

# Sänkt moms – högre sys- selsättning?

En studie av restaurangnäringen

Per Hortlund



## Förord

Författaren tackar Björn Arnek vid Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare för tillhandahållande av data över restaurangnäringen.

Stockholm i maj 2008

AB HANDELNS UTREDNING SINSTITUT (HUI)

Per Hortlund

## Innehållsförteckning

1	Inledning .....	6
2	Fakta om restaurangnäringen.....	7
3	Teori.....	14
3.1	Vad går att beskatta? – teorin om optimal beskattning.....	14
3.2	Värdet av att få ett jobb – tröskeleffekter .....	18
4	Vad vet vi? – En litteraturöversikt.....	20
4.1	Betydelsen av att få ett jobb.....	23
4.2	Företagares vilja att anställa – Temostudien.....	26
4.3	Sammanfattning .....	26
5	Hur kan förslaget komma att påverka sysselsättningen i Sverige? – En HUI- bedömning .....	28
5.1	Resultat – andra studier.....	28
5.2	Resultat – Temostudien .....	29
5.3	Budgetberäkningar.....	31
5.4	Europapotentialen .....	36
6	Slutsatser.....	38
7	Referenser .....	41

## Sammanfattning

Rapporten syftar till att utreda hur sänkt moms på restaurangtjänster kan komma att påverka sysselsättningen inom denna bransch. Detta sker genom en genomgång av den akademiska litteraturen, genom andra empiriska undersökningar, samt med hjälp av egna beräkningar.

Vad gäller sysselsättningen har genomgång av traditionell litteratur samt egna beräkningar gett vid handen att omkring 5–7 000 jobb skulle kunna tillkomma inom restaurangnäringen som en följd av förslaget. Den moderna litteraturen kring skattekilars effekter på sysselsättningen, visar emellertid att en minskning av skattekillen på restaurangtjänster kan ge betydande sysselsättningseffekter. Henreksons och Davis empiriska studier pekar implicit på att en sänkning av restaurangmomsen från 25 procent till 12 skulle kunna öka restaurangnäringens sysselsättningsandel med 30 procent, vilket skulle innebära upp till 18 000 nya jobb.

Vidare är sysselsättningsandelen betydligt högre i Europa än den är i Sverige. En restaurangmoms på 12 procent skulle innebära en svensk restaurangmoms något under genomsnittet i EU, vilket kan öppna vägen för en anpassning av den svenska sysselsättningen i branschen till Europainivå. Sammantaget ser därför HUI det inte som orealistiskt att 10 000 jobb kan tillkomma inom restaurangnäringen som följd av en momssänkning. Med en sysselsättning på 80 000 personer skulle detta innebära en ökning med 13 procent.

Förslaget skulle – för restaurangnäringens vidkommande – ”kosta” staten omkring 4 miljarder kronor brutto. En stor del av denna summa skulle transfereras till konsumenterna som följd av lägre priser, medan resten skulle fördelas som skatter, löner och vinster.

En del av de nya restaurangjobben kan komma att tillföras från andra näringar med liknande arbetsutbudsprofil, exempelvis från detaljhandeln. Då emellertid utbuds- och efterfrågeelasticiteterna med stor sannolikhet är högre för restaurangnäringen än för arbetsmarknaden i stort, bör sysselsättningen öka även netto. Då det dessutom idag är lägre moms på livsmedel, kommer en lägre restaurangmoms att utjämna en snedvridning som tidigare existerade mellan handeln och restaurangnäringen. På samma vis kommer den att korrigera en snedvridning som idag

existerar mellan restaurangtjänster och catering/take way. Gränsdragningsproblem med dithörande kostnader kommer då att minska.

Storleken på sänkningen gör att den har goda chanser att få bestående effekter. Forskning visar att restaurangnäringen fungerar som en inkörsport till arbetsmarknaden för många lågutbildade, ungdomar och invandrare. De som får jobb genom förslaget kan skaffa sig kontakter, referenser och erfarenhet, och därmed varaktigt befästa sin position på arbetsmarknaden. Sänkt moms kan då hjälpa till att plocka bort den hysterisis-effekt – bestående arbetslöshet – som kännetecknat svensk arbetsmarknad sedan 1990-talskrisen, speciellt för lågutbildade.

# 1 Inledning

EU-kommissionen har lagt ett förslag att ge medlemsländerna möjligheten att tillämpa reducerad moms på restaurangtjänster. Kommissionen har skickat ut ett ”Consultation paper” där man vill ha in synpunkter från bland annat näringslivet på förslaget. Under nuvarande momsregler får ett land inte tillämpa annat än standardmoms på restaurangtjänster. Trots detta har 11 av 27 länder undantagsregler som innebär att man faktiskt tillämpar reducerad moms på restaurangtjänster. I Sverige är momsen på restaurangtjänster 25 procent (standardmoms) och 12 procent på livsmedel och ”take away” från restaurang.

Syftet med uppdraget är att HUI analyserar sysselsättningseffekterna av sänkt moms för restaurangnäringen. Analysen skall ta utgångspunkt i existerande forskning och utredning kring frågan. HUI gör också en bedömning av de förväntade sysselsättningseffekterna.

Syftet med denna studie – gjord på uppdrag av Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) – är att analysera vilka sysselsättningseffekter en sänkt moms från 25 till 12 procent kan komma att få på restaurangnäringen.

I kapitel 2 presenteras övergripande arbetsmarknadsstatistik för restaurangnäringen. I kapitel 3 diskuteras några relevanta teoretiska perspektiv. Kapitel 4 innehåller en stor översikt av empiriska studier kring ämnet. I kapitel 5 gör vi en egen bedömning av de förväntade sysselsättningseffekterna av sänkt moms. I kapitel 6 sammanfattas och diskuteras resultaten.

## 2 Fakta om restaurangnäringen

Syftet med detta kapitel är att översiktligt beskriva den svenska restaurangnäringens storlek, utveckling och betydelse på arbetsmarknaden.

### Hur stor är restaurangnäringen?

Restaurangnäringen sysselsätter omkring 80 000 personer, vilket är cirka två procent av arbetskraften. Typiskt för branschen är att den är relativt småskalig. Omsättning per arbetsställe är drygt 2,6 miljoner kronor och antalet anställda per arbetsställe cirka tre personer. Restaurang- och hotellnäringens förädlingsvärde utgör ungefär en procent av BNP.

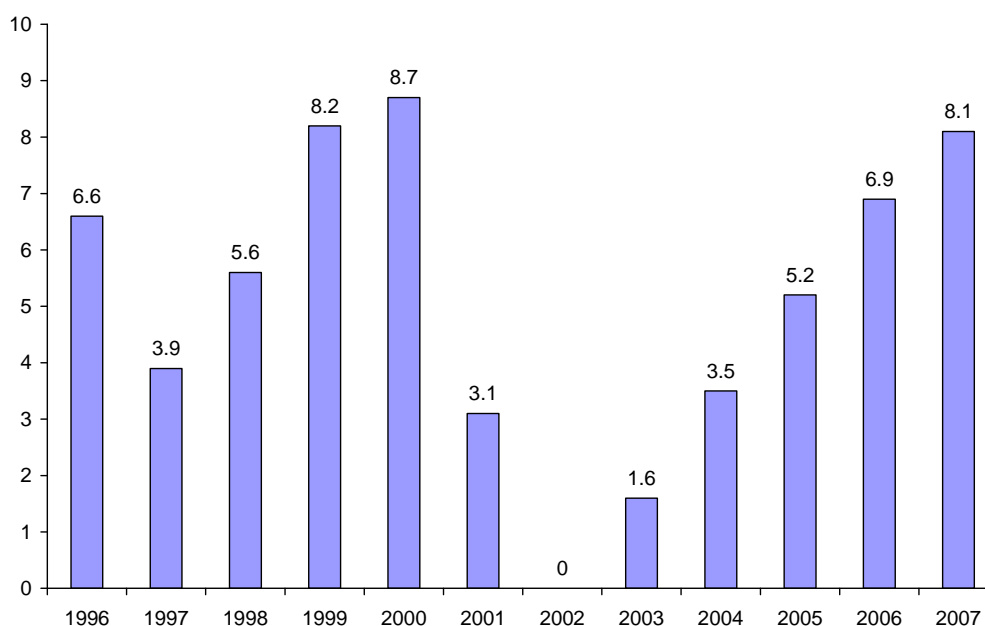
Tabell 2.1 Restaurangmarknaden, 2007

	Restaurang (SNI 55.3)	Catering (SNI 55.5)	Totalt	Källa
Antal enheter	20 171	1 586	21 757	FDB (SCB) 2007
Antal anställda	65 525	6 085	71 610	FDB (SCB) 2007
Omsättning, mkr (exklusive moms)	52 500	5 200	57 700	Omsättningsstatistiken (SCB) 2007
Oms/enhet	2 602 747	3 278 689	2 652 020	
Oms/anställd	801 221	854 560	805 753	
Anställd/enhet	3.2	3.8	3.3	
Andel av BNP			1%	NR och beräkningar SHR

*Anm. Inga uppgifter om restauranger på hotell, då det är svårt att få tag i säkra uppgifter. SHR bedömer att 30 procent av sysselsättningen i hotellbranschen kan hänföras till restaurangdelen, vilket med sammanlagt 28 600 anställda gör ytterligare 8 600 restaurangjobb. Det totala antalet restaurangjobb är således 80 200.*

Branschen är också konjunkturkänslig och utvecklades, som framgår av diagram 2.1, dåligt i samband med lågkonjunkturen i början av 2000-talet. De senaste åren har dock utvecklingen varit mycket stark och omsättningen växer för närvarande i nästan samma takt som i slutet av 1990-talet.

Diagram 2.1 Restaurangbranschens omsättningsutveckling, 1996–2007, årlig procentuell förändring



Källa: SCB samt SHR:s egna bearbetningar.

Vad gäller omsättningen är 67 procent momsbelagd med 25 procent, För hotell och catering är andelen ännu mindre, vilket tabell 2.2 visar.

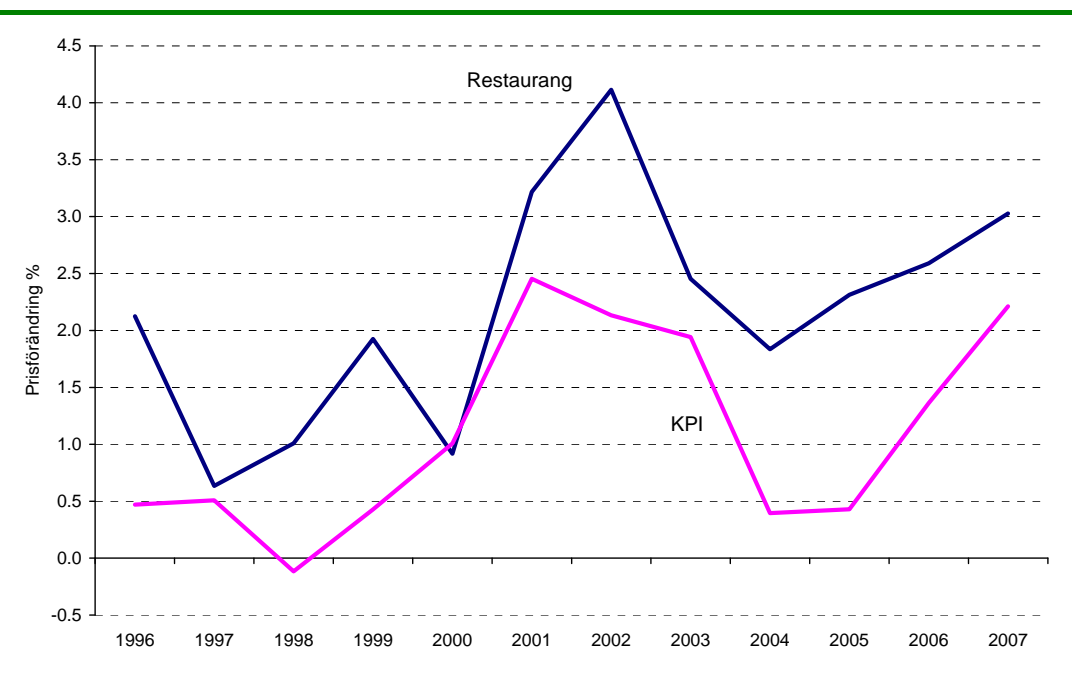
Tabell 2.2 Omsättning inom olika momskategorier för Svenska hotell och restauranger, 2007

	Momssats					SUMMA
	25%	12%	6%	SKATTE-FRI	TO-TEXP	
<b>HOTELL OCH RESTAURANGER</b>	47 646	35 840	1 274	1 325	694	86 767
Hotell	9 360	16 718	404	274	80	26 833
Restauranger	35 337	15 337	736	904	48	52 356
Cateringföretag och centralkök	2 247	2 277	27	73	523	5 146
<b>HOTELL OCH RESTAURANGER</b>	55%	41%	1%	2%	1%	100%
Hotell	35%	62%	2%	1%	0%	100%
Restauranger	67%	29%	1%	2%	0%	100%

Cateringföretag och centralkök	44%	44%	1%	1%	10%	100%
--------------------------------	-----	-----	----	----	-----	------

Prisutvecklingen i branschen framgår av diagram 2.2. Under de senaste åren har prisutvecklingstakten varierat något, men genomgående ökat något snabbare än de genomsnittliga konsumentpriserna.

Diagram 2.2 Prisutveckling inom restaurang och hotell samt utvecklingen för KPI, 1996–2007 (årlig procentuell förändring)

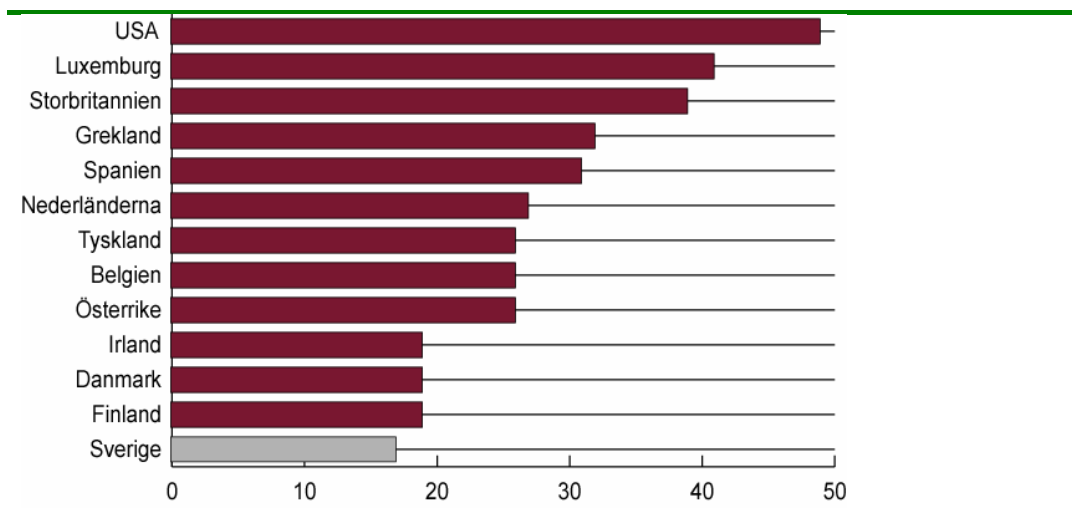


Källa: SCB/KPI och dess huvudgrupper.

### Restaurangnäringen i ett internationellt perspektiv

Även om restaurangnäringen sysselsätter en hel del personer är branschen i ett internationellt perspektiv relativt liten, vilket framgår av diagram 2.3 där restaurangernas andel av hushållens mat- och dryckeskonsument har sammanställts.

Diagram 2.3 Restaurangernas andel av hushållens mat- och dryckeskonsumtion



Källa: Eurostat 2000.

### Vilka arbetar i restaurangbranschen?

Typiskt för restaurangnäringen är också att det är en bransch som har relativt många kvinnor, utlandsfödda och unga anställda. Karaktäristiskt för branschen är också att utbildningsnivån är relativt låg (även om den är på väg att höjas). Andelen deltidsanställda är också hög. Sammantaget är restaurangnäringen en bransch som många jobbar extra i eller inleder sitt arbetsliv i. Det är också en bransch som ofta ger anställningsmöjligheter för grupper som av någon anledning har svårt att komma in på arbetsmarknaden (till exempel unga och utlandsfödda).

Tabell 2.2 Fakta om sysselsättningen inom hotell- restaurangnäringen

Sysselsatta i Hotell- och restaurangbranschen		
Totalt	114 841	Källa: RAMS (SCB) 2006
Män	45%	
Kvinnor	55%	
Andel utlandsfödda	30%	
Anställda	85%	
Egna företagare	11%	
Företagare i eget AB	5%	
Ålder		Källa: RAMS (SCB) 2006
18-24	30%	
25-34	27%	

35-44	21%	
45-54	13%	
55-	9%	
Tillfälligt anställda	31%	Kortperiodiska sysselsättningsstatistiken (SCB) 2007
Utbildningsnivå		Källa: RAMS (SCB) 2006
Förgymnasial utbildning	23%	
Gymnasial utbildning, högst 2 år	23%	
Gymnasial utbildning, 3 år	37%	
Eftergymnasial utbildning, mindre än 3 år	10%	
Eftergymnasial utbildning 3 år eller längre	5%	
Uppgift om utbildningsnivå saknas	2%	

*Anm. Notera att det föreligger skillnader mellan källorna RAMS och FDB (se tabell 2.1), som beror på att i RAMS ingår både hotell- och restauranganställda.*

### **Restaurangernas kostnader**

Tittar man närmare på restaurangbranschens kostnader kan man konstatera att de stora kostnadsposterna är råvaror och personal. En annan stor kostnadspost, som överförs till kunderna, är momsen.

*Tabell 2.4 En restaurangnota om 100 kronor exklusive moms fördelar sig enligt följande*

	Kronor
Råvaror	36
Personal	36
Hyra	9
Kapitalkostnader	4
Övriga driftskostnader	11
Vinst	4
Nota, ex. moms	100
Nota, inkl moms	125

*Källa: SHR:s Nyckeltalsundersökning 2004.*

Vad gäller momsen har vi ovan konstaterat att den är lägre på catering/take away än vad den är på restauranger. På catering/take away är momsen 12 procent, pre-

cis som på livsmedel. Catering/take away svarar för omkring 30 procent av omsättningen inom restaurangnäringen.

### **Restaurangmomsen i Sverige jämfört med andra länder**

Sverige har en generellt högre restaurangmoms än i andra länder. I tabell 2.5 visas momsens på restaurangtjänster, jämfört med den i andra EU-länder.

*Tabell 2.5 Restaurangmomsen i EU-länder, 2008*

	Restaurangmoms	Momsskillnad mot Sverige
Sverige	25	-
Danmark	25	0
Finland	22	3
Belgien	21	4
Ungern	20	5
Frankrike	19.6	5.4
Tjeckien	19	6
Tyskland	19	6
Slovakien	19	6
Estland	18	7
Lettland	18	7
Litauen	18	7
<b>Genomsnitt</b>	<b>15</b>	<b>10</b>
Irland	13.5	11.5
Portugal	12	13
Österrike	10	15
Italien	10	15
Grekland	9	16
Slovenien	8.5	16.5
Cypern	8	17
Polen	7	18
Spanien	7	18
Nederländerna	6	19
Luxemburg	3	22

*Källa: Hotrec.*

Som vi ser är restaurangmomsen lägre i övriga Europa än den är i Sverige. Detta beror främst på att den generella momsen är lägre i EU än den är i Sverige. Momsskillnaden är i genomsnitt 10 procent mellan Sverige och övriga EU-länder. Som vi skall se i senare kapitel kan denna skillnad hjälpa till att förklara skillnaden i sysselsättning mellan Sverige och övriga EU.

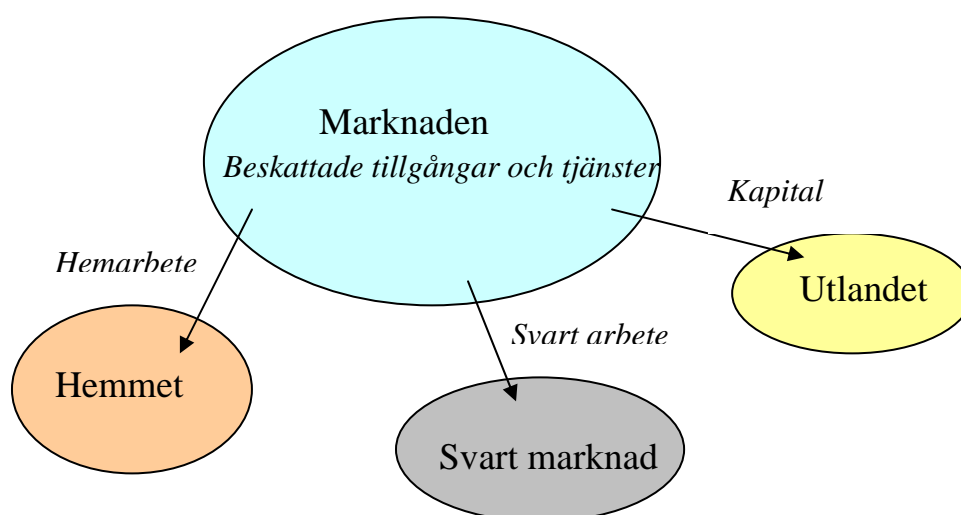
### 3 Teori

Syftet med detta kapitel är att diskutera några relevanta teoretiska begrepp. Först diskuteras den s k teorin för optimal beskattning, och sedan diskuteras tröskel-effekter på arbetsmarknaden och deras dynamiska följder.

#### 3.1 Vad går att beskatta? – teorin om optimal beskattning

Hörnstenen i ett rationellt skatteintag utgörs av den så kallade teorin för optimal beskattning. Denna säger i sin mest påtagliga form att en skattebas skall beskattas lättare ju lättare det är för den att undkomma skatten. Omvänt skall en skattebas beskattas hårdare ju svårare det är för den att undkomma skatten.

Figur 3.1 Schematisk bild av skattebaser

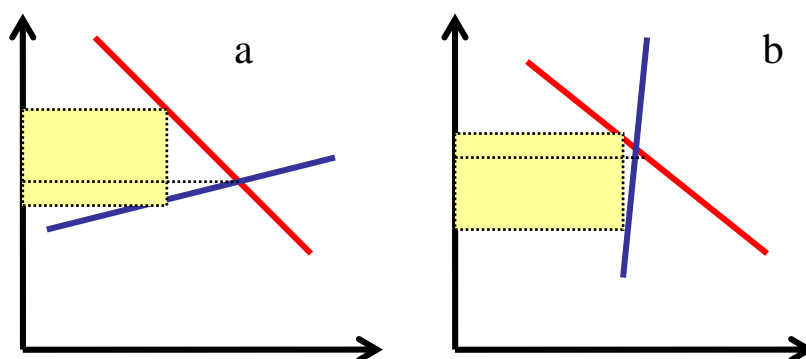


Figuren visar fyra områden där ekonomiska verksamheter kan förekomma. Det är bara på (den vita) marknaden som den svenska staten har möjlighet att ta ut skatt. Inom tre områden – i hemmet, på den svarta marknaden och i utlandet – kan emellertid ingen skatt tas ut. Statens möjlighet att uppbära skatt från olika skattebaser – tillgångar, varor och tjänster – begränsas därför av hur lätt dessa har att undkomma beskattningen. Det som på förhand kanske vore det bästa, nämligen en likformig skatt, behöver därför vid närmare granskning ej vara det, om vissa skattebaser relativt lätt kan undkomma den likformiga skatten. Dessa bör då beskattas lättare. Jämfört med arbete är kapital relativt lätttröligt och kan lätt flyttas utomlands.

Därför har kapital sedan början av 1990-talet beskattats lägre än arbete. Även arbete är dock differentierat vad gäller möjligheterna att undkomma skatt. Vissa tjänster kan ske i form av svartjobb. Andra tjänster kan undkomma beskattning genom att de sker i form av hemarbete. Ur statsfinansiell synvinkel är det därför bättre att inte beskatta tjänster som kan "fly" in i svart- och hemarbete lika hårt som de tjänster som saknar denna möjlighet.

Denna logik brukar mer precist uttryckas med hjälp av elasticiteter. Det national-ekonomiska språkbruket är att skattens storlek på en viss tjänst eller vara skall stå i proportion till hur elastiskt (priskänsligt) utbudet och efterfrågan är. Vidare kommer skatteincidensen – skattebördan – att falla mer på den som är relativt prisokänslig för varan ifråga.

*Figur 3.2 Skatteklar och skatteincidenser*



I figur a är utbudet mer priskänsligt än efterfrågan. Skatten för in en kil mellan priset som köparen betalar och det säljaren erhåller. Den färgade rutan utgör skatteintäkterna. Då utbudet är mer elastiskt än efterfrågan, är det köparen (efterfrågaren) som betalar merparten. Det trekantiga området är dödviktsförlusten – den samhällsliga förlust som skatten orsakar genom att välfärdshöjande tjänster inte utförs. I figur b ser vi att ju mindre elastiska utbud och efterfrågan är, desto mindre är den samhällsliga förlusten. Samtidigt blir skatteintäkten större. Detta i analogi med resonemanget ovan: ju mer elastisk/priskänslig en skattebas är – ju lättare den har att undkomma skatten – desto lättare skall den beskattas.

Att bedöma de samhällsekonomiska effekterna av förslaget handlar alltså i stort om att bedöma utbudets och efterfrågans (relativa) elasticitet, på kort och på lång sikt. För restaurangbranschen innebär det att om arbetsutbudet är oelastiskt, åtminstone på sikt, kommer skattesänkningen att leda till lönehöjningar, utan effekt på sysselsättningen. Vidare: om restaurangbranschens kurvor är relativt elastiska finns det samhällsekonomiska vinster att hämta genom att beskatta denna bransch mindre och andra branscher mer.

### **Är restaurangnäringen mer priskänslig?**

Sänkt moms på restaurangtjänster moms skulle således vara både statsfinansiellt och samhällsekonomiskt effektivt givet att utbudet och efterfrågan på arbetskraft inom restaurangnäringen är relativt mer priskänsligt än det är inom andra näringar. Är detta fallet? Vad gäller efterfrågan på restaurangtjänster – konsumentefterfrågan – har denna i många studier visat sig vara relativt priskänslig. Ett exempel är Assarssons (1997) studie för Tjänsteutredningen (SOU 1997:17) av ett efterfrågesystem med nio varor och tjänster för åren 1963–1996.

*Tabell 3.1 Priselasticiteter för efterfrågesystem för åren 1963–1996*

Livsmedel	-0,38
Kläder och skor	-0,54
Bostad och bränsle	-0,29
Diverse tjänster	-0,44
Reparationer	-0,91
Övriga tjänster	-0,44
Kommunikationer	-0,80
Restaurang och kafé	-1,0
Hotell	-0,68

*Källa: Assarsson (1997).*

Efterfrågan på restaurangtjänster är här relativt mer priskänslig. Detta gäller konsumtionsefterfrågan, vilken indirekt påverkar efterfrågan på arbete (ökad konsumtionsefterfrågan leder till ökad efterfrågan på arbete).

Vad gäller utbudselasticiteten finns inga specifika skattningar av den för olika branscher på svenska data. Det verkar dock vara relativt okontroversiellt att utbudet inom branscher som konkurrerar med hushållsnära tjänster är relativt mer elastiska. Vidare är utbudet i branscher med lågutbildade relativt mer känsliga än utbudet i branscher som kräver långa utbildningar. Davis & Henrekson (2005) visar

indirekt att lönehöjningar efter skatt kan få relativt stora effekter på restaurangnäringen (mer om det nedan).

### **Snedvridningar, effektivitetsförluster**

Teorin för optimal beskattning är inte helt oproblematiske. Genom att olika skattesatser införs för olika tjänster kan skadliga biverkningar uppkomma. Åtminstone fyra möjliga sådana har kunnat identifieras:

*Snedvridningar i den vita sektorn* kan komma att ske genom att näringar som inte berörs av förslaget får en relativ kostnadsnackdel gentemot restaurangnäringen. Detta kan framför allt bli fallet för branscher med samma personalprofil som restaurangnäringen, såsom detaljhandeln. Riktade sänkningar kan tänkas orsaka snedvridningar inom den vita sektorn då det sker en överföring av tjänster från på marginalen relativt mer (för konsumenten) produktiva näringar till den skattelätade sektorn.

Detta är ett allmänt argument mot subventioner eller särbehandling i skattehänseende. Speciellt har det framförts att förslaget innebär att lågproduktiva branscher gynnas och att låglönebranscher subventioneras.

Mot detta kan sägas att förslaget kan komma att korrigera snedvridningar som existerade innan, då ju livsmedel idag åtnjuter lägre moms. En sänkning av restaurangmomsen till 12 procent skulle då korrigera denna tidigare snedvridning.

Att sysselsättningen i restaurangbranschen är lägre än i andra europeiska länder, samtidigt som en stor del av de grupper som skulle kunna jobba inom restaurangnäringen står utanför arbetsmarknaden, kan tyda på att regelverket i dagsläget missgynnar restaurangerna. Exempelvis skulle bindande lägstralöner och höga skatteklivar speciellt kunna missgynna låglöneyrken, samtidigt som högre teoretisk utbildning – vars värde ibland kan överskattas – översubventioneras. Höga skatteklivar utgör en skatt på kunskap i form av ”learning-by-doing” och förslaget kan i så fall komma att korrigera en nu existerande snedvridning.

*Ökade administrativa kostnader.* I allmänhet brukar differentierade skattesatser leda till ökade administrativa kostnader, både för företag och för skatteverket. Dels uppträder en merkostnad för att administrera olika skattesatser. Dels uppkommer gränsdragningsproblem som företag kan komma att vilja utnyttja, vilket ökar kontrollkostnaderna.

När det gäller en sänkning av restaurangmomsen till 12 procent, talar mycket för att effekten emellertid blir den omvända – de administrativa kostnaderna och gränsdragningsproblemen kan komma att minska. Anledningen är att det redan finns en differentierad moms på livsmedel och på catering/take way. Därmed existerar redan problemet inom restaurangnäringen – en sänkt moms på restaurangtjänster skulle därför tvärtom utjämna momsskillnaderna mellan restaurangtjänster och närliggande tjänster.

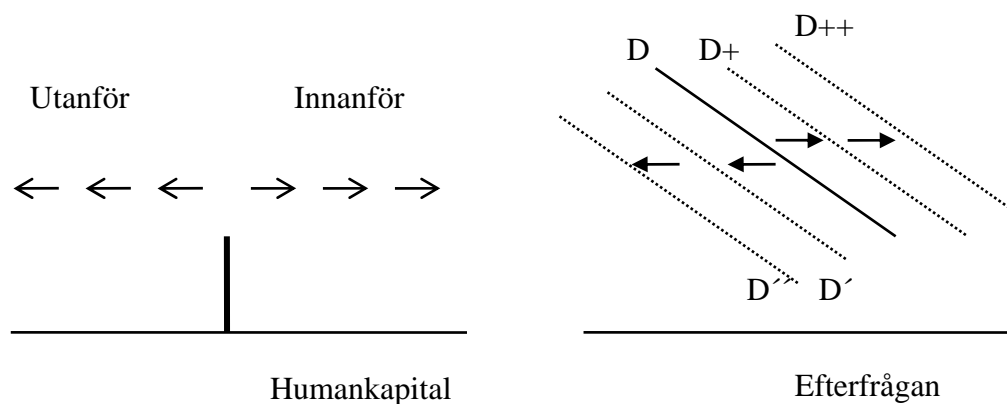
*Trubbigt instrument.* Ett ytterligare argument är att momssänkningen är ett trubbigt instrument när syftet är att få in grupper som har svårt att få anställning på arbetsmarknaden. Om det är ungdomar, lågutbildade och invandrare som skall in på arbetsmarknaden, varför då inte gå mer direkt till väga och exempelvis sänka arbetsgivaravgifterna för just dem? Detta skulle vara ett billigare sätt komma åt de grupper man vill stödja. Ett problem är att den svenska regeringen år 2007 lade ett förslag på sänkta arbetsgivaravgifter för vissa näringar, bland annat restaurangnäringen. Detta förslag ogillades emellertid av EU-kommissionen. En momssänkning kan då fungera som en ”second best”-lösning.

*Ökad privilegiejakt.* När principen om lika beskattning frångås kan det uppstå en tävlan bland näringsidkare att bli särbehandlade i skattehänseende. På engelska brukar detta kallas *rent seeking*. Tid och resurser tas i anspråk till att lobba makt-havare i stället för att satsa dem i produktionen. Även om sådan verksamhet alltid förekommer, kan den tänkas öka när principen om lika beskattning frångås.

### **3.2 Värdet av att få ett jobb – tröskeleffekter**

Forskningen, såväl som den praktiska erfarenheten, visar att en individs anställbarhet inte är statisk. Över tiden ökar den med arbete och minskar med arbetslöshet. Detta gäller i än högre grad för dem som aldrig har haft ett jobb. Det finns en asymmetri som gör att dessa inte kan signalera sitt värde på arbetsmarknaden. Ju längre det dröjer för dem att ta sig in, desto svårare blir det. Ett jobb har dels en signaleffekt och dels en uppbyggande effekt som gör att skillnaden mellan att vara innanför och utanför arbetsmarknaden kan liknas vid att hamna i goda och onda cirkel. Resonemanget illustreras i figur 3.3.

Figur 3.3 Tröskeffekter för en individ med avseende på förändringar i dennes humankapital och efterfrågan på dennes arbete över tiden



När personen står utanför påverkas dennes humankapital negativt. Personen kommer allt längre bort från arbetsmarknaden och får det allt svårare att bli anställd. Omvänt gäller att när personen får ett första jobb växer hans humankapital och han blir alltmer efterfrågad på arbetsmarknaden. Denna logik hjälper till att förklara varför det har varit svårt för arbetslösheten att efter en makroekonomisk chock anpassa sig till den gamla nivån, exempelvis i Sverige efter 1990-talskrisen. Omvänt öppnar ett dynamiskt perspektiv möjligheter att en positiv temporär chock, exempelvis en skattesänkning, skall kunna ha bestående effekter på sysselsättningen – även om den direkta skattesänkningseffekten skulle vara temporär.

## 4 Vad vet vi? – En litteraturöversikt

Syftet med detta kapitel är att lyfta fram empirisk akademisk forskning som har en koppling till de frågeställningar som har belysts i föregående kapitel. Vi redovisar empiri på hur minskade skattekilrar ökar sysselsättningen, samt empiriska studier över vad det innebär för en individ att sannolikheten att få ett jobb ökar. Vid denna litteraturgenomgång koncentrerar vi oss på den empiriska litteraturen kring effekten av sänkta skattekilrar, då denna litteratur inte är speciellt väl representerad i den studie som genomfördes av Copenhagen Economics för EU-kommissionens räkning (Copenhagen Economics (2007)), och som är EU-kommissionens huvudsakliga rapport kring den akademiska forskningen om reducerad moms.

### Effekten av sänkta skattekilrar

Den totala skattekilren på betalda tjänster utgörs av löne- och inkomstskatter samt momsen på tjänsten. Tidigare ansågs inte skattekilrar på tjänster nämnvärt påverka utbudet på arbete. Enligt nyare forskning under de senaste decennierna har man emellertid börjat omvärdera denna syn. Den nya synen tar sin utgångspunkt i ett mycket kraftigt och viktigt empiriskt samband, nämligen skillnaderna i BNP:s utveckling mellan USA och Europa sedan 1970-talet, och deras korreleration med skillnader i skattekilrar och arbetsutbud. I den nya synen fokuserar man på arbetade timmar snarare än sysselsättning. Skillnaderna i arbetade timmar och skattekilrarnas storlek har gått i motsatt riktning för Europa och USA sedan 1970-talet.

Tabell 4.2 Skillnaden i skattekilrar och arbetade timmar i G7-länder, 1970–74 och 1993–96

Land	Skattekil 1970–74	Skattekil 1993–96	Timmar/ capita 1970–74	Timmar/ capita 1993–96
Tyskland	0,52	0,59	24,6	19,3
Frankrike	0,49	0,59	24,4	17,5
Italien	0,41	0,64	19,2	16,5
Kanada	0,44	0,52	22,2	22,9
Storbritannien	0,45	0,44	25,9	22,8
Japan	0,25	0,37	29,8	27,0
USA	0,40	0,40	23,5	25,9

Källa: Prescott (2003).

Tabellen beskriver hur skattekilrar och arbetade timmar har förändrats mellan åren 1970–74 och 1993–96. Skattekilarna har ökat i alla G7-länder sedan 1970-talet utom i USA och i Storbritannien. Detta har åtföljts av sjunkande tal i arbetstimmar per capita. I början av 1970-talet arbetades det faktiskt fler timmar i länder som Frankrike och Tyskland, än det gjorde i USA. Medan arbetstiden sjunkit drastiskt i de förstnämnda länderna har arbetstiden faktiskt ökat i USA. Detta kan förklara att BNP per capita fortfarande är högre i USA än i Västeuropa.

*Tabell 4.3 Skillnader i BNP per arbetad timme och BNP per capita i G7-länder, 1970–74 och 1993–96*

Land	BNP /timme 1970–74	BNP /timme 1993–96	BNP /capita 1970–74	BNP /capita 1993–96
Tyskland	72	99	75	74
Frankrike	74	110	77	74
Italien	65	90	53	57
Kanada	91	89	86	79
Storbritannien	62	76	68	67
Japan	49	74	62	78
USA	100	100	100	100

*Källa: Prescott (2003).*

I början av 1970-talet var BNP per capita omkring 30 procent högre i USA än den var i Västeuropa. Detta kan förklaras med att produktiviteten i den amerikanska ekonomin var högre. BNP per arbetad timme var också omkring 30 procent högre i USA än den var i Västeuropa. Under 1900-talet har emellertid Västeuropa kommit ikapp USA vad gäller produktiviteten. BNP per arbetad timme är idag lika hög i Västeuropa som den är i USA. Ändå är BNP per capita fortfarande omkring 30 procent högre i USA. Detta förklaras huvudsakligen med skillnader i antalet arbetstimmar. I USA arbetar man omkring 30 procent mer per person än vad man gör i Västeuropa. Detta har åtföljts i ökade skillnader mellan skattekilrar.

Sambandet mellan arbetade timmar och skattekilrar framkommer även i en nyligen publicerad studie av Ohanian m fl (2006). De studerade långsiktiga förändringar i arbetsutbud och skatter bland OECD-länder mellan åren 1956–2004. Genom att bland annat studera korrelationer fann man ett kraftigt samband.

Tabell 4.4 Korrelationer mellan arbetstimmar och skattekilrar i OECD under åren 1956–2004

Australien	-0,88	Italien	-0,98	Schweiz	-0,98
Belgien	-0,98	Japan	-0,96	Spanien	-0,99
Danmark	-0,99	Kanada	-0,57	Storbritannien	-0,95
Finland	-0,98	Nederländerna	-0,98	Sverige	-0,99
Frankrike	-1,00	Nya Zeeland	-0,79	Tyskland	-1,00
Grekland	0,07	Norge	-0,99	USA	-0,96
Irland	-0,97	Portugal	-0,82	Österrike	-1,00

Källa: Ohanian m fl (2006).

Korrelationer mäter hur starkt linjärt samband det finns mellan två variabler. Värdet noll innebär att det inte finns något samband. Värdet minus ett innebär att det finns ett perfekt negativt samband. Tabellen utvisar att det råder ett närmast perfekt samband mellan arbetade timmar och skattekilrar i nästan samtliga länder. När skattekilren ökar minskar arbetsutbudet, som på ett snöre. Enda undantaget är Grekland, som både ökat skattekilrar och arbetstimmar sedan 1950-talet. Det kan kanske förklaras med Greklands modernisering, bland annat som följd av EU-inträdet.

### Davis & Henrekson.

Om det nu finns ett samband mellan arbetade timmar och skattekilrar, går det då att kvantifiera det? Ett sådant försök görs i en studie av Davis & Henrekson (2005). Genom att använda data för OECD-länder i mitten av 1990-talet genomförde statistiska skattningar på hur skattekilarna påverkar arbetsutbudet i form av arbetade timmar. I skattningarna kvantifierar de också hur skattekilarna påverkar arbetsfördelningen mellan olika branscher och storleken på den svarta sektorn. Man finner att en skillnad i skattekilren på 13 procentenheter leder till omkring 120 färre arbetstimmar per person – omkring 7 procent av en heltidstjänst. Det innebär vidare en minskning i sysselsättningsgraden med 4,9 procent och en ökning i den svarta sektorn motsvarande 3,8 procent av BNP. Vad gäller hotell- och restaurangnäringen innebär det även en minskad andel i den totala sysselsättningen med omkring 30 procent. Resultaten visar således att skattekilarna påverkar restaurangnäringen oproportionerligt mycket. Detta i enlighet med logiken att för hushållsnära tjänster är arbetsutbudet mer elastiskt.

Omräknat till elasticiteter pekar resultaten i Davis och Henrekson på en generell elasticitet på omkring 0,4 mellan skattekil och sysselsättning. För restaurangnäringen skulle den emellertid bli högre, då sysselsättningsandelen beräknas öka med (minst) 30 procent. En sänkning av momsens med 13 procent skulle då innebära en ökad sysselsättning i restaurangnäringen med 5 procent, eller omkring 3 000 jobb. Till detta tillkommer emellertid en ökad näringsandel – restaurangnäringen ökar sin andel av den totala sysselsättningen med 30 procent, vilket ger, ytterligare 18 000 jobb. Man bör dock komma ihåg att de uppmätta effekterna gäller på lång sikt, under en tidsperiod på 10–20 år, när människor har haft tid att anpassa sitt beteende. Vad jobbeffekten på kortare sikt skulle innebära är mer osäkert.

I en ytterligare studie jämför Davis & Henrekson (2007) tidsanvändningen mellan svenskar och amerikaner. De visar att amerikanen i genomsnitt lönearbetar omkring 140 timmar mer per år än vad svensken gör. Ändå ägnar amerikanen omkring 40 timmar mer per år åt fritidsaktiviteter. Detta kan till stor del förklaras med att svensken ägnar omkring 100 timmar mer per år åt hemarbete, främst matlagning och städning. Detta mönster är konsistent med skillnader i skattekilarna mellan hemarbete och arbete på marknaden.

Förutom de ovan nämnda studierna finns ett antal andra som i stort bekräftar sambandet mellan skattekil och arbetstimmar. Nickel (2003) summerar ett antal sådana studier.

#### ***4.1 Betydelsen av att få ett jobb***

Som vi diskuterade i kapitel 2 i teoridelen är efterfrågan på en persons arbete inte statisk. Viktiga tröskeleffekter gör att en persons anställningsbarhet påverkas dynamiskt positivt eller negativt beroende på om personen står innanför eller utanför arbetsmarknaden. Speciellt den första anställningen är viktig. Den första anställningen ger referenser, kontakter och arbetslivserfarenhet. Den ger också tillgång till sociala förmåner som a-kassa och sjukpenning. Ett fördröjt, eller misslyckat, inträde på arbetsmarknaden kan ha bestående negativa effekter för både ungdomar och invandrare. Dessa effekter har studerats empiriskt i litteraturen.

I en studie av Eriksson m fl (2007) studeras ungdomars och invandras inträde på arbetsmarknaden under åren 1985–2003. Man använder sig av IFAU-databasen, en longitudinell databas där man kan följa individer över tiden. Med hjälp av den-

na databas kan man följa olika individers inträde på arbetsmarknaden under perioden 1985–2003.

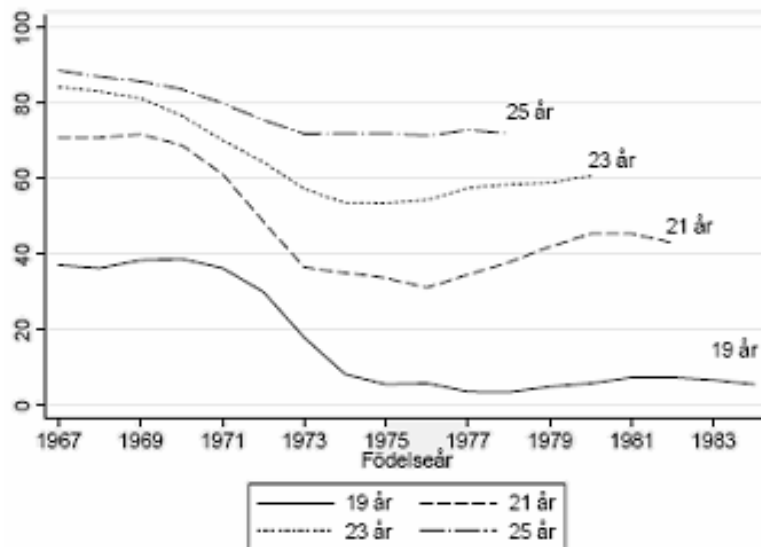
Studien visar att sedan 1960-talet sker ungdomars inträde på arbetsmarknaden allt senare. Detta kan till större delen förklaras med ungdomars förlängda utbildningstid via gymnasium och högskolor, men även för dem som inte går ut gymnasiet har arbetsinträdet förlängts. Denna grupp har till och med ökat i antal. En särskilt problematisk grupp är de som inte avslutar gymnasiet – för dessa ungdomar har arbetsmarknadssituationen försämrats dramatiskt. Denna grupp har också ökat sedan 1980-talet. Situationen för nyanlända invandrare är likartad den för ungdomar.

Studien visar också att inkörsportar till arbetsmarknaden för ungdomar som inte studerat vid högskolan finns inom serviceyrkena handel och restaurang. Dessa näringar är de med högst andel unga bland sina anställda med ”riktiga jobb”. Vidare är privata arbetsgivare i dubbelt högre utsträckning beredda att ge individer första jobbet än vad offentliga arbetsgivare är.

Vidare visar studien att ett fördröjt arbetsmarknadsinträde kan få långvariga konsekvenser för en individs anställningsbarhet. Exempelvis visar Nordström och Skans (2005) att ungdomar som blev arbetslösa direkt efter gymnasiet löper högre risk att stå utanför arbetsmarknaden tio år framåt.

Diagram 4.1 visar hur ungdomars inträde på arbetsmarknaden förändrades under åren 1967–1984.

Diagram 4.1 Andel som har haft sitt första jobb vid olika åldrar, 1967–1984



Källa: Eriksson m fl (2007).

Som vi ser sjönk andelen ungdomar som haft ett första jobb drastiskt mellan slutet av 1960-talet och mitten av 1970-talet. Många reformer genomfördes under denna period, såsom utbyggnaden av högskoleväsendet och förändringar i arbetsrätten.

*McDonald's*. En icke-akademisk undersökning, men en intressant illustration av betydelsen av att få ett arbete, är en studie från svenska McDonald's, *Så viktigt är det första jobbet*<sup>1</sup>. I denna undersökning har 200 personalchefer intervjuats och drygt 400 tidigare medarbetare fått svara på en enkätundersökning.

Av studien framkommer att arbetsgivare värderar arbetslivserfarenhet mycket högt när de anställer unga och att i valet mellan ett halvårs arbete på McDonald's och en extra termin statsvetenskap anser det absoluta flertalet att arbetslivserfarenhet är viktigare. Både personalcheferna och de tidigare anställda anser att bristande erfarenhet är den viktigaste förklaringen till att ungdomar inte får jobb. I studien pekar man även på SCB-statistik som visar att 59 procent av allmänheten har varit arbetslös minst en månad under de senaste tio åren, medan endast 23 procent av dem som har arbetat på McDonald's har upplevt liknande arbetslöshetsperioder.

<sup>1</sup> McDonald's (2007).

Vi kan utifrån studierna presenterade ovan konstatera att mycket talar för att väldigt få individer fastnar i den lägst avlönade gruppen arbetstagare och att lägstalönearbeten tvärtom är ett sätt för många att visa prov på sina färdigheter och få en chans att antingen gå upp i lön eller få ett annat mer välbetalt arbete.

## **4.2 Företagares vilja att anställa – Temo studien**

På uppdrag av Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare genomförde Temo år 2007 en undersökning av hur sänkta socialavgifter kan komma att påverka restaurangföretagarna i deras beslut. Anledningen var regeringens dåvarande förslag om att sänka de sociala avgifterna på bland annat restaurangtjänster. Denna studie är intressant, då den visar företagares vilja att anställa som en följd av sänkta skatter. Då en momssänkning från 25 till 12 procent ger en kostnadsänkning som ungefär motsvarar den tänkta sänkningen av arbetsgivaravgifter, är svaren intressanta för hur företagare skulle uppfatta en sådan momssänkning, och de kan ge kvantitativa anvisningar till hur de skulle komma att bete sig. Temo-studien behandlas mer utförligt i kapitel 5 nedan. Vi använder den till att beräkna sysselsättningseffekterna av sänkt moms. Totalt tillfrågades omkring 250 företagare. Hela 90 procent kunde tänka sig att anställa fler och 60 procent kunde absolut tänka sig att göra det.

## **4.3 Sammanfattning**

Den genomgångna litteraturen kring sänkta skattekilars sysselsättningseffekter samt värdet av att få ett jobb sammanfattas i tabell 4.5.

*Tabell 4.5 Sammanfattning av litteraturen*

Studie	Förväntad effekt
<i>Leder lägre skattekilars till högre sysselsättning?</i>	
Henrekson och Davis (2004)	Ja. Lägre moms ökar kraftigt sysselsättningen, speciellt i sektorer för hushållsnära tjänster. En sänkning med 10 procent ökar sysselsättningen med 4 procent. Restaurangnäringens sysselsättningsandel kan öka med över 30 procent.

Prescott (2003)	Lägre skatteklar leder till ökad sysselsättning. Skillnader USA-EU förklarar skillnader i BNP.
<i>Betydelsen av att få ett jobb</i>	
Eriksson m fl (2007)	Första jobbet viktigt, ger referenser, kontakter och erfarenhet. Lågutbildade har fått det svårare att ta sig in på arbetsmarknaden. Restaurangbranschen inkörspport till arbetsmarknaden, speciellt för lågutbildade, ungdomar och invandrade.
McDonald's-studie	Att ha arbetat på McDonald's ses som en merit bland arbetsgivare. Arbetslösheten bland de som har haft ett jobb på McDonald's är betydligt längre än för allmänheten i stort
Temo-studie	Sänkta socialavgifter leder till att företagare vill anställa fler medarbetare.

## **5 Hur kan förslaget komma att påverka sysselsättningen i Sverige? – En HUI-bedömning**

I detta kapitel presenteras några egna bedömningar av hur sysselsättningen i restaurangbranschen kan komma att påverkas av sänkta moms. Vi behandlar frågan ur fem ingångar. Först en bedömning utifrån de forskningsresultat som framkommit i andra studier; sedan en bedömning efter företagarnas egna uppgifter i Temoundersökningen; sedan en nationalekonomisk beräkning av substitutions- och efterfrågeeffekter; därefter en mer ”kameral” budgetansats. Slutligen öppnar vi ett europeiskt scenario för den svenska restaurangnäringen.

### **5.1 Resultat – andra studier**

Då det inte finns ”en modell” som kan ge ett exakt svar redovisar vi nedan utfallet av ett antal olika studier. Vi har översatt vad resultaten i dessa studier skulle betyda för sysselsättningen inom restaurangbranschen med det aktuella förslaget. Vårt fokus vilar enbart på restaurangsektorn och hur många fler som kan komma att sysselsättas utöver de cirka 80 200 anställda som finns där idag (71 600 inom restaurangnäringen och 30 procent av de hotellanställda (8 600) som kan hänföras till restaurangdelen och som således berörs av förslaget). Då omkring 30 procent av restaurangförsäljningen är catering och således redan idag betalar 12 procent i moms, räknar vi bort denna andel. Totalt berörs 58 700 anställda (50 100 + 8 600) av förslaget om sänkt moms. Vidare antar vi här att förslagets kostnadsänkningar inte leder till höjda löner. Tabell 5.1 sammanfattar sysselsättningseffekterna givet de elasticiteter och beräkningar som framkommit i andra studier.

Tabell 5.1 Sysselsättningseffekter enligt andra studier

Studie	Förändring i sysselsättning	
	Procent	Antal anställda
Pencavel & Holmlund (1988) skattekilselasticitet = 0,5	6,5	4 300
Assarsson (1997)	10	6 000
Davis & Henrekson; skattekilselasticitet = 0,4; ökad industriandel 30%	5 30+	3 000 22000

För Pencavel & Holmlund samt Assarsson ligger sysselsättningsökningen kring 4 000–6 000 jobb. I Davis och Henrekson blir sysselsättningsökningen högre, då de räknar med att restauranäringens sysselsättningsandel ökar. Denna effekt skulle ge upp till ytterligare 22 000 jobb.

## 5.2 Resultat – Temostudien

Temo-undersökningen, som nämndes i föregående kapitel, kan ge en uppfattning om hur förslaget kan komma att påverka sysselsättningen i restaurangbranschen. Frågan gällde här vad företagare skulle göra om regeringens förslag att sänka arbetsgivaravgifterna med 22 procentenheter (från 32 till 10 procent) gick igenom. Vad skulle då företagarna göra? Denna undersökning är intressant, då en moms-sänkning på 13 procentenheter storleksmässigt har samma effekt på företagens kostnader. En lönekostnadssänkning på 17 procent sänker totalkostnaden med  $0,4 \cdot 17 = 7$  procent, eftersom lönekostnaderna är omkring 40 procent av totalkostnaden. När momsen sänks från 25 till 12 procent sänks kostnaden med 10 procent. Men då 70 procent av restaurangkostnaderna är till den högre momsen, blir den genomsnittliga sänkningen på restaurangtjänster 7 procent. Företagarnas svar redovisas i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Temoundersökning: företagens svar på frågan ”Förslaget innebär att personalkostnaderna sänks med 16 procent. Om arbetsgivaravgifterna sänks skulle du då ...”

Svarsfrekvens ”sänkta arbets- givaravgifter”	Sänka priserna	Anställa fler	Höja lönerna	Större vinst	Investera
Ja	47	90	80	88	90
ja, absolut	18	59	37	56	66
ja, kanske	29	31	44	32	25
Nej	51	9	17	10	7
Vet ej	1	1	2	2	3

Om TEMO-undersökningen är representativ för restaurangnäringen innebär dessa svar följande (givet att det finns omkring 20 000 restaurangenheter som berörs av förslaget).

Tabell 5.3 Temoundersökning: företagens svar på frågan ”Förslaget innebär att personalkostnaderna sänks med 16 procent. Om arbetsgivaravgifterna sänks skulle du då ...”  
– projicerade antal företag

Antal projicerade företag	Sänka priserna	Anställa fler	Höja lönerna	Större vinst	Investera
Ja	9 400	18 000	16 000	17 600	18 000
ja, absolut	3 600	11 800	7 400	11 200	13 200
ja, kanske	5 800	6 200	8 800	6 400	5 000
Nej	10 200	1 800	3 400	2 000	1 400

Om undersökningen är representativ och om alla företag som svarat ”ja, absolut” anställer en person ökar sysselsättningen med omkring 12 000 personer. Om de som svarat ”ja, kanske” tas med i beräkningen kan ytterligare 6 000 personer komma att anställas. Om det dessutom visar sig att några av företagen väljer att anställa fler än en person blir effekten större. Huruvida det handlar om heltider eller deltid är dock oklart.

Tabell 5.4 Temoundersökning: Svar på frågan "Hur många fler skulle du anställa"

Hur många fler	Andel av svar	Antal jobb
"1"	26	3 609
"2"	39	10 826
"3–5"	17	9 438
"6–10"	4	4 442
"11–50"	3	12 492
"mer än 50"	0	0
"vet inte"	11	
Total sysselsättningseffekt	100	40 807

Om de som svarade "ja absolut" är representativa, resulterar det i omkring 24 400 jobb. Siffrorna kan vid första påseende verka väl höga. Kanhända överskattar företagarna i sina svar möjligheterna att anställa. Siffrorna framstår emellertid som mer realistiska om man antar ett europeiskt scenario för den svenska restaurangnäringen, vilket vi skall se längre fram.

### Priselasticitetsberäkningar

Vad gäller priselasticiteten för restaurangtjänster finns det i litteraturen olika bud. I tabell 5.1 har vi redovisat en kalkyl baserad på Assarssons priselasticitetsberäkning (SOU 1997:17) För Sverige har skattningar gjorts av Bengt Assarsson. I Assarsson (1997) beräknas priselasticiteten för restauranger till 1,0 på data för perioden 1963–1996. I en alternativ beräkning beräknar Assarsson priselasticiteten till 1,9 på data för perioden 1970–1996. I en tredje studie, på data för åren 1994–1998, beräknar Assarsson (2004) priselasticiteten till 0,4–0,6. Edgerton m fl (1996) beräknar den till 1,6, medan Flood och Klevmarken (1990) beräknar den till 0,5. Hultkrantz och Nordström (1995) beräknar den till 1,6. Det är således inte helt lätt att exakt beräkna en priselasticitet för restaurangtjänster som är stabil över tiden, men man kan säkert anta att den ligger i intervallet 0,5–1,5, med riktvärde 1. Med en priselasticitet på 1 skulle en momssänkning från 25 till 12 procent sänka priset med 10 procent. Detta skulle öka efterfrågan med 10 procent, Vilket skulle öka sysselsättningen med 6000 personer.

### 5.3 Budgetberäkningar

Som också framgår av Temo-undersökningen kommer företagen inte bara att vara mer benägna att anställa utan de kommer även att sänka priserna, höja lönerna, ta

ut en större vinst och öka sina investeringar. I vilken omfattning ger dock inte studien något svar på. Realistiskt kommer företagen att tillgripa en mix av dessa åtgärder. Det kan vara av värde att bedöma effekterna på sysselsättning och andra variabler i ”extremfallen” där kostnadsänkningarna enbart satsas på en viss åtgärd.

1. *Ökade anställningar.* Vad skulle det innebära om hela momsbesparingen gick åt till att köpa jobb? Tabell 5.6 sammanfattar denna beräkning.

Tabell 5.6 Effekter när kostnadsbesparingen tas ut i direktanställningar

Omsättning (25%)	40,4 mdkr	SCB:s omsättningsstatistik. Beräknat på restaurangnäringen + 30% av hotellnäringen
Förslagens kostnad	4,0 mdkr	10 procent av omsättningen
Max antal jobb	18 600	$4,0 / 0,000220^*$
Sysselsättningsökning	23 %	Från 80 000
Transfer: <i>Skatter</i>	2,0 mdkr	32% arbetsgivaravgift + 33% kommunal-skatt
<i>Löner</i>	2,0 mdkr	

Anmärkning: *Summor i miljarder kronor.* \* totala genomsnittlig lönekostnad för en restauranganställd (220 000 kr, enligt SCB, egna beräkningar).

Omsättningen till 25 procents moms är 40,4 mdkr. Om momsen sänks från 25 till 12 procent blir de förlorade momsintäkterna 10 procent av 40,4 mdkr, d v s 4,0 mdkr. Den totala genomsnittliga lönekostnaden för en anställd i restaurangnäringen är ungefär 220 000 kronor. 4,0 miljarder kommer därför att kunna köpa maximalt omkring 18 600 nya jobb. Detta innebär en ökning i branschens sysselsättning med 23 procent. Av de 3,7 miljarderna går 2,0 miljarder tillbaka till staten i form av skatteintäkter, medan 2,0 miljarder går till löntagarkollektivet i form av höjd lönesumma.

2. *Lägre priser.* Vi antar nu att hela kostnadsbesparingen går åt till att sänka priserna. Om lönekostnaderna sänks för restaurangföretagen kan de sänka sina priser och därmed öka sin efterfrågan. Den ökade efterfrågan på restaurangtjänster leder då till en ökning i efterfrågan på arbetskraft. Hur stor är denna ökning? För att bedöma det behöver man veta a) hur känslig efterfrågan på restaurangtjänster är för priset; samt b) hur känslig efterfrågan på arbetskraft är för efterfrågan på restaurangtjänster. Kalkylen är: en prissänkning på X procent leder till en efterfrågeökning på Z procent, vilket ger en efterfrågeökning på arbetskraft med T procent. Kalkylen summeras i tabell 5.7.

Tabell 5.7 Effekter när kostnadsbesparingen tas ut i sänkta priser

Momssänkning	13 %	
Prissänkning	10 %	0,13/1,25
Efterfrågans priselasticitet	1,0	Assarsson (1997)
Efterfrågeökning	10 %	
Efterfrågan på arbetskraft	10 %	
Sysselsättningsökning	6 000	10 % · 58 700
Transfer: Konsumenten	4,0 mdkr	

Hela kostnadsbesparingen går åt till att sänka priserna. Som vi konstaterat innebär förslaget att momsen sänks med omkring 13 procentenheter vilket sänker priset med 10 procent. I litteraturen anges efterfrågans priselasticitet för restaurangtjänster till omkring 1 procent (Assarsson 1997). Efterfrågan på restaurangtjänster kommer därmed att öka med 10 procent, vilket gör att efterfrågan på arbetskraft också kommer att öka med åtminstone 10 procent. Sysselsättningen ökar därmed med 6 000 jobb. Eftersom hela lönekostnadssänkningen tagit sig uttryck i lägre priser, har de 4,0 miljarderna (i ett första skede) helt förts över till konsumenterna. Då de sänkta priserna leder till ökad efterfrågan på restaurangtjänster kommer emellertid mer intäkter i ett andra skede att tillföras restaurangnäringen.

3. *Högre vinster.* Vad händer om istället hela besparingen tas ut i form av högre vinster? Effekterna summeras i tabell 5.8.

Tabell 5.8 Effekter när kostnadsbesparingen går till ökade vinster

Bruttokostnad	4,0 mdr	
Transfer: Skatter	1,1 mdr	28% av bruttokostnaden
Ägarna	2,9 mdr	72% av bruttokostnaden
Extern effekt	Signal till inträde	

När kostnadsbesparingen tas ut i form av ökade vinster uppstår ingen direkt effekt på sysselsättningen. Bolagsskatten är emellertid 28 procent, vilket innebär att 1,0 miljarder återbördas till staten i form av skatt. Ägarnas andel blir då 2,9 miljarder. Vidare uppstår en indirekt sysselsättningseffekt, i och med att ökade vinster fungerar som signalgivare. Marknadsekonomi bygger på att marknadssignaler – priser och vinster – vägleder aktörer till att agera så att resurserna fördelas på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt. Syftet med förslaget är att sänka priset på marknadstjänster som konkurrerar med hushållsnära tjänster, för att därmed öka sysselsättningen. Då vinsterna ökar i restaurangnäringen kommer det att dra till

sig nya aktörer och öka investeringarna i branschen. Detta ökar konkurrensen, pressar priserna och höjer sysselsättningen. Vinsterna sjunker då tillbaka till normal nivå. Vinsterna uppfyller därmed sin samhällsekonomiskt viktiga uppgift som signalgivare och vägledare till resursallokeringen.

4. *Höjda löner.* Effekterna av vad som händer när hela kostnadsbesparingen går till att höjda löner summeras i tabell 5.9.

*Tabell 5.9 Effekten när kostnadsbesparingen går till höjda löner*

Löner	25%	
Löner, kronor	23 kr	Timlönehöjning
Sysselsättning	+	Ökat arbetsutbud
Transfer: Skatter	2,0 mdr	32% arbetsgivaravgift + 33% kommunalskatt
Löner	2,0 mdr	

Om allt går till löner innebär det att lönerna skall höjas så att lönekostnaden blir densamma som innan. Detta betyder att lönerna skall höjas med omkring 25 procent. Detta eftersom kostnadssänkningen är 10 procent. Då lönekostnaderna är 40 procent av totalkostnaden, kan därför lönerna höjas med 25 procent ( $0,10/0,4$ ). Detta skulle vara en mycket kraftig höjning för branschen. Vid höjda löner kommer ingen direkt påverkan att ske på sysselsättningen. Däremot kan en indirekt effekt inträffa om arbetsutbudet ökar. Dels gör löneökningen det relativt mer lönsamt med marknadsarbete jämfört med hemarbete. Dels ökar skillnaden mellan arbetslön och arbetslöshetsersättning. Den senare är ju baserad på den gamla lönenivån. Ett tillfälligt gap mellan ersättning och lön kommer att öka utbudet så länge som gapet varar – tills arbetslöshetsersättningen har anpassat sig till den nya lönenivån. Den nya högre ersättningsnivån kommer till stånd först när en ny grupp har gått ut i arbetslöshet, människor som jobbade till den nya högre lönen. Vidare uppstår ett lönegap mellan lönerna i restaurangbranschen och de i andra näringar, exempelvis detaljhandeln. Arbetsutbudet i restaurangnäringen kommer därmed att öka på bekostnad av den i detaljhandeln. Ett ökat arbetsutbud kommer i sin tur att sätta press nedåt på lönerna. Det är därför inte troligt att lönerna kan ligga kvar på en så hög nivå. Hur som helst, om lönerna skulle höjas fullt ut skulle 2,0 miljarder gå tillbaka till statskassan via skatter. En nettotransfer på 2,0 miljarder går då till löntagarna inom restaurangnäringen.

## Ett ”möjligt scenario”

Vi har kartlagt ”extremfallen” där hela kostnadsbesparingen går i den ena eller andra riktningen. Vad är ett realistiskt scenario? Tänkbart är att på kort sikt, säg det första året, kommer vinsterna att öka. På längre sikt är det emellertid troligt att konkurrensen kommer äta upp dem i form av prissänkningar. Det är också mindre troligt att förslaget kommer att ge upphov till några omfattande löneökningar. Dels genom att arbetsutbudet – från dem utanför arbetsmarknaden, men också från dem innanför men i andra näringar, främst detaljhandeln – kan tänkas vara relativt elastiskt, men också då branschen kännetecknas av bindande minimilöner, vilket gjort att det inte historiskt har förekommit någon löneglidning. Vilka proportioner det rör sig om är däremot svårt att exakt bedöma. Nedan ges ett räkneexempel som kanske inte är helt orealistiskt på medellång sikt (tre år). Investeringar som alternativ är inte med i kalkylen, då sysselsättningseffekterna är svåra att beräkna.

Tabell 5.10 Sammanlagda effekter på medellång sikt – ett räkneexempel

		Vinster	Löner	Anställningar	Lägre priser	Totalt
<i>Andel</i>		10	10	20	60	100
Antal nya jobb			+	3 700	3 600	7 300
Transferering (3,7 mdr)	<i>Skatt</i>	0,1	0,2	0,4		0,9
	<i>Löner</i>		0,2	0,4		0,8
	<i>Vinster</i>	0,3				0,3
	<i>Konsument</i>				2,4	2,4

I räkneexemplet skulle sysselsättningen öka med omkring 7 300 personer, eller 9 procent. Om däremot anställningsandelen skulle öka med 10 till 30 och lägre priser minska i samma grad skulle ytterligare 1 300 jobb tillkomma. På samma sätt skulle sysselsättningen minska om mer går till löner och vinster. Av förslagets 4,0 miljarder i bruttokostnad för staten går i räkneexemplet 60 procent, 2,4 miljarder, till konsumenterna när priserna sänks. 0,9 miljarder återvinns av staten i form av högre skatter, 0,8 miljarder går till ökade löner och 0,3 miljarder går till ägarna som vinster.

Det kanske något kamerala budgeträknandet håller sig inom ramarna för vad man kommer fram till inom litteraturen ovan, nämligen en sysselsättningsökning i storleksordningen 5–8 000 jobb, eller 6–10 procent. Det finns två skäl till varför dessa

siffror skulle kunna vara underskattade. Det första är att litteraturen ofta räknar på generella sänkningar. I ett tilltänkt förslag rör det sig om en riktad sänkning, vilket gör att sysselsättningseffekterna i restaurangbranschen kan bli större. Det andra skälet är europaperspektivet för sysselsättningen.

#### ***5.4 Europapotentialen***

Vid internationella jämförelser framstår restaurangnäringen i Sverige som relativt undersysselsatt. Om sänkt moms sänker restaurangmomsen ned mot europeisk nivå, skulle då sysselsättningen kunna öka till europeiska nivåer? Att sänka restaurangmomsen med 13 procentenheter skulle enligt tabell 2.5 sänka den svenska restaurangmomsen ned till en genomsnittlig EU-nivå. Vad skulle det innebära för sysselsättningen om den svenska restaurangnäringen anpassade sig till resten av Norden och Europa? Tabell 5.11 visar på en sådan utveckling. Här jämförs hotell- och restaurangnäringens sysselsättningsandel i Sverige med den i andra länder, och beräknas vad sysselsättningen i Sverige skulle bli om en anpassning till andra länders nivåer skedde.

Tabell 5.11 Sysselsättning i Sverige inom hotell- restaurangbranschen givet samma sysselsättningsandel som i Norden och i Euroområdet, 2005

	Andel	Anställda i Sverige om samma andel som i Norden och i Euroområdet: (1000-tal)	Förändring (1000-tal)	Förändring (procent)
Sverige	2,7	75	0	0
Danmark	2,6	72	-3	-4
Norge	3,1	86	11	15
Finland	3,2	89	14	19
Euroområdet	4,6	128	53	70

Källa: OECD (2006), Finansdepartementet. Notera att siffrorna anger andelen inom hela hotell- och restaurangnäringen.

Tabellen är något oegentlig, då den redovisar sysselsättningen för hela hotell- och restaurangnäringen. Då ju "hotelldelen av hotellen" inte berörs av förslaget, och många euroländer är stora turistländer, kan tabellen ge en överdriven bild av skillnaderna i sysselsättning mellan restauranger i Sverige och Europa. Med detta förbehåll ser vi att om sysselsättningsandelen i Sverige anpassas till den i Finland och Norge skulle 11 000–14 000 jobb tillkomma i restaurangnäringen, en ökning med 15–20 procent. Skulle den anpassas till den genomsnittliga inom euroområdet, skulle hela 53 000 jobb tillkomma – en ökning med 70 procent. Detta är knappast att räkna med, men siffran kan ändå vittna om att det finns en uppåtpotential.

## 6 Slutsatser

Vilka slutsatser kan dras av studien? Vad gäller sysselsättningen har genomgång av traditionell litteratur samt egna beräkningar gett vid handen att omkring 5–7 000 jobb skulle kunna tillkomma inom restaurangnäringen som en följd av förslaget. Detta intervall skulle emellertid kunna betraktas som ett golv. Den moderna litteraturen kring skatteekilars effekter på sysselsättningen, visar emellertid att en minskning av skattekilan på restaurangtjänster kan ge betydande sysselsättningseffekter. Henreksons och Davis empiriska studier pekar implicit på att en sänkning av restaurangmomsen från 25 procent till 12 skulle kunna öka restaurangnäringens sysselsättningsandel med 30 procent, vilket skulle innebära upp till 18 000 nya jobb.

Vidare är sysselsättningsandelen betydligt högre i Europa än den är i Sverige. En restaurangmoms på 12 procent skulle innebära en svensk restaurangmoms något under genomsnittet i EU, vilket kan öppna vägen för en anpassning av den svenska sysselsättningen i branschen till Europainivå. Sammantaget ser därför HUI det inte som orealistiskt att 10 000 jobb kan tillkomma inom restaurangnäringen som följd av en momssänkning. Med en sysselsättning på 80 000 personer skulle detta innebära en ökning med 13 procent.

Detta anger bruttosysselsättningen i branschen. Hänsyn har då inte tagits till undanträngningseffekter, som att sysselsättningen minskar i andra näringar, exempelvis inom detaljhandeln. Vi tror dock att även sysselsättningen i ekonomin som helhet kommer att öka. Detta beror på att logiken i den optimala beskattningsteorin håller. Då utbudet och efterfrågan med hög sannolikhet är relativt mer elastiska inom hushållsnära branscher, i branscher med stor andel lågutbildade och med bindande lägstalöner, kommer allt annat lika en skattesänkning i dessa branscher att öka sysselsättningen och minska den samhällsliga dödviktsförlusten. Hur många jobb det rör sig om är svårt att veta men det rör sig säkert om flera tusen jobb.

Förslaget skulle för restaurangnäringens vidkommande ”kosta” staten omkring 4,0 miljarder kronor brutto. I ett räkneexempel skulle omkring 60 procent av dessa komma att tillfalla konsumenterna som följd av lägre priser, medan resten skulle fördelas som skatter, löner och vinster.

På minuskontot kan förslaget komma att leda till viss snedvridning inom den vita sektorn, genom att näringar som inte berörs av förslaget kommer att få en relativ kostnadsnackdel gentemot restaurangnäringen. Detta kan framför allt vara fallet för branscher med samma personalprofil som restaurangnäringen, såsom detaljhandeln. Vidare kan förslaget leda till viss ökning av statens administrativa kostnader som följd av gränsdragningsfrågor och ökad kontroll. Då det å andra sidan idag finns lägre moms på livsmedel, kommer en lägre restaurangmoms att utjämna en snedvridning som tidigare existerade mellan handeln och restaurangnäringen. På samma vis kommer den att korrigera en snedvridning som idag existerar mellan restaurangtjänster och catering/take away. Gränsdragningsproblem med dithörande kostnader kommer då att minska. Förslaget med sänkt moms på restaurangtjänster har här en synlig fördel.

Å andra sidan kan förslaget komma att korrigera snedvridningar som existerade innan, i form av arbetslagstiftning och skatte- och subventionssystemens utformning. Att sysselsättningen i restaurangbranschen är lägre än i andra europeiska länder, samtidigt som en stor del av de grupper som skulle kunna jobba inom restaurangnäringen står utanför arbetsmarknaden, kan tyda på att regelverket i dagsläget missgynnar restaurangerna. Sådana skulle kunna vara att höga skatteklivar speciellt missgynnar låglöneyrken, samtidigt som högre teoretisk utbildning, vars värde ibland kan överskattas, översubventioneras. Höga skatteklivar utgör en skatt på kunskap i form av ”learning-by-doing”, och förslaget kan i så fall komma att korrigera en nu existerande snedvridning.

Då restaurangbranschen anställer en hög andel lågutbildade, ungdomar och invandrare, är det troligt att många inom dessa grupper kan komma in på arbetsmarknaden genom förslaget. Om samma andel som nu är anställda får jobb, och om 10 000 jobb tillkommer, skulle 3 000 utlandsfödda, 2 400 grundskoleutbildade och 3 000 ungdomar få jobb inom restaurangnäringen. Troligen kan dessa siffror vara i underkant, då dessa grupper särskilt drabbas av bindande lägstalöner och därför i högre grad än andra skulle öka sin anställningsbarhet genom förslaget.

Storleken på sänkningen gör att den har goda chanser att få bestående effekter – även om den direkta momssänkningseffekten på sikt skulle klinga av. De som får jobb genom förslaget kan skaffa sig kontakter, referenser och erfarenhet, och därmed permanent befästa sin position på arbetsmarknaden. Sänkt moms kan då hjälpa till att plocka bort den hysteresis-effekt – bestående arbetslöshet – som

kännetecknat svensk arbetsmarknad sedan 1990-talskrisen, speciellt för lågutbildade.

## 7 Referenser

- Assarsson, Bengt (1997) "Efterfrågan på tjänster i Sverige. Beräkning av efterfrågeelasticiteter och sysselsättningseffekter." Bilaga 2, SOU 1997:17.
- Assarsson, Bengt (2004) *Consumer Demand and Labor Supply in Sweden*. Bilaga till Mervärdesskattesatsutredningen SOU 2005:57.
- Copenhagen Economics (2007) *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report*. EU-kommissionen, 6503 DG TAXUD.
- Davis, Stephen & Henrekson, Magnus (2005) "Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons." i R. Gómez-Salvador, A. Lamo, B. Petrongolo, M. Ward and E. Wasmer (red.), *Labour Supply and Incentives to Work in Europe*. Aldershot: Edward Elgar, 2005.
- Davis, Steven & Henrekson, Magnus (2007) "Economic Performance and Work Activity in Sweden after the Crisis of the Early 1990s." Institutet för Näringslivsforskning, Working Paper 687.
- Edgerton, David, Assarsson, Bengt, Hummelose, Anders, Laurila, Ilkka, Rickertsen, Kyrre & Vale, Per Halvor (1996) *The Econometrics of Demand Systems. With Applications to Food Demand in the Nordic Countries*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Erikson, Robert, Nordström Skans, Oskar, Sjögren, Anna och Åslund, Olof (2007) *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*. IFAU Rapport 2007:18
- Flood, Lennart & Klevmarck, Anders (1990) "Effekter på den privata konsumtionen av de indirekta skatternas höjning." I Agell m fl: *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*. Stockholm: Ekonomiska rådet.
- Holmlund, Bertil (1990) *Svensk lönebildning – teori, empiri, politik*, Bilaga 24 i Långtidsutredningen 90.
- Holmlund, Bertil och Kolm, Ann-Sofie (1998) "Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik?" *Ekonomisk Debatt*, 26(4), 259–73.
- Hultkrantz, Lars & Nordström, Jonas (1995) "Efterfrågan på enkla tjänster." *Ekonomisk Debatt*, 23(7).
- Johansson, Sten m fl (1999) *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning*, 2:a reviderade upplagan, Fackföreningens Institut för Ekonomisk Forskning (FIEF).

- Lindbeck, Assar (1996) "The West European Unemployment Problem." *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132, 609–637.
- Lundgren, Stefan (red) (2005) *Tid för en ny skattereform!* Konjunkturrådets rapport 2005. SNS Förlag.
- Nickell, Stephen (2003) "Employment and Taxes." CESifo Working Paper 1109.
- Nicoletti, Giuseppe & Scarpetta, Stefano (2005) "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries.", OECD Economics Department Working Paper 472.
- Nordström Skans, Oscar (2005) "Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?" *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 11(3), 147–156.
- OECD (1994) *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanations, Part II. The adjustment Potential of The Labour Market.*
- OECD (2006) *Labour Force Statistics 1985–2005.*
- Ohanian, Lee, Raffo, Andreas och Rogerson, Richard (2006) "Long-Term Changes in Labor Supply and Taxes: Evidence from OECD Countries, 1956–2004." *Federal Reserve Bank of Kansas City*, Research Working Paper 06:16.
- Pencavel, John & Holmlund, Bertil (1988) "The Determination of Wages, Employment, and Work Hours in an Economy with Centralised Wage-Setting: Sweden, 1950–83", *Economic Journal*, 98, 1105–1126.
- Prescott, Edward (2003) "Why do Americans Work So Much More Than Europeans?" *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Research Department Staff Report 321.
- SHRs nyckeltalsundersökning 2004, 2007.* Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR).
- Skatter, tjänster och sysselsättning.* Betänkande av Tjänstebeskattningsutredningen. SOU 1997:17
- Svenskt konkurrensindex – åtta konsumentnära branscher 2003. Svenskt Näringsliv.
- Wikström, Magnus (1996) *Skatter, löner och sysselsättning – en kunskapsöversikt*, Expertrapport till Skatteväxlingskommittén, SOU 1996:117.
- Öberg, Ann (2005) Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster. Konjunkturinstitutet, Specialstudie 2005:7.