

EKONOMI OCH SAMHÄLLE

1

Skatter och offentlig sektor

Anders Björklund
Peter Englund
Lars Hultkrantz
Mats Persson

SNS Förlag

Skatter och offentlig sektor

*En vänbok till Karl G Jungenfelt
den 4 april 1991*

Skatter och offentlig sektor

Anders Björklund

Peter Englund

Lars Hultkrantz

Mats Persson

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

Denna bok har givits ut med stöd från
Finanspolitiska Institutet

Ekonomi och Samhälle 1: Skatter och offentlig sektor
Anders Björklund m fl
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1991 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Ingvar Bylund
Sättning och tryck: Kristianstads Boktryckeri AB 1991

ISBN 91-7150-404-4

Innehåll

Förord 8

Varför misslyckas marknader och regleringar?
av Lars Hultkrantz

Hur bör skattesystemet vara utformat? 42
av Mats Persson

Beskattningen av kapitalinkomster
– Måste ett litet land anpassa sig till omvärlden? 68
av Peter Englund

Inkomstfördelningens utveckling
– Har Sverige blivit rättvisare? 91
av Anders Björklund

Författarna 120

Övriga två delar i EKONOMI OCH SAMHÄLLE har följande innehåll:

Ekonomisk tillväxt och utveckling

Vad är konjunkturcykeln?

av Anders Vredin

Utrikeshandel och ekonomisk tillväxt

av Harry Flam och Henrik Horn

Skuldcrisen i Latinamerika

av Stefan de Vylder

Långtidsutredningarnas metodik och roll i den ekonomiska politiken

av Lars Bergman, Lars Heikensten och Stefan Lundgren

Finansiella marknader

Svensk statsskuldspolitik i ett historiskt perspektiv

av Urban Karlström

Blev det bättre med marknader?

av Pehr Wissén

Stabiliteten i banksystemet – ett försäkringsproblem

av Lars Hörngren under medverkan av Stefan Ingves

Handelsvolym och prisvolatilitet på finansiella marknader

av Ragnar Lindgren

Ägarkoncentration och företags marknadsvärde

av Clas Bergström

Till Karl G Jungenfelt

Detta är en av tre böcker i serien EKONOMI OCH SAMHÄLLE. Böckerna är tillägnade Karl G Jungenfelt på hans sextioårsdag den 4 april 1991.

Kalle kom till Handelshögskolan i Stockholm 1971 och utnämndes till professor i nationalekonomi där 1972. Han tog sig framför allt an uppgiften att bygga upp en fungerande forskarmiljö vid den nationalekonomiska institutionen. Hans framgångar i detta avseende illustreras bäst av det stora antal personer som disputerade i nationalekonomi vid Handelshögskolan under 1970- och 1980-talen, för att därefter gå vidare till skilda verksamheter inom näringsliv, förvaltning och forskning.

Kalles lärar- och handledargärning har präglats av två huvudprinciper. Den första säger att forskningen inte är något självändamål: det är blott genom sin praktiska relevans som forskningen blir värdefull. Den andra säger att endast den forskning som har en solid teoretisk grund kan bli praktiskt användbar. Endast genom att skaffa sig mycket goda kunskaper om den centrala nationalekonomiska teorin kan man åstadkomma god tillämpad forskning.

Det som främst har kännetecknat Kalles arbete har emellertid varit ett rent personligt drag: en utpräglad omtanke om institutionen i allmänhet och om doktoranderna i synnerhet. Även om vi inte alla har haft honom som vår formelle handledare – en stor del av handledningsbördan axlades på ett utmärkt sätt av andra personer – har han satt sin prägel på institutionsarbetet. Det har därför varit en förmån att få "växa upp" på Handelshögskolans nationalekonomiska institution.

Lars Bergman, Clas Bergström, Anders Björklund, Peter Englund, Harry Flam, Lars Heikensten, Henrik Horn, Lars Hultkrantz, Lars Hörngren, Stefan Ingves, Urban Karlström, Ragnar Lindgren, Stefan Lundgren, Mats Persson, Pehr Wissén, Anders Vredin och Stefan de Vylder

Förord

Denna del av EKONOMI OCH SAMHÄLLE behandlar några av de frågeställningar som brukar anses höra samman med den offentliga sektorns verksamhet. I den inledande uppsatsen tar *Lars Hultkrantz* upp en grundläggande fråga: Varför behövs offentliga ingripanden i ekonomins funktionssätt? I uppsatsen diskuteras sk marknadsmislyckanden, dvs de fall där de fria marknadskrafterna inte klarar av att allokera ekonomins resurser på bästa sätt. Därefter diskuteras förutsättningarna för att offentliga åtgärder skall kunna klara av de problem som de fria marknadskrafterna inte förmår lösa.

I den andra uppsatsen diskuterar *Mats Persson* hur skattesystemet bör vara utformat för att de störningar och snedvridningar som skatterna nödvändigtvis skapar i ekonomins funktionssätt skall bli så små som möjligt. Han analyserar valet mellan beskattning av arbete och beskattning av kapital, mellan skatt på inkomst och skatt på konsumtion och mellan real och nominalistisk kapitalbeskattning.

Peter Englund analyserar i sin uppsats en alltmer aktuell fråga för Sverige, nämligen huruvida ett lands skattesystem kan avvika från omvärldens. Han visar bl a att en högre kapitalinkomstbeskattning än i omvärlden får olika effekter beroende på om det är hushållens kapitalinkomster eller företagets vinster som beskattas. Vidare diskuterar han internationellt skattearbitrage, och uppsatsen mynnar ut i frågeställningen huruvida kapitalbeskattning över huvud taget är möjlig i en värld med fria kapitalrörelser.

I bokens sista uppsats tar *Anders Björklund* upp frågan om fördelningspolitiken. Han går först igenom de begrepp och analysredskap som vanligen används i studier av inkomstfördelningen. Genom en analys av tillgängliga data visar han därefter att den svenska inkomstfördelningen blivit avsevärt jämnare under de senaste decennierna. I synnerhet har familjebakgrundens betydelse, för de inkomstskillnader vi trots allt kan observera, avtagit. I den meningen har Sverige således blivit rättvisare.

Författarna

Varför misslyckas marknader och regleringar?¹

Det förra decenniet var en tid av självrannsakan för den sociala ingenjörskonsten. Tilltron till statlig verksamhet, styrning och kontroll som lösning på alla de problem och konflikter som uppstår i samhället och samhällsekonomin bröts under 1980-talet. För det första ifrågasattes statens förmåga att korrigera och kompensera diverse brister i det marknadsekonomiska systemet. Frågan var t o m om det ens finns någon vilja att göra detta, dvs om politiken verkligen uttrycker ett av samhällsvetenskaperna upplyst demokratiskt konstituerat allmänintresse eller om den i själva verket styrs av olika gruppers särintressen. För det andra konstaterades att politiken i sig ger upphov till nya problem som ibland överträffar dem som marknadsmisslyckandena medför.

Kritiken gällde snart sagt alla delar av statens och kommunernas verksamhet; den offentliga konsumtionen och produktionen, transfererings- och skattesystemen, den generella ekonomiska politiken och regleringar av enskilda sektorer i samhällsekonomin. Kritiken fördes fram i många länder och ledde till omprövningar av verksamheten i den offentliga sektorn, skattereformer och avregleringar av politiken på skiftande områden. Milstolpar i Sverige har hittills varit avregleringen av kreditmarknaderna och avskaffandet av valutaregleringen, skattereformen och möjligen reformen av jordbrukspolitik. Som en storartad final på detta den politiska omprövningens decennium kollapsade de östeuropeiska politiska systemen, där övertron bland de styrande till den politiska regleringens möjligheter har varit som störst.

De insikter som uppstår i ruelsen dagen efter en bättre fest leder emellertid alltför sällan till bestående förändringar i levnadssätt. Än har inte avregleringsvindens rök och damm lagt sig, men det går ändå att se att mycket har gått märkligt opåverkat ur

denna period. I slutändan blev det inget av, eller så födde avregleringen en ny reglering med nya, men kanske likartade, problem. Där en verklig avreglering har genomförts har inte enbart marknadskrafter aktiverats utan även de mekanismer som en gång drev fram regleringsingreppet, varför en rekyl är att vänta. Samtidigt har nya angelägna behov av politiska insatser, t ex inom miljöpolitiken, anmält sig.

Avvägningen mellan reglering och icke-reglering, mellan fri marknadsanpassning och politisk styrning kan i en renodlad form uppfattas som en kraftmätning mellan en liberal utopi och en socialistisk utopi.² Det som givit vardera sidan dess största kraft har dock mindre varit den egna visionens strålgans än den andras praktiska misslyckanden i form av ineffektivitet, orättvisa och konflikter. Utvecklingen mot ökad statlig reglering har hämtat sin näring i marknadernas misslyckanden. Avregleringsvågen har uppenbarligen drivits av en uppfattning att regleringarna nått en punkt där deras kostnader blivit alltför betungande.

Det finns inte något slutgiltigt och entydigt svar på frågan om var den lämpliga blandekonomiska balansen ligger mellan å ena sidan offentligt bedriven eller finansierad verksamhet och statlig styrning av samhällslivet, å andra sidan privat verksamhet och marknadslösningar. En avvägning mellan fördelar och nackdelar måste göras i varje enskilt fall. Just som ett stöd för en sådan prövning inför en reglering eller en avreglering skall jag här göra en schematisk genomgång av de båda alternativen, marknad och reglering. Likt den dystra åsnan lor kommer jag att i första hand uppmärksamma avigsidorna, men genom kontrastverkan kan detta förhoppningsvis även få fördelarna med den alternativa lösningen att träda fram. För att tydliggöra det schema³ över marknadens respektive politikens misslyckanden som vi skall skärskåda kommer jag att illustrera med exempel som jag i första hand har hämtat från skogsnäringen. Skogarna, skogsbruket och skogsindustrin i vårt land saknar föga när det gäller marknader, politik och de misslyckanden som hör till detta.

1 Effektivitet och rättvisa

De mänskliga behoven är stora, men de resurser som behövs för att tillfredsställa dem är begränsade. Resursernas knapphet gör

att val måste träffas mellan skilda handlingsalternativ. Till stöd för dessa val kan vi ställa upp ett antal olika beslutskriterier. En grupp av kriterier gäller effektiviteten i resursutnyttjandet. Detta innebär att vi vill utnyttja resurserna väl; behovstillfredsställelsen skall inte begränsas i onödan, dvs utöver vad som ges av den begränsade tillgången till resurser och de rättvisekrav som ställs. En annan grupp av kriterier gäller just rättvisan eller de etiska kraven.

Effektivitet kan definieras på olika vis. Med effektivitet i produktionen, eller kostnadseffektivitet, avses att en given effekt (t ex en viss mängd producerad vara) uppnås till så låg kostnad som möjligt. Med effektivitet i konsumtionen avses att man inte kan höja någons välfärd med (ytterligare) byten mellan olika konsumenter av en given tillgång av en vara eller tjänst, utan att en försämring för någon annan uppstår. Med effektivitet i produktionssammansättningen, slutligen, menas att fördelningen av produktionsresurserna mellan olika ändamål (produkter) på motsvarande sätt är effektiv.

På kort sikt bestäms effektivitetskravet med utgångspunkt från en given kapitalstock och given tillgång till olika tekniska lösningar. Man talar då om statisk effektivitet. På längre sikt uppkommer även frågan om den dynamiska effektiviteten, dvs om kapitalstocken vid varje tidpunkt har en lämplig storlek och sammansättning. Frågan är här helt enkelt om den marginella investeringen har ett positivt (icke-negativt) nuvärde. Om man tänker sig att den teknologiska utvecklingen inte är utifrån given utan beror av bl a hur stora resurser som tillförs utbildning samt forsknings- och utvecklingsarbete, så uppkommer även här frågan om sådana investeringar är dynamiskt effektiva.

I en arbetsfördelning uppkommer ofta problemet att de personer som samverkar har olika ändamål med verksamheten. Vad som är effektivt kan då te sig olika för olika personer. Med X-ineffektivitet avses att den lösning som en uppdragstagare väljer är ineffektiv sett med uppdragsgivarens ögon. Ur företagsägarens synvinkel är kanske arbetstrivseln och arbetsmiljöns kvalitet i företaget intressant bara i den utsträckning som den påverkar företagets vinst, men ur företagsledningens och de övriga anställdas synvinkel ett självändamål, varför företagsledningen kommer att satsa mer på detta än vad ägaren skulle ha önskat.

Begreppet rättvisa kan ges mycket olika innebörd.⁴ En individ-

centrerad syn utgår från ”rättvisa i chans”; alla skall ha haft samma möjligheter. En mer kollektivistisk syn betonar i stället rättvisan i den faktiska fördelningen av välfärden, och tar ingen eller liten hänsyn till om den faktiska situationen är en följd av individernas (eller möjligen deras förfäders) egna beslut.

Fullständig rättvisa innebär att alla har det lika, eller har lika stor chans. Denna insikt är emellertid inte till så stor hjälp, eftersom det alla bör ha lika, nämligen ”välfärd” eller ”livskvalitet”, inte så lätt låter sig mätas. Att åstadkomma rättvisa i mätbara avseenden, t ex när det gäller inkomst, är inte helt säkert rättvist om det finns skillnader i andra avseenden.

Vidare är fullständig rättvisa inte önskvärd. Det beror på att ett sådant tillstånd inte kan erhållas gratis, utan har ett pris. Fördelningspolitiska instrument som skatter och bidrag leder till effektivitetsförluster. Fördelningspolitikens marginalkostnad kan förväntas öka med tilltagande ambitionsnivå, så någonstans går en gräns för hur högt denna bör sättas. Följaktligen är den avgörande frågan inte vad som är fullständig rättvisa, utan vad som är tillräcklig rättvisa, och den frågan är svårare att besvara.

Det kanske största problemet med rättvisabegreppet är emellertid frågan om vilka rättvisan skall gälla. Fördelningspolitiken bedrivs oftast nationellt, men rättvisa inom ett land behöver inte betyda global rättvisa. Tar vi hänsyn inte bara till rummet utan även till tiden blir det än mer komplicerat. Den nu levande generationen människor måste ta ställning till alltings värde, men utgör inte själva alltings värde. Grundläggande fysikaliska samband knyter samman vårt levnadssätt med framtida generationers. I vilken utsträckning skall vi ta hänsyn till våra efterkommande? Hur skall vi överhuvudtaget se på vår plats i världen: I hur hög grad kan vi tillåta oss att tränga ut andra levande organismer från sina ekologiska nischer, eller att rentav riva de ekologiska systemens fundament?

Effektivitet och rättvisa är således betingade av varandra. Vi har redan nämnt att åtgärder för att åstadkomma ökad rättvisa ofta har en kostnad. Frågan om vad som är effektivt kan emellertid inte besvaras utan att man tar ställning till rättvisefrågor. Utnyttjas t ex världens oljeresurser effektivt? Svaret på den frågan beror bl a på dagens priser, framtida priser och de restriktioner som vi ålägger oss själva med hänsyn till de ekologiska systemens uthållighet. De rika länderna i världen använder betydligt

mer olja per capita än de fattiga, så dagens priser avspeglar den rådande ojämna inkomstfördelningen. Framtidens priser är beroende av hur rika människorna kommer att vara då, och det beror bl a av hur mycket olja vi lämnar åt dem (Howarth & Norrgaard, 1990). Slutligen leder oljeanvändningen ofrånkomligen till förändringar av olika ekologiska system, t ex via drivhuseffekten, så frågan om vad som är en effektiv användning är avhängig etiska ställningstaganden till i hur hög grad sådana förändringar är acceptabla (Daly, 1984).

Effektivitet och rättvisa måste sålunda ses i ett sammanhang, men olika medel är olika väl lämpade att åstadkomma endera av dessa två mål. Just av denna anledning finns det – starka – skäl att skilja dessa frågor åt.

När det gäller effektivitet kan allokering via marknader och allokering genom politisk reglering förefalla vara jämspelta alternativ. Enligt en av den nationalekonomiska teorins grundsatser leder ett decentraliserat beslutssystem, där besluten koordineras på en marknad under fullständig konkurrens, till beslut som innebär en effektiv resursanvändning, givet inkomstfördelningen och vissa ytterligare förutsättningar. Detta teorem ger emellertid inte marknader något försteg framför politisk dirigering, eftersom ett planmässigt reglerat system under precis samma förutsättningar, bl a tillgång till fullständig information, i teorin kan åstadkomma samma effektiva resultat.

Just den förutsättning jag här har nämnt, nämligen antagandet att beslutsfattarna har all relevant information, är emellertid aldrig uppfylld. Information om preferenser, tekniska möjligheter och den aktuella tillgången till resurser är ofta spridd på många ställen. Detta faktum talar till förmån för ett decentraliserat beslutssystem som den perfekta konkurrensmarknaden. Den enskilde beslutsfattaren kan på en sådan marknad utgå från att en mängd relevant information som andra besitter sammanfattas i det aktuella marknadspriset. Priset innehåller emellertid inte all information som kan vara av vikt, t ex kunskap om varans kvalitet, så även den perfekta konkurrensmarknadens modell ställer orealistiska krav på informationstillgången hos den enskilde aktören. Något svagare är decentraliseringsargumentet när det gäller marknader med begränsad konkurrens. På t ex en marknad med två parter, en köpare och en säljare, kan vi utgå från att vardera parten kommer att försöka utnyttja ett eventuellt infor-

mationsövertag till sin egen fördel i de förhandlingar som föregår ett avtal. De överenskommelser som kommer till stånd i sådana situationer bygger således ofta på en till vardera parten ransonerad information. Det finns inga garantier för att resultatet ur samhällsekonomisk synvinkel innebär en effektiv resursanvändning.

Det faktum att informationen inte är samlad på ett ställe kan emellertid tyckas vara ett överkomligt hinder för regleringar. Införskaffande och koncentration av information är naturligtvis kostsam, men de praktiska svårigheterna borde successivt bli mindre med informationsteknikens och datakraftens snabba utveckling. Det finns emellertid även en motsatt, och stark, tendens. Den ekonomiska utvecklingen medför och bygger på en ständig utvidgning av informationstillgången och en ständigt fortsatt arbetsspecialisering. Just arbetsspecialiseringen är källan till en allt mer ökad specialisering av kunskandet (Scitovsky, 1990). Detta är en av förklaringarna till att de kommandoekonomiska systemen i Sovjet och Östeuropa i själva verket bröt samman när den datateknologiska revolutionen kom, den revolution som i teorin skulle ha befäst det centralplanerade systemets överlägsenhet (Winiecki, 1990).

En ytterligare, och lika betydelsefull, invändning mot regleringslösningar är det fenomen som vi redan berört, nämligen att information ger makt, t ex i förhandlingar. Reglerarens problem är inte bara att sammanställa sådan information som behövs för att veta vad som egentligen är en effektiv lösning och hur denna kan åstadkommas. Problemet är också, till att börja med, att få dem som berörs av regleringen (de som skall "regleras") att ge ifrån sig den information som just de, specialisterna på området, besitter. Men varför skall dessa redan från början lämna från sig det kanske främsta medel de har att påverka utgången av "regleringsförhandlingen"? Detta gör det mindre sannolikt att regleraren kommer att kunna utgå från all relevant information, och det ställer stora krav på en övertänkt utformning av regleringen för att den skall ha framgång.⁵

Om politisk styrning och marknadsallokering å ena sidan i viss mån kan ersätta varandra när det gäller att åstadkomma en effektiv användning av resurser, är det å den andra klart att omfördelningar och etiska avvägningar i viss mån måste vara en politisk uppgift. Det finns ingen automatiskt verkande mekanism som

medför att marknadens lösningar är rättvisa. Dessa är resultatet av frivilliga avtal, vilket förutsätter ömsesidig fördel. Förutsättningen för att en rättvis fördelning skall uppstå via marknaden bör således vara att rättvisa främjar effektivitet, eller att effektiva lösningar samtidigt skapar rättvisa. Så kan naturligtvis ofta vara fallet, men samtidigt visar erfarenheterna att även en väl fungerande marknadsekonomi är fullt förenlig med de mest skriande orättvisor.

Det faktum att en aktiv – och kanske omfattande – fördelningsspolitik kan vara befogad innebär emellertid inte att politiska ingrepp i allmänhet leder till en ökad rättvisa jämfört med marknadsallokering. Tvärtom leder dessa ofta, ibland med nödvändighet, till nya former av orättvisa. Detta skall vi återkomma till nedan i vårt schema över politikmisslyckanden.

Vi skall emellertid börja med att i nästa avsnitt göra en kortfattad genomgång av olika anledningar till att marknader kan misslyckas med sin uppgift att åstadkomma en effektiv hushållning med knappa resurser.

2 Marknadsmisslyckanden

Marknadens misslyckanden kan delas in i tre huvudgrupper:

2.1 Externa effekter och kollektiva varor

En extern effekt är en effekt av någons produktion eller konsumtion som har betydelse för andra, men som inte är prissatt. Om produktionen helt och enbart resulterar i en (positiv) extern effekt talar vi om en kollektiv vara.

Sålunda är hallon en positiv extern effekt av kalhuggning och fördärvade fågellokaler en negativ extern effekt. Skogsägarens inkomst är oberoende av hur stora dessa effekter blir eftersom vare sig hallonplockare eller tjädrar betalar hyra. Den skogsägare som röjer ett område för att ge utsikt producerar en kollektiv vara. Om hallon, fåglar och utsikt har ett värde för andra människor finns det risk att skogsägaren kommer att producera alltför lite av dessa nyttigheter. Han får ingen ersättning för den nytta andra får av dessa och kan därför komma att avstå från att väga in dessa aspekter när han utformar sin skogsskötsel.

Man kan skilja på effekter eller nyttigheter som inte prissätts därför att det inte är tekniskt möjligt, och på sådana som inte prissätts av institutionella skäl, i synnerhet därför att äganderätten inte är specificerad, trots att detta i och för sig vore tekniskt möjligt. För en kollektiv nytta gäller att det inte finns något motsatsförhållande (rivalitet) mellan storleken av olika personers konsumtion av nyttigheten (en persons konsumtion kan inte ökas genom att någon annans minskas). Vidare gäller att denna konsumtion inte exklusivt förbehålles vissa personer. En skogsägare som låter träden stå för att de skall suga upp koldioxid ur atmosfären, och därmed bidrar till att förhindra en försämring av jordens klimat, producerar en sådan kollektiv nytta för alla människor. Ibland är nyttigheter kollektiva till sin natur (ingen rivalitet i konsumtionen), men vissa personer kan ändå exkluderas genom olika anordningar och rättsliga lösningar (t ex kabel-TV). Ofta utnyttjas nyttigheter kollektivt (ingen exklusion, dvs ingen privat äganderätt), trots att de inte är av kollektiv natur (rivalitet i konsumtionen). Denna senare grupp av nyttigheter kan vi kalla allmänningar. T ex ger allemansrätten alla rätt att plocka bär och svamp på privat skogsmark, vilket är ovanligt i andra länder. Det är allemansrätten som leder till att effekterna av avverkningen på hallonproduktionen är en extern effekt. En annan vanlig positiv effekt av skogsavverkning som däremot inte omfattas av allemansrätten, nämligen den ökade älgtillgång som möjliggörs av slyproduktionen på kalhygget, är i mindre utsträckning en extern effekt, trots att nyttjanderätten till fritt strövande älgar i en teknisk mening är svårare att begränsa än rätten att plocka i ett visst hallonbuskage.

I själva verket går det ingen skarp gräns mellan kollektiva varor och allmänningar. Kostnaden för att överföra ägande- eller nyttjanderätten till bestämda personer (eller begränsa storleken av den grupp som utnyttjar en nytta gemensamt), dvs internaliseringskosten, varierar från fall till fall. Även värdet av att göra en nytta till en privat vara, dvs den effektivitetsförlust som sammanhänger med att den förblir en allmänning, är olika stor.

Det är troligt att de faktiska institutionella förhållandena ofta i grund och botten är bestämda av sådana avvägningar mellan kostnad och nytta av internalisering. Att jakträtten till älgen är privat (och noga reglerad) sammanhänger ju med att värdet av

denna nyttighet är och har varit förhållandevis högt och att risken för överexploatering är stor. För bär- och svampplockning och möjlighet till strövtåg är i vårt glesbefolkade land de olägenheter som en privatisering skulle medföra rätt så stora i förhållande till nyttan av detta. Detta kan således förklara vår allemansrätt.

Förekomsten av externa effekter och kollektiva varor är kanske den vanligaste motiveringen för politiska ingripanden för att korrigera marknader. I Sverige får skogsägaren noggranna förhållningsorder av skogsvårdslagen och tillämpningsanvisningar om vilka hänsyn han eller hon måste ta till skogsbrukets externa effekter på bl a naturvård och rekreation. Det finns även en särskild ädelskogslag som enbart grundas på naturvårdsskäl. I en del fall används bidrag för att uppmuntra en viss skogsskötsel, t ex för att plantera nedlagd åkermark med lövträd i stället för med gran, som anses fördyrstra landskapet. Naturvårdsverket använder cirka 100 miljoner kronor varje år för att köpa skogsmark som är särskilt intressant från naturvårdssynpunkt. I andra länder, t ex USA, är de externa effekterna huvudskälet till ett omfattande statligt ägande av skogsmark.

Det faktum att många av de externa effekterna och allmänningarna uppstår, inte av tekniska utan av institutionella skäl, kan leda fram till slutsatsen att problemen kan lösas utan regleringar. Det räcker med att staten tillhandahåller en i juridisk mening tillräckligt exakt definition till äganderätten till den nyttighet det är frågan om (eller till frånvaron av en viss onyttighet).

Ett intressant exempel är rätten till hänglav i fjällnära skog. Dessa lavar är föda för renarna under vårvintern, då födotillgången är som mest knapp, och har således en avgörande betydelse för hur stora renhjordarna kan bli. De är därför viktiga för rennäringens ekonomi. Problemet är att dessa lavar hänger i gamla träd, vilka ju är de som skogsägarna helst vill fälla. I ett försöksprojekt har länsstyrelsen i Jämtland (1985) och dess flitiga karritare visat att en samordning av rennäringens och skogsbrukets markutnyttjande skulle kunna åstadkommas genom kommunal markplanering; alltså en form av politisk dirigerings. Ett alternativt förfaringsätt skulle kunna vara att tilldela samebyarna äganderätten till hänglaven (Löfgren, 1982). Därmed skulle skogsägarna tvingas förhandla direkt med rennäringen och ge den ekonomisk kompensation, utan att vare sig kommuner

eller länsstyrelser behövde kopplas in.

Det kan således tyckas som om det finns en elegant lösning som gör det möjligt att reda ut problemen genom frivilliga överenskommelser, på den lokala nivå där informationen finns, utan en stelbent central dirigering. Enligt det s k Coase-teoremet kommer handel/frivilliga avtal att leda fram till en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning, oavsett vem som ges äganderätten (samerna eller skogsägarna), bara denna definieras. Detta är emellertid delvis en illusion. Planbyråkratens problem att samla in nödvändig information flyttas över på samebyarna och skogsägarna. Man kan även i en decentraliserad lösning vänta att skogsägarna kommer att försöka underskatta lavtillgången på egen mark medan renägarna t ex försöker överdriva kostnaderna för stödutfodring under vårvintern. Informationen ransoneras och utfallet av de inbördes förhandlingarna kan ur effektivitetssynpunkt bli sämre både än en ideal lösning och den lösning som den kommunale markplaneraren skulle ha kunnat åstadkomma. Till råga på allt blir kanske de direkta förhandlingskostnaderna (tidsåtgång för förhandlingar etc), särskilt om många parter är inblandade, högre i den decentraliserade processen än kostnaderna för att administrera en kommunal reglering.

De problem som sammanhänger med införskaffandet av information och genomförandet av förhandlingar ger således upphov till kostnader, vilka helt enkelt är internaliseringskostnader. Givet att äganderätsdefinitionerna redan är resultatet av en avvägning mellan fördelar och nackdelar med att internalisera en extern effekt, så är den insikt som Coase-teoremet förmedlar inte till så stor hjälp.

Å andra sidan förändras sådana kostnader och intäkter ständigt. Rättssystemet blir efterhand förlegat i olika delar. Dessutom avspeglar definitionen och fördelningen av olika rättigheter ofta snarare olika intressegruppers styrka än effektivitetsöverbänsanden. Coase-teoremet ger därför en nyttig påminnelse om att utveckling och klargörande av rättsregler, spridning av information och andra åtgärder för att underlätta frivilliga överenskommelser, kan vara ett bra eller t o m bättre alternativ till detaljerad politisk reglering.

Ofta kan det rentav vara lämpligt att förena reglering med åtgärder för att möjliggöra handel/fria överenskommelser. Antag t ex att staten vill reglera den totala mängd handelsgödsel som

sprids på åkrarna i Halland. Ett sätt att åstadkomma detta är att ge varje lantbrukare ett antal ransoneringskuponger som berättigar till inköp av gödsel. Eftersom förhållandena skiftar mellan olika jordar och grödor m m skulle en sådan ransonering antagligen bli tungrodd och leda till stora allokeringsförluster. Genom att tillåta, och kanske på olika sätt uppmuntra, en andrahandsmarknad för kuponger (överlåtbara utsläppskvoter) skulle emellertid sådana problem kunna minskas betydligt, utan att det övergripande målet för regleringen behöver åsidosättas.⁶

2.2 Stordriftsfördelar

Produktionsteknologin för framställning av en vara eller en tjänst är inte sällan sådan att den genomsnittliga kostnaden faller med ökad produktionsvolym. Det innebär att om varje vara åsätts ett enhetligt pris lika med marginalkostnaden, dvs kostnaden för den sist producerade enheten, så är detta lägre än genomsnittskostnaden. Med detta pris, vilket är det som ger en samhällsekonomiskt effektiv produktionsvolym, är verksamheten emellertid inte självfinansierad utan ger förlust. Liknande problem kan även uppkomma när det finns samproduktionsfördelar mellan olika varor.

Om det finns stordriftsfördelar även när all produktion är samlad i ett enda företag, har vi ett naturligt monopol. Ett oreglerat naturligt monopol kommer emellertid inte att välja en samhällsekonomiskt effektiv pris- och produktionsnivå. Vissa branscher, där en stor del av produktionskostnaden är knuten till produktionskapaciteten och endast en liten del är rörlig (som vatten- och avloppssystem, järnvägar, post och tele m m) är utpräglade naturliga monopol och är därför i många länder reglerade. I Sverige och flera andra nationer bedrivs dessa verksamheter i statlig regi. I bl a USA har man vad gäller dessa branscher i stället valt en ingående statlig reglering av de privata företagens prissättning m m. Ett svenskt exempel med anknytning till skogen är skogsvårdsstyrelsernas bidragsgivning till och planering av utbyggnader av skogsbilvägar.

Skälen för reglering av sådana branscher är i många fall starka. De är emellertid inte självklara. Många enskilda branscher kännetecknas av att marknaden inte är tillräckligt stor för att till fullo utnyttja stordriftsfördelarna. De effektivitetsförluster som kan tänkas uppstå p g a av ett pris som överstiger marginalkostnaden när verksamheten bedrivs i privat regi, skall vägas mot de

effektivitetsförluster som kan tänkas uppstå under reglering. Till dessa hör kostnaderna för finansiering av verksamheten, vare sig detta sker skattevägen eller genom att det reglerade monopolet avviker från marginalkostnadsprissättning. Vi skall återkomma till flera andra av de problem som uppstår vid regleringar i dessa fall.

2.3 Transaktionskostnader

Under de två föregående punkterna har vi behandlat förhållanden som även en väl fungerande marknad inte kan hantera på ett med hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet fullgott sätt. Ofta är emellertid problemet att marknadsmekanismer i princip skulle kunna genomföra en tillfredsställande resursallokering, men att den marknad som finns i verkligheten inte förmår göra detta.

Ett vanligt skäl för detta är att den existerande marknaden är begränsad vad gäller möjligheterna att betinga transaktionernas priser och volym med hänsyn till transaktionens tidpunkt, varans kvalitet eller andra förhållanden som inte är kända med fullständig säkerhet när uppgörelsen träffas. Skälet till detta är naturligtvis ofta att de transaktionskostnader som sådana betingade transaktioner skulle medföra är alltför höga, p g a lång tidssikt, osäkerhet eller ett litet antal transaktioner. I dessa transaktionskostnader ingår kostnader för att skapa kontakt mellan parterna, förhandla fram en överenskommelse och slutligen att övervaka och genomdriva den.

Ett argument för den svenska skogsvårdslagen, som kan sägas reglera virkesproduktionen om hundra år, är just att virkesmarknaden är alltför kortsiktig. I frånvaro av en terminsmarknad för virke har skogsägaren ingen anledning att plantera eller röja, eftersom han eller hon kommer att vara död när det är dags att fälla träden. Argumentet är inte korrekt eftersom det bortser från att skogsägaren kan sälja fastigheten till en yngre person. Ändå ligger det en viss sanning i det; fastigheter är heterogena objekt och fastighetsmarknaden är ofta "tunn", så skogsägaren kan kanske inte räkna med att han får full kompensation för alla åtgärder som höjer fastighetens värde. Detta exempel illustrerar emellertid det faktum att tillgångsmarknader (och försäkringar) i viss utsträckning kan kompensera avsaknaden av betingade varumarknader.

En betydelsefull marknadsimperfektion är avsaknad av full-

ständig konkurrens. Som vi redan har nämnt kan en sådan situation uppstå på att det finns stordriftsfördelar. Det kan emellertid även vara en följd av transaktionskostnader/transaktionshinder som utestänger konkurrenter. I den klassiska monopolsituationen utnyttjar den ensamme säljaren sin marknadsmakt till att sätta ett högre pris, och därmed en lägre försåld kvantitet, än konkurrensmarknadens. Andra ur effektivitetssynpunkt skadliga effekter är dels försvagade incitament att hålla kostnaderna nere och söka nya tekniska eller organisatoriska lösningar (alltså X-ineffektivitet), dels kostnadskrävande åtgärder för att etablera och upprätthålla monopolställningen. Det är även möjligt att monopolsituationen leder till ineffektiva resultat i fråga om produktkvalitet och produktdiversitet. Å andra sidan kan monopoliet vara mer effektivt än en grupp konkurrerande företag om branschen är ett naturligt monopol, eftersom det kan utnyttja stordriftsfördelar. Vidare kan en monopolsituation under en viss tid (t ex patent) vara en förutsättning för att samhällsekonomiskt motiverade investeringar i forskning och utveckling skall vara lönsamma.

Konkurrensbegränsningar och monopolsituationer i allmänhet föranleder politiska regleringar av två rakt motsatta skäl. Med hänsyn till allmänintresset bedrivs konkurrensfrämjande politik i olika former. Å andra sidan ger de möjliga monopolvinsterna näring åt ett ofta betydande särintresse till förmån för politiska regleringar. Dessa kan fungera som handelshinder eller etableringshinder och därigenom skapa eller vidmakthålla en monopolsituation. Statliga regleringar kan i detta avseende vara betydligt mer verkningsfulla och beständiga än alternativa metoder att etablera ett monopol.

Ser vi åter på skogsnäringen, är det uppenbart att det är den andra av dessa tendenser som har haft störst inflytande på den statliga näringspolitiken visavi denna bransch. År 1976 infördes som en direkt etableringsreglering för skogsindustrin (Byggnadslagens paragraf 136 a, sedermera Träfiberlagen). Nyetableringar förbjöds och inget av de befintliga företagen fick köpa mer virke än det hade använt innan regleringen infördes. Enda undantaget gällde råvara som kunde anskaffas så att de inhemska priserna inte påverkades. När massaindustrin blev orolig för konkurrens om råvaran från kommunala värmeverk utestängdes även dessa från virkesmarknaden. När Pappersindustriarbetare-

förbundets ordförande blev industriminister skärptes lagen ytterligare. Monopolskapande (i detta fall för ett köparmonopol på virkesmarknaden) regleringar av detta slag har naturligtvis oftast ett annat huvudsyfte (man kan dock tvivla på den saken i just det här fallet). Effekter av dylikt slag kan vara helt oavsedda när regleringen införs, men kan ha stor betydelse för att regleringen senare visar sig vara svår att avskaffa, när den inte längre behövs (som i detta fall).

Jordbruksregleringen och regleringen av importen av tekavor är betydelsefulla exempel på regleringar av detta slag. Det förtjänar emellertid att påpekas att ett starkt producentintresse även kan verka konkurrensfrämjande. Så har t ex svensk skogsindustri haft ett starkt intresse av att motarbeta protektionistiska åtgärder i Västeuropa riktade mot svensk industri, och har därför motarbetat liknande åtgärder på hemmaplan som skulle kunna leda till motåtgärder.

3 Efterfråge- och utbudsvillkor för regleringar

Sett ur ett allmänintresses synvinkel är regleringarnas uppgift att korrigera eller ersätta marknaden där den har bristande framgång. Fördelarna med regleringen i detta avseende skall givetvis vägas mot de direkta kostnader som regleringen medför i form av t ex administrationskostnader och samhällsekonomiska finansieringskostnader. Regleringars problem är emellertid större än så. Dessa deras egna ofullkomligheter kan härledas ur ett antal förhållanden som är karaktäristiska för efterfrågan och utbud av offentliga, eller icke marknadsinriktade, tjänster.

3.1 Efterfrågan på regleringar

a) Uppfattningen av marknadsmisslyckanden

Eftersom regleringar grundas på marknadsmisslyckanden växer efterfrågan på regleringar med ökad insikt om marknadens brister. Ett exempel är de ökade krav på åtgärder inom miljöpolitiken, bl a när det gäller skogsbrukets och skogsindustrins miljöfrågor, som ställs i dag. Å andra sidan är det rimligt att tänka sig att efterfrågan dämpas med ökad insikt om regleringens kostnader.

Detta är en läroprocess som tar tid. Den förmedlas via kanaler, särskilt massmedia, som av olika skäl ger upphov till filtrering eller fokusering som inte är neutral i förhållande till informationsflödet. En faktor som påverkar detta är de specifika belöningssystemen och drivkrafterna inom massmedia. En annan är medborgarnas/läsarnas/väljarnas rationella ignorans. För väljaren skulle det vara alltför mödosamt att grunda sitt ställningstagande på partiernas politik i alla enskilda frågor. I stället är det rationellt att begränsa bedömningen till några nyckelfrågor som han eller hon känner särskilt väl, genom egna erfarenheter, eller som konsument av massmedia.

Det kommer vanligen att dröja innan regleringens kostnader uppenbaras, om de någonsin gör det. När regleringen utformas och sätts i gång kan man därför inte till fullo ta hänsyn till kostnaderna. Detta är något som regleringsprocessen delar med de flesta andra produktionsprocesser. Medan marknadsinriktad produktion ofta möter en kontinuerlig efterfrågan, som efterhand kan sälla bort produkter som inte motsvarar förväntningarna, har efterfrågan på regleringar en tendens att manifestera sig framför allt i initialskedet.

Ett exempel på detta är de omfattande statliga ekonomiska bidragen till skogsbruket. Dessa höjdes kraftigt i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet; i reala priser fyrdubblades anslagsramarna. Bidragen motiverades till stor del med regional- och sysselsättningspolitiska skäl och gick därför huvudsakligen till skogsbruket i Norrlands inland. Först under senare år, alltså tio år senare, har det varit möjligt att visa att bidragen var fullständigt verkningslösa som sysselsättningsökande medel (Brännlund, 1990 och Hultkrantz, 1991). Under tiden har intresset i den allmänna debatten för denna regionalpolitiska fråga blivit avsevärt svagare, trots att avfolkningen av glesbygderna i Norrlands inland har fortsatt.

b) Organiserade intressegrupper

Efterfrågan på regleringar uttrycks till stor del av organiserade intressegrupper, vars företrädare både för upp olika frågor på de politiska beslutsfattarnas dagordning och aktivt försöker påverka beslutens riktning. Sådana organisationer, som kan vara formella eller informella, finns i alla länder och bidrar i både negativ och positiv riktning till graden av reell demokrati i den politiska

beslutsprocessen. Det möjliga negativa inflytandet är uppenbart. Den positiva betydelsen härrör ur "stordriftsfördelar". Den enskilde väljarens röst har liten betydelse och han eller hon har samtidigt små möjligheter att övervaka och kontrollera politiken. Genom att sluta sig samman med likasinnade i organisationer som specialiserar sig på att samla in och sprida information om vissa politiska aktiviteter, och försöka påverka dessa, kan dessa väljares reella inflytande på den politiska processen stärkas.

Intresseorganisationernas betydelse i politiken är emellertid en viktig anledning till att regleringar ofta inte är uttryck för ett allmänintresse utan är påverkade av specifika särintressens önskemål. Även i ett system med starka organiserade särintressen som driver på den politiska beslutsprocessen, är dock inte allmänintresset chanslöst. Delvis beror detta på hur väl de politiska beslutsfattarna identifierar sig med, och förmår upprätthålla en integritet i, rollen som allmänintressets företrädare.

Vidare kan olika särintressen komma att balansera varandra. Man kan i vissa fall tänka sig att de olika intressegruppernas intensitet i påtryckningar, eller rentav erbjudande om ekonomisk kompensation till grupper som missgynnas av ett visst beslut, står i proportion till vad gruppen har att vinna. Denna kraftmätning får då indirekt formen av en samhällsekonomisk kalkyl över vad olika grupper vinner eller förlorar, och om den får bli utslagsgivande bör resultatet således bli att den lösning väljs som maximerar samhällsnettot (Becker, 1985).

Särintressenas politiska inflytande är ofta avhängigt organisationens storlek. Detta ger anledning till allianser mellan intressegrupper, vilket kan innebära att den enskilda gruppen får släppa krav som är till den andra gruppens nackdel. På så sätt kan i bästa fall krav på regleringar som innebär omfördelningar till hög samhällsekonomisk kostnad komma att sållas bort inom intresseorganisationerna. Till exempel kan det tänkas att en av anledningarna till "den svenska modellens" framgångar under ett antal decennier var att den höga organisationsgraden på arbetsmarknaden under denna period, med merparten av alla arbetsgivare i SAF och merparten av alla anställda i LO, gav litet utrymme för krav från särintressen från speciella branscher eller yrkesgrupper (t ex krav på protektionistiska åtgärder eller att på annat sätt förhindra en strukturomvandling).

I verkligheten står emellertid de olika intresseorganisationer-

nas inflytande inte i proportion till de olika samhällsgruppernas betydelse eller till storleken av de ekonomiska effekter som föreslagna eller befintliga regleringsåtgärder har för skilda grupper.

Små, homogena och geografiskt koncentrerade intressegrupper är lättare att organisera än stora och differentierade (Olson, 1965). Den senare typen av grupper kommer därför i lägre grad, och dessutom senare, att utveckla intresseorganisationer än den förra. Typograferna hörde till de första yrkeskategorierna som bildade fackföreningar i vårt land, medan lantarbetarna var bland de sista. I skogsnäringen finner vi starka bransch-, arbetsgivar-, virkesinköps- och fackföreningsorganisationer redan från seklets början eller ännu tidigare, starkare i massa- och pappersindustrin med sina få och stora företag än i sågverksindustrin, och särskilt mycket starkare än i de många mindre skogsåkerier. Genombrottet för skogsägarrörelsen kom först i samband med organiserandet av trädbränsleförsörjningen under andra världskriget, men anslutningsgraden nådde aldrig över två tredjedelar (nu är den betydligt lägre). Virkesförsäljarnas intresse av att påverka priser och skogspolitik är naturligtvis inte lägre än virkesköparnas, men den förra gruppen består av en kvarts miljon personer som är jämnt fördelade över landet. Trots den mycket starka organisationstraditionen i vårt land, möjliggjord bl a av en utomordentligt lång fredsperiod, finns det en rad sådana asymmetrier i organisationsväsendet som innebär t ex att konsumenter har svagare organisationer än producenter, oetablerade svagare än etablerade (t ex arbetslösa visavi anställda eller personer som skulle vilja flytta till landsbygden visavi redan bosatta) och nya intressegrupper svagare än gamla.

Den grundläggande svårigheten vid organisation av stora grupper är "snålskjutsåkarproblemet". Resultatet av organisationens verksamhet är ofta en kollektiv nytta som tillfaller intressegruppen som helhet, medan insatserna är privata (t ex medlemsavgiften). Om intressegruppen är stor ter sig den förbättring för egen del som individen kan åstadkomma genom sin insats som liten eller obefintlig. Organisationer tvingas därför utveckla olika former av selektiva incitament, som bara går till medlemmarna, t ex påkostade årsböcker, semesterhem, gynnsamma försäkringsavtal etc.

Intresseorganisationerna växer ibland samman med de regleringar som de lyckas etablera. De blir parter i olika nämnder, får i

uppgift att fördela medel etc. Även om sådana direkta kopplingar saknas uppstår ofta ett samband genom intressegemenskap med den del av den statliga förvaltningen som handlägger regleringen. Båda grupperna har ett gemensamt intresse av regleringens fortlevnad och de personer det gäller kan ha samma utbildning och karriär, förutom att deras yrkesval innebär att de delar engagemanget för den fråga det gäller. Efterhand uppstår ofta gemensamma normer och värderingar.

En följd av detta blir ofta att den myndighet som handlägger en viss fråga inte enbart ser sig som statsmaktens förlängda arm i en viss sektor, utan i lika hög utsträckning ser sig som sektorns representant i den statliga förvaltningen, t ex i den statliga budgetprocessens förhandlingsspel med andra sektorsmyndigheter.

Det klassiska exemplet är det militärindustriella komplexet i USA, men motsvarande komplex i Sovjet ger ett än mer tydligt typfall. Läsaren torde vid det här laget knappast bli förvånad när jag konstaterar att tecken på en sådan järntriangel mellan intresseorganisationer, regleringsapparat och politiker inte är svår att skönja i den bransch som jag här använder för att illustrera framställningen. "Skogsprofessionens" ställning och samhörighet är stark såväl i branschen som i den statliga skogsvårdsorganisationen. Denna utför även en stor del av det politiska utredningsarbetet. Till slut hamnar frågorna i riksdagens jordbruksutskott, som domineras av lantbrukare från olika partier.

c) Belöningar för politiska åtgärder

Det finns ofta en skillnad mellan dem som föreslår politiska åtgärder, fattar och driver igenom politiska beslut å ena sidan, och dem som genomför besluten å den andra. I vårt land har vi en förhållandevis strikt uppdelning mellan politiker och en formellt oväldig ämbetsmannakår. Det politiska systemets belöningar kan förhållandevis lätt hänföras till personer som är aktiva och drivande i beslutsfasen, och dessa insatser kan konstateras omedelbart. Däremot är det svårare att tilldela enskilda personer ansvar för hur besluten har genomförts. Ansvaret delas av en rad olika personer; lagstiftare, eventuellt domstolar, ämbetsmän, ansvariga för den löpande tilldelningen av budgetmedel osv. Därtill kommer att det kan ta lång tid innan man får veta resultatet, och då kan det vara än svårare, om inte helt meningslöst, att ställa någon enskild till svars.

En följd av detta är att det kan "löna" sig för en politiker att ta initiativ till en reglering (visa beslutsförmåga och handlingskraft), även om det står klart att det finns en stor risk att den inte kommer att få den avsedda effekten. En annan konsekvens är att det inom statliga och kommunala förvaltningar utvecklas belöningsystem som ger ett på sin höjd mycket avlägset samband mellan belöning (eller straff) och uppfyllelse av de egentliga målen för verksamheten.

d) Politikers höga diskonteringsfaktor (tidspreferens)

Som följd av belöningsystemets utformning och av valperiodernas längd har, vid politikers avvägningar, det kortsiktiga utfallet av en åtgärd ofta större vikt än det långsiktiga. Annorlunda uttryckt diskonteras framtida effekter av politiska åtgärder med en hög räntesats; politiker är "närsynta".

Ett exempel på detta är riksdagens många beslut under 1980-talet i olika tillfälliga kampanjer för att öka avverkningsvolymerna i småskogsbruket. Det har emellertid aldrig funnits något tillfälligt problem där, utan möjligen mer strukturella problem, förknippade med skattesystemets utformning och fastighetsmarknadens funktion. Reformen på dessa områden har dock höga initialkostnader och ger effekt först på sikt. Ivern att i stället kunna skörda snabbt har ibland yttrat sig i att ansvariga statsråd och andra har konstaterat och annonserat positiva resultat av (de ofta rätt så verkningslösa) kampanjerna redan innan åtgärderna rimligen kunnat få effekt, eller t o m innan de har genomförts.

e) Upplöst samband mellan mottagare och finansier

Efterfrågan på icke marknadsinriktad produktion av tjänster såsom regleringar, särpräglas av att det inte finns någon direkt, eller åtminstone inte fullständig, koppling mellan mottagandet av tjänsten och betalningen för denna. I detta ligger regleringarnas största problem. Medan de personer som svarar för efterfrågan på varor och tjänster på en marknad som regel har en budgetrestriktion, som ytterst tvingar dem att göra en avvägning mellan kostnad och nytta, gäller detta oftast inte för regleringar. Kostnaderna för en reglering består av de direkta kostnaderna för att genomföra den, av de allokeringsförluster som regleringen ger upphov till och av de allokeringsförluster som föranleds av de direkta kostnadernas finansiering. Fördelningen av dessa kostna-

der mellan olika individer är inte likformig med fördelningen av regleringens fördelar. Frikopplingen mellan betalning och nytta är av två slag.

Fördelarna av en viss åtgärd går vanligen till en begränsad grupp, medan finansiering sker med t ex skatter som betalas av en betydligt större grupp. Även kostnaden för de allokeringsförluster som uppstår till följd av regleringen sprids genom det ekonomiska systemets komplicerade nätverk, så att det i slutändan i praktiken oftast är omöjligt att peka ut vem som har burit förlusterna.

Det innebär att inom en grupp som gynnas, är ofta fördelarna per capita av en reglering högre än kostnaderna per capita, eftersom dessa slås ut på en betydligt större befolkningsgrupp, även om den totala kostnaden överstiger den totala nyttan. Den enskilda gruppen har därför incitament att genomdriva sådana regleringar. Detta kan också av flera skäl ofta lyckas. Ett skäl är den asymmetri mellan intressegrupper som vi tidigare har berört. Ett annat skäl är en form av rationell ignorans; politiker, väljare och intresseorganisationer finner det inte vara mödan värt att engagera sig i enskilda regleringar på olika områden som var och en har en låg kostnad per capita. Ett tredje skäl är kohandel. Olika partier eller grupper har som bekant skilda "hjärtefrågor". Genom inbördes utbyte av understöd för respektive partis hjärtefråga kan två eller flera minoritetspartier tillsammans driva genom dessa.

Det finns naturligtvis en gräns för hur höga kostnaderna per individ kan bli utan att det leder till reaktioner. Man kan även tänka sig att summan av kostnaderna för flera regleringar på ett område, eller på olika områden, till slut blir så stor att de som bär kostnaden börjar agera. En förklaring till 1980-talets avregleringsvåg kan vara just att det var detta som hade inträffat. Ett mönster i de avregleringar som har genomförts är att de har gällt frågor där kostnaden per capita varit relativt hög, t ex regleringar av livsmedelsproduktionen, teko, kreditväsendet m m. När där emot liknande kritik drabbade de skogspolitiska regleringarna så kunde skogsmyndigheten med framgång försvara den rådande ordningen med det sanningsenliga, och uppenbart slagkraftiga, argumentet att kostnaden är förhållandevis låg, om den slås ut på alla landets invånare.

Vi har här behandlat den frikoppling som innebär att fördelar-

na går till en mindre grupp medan kostnaderna slås ut på en större. I vissa fall gäller det omvända förhållandet, dvs det är den mindre gruppen som står för finansieringen. Ett sådant förhållande kan uppstå t ex med en starkt progressiv inkomstskatt. Ett skogspolitiskt exempel finner vi i den skogsvårdsavgiften som är knuten till fastighetsvärdena och därför (i absoluta tal) blir betydligt högre i södra än i norra Sverige (där fastighetsvärdena är lägre). Genom att hävda att de statliga bidragen till skogsbruket i norra Sverige finansieras med skogsvårdsavgiften är det åtminstone i teorin möjligt att splittra skogsägarnas politiska motstånd mot denna avgift (skatt).

3.2 Regleringars produktionsförutsättningar

Även på utbudssidan finns vissa förhållanden som bidrar till regleringsmisslyckanden:

a) Svårigheten att definiera och mäta verksamhetens resultat

Eftersom resultatet av regleringsaktiviteten inte värderas av en verksamhet kan den, i likhet med offentlig produktion över huvud taget, oftast enbart mätas från kostnadssidan. Försök att mäta resultatet försvåras ofta av att regleringens mål är vagt definierade, att det finns flera och svårkvantifierade målvariabler osv.

För den som skall utvärdera resultaten av politiken uppkommer ofta problemet att det politiska beslutet är resultatet av en beslutsprocess där de olika partierna/intressegrupperna var och en betonat olika mål. Det är då ofta svårt att rangordna de olika målens betydelse för beslutet att införa regleringen. I skogspolitiska sammanhang kan man t ex ofta ana att riksdagens främsta bevekelsegrund för en åtgärd varit sysselsättningsaspekter, medan regleringsmyndigheten i stället betonat målet ”förbättrad skogsvård”, men någon bestämd prioritering görs sällan mellan dessa mål. Frågan blir då hur man skall bedöma t ex de ekonomiska bidragen till skogsbruket när de, som det har visat sig, inte har ökat sysselsättningen men förvisso har påverkat skogsvården.

b) Regleringsproducentens ensamställning

På marknader finns ofta en viss konkurrensbegränsning, men i offentlig produktion är konkurrensbegränsningen som regel full-

ständig. Många av de problem som en monopolsituation innebär och som återfinns som en mer eller mindre stark tendens på marknader, är i stället karaktäristiska för regleringar. På en monopolmarknad kan potentiell konkurrens från utomstående företag som skulle kunna överväga ett inträde på marknaden vara ett betydelsefullt korrektiv, men för ”regleringsproducenten” existerar ofta inte ens en sådan risk.

Ensamställningen är ofta en nödvändig följd av regleringen. Det är t ex svårt att tänka sig att det skulle finnas två konkurrerande skogsstyrelser som ger skogsägarna olika tillämpningsanvisningar till skogsvårdslagen. Egentligen är detta emellertid just vad som skulle behövas, givet att det finns en detaljerad statlig reglering av skogsägarnas agerande. Eftersom det finns en stor osäkerhet om vilka resultat olika skötselmetoder får eller vilken produktionsinriktning som i framtiden kommer att visa sig ha varit den bästa, är det önskvärt att skogsägarna handlar olika. Reglerarens ensamställning bidrar i detta fall således både till att minska riskspridningen och till att begränsa det antal alternativ från vilka man senare kan vinna erfarenheter.

Just en sådan begränsning av den praktiska kunskapen till ett fåtal varianter är ett framträdande problem inom stora delar av den offentliga sektorn. Man kan t ex se att statsbidragsnormer och andra regler har inneburit en betydande likriktning när det gäller utformningen av barnomsorg, skolor etc, vilket innebär att det finns få referensalternativ som man kan använda för att utvärdera verksamheten.

Producentens ensamställning bottnar emellertid ofta i en koppling mellan verksamhetens finansiering och dess utförande, som inte alls är nödvändig. I stället för att en myndighet direkt tillhandahåller en viss person en subventionerad tjänst kan den ge samma person en värdekupong (”voucher”). På så sätt är det möjligt att skapa en konkurrenssituation. I fall där det bara kan finnas en producent kan man i stället låta flera olika potentiella producenter konkurrera om rätten till denna ensamställning.

För att återvända till skogspolitiken finns även här en rad exempel på hur staten närmast slentrianmässigt har kombinerat regleringar med egenproduktion, t ex plantskolor, stämplingar och upprättande av skogsbruksplaner åt skogsägare. Denna produktion utförs av samma myndighet (skogsvårdsstyrelserna) som är ansvarig för tillsynen av regleringarna, vilket naturligtvis inne-

bär en betydande snedvridning av konkurrensen i produktionen av dessa tjänster.

c) Osäkerhet om produktionsteknologin

Vår kunskap om hur man med regleringar uppnår vissa mål är bristfällig. Delvis är detta en följd av svårigheterna att definiera och mäta verksamhetens resultat. Därtill kommer svårigheten att vinna kunskap i samhällsvetenskapliga förhållanden genom kontrollerade experiment. Det är därför svårt att utröna om de praktiska resultat som man kan iakttä beror på en viss åtgärd eller om de har andra orsaker. En möjlighet att lösa detta problem är att redan på förhand utse en "kontrollgrupp" som inte regleras och som kan användas som referens. Denna möjlighet utnyttjas alltför sällan, även med tanke på att den kan vara svår att tillämpa av hänsyn till rättsliga principer — dvs principer med innebörden att regleringen skall gälla lika för alla.

Ett tredje skäl till att det är svårt att veta vilka effekter en reglering får är att regleringsspelet inte handlar om ett spel mot naturen utan mellan människor. Det slutliga utfallet beror inte bara på regleringsåtgärden utan även på hur de som skall styras uppfattar den, t ex om de bedömer att den kommer att vara permanent, om ett visst löfte eller hot är trovärdigt osv. Det innebär bl a att även om alla förhållanden i övrigt är oförändrade, så kan man inte säkert veta om en viss åtgärd kommer att få samma effekt som en likadan åtgärd tidigare haft. "De reglerade" har ju nu fått de lärdomar som den förra åtgärden gav och kan därför komma att reagera helt annorlunda.

Slutligen har de som utför regleringen ofta inte något starkt incitament att utvärdera verksamheten objektivt. Detta kan både innebära att man avstår från utvärderingar och, än värre, att slarviga, snedvridna eller felaktiga utvärderingar genomförs som skapar eller konserverar missuppfattningar. Ett tydligt exempel på detta fenomen från det skogspolitiska området är de uppenbart överdrivna förväntningar som riksdag och regering har kunnat upprätthålla under lång tid, när det gällt effekterna på sysselsättning och virkesutbud av olika skogspolitiska beslut. Detta förhållande har varit möjligt genom en kombination av avsaknad av utvärderingar och tendentiös filtrering av information.

d) Avsaknad av framgångs-/misslyckandekriterier och avslutningsmekanismer

De personer som utför en viss verksamhet, vare sig det är en politisk reglering eller marknadsinriktad produktion, besjålas ofta av ett starkt verksamhetsintresse. Enskilda projekt kommer ofta i gång just därför att det finns personer som hyser en särskilt stark tilltro till dem, och som därför är beredda att åta sig den extra ansträngning som behövs för att få i gång det hela. Vare sig detta innebär att de har satsat pengar eller sin själ, så får de därmed ett personligt intresse av att projektet skall visa sig ha framgång, så att investeringen ger avkastning.

När projektet förverkligas visar det sig ofta att det inte motsvarade förväntningarna. Vid marknadsinriktad produktion ger projektets vinst eller förlust ett entydigt besked om den saken. Fortsatta förluster ger inte bara ett besked utan tvingar också förr eller senare företaget att avveckla verksamheten. Om företagsledningen framhärdar tvingas företaget till slut i konkurs.

Regleringar ger inte någon motsvarande entydig signal. Utvärderingar tar tid och ger inte alltid underlag för bestämda slutsatser. Även om de belägger att regleringen har haft negativa effekter är det ofta möjligt för en kunnig och hängiven regleringsadministration att finna underlag för vissa positiva tolkningar som kan framhåvas för att balansera de negativa resultaten. De avvecklingsmekanismer som finns (solnedgångsförfattningar, budgetprövningar, revisioner etc) blir av detta skäl sällan lika starka som på marknaden.

4 Politikmisslyckanden

De speciella förhållande som gäller för efterfrågan och produktion av regleringar ger upphov till fyra slag av politikmisslyckanden:

4.1 Onödiga och stigande kostnader

Frikopplingen mellan kostnader och intäkter och regleringsproducentens ensamställning innebär att ett utrymme skapas för X-ineffektivitet, dvs att regleringen inte utformas och genomförs på ett sätt som innebär att en viss effekt åstadkoms till lägsta möjliga kostnad. Det kan finnas skäl att vänta att sådana skillnader mel-

lan faktisk och möjlig kostnad ökar över tiden. Sådana skäl är avsaknaden av alternativ och tröghet i anpassningen till förändrade förhållanden. Regleringsmyndigheten kan även tänkas successivt öka sin skicklighet i budgetprocessen.

Det klassiska motmedlet är hård budgetprövning. Genom sträng budgetbehandling och sanktioner mot anslagsöverskridanden, ”osthyvlar” och ”tårtspadar”, är det möjligt att införa en kostnadspress⁷ på verksamheten. Själva budgetstyrningen innebär emellertid en avgörande begränsning för detta. Den förvaltning som drabbas av sänkta eller uteblivna anslag kan alltid ”svara” genom att dra ned på verksamhetens omfattning eller kvalitet.

Nyckeln till verklig framgång på detta område ligger därför i definition och mätning av verksamhetens resultat. Kan tillräckligt precisa mål för verksamheten anges och måluppfyllandet kontrolleras, blir det möjligt att skilja finansieringen av verksamheten från dess produktion. Med denna förutsättning kan den ekonomiska redovisningen få en verklig betydelse för styrningen av verksamheten, dvs inte enbart som en passiv registrering av det senaste årets kostnader. Det innebär att man kan delegera kostnadsansvaret till den som utformar den närmare inriktningen för verksamheten. I sin tur kan detta göra det möjligt att på olika sätt införa konkurrens i produktionsledet.

4.2 Suboptimering efter interna mål

Saknas tillräckligt preciserade mål för en reglering måste den myndighet som har ansvar för den själv utveckla interna mål och normer för att kunna styra verksamheten. Detta är nödvändigt för styrning och resursavvägningar inom organisationen. Efter som dessa interna mål och standarder grundas på egna tolkningar och överväganden kan de emellertid ha lite att göra med, eller rentav stå i konflikt med, det övergripande målet för verksamheten.

Skogspolitiken ger ett exempel på en process där sådana interna mål efterhand tränger undan de ursprungliga målen för en reglering. När skogsvårdslagen infördes i början av seklet var det övergripande skogspolitiska problemet att markens produktionsförmåga var underutnyttjad. I skogar som var sargade av betning och sågverksepokens exploatering, kunde avkastningen på skogsvårdsinvesteringar, med användning av en arbetskraft på lands-

bygden som hade en förhållandevis låg alternativkostnad, förväntas vara relativt hög. Det var med denna situation för ögonen som den statliga skogsvårdsorganisationen byggdes upp. I dag är förhållandena helt förändrade, men ändå bygger politiken på ett resonemang som innebär att den enda knappa ("primära") produktionsfaktorn mark bör utnyttjas så intensivt som möjligt. Den gamla operationaliseringen av det övergripande målet att få till stånd en effektiv resursanvändning har levt vidare som ett internt mål för regleringsförvaltningen och har till slut självt blivit det övergripande målet

4.3 Regleringars externa effekter

En förändring i ett system får ofta effekt på flera olika komponenter i systemet. Marknadens externa effekter är bieffekter av en aktivitet som den som kontrollerar denna inte tar tillräcklig hänsyn till. Regleringars externa effekter kan definieras på precis samma sätt. De externa effekterna kan vara verkningar som inte förutsågs när regleringen infördes, eller som p g a sin karaktär eller tidpunkt ligger utanför beslutsfattarens ansvarsområde. Ibland kan regleringarnas externa effekter, precis som när det gäller medicinens biverkningar, vara en följd av interaktion mellan olika regleringar.

Ett skogsexempel på regleringars externa effekter är den skogspolitiska satsningen under 1980-talet på en intensifierad skogsskötsel på svagproducerande marker, dvs särskilt i Norrlands inland. Kraftigt höjda bidrag till skogsbruket i detta område i kombination med andra satsningar, gjorde att stora skogsområden nära fjällkedjan kom över lönsamhetsgränsen. Plötsligt uppstod därför ett betydande naturvårdspolitiskt problem eftersom den svaga lönsamheten här hade lämnat ett av Europas sista större sammanhängande vildmarksområden (om än ej helt oexploaterat).

Några andra exempel kan vi hämta från regleringen av handel med jord- och skogsmark, dvs jordförvärvslagen. Denna reglering har bidragit till en utveckling mot större lantbruksfastigheter, men detta har i sin tur inte bidragit till att det övergripande målet att erhålla billiga livsmedel har kunnat uppfyllas (Wibe, 1989). Istället har förvärvsprövningen en rad effekter som inte har varit avsedda. Bosättning på landsbygden försvåras. Den som äger mark får två goda skäl att inte sälja marken; dels hindrar

regleringen att han eller hon får ett fullgott pris, dels avhänder den som avyttrar mark sin och sina arvingars option till markägande. Detta har bl a medfört att en stor del av åkermarken i stället utarrenderas och att skogsmark "låses in" hos förhållandevis passiva ägare. Det kan diskuteras i vilken utsträckning dessa effekter har varit skadliga, men helt klart är att det inte var sådana resultat som riksdagen avsåg att lagen skulle få när den en gång infördes (skärptes).

4.4 Regleringsskapad orättvisa

Det föregående exemplet kan även illustrera det faktum att regleringar ofta skapar orättvisa. På en marknad i jämvikt är alla affärsmöjligheter uttömda, dvs ingen gör en vinst på en ytterligare, marginell transaktion. Om marknaden regleras uppstår en ojämviktsituation. Det blir då värdefullt att höra till den grupp som av regleringen tillåts göra transaktioner. Med hjälp av jordförvärvslagen har sålunda åtskilliga personer kunnat bygga upp betydande förmögenhetsvärden genom de möjligheter som har erbjudits att köpa bl a skogs- och bostadsfastigheter, till priser långt under deras verkliga värde.

I likhet med många regleringar har denna dessutom en tendens att gynna etablerade intressen gentemot nya intressenter. De som gynnas av en reglering har ofta starka skäl att se till att förmånerna förbehålls en klart definierad, begränsad och välkänd grupp (när det gäller rätten att köpa skog tycks exempelvis tidvis en skarp gräns ha gått mellan hederliga kobönder och flummiga getbönder). I likhet med situationen på en marknad där en monopolvinst attraherar konkurrenter, vilket till slut undergräver denna vinst, så innebär möjligheten att tjäna pengar på en reglering en lockelse för många, vilket till slut kan leda till att regleringens kostnad blir för hög och att den avskaffas.

Omfördelningar som skapas av regleringar är ofta djupt orättvisa. De kan vara orättvisa i så måtto att de skapar eller förstärker inkomst- och förmögenhetsskillnader. Ofta är rättviseproblemet emellertid främst att de belöningar som uppstår inte följer som konsekvens av egna insatser eller, ännu värre, att de är följden av det fusk och mygel som regleringarna ofta starkt uppmuntrar till. Bostads- och skattepolitiken i vårt land under de senaste decennierna, för att ta ett exempel, har lett till betydande förmögenhetsanhopningar som inte har grundats på vare sig en

egen arbetsinsats eller ett nämnvärt risktagande från de berikade personernas sida.

Regleringar inför därutöver en särskild form av orättvisa i jämförelse med marknadslösningar. Orättvisa i det senare fallet grundas i regel på att köpkraften är orättvist fördelad. Den enskilde kan emellertid själv välja hur han eller hon skall använda denna köpkraft. Vid regleringar avhänds konsumenten ofta denna makt. Fördelningen av tjänster, och de långsiktiga produktionsbesluten, kommer att grundas på tilldelning i stället för på ett fritt val. Detta är i dag grundprincipen för allokeringen inom en stor del av den svenska tjänstesektorn, t ex utbildning, sjukvårdstjänster, barnomsorg och även bl a för hyreslägenheter. Jämfört med en marknadslösning innebär detta en betydande överföring av makt från en stor grupp av konsumenter till en betydligt mindre grupp av politiker och tjänstemän inom den offentliga sektorn.

5 Avslutning

I en modern, utvecklad samhällsekonomi krävs regleringar på en mängd områden. De löser väsentliga resursallokeringsproblem som de verkligt existerande marknadsmekanismerna inte skulle kunna hantera, inte skulle kunna lösa tillräckligt snabbt eller endast skulle kunna lösa till hög kostnad. De bidrar till rättvisa och minskar därmed risken för destruktiva konflikter mellan olika grupper. Det faktum att regleringar inte är perfekta är poänglöst som ett allmänt argument mot regleringar, eftersom det inte finns något annat alternativ som är perfekt. Den genomgång av regleringarnas kostnader som jag här har gjort ger emellertid underlag för två betydelsefulla slutsatser:

- 1 Undvik politisk klåfingrighet! Politiker ställs i dag närmast schablonmässigt till ansvar för problem som dyker upp, oavsett var de uppstår och oavsett beskaffenhet. Det faktum att det existerar ett problem av något slag (eller att någon hävdar att det finns ett problem) är emellertid inte tillräckligt skäl för politiska åtgärder. Insikten att politiska åtgärder alltid har en kostnad i någon form och en begränsad träffsäkerhet, innebär att det kan vara bättre att leva med vissa problem än att försöka göra något åt dem. När man överväger införandet av

en reglering bör man i sitt beslutsunderlag inte bara inkludera en beskrivning av det aktuella problemet utan också en analys av vilka effektivitetsförluster och orättvisor som kan uppstå som följd av ett politiskt ingripande.

- 2 I frånvaro av marknad måste marknadsliknande kontrollmekanismer skapas. Dessa bör utformas samtidigt med regleringen. När man inför en reglering bör man således inte enbart planera hur den skall genomföras utan även hur den skall utvärderas och hur den skall avvecklas. Det innebär först och främst att man noga bör ange regleringens mål. När så är möjligt bör man ange kritiska gränser för vilka resultat som minst måste åstadkommas (och när de skall vara uppnådda) och för den kostnad som detta högst får kräva för att regleringen skall kunna anses vara en framgång. Man bör fundera över vilken information som krävs för att kunna göra en utvärdering och undersöka om denna kan samlas in i samband med regleringens genomförande. Vidare bör man överväga vilka möjligheter det finns att skapa kontrollgrupper som kan användas vid utvärderingen. Det är en stor fördel för utvärderingens trovärdighet om sådana referensobjekt har specificerats på förhand och inte har konstruerats på ett senare stadium när vissa resultat redan har kunnat skönjas. Man bör ta ställning till om regleringen bör tidsbegränsas och när den bör utvärderas. Vidare bör man avgöra vem som skall vara ansvarig för utvärderingen och vem som skall fatta beslut om en eventuell avveckling. Självklart bör man därvid eftersträva att sådana utvärderingar och ställningstaganden görs av personer eller organ som både formellt och reellt är fristående. Detta oberoende bör inte enbart gälla i förhållande till genomförandet utan även visavi initierandet och utformningen av regleringen.

Som yrkesmannen, trollkarlen och akrobaten vet, finns det alltid ett trick; något som gör det möjligt att utföra det som synes helt omöjligt. Detta gäller även avregleringar. Jag började detta kapitel med att nämna 1980-talets avregleringsvåg. Man kan fundera över varför denna våg kom just då. Kanske var det så att det berodde på att politikerna först då hade lärt sig avregleringens trick? I vart fall är det tydligt att flera av de reformer som har

genomförts, t ex skattereformerna i Sverige och i Förenta Staterna, blev möjliga just tack vare detta knep.

Tricket är (som alla trick) enkelt. Det gäller att koppla ihop många små avreglingar till ett stort avregleringspaket. Asymmetrin i fördelningen av en enskild reglerings fördelar och kostnader medför att den politiker som vill avskaffa den ofta kommer att möta ett starkt motstånd från specifika intressegrupper. Kan man emellertid väva samman tillräckligt många enskilda avreglingsåtgärder kommer enskilda grupper och individer att finna att de vinner på gungorna vad de förlorar på karusellen. Kvällspressen får då svårt att utse vinnare och förlorare. Motståndet mot avreglingen blir svagare och politikerna kan förmå hävda allmänintresset mot enskilda särintressen.

Lästips

Introduktioner på svenska till den nationalekonomiska resursfördelningsteorin, med bl a en genomgång av olika former av marknadsmisslyckanden, är Axelsson et al (1988; "Gröna fasan", bygger på diagram) och Höglund (1988; skildrar ekonomin som ett spel mellan olika grupper). Transaktionskostnadernas problem och betydelse kan man läsa om i Bjuggren och Skogh (1990). Regleringars problem behandlas i Wibe (1989). En kort diskussion av några svenska kommunalekonomiska problem finns i Ohlsson (1990). En utmärkt introduktion till den offentliga sektorns ekonomi är Stiglitz (1988). Grunddragen i det schema som jag gått igenom här finns i Wolf Jr (1988). En intressant översikt över regleringars politiska ekonomi finns i Noll (1989). Joskow & Rose (1989) ger en översikt över de problem som uppstår vid utvärdering av regleringar. Den som vill läsa mer om skogspolitiken och dess effekter kan börja med Hultkrantz et al (1988), Hultkrantz & Wibe (1989) och Hultkrantz (1990).

Noter

¹ Jag vill tacka Henry Ohlsson för värdefulla kommentarer.

² Frågan är dock om det är utopierna som skiljer sig eller om skillnaden snarare går mellan det som av olika anledningar kom att bli liberala respektive socialistiska metoder. Svenska socialdemokrater som Karleby och Sandler diskuterade tidigt den socialistiska marknadshushållningen.

³ Grunddragen i detta schema är hämtat från Wolf Jr (1987, 1988).

⁴ En översikt över rättvisebegrepp och fördelningspolitiska frågor ges i Söderström (1987).

⁵ Översikter över regleringsproblemet under asymmetrisk information finns i Sappington & Stiglitz (1987) och i Caillaud et al (1988).

⁶ Miljöavgiftsutredningen (SOU 1990:59) var på vippen att föreslå ett sådant system just för handelskötsel (se bl a särskilt yttrande av Staffan Norberg (v), s 695).

⁷ Det brukar vara den direkta kostnaden för verksamheten som pressas på detta sätt. De indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till genom allokering förluster i samhällsekonomin brukar inte tas upp i budgeten.

Referenser

- Axelsson, R., B. Holmlund, R. Jacobsson, K.G. Löfgren & T. Puu (1988), *Resursfördelningsteori*, Studentlitteratur, Lund.
- Becker, G. (1985), "Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, 28:329–347.
- Bjuggren, P.O. & G. Skogh (1990), *Företaget – en kontraktsekonomisk analys*, SNS Förlag, Stockholm.
- Brännlund, R. (1990), "The Effects of Subsidized Regeneration Measures on Timber Supply, once again", *Scandinavian Journal of Forest Research*, 5:133–142.
- Caillaud, B., R. Guesnerie, P. Rey & J. Tirole (1988), "Government Intervention in Production and Incentives Theory: A Review of Recent Contributions", *Rand Journal of Economics*, 19:1–26.
- Daly, H. (1984), "Alternative Strategies for Integrating Economics and Ecology", i A.M. Jansson (red), *Integration of Eco-*

- nommy and Ecology. An Outlook for the Eighties*, Proceedings from the Wallenberg Symposia, Stockholm, s 19–29.
- Howarth, R.B. & R.B. Norgaard (1990), "Intergenerational Resource Rights, Efficiency and Social Optimality", *Land Economics*, 66:1–11.
- Hultkrantz, L. (1990), "Mål och medel i skogspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, 18:282–287.
- Hultkrantz, L. (1991), "Effects on Employment and Seasonal Unemployment from Subsidies to Forestry in Northern Sweden", *Scandinavian Journal of Forest Research*, 4, (nr 2, kommande).
- Hultkrantz, L., P.O. Johansson & K.G. Löfgren (1988), *Skogsekonomi*, SNS Förlag, Stockholm.
- Hultkrantz, L. & S. Wibe (1989), *Skogsnäringen: Miljöfrågor, avreglering, framtidsutsikter*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Höglund, B. (1988), *Spelet om resurserna i den svenska blandekonomin*, Dialogos, Lund.
- Joskow, P.L. & N.L. Rose (1989), "The Effects of Economic Regulation", i R. Schmalensee & R. Willig (red), *Handbook of Industrial Organisation*, kap 22, North Holland.
- Länsstyrelsen i Jämtlands län (1985), *Fjällnära skogar*, Östersund.
- Löfgren, K.G. (1982), "Skogsmarkens utnyttjande för olika ändamål", *Sveriges Skogsvårdsförbunds Tidskrift*, nr 5.
- Noll, R.G. (1989), "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", i R. Schmalensee & R. Willig (red), *Handbook of Industrial Organisation*, kap 22, North Holland.
- Ohlsson, H. (1990), "Är kommunerna redo visa upp sig?", *Ekonomisk Debatt*, 18:593–595.
- Olson, M. (1965), *The Logics of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Sappington, D.E.M. & J.E. Stiglitz (1987), "Information and Regulation", i E.E. Bailey (red), *Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies*, MIT-Press, Cambridge, Massachusetts.
- Scitovsky, T. (1990), "The benefits of asymmetric markets", *Journal of Economic Perspectives*, 4:135–148.
- Stiglitz, J.E. (1988), *Economics of the Public Sector*, W W Norton, New York.
- Söderström, L. (1987), *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.

- Wibe, S. (1989), "Regleringsteori. En introduktion", Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för skogsekonomi, arbetsrapport 109.
- Winiecki, J. (1990), "Hur det hela började – orsaker till Sovjetekonomiernas sammanbrott", *Ekonomisk Debatt*, 18:535–545.
- Wolf Jr., C. (1987), "Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment", *Journal of Public Policy*, 7:43–70.
- Wolf Jr., C. (1988), *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, MIT-Press, Cambridge, Massachusetts.

Hur bör skattesystemet vara utformat?

Varje skatt stör med nödvändighet det ekonomiska systemets funktionssätt. Man brukar uttrycka det så, att den slår en kil mellan vad som är privatekonomiskt lönsamt och samhällsekonomiskt motiverat. Individernas val mellan arbete och fritid, och mellan konsumtion och sparande, utgör välkända exempel på fall där skattekilarna leder till snedvridningar och därmed minskad effektivitet i samhällsekonomin.

I den nationalekonomiska forskningen har man under de senaste decennierna ägnat mycket arbete åt att analysera hur skattesystemet bör utformas så att de störningar och snedvridningar som skattekilarna ofrånkomligen orsakar skall bli så små som möjligt. Detta brukar ibland kallas för *normativ* skatteforskning. En minst lika viktig forskningsgren är den *positiva* skatteforskningen, eller "public choice-skolans" ansats. Inom denna studerar man inte i första hand hur skattesystemet *bör* utformas, utan *varför* det är som det är. Man söker då kartlägga vilka politiska makt- och intressekonstellationer som har mest att tjäna på en viss utformning av skattesystemet.

I praktiken blir skillnaden mellan den normativa och den positiva forskningen ibland ganska liten. Om man t ex studerar skattesystemet ur en viss intressegrupps perspektiv (dvs gör en positiv analys) måste man ändå oftast ställa frågan hur det bör utformas för att denna grupp skall gynnas maximalt. Men detta är ju inget annat än en normativ fråga – fastän begränsad till just den intressegruppen.

I denna uppsats kommer huvudvikten att läggas vid effektivitetsfrågorna, dvs vid det normativa synsättet. Detta beror dock inte på att jag skulle uppfatta detta som mer väsentligt än det positiva, utan enbart på det begränsade utrymme som står till

förfogande plus det faktum att det inte finns några lättillgängliga litteraturöversikter över normativ skatteforskning.¹ Effektivitetsfrågorna kommer emellertid att uppfattas i en mycket vid mening, och i avsnitt 6 nedan kommer ytterligare ett exempel att ges på hur det normativa och det positiva perspektivet kan sammanfalla.

1 Finansiering av offentliga utgifter

Den offentliga sektorn har att besluta dels om storleken på de offentliga utgifterna, dels om sättet att finansiera dem. Detta är i hög grad simultana beslut, dvs valet av finansieringssätt påverkar storleken och vice versa. Anledningen till detta är naturligtvis att man vid beslutet om utgifternas storlek inte bara måste ta hänsyn till om utgifterna är "angelägna" eller inte, utan också till svårigheterna och kostnaderna att finansiera dem. Om av någon anledning kostnaderna för att samla in ytterligare pengar till statskassan är orimligt höga, måste man givetvis avstå från att göra det – hur angelägna de utgifter som prioriteras bort än må vara.

I den vetenskapliga skattelitteraturen finns en tradition att betrakta utgifternas storlek som exogent given, och det samhälls-ekonomiska problemet reduceras då till att finna bästa möjliga sätt att samla in detta givna belopp. För enkelhets skull kommer jag åtminstone i större delen av denna uppsats att göra på samma sätt. Man bör dock hålla i minnet att detta inte är helt korrekt. Storleken på utgifterna och sättet att finansiera dem *är* simultana beslut, och en av public choice-skolans huvudinvändningar mot traditionell, normativ skatteforskning har varit, att denna inte i tillräckligt stor utsträckning har betonat simultaniteten. De problem som sammanhänger med detta kommer kortfattat att diskuteras i avsnitt 6 nedan.

Den offentliga sektorn har i princip tre sätt att finansiera sina utgifter: genom "vanliga" skatter (t ex inkomstskatt, moms eller arbetsgivaravgifter), genom upplåning och genom att trycka sedlar (dvs genom inflation). Det förtjänar att påpekas, att även om vi i regel bara använder termen "skatter" för den första finansieringsformen, så är även de andra två att betrakta som skatter.² Finansiering genom t ex upplåning innebär ju bara att man låter skatten bäras av framtida generationer, när lånen skall betalas

tillbaka. Och inflationen kan rent ekonomiskt ses som en skatt på nominella tillgångar med fast ränta.

Alla tre metoderna har sina speciella kostnader. De vanliga skatterna stör ekonomins funktionssätt på så sätt att de, som kortfattat diskuterades inledningsvis, driver en kil mellan de marginella substitutionskvoterna i produktionen och konsumtionen. Finansiering genom upplåning, å andra sidan, innebär bara att skatterna, och därmed bördan av utgifterna, vältras över på framtida generationer. När lånen sedan omsider skall betalas tillbaka måste ju detta ske genom beskattning av de då verksamma generationerna. Dessa skatter får då välkända snedvridningseffekter på de generationernas sparande och arbetsutbud.

Den tredje finansieringsformen, nämligen finansiering via sedelpressarna, är kanske den vars konsekvenser är minst kända och mest subtila och svårkvantifierbara. Om staten väljer att finansiera sina utgifter genom att trycka mer sedlar, leder detta till inflation. Det skulle i detta sammanhang leda alltför långt att försöka diskutera inflationens skadeverkningar – dessa beror bl a på om inflationen är förutsedd eller inte – men det finns i alla fall ingen anledning att tro att de störningar och snedvridningar som ”inflationsskatten” förorsakar samhällsekonomin skulle vara systematiskt mindre än de som de vanliga skatterna förorsakar.

Valet mellan dessa tre finansieringsformer är därför inte lätt. Var och en av dem orsakar skador och störningar i samhällsekonomin, och det gäller att välja en avvägning mellan alla tre, så att de sammanlagda störningarna och snedvridningarna blir så små som möjligt. I teorin har forskarna utrett hur denna avvägning bör se ut, men i praktiken har vi ännu inte tillräckligt mycket information om de olika finansieringsformernas skadeverkningar för att kunna göra en tillförlitlig avvägning mellan dem. Allt har således fått gå ”på känn”; när politikerna har upplevt att det blivit alltför svårt att driva igenom ytterligare höjningar av den ena, har man i stället valt en annan osv.

Detta synsätt, som går ut på att upplåning och sedelpressfinansiering också är att betrakta som ett slags ”skatter”, får konsekvenser för debatten om det svenska skattetrycket. Man hör ibland att skattetrycket har ökat sedan 1982. Detta är sant, i den meningen att skatterna 1982 uppgick till 51 procent av BNP, medan deras andel 1990 var 57 procent.³

De offentliga utgifternas andel av BNP har emellertid fallit under perioden. 1982 uppgick den till 67 procent, medan siffran åtta år senare hade sjunkit till 61 procent.⁴ Skillnaden mellan utgifterna och skatteinkomsterna täcks dels av andra inkomster än skatter (t ex diverse avgifter, tullar, vinster från offentligt ägda företag och affärsverk, fastighetsinkomster m m), dels av upplåning och inflation. Att försöka särskilja dessa olika finansieringsformer blir i praktiken ganska svårt, men den allmänna utvecklingen är tydlig: efter 1982 har regeringen fört en medveten politik för att minska finansieringen via upplåning och sedelpressar, och i stället ökat de reguljära skatternas andel av finansieringsbördan. Därför ser det ut som om skattetrycket har ökat från 51 till 57 procent. Det *totala* skattetrycket, däremot, mäts bäst med de totala utgifterna. Och dessa har alltså minskat sin BNP-andel mellan 1982 och 1990. Således är det inte helt korrekt att säga att skattetrycket har ökat under denna period.

2 Val av skattebas: arbete eller kapital?

I detta och följande avsnitt skall vi diskutera valet av bas för de ”vanliga” skatterna, dvs vi bortser från upplåning och sedelpressfinansiering. Basen kan utgöras av inkomst eller av konsumtion, och givet att man har valt inkomsten som skattebas måste man nu ta ställning till huruvida man skall beskatta inkomst av arbete eller inkomst av kapital. Om man så väljer att beskatta kapital måste man besluta sig för en nominalistisk eller en real beskattning. Alla dessa överväganden tas upp i de följande avsnitten, och vi börjar med valet mellan arbete och kapital.

Alla skatter skapar störningar och snedvridningar i ekonomin. En skatt på arbete leder till att folk blir mindre benägna att arbeta än vad som vore samhällsekonomiskt motiverat, och en skatt på kapital leder till att folk blir mindre benägna att spara. Exakt hur stora dessa effekter är vet vi dock inte. I samband med 1990–91 års svenska skattereform gjordes flera studier av framför allt skatternas effekter på arbetsutbudet, men det visade sig att resultaten var starkt känsliga för vilken undersökningsmetod forskarna använde sig av, och någon allmän enighet om effekterna gick inte att uppnå.⁵

Slutsatsen måste därför tills vidare bli, att även om skattereform-

men skulle leda till en ökning av arbetsutbudet, så är denna ökning förmodligen inte särskilt stor. Betyder detta att skattereformen är verkningslös?

Svaret på denna högst relevanta fråga är nej. Även om alla data skulle visa att folk *inte* ökar sitt arbetsutbud när skatterna sänks och *inte* ökar sitt sparande (varken i form av ökat bruttosparande eller i form av minskad skuldsättning), så kan en skattesänkning vara välfärdsteoretiskt motiverad ändå. Vad som har hänt om folks arbetsutbud eller sparande inte påverkas är helt enkelt, med nationalekonomisk terminologi, att inkomsteffekten har tagit ut substitutionseffekten. Detta är ett fenomen som varje student i nationalekonomi har lärt sig analysera på ettbetygsundervisningen i mikroteori. Men det relevanta för välfärden är enbart substitutionseffekten! Om skattesatsen sänks så minskar ”skattekiln” mellan de marginella substitutionskvoterna. Detta leder till en förbättrad samhällsekonomisk effektivitet i den meningen att individens val mellan arbete och fritid, eller mellan konsumtion i dag och konsumtion i morgon, blir mindre snedvridet – och det gäller oavsett om inkomsteffekten sedan leder till att arbetsutbudet och sparandet ökar eller inte.

Efter denna utveckling är det dags att återvända till huvudfrågan, nämligen huruvida skatten bör vara högre på arbete än på kapital. Det finns en del teoretiska studier av denna fråga. Problemet har varit att finna den avvägning mellan skatt på arbete och skatt på kapital som, för en given nivå på de offentliga utgifterna, minimerar de totala störningarna i ekonomin. Man har då funnit att under vissa speciella förutsättningar bör skatten på kapitalinkomster vara noll. Hela skattebördan bör således bäras av arbetskraften.⁶ Orsaken till detta är, något förenklat, att störningarna av en skatt blir större vad gäller sparandet och kapitalbildningen än vad gäller arbetsutbudet.

Hur pass robust är då detta teoretiska resultat när vi konfronterar det med verkligheten? Ja, för det första har det inte tagit hänsyn till inkomstfördelningsaspekter, utan enbart till den samhällsekonomiska effektiviteten.⁷ För det andra vet vi inte huruvida de förutsättningar som krävs är uppfyllda i verkligheten. Utan att här gå närmare in på dessa tämligen speciella förutsättningar kan vi konstatera att vår empiriska kunskap ännu är alltför bräcklig för att vi skall kunna uttala oss om denna fråga. Om man ändå skulle tvingas ta ställning, så skulle nog jag personligen

vara benägen att lita en aning på teorin, trots allt. Jag skulle då, i väntan på bättre empiriska kunskaper, våga gissa att skattesatsen på kapital bör vara om inte noll, så åtminstone något lägre än skattesatsen på arbete.

I Sverige tycks förhållandet i dag vara det omvända. Man skulle visserligen kunna tro, att eftersom den högsta skattesatsen på arbetsinkomster är 50 procent, medan skatten på kapitalinkomster är 30 procent, så är kapitalet förmånligare beskattat än arbetet. Då måste man dock observera att de trettio procenten är en nominell skattesats, och att den reala skatten i regel är avsevärt större. Om vi betecknar den nominella skattesatsen med t_N , nominalräntan med i och inflationstakten med π kan den reala skattesatsen t_R beräknas enligt formeln

$$t_R = \frac{i}{i - \pi} \cdot t_N.$$

Om vi antar att realräntan ($i - \pi$) är omkring 3 procent, vilket den förefaller vara i ett långt tidsperspektiv, ser vi att $t_R = t_N / 0,03$. Med en 30-procentig nominell skatt blir då den reala skattesatsen lika med 80 procent redan vid en inflation på blygsamma 5 procent. Om inflationstakten ökar till mer realistiska 8 procent blir den reala marginalskatten på kapitalinkomster 110 procent, och om inflationstakten är 10 procent blir den reala skatten 130 procent. Detta enkla räkneexempel visar således att vid realistiska antaganden om inflationstakten så förefaller kapitalet i Sverige i dag, även efter skattereformen, hårdare beskattat än arbetskraften.

Detta är dock en sanning med modifikation. Om vi ser på den offentliga sektorns inkomster från arbete respektive från kapital, finner vi att kapitalbeskattningen faktiskt går med underskott för statskassan, åtminstone vad gäller den personliga inkomstbeskattningen. Detta beror på avdragsrätten för skuldräntor. Det visar sig nämligen att ränteavdragen varit avsevärt större än de skattepliktiga kapitalinkomsterna. Huruvida detta kommer att fortsätta vara fallet även efter 1990–91 års skattereform återstår emellertid att se.

Räkneexemplen ovan med de nominella och reala skattesatserna avsåg egentligen bara finansiellt kapital, dvs bankmedel, aktier, obligationer och liknande tillgångar. För realkapital, dvs maskiner, bostäder, varulager och varaktiga konsumtionsvaror,

gäller andra regler. I vissa fall (t ex för varaktiga konsumtionsvaror) är skatten i praktiken noll, och i andra fall är den om än positiv så åtminstone ganska låg.⁸ Anledningen till att kapitalbeskattningen går med underskott – eller åtminstone gick med underskott före skattereformen – ligger således i det faktum att många valde att låna pengar mot avdragsgill ränta för att investera i kapitalföremål med låg eller ingen beskattning. Vi kan därför inte säga att kapitalet verkligen är hårdare beskattat än arbetskraften; möjligen kan vi säga att vissa typer av kapital är det, medan motsatsen gäller för andra typer av kapital.

Här kan det vara lämpligt att säga något om fördelningsfrågorna. Det visar sig nämligen att (de beskattningsbara) kapitalinkomsterna är högst för låginkomsttagarna och lägst för höginkomsttagarna. Förklaringen är helt enkelt att låginkomsttagarna oftast har positiva (om än små) banktillgodohavanden, medan höginkomsttagarna har stora skulder och därmed ränteavdrag. Det är nämligen främst höginkomsttagarna som har lånat pengar mot avdragsgill ränta och investerat dem i skattebefriade kapitalföremål på det sätt som beskrevs i föregående stycke. Vi kan därför inte utesluta att en sänkning av skatten på kapital faktiskt skulle gynna låginkomsttagarna och missgynna höginkomsttagarna.

3 Inkomst eller konsumtion?

I föregående avsnitt förutsatte vi att inkomsten skulle utgöra skattebas, och frågan gällde då bara vilken inkomst som skulle beskattas. Många har emellertid hävdats att *konsumtionen* är den rimligaste skattebasen. Med skatt på konsumtion menar vi i praktiken moms eller liknande varu- och tjänsteskatte. I Sverige uppgår dessa skatter till ungefär en tredjedel av de totala skatteintäkterna (inklusive socialförsäkringsavgifter). Denna andel har varit i stort sett konstant under flera decennier. Momsen har visserligen utvecklats till den största inkomstkällan för staten, men på grund av att kommunerna expanderat så kraftigt (och på grund av att kommunalskatten är en inkomstskatt) har den totala relationen mellan indirekta och direkta skatter (dvs mellan konsumtions- och inkomstskatter) förblivit i stort sett konstant.

Antag nu att man, som många förordar, skulle övergå från

direkt (inkomst-) till indirekt (konsumtions-) beskattning. Vad skulle detta innebära rent ekonomiskt?

För det första kan man konstatera att en övergång från inkomstskatt till moms minskar möjligheterna att ha ett progressivt skattesystem. Eftersom momsen är proportionell, kan man inte lägga en relativt högre skattebelastning på höginkomsttagarna. Detta är dock en sanning med modifikation. Dels kan man faktiskt lägga högre skattesatser på sådana varor som i huvudsak konsumeras av höginkomsttagare (dvs lyxvaror) och därigenom få en progressiv effekt. Dels har det utarbetats metoder att beskatta konsumtionen på en individuell basis, för att därigenom åstadkomma progressivitet.⁹

För det andra innebär en övergång till konsumtionsskatt ett bestämt ställningstagande till den fråga som diskuterades i förra avsnittet, nämligen huruvida arbetet eller kapitalet bör beskattas. Detta kan illustreras med en enkel modell. Antag att varje individ lever i två perioder ("ungdomen" respektive "ålderdomen") och att individen arbetar endast under den första perioden. Vi inför följande beteckningar:

C_1 = konsumtion under period 1

C_2 = konsumtion under period 2

L = arbetsutbud (eftersom man endast arbetar under den första perioden av livet, behöver vi inte skilja mellan L_1 och L_2)

w = lön

r = ränta

t_w = skatt på arbetsinkomster

t_r = skatt på kapitalinkomster

m = skatt på konsumtion (moms)

Antag att samhället inte har någon konsumtionsskatt, utan att inkomsten är den enda skattebasen. Individens budgetrestriktion kan då skrivas

$$[w(1-t_w)L - C_1][1+r(1-t_r)] = C_2 .$$

Ekvationen säger helt enkelt, att sparandet från period 1, förräntat med nettoräntan $r(1-t_r)$, blir lika med konsumtionen i period 2.

Antag nu i stället att det inte finns några inkomstskatter, utan att man har en konsumtionsskatt i stället. Budgetrestriktionen kan då skrivas

$$[wL - (1+m)C_1](1+r) = (1+m)C_2.$$

Låt oss dividera bägge leden med $(1+m)$ och införa beteckningen

$$\frac{1}{1+m} = 1-t,$$

dvs vi definierar en ny skattesats

$$t = \frac{m}{1+m}.$$

Budgetrestriktionen för fallet med konsumtionsskatt kan då skrivas

$$[w(1-t)L - C_1](1+r) = C_2.$$

Om vi jämför den med budgetrestriktionen för fallet med inkomstskatter ovan finner vi att de är mycket lika varandra. Enda skillnaden ligger i att skatten på arbetsinkomster nu är t i stället för t_w och skatten på kapitalinkomster noll i stället för t_r . Vi kan därför dra en viktig slutsats: En konsumtionsskatt är ekonomiskt likvärdig med en inkomstskatt med skattesatsen noll för kapitalinkomster.

Valet mellan skattebaserna inkomst och konsumtion visar sig således samtidigt vara ett val mellan skattebaserna arbete och kapital. Och den förändring i riktning mot indirekt beskattning som ibland förordats i den ekonomisk-politiska debatten kan således sägas vara en förändring från kapitalbeskattning till beskattning av arbete.

4 Real eller nominell beskattning?

Ett ytterligare val för samhället är huruvida inflationen bör borträknas från skatteunderlaget eller inte, dvs huruvida skattebasen bör utgöras av den reala eller den nominella kapitalinkomsten.

Om inflationen är konstant över tiden innebär inte detta något problem; i avsnitt 2 ovan angavs en formel för sambandet mellan nominell och real skattesats, och för varje inflationstakt kan man då välja en nominell skattesats som implicerar den önskade reala skattesatsen och vice versa.

I praktiken varierar dock inflationstakten på ett i hög grad oförutsägbart sätt, vilket skapar motsvarande osäkerhet om den reala skattesatsen. Som framgick av avsnitt 2 kan skattesatsen, även vid ganska måttliga inflationstakter, bli mycket hög och kanske t o m överstiga 100 procent. I ett sådant läge skulle nog de flesta nationalekonomer förorda en real beskattning.¹⁰ Möjligheten att införa ett sådant system i Sverige har också utretts intensivt på senare år.¹¹

Icke desto mindre har de allra flesta länder, inklusive Sverige, valt att bibehålla sina gamla, nominalistiska system, med alla deras nackdelar. Jag skall därför ägna detta avsnitt åt att kortfattat försöka finna någon förklaring till detta faktum. Detta innebär inte nödvändigtvis ett ställningstagande för det nominalistiska systemet. Syftet är enbart att peka på några faktorer som bör tas med i avvägningen mellan de två systemen och som kanske inte alltid har förts fram i diskussionen.

Den första frågan gäller osäkerheten. Antag först att vi har nominalistisk beskattning, med skattesatsen t_N . Beteckna nominalräntan med i och inflationstakten med π . Den reala avkastningen efter skatt blir då

$$r_N = i(1 - t_N) - \pi$$

där r_N står för "real avkastning vid nominalistisk beskattning". Som ett mått på osäkerheten tar vi variansen hos r_N , vilken med hjälp av en lärobok i statistik kan uttryckas som¹²

$$\text{Var}(r_N) = \sigma_i^2(1 - t_N)^2 + \sigma_\pi^2 - 2\sigma_{i\pi}(1 - t_N).$$

Här betecknar σ_i^2 variansen hos den nominella räntan, σ_π^2 variansen hos inflationstakten och $\sigma_{i\pi}$ covariansen mellan nominalräntan och inflationstakten.

Antag nu att vi i stället har ett reallt skattesystem med skattesatsen t_R . Den reala avkastningen efter skatt blir då

$$r_R = (i - \pi)(1 - t_R)$$

och variansen hos r_R kan således uttryckas som

$$\text{Var}(r_R) = \sigma_i^2(1-t_R)^2 + \sigma_\pi^2(1-t_R)^2 - 2\sigma_{i\pi}(1-t_R)^2.$$

Om vi nu accepterar att använda variansen som ett mått på osäkerheten, finner vi att det inte är helt uppenbart vilket av de två skattesystemen som är förknippat med störst osäkerhet. Skillnaden mellan $\text{Var}(r_N)$ och $\text{Var}(r_R)$ kan vara såväl positiv som negativ, beroende på variansen hos nominalräntan och hos inflationstakten och på covariansen mellan dessa två variabler. Om man använder de varianser och den covarians som vi har haft i Sverige under senare år finner man också att $\text{Var}(r_N)$ ibland är större än $\text{Var}(r_R)$ och ibland mindre.

Sådana kalkyler kan alltid kritiseras. Icke desto mindre är de tänkvärda. De visar att påståendet om att ett reallt skattesystem skulle reducera osäkerheten inte är helt självklart. Även om påståendet trots allt är sant i verkligheten, är det enkelt att konstruera någorlunda realistiska exempel som visar motsatsen. Den slutsats jag skulle vilja dra av detta är därför att även om osäkerheten faktiskt skulle minska vid införande av real beskattning, så torde denna minskning bli tämligen blygsam.

Vi har i detta avsnitt hittills bara diskuterat *osäkerheten* som en viktig faktor i valet mellan real och nominell beskattning, och vi har kommit fram till att den kanske inte är så viktig trots allt. En kanske mer betydelsefull faktor är den *signal* som en övergång till real beskattning skulle kunna innebära för agenterna i samhället.

Många anser att det i dag finns mekanismer i ekonomin som tenderar att leda till en alltför hög inflation. Det finns ingen anledning att diskutera dessa mekanismer här – en sådan diskussion skulle leda långt in i makroteorin – utan vi nöjer oss med att konstatera att dessa faktorer kan bekämpas på ett mer eller mindre smärtsamt sätt, och att en sådan inflationsbekämpning kan vara nog så kostsam, politiskt sett, för regeringen.

Vi såg ovan att den reala marginals-katten lätt kan bli mycket hög. Även vid måttliga inflationstakter kan den komma att överstiga hundra procent. Så höga skatter förorsakar troligen ekonomin mycket stora kostnader i form av bortfall i det finansiella sparandet. Det är dock viktigt att inse att den effektiva, reala skattesatsen blir så hög, inte i första hand därför att den nominel-

la skatten är särskilt hög, utan därför att inflationen är hög. Den effektiva reala skattesatsen kan sänkas på två sätt: *antingen* sänker man den nominella skattesatsen (detta kan man göra genom att sänka den direkt till 5 eller 10 procent, eller genom att sänka den indirekt genom införande av real beskattning) *eller också* bekämpar man inflationen. Om man väljer den första metoden är det ofrånkomligt att marknadens aktörer uppfattar detta som en signal: regeringen tänker inte bekämpa inflationen.

Ett införande av real beskattning skulle således kunna få en mycket speciell signaleffekt. Ett bibehållande av den alltför höga nominella skattesatsen är illa nog; de allokering förluster som de därav följande reala skattesatserna på flera hundra procent skapar, är säkert betydande. Men en övergång till ett "bättre" skattesystem, i den meningen att den reala skattesatsen blir lägre och allokering förlusterna således blir mindre på kort sikt, skulle kunna vara ännu värre. Allmänheten och marknadens aktörer skulle kunna uppfatta regeringens signal som att den nu har gett upp kampen mot inflationen, och att man därför gör bäst i att skruva upp sina inflationsförväntningar ytterligare ett par procentenheter – vilket i sin tur kan orsaka ytterligare inflation och så vidare i en ond cirkel. Och slutresultatet blir kanske ännu större allokering förluster på grund av den galopperande inflationen, än i fallet med nominell beskattning och en förhoppningsvis lägre inflation.

Forskningen kring detta "spel" mellan regering och marknadsaktörer har de senaste åren vuxit betydligt.¹³ Vi kan konstatera att vi här har ett exempel på ett fall där ett "bra" skattesystem (dvs real beskattning med rimliga skattesatser) paradoxalt nog kan vara sämre än ett "dåligt" skattesystem (dvs nominell beskattning med orimligt höga reala skattesatser). Vi kommer att diskutera denna fråga ytterligare i avsnitt 6 nedan.

5 Optimal beskattning

Den genomgående frågan hittills i denna uppsats har varit följande. Antag att den offentliga sektorn behöver samla in ett visst, givet belopp för sina utgifter. Hur skall då skattesystemet utformas för att de störningar och snedvridningar, som skatterna ofrånkomligen åstadkommer i ekonomin, skall minimeras? Valet

mellan "vanliga" skatter, upplåning och inflation, och valet mellan skatt på arbete och skatt på kapital, och valet mellan real och nominell beskattning, är egentligen bara variationer på samma grundläggande problem. Om man bara kunde formulera de olika variationerna på ett enhetligt sätt, så att de kunde analyseras inom samma modellram, kanske man skulle kunna urskilja de principiella ekonomiska mekanismer som döljer sig bakom de mer praktiska och konkreta frågor som diskuterats i de tidigare avsnitten av denna uppsats. Och om man kunde åstadkomma en sådan principiell formulering av problemet om vilket skattesystem som är det bästa – ja, då kanske man även skulle kunna finna en lösning på problemet, dvs man skulle kunna tala om hur det bästa (eller "optimala") skattesystemet borde se ut.

Faktum är att vetenskapen har lyckats formulera problemet på det allmänna och principiella sätt som krävs för att man skall kunna få fram en lösning. Det är dock knappast förvånande att denna lösning är av strikt principiell och teoretisk natur; det "bästa" skattesystemet kan uttryckas som ett system av matematiska ekvationer, men när det sedan gäller att översätta dessa ekvationer till konkreta skattesatser kan vi ännu inte säga så mycket. Vi har helt enkelt inte tillräcklig empirisk kunskap om ekonomins funktionssätt för att kunna göra kopplingen mellan teorin och verkligheten. Icke desto mindre är de teoretiska resultaten värdefulla, eftersom de ger en god portion insikt i och förståelse för skattesystemets verkningar. Jag skall därför i detta avsnitt gå igenom den sk teorin för optimal beskattning, dvs den teori som i *princip* har lösningen på hela vårt skatteproblem.

5.1 Varuskatter och inkomstskatter

När man studerar teorin för optimal beskattning visar det sig att den enklast kan presenteras om vi begränsar oss till varuskatter, dvs till moms, även om vi kan låta skattesatsen variera mellan olika varor. Vi börjar därför med att visa att en begränsning till varuskatter egentligen inte är någon begränsning. Faktum är att alla slags skatter (dvs även inkomstskatter på såväl kapital som arbete) kan uttryckas i termer av varuskatter.

Antag t ex att det bara finns en konsumtionsvara, som vi betecknar med c och vars pris vi betecknar med p . Om individen arbetar L timmar till lönen w , och om skatten på konsumtions-

varan är m och inkomstskatten på arbete är t , kan individens budgetrestriktion skrivas

$$p(1+m) \cdot c = w(1-t) \cdot L.$$

Man kan nu säga, att det egentligen finns två varor: konsumtionsvaran och *fritiden*. Individen har i utgångsläget 24 timmar per dygn till sitt förfogande. Han eller hon kan "sälja" en del av dessa timmar, säg L , för $w(1-t)$ kronor styck. Kvar blir då $24-L$ timmar fritid, som skänker individen nytta på samma sätt som konsumtionen c gör. Om vi skriver ekvationen ovan på ett sådant sätt att bägge "konsumtionsvarorna", dvs c och fritiden, skrivs i vänsterledet, får budgetrestriktionen följande utseende:

$$p(1+m) \cdot c + w(1-t)(24-L) = w(1-t) \cdot 24.$$

Om vi så dividerar bägge leden med $(1-t)$ får vi

$$p \cdot \frac{1+m}{1-t} \cdot c + w \cdot (24-L) = w \cdot 24$$

och om vi sedan definierar en ny varuskattesats

$$n = \frac{m+t}{1-t}$$

kan ekvationen skrivas

$$p(1+n) \cdot c + w \cdot (24-L) = w \cdot 24.$$

I vänsterledet står de två varorna (c och fritiden), multiplicerade med det pris vi får betala för dem¹⁴ ($p(1+n)$ för konsumtionsvaran och w för fritiden). I högerledet står den exogent givna, potentiella inkomst vi skulle ha om vi arbetade alla dygnets timmar.

Vi ser då att varuskatten m och inkomstskatten t är likvärdiga med ett system med varuskatter där skattesatsen är n på konsumtionen av den vanliga konsumtionsvaran (c) och noll på "konsumtionsvaran" fritid. Slutsatsen är här att det inte är någon principiell skillnad mellan varuskatter och inkomstskatter. De förstnämnda kan uttryckas i termer av de sistnämnda och vice versa. Det innebär därför ingen begränsning om vi bara analyserar varuskatter.

Detta gäller således i ovanstående enkla modell. Gäller det även i en mer komplicerad och realistisk modell, som behandlar individens beslut över flera tidsperioder, där individen sparar pengar i en period för att spendera dem senare, och där man betalar skatt på ränteinkomsterna? Vi såg ju att i en sådan modell, som analyserades i avsnitt 3, är en varuskatt alltid ekvivalent med en inkomstskatt med skattesatsen noll på kapitalinkomster. Hur kan man då säga att det inte innebär någon begränsning att bara analysera varuskatter?

Svaret på denna skenbara motsägelse ligger i att vi i avsnitt 3 antog att skattesatserna var oförändrade över tiden. Om man betraktar konsumtion i period ett som en vara (c_1), konsumtion i period två som en annan vara (c_2) och fritid som en tredje vara, och om man beskattar de två konsumtionsvarorna med skattesatserna m_1 och m_2 , så kan man skriva budgetrestriktionen på formen

$$p(1+m_1)c_1 + p \frac{1}{1+r} (1+m_2)c_2 + w(24-L) = w \cdot 24.$$

Genom att välja m_1 och m_2 på ett lämpligt sätt, kan man få denna budgetrestriktion att bli ekonomiskt likvärdig med den budgetrestriktion med skatt på arbetsinkomster och kapitalinkomster som analyserades i två-periodsmodellen i avsnitt 3.

Vi skall inte gå längre in i detaljerna kring denna fråga, utan nöjer oss med att konstatera att ett system med lämpligt valda varuskatter således är ekonomiskt ekvivalent med ett system med inkomstskatter. Man måste bara komma ihåg att konsumtion vid olika tidpunkter skall betraktas som olika varor, och att fritiden också måste betraktas som en vara. Det allmänna problemet kan därför formuleras så här: Antag att vi har k stycken olika varor, med priserna $p_1, p_2, \dots, p_k$. På dessa lägger vi varuskatter $m_1, m_2, \dots, m_k$ så att individens budgetrestriktion ser ut på följande sätt:¹⁵

$$p_1(1+m_1)c_1 + p_2(1+m_2)c_2 + \dots + p_k(1+m_k)c_k = w \cdot 24.$$

Hur skall vi då välja skattesatserna $m_1, m_2, \dots, m_k$ för att *dels* den offentliga sektorns intäkter skall uppgå till ett visst belopp, *dels* störningarna och snedvridningarna i ekonomin skall bli så små som möjligt?

5.2 Ramseys regel

Problemet med den optimala skattestrukturen löstes på 1920-talet av den engelske ekonomen Frank Ramsey. Han visade att störningarna i ekonomin blir minst om man beskattar de varor hårdast, vilkas efterfrågan är minst känslig för prisförändringar. Med en teknisk terminologi: skattesatserna $m_1, m_2, \dots, m_k$ bör vara omvänt proportionella mot de respektive varornas (kompenserade) priselasticiteter.¹⁶

Detta resultat kan vid första påseendet te sig underligt. Vi är ofta vana vid att tänka oss att skatterna bör vara "neutrala" eller "likformiga", dvs skattesystemet bör inte missgynna någon viss vara genom att beskatta den speciellt hårt eller gynna någon annan vara genom att beskatta den speciellt förmånligt. Men Ramseys regel säger tvärtom att skattesystemet *inte* bör vara likformigt. Om man tänker efter, visar det sig dock att regeln är helt logisk. Vi vill att skatternas snedvridande effekter skall bli så små som möjligt. Om det då finns vissa varor vilkas efterfrågan inte påverkas särskilt mycket av prishöjningar (eller skattehöjningar) bör vi naturligtvis försöka lägga så mycket som möjligt av skattebördan på dessa varor. Och om det finns andra varor vilkas efterfrågan är starkt priskänslig, bör vi försöka undvika att lägga höga skatter på dem, eftersom effekterna på konsumtionen – och därmed snedvridningseffekterna – annars skulle bli mycket stora.

Konkret betyder det att vi bör beskatta nödvändighetsvaror, t ex livsmedel, bostäder och kläder, hårt. Efterfrågan på dessa är nämligen inte så känslig för prisförändringar och därmed blir inte snedvridningarna så stora. Paradoxalt nog är det just dessa varor som i praktiken brukar vara (eller anses böra vara) mycket förmånligt beskattade, eller till och med subventionerade. Sänkt moms på maten brukar ju vara ett återkommande krav i den politiska debatten, och bostädernas förmånliga skattebehandling utgör ett ständigt diskussionsämne i den nationalekonomiska litteraturen.

Om detta finns mycket att säga, och vi skall här begränsa oss till två synpunkter. Den första går ut på att tvärtemot vad man kanske får intryck av i den populära debatten, så *är* faktiskt dessa varor – åtminstone livsmedel och kläder – ganska hårt beskattade. Vi har nämligen i Sverige ett gränsskydd för jordbruksprodukter; här i landet är prisnivån på jordbruksprodukter mycket

högre än världsmarknadspriset, och gränsskyddet tjänar till att förhindra att billiga livsmedel importeras utifrån. Syftet med detta är att slå vakt om det svenska jordbruket.

Om man omformulerar problemet med jordbrukspolitiken, så framträder de ekonomiska principerna tydligare. Själva syftet är att bevara det svenska jordbruket av miljömässiga, kulturhistoriska och kanske beredskapsmässiga skäl. Detta kräver en omfattande subventionering av jordbruket, och pengarna till denna subventionering kan antingen samlas in via en vanlig skatt (t ex höjda arbetsgivaravgifter, eller skärpt inkomstskatt) eller genom en skatt på livsmedelskonsumtionen här i landet. Gränsskyddet kan uppfattas som en sådan skatt. Det höjer priset för livsmedelskonsumenterna utöver världsmarknadsnivån, och mellanskillnaden är då att betrakta som själva skatten.

Samma resonemang gäller, fast i mindre omfattning, för kläder. Vi har således sett att några av de varor som Ramseys regel säger bör vara hårt beskattade faktiskt också är det i verkligheten, även om skatterna i dessa fall inte kallas för skatter i den allmänna debatten.

Den andra synpunkten på vilka varor som *är* respektive *bör vara* hårt beskattade är följande. Ramseys regel ser bara till effektiviteten i ekonomin och inte till fördelningspolitiken. Om vi också ser skatterna som ett instrument för att omfördela inkomster från hög- till låginkomsttagare, måste vi modifiera regeln. Den säger då att man bör lägga höga skatter på de varor vilkas efterfrågan har dels en låg *priselasticitet*, dels en hög *inkomstelasticitet*. Det senare villkoret innebär att sådana varor som företrädesvis konsumeras av höginkomsttagare får bära en större del av skattebördan. Det är dock svårt att hitta renodlade exempel på varor som klart och tydligt uppfyller bägge dessa villkor¹⁷; kanske fransk konjak och operabiljetter skulle kunna vara lämpliga kandidater?

Ramseys regel kan synas enkel nog, även om den modifieras för att ta hänsyn till inkomstfördelningseffekter. Ändå tillämpas den knappast i någon nämnvärd utsträckning i praktiken. Den allmänna synen bland ekonomer, politiker och beslutsfattare är i stället oftast att skatterna trots allt bör vara likformiga. Jag skall avsluta detta avsnitt med en kort diskussion av de praktiska problem som en tillämpning av Ramseys regel skulle medföra.

För det första är inte hänsynstagande till inkomstelasticiteten

den enda modifikation av regeln som man behöver göra. Man måste även ta hänsyn till så kallade *korspriselasticiteter* och till effekter på produktionssidan. Med korspriselasticiteter menas att en pris-höjning på en viss vara inte bara får effekter på den varan, utan även på andra varor vilkas priser inte har ändrats. För att korrekt bedöma snedvridningarna måste man ta med i beräkningen *alla effekter* som kan uppstå på *alla marknader* av att man höjer skatten på en viss vara. Det gäller inte bara på konsumtionssidan, utan också de effekter som kan uppstå i produktionsledet. Den ytterligare modifierade Ramseys regel som vi skulle behöva tillämpa blir nog så komplicerad.

I princip behöver det inte göra så mycket om regeln blir komplicerad. Genom att på ett detaljerat sätt estimerar efterfråge- och produktionsfunktionerna i ekonomin kan vi ändå räkna ut hur de optimala varuskatterna bör se ut. Beräkningarna blir visserligen komplicerade och omfattande, men de kan ändå utföras med hjälp av tillräckligt kraftfulla datorer.

Problemet ligger emellertid i att vi inte kan göra de efterfråge- och produktionsfunktioner vi estimerar tillräckligt detaljerade. Det existerar bokstavligen miljontals olika varor i ekonomin, och eftersom vi helt enkelt inte kan estimerar en funktion för var och en av dessa varor — data på en så disaggregerad nivå existerar inte — måste vi klumpa ihop de enskilda varorna i ett begränsat antal grupper. I vissa fall kan denna aggregering te sig tämligen problemfri; blåa SAAB 9000 av 1989 års modell kan förmodligen klumpas ihop med gråa SAAB 9000 av 1988 års modell. I andra fall blir grupperingen mer godtycklig. Skall exempelvis cyklar hänföras till kategorin "transportmedel" eller till kategorin "fritidsartiklar"? Och skall restaurangbesök behandlas på samma sätt som "livsmedel" eller på samma sätt som "nöjen"? Det kanske dessutom är olika för olika restauranger?

Alldenstund vi inte kan behandla varje enskild vara separat, måste vi göra en viss aggregering. Och en sådan aggregering kommer alltid att innebära ett betydande mått av godtycke. Vilken gruppindelning av varorna vi än väljer, blir det således alltid något fel. Möjligen kan man hävda att en någorlunda "vettig" indelning inte blir alltför felaktig, och att därför den aggregering som skulle föreslås av en kommitté bestående av landets samtliga ekonomiprofessorer trots allt skulle vara acceptabel. Då har man dock inte tänkt på de mängder av gruppintressen som skulle

börja agera för att få aggregeringen ändrad. Om t ex skatten för ”transportmedel” blev lägre än skatten för ”fritidsartiklar”, skulle landets alla cykelfabrikanter och -handlare börja uppvakta regeringen om att cyklarna måtte flyttas från den senare kategorin till den förra. Och om skatten på ”nöjen” skulle bli lägre än skatten på ”livsmedel”, skulle alla restaurangägare börja agera på liknande sätt. Om man tar i beaktande den resurskostnad som en sådan lobbyverksamhet skulle innebära för samhället, kan det mycket väl hända att en likformig skatt, som inte alls uppfyller Ramseys regel, trots allt är att föredra.

6 Är ett bra skattesystem bättre än ett dåligt?

Frågan kan förefalla paradoxal, men vi har sett att den inte är helt obefogad. I avsnittet om real contra nominell beskattning konstaterade vi att real beskattning nog kan vara att föredra från många synpunkter – om man betraktar inflationen som någonting som är givet utifrån. Men om man tar hänsyn till ”signaleffekten” och de följder den kan få för själva inflationsprocessen, kan det betydligt grövre och enklare nominella skattesystemet vara att föredra. Och när det gällde Ramseys regel visade det sig att den nog är bra i princip, men om den skulle genomföras i praktiken skulle det förmodligen uppstå så mycken politisk lobbyverksamhet och så mycken ”rent-seeking behavior” att en grovt tillyxad, enhetlig skatt förmodligen vore att föredra.

I detta avsnitt skall vi diskutera ytterligare ett argument mot alltför sofistikerade och alltför ”bra” skattesystem. Argumentet, som har förts fram av den s k public choice-skolan¹⁸, inriktar sig på ett grundläggande antagande bakom teorin för optimal beskattning, nämligen att nivån på de offentliga utgifterna är given. Det problem som den teorin söker lösa är då hur man skall få in pengar till dessa givna utgifter på ett sådant sätt att snedvridningarna i ekonomin minimeras.

Som påpekades i avsnitt 1 av denna uppsats är emellertid de offentliga utgifterna inte alls exogent givna. Beslutet om utgifternas storlek och beslutet om utgifternas finansiering är i hög grad simultana beslut, och public choice-skolans kritik av teorin för optimal beskattning går ut på att denna teori oftast bortser från simultaniteten. Kritiken mot ”bra” skattesystem – och därmed

argumentationen för ”dåliga” skattesystem – kan något tillspetsat formuleras på följande sätt.

Antag att politikerna alltid har en tendens att öka den offentliga sektorn. Denna utbyggnad har naturligtvis ett värde i sig, eftersom vi får förmoda att politikerna inte helt enkelt kastar pengarna i sjön, men allteftersom sektorn växer avtar gränsnyttan av en ytterligare expansion. Icke desto mindre vill politikerna och byråkraterna fortsätta att bygga ut den offentliga sektorn, politikerna kanske för att de därigenom kan köpa röster bland viktiga marginalväljargrupper och byråkraterna därför att de vill maximera sin egen organisation. Det enda som bromsar expansionen är svårigheterna att finansiera den. Vid en viss storlek på den offentliga sektorn skulle ytterligare höjningar av skatterna åstadkomma sådana störningar av ekonomins funktionssätt, att det skulle vara politiskt omöjligt att genomföra dem.

I detta läge kommer företrädare för teorin om optimal beskattning och erbjuder sig att reformera skattesystemet på ett sådant sätt att störningarna och snedvridningarna blir mindre. Politikerna och byråkraterna tar tacksamt emot dessa reformförslag, eftersom de gör det möjligt att ytterligare expandera den offentliga sektorn utan att drabbas av orimliga störningar av ekonomins funktionssätt.

En skattereform innebär således att marginalkostnaden för ytterligare expansion av den offentliga sektorn sänks. Om politikernas marginella värdering av den offentliga verksamheten avviker från medborgarnas, skulle detta kunna leda till en lägre samhällelig välfärd. Paradoxalt nog skulle i så fall ett dåligt (dvs oreformerat) skattesystem kunna vara ”bättre” än ett bra (dvs reformerat).

Resonemanget väcker en rad intressanta frågor, t ex huruvida det är möjligt för politiker att sitta kvar vid makten om deras värdering av offentlig verksamhet avviker från väljarnas. Det berör därför en rad centrala och kontroversiella spörsmål om demokratiens funktionssätt, om väljarnas tillgång till information m m som diskuterats i den vetenskapliga litteraturen under senare år.¹⁹ En av public choice-skolans bestående insatser har varit, att den fört fram dessa tidigare försummade frågor till diskussion.

Ovanstående modell kastar ett intressant ljus över några inslag i de senaste årens ekonomisk-politiska debatt i Sverige. Det mest

uppenbara exemplet är 1990–91 års stora skattereform, som just innebar en breddning av skattebasen och därmed möjliggjorde en sänkning av skatterna på vissa tidigare mycket högt beskattade inkomstslag. Den minskning av skattekilarna som detta innebar är detsamma som att marginalkostnaden för offentliga utgifter sänktes. Det faktum att en del av motståndet kom från de politiska kretsar som tidigare förordat sänkta marginalsatser kan kanske tolkas som uttryck för en rädsla att reformen skulle kunna leda till ökade offentliga utgifter.

Ett annat exempel kan vi hitta i den debatt som förts om konstitutionella frågor. Bland annat har man föreslagit att Sverige bör grundlagsfästa ett förbud mot en underbalanserad statsbudget. Detta kan förefalla märkligt. Statliga budgetunderskott är ju detsamma som skatter i form av penningmängdsökning eller i form av upplåning, och om man i grundlagen förbjuder användandet av dessa två skatter kommer hela finansieringsbördan att falla på de ”traditionella” skatterna. En sådan koncentration av finansieringsbördan kan knappast vara bra; som påpekades i avsnitt 1 ovan är det bästa förmodligen i stället att fördela bördan på ett lämpligt sätt över alla tre skatteslagen.

Men om man resonerar så, har man implicit antagit att storleken på de offentliga utgifterna är exogent given. Med en lägre finansieringskostnad på marginalen, skulle politikerna kunna lockas att öka utgifterna. Ett grundlagsförbud mot upplåning och inflationsskatter innebär en höjning av marginalkostnaden för den offentliga sektorn och kan därför komma att begränsa dens expansion. Det är således möjligt att ett på detta sätt inskränkt och ”dåligt” skattesystem är bättre än ett ”bra” skattesystem, där myndigheterna har alla instrument till sitt förfogande och där den offentliga sektorn blir billigare på marginalen utan att för den skull bli billigare totalt sett.

7 Avslutning

Skattesystemet är stort och komplicerat, och vår kunskap om dess verkningar är i högsta grad ofullkomlig. Just på grund av dess komplexitet kan det ibland vara värdefullt att lyfta blicken över mängden av institutionella detaljer och försöka diskutera systemets principer – även om vår empiriska kunskap ännu inte

är tillräcklig för att vi skall kunna besvara de stora frågorna om t ex beskattning av arbete eller av kapital, beskattning av inkomst eller av konsumtion och beskattning av reala eller av nominella kapitalinkomster.

Även i detta perspektiv är det ofrånkomligt att många viktiga frågor blir utelämnade. Hit hör t ex de speciella problem som uppstår då ett land integreras ekonomiskt med omvärlden. I hur stor utsträckning kan ett sådant land ha ett skattesystem som avviker från omvärldens? Denna fråga, som hör till de allra mest intensivt diskuterade i dag, behandlas separat i en uppsats av Peter Englund i denna volym.

En annan viktig fråga rör inkomstfördelningen. Anders Björklund (se uppsats i denna volym) har visat att det under de senaste decennierna skett en mycket omfattande inkomstutjämning i Sverige. Som skatteforskare undrar man då *dels* om detta verkligen är sant, eller om en allt större del av de mest ojämnt fördelade inkomsterna numera har kommit att hamna i en grå sektor, oätkomliga för såväl beskattning som inkomststatistik; *dels* om denna utjämning, för den händelse den är en ekonomisk och inte bara en statistisk realitet, har ägt rum på grund av eller trots skattesystemet.

En tredje fråga gäller skatternas effekter på det makroekonomiska systemet. Skatternas incitamenteffekter, dvs det sätt på vilket de påverkar arbetsutbud, sparande, utbildningsval, investeringar m m, brukar ju traditionellt studeras inom mikroekonomin. Om de mikroekonomiska mekanismerna störs av skatteki-larna, så att exempelvis tillväxten i BNP blir lägre allteftersom den offentliga sektorn växer, kan kanske detta leda till mer tydliga intressekonflikter mellan olika grupper i samhället (offentliganställda gentemot privatanställda, LO-kollektivet mot tjänstemannakollektivet etc). Detta kan i sin tur leda till en sämre fungerande lönebildning och ge upphov till "makroekonomiska" problem som inflation, valutakriser osv. Det har nämnts i debatten att många av de problem som vi i dagligt tal kallar för makroekonomiska eller stabiliseringspolitiska egentligen kan tänkas härröra från skattesystemet och de störningar som detta åsamkar samhällsekonomin.²⁰

Slutligen kan man inte nog betona public choice-perspektivet. Vi ekonomer kan hitta på hur många listiga och Pareto-sanktionerade reformer av skattesystemet som helst. Det slutliga resulta-

tet, som beror på en lång och segdragen politisk process där olika intressegrupper får mäta sina styrkor, kommer med största sannolikhet att bli helt annorlunda än vi hade tänkt oss.

Lästips

Litteraturen om skattefrågor är oerhört omfattande, även om man begränsar sig till det renodlat nationalekonomiska perspektivet. De bästa översikterna av de ekonomiska principerna finns i amerikanska läroböcker i offentlig ekonomi, som t ex Boadway (1979) och Atkinson & Stiglitz (1980). Public choice-skolan diskuteras utförligt, med många intressanta referenser, i Sandmo (1990). En beskrivning av det svenska skattesystemet före 1990–91 års stora reform finns i Hansson (1986). Värdefulla diskussioner kring det skattesystem vi eventuellt får efter reformen finns i den nyligen utkomna antologin *Ekonomiska perspektiv på skattereformen* (redaktörer: J Agell, K-G Mäler och J Södersten), utgiven av Ekonomiska Rådet, Konjunkturinstitutet, Stockholm 1990.

Noter

¹ Intressanta presentationer av public choice-skolan ges i Ståhl (1977), Tullock (1982) och Sandmo (1990).

² Detta diskuteras även i Axell (1983) och Persson (1986).

³ Då inkluderas även socialförsäkringsavgifter. Om dessa inte räknas med, vilket kan diskuteras, blir siffrorna 36 respektive 42 procent.

⁴ Siffrorna inkluderar räntor på statsskulden. Om räntorna inte räknas med blir motsvarande siffror 61 respektive 56 procent.

⁵ Se Löfgren (1990).

⁶ Se t ex Atkinson och Stiglitz (1980, sid 442–451) och Lindgren (1985, kapitel 3).

⁷ Observera att en högre skatt på kapital inte nödvändigtvis är att föredra ens av rena fördelningsskäl. Hög skatt på kapital leder till lägre investeringar och därmed en lägre kapitalstock. Detta leder i sin tur till lägre reallöner för arbetskraften. Det kan mycket väl förhålla sig så, att arbetarna drabbas hårdare än kapitalisterna av en skärpt kapitalbeskattning.

⁸ Vad gäller beskattning av bostäder, se Persson (1989). Vad gäller beskattning av realkapital i företagen, se Bergström och Södersten (1990).

⁹ Se SOU 1976:62 och SOU 1986:40.

¹⁰ Se t ex Hansson (1982), Jungenfelt och Lindgren (1983a, b) och Agell (1990).

¹¹ SOU 1982:1–3 och SOU 1989:36.

¹² Detta uttryck kan givetvis diskuteras. Exempelvis är ju den nominella räntan, åtminstone på kort sikt, helt säker: om man köper en 30-dagars statsskuldväxel med 12 procents ränta vet man ju att man får ungefär 12 procents avkastning på en 30-dagarsplacering. Variansen σ_1^2 är således noll för en sådan placering, och $\text{Var}(r_N) = \sigma_\pi^2$. Å andra sidan: om man sätter in pengar på banken och räknar med att pengarna skall stå inne i ett eller två år, så vet man bara vad nominalräntan är vid insättningsstillfället, men inte vad den kommer att vara under den tid pengarna står inne. För att härleda en korrekt formel för $\text{Var}(r_N)$ måste man specificera exakt vilken typ av finansiell placering det är fråga om, vilken typ av ränta det är fråga om, och hur länge pengarna skall stå inne. I vårt exempel tänker vi oss en ettårig insättning på bank till en rörlig bankränta som tänks variera under året på samma sätt som räntan på långa statsobligationer.

¹³ Se t ex Fischer och Summers (1989) och Agell och Ysander (1990) för en diskussion av real beskattning i detta perspektiv.

¹⁴ Vi betalar priset w för fritiden i den meningen, att vi, för varje timme vi tar ut i fritid, går miste om en timlön w . Timlönen w är således alternativkostnaden för fritiden, vilket rent ekonomiskt kan tolkas som ett pris.

¹⁵ Av dessa k varor är någon fritid. Vi antar således att vi kan lägga en skatt på konsumtionen av fritid. Detta kan kanske vara svårt i praktiken, men är inte helt omöjligt. Man kan t ex åstadkomma en skatt på konsumtion av fritid genom att lägga en skatt på sådana "vanliga" varor som konsumeras i huvudsak på fritiden.

¹⁶ För en utförlig diskussion av forskningen kring optimal beskattning, se Sandmo (1976), Brundell (1983), Atkinson och Stiglitz (1980, kapitel 12) och Slemrod (1990).

¹⁷ Se vidare Brundell (1983).

¹⁸ Se Brennan och Buchanan (1977).

¹⁹ Se t ex referenserna i fotnot 1 ovan.

²⁰ Se t ex Söderström (1991).

Referenser

- Atkinson, A.B. och J.E. Stiglitz (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill.
- Agell, J. (1990), "Skattereformen och kapitalbeskattningen: Halvmesyr eller förständig kompromiss?", i J. Agell, K-G. Mäler och J. Södersten (red), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Agell, J. och B-C. Ysander (1990), "Indexation and the Inflation Game", Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, Working Paper Nr 78.
- Axell, B. (1983), "Budgetunderskott och implicit beskattning", *Ekonomisk Debatt*, Vol 11, Nr 4.
- Bergström, V. och J. Södersten (1990), "Skattepolitiken och företagens investeringar", i J. Agell, K-G. Mäler och J. Södersten (red), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Boadway, R.W. (1979), *Public Sector Economics*, Winthrop Publishers, Cambridge, Massachusetts.
- Brennan, G. och J.M. Buchanan (1977), "Towards a Tax Constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, Vol 8.
- Brundell, P. (1983), "Bör vi sänka momsén på mat?", *Ekonomisk Debatt*, Vol 11, Nr 4.
- Fischer, S. och L.H. Summers (1989), "Should Governments Learn to Live with Inflation?", *American Economic Review*, Vol 79, Nr 2, May 1989.
- Inflationskorrigerad inkomstbeskattning*, SOU 1989:36.
- Hansson, I. (1982), "Real beskattning ur ekonomisk synvinkel", *Ekonomisk Debatt*, Vol 10, Nr 5.
- Hansson, I. (1986), *Skatter och samhällsekonómi*, SNS Förlag, Stockholm.
- Jungenfelt, K.G. och R. Lindgren (1983a), "Real beskattning – räddare i nöden?", *Ekonomisk Debatt*, Vol 11, Nr 1.
- Jungenfelt, K.G. och R. Lindgren (1983b), "Real beskattning – praktisk utformning och konsekvenser", *Ekonomisk Debatt*, Vol 11, Nr. 2.
- Lindgren, R. (1985), *On Capital Formation and the Effects of Capital Income Taxation*, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm.
- Löfgren, K-G. (1990), "Utbudet av arbetskraft och den svenska

- skattereformen", i J. Agell, K-G. Mäler och J. Södersten (red), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet, Konjunkturinstitutet.
- Persson, M. (1986), "Realränteskatten", *Ekonomisk Debatt*, Vol 14, Nr 8.
- Persson, M. (1989), "Skattesystemet och bostadsmarknaden", i B. Södersten (red), *Skattereform och skatteplanering*, Universitetsförlaget Dialogos, Lund.
- Progressiv utgiftsskatt*, SOU 1976:62.
- Real beskattning*, SOU 1982:1–3.
- Sandmo, A. (1976), "Optimal Taxation – An Introduction to the Literature", *Journal of Public Economics*, Vol 6.
- Sandmo, A. (1990), "Buchanan on Political Economic: A Review Article", *Journal of Economic Literature*, Vol XXVII, Nr 1, mars 1990.
- Slemrod, J. (1990), "Optimal Taxation and Optimal Tax Systems", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 4, Nr 1.
- Ståhl, I. (1977), "En ekonomisk teori för blandekonomin", i *Erfarenheter av blandekonomin*, Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholm.
- Söderström, H. Tson (red) (1991), *Sverige vid vändpunkten*, Konjunkturrådets rapport 1991, SNS Förlag, Stockholm.
- Tullock, G. (1982), *Den politiska marknaden*, Timbro Förlag, Stockholm.
- Utgiftsskatt*, SOU 1986:40.

Beskattningen av kapitalinkomster

Måste ett litet land anpassa sig till omvärlden?

Ekonomiska och politiska debattörer har i många år talat om Sverige som en liten öppen ekonomi, där beroendet av vad som sker i omvärlden sätter bestämda gränser för vad som kan uppnås med en självständig politik. Med den frihet för internationella kapitalrörelser som de senaste årens avregleringar har skapat är ekonomins öppenhet i dag en ännu mer självklar grundförutsättning än tidigare. Om man ser på den faktiskt förda ekonomiska politiken har insikten om beroendet av omvärlden starkt präglat t ex handelspolitiken och i någon mån den makroekonomiska stabiliseringspolitiken. Däremot har tills nyligen politiken på andra områden diskuterats och utformats som om Sverige vore en av omvärlden helt opåverkad ekonomi. Skattepolitiken är ett bra exempel: den betydande skärpningen av såväl progressivitet som allmänt skattetryck under 1970-talet genomfördes synbarligen utan någon analys av förenligheten med den svenska ekonomins tilltagande internationalisering. Likaså tycks viktiga delar i den nu aktuella skattereformen ha utformats utan mer ingående resonemang om samspelet med omvärldens skattesystem, även om grunddragen med sänkta skattesatser applicerade på breddade baser innebär en anpassning till reformer i andra länder.

På allra senaste tiden har inställningen ändrats. I stället framställs nu en "harmonisering" med omvärlden (speciellt EG) oftast som självklart önskvärd, om än möjligen i konflikt med specifikt svenska målsättningar. I direktiven till offentliga utredningar finns regelmässigt en passus om att hänsyn skall tas till EG:s regelsystem. Det kan dock finnas en risk att insikten om vårt beroende av omvärlden blir "för stark", så att vi börjar tro att vi måste anpassa vår politik på alla områden, och att anpassning innebär att Sverige måste föra samma politik som t ex EG. Om

inte annat så av intellektuell lättja, kan det finnas en tendens att helt enkelt kopiera EG:s regler på olika områden.

Hur starka drivkrafterna till anpassning och samordning är varierar från område till område, framför allt beroende på graden av *rörlighet* i olika avseenden. Ett belysande exempel är den inom EG mycket diskuterade frågan om harmonisering av de indirekta skatterna. Vid skiljaktiga skattenivåer (och i avsaknad av tullar) blir handel över gränserna lönsam, men lönsamheten avtar med avståndet från gränsen. Uppenbarligen gör detta det omöjligt för ett mycket litet land som San Marino eller Liechtenstein, där hela befolkningen bor i närheten av en nationsgräns, att ha högre skattesats än omvärlden; en sådan skatt skulle knappast ge några intäkter och därmed (i bästa fall) vara meningslös. Mellan större länder kommer däremot gränshandel endast att vara lönsam inom en begränsad zon, vars storlek beror på skillnaden i skatt. En skatteökning i det land som har högst skatt i utgångsläget, kommer att ge upphov till en "fiskal externalitet" i form av ett extra bortfall av skatteintäkter på grund av ökad gränshandel, utöver bortfallet på grund av minskad konsumtionsefterfrågan på varorna i fråga. Därför är det rationellt för regeringen i ett sådant land att, allt annat lika, lägga den egna skattesatsen närmare omvärldens än vad den annars skulle ha valt att göra. Hur starka motiven för en sådan anpassning är beror alltså på graden av rörlighet. Den bestäms i detta fall av kostnaden för konsumenternas rörlighet – tid och direkta transportkostnader – eftersom det är konsumenterna som måste ta sig till varorna. Det är en omstridd fråga huruvida dagens spännvidd av momssatser inom EG – från 25 procent i Irland till 12 procent i Luxemburg – kan bibehållas.

Ett annat exempel på rörlighet gäller aktiehandeln. Efter införandet av omsättningsskatt på Stockholms fondbörs mer än halverades omsättningen från 1986 till 1989. Samtidigt har omsättningen i svenska aktier ökat utomlands, vid börser där det inte finns någon omsättningsskatt. För många av våra största företag är handeln utomlands numera 2–3 gånger så stor som handeln på Stockholmsbörsen. Någon kan möjligen vara förvånad över att effekterna av omsättningsskatten inte blivit ännu större, eftersom de synliga extrakostnaderna av att handla utomlands i stället för i Stockholm är försumbara. En förklaring är naturligtvis att utlandshandel förutsätter att aktien i fråga är registrerad på någon utländsk börs, vilket i sin tur är resurskrä-

vande på olika sätt. En annan förklaring är att det för vissa placerare kan vara kostsamt att skaffa information om handel på utländska börser; se Ragnar Lindgrens uppsats i denna volym för vidare diskussion av omsättningsskattens verkningar.

Exemplet med omsättningsskatten på aktier visar att rörligheten inte är total ens på kapitalmarknaden, även om den kan antas vara större där än på andra marknader. På finansmarknaderna har också förutsättningarna, i Sverige och i andra länder, ändrats särskilt mycket på senare år, från omfattande regleringssystem (om än med kryphål) till i stort sett fria kapitalrörelser. Sverige avvecklade de sista väsentliga inslagen i sin valutareglering den 1 juli 1989. Inom EG togs det sista steget till full avreglering i juli 1990. Det innebär att det inte bara har blivit lättare för svenska investerare att reagera på avkastningsskillnader mellan Sverige och andra länder; det har också blivit mindre kostsamt för utländska aktörer att föra pengar in i och ut ur Sverige. De erfarenheter av kapitalbeskattnings verkningar som t ex legat bakom den aktuella svenska skattereformen är således hämtade från en annan värld än dagens. Därför kan värdet av teoretisk analys – snarare än empiriska generaliseringar baserade på tidigare erfarenheter – vara särskilt stort på detta område.

Att det numera saknas regleringar behöver inte innebära att det är fullständigt kostnadsfritt att göra finansiella placeringar eller flytta realkapital över gränserna. Eftersom bristande information kan medföra stora trögheter, åtminstone på kort sikt, bör man vid en grundlig analys helst skilja mellan sådana placeringar där informationskostnaderna är försumbara, t ex banksparande, och sådana där utländska investerare kan ha ett betydande kunskapsunderläge jämfört med inhemska placerare, t ex fastighetsinvesteringar och andra direktinvesteringar. Man bör också skilja mellan institutioner och andra professionella placerare å ena sidan och vanliga privatpersoner å den andra. Här kommer jag dock att bortse från sådana skillnader och förutsätta att allt slags kapital rör sig över gränserna utan några som helst hinder, och att därför inte ens den minsta lilla skillnad i avkastning mellan identiska placeringar inom och utom Sverige kan förekomma. Denna förutsättning är en godtagbar förenkling av verkligheten redan i dag, och den kommer att bli en allt bättre verklighetsbeskrivning för varje år som går utan valutareglering.

Jag förutsätter alltså att kapitalet är fullständigt rörligt. Där-

emot antar jag att kapitalägarna är orörliga. De antas således endast utnyttja olikheter i skattesystemen genom att omplacera sitt kapital, men inte genom att själva flytta för att få en lindrigare beskattning. Exempel som Kamprad och Rausing visar dock att sådana flyttningar förekommer och kan beröra mycket stora belopp. Om dessa exempel vore regel skulle uppenbarligen vårt behov av anpassning till omvärlden vara närmast totalt. Mängden motexempel är dock tillräckligt stor för att det skall vara rimligt att betrakta kapitalet som väsentligt mer rörligt än kapitalägarna.

Harmonisering av skattepolitiken kan ses ur olika perspektiv. *För det första* kan man utgå från de samlade intressena hos en grupp av länder och fråga hur politiken bör koordineras för deras gemensamma bästa. *För det andra* kan man utgå från en enskild nation, stor eller liten, och fråga hur den bör utforma sin skattepolitik under förutsättning av vissa givna skattesatser i omvärlden. *För det tredje* kan man fråga hur ett system där varje land enbart ser till sitt eget bästa fungerar som helhet, och man kan diskutera om det går att utforma internationella spelregler som gör att systemet fungerar bättre. I denna uppsats kommer jag i huvudsak att begränsa mig till det andra perspektivet. Det har större relevans för Sverige än det första, åtminstone så länge vi inte är med i EG, och en förståelse av det utgör en nödvändig förutsättning för en diskussion utifrån det tredje perspektivet.

1 Beskattningen av kapital hos hushåll och företag

I skattepolitiken står två grundprinciper mot varandra: inkomst- och utgiftsbeskattning. Utgiftsskatt är i princip liktydig med att skatt utgår på arbets- men inte på kapitalinkomster; arbetsinkomster som konsumeras beskattas omedelbart, medan sådana arbetsinkomster som sparas och genererar kapitalinkomster beskattas den dag sparkapitalet används för konsumtion. Från en sådan utgångspunkt innebär en inkomstskatt att kapitalinkomster dubbelbeskattas. Även om ordet dubbelbeskattning har en negativ laddning kan man inte härav dra slutsatsen att utgiftsskatt skulle vara att föredra framför inkomstskatt. Det principiella problemet med att finna en effektiv skattestruktur gäller inte

att välja mellan två väsensskilda system utan i stället att hitta den rätta *avvägningen* mellan två skattebaser som medför olika typer av snedvridande effekter på medborgarnas val.

Skatten på arbetsinkomster påverkar valet mellan å ena sidan de konsumtionsmöjligheter som avlönat arbete skapar och å andra sidan fritid och hushållsarbete, medan skatten på kapitalinkomster påverkar valet mellan konsumtion i dag och konsumtion i framtiden. Principerna för en effektiv avvägning mellan dessa båda skatter följer den optimala beskattningsteorin i allmänhet, dvs det gäller att anpassa skatterna efter de relativa efterfrågeelasticiteterna för olika varor och tjänster; se vidare Mats Perssons uppsats i denna volym för en diskussion av optimala skatteprinciper. De två elasticiteter som har störst betydelse i detta fall är å ena sidan arbetsutbudets elasticitet för löneförändringar och å andra sidan den framtida konsumtionens elasticitet för ränteförändringar. Om arbetsutbudselasticiteten är hög i förhållande till elasticiteten för framtida konsumtion bör man ha en låg skatt på arbetsinkomster och en hög skatt på kapitalinkomster, och omvänt om arbetsutbudet är förhållandevis oelastiskt. Denna avvägning kan härledas inom ramen för olika dynamiska modeller, t ex sådana med sk överlappande generationer. Härvid antas likformig tillväxt, dvs att förhållandena är desamma för varje generation bortsett från en viss proportionell tillväxt, dynamisk effektivitet, dvs att kapitalstocken är så stor att konsumtionen ligger på den maximala långsiktigt uthålliga nivån (gyllene regeln) samt avsaknad av korseffekter mellan arbetsutbud och konsumtionsefterfrågan. De relevanta elasticiteterna är kompenserade så att nyttonivån konstanthålls. För det speciella fall där nyttofunktionen är additivt logaritmisk (Cobb–Douglas) är den optimala skatten på kapitalinkomster noll. I just detta speciella fall är alltså en utgiftsskatt idealisk.

I praktiken har överväganden om vad som är en optimal skattestruktur spelat liten eller ingen roll för utformningen av t ex det svenska skattesystemet. Den aktuella skattereformen präglas av en strävan efter en konsekvent inkomstskatt, dvs samma (reala) skattesats på kapital- och arbetsinkomster. Motiven för detta har emellertid varit av mer handfast karaktär. Ett skäl är möjligheten att stävja fusk. Om skattesatserna vore olika skulle det ju vara lockande för skattebetalarna – och svårkontrollerat för skattemyndigheterna – att helt enkelt ombenämna sina inkomster i

syfte att få ned skatten. Vidare är det en vanlig uppfattning att kapitalinkomster bör beskattas av rättviseskäl, eftersom de i stor utsträckning är resultatet av arv.

Hittills har vi rört oss på en mycket abstrakt nivå, bl a genom att resonera som om det bara funnes en sorts kapital och en skattesats på kapitalinkomster. I själva verket härstammar flera av kapitalbeskattningens problem från att det finns så många slag av kapital och att avkastningen genereras i så många olika former. I en första grovsortering kan man åtminstone vilja hålla isär två grupper av kapitalinkomster vilka beskattas var för sig: företagsvinster och hushållens avkastning på olika typer av sparande och investeringar. När man som i diskussionen ovan inte gör en sådan åtskillnad får det uppfattas som att man diskuterar den sammantagna effekten av båda skatterna. En sådan diskussion är emellertid svår att föra av olika skäl. Ett första skäl är att det saknas en allmänt accepterad enkel teori för företagets roll i ekonomin. I själva verket hamnar en integrerad analys av företaget och dess ägare lätt i slutsatsen att företagets finansiella struktur saknar betydelse i en värld utan skatter. Denna slutsats har kodifierats i Miller-Modiglianis teorem, så benämnt efter 1985 och 1990 års nobelpristagare. Den grundläggande förklaringen är att det på väl fungerande marknader alltid är möjligt för ägarna att neutralisera företagets finansiella beslut genom att ändra den egna privata finansiella strukturen men med omvänt förtecken. Om ett företag ökar sitt risktagande genom en ökad skuldsättning kan dess ägare neutralisera detta genom att minska sin egen skuldsättning. Utöver förutsättningen om väl fungerande marknader, vilka ger ägarna samma handlingsmöjligheter som det företag de äger, bygger Miller-Modiglianis teorem egentligen bara på förutsättningen att ägarna förmår genomskåda företagets finansiella struktur (att de ser igenom "the corporate veil"), och således vet vad det är de skall anpassa sig efter.

Medan företagets finansieringsbeslut enligt teorin skulle sakna betydelse i en värld utan skatter, får de avgörande betydelse i en värld med skatter. T ex skulle man med dagens skattesystem vänta sig att ett företag aldrig skulle dela ut sina vinster, eftersom dessa då dubbelbeskattas, utan i stället antingen återinvestera dem eller dela ut dem på indirekta vägar genom egna återköp av aktier eller genom att låta företaget köpas upp av ett annat företag. Men denna slutsats stämmer dåligt överens med verklighe-

ten. I stället delas avsevärda belopp ut, och meddelanden om oväntat stora utdelningshöjningar leder i allmänhet till höjda aktiekurser.

I många tillämpade sammanhang tvingas man bortse från denna inkonsistens mellan teori och empiri. Ett exempel är studier av effektiv skattebelastning i traditionen från King och Fullerton (1983). Här räknar man ut separata effektiva skattesatser för olika kombinationer av finansieringsform (t ex lån, nyemission och kvarhållna vinster) och slutlig finansiär (hushåll med olika marginals katt, skattebefriade institutioner osv). Skattesatserna skiljer sig i allmänhet vida åt; t ex från -53 till $+108$ procent för Sverige 1980 enligt Södersten och Lindberg (1984). Utgående från sådana siffror kan man sedan räkna ut en genomsnittlig skattesats med hjälp av faktisk sammansättning av finansieringsformer och finansiärer. Ett sådant genomsnitt blir emellertid mycket svårtolkat eftersom det inte är baserat på någon teori för hur dessa olika typer av finansiering kan samexistera.

Ett andra skäl till att det kan vara olämpligt att integrera ett lands företags- och personbeskattning är att företag som är verk samma i ett visst land och följer det landets skatteregler inte behöver vara finansierade av personer eller institutioner som är skattskyldiga i samma land. I öppna ekonomier med fria kapitalrörelser är det därför särskilt viktigt att skilja på företags- och personbeskattningen.

2 Två skatteprinciper

I öppna ekonomier där medborgare och företag hemhöriga i ett land investerar i andra länder uppstår problem med gränsdragningen mellan olika skattejurisdiktioner. Skall inkomster från en investering beskattas av investerarens hemland, av det land där investeringen är gjord eller av båda länderna? Man skiljer här på två grundprinciper: *bosättningsstatsprincipen* (residence principle) och *källstatsprincipen* (source principle). Den förra innebär att skatt utgår på kapitalinkomster i den skattskyldiges hemland, oavsett om inkomsterna härrör från en inhemsk eller utländsk investering. Källstatsprincipen å andra sidan innebär att kapitalinkomster beskattas i det land där inkomsterna genererats, dvs utländska inkomster är skattefria i hemlandet. Skattela-

garna i Sverige liksom i flertalet andra europeiska länder utgår från bosättningsstatsprincipen såväl för företag som för fysiska personer. I den praktiska tillämpningen finns dock viktiga inslag av källstatsprincipen. Detta gäller särskilt företagsbeskattningen.

De båda principerna har helt olika inverkan på sparande, investeringar och den internationella allokeringen av kapital. Betrakta en placerare som jämför investeringsalternativ i olika länder. Han är naturligtvis intresserad av högsta möjliga avkastning *efter* skatt. Om beskattningen följer bosättningsstatsprincipen behöver han dock bara jämföra avkastningarna *före* skatt, eftersom samma skattesats tillämpas oberoende av var investeringen är gjord. Om däremot källstatsprincipen gäller måste han ta särskild hänsyn till skatteverkningarna, eftersom olika skattesatser kommer att gälla för investeringar i olika länder. Om ett enskilt land ändrar en källstatsbaserad skatt kommer det att påverka investeringarna i landet och därmed direkt faktorinsatserna och effektiviteten i produktionssystemet. En bosättningsstatsbaserad skatt å andra sidan har ingen sådan effekt. Däremot ändrar den incitamenten för landets medborgare att spara, eftersom den påverkar *all* avkastning efter skatt. Den källstatsbaserade skattens effekter kan spararen alltid kringgå genom att omplacera sitt sparande till andra länder. Man kan därför karakterisera en källstatsbaserad skatt som en skatt på *investeringar* och en bosättningsstatsbaserad skatt som en skatt på *sparande*.

Företagsbeskattningen kan i praktiken i huvudsak tolkas som en skatt på kapitalinkomster enligt källstatsprincipen. Antag att det inte förekommer multinationella koncerner utan att produktionskapitalet ägs av företag vilka är registrerade i det land där kapitalet är lokaliserat. I så fall är det uppenbart att företagsskatten liksom varje källstatsbaserad skatt är en skatt på investeringar men inte på sparande i landet i fråga. I verkligheten spelar naturligtvis multinationella bolag med dotterbolag utomlands en stor roll. Dotterbolagen betalar skatt enligt vanliga regler i det land där de är verksamma. Därefter tillämpar olika länder olika skatteregler när vinsterna tas hem till moderbolaget i form av utdelning. Somliga länder tillämpar principen att den skatt som betalats utomlands krediteras mot skatten i hemlandet, vilket alltså i praktiken innebär en blandning av bosättnings- och källstatsprinciperna. Enligt svenska dubbelbeskattningsavtal är ut-

delningar från flertalet länder helt skattefria. Sådana avtal finns med länder vars bolagsskatter inte alltför mycket avviker från de svenska. I praktiken gäller det t ex alla EG-länder, där skattesatserna 1988 låg mellan 35 och 56 procent. För Sverige är det alltså nästan helt korrekt att se bolagsskatten som en källstatsbaserad skatt.

Ett annat avsteg från bosättningsstatsprincipen är att många länder tar ut *källskatter* (withholding taxes) på t ex utdelnings- och ränteinkomster i det land där inkomsterna genererats. Dessa krediteras sedan mot skatten i hemlandet så att den slutliga skattebelastningen följer bosättningsstatsprincipen i de fall där hemlandets skatt är minst lika hög som värdlandets källskatt. Om hemlandets skatt är lägre blir effekten däremot att källstatsprincipen följs. Detta blir naturligtvis också fallet om de utländska inkomsterna inte deklarerats eller blir kända för skattemyndigheterna på annat sätt.

3 Kapitalbeskattning och ekonomisk effektivitet i öppna ekonomier

I en ekonomi utan internationella kapitalrörelser kan, som vi såg i avsnitt 1, centrala skattepolitiska frågor analyseras som avvägningen mellan skatt på kapital- och arbetsinkomster. För att diskutera motsvarande frågor i en värld med kapitalrörelser krävs det däremot att man skiljer mellan bosättningsstats- och källstatsbaserade skatter, dvs i praktiken mellan bolagsskatten och skatten på hushållens kapitalinkomster.

Ett enkelt sätt att analysera de olika systemens effekter är inom ramen för en tvåperiodsmodell av en liten öppen ekonomi. (Se appendix för en kort formell framställning av modellen.) Produktionen sker med insatser av kapital och arbete. Den producerade varan kan antingen konsumeras eller investeras. Det finns också möjlighet till utrikeshandel så att summan av investeringar och konsumtion i endera perioden kan över- eller understiga den totala tillgången på varor, dvs bytesbalansen kan gå med under- eller överskott. Däremot måste det diskonterade nuvärdet av bytesbalanssaldona för de båda perioderna vara noll. Medborgarna bestämmer arbetsinsats, sparande, investeringar och utlandsupplåning genom att avväga konsumtion och fritid i de bå-

da perioderna mot varandra och genom att avväga investeringar i produktion i hemlandet mot investeringar på världsmarknaden till en given avkastning.

Med en bosättningsstatsbaserad kapitalinkomstskatt kommer *investeringsnivån* (och därmed kapitalintensiteten i produktionen) att bestämmas av att gränsavkastningen för nytt kapital skall vara lika stor som det internationellt bestämda avkastningskravet på investeringar. En sådan skatt påverkar därför inte kapitalintensiteten. Vid en källstatsbaserad skatt å andra sidan kommer gränsavkastningen *efter* skatt att bli lika med den internationellt bestämda räntenivån. I detta fall medför alltså en högre skatt en lägre kapitalintensitet och därmed sammanhängande högre gränsavkastning före skatt. Medan investeringar och kapitalintensitet således påverkas av en källstatsbaserad men inte av en bosättningsstatsbaserad skatt gäller det motsatta för *sparandet*. En bosättningsstatsbaserad skatt påverkar avkastningen på alla sparformer och därmed nivån på sparandet. Konsumenten kommer nu att anpassa sig så att den marginella substitutionskvoten mellan konsumtion nu och i framtiden blir lika med världsmarknadsräntan efter skatt. En källstatsbaserad skatt driver däremot endast upp den inhemska avkastningen före skatt men påverkar inte några avkastningsnivåer efter skatt. Den påverkar därför heller inte sparandet.

Vad som ovan sagts gäller i strikt bemärkelse endast för en öppen ekonomi som är så liten att den inte genom sitt nettoutbud av tillgångar på världsmarknaden kan påverka avkastningsnivån före skatt. Det är alltså uppenbart tillämpligt på Sverige men inte nödvändigtvis på t ex USA.

De båda skatteprinciperna har också helt olika verkningar på inkomstfördelningen. En bosättningsstatsbaserad skatt bärs av sparare och kapitalägare, eftersom de inte kan undvika skatten genom att omfördela sitt sparande. Så länge de väljer att vara bosatta i samma land, kan de endast lindra verkningarna genom att minska sitt sparande. En källstatsbaserad skatt kan kapitalägarna däremot helt undvika att drabbas av genom att omlokalisera sitt sparande. Den kommer därför i stället att drabba löntagare och övriga genom att påverka gränsproduktiviteten och därmed ersättningen till andra produktionsfaktorer än kapital.

Vilken av dessa båda skatteprinciper är att föredra? Allmänt uttryckt förefaller det som om man stod inför en avvägning mel-

lan å ena sidan snedvridningar på investeringarna, och därmed effektiviteten i produktionssystemet, och å andra sidan snedvridningar på sparandet, dvs på fördelningen av konsumtionsmöjligheter över tiden. Under vissa förhållanden råder emellertid ingen sådan motsättning. Vi har ju sett att bosättningsstatsprincipen innebär att skatten inte till någon del bärs av kapitalägarna eftersom kapitalet är rörligt. Därför måste skatten slutligen bäras av mindre rörliga produktionsfaktorer, d v s arbetskraft och land. Men i så fall är det naturligtvis mer ändamålsenligt att beskatta dessa produktionsfaktorer direkt. Endast om möjligheterna att använda sådana skatter är begränsade skulle källstatsbaserade skatter kunna motiveras som en näst bästa lösning.

Detta resonemang tyder på att enbart bosättningsstatsprincipen bör följas under vissa förutsättningar. En sådan slutsats kan också ses som en tillämpning av ett centralt resultat inom beskattningsteorin, först bevisat av Diamond och Mirrlees (1971). Förutsättningen är här att olika indirekta skatter samt direkta skatter på övriga produktionsfaktorer kan väljas fritt samt att det antingen inte finns några rena vinster (jodräntor) eller att sådana vinster kan beskattas till 100 procent. I så fall kan det aldrig, oberoende av hur mycket pengar som skall drivas in i skatt, vara optimalt att utforma skattesystemet så att det genom att påverka faktorintensiteten minskar effektiviteten i produktionen. Men vi har ju funnit att en källstatsbaserad skatt, till skillnad från en bosättningsstatsbaserad, minskar kapitalintensiteten. I den mån man vill beskatta kapitalinkomster bör man därför utgå från bosättningsstatsprincipen, dvs lägga skatten på hushållens sparande snarare än på företagets investeringar.

Frågan är naturligtvis om de förutsättningar som resonemang-
et bygger på är rimliga. Två antaganden framstår som särskilt dubiösa. Det ena är förutsättningen att rena vinster skulle kunna beskattas till hundra procent. Antag i stället att de helt undgår beskattning. I så fall skulle en bolagsskatt som drabbar investeringar inom landet förvisso minska kapitalintensiteten, och därigenom innebära avsteg från produktionseffektivitet, men det är samtidigt möjligt att detta skulle minska vinstnivån i en sådan omfattning att en bolagsskatt kunde vara del i ett effektivt skattesystem. Det är värt att betona att den slutsatsen kan dras redan av effektivitetsskäl. Hänsyn till målet om en jämn inkomstfördelning kan ytterligare stärka skälen för att beskatta företagets in-

vesteringar. Under dessa förhållanden kommer valet mellan källstats- och bosättningsstatsprincipen att bli ett val mellan snedvridningar på produktions- och konsumtionssidan. Bosättningsstatsprincipen är att föredra om hushållen är obenägna att omfördela konsumtionen över tiden (dvs den intertemporala substitutionselasticiteten är låg) och inhemska och utländska investeringar är "nära substitut" för varandra (dvs ändrade avkastningsförhållanden ger upphov till stora kapitalflöden innan avkastningarna efter skatt utjämnas). Omvänt bör källstatsprincipen väljas om hushållens substitutionsbenägenhet är stor och tendensen till flöden av realinvesteringar är låg. Detta kan förklara varför bolagsskatter i allmänhet är höga i fattiga länder, där jordräntor o d ofta spelar stor roll.

Ett annat antagande vars realism kan ifrågasättas är att hemlandet verkligen förmår att beskatta avkastningen på utländska investeringar. I verkligheten undgår naturligtvis en stor del av sådana investeringar beskattning eftersom de inte observeras av hemlandets skattemyndigheter, och skatteuppbörden därför blir beroende av de skattskyldigas självdeklarationer. Vi återkommer till kontrollproblemen i avsnitt 5 nedan.

4 Internationellt skattearbitrage

Bortsett från distinktionen mellan inhemska och utländska kapitalinkomster har vi hittills förutsatt att alla kapitalinkomster beskattas med en och samma skattesats. Så är ju inte fallet, och många av de allvarligaste problemen med kapitalbeskattningen härrör just från att avkastningen på kapital kan ta så många olika former (monetär direktavkastning, realiserad och orealiserad värdestegring och olika former av naturaavkastning), och att det är svårt att observera och mäta alla former av avkastning så väl att en beskattning med samma skattesats inte riskerar att komma i konflikt med gängse rättssäkerhetsprinciper. Det finns dock många asymmetrier i skattelagarna som inte kan förklaras på detta sätt.

Mycket av senare års skattereformsträvanden, i Sverige och annorstädes, går just ut på att komma närmare ett system med samma effektiva skattesats för alla slags investeringar. Denna

inriktning beror nog inte på någon djup övertygelse om att samma skatt på allt slags kapital skulle vara "optimalt" i någon bemärkelse. Snarare handlar det om insikten att identiska varor och identiska investeringar på kapitalmarknaderna skall beskattas efter samma skattesats, och att det är svårt i praktiken att skilja ut ekonomiskt sett identiska investeringar från sådana som har fundamentalt olika egenskaper. Om identiska investeringar skulle ge olika skatt uppstår utrymme för skattearbitrage med säkra, men samhällsekonomiskt meningslösa, vinster som urholkar skattesystemets förmåga att driva in intäkter till staten. Strävan att minska utrymmet för skattearbitrage är en av de främsta drivkrafterna bakom t ex de amerikanska och svenska skattereformerna, även om resultaten är långt ifrån fullgångna. Fortfarande kommer sådana tillgångar där avkastningen till stor del utgår in natura eller som värdestegring, t ex bostäder, att i allmänhet vara lägre beskattade än tillgångar där avkastningen är helt monetär, t ex banksparande. Dessa asymmetrier är också starkt beroende av inflationstakten. I det nya svenska systemet är de måttliga eller i vissa fall obefintliga vid 4 procents inflation och 8 procents nominalränta, men mycket uttalade vid dagens 10-procentiga inflation och 14-procentiga ränta.

Olika skattearbitragemöjligheter inom en sluten ekonomi är väl kända och analyserade, men motsvarande arbitragemekanismer verkar också i samspelet mellan olika länders skattesystem. Inom en sluten ekonomi bygger de på att individer med höga marginalsatser investerar i lågt beskattade tillgångar och har skulder som är fullt avdragsgilla, medan motsatsen gäller för skattebetalare med låga marginalsatser. I ett internationellt perspektiv handlar det i stället om hur tillgångar och skulder av olika slag allokeras mellan hög- och lågskatteländer och mellan länder med olika skattestruktur.

Låt oss betrakta en hypotetisk värld utan osäkerhet med ett antal olika tillgångar (finansiella och reala, inhemska och utländska). I frånvaro av osäkerhet blir alla tillgångar ekonomiskt sett identiska. En investerare kommer då att vilja placera hela sin förmögenhet i den tillgång som ger högst avkastning efter skatt. Härigenom kan analysen av arbitragemekanismer renodlas och hållas isär från riskhänsyn, vilka annars skulle sätta en gräns för hur långtgående effekter som skattesystemets asymmetrier skulle få.

Beteckna avkastningen på en inhemsk tillgång av typ i med r_h^i och avkastningen på motsvarande utländska tillgång med r_u^i . Med r avses givetvis den reala avkastningen. Den kanske viktigaste anledningen till att den reala skattebelastningen skiljer sig åt mellan tillgångar och länder är olikheter i inflation i kombination med att alla skattesystem blandar nominella och reala element. Samspelet mellan beskattning och inflation behandlas emellertid inte närmare i denna uppsats; se t ex Jungenfelt och Lindgren (1983 a och b) för en diskussion av real beskattning i anslutning till realbeskattningsutredningens betänkande.

Antag att beskattningen följer bosättningsstatsprincipen, och att hemlandet och omvärlden har var sin uppsättning skattesatser på olika tillgångar, t_h^i och t_u^i . För att en inhemsk investerare skall investera i en viss hemmatillgång i måste avkastningen efter skatt vara minst lika hög som för en godtycklig alternativ placering:

$$(1) \quad r_h^i(1-t_h^i) \geq r_u^i(1-t_h^i)$$

och

$$(2) \quad r_h^i(1-t_h^i) \geq r_h^i(1-t_u^i).$$

För en utländsk placerare gäller motsvarande villkor

$$(3) \quad r_u^i(1-t_u^i) \geq r_h^i(1-t_u^i)$$

och

$$(4) \quad r_u^i(1-t_u^i) \geq r_u^i(1-t_h^i).$$

För att (1) och (3) skall gälla samtidigt, dvs om både inhemska och utländska tillgångar skall innehas av någon, måste avkastningen före skatt vara densamma; $r_h^i = r_u^i$. Vidare gäller att om tillgångar av alla slag skall innehas måste avkastningen efter skatt vara densamma, dvs (2) och (4) måste gälla med likhet. Tillsammans medför de då villkor för förhållandet mellan skattesatserna i de båda länderna:

$$(5) \quad \frac{1-t_h^i}{1-t_h^j} = \frac{1-t_u^i}{1-t_u^j}$$

Med ett skattesystem som följer bosättningsstatsprincipen kommer placerarna att vara indifferentare mellan olika placeringar endast om detta villkor är uppfyllt. Olika kapitalinkomster behöver inte beskattas lika, men eventuella asymmetrier måste vara lika stora i olika länder; de relativa skattekilarna mellan olika former av kapitalinkomster måste vara desamma i olika länder. Utlandsberoendet lägger alltså bestämda restriktioner på skattesystemets *struktur*. Däremot är det fullt möjligt att ha vitt skilda *nivåer* på beskattningen i olika länder.

Vad händer om villkoret (5) inte är uppfyllt? Då blir det lönsamt att investera i lindrigt beskattade tillgångar och om möjligt skuldsätta sig (blanka) i hårdare beskattade tillgångar. I princip har denna form av skattearbitrage inga gränser, även om gränser i praktiken kan sättas av begränsade avdragsmöjligheter och om inte annat av den skattskyldiges arbetsinkomster. När alla möjligheter till arbitragevinster uttömts kommer placerare både hemma och i omvärlden att vara mer eller mindre fullständigt specialiserade, så att investerare har positiva innehav av sådana tillgångar som är relativt lindrigt beskattade i det egna landet i förhållande till omvärlden och negativa innehav (skulder) av andra sorters tillgångar. I den specialiserade jämvikten kommer också samtliga länders intäkter av kapitalbeskattningen att vara negativa. I verkligheten där i stort sett all kapitalavkastning är osäker bidrar naturligtvis riskhänsyn till att begränsa hur långt arbitraget drivs. Placerarna kommer därför inte att vara fullständigt specialiserade på en typ av tillgång. Icke desto mindre kommer det att finnas tendenser mot specialisering beroende på avvikelser från symmetrivillkoret (5).

Den ovan beskrivna formen för skattearbitrage har sin motsvarighet på det nationella planet, där den bygger på att en motsvarande arbitrerestriktion normalt inte är uppfyllt för skattskyldiga i olika skatteklasser. Att skattearbitrage, huvudsakligen nationellt, kan leda till negativa skatteintäkter är som bekant inte bara en teoretisk möjlighet. Såväl i Sverige som i USA (Gordon och Slemrod, 1988) har hushållens kapitalskatter på senare år gett ett negativt saldo i statskassan.

Ovan tolkade vi symmetrivillkoret som att utlandsberoendet lägger restriktioner på strukturen men inte nivån på beskattningen. Denna tolkning kan kräva en närmare diskussion. För det första ser vi att restriktionen är uppfyllt om alla länder beskattar alla kapitalinkomster lika. Då är båda leden i (5) lika med ett

oberoende av skattens nivå. För det andra ser vi att om något land har skattefrihet för kapitalinkomster måste övriga länder beskatta alla kapitalinkomster lika. För det tredje ser vi att det generella fallet är tämligen komplicerat. Antag att tillgång i beskattas fullt ut både här och i omvärlden men att endast andelarna α_h^j och α_u^j av avkastningen på tillgången j beskattas. Beteckna skattesatserna här och i omvärlden med t_h respektive t_u . I så fall kan villkoret (5) skrivas

$$(6) \quad \frac{1-t_h}{1-\alpha_h^j t_h} = \frac{1-t_u}{1-\alpha_u^j t_u},$$

vilket ger

$$(7) \quad \alpha_h^j = \alpha_u^j + \frac{t_h - t_u}{t_h(1-t_u)} (1-\alpha_u^j).$$

Vi ser att det visserligen stämmer att det räcker att anpassa den inhemska skattestrukturen för att säkerställa att symmetrivillkoret är uppfyllt; för varje allmän skattenivå t_h finns det ett α_h som uppfyller (5). Värdet på α_h är dock på ett ganska komplicerat sätt avhängigt av såväl α_u som den relativa allmänna skattenivån i förhållande till omvärlden. Vid samma skattesatser blir α det samma hemma som i omvärlden. Ett land som i likhet med Sverige har en högre allmän skattenivå än omvärlden måste också ha en mer likformig beskattning (α_h större än α_u) för att symmetrivillkoret skall vara uppfyllt. Endast om omvärlden beskattar alla kapitalinkomster lika ($\alpha_u=1$) kan man på ett enkelt sätt förhindra arbitragevinster oberoende av relativt skattetryck, nämligen genom likformig beskattning hemma ($\alpha_h = 1$).

Avvecklingen av den svenska valutaregleringen har gjort det lättare att utnyttja olikheter i skattesystemen. De omfattande högbelånade svenska fastighetsinvesteringarna utomlands är exempel på kapitalrörelser som kan tolkas i termer av skattearbitrage. Avkastningen på fastigheter är i praktiken närmast obeskattad såväl här som utomlands medan låneräntor är fullt avdragsgilla i många andra länder liksom i Sverige. Eftersom de svenska skattesatserna i allmänhet är högre än omvärldens är inte symmetrivillkoret uppfyllt; lågbeskattade fastighetsinvesteringar är relativt sett mer attraktiva för svenskar än för investerare av annan nationalitet.

5 Alternativ i skattepolitiken

Avvecklingen av valutaregleringen i Sverige och andra utvecklade industriländer är med all säkerhet oåterkallelig. Även om någon skulle önska sig tillbaka till en reglerad värld är detta en praktisk omöjlighet inom överskådlig framtid med den internationalisering av de finansiella institutionerna som nu är ett faktum. Vilka konsekvenser bör detta få för utformningen av skattepolitiken?

Inom EG strävar man i dag efter att harmonisera skattesystemet mellan medlemsländerna både vad gäller nivån och strukturen på beskattningen. Processen går dock långsamt eftersom beslut i skattefrågor måste fattas enhälligt. Det är inte svårt att förstå anledningen till detta. De olika medlemsländerna har ju olika politiska attityder till den offentliga sektorns storlek och till att omfördela inkomster genom skattesystemet. Frågan är nu om en sådan harmonisering är önskvärd eller rent av blir en tvingande nödvändighet även för Sverige, vare sig vi stannar utanför eller blir fullvärdiga medlemmar av EG.

Jag väljer att försöka besvara den frågan ur ett litet lands isolerade perspektiv snarare än ur något helhetsperspektiv för EG eller världen. Svaret kan då delas upp i tre punkter.

För det första talar starka effektivitetsskäl till förmån för en *företagsbeskattning* som inte driver in någon skattekil mellan avkastningen före och efter skatt. Det innebär ett klassiskt inkomstskattesystem med ekonomiskt riktiga avskrivningar och avdragsrätt för kostnaderna för såväl eget som främmande kapital. I själva verket tycks rådande svenska bolagsbeskattning komma ganska nära detta ideal. Enligt beräkningar redovisade av Bergström och Södersten (1990) var den genomsnittliga skattekillen enligt de gamla skattereglerna mycket nära noll. Bakom detta genomsnitt döljer sig dock stora skillnader mellan olika finansieringsformer. Den största avvikelsen gäller lånefinansierade investeringar, som var gynnade av skattesystemet. Graden av favorisering ökade med inflationstakten. Den aktuella svenska skattereverformen tar vissa steg i rätt riktning genom att minska favoriseringen av investeringar med lånat kapital. Det finns dock kvarstående skattekillar vars storlek varierar med inflationen. Enda sättet att undvika att dessa blir alltför stora även om inflationen skulle öka ytterligare, är genom en låg skattesats. Även i detta avseende tas nu ett steg i rätt riktning genom sänkningen av bolagsskatte-

satsen till 30 procent. Denna skattesats ligger i underkant på de skattesatser som förekommer inom EG. Argumenten för en låg skattesats har emellertid föga att göra med EG, utan är egentligen bara en variation på ett klassiskt frihandelsargument; oberoende av omvärldens skattesatser och hur de kan ha påverkat världsmarknadsröntorna bör ett litet land undvika distorsioner i produktionen.

För det andra är frågan hur man bör hantera *beskattningen av fysiska personer*. Här bör bosättningsstatsprincipen bibehållas av samma skäl som talar mot skattekilrar på grund av bolagsskatten. Existerande avvikelser från den principen bör om möjligt elimineras. Sedan kan ett litet land utifrån sina förutsättningar välja skattesats och avväga kapital- mot arbetsinkomstskatter utan att snegla på förhållandena i omvärlden.

För det tredje måste *strukturen på beskattningen av olika sorters kapitalinkomster* vara sådan att systemet inte undergrävs av internationellt skattearbitrage. Om skattesystemen är asymmetriska och skattesatserna skiljer sig åt mellan olika länder är detta svårt att garantera. En konsekvent inkomstberäkning med full beskattning av alla sorters tillgångar skulle t ex bara lösa problemet om det tillämpades av alla länder. Ett sätt att minska arbitragemöjligheterna är genom särskilda avdragsrestriktioner. Genomgående låga skattesatser bidrar också till att göra asymmetrierna mindre accentuerade, men eliminerar dem inte helt.

6 Kan kapitalinkomster beskattas i öppna ekonomier?

Sammantaget avspeglar naturligtvis dessa tre punkter – låg och neutral bolagsskatt, bosättningsstatsbaserad skatt på fysiska personer samt en skattestruktur som förhindrar skattearbitrage – att ett litet land har begränsat utrymme för att själv välja system för kapitalbeskattning. Icke desto mindre lämnas viss frihet för en nationellt utformad beskattning, framför allt i valet av skattesats för fysiska personer. En sista hake kvarstår dock att diskutera, nämligen kontrollproblemen.

I ett välordnat samhälle som det svenska har skattemyndigheterna numera god insyn via kontrolluppgifter i hushållens vanligaste finansiella tillgångar och skulder samt de viktigaste reala

tillgångarna, nämligen fastigheter. Motsvarande insyn finns inte internationellt. Från kontrollsynpunkt skulle man visserligen kunna hoppas på internationella överenskommelser, men även om sådana skulle kunna leda till utbyte av kontrolluppgifter mellan vissa länders skattemyndigheter, löser det inget problem. Med all säkerhet kommer nämligen vissa länder – t ex Schweiz och Luxemburg i Europa och olika skatteparadis i andra världsdelar – att ställa sig utanför sådant samarbete. Därigenom blir fältet alltså fritt för skattearbitrage mellan dessa länder.

En pessimistisk slutsats tycks vara att den princip som man skulle vilja följa – bosättningsstatsprincipen – är i det närmaste omöjlig att kontrollera i en ekonomi med fria kapitalrörelser, medan den som är möjlig att kontrollera – källstatsprincipen – inte bör följas av samhällsekonomiska effektivitetsskäl. I så fall står man egentligen inför två alternativ. Det ena är att återinföra valutaregleringen, vilket skulle göra det möjligt att beskatta sparandet i landet. Visserligen kan man utveckla teoretiska argument för detta som en näst eller näst-näst bästa lösning, men det har förvisso sina egna kontrollproblem. Av dessa och andra skäl är det ett helt orealistiskt alternativ. Det andra alternativet är då att avskaffa kapitalbeskattningen, eftersom en ändamålsenligt utformad sådan förefaller omöjlig att kontrollera. Även detta alternativ leder emellertid till kontrollproblem. I så fall blir det nämligen lockande att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Paradoxalt nog kan det därför vara så att kapitalinkomstskatterna knappast beskattar några kapitalinkomster, men att de däremot bidrar till att driva in skatt på arbetsinkomster.

Appendix – En modell för kapitalinkomstskatter i en liten öppen ekonomi

Syftet med detta appendix är att demonstrera skillnaden mellan en bosättningsstatsbaserad skatt, som är en skatt på sparande, och en källstatsbaserad skatt, som är en skatt på investeringar.

Vi betraktar en representativ medborgare i en liten öppen ekonomi. Hans nytta beror av konsumtionen i två perioder: $U(C_1, C_2)$. För enkelhets skull bortser vi från arbetsutbud och fritid. I den första perioden fördelar medborgaren sin initiala förmögenhet, W ,

mellan konsumtion, investeringar i en inhemsk produktionsprocess, K , och investeringar på världsmarknaden, A :

$$(A1) \quad C_1 + K + A = W.$$

I den andra perioden konsumerar han avkastningen från dessa investeringar. Utan skatter är den

$$(A2) \quad C_2 = F(K) + A(1 + r),$$

där r anger den fixa världsmarknadsräntan, och avkastningen på inhemska investeringar ges av produktionsfunktionen F . Produktionen antas växa i en med investeringarna avtagande takt. För enkelhets skull bortses från andra produktionsfaktorer som arbetskraft. När konsumenten maximerar sin nytta med hänsyn till de båda restriktioner som uttrycks av (A1) och (A2) ger det upphov till dessa första ordningens villkor:

$$(A3) \quad F'(K) = 1 + r \quad \text{och}$$

$$(A4) \quad MRS(C_1, C_2) = 1 + r.$$

De säger för det första att investeringarna i hemmaproduktionen skall drivas därhän att marginalprodukten på investeringar överensstämmer med (ett plus) världsmarknadsräntan, samt för det andra att konsumtionen skall fördelas mellan de båda perioderna så att den marginella substitutionskvoten blir lika med räntan.

Låt oss nu ta med beskattning. Om kapitalinkomster beskattas enligt *bosättningsstatsprincipen* med skattesatsen τ ges skatteintäkterna i period 2 av

$$(A5) \quad T = \tau[F(K) - K + A(1+r) - A]$$

och konsumtionen i period 2 blir

$$(A6) \quad C_2 = (1-\tau)[F(K) + A(1+r)] + \tau(K+A).$$

Nyttomaximum ges nu av

$$(A7) \quad F'(K) = 1 + r \quad \text{och}$$

$$(A8) \quad MRS(C_1, C_2) = 1 + r(1-\tau).$$

Beskattningen påverkar alltså konsumtionsfördelningen men inte investeringsnivån.

Antag nu i stället att beskattningen följer *källstatsprincipen*. Då blir skatteintäkterna

$$(A9) \quad T = \tau[F(K) - K]$$

och de nödvändiga villkoren för nyttomaximum

$$(A10) \quad F'(K) = 1 + r/(1-\tau) \quad \text{och}$$

$$(A11) \quad MRS(C_1, C_2) = 1 + r.$$

Nu är alltså konsumtionsfördelningen opåverkad av beskattningen medan investeringarna anpassas efter ett avkastningskrav som överstiger världsmarknadsräntan.

Lästips

Allmänt: Frågan om kapitalbeskattning i öppna ekonomier har tills de allra senaste åren rönt förvånansvärt litet intresse i litteraturen. Det finns därför mig veterligt ingen bra behandling av området i läroböcker i offentlig ekonomi. Giovannini (1989 och 1990a) innehåller politikrelaterade teoriöversikter; den förra mer utförlig och med anknytning till aktuella EG-frågor och den senare mycket översiktlig. Kvantitativa beräkningar av skattekilarna för investeringar och sparande görs i en OECD-studie ledd av Michael Devereux, vilken beräknas bli publicerad under våren 1991. Olika problem med den aktuella svenska reformen av kapitalbeskattningen diskuteras av Agell (1990).

Avsnitt 1: En översikt över teorin för optimal avvägning mellan skatt på arbets- och kapitalinkomster finns hos King (1980). Se även Lindgren (1986).

Avsnitt 3: En mer ingående analys av tvåperiodsmodellen från appendixet ges av Giovannini (1990b).

Avsnitt 4: Symmetrivillkor analoga till (5) i denna uppsats diskuteras bl a av Slemrod (1988). En speciell jämviktsmodell när

sådana villkor inte är uppfyllda studeras av Gordon (1986).

Avsnitt 5 och 6: För synpunktsrika, teoribaserade politikdiskussioner, se Gordon (1990a och b). Lindencrona (1989) diskuterar olika kontrollproblem från svensk utgångspunkt.

Referenser

- Agell, J. (1990), "Skattereformen och kapitalbeskattningen: halvmesyr eller förständig kompromiss?", i J. Agell, K.-G. Mäler och J. Södersten (red), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska rådet.
- Bergström, V. och J. Södersten (1990), "Skattepolitiken och företagens investeringar", i J. Agell, K.-G. Mäler och J. Södersten (red), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska rådet.
- Diamond, P. och J. Mirrlees (1971), "Optimal Taxation and Public Production, I: Production Efficiency", *American Economic Review* 61, 8–27.
- Giovannini, A. (1989), "National Tax Systems vs. the European Capital Market", *Economic Policy* 9, 345–374.
- Giovannini, A. (1990a), "International Capital Mobility and Capital-Income Taxation", *European Economic Review* 34, 480–488.
- Giovannini, A. (1990b), "International Tax Mobility and Tax Avoidance", *Journal of Public Economics* (under publicering).
- Gordon, R.H. (1986), "Taxation of Investment and Savings in a World Economy", *American Economic Review* 76, 1086–1102.
- Gordon, R.H. (1990a), "Canada-U.S. Free Trade and Pressures for Tax Harmonization", National Bureau of Economic Research, Working Paper No 3327.
- Gordon, R.H. (1990b), "Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?", National Bureau of Economic Research, Working Paper No 3416.
- Gordon, R.H. och J. Slemrod (1988), "Do We Collect Any Revenue From Taxing Capital Income?", i L.H. Summers (red), *Tax Policy and the Economy* 2, MIT Press.
- Jungenfelt, K.G. och R. Lindgren (1983a), "Real beskattning – räddare i nöden?", *Ekonomisk Debatt* 11, 43–52.

- Jungenfelt, K.G. och R. Lindgren (1983b), "Real beskattning – praktisk utformning och konsekvenser", *Ekonomisk Debatt* 11, 113–122.
- King, M.A. (1980), "Savings and Taxation", i G.A. Hughes och G.M. Heal (red), *Public Policy and the Tax System*, Allen & Unwin.
- King, M.A. och D. Fullerton (1984), *The Taxation of Income From Capital. A Comprehensive Study of the U.S., U.K., Sweden and West-Germany*, Chicago University Press.
- Lindencrona, G. (1989), "Skatteproblem när valutaregleringen avskaffas", i S.-O. Lodin (red), *Inför ett nytt skattesystem*, Industriförbundets förlag.
- Lindgren, R. (1986), *On Capital Formation and the Effects of Capital Income Taxation*, EFI, Stockholm.
- Slemrod, J. (1988), "Effect of Taxation with International Capital Mobility", i H. Aaron, H. Galper och J.A. Pechman (red), *Uneasy Compromise: Problems of Hybrid Income-Consumption Tax*, Brookings Institution.
- Södersten, J. och T. Lindberg (1983), *Skatt på bolagskapital*, IUI, Stockholm.

Inkomstfördelningens utveckling

Har Sverige blivit rättvisare?¹

I Sverige har frågor som berör inkomstfördelningen sedan länge haft en särskild politisk sprängkraft. En mängd politiska beslut har fattats med det uttryckliga syftet att skapa en jämnare fördelning av inkomster. Fördelningspolitiska hänsyn har dessutom ofta utgjort viktiga ”restriktioner” i samband med ekonomiskpolitiska beslut som i första hand har motiverats av andra skäl. Även den fackliga lönepolitiken har uttryckligen haft som mål att utjämna löner och inkomster.

Att inkomstfördelningen tillmäts denna betydelse torde bero på att en någorlunda jämn fördelning av inkomster uppfattas som ett kriterium på ett rättvist samhälle. Det är därför naturligt att undersöka hur utvecklingen har varit i Sverige och om denna utveckling kan tolkas som ökad rättvisa. Detta är emellertid ingen lätt uppgift. För det första finns det självfallet olika uppfattningar om vad som är ”rättvist”. Det är en fråga om värderingar och det finns vitt skilda värderingar i synnerhet om vad som utgör rättvisa. För det andra är det förknippat med en rad praktiska svårigheter att med empiriska data beskriva inkomstfördelningen på ett meningsfullt sätt. Tillgången på data utgör en begränsning för vilka beskrivningar som är möjliga att göra.

Vi inleder detta kapitel med att i nästa avsnitt behandla hur man i praktiken har löst – eller på grund av bristande tillgång på data har *tvingats* lösa – ett antal begreppsmässiga problem vid analys av inkomstfördelningen. Vi kommer att diskutera problem som inkomstbegreppet, val av tidsenhet, huruvida hushållet eller individen skall utgöra analysenheten och val av spridningsmått. Därefter övergår vi i avsnitt 2 till att beskriva utvecklingen av den svenska inkomstfördelningen såsom det är möjligt att beskriva den utifrån befintlig statistik. Vi finner då i synnerhet att

en mycket kraftig utjämning av inkomsterna har ägt rum från mitten av 1960-talet till omkring 1980. Därefter har spridningen ökat något, men det är definitivt inte frågan om någon återgång till spridningen under 1960-talet.

Uppgiften i avsnitt 3 blir därför att närmare skärså den minskade inkomstspridning som ägt rum under denna period. Kan den verkligen uppfattas som ökad rättvisa? Vi finner att inkomstspridningen inte beror på att inkomsterna fått en annan åldersprofil utan utjämningen har ägt rum inom alla åldersgrupper. Vi finner också att skillnaden mellan personer med olika familjebakgrund har minskat. Detta kan tolkas som att livschanserna har utjämnats mellan människor med olika social bakgrund, något som av många anses vara ett viktigt kriterium på rättvisa. I avsnitt 4 introducerar vi begreppet social välfärdsfunktion och försöker med hjälp av sådana funktioner bedöma värdet av den minskade inkomstspridningen. Uppsatsen avslutas med en sammanfattning.

1 Att beskriva inkomstfördelningen

1.1 Inkomstbegreppet

Redan själva begreppet inkomst är förknippat med en rad såväl principiella som praktiska problem. Ekonomer brukar utgå från en numera klassisk definition av inkomsten under en tidsperiod:

den konsumtion som en person kan ha utan att förmögenheten minskar eller
det sparande (den förmögenhetsökning) en person kan ha om han inte konsumerar något.

Med denna definition ingår självfallet löpande inkomster från arbete, kapital och olika offentliga transfereringssystem i inkomstbegreppet. Likaså skall arv och gåvor ingå. Dessutom inkluderas värdetillväxt på förmögenhetstillgångar och omvänt reducerar självfallet värdeminskning inkomsten. När man i praktiken använder inkomststatistik från deklarationsuppgifter (kompletterade med uppgifter om icke skattepliktiga transfereringar) underskattas ofta vissa inkomstkomponenter eller kommer inte alls att ingå i inkomstmättet. Arv och gåvor kommer inte alls med eftersom de beskattas direkt och icke tas med i den årliga deklarationen. Vidare kan i

praktiken värdeförändringar på tillgångar vara svåra att fånga upp. Eftersom beskattningen är knuten till realisationen av värdetillgångar kommer oftast inkomster i form av värdetillväxt med i den offentliga inkomststatistiken i den takt och i den omfattning de realiserats och blir föremål för realisationsbeskattning.

En rad andra inkomster är också svåra att beakta på ett tillfredsställande sätt i analyser av inkomstfördelningen. I princip skall alla former av konsumtion av offentliga varor och tjänster inkluderas. Det hör dock till ovanligheten att så görs, eftersom det är svårt att få tillgång till de relevanta uppgifterna.

Vidare skall de som bor i eget hus tillskrivas en implicit hyresinkomst för den förmån som bostaden representerar. I de fall sådana förmåner inräknats i inkomstbegreppet har det i regel varit frågan om ganska grova bedömningar av dess värde.

Slutligen är det viktigt att påpeka att det teoretiska inkomstbegreppet utgår från den *potentiella* konsumtionsmöjligheten under en period, varför skillnader i frivilligt vald arbetstid inte skall ge upphov till några inkomstskillnader. Distinktionen mellan potentiell och faktisk inkomst är dock ovanlig i inkomstfördelningsstudier utan vanligen används faktiska inkomster.

1.2 Tidsenheten

Normalt sett studerar man fördelningen av *årliga* inkomster, vilket kan förklaras med att deklaraionsstatistiken ger tillgång till dylika data. Det är inte svårt att finna exempel på yrken där det finns en betydande spridning i årsinkomsterna utan att detta ter sig stötande ur rättvisesynvinkel. Idrottsmän, författare och artister, som har mycket höga inkomster under korta tidsperioder men ordinära inkomster under resten av livet, bidrar självfallet till att öka spridningen i årsinkomsterna. Även det faktum att vissa yrken kräver mycket lång utbildning, med obetydliga inkomster under studietiden och högre (kompenserande) inkomster under den yrkesaktiva tiden, leder till spridning i årsinkomsterna. Det är ganska uppenbart att livsinkomsterna, lämpligen det diskonterade nuvärdet av inkomsterna under hela livet², är mer relevanta för att jämföra dylika yrkesgruppers inkomster med mer "vanliga" yrkesgrupper. Tidsenheten ett år är därför för kort.

Men samtidigt kan man lätt finna exempel på individer för vilka en period av ett år är en alltför lång tidsperiod. Eftersom

grundläggande behov som mat och bostad måste tillgodoses regelbundet varje dag under året, finns också ett behov av att kunna finansiera denna konsumtion löpande varje dag under året. För personer utan förmögenhetsreserv och utan lånemöjligheter blir därför även inkomsterna under mycket korta perioder relevanta för en inkomstfördelningsanalys som syftar till att belysa viktiga välfärdsfrågor.

Allmänt sett gäller att ju bättre kapitalmarknaden fungerar, så att människor kan omfördela sina inkomster under livscykeln på det sätt de finner lämpligt, desto mer relevant blir det att studera fördelningen av livsinkomster i stället för fördelningen av årsinkomster. Mycket stora grupper, såsom exempelvis de flesta studerande, har förmodligen väldigt goda möjligheter att låna mot sina livsinkomster. Men det finns säkert också stora grupper som saknar dessa möjligheter; utpräglade låginkomsttagare med ekonomiska och sociala problem torde ha svårt att parera tillfälliga inkomstsvackor genom att utnyttja kapitalmarknadens möjligheter. Slutsatsen blir därför att både fördelningen av livsinkomsterna och fördelningen av inkomsterna under kortare perioder är relevanta. Frågan är dock vilken vikt som skall tillmätas dessa olika fördelningar. Likaså kan man fråga sig hur man vid studiet av årsinkomster skall kunna skilja mellan låginkomsttagare som relativt lätt kan parera svackor i inkomsterna och de som inte har denna möjlighet. På dessa problem finns inte några lösningar i litteraturen om inkomstfördelning.

Vad gäller livsinkomster finns överhuvud taget bara ett fåtal studier från några länder (se Atkinson, 1983 för referenser). För Sverige föreligger en studie av Sören Blomquist (1981) i vilken fördelningen av livsinkomster för män simulerades utifrån information om löner och arbetstider m m från ett urval av svenska män i olika åldrar kring åren 1970. Blomquist fann att livsinkomsterna var mycket jämnare fördelade än årsinkomsterna.

1.3 Individ, familj eller hushåll

En mycket viktig fråga är också vilken enhet som skall väljas för analys av inkomstfördelningen. Ett alternativ är självfallet *individen*, att studera spridningen i individers inkomster. Bortsett från ensamstående personer påverkas emellertid de flesta människors konsumtionsmöjligheter starkt av den familj eller det hushåll de

lever i. Till *familjen* räknas makar (eller sammanboende) och minderåriga barn, medan *hushållet* ges en vidare definition än familjen och även inkluderar samboende vuxna barn och andra eventuellt samboende personer. Hela familjens (eller hushållets) inkomster kan beaktas på flera sätt. Ett sätt är att behålla individen som analysenhet men "tilldela" varje individ en viss del av hela familjens (hushållets) inkomster. Ett annat sätt är att övergå till familjen som analysenhet och studera spridningen mellan familjer (hushåll). I litteraturen dominerar klart uppfattningen att hela familjens (eller hushållets) inkomster på något av dessa sätt bör beaktas vid en välfärdsrelevant fördelningsanalys. Valet mellan familj och hushåll är mindre självklart och bestäms oftast av praktiska hänsyn som tillgången på data.

Att beakta familjens eller hushållets samlade inkomster aktualiserar dock nya problem. En första fråga är hur familjens (eller hushållets) samlade resurser fördelas mellan dess medlemmar. Denna fördelning behöver inte alls vara jämn; familjemedlemmar av olika ålder och kön kan mycket väl behandlas olika inom familjen. I praktiken tvingas man dock anta att fördelningen inom hushållet är helt jämn, eftersom det är nästan omöjligt att skaffa information om den faktiska fördelningen. Detta betyder emellertid att jämställdhetsperspektivet mellan män och kvinnor helt ignoreras i dessa fördelningsstudier.

Ytterligare en fråga gäller hur man skall behandla familjer av olika storlek. Frågan gäller i synnerhet om och hur man skall beakta antalet barn i familjen. Om man vill att barnen skall inkluderas i den population för vilken man vill mäta inkomstspridningen, "tilldelas" barnen i familjen rent beräkningsmässigt en del av familjens inkomster. I praktiken måste detta göras enligt någon schablon. Om emellertid analysen skall begränsas till vuxna kan antalet barn i familjen hanteras på olika sätt. *Ett synsätt* kan vara att i ett modernt samhälle med goda möjligheter till födelsekontroll är antalet barn, ett helt frivilligt val. De vuxna i en familj med flera barn skall därför beräknas ha samma inkomststandard som en familj utan barn om inkomsterna är desamma. *Ett annat synsätt*, som är mest frekvent i litteraturen, är att inkomststandarden för vuxna i en flerbarnsfamilj är lägre om de nominella inkomsterna är desamma; barnen utgör en ekonomisk belastning och detta bör beaktas vid analysen av inkomstfördelningen. Valet mellan dessa synsätt är självfallet en

fråga om vilka värderingar som skall styra analysen.

Nästa fråga blir därför hur man kan jämföra inkomststandarden mellan familjer (eller hushåll) av olika storlek. Problemet gäller inte bara att jämföra familjer med olika antal barn, utan också att jämföra ensamstående och sammanboende. Att enbart beräkna disponibel inkomst per capita i familjen är alltför grovt, eftersom det finns vissa stordriftsfördelar i en familj; sammanboende kan lätt dela på vissa kapitalvaror såsom telefon, TV och bil och i en familj med flera barn är det andra barnet inte lika dyrt som det första. Det är därför önskvärt med någon form av korrektion för familjestorleken. I litteraturen brukar man tala om *ekvivalensskalor*; sådana skalor anger hur många vuxna personer som familjer (eller hushåll) av olika storlek motsvarar i fråga om konsumtionsbehov.

Att konstruera sådana ekvivalensskalor kan dock vara svårt. Det vanligaste sättet har varit att utnyttja bedömningar från sociala myndigheter om vad som är "skälig" inkomstnivå för familjer av olika storlek och sammansättning. Det finns emellertid ansatser som utifrån konsumtionsteori estimerar sk utgiftsfunktioner för olika hushållstyper. En utgiftsfunktion beskriver de utgifter en individ behöver ha för att uppnå en viss nyttonivå. Blundell (1991) presenterar den senaste forskningen på detta område.

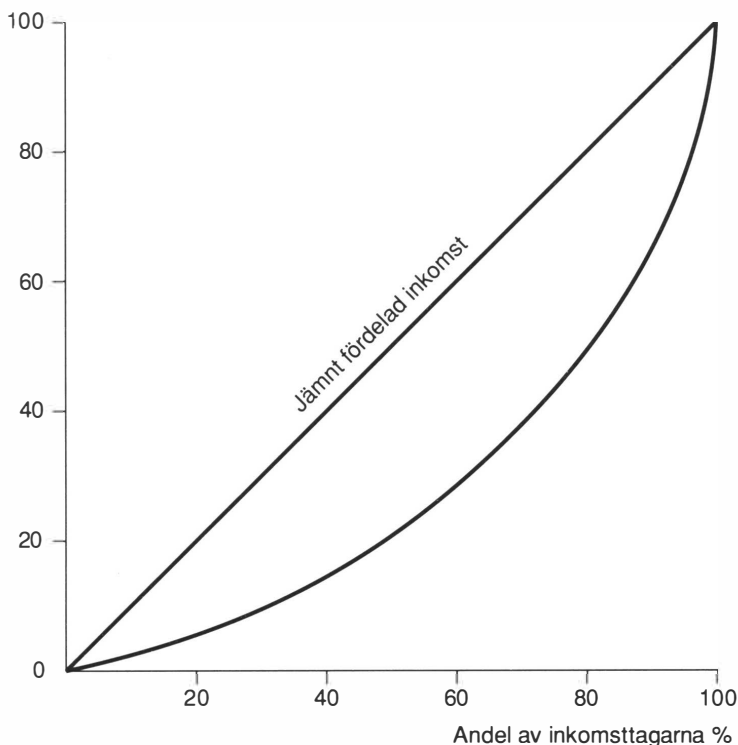
1.4 Spridningsmått

Varje inkomstfördelning kan självfallet beskrivas i ett diagram som just en fördelning. Vanligen brukar man emellertid i empiriska studier sträva efter att presentera ett sammanfattande mått på fördelningens spridning. En rad mått kan användas, men allt vanligare har blivit att använda den så kallade *Gini-koefficienten* vilken har fördelen av att också ha en tilltalande diagrammatisk innebörd i form av en så kallad *Lorenz-kurva*.

Figur 1 beskriver en Lorenz-kurva; utefter den horisontella axeln noteras andelen av alla inkomstenheter från 0 till 100 procent och utefter den vertikala axeln noteras andelen av den totala inkomstsumman som tillfaller en given andel av inkomstenheter. Den diagonala linjen beskriver därför en helt jämn fördelning och ju längre från den diagonala linjen den faktiska kurvan ligger, desto ojämnare är fördelningen. I det exempel som illustreras av den böjda kurvan i figuren erhåller de 20 fattigaste procenten bara 6 procent av inkomsterna medan de rikaste 20 procenten

Figur 1 Lorenz-kurvan.

Andel av den
totala inkomsten %



erhåller 50 procent av inkomsterna.

Gini-koefficienten definieras helt enkelt som kvoten mellan (i) ytan mellan den faktiska kurvan och den diagonala linjen och (ii) den totala ytan under diagonalen. Med hjälp av en Lorenz-kurva och en Gini-koefficient kan man således både erhålla en visuell beskrivning av inkomstfördelningen och ett sammanfattande spridningsmått.

Det finns ytterligare ett antal mått som stundom används för empiriska analyser av inkomstfördelningar såsom *variationskoefficienten*, *variansen av logaritmen av inkomsterna* m m. Varje mått kan karakteriseras utifrån dess känslighet för omfördelningar i olika delar av inkomstfördelningen (se Atkinson, 1970). Variansen av logaritmen av inkomsterna ger en relativt hög vikt för

omfördelningar i den lägsta delen av fördelningen, Gini-koefficienten är känslig för omfördelningar i fördelningens centrum medan variationskoefficienten är lika känslig över hela fördelningen. Valet av spridningsmått är således en fråga om värderingar.

2 Utvecklingen av den svenska inkomstfördelningen

Den mest ingående beskrivningen av den svenska inkomstfördelningen erbjuder numera Statistiska Centralbyråns HINK-projekt (HINK=Hushållens inkomster). Kjell Jansson (1990) har i en bilaga till 1990 års långtidsutredning mycket ingående presenterat resultaten från detta projekt. Janssons studie, liksom hela HINK-projektet, koncentrerar sig på fördelningen av årsinkomster. Grundmaterialet härrör från deklarationsuppgifter. Studien täcker åren 1967, 1975, 1978 och 1980–87. (Data för 1967 kommer från Levnadsnivåundersökningen vid Institutet för Social Forskning, se Erikson och Åberg, 1984.)

Två olika inkomstbegrepp står i centrum i Janssons studie. Det första är *disponibel inkomst per konsumtionsenhet*. Spridningen i denna inkomst mäts mellan familjer.³ Ekvivalensskalan har erhållits från Socialstyrelsens bedömningar av vad som är skälig inkomstnivå för familjer av olika storlek. Det andra begreppet är *inkomststandard*, vilket definieras som kvoten mellan familjens disponibla inkomst och familjens ”skäliga” inkomstnivå (enligt Socialstyrelsens bedömningar). Den totala disponibla inkomsten har här fördelats jämnt på de individer som finns i familjen och spridningen har mätts mellan alla individer, inklusive barnen i familjen. Barnen har således ”tilldelats” en del av familjens inkomster.

I *tabell 1* presenteras Gini-koefficienter för dessa båda inkomstbegrepp. Det mest anmärkningsvärda i utvecklingen under denna period är att Gini-koefficienten var så mycket högre 1967 än under 1970- och 1980-talen; det är i stort sett en nedgång från 0,30 till 0,20. Dessutom kan man skönja en viss nedgång från 1975 till 1981 och därefter en viss ökning.⁴ Dessa variationer är dock små i förhållande till nedgången i spridningen sedan 1967.

I ett internationellt perspektiv är den svenska inkomstfördel-

Tabell 1 Gini-koefficienter för inkomststandard och disponibel inkomst per konsumtionsenhet 1967, 1975 1978 samt 1980–88.

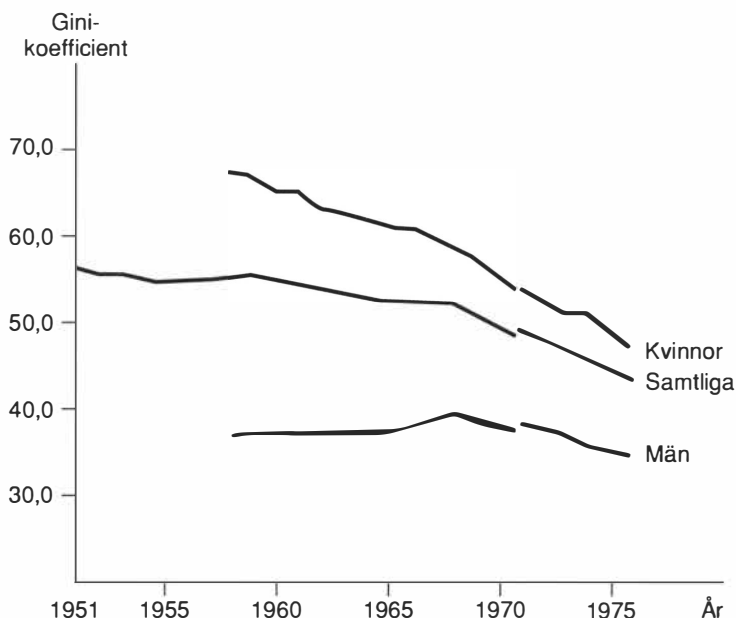
	<i>Inkomststandard</i>		<i>Disponibel inkomst/ konsumtionsenhet</i>	
	Personer 0–74 år	Samtliga	Hushåll 18–74 år	18 år–
1967	0,280	—	0,309	—
1975	0,209	0,212	0,226	0,231
1978	0,194	0,198	0,204	0,211
1980	0,191	0,192	0,199	0,200
1981	0,190	0,190	0,197	0,196
1982	0,194	0,194	0,204	0,203
1983	0,197	0,197	0,210	0,209
1984	0,201	0,202	0,216	0,215
1985	0,204	0,205	0,218	0,219
1986	0,215	0,216	0,230	0,229
1987	0,198	0,202	0,214	0,217
1988	0,203	0,207	0,219	0,233

Källa: Jansson (1990) samt direkt information från Jansson för 1988. Beräkningarna för 1967 är baserade på Levnadsnivåundersökningarna, övriga är baserade på HINK-materialet.

ningen mycket jämn när inkomstbegrepp som dessa används vid jämförelser mellan länder (se Coder m fl, 1989 och Fritzell, 1991). Dessutom framstår utjämningen från mitten av 1960-talet som, om inte unik, så i varje fall kraftigt internationellt sett.

För att beskriva inkomstfördelningens utveckling under en längre tidsperiod tvingas man använda inkomstbegrepp som inte beaktar hushållets sammansättning och dess totala inkomster och inte heller beaktar skatter och alla transfereringar. *Figur 2*, som bygger på Roland Spånts arbeten om inkomstfördelningen, visar utvecklingen av sammanräknad inkomst från deklARATIONER från 1951. Figuren visar att spridningen föll från mitten av 1960-talet fram till 1976. Det framgår också att det framför allt är kvinnornas inkomster som fått minskad spridning. Spridningen för kvinnor har också närmast sig spridningen för män under denna period. Detta sammanhänger säkert med att kvinnornas förvärvsfrekvens har ökat under perioden. Allmänt sett bekräftar således denna information bilden av att en påtaglig utjämning ägde rum från mitten av 1960-talet till 1970-talet.

Figur 2 Gini-koefficientens utveckling 1951–1976.



Källa: Figuren är återgiven från Långtidsutredningen 1978.

Anm: 1951–1971 är värdena beräknade på den sammanräknade *nettoinkomsten*, dvs summan av inkomstslagen tjänst, rörelse, jordbruk, annan fastighet, kapital, tillfällig förvärvsverksamhet och efter avdrag för underskott i förvärvskälla. 1971–1976 är värdena beräknade på den sammanräknade inkomsten, dvs utan avdrag för underskott i förvärvskälla.

3 Har Sverige blivit rättvisare?

Innebär den jämnare fördelningen av inkomster att Sverige verkligen blivit påtagligt rättvisare från mitten av 1960-talet till omkring 1980? Ett ordentligt svar på den frågan kräver för det första grundläggande kunskap om orsakerna till den minskade inkomstspridningen. Framför allt behövs studier av i vilken utsträckning inkomstskillnaderna är "kompenserande", dvs inkomstskillnaderna kompenserar för variationer i arbetstider, arbetsintensitet, risktagande, utbildningens längd m m. Tyvärr sak-

nas dock egentlig forskning om orsakerna till och karaktären av den minskade inkomstspidningen, kanske beroende på att utvecklingen inte uppmärksammas så mycket bland svenska ekonomer. För det andra krävs också en precisering av begreppet rättvisa.

3.1 Rättvisebegrepp

Litteraturen om olika rättvisebegrepp för att bedöma inkomstskillnader är både gammal och omfattande.⁵ En distinktion kan göras mellan å ena sidan rättvisebegrepp som främst betonar den *process* som givit upphov till inkomstskillnaderna och å andra sidan rättvisebegrepp som främst betonar själva *utfallet*, dvs inkomstspidningen som sådan. Ett processorienterat rättvisebegrepp är formulerat som *formellt lika chans för alla människor*. Detta kriterium, som förknippas med namn som James Buchanan och Robert Nozick, innebär framför allt att konkurrensen skall vara rättvis och att inga monopolräntor förekommer. Uppgiften vad gäller den svenska utvecklingen blir därför att bedöma om spelreglerna blivit mera rättvisa, vilket inte är någon lätt uppgift.

En starkare variant är att alla skall ha *reellt lika chans* oavsett börd eller familjebakgrund, dvs att alla skall ha samma "startvillkor" i livet. Denna uppfattning om rättvisa går tillbaka till John Stuart Mill. Tanken är att det är önskvärt med ett samhälle som kan motverka de inkomstskillnader som är en följd av överföringar i alla former mellan generationer. Enligt detta kriterium skall skillnaderna mellan grupper med olika familjebakgrund vara så små som möjligt. Kriteriet är som vi skall se nedan lättare att tillämpa empiriskt.

En tämligen ny ansats till att definiera social rättvisa, som bland andra har lanserats av Lars-Gunnar Svensson, är tanken på en *avundsfri fördelning*. Tanken är att ett samhälle är rättvist om ingen person vill byta position med en annan. De inkomstskillnader som är acceptabla enligt detta kriterium är sådana som i vid mening är kompensande för skillnader i arbetsuppgifternas karaktär. Även inkomstskillnader som beror på olika frivilligt valda arbetstider måste uppfattas som rättvisa utifrån detta synsätt. Däremot är det rimligt att tro att höga inkomster som beror på monopolräntor och arv (också arv i vid mening) avundas av andra. Därför kan det i praktiken vara stora likheter mellan de bedömningar som följer från detta kriterium och de som följer

från kriteriet reellt lika chans.

Ett rättvisekriterium som har väckt stor uppmärksamhet bland ekonomer lanserades av den amerikanske filosofen John Rawls 1971. Kriteriet innebär att det är önskvärt att välja den samhällsform som maximerar välfärden för den sämst ställda i samhället. Det kallas därför för *maximin-kriteriet*. Detta betyder att alla inkomstskillnader som kan bidra till bättre välfärd för den sämst ställda, exempelvis genom att generera högre skatteintäkter, är av godo. I praktiken kan kriteriet tolkas mer allmänt och avse att maximera välfärden för speciellt utsatta grupper som långtidssjuka, gravt handikappade, flyktingar eller liknande. Man kan också tolka kriteriet som att man bör fästa speciellt stor vikt vid standarden för, säg, den lägsta decilen i inkomstfördelningen.

Vi skall nu försöka att empiriskt skärskåda utvecklingen från 1967 till 1980 för att komma något närmare ett svar på frågan om Sverige blivit rättvisare. Vi kommer att använda Levnadsnivåundersökningarnas data för både 1967 och 1980 för detta ändamål. Närmare bestämt kommer vi att analysera spridningen i disponibel inkomst per ekvivalent antal konsumtionsenheter för de båda åren. Spridningen mäts mellan individer i åldern 18 till 75 år, men en gift eller sammanboende individ kommer att tilldelas en inkomst som är lika med de båda makarnas sammanlagda disponibla inkomst dividerad med antalet ekvivalenta vuxna familjemedlemmar. (Detaljer i definitionen av disponibel inkomst liksom i ekvivalensskalan presenteras i *Appendix A*.) Detta betyder att vi använder ett urval och ett inkomstbegrepp som i stort sett överensstämmer med dem som Jansson använde i sin studie för Långtidsutredningen. Ekvivalensskalorna är identiska. För de båda åren blir Gini-koefficienterna 0,293 (1967) och 0,220 (1980). Den senare siffran ligger ganska nära motsvarande tal från SCB:s HINK-material, varför både LNU (= Levnadsnivåundersökningen) och HINK ger en likartad bild av inkomstfördelningen detta år. Detta ökar självfallet trovärdigheten för de båda materialen.⁶

3.2 Inkomstfördelningens åldersprofil

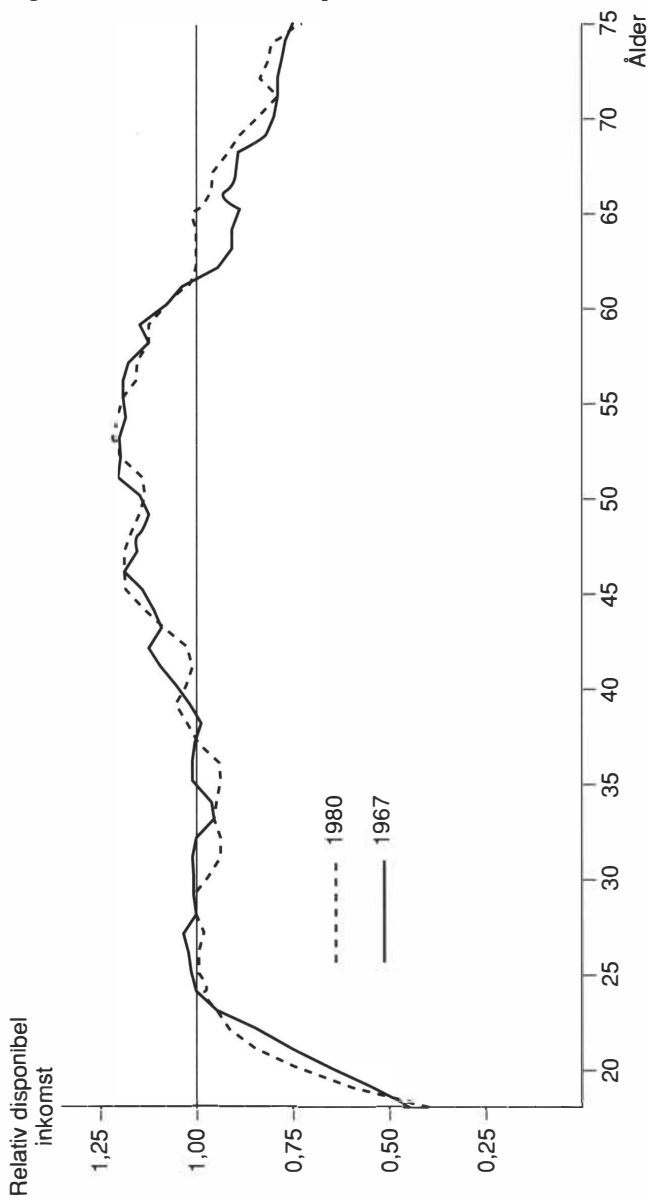
En kraftig utjämning av årsinkomsterna kan mycket väl äga rum utan någon motsvarande förändring av livsinkomsterna, om inkomsternas åldersprofil förändras påtagligt. En förändrad åldersprofil kan i och för sig vara önskvärd från rättvisesynpunkt, om

de flesta har fått en fördelning av inkomsterna över livscykeln som bättre motsvarar preferenserna. Om man emellertid gör den bedömningen att många, och kanske till och med de flesta, har möjlighet att genom lån och sparande omfördela sina livsinkomster över sin livscykel, behöver en jämnare fördelning av inkomsterna över livscykeln inte innebära någon förbättring ur rättvisesynvinkel.

Frågan är om den jämnare inkomstfördelningen kan "förklaras bort" på detta sätt? Allmänt sett skulle man kunna tänka sig att framför allt förbättringarna för pensionärerna under den aktuella tidsperioden har lett till en jämnare åldersprofil av inkomsterna. I *figur 3* presenterar vi därför inkomsternas åldersprofiler för 1967 och 1980. Figuren visar sambandet mellan ålder och den relativa disponibla inkomsten per ekvivalent antal hushållsmedlemmar för de båda åren. Det finns ett allmänt mönster för båda åren. Inkomsten ökar mellan 18 och ungefär 25 år och är sedan i stort sett konstant fram till 40 år då den åter ökar till den högsta relativa nivån fram till omkring 55 års ålder. Sedan faller åter den relativa disponibla inkomsten. Mönstret är enkelt att förklara. Först kommer inträdet på arbetsmarknaden fram till 25-årsåldern. Därefter kommer en period med barn i hushållet som drar ned den disponibla inkomsten per hushållsmedlem, även om bruttoinkomsterna som sådana ökar. Sedan kommer en period mellan 45 och 60 år med god ekonomi då barnen lämnar hushållet. Slutligen minskar inkomsterna åter på ålderns höst.

Vad gäller vår hypotes om en jämnare åldersprofil kan man spåra ett visst stöd i data. År 1980 har de äldsta en bättre relativ standard än vad de hade 1967. Även de yngre hade en bättre relativ standard 1980 än 1967. Därför kan en jämnare åldersprofil ha bidragit till utjämningen av inkomster mellan de båda åren. Vid en närmare granskning av inkomstspridningen inom åldersgrupper har vi dock funnit att utjämningen inom åldersgrupper har varit nästan lika stor som för hela urvalet i åldern 18 till 75 år. Vår slutsats är därför att den jämnare fördelningen av inkomster inte i första hand är en "ålderseffekt", utan utjämningen kan återfinnas inom alla åldersgrupper.

Figur 3 Inkomsternas åldersprofil 1967 och 1980.



Källa: Egna beräkningar från Levnadsnivåundersökningarna. 3-års glidande medeltal.

3.3 Familjebakgrund

En fördel med den klassiska rättviseuppfattningen att människor skall ha samma reella chans och därmed samma förväntade utfall oavsett börd eller familjebakgrund, är att den är operationell och möjlig att tillämpa empiriskt. Levnadsnivåundersökningarna innehåller exempelvis information om föräldrabakgrund och uppväxtvillkor. Vi har därför försökt belysa inkomstskillnaderna 1967 och 1980 mellan personer med olika familje- och uppväxtförhållanden med hjälp av dessa data. Inkomstbegreppet som används är detsamma som tidigare. Vi konstruerar dock för varje individ en relativ inkomst genom att dividera med den genomsnittliga inkomsten i hela urvalet. Urvalet är detsamma som ovan, med undantag för att individer vars båda föräldrar var utländska medborgare vid individens födelse samt individer som vuxit upp utomlands ej tagits med i analysen. Skälet är att det framför allt är svårt att jämföra föräldrars utbildning mellan olika länder.

De variabler som vi använt för att belysa familje- och uppväxtförhållanden återfinns i *tabell 2*. Faderns yrke är uppdelat i fyra kategorier. Faderns utbildning är uppdelad efter högst folkskola (anges ej i tabellen), real- eller yrkesskola, gymnasieutbildning eller högre samt universitetsutbildning (bara för 1980). Siffrorna i tabellen visar tydligt en trend bort från arbetar- och jordbrukaryrken under den studerade perioden. Vidare framgår att fädernas utbildningsnivå har höjts. Modern har klassificerats efter om hon var hemmafru eller ej under individens uppväxtperiod (fram till 16 års ålder) och inte efter yrke. En kraftig minskning av andelen individer vilkas mödrar var hemmafruar har ägt rum. Vidare är moderns utbildning uppdelad efter huruvida hon studerat vidare efter folkskola eller ej (för 1980 har vi även angivit förekomst av gymnasieutbildning eller mer). Ett tydligt mönster är att mödrar har klart lägre utbildning än fäder. Detta är också skälet till att vi inte klassificerat moderns utbildning lika noggrant som faderns.

Vidare har vi urskiljt variablerna "splittrad uppväxtfamilj" och "uppväxt i storstad". I tabellens nedre del anges slutligen tre olika kombinationer av familjebakgrund. År 1967 hade 53,5 procent en far ur socialgrupp 3 med högst folkskola och en mor utan högre utbildning än folkskola mot 46,3 procent år 1980. Vidare hade år 1967 2,8 procent en far ur socialgrupp 1 med

Tabell 2 Familje- och uppväxtförhållanden 1967 och 1980, andelen individer.

	1967	1980
Faderns yrke: socialgrupp 1	0,047	0,060
Faderns yrke: socialgrupp 2	0,216	0,285
Faderns yrke: jordbrukare	0,148	0,122
Faderns yrke: socialgrupp 3	0,589	0,533
Fadern: real- eller yrkesskola	0,118	0,090
Fadern: gymnasieutbildning eller högre	0,053	0,090
Fadern: universitetsutbildning	—	0,030
Modern: hemmafru under uppväxtåren	0,812	0,548
Modern: utbildning över folkskola	0,106	0,176
Modern: gymnasieutbildning eller högre	—	0,041
Splittrad uppväxtfamilj	0,144	0,137
Uppvuxen i storstad (Stockholm, Göteborg eller Malmö)	0,109	0,132
Fadern socialgrupp 3 och högst folkskola; modern högst folkskola	0,535	0,463
Fadern socialgrupp 1 och minst gymnasieutbildning; modern utbildning utöver folkskola	0,028	0,034
Fadern socialgrupp 1 och minst gymnasieutbildning, modern minst gymnasieutbildning	—	0,017

Källa: Egna beräkningar från Levnadsnivåundersökningarna.

minst gymnasieutbildning och en mor med utbildning utöver folkskola. Motsvarande tal var 3,4 procent år 1980.

I nästa steg har vi använt regressionsanalys för att estimerasambandet mellan relativ inkomst och dessa familje- och uppväxtförhållanden. Vi har använt alla de variabler som presenterades i den övre delen av *tabell 2*. Dessutom har vi inkluderat ålder och ålder i kvadrat bland variablerna som skall förklara relativ inkomst. Tidigare studier från andra länder (Taubman, 1975) har visat att effekten av familjebakgrund kan variera över livscykeln. Därför har vi även låtit effekten av faderns och moderns utbildning variera med individens ålder.

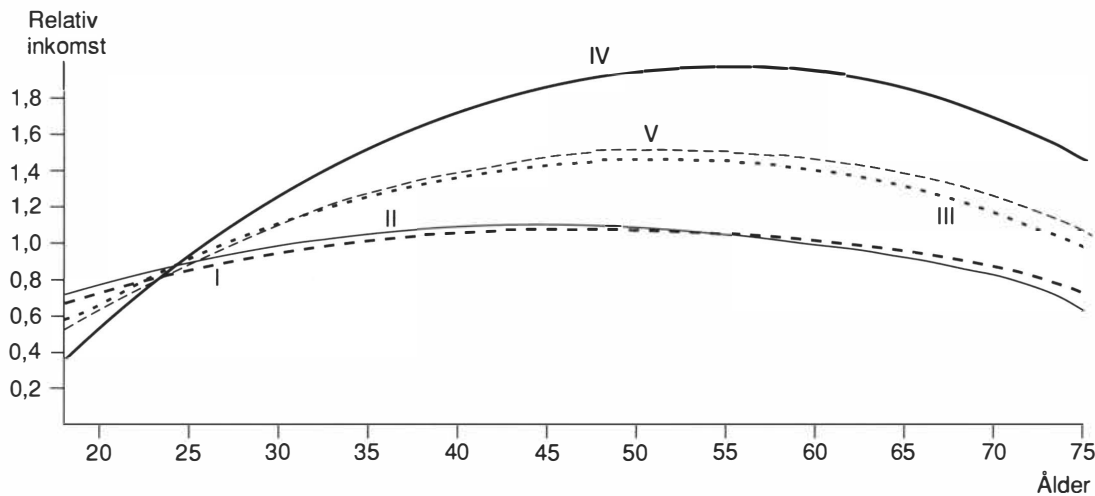
Regressionsresultaten presenteras i *Appendix B*. Vi finner att

de flesta variablerna har statistiskt starkt signifikanta effekter på den relativa inkomsten. Variablerna förklarar dock bara cirka 15 procent av den totala variationen 1967 och drygt 11 procent 1980.⁷ De enda variabler som inte har signifikanta effekter är huruvida modern var hemmafru eller förvärvsarbetande samt huruvida uppväxtfamiljen var splittrad eller ej. Utbildningsvariablerna har dock en kraftig effekt. Ett tydligt mönster i dessa effekter är att de är små eller något negativa i åldern 18–25 år för att sedan växa. Detta sammanhänger troligen med att effekten av föräldrarnas utbildning verkar via barnets egen utbildning; det finns ju en stark social snedrekrytering till högre utbildning. Man kan också skönja att effekten av föräldrarnas utbildning är lägre 1980 än 1967. Även effekten av faderns yrke är stark; dock är även den effekten svagare 1980 än 1967.

Det är viktigt att betona att ekvationer av detta slag fångar upp ett stort antal samband och mekanismer. Familjebakgrundens betydelse för yrkeskarriären och därmed för löner och arbetstider fångas självfallet upp. Eftersom individens inkomstnivå har baserats på båda makarnas inkomst blir även effekten av "äktenskapsbildningen" medtagen i ekvationen. Antag att familjebakgrunden har betydelse både för mäns och kvinnors styrka på arbetsmarknaden. Antag vidare att män och kvinnor med likartad familjebakgrund tenderar att gifta sig med varandra. I så fall kommer spridningen i hushållsinkomster att öka till följd av att män och kvinnor med goda inkomster "slår sina påsar ihop". Denna effekt av äktenskapsbildningen kommer också att fångas upp av ekvationen. Vidare kommer eventuella effekter av familjebakgrunden på antalet egna barn att fångas upp av ekvationen, eftersom inkomsten är korrigerad för antalet egna barn.

Här har ekvationen använts som ett praktiskt redskap för att beskriva sambandet mellan familjebakgrund och relativ inkomst. Vi skall nu i nästa led utnyttja de estimerade sambanden för ett sådant beskrivande syfte. Vi beräknar den förväntade relativa inkomsten för individer med olika bakgrund, närmare bestämt de kombinationer av familjebakgrunder som redovisades i nedre delen av *tabell 2*. Resultaten återges i *figur 4*.

Den relativa inkomsten för personer med utpräglad arbetarbakgrund – fadern socialgrupp 3 med högst folkskola och modern med högst folkskola – var i stort sett lika 1967 och 1980. Den stora skillnaden är i stället att relativinkomsten för personer



Källa: Regressionsekvationerna i Appendix B.

- I: Fadern socialgrupp 3 och högst folkskola; modern högst folkskola, 1980.
- II: Motsvarande för 1967.
- III: Fadern socialgrupp 1 och minst gymnasieutbildning; modern utbildning utöver folkskola, 1980.
- IV: Motsvarande för 1967.
- V: Som III, men modern även gymnasieutbildning, 1980.

Figur 4 Relativ inkomst och familjebakgrund.

med utpräglad överklassbakgrund har sjunkit. År 1967 hade gruppen med utpräglad överklassbakgrund under större delen av livet nästan dubbelt så hög inkomst som gruppen med arbetarbakgrund. Undantaget är åren 18 till 24 år, då gruppen med arbetarbakgrund låg något högre, sannolikt på grund av överklassgruppens studier. Tretton år senare hade den relativa inkomsten för motsvarande överklassgrupp mer än halverats. Det är således frågan om en radikalt minskad skillnad mellan grupperna med olika familjebakgrund.

Nu kan man emellertid hävda att det finns en felkälla i analysen. Förändringarna i utbildningssystemet och i yrkesstrukturen kan ha inneburit att i synnerhet vår definition av överklassgrupp inte har samma innebörd 1980 som 1967. Det framgår också av *tabell 2* att en större andel har "överklassbakgrund" 1980, 3,4 procent mot 2,8 procent 1967. Därför har vi för 1980 konstruerat en ännu mer gynnsamt lottad grupp, där även modern hade minst gymnasieutbildning. Vi ser dock att också denna grupp, som bara utgör 1,7 procent av urvalet, har en mycket lägre relativinkomst än vad överklassgruppen från 1967 hade. Vi har även gjort beräkningar för en grupp där fadern hade universitetsutbildning, men det visade sig att också denna grupp låg mycket nära de övriga båda överklassgrupperna från 1980.

Det förefaller alltså som om en radikal minskning av inkomstklyftorna mellan personer med olika familjebakgrund har ägt rum under perioden.

4 Sociala välfärdsfunktioner som värderingsinstrument.

Vår enkla analys tyder således på att den minskade inkomstspridningen verkligen kan tolkas som ökad rättvisa, åtminstone i den meningen att inkomststandarden har utjämnats mellan individer med olika familjebakgrund. Den minskade spridningen tycks heller inte "bara" vara resultatet av en utjämning över livscykeln.

Avslutningsvis vill vi därför ta upp frågan om det finns något sätt att *värdera* denna utveckling. Självfallet kräver detta att man preciserar sina värderingar vad gäller inkomstspridning; ju tydligare man kan precisera sina värderingar på ett operationellt sätt, desto lättare är det att beräkna värdet av en viss inkomstutjäm-

ning. Några viktiga resultat av den engelske ekonomen Anthony Atkinson (1970) är till stor hjälp. Utgångspunkten är att en person intar rollen som politiker eller "planerare" och vill värdera inkomstfördelningen i samhället. Antag att denne person använder en social välfärdsfunktion av följande typ:

$$(1) \quad W = \sum_{i=1}^n U(y_i) f(y_i)$$

W betecknar den "sociala välfärden", $U(y_i)$ betecknar tillskottet till samhällets välfärd från en person med inkomsten y_i , $f(y_i)$ betecknar antalet personer med inkomsten y_i och n betecknar antalet inkomstnivåer.

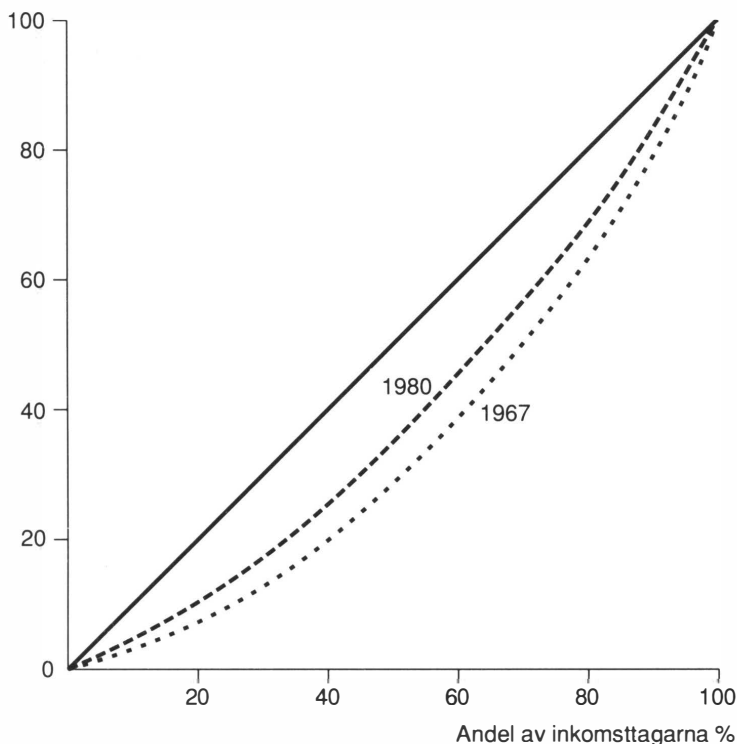
Funktionen (1) är helt allmänt formulerad och behöver preciseras för att vara användbar. Atkinson har emellertid visat att man kan dra intressanta slutsatser redan om man nöjer sig med att hävda att $U(y_i)$ skall vara en konkav funktion av y_i , dvs att förstaderivatet är positivt och andraderivatet är negativt. Detta betyder att individen har aversion mot ojämna inkomster och skulle föredra om en given total inkomstsumma i samhället vore helt jämnt fördelad. (Här finns en analogi med analysen av osäkerhet, där funktioner som (1) används för att beakta aversion mot osäkerhet.)

Det finns två skäl för att funktionen skall vara konkav. Det första är att varje individ i samhället kan ha en avtagande marginalnytta av inkomst. Detta motiverar en konkav funktion redan om vi vill maximera den sammanlagda nyttan i samhället. Det andra skälet är att planeraren även önskar att utjämna skillnaderna i nytta eller välfärd, vilket också motiverar en konkav funktion.

Med en så allmänt formulerad aversion mot inkomstskillnader ger en inkomstfördelning A en högre välfärd än en inkomstfördelning B (med samma medeltal), om Lorenz-kurvan för A entydigt ligger närmare 45-graderslinjen än Lorenz-kurvan för B. Intuitivt är det ganska lätt att inse att det är svårare att värdera två fördelningar vars Lorenz-kurvor korsar varandra. En fördelning kan exempelvis kännetecknas av att en liten grupp höginkomsttagare erhåller en stor del av den totala inkomstsumman medan inkomsterna i övrigt är jämnt fördelade. En annan fördelning kan kännetecknas av att en liten grupp låginkomsttagare praktiskt

Figur 5 Lorenz-kurvor för 1967 och 1980.

Andel av den
totala inkomsten %



Källa: Levnadsnivåundersökningarna. Inkomstdefinitionerna framgår av Appendix A.

taget saknar inkomster medan inkomsterna i övrigt är jämnt fördelade. Antag att den senare ger upphov till en något lägre Gini-koefficient. I så fall kommer Lorenz-kurvorna sannolikt ändå att korsa varandra. Vilken fördelning som kommer att föredras beror då på aversionen mot en fördelning med några mycket fattiga respektive en fördelning med några mycket rika. För att avgöra detta krävs en mer precist formulerad social välfärdsfunktion än enbart en konkav sådan.

Mot denna bakgrund presenterar vi Lorenz-kurvorna för inkomstfördelningarna för 1967 och 1980 i figur 5. Det framgår

att Lorenz-kurvan för år 1980 entydigt ligger närmare 45-graderslinjen än kurvan för 1967⁸, varför fördelningen för 1980 entydigt är att föredra framför fördelningen för 1967 för alla konkava sociala välfärdsfunktioner.

Atkinson (1970 och 1983) har emellertid också visat ett konstruktivt sätt att kunna göra mera långtgående jämförelser genom att precisera värderingarna ytterligare. Han definierar först "den inkomst som, om den vore helt jämnt fördelad, skulle ge samma sociala välfärd som den faktiska inkomstfördelningen". (Detta begrepp har för övrigt en motsvarighet inom analysen av osäkerhet, nämligen den helt säkra inkomstström som skulle ge samma nytta som en osäker inkomstström.) Om man kan fastställa denna inkomstnivå kan man också relatera den till den faktiska genomsnittliga inkomstnivån. Ett mått på hur relativt mycket lägre nationalinkomsten skulle kunna vara om den vore jämnt fördelad framstår som ett naturligt spridningsmått.

Därefter går Atkinson⁹ vidare och anvisar ett sätt att precisera sina värderingar vad gäller omfördelning så att "den inkomstnivå som, om den vore helt jämnt fördelad, skulle ge samma välfärd som den befintliga fördelningen" kan beräknas. Man betraktar en överföring från en person till en annan, där givaren i utgångsläget har dubbelt så hög inkomst som mottagaren. Antag vidare att bara en viss andel, x , når fram till mottagaren på grund av olika kostnader som omfördelningen är förknippad med. Hur stor andel x är acceptabel? Ju lägre andel som accepteras, desto högre preferens för omfördelning. Andelen x kan sedan relateras till en annan parameter ϵ enligt: $1/x = 2^\epsilon$. Parametern ϵ ingår sedan i Atkinsons spridningsmått:

$$I = 1 - [\sum (y_i/\bar{y})^{1-\epsilon} f_i]^{1/1-\epsilon} \quad \epsilon \geq 0, \quad \epsilon \neq 1$$

$$I = 1 - \exp[\sum f_i \log_e(y_i/\bar{y})] \quad \epsilon = 1$$

Atkinson har visat att detta mått har just den ovan nämnda tolkningen: hur mycket lägre nationalinkomsten skulle kunna vara om den vore helt jämnt fördelad. Parametern ϵ , som är relaterad till andelen x , ger en möjlighet för var och en att precisera sina egna värderingar. Den som är helt likgiltig inför in-

komstspridning väljer självfallet värdet 0 på ϵ . Ett oändligt högt värde kan visas motsvara Rawls rättvisekriterium, där nivån på inkomsten för den person som har lägst inkomster är helt avgörande.

I *tabell 3* redovisar vi några beräkningar av Atkinsons mått. Vi ser att om man kräver att 60 procent av en inkomstöverföring skall nå fram till mottagaren blir Atkinsons mått 0,167 för 1967 och 0,078 för 1980. Givet att inkomstöverföringar värderas på detta sätt kan utvecklingen lite tillspetsat sägas motsvara en icke föraktlig ekonomisk tillväxt under perioden. Resultaten i tabellen visar också att spridningsmättet blir mycket högt särskilt för 1967 redan vid värdet 0,4 på parametern x .

Tabell 3 Atkinsons spridningsmått för 1967 och 1980 vid olika värden på parametrarna x och ϵ .

x	ϵ	1967	1980
0,8	0,322	0,056	0,029
0,6	0,740	0,167	0,078
0,4	1,322	0,902	0,336

Datakälla: LNU. Inkomstdefinitionerna framgår av Appendix A.

5 Sammanfattning

Att beskriva inkomstfördelningens utveckling och bedöma ifall utvecklingen kan tolkas som ökad rättvisa är som framgått av detta kapitel en svår uppgift. I praktiken tvingas man använda administrativ inkomststatistik som inte helt överensstämmer med teoretiskt sett lämpliga inkomstbegrepp. Till detta kommer problemet att formulera rättvisekriterier som är så operationella att de kan användas för empirisk analys. Den tillgängliga statistiken visar emellertid att en påtaglig utjämning av årsinkomsterna ägde rum från mitten av 1960-talet till omkring 1980. Därefter har spridningen ökat något men mycket lite i förhållande till den tidigare nedgången.

Det finns inte mycket forskning kring de grundläggande orsakerna till denna utveckling. Det kan vara frågan om ett mycket komplicerat samspel mellan marknadskrafter, facklig lönepolitik och olika former av offentlig politik rörande skatter, utbildning

och socialförsäkringar. Gustafsson och Uusitalo (1990) har genomfört en analys av inkomstskatternas och de offentliga transfereringarnas fördelningseffekter under antagandet att löner och arbetsutbud är konstant. De fann att de utjämnande effekterna av både inkomstskatterna och transfereringarna har ökat kraftigt mellan 1967 och 1980. En rimlig gissning är därför, trots de restriktiva antaganden som analysen bygger på, att skatte- och transfereringspolitiken varit viktiga faktorer bakom den observerade utvecklingen.

I avsaknad av en god förklaring till den observerade utvecklingen måste självfallet all värdering av densamma tolkas med stor försiktighet. Vår enkla analys antyder emellertid att de relativa inkomstskillnaderna mellan människor med olika familjebakgrund har minskat mycket kraftigt, vilket kan tolkas som en utjämning av människors livschanser. Vi har också med hjälp av sociala välfärdsfunktioner visat att en person med en viss aversion mot inkomstskillnader kan värdera denna utveckling till mycket höga belopp. Med reservationer för den osäkerhet som vidlåder offentlig inkomststatistik och för enkelheten i analysen kan därför svaret på frågan om Sverige blivit rättvisare bli, inte bara ett ”ja”, utan till och med ett ”ja, mycket rättvisare”.

Appendix A

I samtliga fall har beräkningarna genomförts för intervjupersonen plus eventuell make/maka.

Notera att merparten av transfereringarna blev skattepliktiga 1980 och därför är inkluderade i sammanräknad inkomst.

Disponibel inkomst för 1967 har beräknats med följande variabler: Sammanräknad inkomst före skatt + sjöinkomst + kapitalinkomster för barn + hyresbidrag + studiemedel + stipendier + AMS-bidrag + arbetslöshetsunderstöd + sjukpenning + moderskapspenning + tilläggssjukpenning + socialhjälp + annan hjälp + barnbidrag (schablonberäknat) + bidragsförskott för ensamstående (schablonberäknat) + bostadskorrigerig (se nedan) + pensionskorrigerig (se nedan) – skatt.

Disponibel inkomst för 1980 har beräknats med följande variabler: Sammanräknad inkomst efter skatt + studielån + studiebi-

drag + barnbidrag (schablonberäknat) + bidragsförskott för ensamstående (schablonberäknat) + bostadsbidrag + bostadskorrigerig (se nedan) + pensionskorrigerig (se nedan).

Bostadskorrigeringen har gjorts enligt Jansson (1990), dvs 40 procent av villaägares avdrag för underskott i förvärvskälla har upptagits som inkomst.

Pensionskorrigeringen för 1967 har gjorts så att skillnaden mellan (löneinkomst + företagsinkomst + folkpension + privat pension) och (inkomst av tjänst + inkomst av jordbruksfastighet + inkomst av rörelse) har lagts till den övriga inkomsten för dem som är 67 år och äldre.

Pensionskorrigeringen för 1980 har gjorts så att pensionen för 1980 har adderats till den sammanräknade inkomsten för dem vars inkomst av tjänst var noll.

Ekvivalensskalan utgår (precis som Jansson, 1990) från faktorn 1,0 för ensamstående, 1,65 för gifta/sammanboende, 0,51 för barn i åldern 0–5 år och 0,62 för barn i åldern 6–15 år.

Appendix B

Regressionsresultat. Standardfel inom parentes.

	1	2
<i>Beroende variabel</i>	Relativ disponibel inkomst per ekvivalent antal vuxna 1967	Relativ disponibel inkomst per ekvivalent antal vuxna 1980
<i>Oberoende variabel</i>		
Konstant*	0,708 (0,026)	0,677 (0,023)
Ålder (minus 18)	0,029 (0,002)	0,027 (0,002)
Ålder i kvadrat/1000	-0,506 (0,033)	-0,447 (0,029)
Faderns yrke socialgrupp 1	0,245 (0,050)	0,120 (0,031)
Faderns yrke socialgrupp 2	0,085 (0,019)	0,059 (0,014)
Fadern jordbrukare	-0,069 (0,021)	-0,014 (0,019)
Fadern real- eller yrkesskola	-0,070 (0,055)	-0,028 (0,049)
D:o samspel med ålder	0,0093(0,0052)	0,0031(0,0048)
D:o samspel med ålder i kvadrat	-0,0908(0,1024)	-0,0470(0,0881)
Fadern gymnasieutbildning eller högre	-0,251 (0,081)	-0,125 (0,050)
D:o samspel med ålder	0,0279(0,0079)	0,016 (0,005)
D:o samspel med ålder i kvadrat	-0,2837(0,1552)	-0,237 (0,102)
Modern hemmafru	-0,0184(0,0198)	0,019 (0,012)
Modern utbildning utöver yrkesskola	0,333 (0,0565)	-0,073 (0,040)
D:o samspel med ålder	0,034 (0,006)	0,009 (0,004)
D:o samspel med ålder i kvadrat	-0,434 (0,116)	-0,097 (0,080)
Splittrnad uppväxtfamilj	-0,049 (0,021)	0,004 (0,017)
Uppvuxen i storstad (Stock- holm, Göteborg eller Malmö)	0,194 (0,024)	0,055 (0,018)
Antalet observationer	5202	4666
$\bar{R}^2$	0,153	0,113

* Konstanten anger relativinkomsten för en person som är 18 år, uppvuxen utanför storstäderna i en icke splittrnad familj med en fader som varit arbetare och haft högst folkskola, och med en moder som haft högst folkskola.

Lästips

En briljant introduktion till litteraturen om inkomstfördelning är Anthony Atkinsons bok från 1983. Boken täcker de flesta aspekterna av inkomstfördelningsanalys och innehåller både teori och empiri. De flesta empiriska illustrationerna avser dock England och USA. Den svenska empiriska litteraturen är mer splittrad. Varje långtidsutredning brukar innehålla ett kapitel eller en bilaga om inkomstfördelning och Jansson (1990) är den senaste. Fritzell (1990) innehåller flera intressanta analyser av inkomstfördelningens bestämningsfaktorer utifrån ett sociologiskt perspektiv. Gustafsson och Uusitalo (1990) studerar effekterna av skatter och transfereringar och Blomquist (1981) presenterar resultaten från en simuleringsstudie av livsinkomsternas fördelning.

Noter

¹ Jag vill tacka Robert Erikson, Ante Farm, Johan Fritzell, Olli Kangas, Walter Korpi, Mårten Palme, Ann-Charlotte Ståhlberg och Hannu Uusitalo för kloka synpunkter på en tidigare version av uppsatsen.

² Valet av diskonteringsränta vid sådana jämförelser är dock inte trivialt.

³ Till en familj räknas maken och maken (även sammanboende) samt barnen upp till 17 år. Familjens inkomst är summan av makarnas och barnens inkomster. Alla personer som är 18 år eller äldre räknas som en egen familj även om de bor hos föräldrarna.

⁴ Det högre talet för 1986 kan enligt Jansson förklaras som en redovisningsteknisk effekt.

⁵ För översikter se Lars Söderströms SNS-bok från 1988 (kavitel 8) och Hans Tson Söderströms översiktsartikel från 1977 i Ekonomisk Debatt. Även 1988 års upplaga av SNS konjunkturrådsrapport diskuterar rättvisebegrepp och inkomstfördelning.

⁶ Trots överensstämmelsen för 1980 mellan de båda materialen skulle man kunna misstänka att något datafel ligger bakom det höga talet för 1967 och därmed också bakom den kraftiga nedgången i inkomstspridning från 1967 och 1980. Varken SCB:s experter, jag själv eller andra användare av LNU på Institutet för social forskning har emellertid funnit några orimligheter i de grunddata som använts för att beräkna disponibel inkomst för 1967. Till detta kan läggas att utvecklingen av sammanräknad inkomst på individnivå i figur 2 ovan också uppvisar en nedgång i inkomstspridningen, något som talar för att spridningen verkligen minskat under perioden.

⁷ Man måste dock akta sig för att av detta skäl nedtona betydelsen av de variabler som ingår i analysen. Det troliga är att den beroende variabeln, relativ inkomst, har mätts med ett visst fel. Sådana mätfel – om de är slumpmässiga och har väntevärdet noll – drar ned den förklarade variationen utan att snedvrider effekten av de förklarande variablerna.

⁸ Kurvorna har ritats utifrån observationer för var fjärde percentil. Man kan därför inte helt utesluta att fördelningarna korsar varandra mycket nära start- och ändpunkterna. Vi bortser dock från denna möjlighet.

⁹ Det följande resonemanget har Blinder (1982) utvecklat utifrån Atkinsons artikel från 1970.

Referenser

- Atkinson, A. (1970), "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, vol 2, 244–263.
- Atkinson, A. (1983), *The economics of inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- Blinder, A. (1982), "On Making the Trade-off between equality and efficiency operational", i G.R. Feiwel (red), *Samuelson and neoclassical economics*, Kluwer-Nijhoff, Boston.
- Blomquist, S. (1981), "A Comparison of Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden around 1970", *The Review of Income and Wealth*, 1981/3, 27, 243–264.
- Blundell, R. (1991), "Konsumtionsteori och ekvivalensskalor", *Ekonomiska Rådets Årsbok 1990*.
- Coder, J., L. Rainwater och T. Smeeding (1989), "Inequality Among Children and Elderly in Ten Modern Nations: The United States in an International Context", *American Economic Review*, vol 79, nr 2, 320–324.
- Erikson, R. och R. Åberg (1984), *Välfärd i förändring*, Prisma.
- Fritzell, J. (1991), *Icke av marknaden allena – inkomstfördelningen i Sverige*, Institutet för Social Forskning, Stockholm.
- Gustafsson, B. och H. Uusitalo (1990), "Income Distribution and Redistribution During two Decades – Experiences from Finland and Sweden", i I. Persson (red), *Generating Equality in the Welfare State*, Norwegian University Press.
- Jansson, K. (1990), *Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967–1987*, Bilaga 19 till Långtidsutredningen 1990, Finansdepartementet.

- Söderström, H. Tson (1977), "På jakt efter en rättvis fördelning av välfärden", *Ekonomisk Debatt*, nr 6.
- Söderström, H. Tson (utgivare) (1988), *Hur ska välfärden fördelas?*, Konjunkturrådets rapport 1988, SNS förlag.
- Söderström, L. (1988), *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*, SNS Förlag.
- Taubman, P. (1975), *Sources of inequality in earnings – Personal skills, random events, preferences towards risk and other occupational characteristics*, Amsterdam, North-Holland.
- SOU 1978:78, *Långtidsutredningen 1978*.

Författarna

Anders Björklund är född 1950. Han blev civilekonom vid Handelshögskolan 1973 och disputerade där 1981 på avhandlingen "Studies in the Dynamics of Unemployment". Därefter arbetade han som forskare på Industriens Utredningsinstitut (IUI). Björklund ägnade sig där främst åt empiriska studier av arbetslöshetens struktur, arbetsmarknadspolitikens effekter, rörligheten på arbetsmarknaden och arbetslöshetsföräkringens utformning. 1990 tillträdde han en professur i nationalekonomi vid Institutet för social forskning, Stockholm Universitet. Björklund är ledamot av Ekonomiska Rådet.

Peter Englund är född 1950 och blev civilekonom 1972. Han disputerade 1979 på avhandlingen "Profits and Market Adjustment" och var verksam vid Handelshögskolan till 1984. Efter en period vid Institutet för internationell ekonomi tillträdde han 1988 en professur i nationalekonomi med särskild inriktning mot kapitalmarknadsanalys vid Uppsala Universitet. I sin forskning har han bl a sysslat med problem inom penning-, skatte- och bostadspolitiken. Han är ledamot av Ekonomiska Rådet.

Lars Hultkrantz är född 1952. Han blev civilekonom vid Handelshögskolan 1974 och disputerade där 1982 på en avhandling om skogsutnyttjande på kort och lång sikt. Han är högskolelektor i nationalekonomi vid Umeå universitet samt docent och tf professor i skogsekonomi vid Sveriges lantbruksuniversitet. I sin forskning har han ägnat sig främst åt studier av marknader för och politiska regleringar av naturresurs- och miljötillgångar, särskilt inom skogssektorn. Han har medverkat i flera statliga utredningar. Åren 1989–1991 var han redaktör för *Ekonomisk Debatt*.

Mats Persson (född 1949) blev civilekonom 1972, disputerade 1979 på en avhandling om inflationsförväntningar och är för närvarande verksam som professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms Universitet. I sin forskning har han främst sysslat med makroekonomi och med den offentliga sektorns ekonomi. Han har även medverkat i flera statliga utredningar och är ledamot av Riksgäldskontorets styrelse. Sedan 1989 är han redaktör för *The Scandinavian Journal of Economics*.

Det pågår i dag en intensiv diskussion om de praktiska, ekonomisk-politiska tillämpningarna av grundläggande nationalekonomiska teorier. Denna diskussion förs sällan utanför en begränsad krets av experter, trots att den är av största betydelse för vårt lands ekonomiska utveckling, och därför borde vara av intresse såväl för allmänheten som för studenter i nationalekonomi. I de uppsatser som ingår i de tre delarna av EKONOMI OCH SAMHÄLLE presenterar sjutton svenska nationalekonomer sin syn på aktuella ekonomiska problem.

Del 1, *Skatter och offentlig sektor*, behandlar inledningsvis den offentliga sektorns verksamhet. Varför behövs offentliga ingripanden och i vilken mån kan de rätta till marknadens misslyckanden? Skattesystemet diskuteras utifrån två aspekter. Hur skall det utformas så att de störningar som skatterna ofrånkomligen skapar minimeras? Kan man tillåta ett lands skattesystem att avvika från omvärldens, och vilka effekter kan detta i så fall ge upphov till? Slutligen behandlas inkomstfördelningsfrågor. Har Sverige blivit "rättvisare"?

Övriga delar i EKONOMI OCH SAMHÄLLE är *Ekonomisk tillväxt och utveckling* (2) samt *Finansiella marknader* (3).