiskt eldfångt och ännu mer angeläget att ta tag i.

Därför är det dags för en ny reform som även bakar in hela välfärdens finansiering och välfärdsåtagandet. Ur ett akademikerperspektiv är det viktigaste att lägga fokus på beskattning av arbete och ge argument för välmotiverade skattesänkningar på arbete. Det handlar om att skapa drivkrafter till arbete, om framtida kompetensförsörjning, om utbildningens avkastning och om

möjligheter att konkurrera med kunskap och kompetens. Men det betyder inte att övriga skatter inte är viktiga ur ett akademikerperspektiv.

Om man föreslår att skatten på arbete bör sänkas innebär det med största sannolikhet att andra skatter måste höjas (eller att nya skatter och höjda avgifter införs). I detta skede pekar Saco inte ut vilka enskilda skatter det kan vara utan vill först vidga diskussionen ytterligare. Förutom att hela skattesystemet bör ses över behövs också en grundläggande diskussion om det offentliga välfärdsåtagandet och hur det ska finansieras. Det hänger även ihop med hur stort det totala skattetrycket i samhället ska vara, något som bestäms inom ramen för den politiska processen. Men denna fråga blir också en naturlig del i en framtida förutsättningslös parlamentarisk utredning som tillåts vända på alla stenar när det gäller välfärdsåtagandets finansiering och omfattning. Sacos kongress har fattat ett beslut att verka för att en sådan kommer till stånd. Det är Sacos uppdrag framöver.

*LENA GRANQVIST är samhällspolitisk chef på Saco och doktor i nationalekonomi. Hon har sedan länge jobbat på Sacos samhällspolitiska avdelning med frågor som rör lönebildning. Hon har tidigare forskat om löneförmåner, löneskillnader mellan kvinnor och män, karriärrörlighet och socialförsäkringar.*

## Litteratur

Arrius, Göran (2017), "Alla partier blundar för miljardhål i välfärden", *Svenska Dagbladet* 5 december 2017: <https://www.svd.se/alla-partier-blundar-for-miljardhal-i-valfarden>

Blix, Mårten (2017), *Digitalization, Immigration and the Welfare State*, Edward Elgar Publishing

Boije, Robert (2014), "Gör om gör rätt". Underlagsrapport, Sacos rapportserie

Bröms, J., N. Matsson, G. Lindencrona, I. Ståhl (1986), "Enhetlig inkomstskatt", Saco/SR.

Flood, Lennart (2015), "Skatter räknas, räkna med skatter", *Ekonomisk Debatt*, nr 5.

Granqvist, Lena och Håkan Regnér (2015), "Backspegeln är inte kompassen för lönebildningen", *Ekonomisk Debatt*, nr 4.

Granqvist, Lena och Håkan Regnér (2013), "Lönespridning bland högskoleutbildade", i L.

Granqvist (red.) *Lönespridning*, SNS Förlag, 2013.

Granqvist, Lena (red.) (2011), *Livslön. Välja studier, arbete, familj*, SNS Förlag.

Granqvist, Lena och Håkan Regnér (2011), "Lönestrukturen", i L. Granqvist (red) *Livslön. Välja studier, arbete, familj*, SNS Förlag, 2011.

Granqvist, Lena och Eva Löfbom (2011), "Jobbskatteavdraget gör utbildning mindre lönsam", *Sydsvenskan*, 17 oktober 2011.



Halapi, Mikael (2005), "Brant skatt – skatten på arbete" (2005), Sacos rapportserie.

Hansson, Åsa (2014), "Dags för en ny skattereform", *Ekonomisk Debatt*, nr 4.

Holmlund, Bertil och Martin Söderström (2011), "Estimating Dynamic Income Responses to Tax Reform", *B. E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 11(1).

Ljunglöf, Thomas (2004), *Lönsamma studier? Livslöner 2002*. Sacos rapportserie.

Ljunglöf, Thomas (2011), *Lönsamma studier? Livslönerapport 2011*. Sacos rapportserie.

Ljunglöf, Thomas (2017), Livslöner för kvinnor och män, PM Saco. [www.saco.se/globalassets/saco/dokument/rapporter/2017\\_akademikernas-livsloner.pdf](http://www.saco.se/globalassets/saco/dokument/rapporter/2017_akademikernas-livsloner.pdf)

Löfbom, Eva (2009), *Skatter på arbete, förkovran och ansvar*. Sacos rapportserie.

Löfbom, Eva (2011), "Den progressiva skatten", i L. Granqvist (red.) *Livslön. Välja studier, arbete, familj*, SNS Förlag, 2011.

Sorensen, P.B. (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future challenges*, Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4.

Waldenström, Daniel, Spencer Bastani och Åsa Hansson (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*, SNS Förlag.

Zettermark, Åke (1983), "Livsinkomster 1981" Utredningsmeddelande, Saco.

Långtidsutredningen 2011 (2011), "Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete" (Bilaga 12), SOU 2011:2.

OECD: *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, mars 2010.

*Med kunskap bygger vi Sverige* (2017), Saco [www.saco.se/opinion/rapporter/med-kunskap-utvecklar-vi-sverige/](http://www.saco.se/opinion/rapporter/med-kunskap-utvecklar-vi-sverige/)

*Därför behöver Sverige en ny skattereform* (2017), Saco. [www.saco.se/opinion/utbildning-ska-lona-sig/darfor-behoover-sverige-en-ny-skattereform/](http://www.saco.se/opinion/utbildning-ska-lona-sig/darfor-behoover-sverige-en-ny-skattereform/)



## 7. Det svenska skattesystemet behöver ses över

*Torbjörn Dalin och Ludvig Lundstedt*

Sedan en tid tillbaka har allt fler röster höjts för att det svenska skattesystemet måste reformeras. I och med uppgörelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna så ser en sådan reform nu ut att kunna bli verklighet.

I början av 1990-talet klubbades vad som kommit att kallas århundradets skattereform igenom i Sveriges riksdag. Reformen bars fram av en allt större kritik mot utformningen av det dåvarande skattesystemet, som av många ansågs vara både orättvist och svåröverskådligt. Några av de reformer som genomfördes var att marginalskatten sänktes markant samtidigt som skattebasen breddades, allt i enlighet med principerna om enhetlighet och likformighet.

Över 30 år har gått sedan århundradets skattereform implementerades, sedan dess har över 500 regelförändringar genomförts varav många har varit avsteg från de principer som genomsyrade reformen. Precis som för 30 år sedan står vi nu återigen med ett skattesystem som kan liknas vid ett lapptäcke. Kommunal välkomnar initiativet till en ny översyn av det svenska skattesystemet.

Att genomföra genomgripande förändringar av det svenska skattesystemet kommer dock inte att vara enkelt. Vad som ska beskattas och hur mycket utgör kärnan i många av konfliktlinjerna i svensk politik. Samtidigt är det viktigt att det finns en långsiktighet i skattesystemet eftersom medborgare och företag tar beslut som påverkar dem långt in i framtiden baserat på hur skattesystemet ser ut i dag. Det är därför viktigt att vi inte backar från denna nödvändiga diskussion om det framtida skattesystemets utformning.

Kombinationen av ett jämförelsevis högt skatteuttag och en välfärd av hög kvalitet för alla medborgare är något som länge varit centralt i det svenska samhällsbygget. Utöver den trygghet i livets olika skeden som välfärdsstaten tillhandahåller så har dess konstruktion också haft en omfördelande effekt. Skatteintäkter är i regel differentierade – en höginkomsttagare betalar mer i skatt än en låginkomsttagare – medan välfärden i hög grad är likformig; det vill

säga alla, oavsett inkomstnivå, har lika rätt till välfärdstjänster.<sup>[1]</sup> Att skatter och välfärd är två sidor av samma mynt gör att en diskussion om en framtida skattereform inte kan fränkopplas från diskussionen om välfärdens framtida finansiering.

För Kommunals medlemmar är det viktigt att kombinationen av ett högt skatteuttag och en generell välfärd av hög kvalitet bibehålls också i en framtida skattereform. Det speglar också de principer som Kommunal anser att en översyn av skattesystemet bör utgå ifrån:

- Skattesystemet ska säkerställa den långsiktiga finansieringen av den svenska välfärden.
- Skattesystemet ska garantera ekonomiska förutsättningar för att leverera en jämlik välfärd över hela landet.
- Skattesystemet ska bidra till att minska klassklyftorna i samhället.

Att vi anser dessa tre principer vara överordnade betyder inte att vi inte erkänner andra mål som viktiga. Även om enhetlighet och likformighet är viktiga principer för varje skattesystem så ser vi inte att dessa två principer har något egenvärde, utan i stället bör utvärderas utifrån hur de påverkar de tre överordnade principerna. Att säkerställa den långsiktiga finansieringen av den svenska välfärden syftar inte bara till skattekvotens storlek utan också till hur skattenivåer och skattetyper påverkar företagande och i förlängningen också den ekonomiska tillväxten i samhället.

### *Den långsiktiga finansieringen av den svenska välfärden*

Sveriges befolkning växer och vi lever allt längre. Fram till år 2050 beräknas antalet invånare i Sverige öka från cirka 10 till 12 miljoner och under samma period beräknas dessutom medellivslängden öka från dagens drygt 84 år för kvinnor och knappt 81 år för män till 87,5 år för kvinnor och drygt 85 år för män, vilket får till följd att den demografiska försörjningskvoten kommer att öka.<sup>[2]</sup>

Den demografiska försörjningskvoten beskriver försörjningsbördan för befolkningen som är i arbetsför ålder. Tanken är att de

---

1 Att skattesystemet är progressivt gör att differentieringen i skatteintaget ökar ytterligare.

2 SCB:s befolkningsframskrivning, 2018.

som är i arbetsför ålder genom sitt arbete försörjer de som ännu inte kommit in i arbetslivet eller har lämnat det bakom sig. Här definieras försörjningskvoten som summan av antal personer 0–19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20–64 år.

I dag är försörjningskvoten i Sverige cirka 0,76, vilket innebär att för varje person i arbetsför ålder, 20–64 år, finns det 0,76 personer som är yngre eller äldre. Försörjningskvoten beräknas stiga relativt kraftigt fram till andra halvan av 2030-talet där den sedan stabiliseras strax över 0,83. Det vill säga på en nivå där det för varje person i arbetsför ålder finns 0,83 personer som är yngre eller äldre.

Utöver det framtida behovet av ökade resurser vet vi att välfärden i dag är underfinansierad. En underfinansierad välfärd som i särskild utsträckning drabbar kvinnor. I Kommunals stora medlemsundersökning uppger 30 procent av de anställda inom barnomsorgen att bemanningen är så låg att den innebär en risk för barnen någon gång varje vecka eller mer.<sup>[3]</sup> Inom äldreomsorgen anser 42 procent att bemanningen är så låg att den utgör en risk för de äldre minst någon dag per vecka.<sup>[4]</sup> Det är också kvinnor som i högre grad täcker upp när välfärden inte räcker till, exempelvis genom vård av närstående. Forskningen visar att det är cirka 140 000 yrkesverksamma mellan 45 och 66 år som går ner i tid, slutar jobba eller pensionerar sig tidigare än planerat för att sköta om en närstående. Behoven av ökade resurser är inte en fråga för framtiden, de behövs nu. Bara under denna mandatperiod bedömer Kommunal att 135 000 fler behöver anställas i välfärden.

Det finns alltså ett stort behov av ytterligare resurser till den svenska välfärden om vi ska kunna leva upp till de högt ställda kvalitetsmålen för välfärden som antagits av Sveriges riksdag. Mot bakgrund av dagens underfinansiering och de framtida behoven menar Kommunal därför att skattekvoten måste öka i ett framtida skattesystem.

---

3 Kommunal (2017) *Trygga famnar sökes – Barnskötarnas roll i framtidens skola.*

4 Kommunal (2018) *Mer tid – en rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen.*

### *Olika förutsättningar för en jämlik välfärd*

Sverige består av 290 kommuner och 20 landsting/regioner med i många fall vitt skilda förutsättningar för att bedriva vård, skola och omsorg samt leverera annan service till medborgarna. Det finns till exempel stora skillnader vad gäller demografi, geografi och skattekraft.

Att det råder olika geografiska förutsättningar mellan olika kommuner och landsting/regioner vet alla. Men för att ge lite perspektiv: när det gäller landareal så skulle Sveriges minsta kommun, Sundbyberg, få plats 2 200 gånger i den största kommunen, Kiruna. Det är visserligen en alldeles för förenklad bild, ingen får hemtjänst på Kebnekaise, men från staden Kiruna är det 94 kilometer till Abisko och 174 kilometer till Karesuando, det kan jämföras med Sundbybergs hela kommungräns som är cirka 15 kilometer.

Sveriges minsta kommun vad gäller antalet invånare är Bjurholm med cirka 2 450 personer medan Stockholm är den största kommunen med cirka 950 000 invånare. Den genomsnittliga skattekraften per invånare i Årjäng är 153 000 kronor och i Danderyd är den 369 000 kronor.

Även befolkningsstrukturen skiljer sig åt mellan olika kommuner och landsting. Försörjningskvoten i olika kommuner varierar mellan 0,52 i Sundbyberg och Solna och 1,07 i Borgholm och Bjurholm. Dessa kommuner är förvisso ytterligheter men variationerna är stora. Förutsättningarna för att kunna erbjuda medborgarna välfärd skiljer sig med andra ord kraftigt i olika delar av landet.

### *Kommunala utjämningsystemet*

På grund av de stora skillnaderna i kommunernas förutsättningar avseende demografi, geografi och skattekraft, vilka i sin tur påverkar kommunernas inkomster och kostnader, krävs en omfattande ekonomisk omfördelning mellan landets kommuner. I dag sker denna omfördelning via det kommunala utjämningsystemet. Tanken med systemet är att skillnader i kommunalskatt ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar. I Sverige finns det i dag en politisk enighet om att alla medborgare oavsett var man bor ska ha

tillgång till likvärdiga välfärdstjänster till en likvärdig kostnad, det vill säga skatter.

Trots utjämningsystemet är dock skillnaderna i skattenivå betydande. År 2019 har Österåker lägst kommunal skattesats på 17,10 procent och Dorotea har högst på 23,85 procent. Skillnaden motsvarar 6,75 procentenheter. Skillnaden i skattesats mellan regionerna är inte lika stor men ändå påtaglig. Region Östergötland har lägst skatt på 10,7 procent och Region Stockholm har den högsta skattesatsen på 12,08 procent, en skillnad på 1,38 procentenheter. De stora skillnaderna i skattesatser gör till exempel att en undersköterska som bor i Dorotea och har en inkomst på 25 000 kronor i månaden betalar mer än 1 000 kronor i skatt per månad jämfört med en undersköterska som har lika lön men som bor i Österåker.

Om det kommunala utjämningsystemet når upp till sitt syfte ska ovan nämnda skillnader i skattenivåer i stort spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå mellan kommuner och landsting/regioner. Det finns dock inget empiriskt stöd för att det förhåller sig på det sättet. Konklusionen i en studie från Umeå universitet är i stället att utjämningsystemet inte uppnår sitt syfte.<sup>5</sup> Skatteskillnaderna beror på att strukturella faktorer kopplade till gleshet och skalnackdelar inte beaktas fullt ut i den kommunala utjämnningen. Det innebär att det i dag inte finns likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service.

Kommunal anser att en översyn av skattesystemet ska ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar till en jämlik välfärd i hela landet. Det är därför uppenbart att det behöver ske en större omfördelning av resurser i ett framtida skattesystem för att skapa likvärdiga möjligheter för att finansiera en jämlik välfärd.

### *Inkomstskillnaderna ökar*

Välfärdsstatens utjämnande funktion har historiskt varit en framgångssaga, men i takt med att finansieringen har halkat efter – både vad gäller välfärdstjänster och socialförsäkringar –

---

5 Andersson, Lars-Fredrik (2011) *Samma skatt – samma välfärd? Effektivitet, service och skatter i kommuner och landsting*.



har denna funktion blivit allt svagare. År 1980 var Sverige världens mest jämlika land, men sedan dess har utvecklingen gått mot allt större klassklyftor. Sedan 1990-talet har inkomstskillnaderna vuxit snabbare i Sverige än i något annat OECD-land.<sup>[6]</sup> I SNS *Välfärdsrapport 2011* beräknades olika faktors bidrag till ojämlikhetsnivån i Sverige mellan 1975 och 2009. Beräkningarna visar att större delen av den långsiktiga ökningen i inkomstskillnader kan härledas till ökade skillnader i kapitalinkomster, samtidigt som skattesystemet blivit mindre utjämnande sedan den stora skattereformen genomfördes 1990-1991.<sup>[7]</sup>

Dessa tendenser är oroväckande men inte lagbundna. Under senare år har den ökade ojämlikheten skett i bakvattnet av reellt fallande inkomstförsäkringar och transfereringar, samt en rad aktiva förändringar i skattesystemet inklusive flera jobbskatteavdrag, avskaffad förmögenhetsskatt, regressiv fastighetsskatt, lägre bolagsskatt och mer generösa 3:12-regler.

Kommunal ser med oro på den ökade ojämlikheten i samhället och de konsekvenser som den riskerar att få. Flera forskare, bland dem Nobelpristagaren Joseph Stiglitz (*The Price of Inequality*, 2012) samt Kate Pickett och Richard Wilkinson (*Jämlikhetsanden*, 2009) har visat på tydliga samband mellan ojämlikhet och en rad samhällsproblem, inklusive brist på social sammanhållning, brottslighet och ohälsa.<sup>[8]</sup> Forskare som Alesina, Di Tella och MacCulloch har också visat att en högre grad av ojämlikhet leder till att fler uppger sig vara olyckliga. Sambandet har uppvisats i studier i både USA och Europa.

Allt fler menar också att den ökade inkomstspridningen har bidragit till framgångarna för populistiska partier och rörelser som ifrågasätter den liberala demokratin. Sambandet mellan växande ojämlikhet och demokratikritik börjar helt enkelt bli svårt att förneka.<sup>[9]</sup> En bred och väl underbyggd forskningslitteratur visar dessutom att stora klyftor

---

6 OECD (2017) *Sweden – overview*, OECD Economic Surveys.

7 SNS (2011) *Välfärdsrapport 2011*.

8 Se också Anderson, Mellor och Milyo (2008) "Inequality and public goods provision: An experimental analysis", *The Journal of Socio-Economics*, 35: 183-199; och Putnam (2000) *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*.

9 Calmfors, L. (2018) "Därför bör inte inkomstskillnaderna få fortsätta att växa i Sverige", DN Ledare, 2018-05-02.

är dåligt för tillväxten.<sup>[10]</sup> Också marknadsliberala instanser som IMF menar i sin senaste forskning att större jämlikhet leder till bättre makroekonomisk stabilitet och mer hållbar tillväxt.<sup>[11]</sup>

### *En översyn av skattesystemet*

Det svenska skattesystemet måste ses över. Det är i dag ett lapptäcke som ofta är svåröverskådligt och som inte i tillräckligt hög grad kan garantera en jämlik välfärd av hög kvalitet för alla oavsett social bakgrund och var någonstans i landet en bor. För Kommunals medlemmar är välfärden central, både i egenskap av välfärdsarbetare och brukare av densamma. Vi menar därför att en framtida skatteöversyn inte kan stanna vid en diskussion om enhetligheten och likformigheten i skattesystemet, utan att den också måste kopplas till en diskussion om välfärdsstaten Sverige. Vill vi ha en välfärd av högsta kvalitet för alla svenskar, då måste också skattesystemet anpassas till den målsättningen.

TORBJÖRN DALIN är *chefsekonom och* LUDVIG LUNDSTEDT är *utredare på Kommunalarbetareförbundet.*

---

10 För översikt se de Dominics m.fl. (2008) "A Meta-Analysis on the Relationship between Income Inequality and Economic Growth", *Scottish Journal of Political Economy*, 55(5): 654-682; eller Atkinson (2016) *Inequality – What can be done?*, Harvard University Press.

11 Ostry, Bergh & Tsangarides (2014) *Redistribution, Inequality, and Growth*, International Monetary Fund (IMF).







