**Velfærdsforsker Kristian Kongshøj: Gør Robin Hood til skatteminister igen – Danmark har brug for at øge omfordelingen**

*Af Kristian Kongshøj*

For nogle er skattesystemet selve symbolet på despotisk statsmagt. Skatter var med til at sætte ild til den amerikanske revolution, og Ludvig XIVs finansminister, Jean-Baptiste Colbert, blev berømt for at sige, at beskatning er kunsten at plukke flest mulige fjer af gåsen med mindst mulig hvæsen og skræppen. Ludvig XIV ødslede i øvrigt skattekroner bort i ombygningen af sit Versailles-slot, mens han sagde: ”Staten – det er mig!”.

Samtidig er skattekronerne også den livgivende ilt, der optages via skattesystemet og spredes ud i velfærdssamfundet. Den forståelse af skat som et vitalt omfordelingskredsløb plejer at gøre danskerne til tolerante skattebetalere. Vi må derfor håbe, at undermineringen af SKAT, der blev sat i gang i midten af nullerne, bliver rettet op. Konsekvensen kan blive fravær af tillid til skattesystemet, og det vil få fundamentet for velfærdssamfundet til at smuldre.

Skattesystemets legitimitet handler dog ikke kun om effektivitet, men også dets fordelingseffekter og værdierne forbundet hermed. Det har vi glemt i løbet af de sidste mange år. Mindre partier som Liberal Alliance og Enhedslisten markerer ganske vist ideologiske synspunkter, men omvendt indhyller også LA i høj grad sine argumenter i sprogbrug om effektivitet og økonomi. Mit eget udgangspunkt er, at den relativt lave ulighed i Danmark har afspejlet et stærkt fællesskab, der er blevet både større og mere åbent, end det ellers ville have været, hvis ikke der havde været stærke omfordelingsmekanismer. Omfordeling har dermed styrket, det vi i bred forstand kalder social sammenhængskraft i form af eksempelvis solidaritet og tillid. At sådanne omstændigheder også sætter gang i hjulene i samfundsøkonomien, er sekundært. Men uligheden er stigende. Og årtiers skattereformer har været med til at trække Danmark i en mere skæv retning.

Standardmålet for økonomisk ulighed, gini-koefficienten, er steget fra 0,24 til 0,29 i Danmark siden årtusindeskiftet. De knap fem point lyder ikke af meget, men i en virkelighed, hvor de fleste vestlige lande ligger inden for et spænd på 12-13 point, er det væsentligt.

Der er mange forklaringer på den stigende ulighed. Noget afspejler ændringer i befolkningssammensætningen, såsom flere studerende og pensionister. Noget handler om beherskede stigninger i lønforskelle og mere markant fremgang i indtægterne i samfundets top. Visse reformer har gjort sociale ydelser relativt mindre værd og sværere at få adgang til. Flere står i dag uden indtægt fra hverken arbejdsmarked eller socialt sikkerhedsnet. Endelig er der de skæve skattereformer. Når de er fuldt indfaset, vil skattereformerne siden 2002 have bidraget med noget, der svarer til et sted mellem en tredjedel og en fjerdedel af ovennævnte stigning i uligheden. Både Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Arbejderbevægelsens Erhvervsråd når med lidt forskellige tidsafgrænsninger frem til, at de sidste 15-20 års skattereformer øger gini- koefficienten med 1,4 point. Effekten kan være nemmere at forstå, hvis man kigger på konkrete indkomster. I perioden 2002-2017 medførte reformerne i sig selv en indkomstgevinst på næsten 8 pct. for den rigeste tiendedel, mens de fattigste 20 pct. kun fik en skattegevinst på omkring 1 pct. af deres indkomst. Vi taler her om de isolerede gevinster fra reformerne, ikke gruppernes samlede indkomstforandringer som følge af alle mulige andre forhold i perioden. Forskellene øges dramatisk, hvis man måler reformernes effekt i kroner i stedet for relative indkomstgevinster.

De seneste 30 års mange skattereformer har ikke altid været lige skæve. Og det var ikke nødvendigvis skidt, at man i 1993 vedtog at sænke den højeste marginalskat til 63 pct. Det betød trods alt, at man som topskattebetaler kun fik 37 ører tilbage af den sidst tjente krone. Over længere tid er retningen alligevel entydig. Siden årtusindeskiftet er Danmark det land i OECD, der har sænket marginalskatten for højtlønnede næstmest efter Ungarn. Marginalskatten for højtlønnede sniger sig i dag kun lige over OECD-gennemsnittet. Den andel, man samlet set betaler i indkomstskat, er dog under OECD-niveauet for både lav-, mellem- og højindkomster (og under niveauerne i mange af vores nabolande).

De fleste af reformerne de seneste 30 år har været båret af brede politiske flertal. I nullerne var de dog båret udelukkende af den borgerlige V-K-DF-konstellation. Flertallet bag skattereformen fra 2012 var dog bredt men samtidig en af de mere socialt skæve, da den delvist finansierede skattelettelserne ved at sænke sociale ydelser. Noget af reformiveren har handlet om ideologi og visioner. Noget af det har handlet om en åndløs og misforstået teknokratisme, der glemte, at så meget andet er langt mere afgørende for samfundsøkonomi og beskæftigelse. De store forskelle og udsving i beskæftigelsen har handlet om finanskrise, underdrejet efterspørgsel, utryghed og usikkerhed, samt uddannelse og kvalifikationer – og tilsvarende politikfejl på disse områder. I den sammenligning er skattesænkninger som beskæftigelsespolitisk redskab lidt som at tage en utæt spand med til en husbrand.

De konkrete redskaber i reformerne har generelt været højere beskæftigelsesfradrag, højere topskattegrænser og afskaffelse af mellemskatten. De har været brugt i flere omgange, mens mellemskatten blev afskaffet på én gang i 2009. Den fjernede mellemskat var faktisk det element, der bidrog mest til de rigestes indkomstgevinst , mens gevinsten var langt mindre for alle andre. Det er jo de rigeste, der betaler mellemskat over det største indkomstspænd, og reformen var den største enkelstående sænkning af gruppens marginalskat i hele perioden siden 1980’erne.

Der er argumenter imod at øge omfordelingen igen. Det kunne medføre et højere samlet skattetryk, hvis man blot tilbagerullede nogle af reformerne, uanset om det så ville være rettet imod dem, der har fået en uforholdsmæssig stor indkomstfremgang. Det samlede skattetryk i Danmark er heller ikke faldet så meget, som man kunne tro, idet reformerne ofte har været ledsaget af en kombination af lavere indkomstskat og mere beskatning andre steder (afgifter, mv.).

Alligevel taler den samlede fordelingseffekt af mange års skattereformer for at trække i den anden retning. Bevægelsen fra indkomstskat til andre skatteformer understreger tendensen mod et mindre progressivt skattesystem, da indkomstskatten er den mest omfordelende skat, mens visse afgiftstyper modsat vender den tunge ende nedad. Samtidig skal det understreges, at det samlede skattetryk i Danmark ikke på nogen måde er det højeste i Europa, som det ofte påstås. Når man tager højde for diverse forhold, er vi enten under eller på niveau med lande som Belgien, Finland og Sverige, og klart under Frankrig. Det handler eksempelvis om til Danmarks fordel at tage højde for, at vi adskiller os ved at beskatte sociale ydelser (og dermed er vores reelle udgifter også lavere). Et element, der ikke er til Danmarks fordel, handler om at tage højde for, at indirekte skatter og afgifter, som er høje i Danmark, indgår i både tæller og nævner som en andel af BNP, hvilket kan få skattetrykket som andel af BNP til at se lavere ud end ellers.

Omfordelingen i skattesystemet kan også øges, uden at man samtidig øger skattetrykket, fx ved at kombinere en højere topskattegrænse med højere topskat. Det giver god mening, fordi der ikke er mere progression i skatten, når man nærmer sig millionen. En anden løsning kunne være at genintroducere en begrænset mellemskat til gengæld for lavere skat andre steder.

I disse år fremkommer der også interessante idéer om at opdyrke den nye økonomis skattekilder, mens de traditionelle skattekilder er blevet udhulet. Det handler fx om udnyttelsen af data på internet og sociale medier, som er blevet en ny handelsvare, uden at de beskattes (og uden at folk selv har været herre over deres data). Andre forslag handler om beskatning af automatisering/robotisering, CO2-beskatning, mv. Det er dog en udfordring at få gjort sådanne skattekilder omfordelende og undgå, at de kun går ud over folk med jævne indkomster. De kan også have uheldige effekter på priser og produktivitet, men det hensyn bør nok være sekundært, hvis disse områder vitterligt kommer til at drive større samfundsomvæltninger i fremtiden. Der er også gode, gamle skattekilder som jord og ejendom, mv. Boligaftalen fra sidste år satte en prop i et område, der ligeledes har øget uligheden, pga. det gamle ”skattestops” udhuling af beskatningen på området, ligesom det var med til at puste til boligboblen. Aftalen havde dog også nogle negative fordelingskonsekvenser.

Endelig er skatteområdet afgørende i en tid, hvor den offentlige sektor efterhånden er noget udsultet. Behov og forandringer matches ikke af de afsatte resurser. De sidste 10 år har udviklingen i de offentlige udgifter været historisk stram og har ikke modsvaret udviklingen i befolkning og velstand. På mange områder har velfærden reelt været på skrump i de seneste 10 år. Det vil givetvis være mere populært at reducere uligheden ved igen at styrke arbejdsmarkedspolitikken eller sy de løsere masker i det sociale sikkerhedsnet, men en samlet og holdbar løsning kræver, at skattepolitikken genopdages som fordelingspolitik. Der har været en større fortælling om, at ”gammeldags” omfordelende skattepolitik ikke længere var en mulighed i en stadigt mere globaliseret tidsalder. Forskningen har dog ikke kunnet underbygge nogen simpel, negativ sammenhæng mellem velfærdsstat og omfordeling på den ene side, og evnen til at klare sig i globaliseringen på den anden side. Konsekvenserne af denne tænkning har været mest synlig i selskabsbeskatningen. Lavere skattesatser er ganske vist delvist blevet modsvaret af bredere selskabsskattebase. Det er blevet påvist, at lavere selskabsskat i meget høj grad og meget hurtigt modsvares af tilsvarende sænkninger i andre lande. Den skattekonkurrence er der kun meget få, der har gavn af.

Hvis vi omvendt ikke kommer med langtidsholdbare svar på uligheden, hvoraf skattepolitikken er ét instrument på indtægtssiden, vil øget ulighed kunne give sig udslag i, at vi taber endnu flere mennesker på gulvet. Lige nu ser vi det tydeligst i markant stigende børnefattigdom, og det er meget veldokumenteret, hvilke negative konsekvenser det har. For samfundets bund har reformerne meget konkret medført stigende usikkerhed. Hvis den offentlige sektor udsultes og ikke følger med udviklingen, vil vi se, at flere og flere fra toppen og ned køber sig til deres egen velfærdsstat. Det langsigtede perspektiv er ét, hvor flere og flere samfundsgrupper ikke længere er i samme båd og ikke længere føler sig forpligtet på det samme, brede fællesskab.

*Kristian Kongshøj (f. 1985) er postdoc ved Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Han beskæftiger sig særligt med velfærdspolitik i Norden og Kina, regional ulighed, samt national identitet, medborgerskab og social sammenhængskraft.*