

Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik?

Replik till Holmlund och Kolm

Vi lever och publicerar oss inte i något politiskt vakuum sommaren 1998. Regeringen brukar hävda att skattetrycket och enskilda skatter inte har någon betydelse för arbetslösheten och sysselsättningen. Vetenskapliga bevis saknas, säger man. "Det finns inga empiriska studier som visar sambandet mellan låg arbetsgivaravgift och låg arbetslöshet", hävdar t ex arbetsmarknadsminister Margareta Winberg.¹ Inte sällan hänvisar statsråden till de s k Uppsalaekonomernas resultat, t ex skatteminister Thomas Östros, som den 14 maj 1998 i riksdagen refererade till Holmlund-Kolms [1998] artikel.² Efter som artikeln tydligen kan hamna i den politiska hetluften bör den granskas redan före valet.

Att Sverige är en liten öppen ekonomi finns inte alls med i Holmlund-Kolms (HKs) analys. Den utgår från – och baserar sin grundläggande slutsats på – en enkel modell där en skattesänkning normalt helt och omedelbart övervältras på löner och vinster. Alternativet att människor på grund av skattetrycket helt enkelt drar sig undan arbetsmarknaden finns inte heller närmare analyserat. I HKs modell kan människorna dessutom bara använda tiden på två sätt: antingen fritid eller (vitt) arbete.³ Frågan är om inte detta upplägg

gör verkligheten en stor orättvisa – den är mera intressant! – och kan leda beslutsfattares tankar in i väl enkla banor.

Sverige, den internationella skattekonkurrensen och jobben

"Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik?" frågar sig HK och svarar själva att "[det] kan den nog, men skattepolitiken kan inte vara annat än komplement till andra åtgärder. ... Däremot finns det goda argument för att skattesystemets struktur kan vara av betydelse. ... Det finns ... sysselsättningsargument för en skattedifferentiering mellan olika sektorer i ekonomin" (min kursivering). De "andra åtgärder" har som en viktig effekt att minska övervältringseffekten av en skattesänkningen på löner och vinster, och därmed minska lönekostnaden för arbetsgivaren och – i nästa steg – minska arbetslösheten.

Till att börja med kan man konstatera att i den skatte- och arbetslöshetsdiskussion som författarna formulerar, väljer man att bortse från några viktiga och relevanta aspekter på dagens svenska skattepolitik och dess konsekvenser för arbetslösheten. Det gäller inte minst Sveriges internationellt sett höga nivå på kapital-

Professor CARL B HAMILTON är riksdagsman och folkpartiet liberalernas ekonomiske talesman. Han är också f d statssekreterare i finansdepartementet och chefekonom i Handelsbanken.

¹ Dagens Industri, 1.4.1998.

² Skatteminister Thomas Östros i riksdagens frågestund 14/5, anf. 79.

³ I det kommande nr 7/98 av *Ekonomisk Debatt* tar Magnus Henrekson i sin replik – som får formen av en hel artikel – upp denna aspekt, liksom mera om tjänstesektorn.

och indirekta skatter, som successivt har placerat landet i en allt intensivare internationell skattekonkurrens. Vi har sett hur regeringen tvingats anpassa sig till lägre priser, högre löner (efter skatt) och högre avkastning (efter skatt) utomlands på bl a öl, cigaretter, experter och multimiljonärers förmögenheter, m m. Man bortser också från den instabilitet i skattepolitiken som det höga skattetrycket medför. Båda dessa faktorer har sannolikt konsekvenser för t ex lokaliseringen av nyinvesteringar och fortsatt produktion på svensk botten.

Om man i Sverige *inte* sänker skatter på rörliga skattebaser kommer lättroliga skattebaser successivt, och i olika takt, att minska. Om man, som i den mycket enkla nationalekonomiska lärobokens värld, antar att landet alltid har full sysselsättning – måhända efter en kort övergångstid, men ändå – kommer utflyttning och investeringsflykt att resultera i en sämre reallöneutveckling eftersom mängden kapital per anställd blir lägre än eljest. Lägre löner, lägre skatteinkomster, lägre pensioner, etc, javisst, men inte högre arbetslöshet, säger läroboken. Men, nu är inte Sverige den fullsysselsättningsekonomi som antas i denna enkla lärobok. Sverige av idag har elva-tolv procents total arbetslöshet och en hög långtidsarbetslöshet. Det innebär att de som skulle haft ett jobb i ett växande antal fall inte får det – t ex därför att produktion hellre lokaliseras utomlands, eller därför att nyckelarbetskraft flyttar utomlands, eller att smuggling ersätter legala transaktioner. Inkomstskatterna gör det också svårare för företag och t ex universitet att etablera mångnationella arbetsplatser för högutbildade i Sverige. Mera precist, om vårt skattetryck driver fram en lägre kapitalstock (inkl humankapitalet) i landet än eljest varit fallet, så leder det med stor sannolikhet till en svagare utveckling på arbetsmarknaden: färre i arbetskraften och fler i arbetslöshet eftersom arbetsmarknadens anpassningsförmåga är så

dålig. Om inte annat så av detta skäl är det oriktigt att påstå att det samlade skattetrycket – jämfört med utlandet – inte skulle ha konsekvenser för sysselsättning och arbetslöshet i Sverige. (Självklart har också skatternas struktur stor betydelse i detta sammanhang, d v s avvägningen mellan skatt på rörliga och mera stationära skattebaser som fastigheter, dagligvaror, människor utan bl a språkkunskaper, etc).

Generella skattesänkningar

Man bör lägga märke till att bl a HK avgränsar sin slutsats till "generella skattesänkningar". Författarna blir genast mer försiktiga när de kommer in på speciella situationer och specifika skatter. Sålunda medger de t ex att "lägre skatt på hushållstjänster troligen är en framkomlig väg för att öka sysselsättningen". Man medger också att "Det finns empiriska studier som tyder på att lägre skatter skulle ge lägre arbetslöshet, men dessa resultat verkar [enligt HKs bedömning] inte vara särskilt robusta." (s 270).

Citatet minner oss om att man naturligtvis kan hävda att andras forskningsresultat "inte [är] särskilt robusta" men att en sådan utsaga är svår att använda som beslutsunderlag i ekonomisk politik. Författarna sätter sin egen trovärdighet i pant för utsagan, samtidigt som de faktiskt själva i artikeln hänvisar till att t ex Stephen Nickell, som i en rad arbeten tillsammans med Richard Layard försökt förklara arbetslöshetsskillnader mellan OECD-länderna, kommit fram till att "skattningarna (i Nickell [1997]) tyder på att högre skattetryck leder till högre arbetslöshet" (s 265), och att även sysselsättningsgraden påverkas negativt av skattetrycket, enligt Nickells studie. HK medger också att en aktuell studie av 14 OECD-länder av Daveri och Tabellini [1997], enligt dess författare, ger "visst stöd för att högre skattetryck leder till högre arbetslöshet". De omfattande arbe-

ten i frågan som utförts inom OECD – alltsedan dess stora *Jobs Study* publicerades 1994 – anser dock HK, helt sonika, att man bör exkludera från det som bör räknas som nationalekonomisk forskning (s 259). Den utslutningen måste anses ganska kontroversiell.⁴

Ju oviktigare lägre skatter anses vara för fler jobb, desto viktigare blir det med ökad flexibilitet på arbetsmarknaden

De "andra åtgärder", som HK hänvisar till, faller alla under etiketten reformer för att göra arbetsmarknaden mer flexibel. I HKs modell specificeras de som en sänkning av de arbetslösas levnadsstandard i förhållande till de sysselsattas, men de behöver inte ta denna specifika form.

Låt mig ställa följande fråga till Holmlund och Kolm: Om man – för resone-mangets skull – skulle ta HKs hela analys och slutsatser för gott, följer då inte den viktiga slutsatsen att det då blir desto viktigare med ändrade regler, praxis och lagar på arbetsmarknaden som gör denna mera flexibel? Anser man sig inte kunna, eller vilja, använda sig av skattesänkningar så faller bördan desto tyngre på andra politiska instrument. Lätt fördolt i HKs text ligger nämligen – såvitt jag kan se – att den typ av åtgärder som verkligen skulle bita på arbetslösheten är just den typ av recept som OECD [1998], Lindbeck [1996], Calmfors [1998] m fl förespråkar och som t ex LO anser helt oacceptabla: införandet av en bortre parentes i arbetslöshetsförsäkringen, lägre ersättningsnivåer för arbetslösa och överhuvudtaget åtgärder som varaktigt leder till en mer flexibel arbetsmarknad. Observera att de som förespråkar skattesänkningar – t ex olika ekonomer och OECD – föreslår att detta görs i kombination med reformer av arbetsmarknaden.

Man bör alltså inte – som medborgare, beslutsfattare eller publicist – enbart "köpa" och presentera den del av HK analys

och slutsatser som man av politiska skäl gillar, och "mörka" om de slutsatser som man av politiska skäl ogillar.

Massarbetslösheten biter sig fast – sänk arbetsgivaravgifterna

För det tredje, om vi ser till Sverige 1998, så präglas situationen av den rådande massarbetslösheten och en alltför hög långtidsarbetslöshet. När väl arbetslösheten bitit sig fast på höga nivåer har den erfarenhetsmässigt i Västeuropa visat sig synnerligen svår att sedan få ned. Därför är snabbhet med att tidigt bryta arbetslösheten, efter det att den gått upp, extra betydelsefull.

Om parterna på arbetsmarknaden i denna situation har ingått fleråriga löneavtal och låst de nominella lönerna, skulle – även utan reformer av arbetsmarknaden m m – en sänkning av arbetsgivaravgifterna leda till omedelbart minskade löne-kostnader, och lägre arbetslöshet eftersom övervältringen på löner och vinster fördröjs ett antal år och alls inte behöver vara fullständig. Därmed minskar risken för att arbetslösheten – och då särskilt långtidsarbetslösheten – biter sig fast på dagens höga nivå. Den tid som vinnas kan beslutsfattarna utnyttja till att genomföra reformer som gör arbetsmarknaden flexibel och förbättrar "företagsklimatet" för att på så sätt skapa bättre förutsättningar för en varaktigt låg arbetslöshet.

Sänkt skatt på hushållsnära tjänster och andra tjänster

Skatteklar påverkar sysselsättningen. Teorin borde vara tämligen välkänd och finns t ex enkelt beskriven i Lindbeck [1996] – inte minst verkningarna för dem längst ned på inkomst- och skatteskalor-

⁴En aktuell uppdatering av OECDs arbete som presenterades vid Ekonomiska rådets seminarium 25/5 1998 är Elmeskov m fl [1998].

na. Empiriskt är skattekilarnas inverkan på sysselsättningen belagd på ett statistiskt signifikant sätt i en stor OECD-studie "Skattekilarnas inverkan på den strukturella arbetslösheten (d v s den arbetslöshet som inte beror på konjunktursvängningar) är statistiskt signifikant i alla ekvationer [som testats]".⁵ Skattekilarna vid anställning av arbetskraft har också minskats i ett antal OECD-länder under den senaste tioårsperioden, inklusive de länder som betecknas som "success stories" beträffande minskad arbetslöshet (Danmark, Australien, Nya Zeeland, Storbritannien, Irland och Nederländerna).⁶ För mig är det svårt att förstå hur man med ett så högt skattetryck som det i Sverige skulle kunna ha små skattekilor. Därmed får dagens svenska skattetryck också betydelse för svensk sysselsättning.

Författarna är positiva till resonemangen att sänkt skatt på hushållstjänster bör leda till lägre arbetslöshet. Deras argument och analys bär dock för de flesta tjänster. Det går inte från analysen – och t ex referensen till Kolm [1996] – att alls förstå varför författarna i sina ekonomisk-politiska slutsatser avgränsar sig till enbart hushållstjänster när deras resultatet synes gälla för alla arbetsintensiva tjänster som är priskänsliga. "Litteraturen ger goda argument för att sätta lägre skatter på hushållstjänster. ... Analysen i (bl a) Kolm [1996] ger argument för att skattemässigt gynna branscher med särskilt priselastisk efterfrågan, i varje fall om syftet är att minska arbetslösheten. ... På grundval av den (mycket begränsade) teoretiska forskning som finns på området finns det emellertid anledning till försiktig optimism vad gäller sysselsättnings effekterna." (s 268). Till att börja med kan författarna höja graden av optimism genom att acceptera att de egna resultaten har en vidare tillämpning än de själva indikerar.

Det är nämligen viktigt att vidga perspektivet till hela tjänstesektorn. För Sveriges del kan man konstatera att konsumentens kostnad för en tjänst utgörs i

normalfallet till 63–75 procent av skatter och sociala avgifter (moms, arbetsgivaravgifter). Det innebär att den som producerar tjänsten måste ta ut ett extremt högt pris för att kunna leva på den lön som hon/han tar ut. Därmed blir det i många fall billigare att utföra tjänsten själv – en tidsanvändning som, nota bene, inte existerar i HKs modellvärld – eller att helt enkelt strunta i att få tjänsten utförd. "Slit-och-släng" t ex varaktiga konsumtionsvaror och köp nya i stället för att reparera dem som hushåll och företag redan har. Underhåll inte huset mer än absolut nödvändigt (och på amatörens vis), etc. Den professionella tjänsteproducenten måste i regel vara 200 till 300 procent effektivare än "gör-det-själv" för att det skall löna sig att köpa tjänsten på marknaden.⁷

Man kan jämföra den svenska service-sektorn med den i USA och fundera om möjligen de helt olika skatterna spelar någon roll för tjänstesysselsättningens explosionsartade utveckling i USA jämfört med i Sverige. Sysselsättningen i privat tjänstesektor i USA har fördubblats sedan 1970, medan ökningen i Sverige har varit mindre än 20 procent.⁸ Av de nya jobben i USA är knappt en tredjedel låglönejobb, och i själva verket är landet på väg mot minskad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft.⁹ Om man granskar sysselsättningsökningen i USA visar det sig att det inte är fråga om en ökning av antalet lågt betalda arbeten i andra människors hem. "I stället är det fråga om en kraftfull framväxt av en professionellt utförd tjänsteproduktion i branscher som reparationer av varaktiga varor, hotell och restaurang, detaljhandel, hälso- och sjukvård,

⁵ Elmeskov, m fl [1998], s 9.

⁶ Elmeskov, m fl [1998], s 12.

⁷ Henrekson [1998].

⁸ Henrekson [1998].

⁹ Intervju med Martin Baily, Dagens Industri, 21/5 1997.

m m. Särskilt slående är den helt olikartade utvecklingen i detaljhandeln i de två länderna. Sysselsättningen ökade med 47 procent i USA mellan 1970 och 1994, medan den samtidigt minskade med 14 procent i Sverige.¹⁰ Arbetslösheten ligger väl under fem procent i USA, vilket kan jämföras med en total arbetslöshet i Sverige på elva-tolv procent. USA är förvisso inget paradys, och landet har massiva sociala problem, men vad finns att lära för svensk arbetsmarknad av beskattningen av tjänster i USA, Holmlund och Kolm?

Dessa kritiska reflektioner väcker frågan om inte HKs slutsatser är väl mycket bundna till den speciella modell som de arbetar med. Slutsatserna kan därför bara utgöra en ganska obetydlig del av beslutsunderlaget för ekonomisk politik i Sverige i slutet av 1990-talet.

Avslutningsvis en lika enkel som fundamental fråga, som författarna lyckas undvika att beröra: Hur skall arbetslösheten i Sverige minskas under de kommande åren? Vad är egentligen HKs recept?

Referenser

- Bentoila, S & Dolado, J [1994], *Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain. Economic Policy*, 9 (april), s 53-99.
- Calmfors, L [1998], *Dagens Nyheter*, 16 januari 1998.
- Daveri, F & Tabellini, G [1997] "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", *CEPR Discussion Paper No 1681*, Centre for Economic policy Research, London.
- Elmeskov, J, Martin, JP & Scarpetta, S [1998], "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences", *Ekonomiska Rådet*, Finansdepartementet, Stockholm, 1998.
- Henrekson, M, [1998], *Dagens Nyheter*, 16 februari 1998.
- Holmlund, B & Kolm, A-S [1998], "Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik?", *Ekonomisk Debatt*, nr 4, 1998.
- Jakobsson, U (red) [1998], *SNS Konjunkturrådsrapport 1998, Företagaren i välfärdsamhället*, SNS Förlag, Stockholm.
- Kolm, A-S [1996], "Differentiated Payroll Taxes, Unemployment, and Welfare", kommer i *Journal of Public Economics*.
- Lindbeck, A [1996], "The West European Employment Problem", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Kiel. (Reprint no. 563, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.)
- Nickell, S [1997], "Unemployment and Labor market Rigidities: Europe versus North-America", *Journal of Economic Perspectives*, vol 11, s 55-74.
- OECD [1998], *Economic Surveys, Sweden 1998. Special features education, training and labour market reform*, Paris, 1998, s 81-82.

¹⁰Henrekson [1998]. Se även hans bidrag i Jakobsson [1998].