

PM 2018:23

Branschspecifika skattelättnader

– en internationell jämförelse

I SVERIGE HAR SKATTELÄTTNADER införts vid olika tillfällen för vissa arbetsintensiva och hushållsnära tjänster. Syftet har varit att öka sysselsättningen och skapa tillväxt. I denna studie riktar vi blickarna utanför Sveriges gränser. Vi studerar fyra europeiska länder – Belgien, Danmark, Finland och Irland – som även de har använt sig av liknande instrument, och drar lärdomar utifrån deras erfarenheter.

Dnr: 2018/194

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Maria Nordin Skult
Telefon: 010 447 44 47
E-post: maria.nordin.skult@tillvaxtanalys.se

Förord

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) formar sin verksamhet i tematiska långsiktiga ramprojekt. Detta PM är en delstudie inom Tillväxtanalys ramprojekt *Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?* som pågår 2018–19.

I en tidigare delstudie inom ramprojektet presenterade Tillväxtanalys en deskriptiv analys av näringslivs- och sysselsättningsförändringar under perioden 2010–15, med fokus på företagen, företagarna och de anställda som utför RUT-tjänster. I kommande delstudier avser vi även göra en deskriptiv analys av ROT-avdraget, samt göra effektutvärderingar där vi studerar kausala effekter av både RUT- och ROT-reformen på företagen och sysselsättningen.

Denna delstudie redovisar fyra exempel på internationella erfarenheter av användandet av skattesubventioner för hushållsnära tjänster. Kontigo AB har på uppdrag av Tillväxtanalys bistått med ett underlag som redogör för den teoretiska bakgrunden till branschspecifika skattelättnader inom tjänstesektorn och resultaten av utvärderingar av denna typ av instrument som gjorts i andra europeiska länder. Detta PM baseras till stor del på detta underlag och har författats av Maria Nordin Skult och Sofia Tano, analytiker vid Tillväxtanalys. Torbjörn Danell, analytiker vid Tillväxtanalys, har bidragit med synpunkter på PM:et.

Tillväxtanalys vill rikta ett tack till alla som på olika sätt bidragit i arbetet.

Östersund, december 2018

Carly Smith Jönsson
Avdelningschef, Infrastruktur och investeringar
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning	11
1.1 Avgränsningar och metod	11
1.2 Disposition	12
2 Skattelättnader i vissa branscher – en teoretisk diskussion	13
2.1 Fyra faktorer som påverkar pris och sysselsättning	13
2.2 Teoretiska förklaringsmodeller till sysselsättningseffekter vid skattelättnader och prissubventioner	14
2.3 Teoretiska utfall vid olika typer av branschspecifika skattelättnader	17
2.4 Risker och utmaningar vid branschspecifika skattelättnader	21
3 Den europeiska kontexten	23
3.1 Flera EU-länder subventionerar hushållsnära tjänster	23
3.2 EU:s regler sätter vissa ramar	24
4 Fyra europeiska exempel	27
4.1 Belgien och servicecheckar för hushållsnära tjänster	27
4.2 Danmark och skatteavdrag för hantverkar- och hushållsnära tjänster	32
4.3 Finland och reducering av mervärdesskattesatsen på frisörverksamhet	35
4.4 Irland och reducering av mervärdesskattesatsen på turismrelaterade varor och tjänster	38
4.5 Sammanfattande iakttagelser	41
5 Avslutande diskussion	44
Referenser	46

Sammanfattning

Denna studie är en delstudie inom Tillväxtanalys ramprojekt *Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?* som syftar till att undersöka RUT- och ROT-avdragen. Detta görs dels genom deskriptiva statistiska analyser och dels genom effektutvärderingar, med fokus på de företag och anställda som utför tjänsterna. I studien har vi riktat blickarna utanför Sveriges gränser, till två nordiska och två andra EU-länder som har infört olika slags skattelättnader för arbetsintensiva och hushållsnära tjänster. Urvalet av länder har främst styrts av kravet att de studerade insatserna ska ha utvärderats med fokus på deras sysselsättningseffekter.

Skattesubventioner av hushållsnära tjänster förväntas leda till ökad sysselsättning

Ett vanligt argument för skattereduktioner för hushållsnära tjänster är att de förväntas leda till en växling från gör-det-själv-arbete eller svart arbete till förvärvsarbete. Skattelättnaderna antas därmed minska de snedvridningar som finns mellan beskattad och obeskattad sektor. Att på så vis främja konsumtionen av beskattade tjänster antas i förlängningen leda till ökad sysselsättning, genom dels ökad efterfrågan på arbetskraft i dessa sektorer, dels att köparna av tjänsterna kan öka sina arbetade timmar.

Det är flera faktorer som avgör i vilken grad sysselsättningen påverkas av en branschspecifik skattelättnad eller subvention. Enligt ekonomisk teori bör skattelättnader, för att ha effekt, ske dels mot priskänsliga tjänster, som ofta har fler nära substitut, dels i konkurrensutsatta branscher.

Skattesubventioner för med sig undanträngningseffekter

Det finns vissa risker förknippade med breda insatser såsom skattelättnader riktade mot hela branscher. Framför allt finns en risk för att interventionen för med sig undanträngningseffekter.

Till exempel kan en lägre beskattning av tjänster som är nära substitut till egenproducerade tjänster, såsom exempelvis hushållsarbete, medföra en snedvridning bort från övrig beskattad marknadskonsumtion. Ökad efterfrågan på arbetskraft i en subventionerad bransch kan också medföra risk för omfördelning av resurser från mer produktiva branscher.

En gemensam europeisk fråga

Offentliga interventioner för att stödja arbetsintensiva och hushållsnära sektorer har diskuterats under flera decennier och har införts i olika former och vid olika tidpunkter i flera europeiska länder. Diskussionen fick dock förnyad aktualitet efter finanskrisen hösten 2008. Inom EU agerar EU-kommissionen för att främja diskussion och policyutveckling för att skapa jobbtillfällen i sektorer med lokalt producerade, arbetsintensiva och lågproduktiva tjänster. Samtidigt sätter EU:s regler vissa gränser för statliga interventioner på området, till exempel på mervärdesskatteområdet.

Prissubventioner riktade direkt till köparen eller indirekt via mervärdesskatter

De fyra fall som vi fokuserar på i studien är subventioner av köp av hushållsnära tjänster i Belgien och i Danmark, samt sänkningar av mervärdesskattesatsen för frisörtjänster i Finland och för turismrelaterade tjänster (inklusive restaurang- och cateringtjänster och hotellboende) på Irland. Urvalet har gjorts utifrån att åtgärderna ska ha införts i den

hushållsnära tjänstesektorn från 1990-talet och framåt, och med syfte att påverka sysselsättningen. Vi beskriver de huvudsakliga resultaten från de fyra fallstudierna och vilka slutsatser man i olika utvärderingar har dragit av dessa resultat.

De europeiska erfarenheterna varierar

I *Belgien* visar utvärderingar av det belgiska tjänstekupongsystemet att företag som erbjuder statligt subventionerade hushållstjänster år 2013 sysselsatte drygt 149 000 individer, varav nästan alla var kvinnor och drygt hälften var kortutbildade. En dryg tredjedel av de anställda i tjänsteföretagen var arbetslösa före reformen. Utvärderingarna kan däremot inte med säkerhet svara på i vilken utsträckning subventionen skapar nya arbetstillfällen, om svarta hushållstjänster omvandlas till vita, eller om köparna ökar sitt arbetsutbud. Den är också en dyr reform och tung att administrera, då subventionen ges genom ett kupongsystem och ett skatteavdrag.

I *Danmark* var utvärderingsfrågan hur möjligheten till skatteavdrag för hantverkartjänster påverkar arbetsutbudet hos köparna av tjänsterna. Utvärderingen visar att det inte finns några signifikanta effekter på arbetsutbudet för dem som använder sig av systemet. De danska erfarenheterna visar också att det finns stora skillnader på fackkunskap hos utförarna för de olika typerna av tjänster inom systemet, vilket medför skillnader i priskänslighet. Tjänster som kräver en hög grad av fackkunskaper (till exempel elarbeten) är relativt prisokänsliga, medan sådana tjänster som inte kräver fackkunskaper i lika hög grad (till exempel städning) är mer priskänsliga.

När det gäller sänkningarna av mervärdesskattesatserna i *Finland* respektive på *Irland* visar utvärderingarna att ungefär hälften av skattesänkningarna slog igenom på konsumentpriserna. I fråga om sysselsättningseffekter ser erfarenheterna olika ut. I Finland kan utvärderingen inte fastställa någon effekt, medan utvärderingarna på Irland visar en sysselsättningsökning om mellan 4 800–8 900 arbetstillfällen. Sannolikt spelar det roll att frisörtjänster som det finländska fallet avsåg är en relativt prisokänslig tjänst.

Vilka slutsatser kan vi dra?

Erfarenheterna från våra europeiska grannländer visar att hur framgångsrika branschspecifika skattelättnader är i termer av ökad sysselsättning och ökat arbetsutbud beror på olika faktorer. Beslutsfattare behöver analysera hur priskänslig den tjänst är som man önskar subventionera, samt hur enkelt det är för hushållen att ersätta tjänsten med eget arbete. Här visar de belgiska och danska exemplen att hur stor subvention som staten erbjuder också har betydelse, samtidigt som det är viktigt att ställa effekterna i relation till kostnaderna – i termer av ökade administrativa utgifter och uteblivna skatteintäkter.

Vår studie visar också att även om subventioner av hushållsnära tjänster är vanligt förekommande i europeiska länder, saknas i många fall kontrafaktiska studier som med säkerhet kan visa vilka effekter som interventionerna för med sig. Det innebär att även om det finns flera europeiska fall av branschspecifika subventioner kan vi inte med säkerhet dra några generella slutsatser om huruvida de på ett kostnadseffektivt sätt medför att nya arbetstillfällen skapas och arbetslösa får jobb, om svarta tjänster omvandlas till vita eller om köparna av tjänsterna ökar sitt arbetsutbud. Utvärderingarna ger heller inte underlag för slutsatser om eventuella snedvridande effekter och påverkan på andra branscher.

Summary

This study – *Branch-specific tax reductions—An international comparison* – is part of the Swedish Agency for Growth Policy Analysis', Growth Analysis, framework project *Do branch-specific tax reductions promote growth?* The framework project investigates the so-called RUT (cleaning, maintenance and laundry) and ROT (home repairs, conversion, extension) tax deductions. The project includes descriptive statistical analyses and effect evaluations, focusing on companies and employees who perform the services subject to tax reductions. In this study, we have looked beyond Sweden's borders to two Nordic countries and two other EU countries that have introduced different kinds of tax reductions for labour intensive household services. The selection of countries was mainly governed by the requirement that the initiatives studied had been evaluated with a focus on their job-creating effects.

Tax subsidies of household services are expected to increase employment

A common argument in favour of tax reductions for household services is the expectation that they will lead to a transfer from do-it-yourself work, or undeclared work, to formal paid employment. The tax reduction is thus assumed to reduce the distortion that exists between the taxed and untaxed sectors. Promoting the demand for taxed services is in the long run expected to lead to increased employment, partly due to increased demand for labour in these sectors, and partly due to an increase in hours worked among purchasers of these services.

There are a number of factors that decide the extent to which employment is affected by branch-specific tax reductions or subsidies. According to economic theory, in order to have an effect, tax reductions should be applied to price-sensitive services, which often have close substitutes, and to highly competitive branches of industry.

Tax subsidies also have crowding out effects

There are certain risks involved in broadly based initiatives such as tax reductions aimed at entire branches of industry. Above all, there is a risk of crowding out effects. For example, lowering the tax rates applicable to services that are close substitutes for do-it-yourself services, such as work in the household, leads to a distortion away from other taxed market consumption. Increased demand for labour in a subsidised branch can also lead to a risk of redistribution of resources away from more productive branches.

A common European question

Public intervention to support labour-intensive household sectors has been discussed for several decades and has been introduced in various forms and at various times in several European countries. However, the discussion gained greater relevance after the financial crisis of autumn 2008. Within the EU, the European Commission is acting to promote discussion and policy development to create jobs in sectors with locally produced, labour-intensive and low-productivity services. At the same time, EU legislation sets certain limits for government intervention in this area, for example on value added tax (VAT) rates.

Price subsidy aimed directly at the buyer or indirectly via VAT

The four cases that we focus on in the study are subsidies for the purchase of household services in Belgium and Denmark, and reductions in the VAT rate on hairdressing services in Finland, and on tourism related services (including restaurant and catering services and

hotel stays) in Ireland. The basis of this selection is that the measures were introduced in the household services sector from the 1990s onward and that their purpose is to impact employment. We describe the main results from the four case studies and what conclusions that have been drawn from these results in the different evaluations.

Experiences in Europe vary

In *Belgium*, the evaluation of the Belgian services coupon system shows that, in 2013, companies that offered household services subsidised by the government employed approximately 149,000 people, almost all of whom were women and approximately half of whom had low formal education. About one third of those employed by the services companies had been unemployed prior to the reform. On the other hand, the evaluations cannot say with certainty to what extent the subsidies create new jobs, whether undeclared household services are replaced by declared services or whether the buyers increase their labour market participation. It is also an expensive reform and costly to administer, since the subsidy is given through a coupon system and a tax deduction.

In *Denmark*, the evaluation question was how the opportunity for tax deductions for housing repairs affects the labour market participation of the buyers of the services. The evaluation shows that there are no significant effects in this respect. Experiences in Denmark also show that there are great differences in what knowledge and skills among those who perform the different types of subsidised services demand of employees within the system, which leads to differences in price sensitivity. Services that require a high level of knowledge and skills (electrical work for example) are relatively insensitive as regards price, while services that require less knowledge and skills (such as cleaning) are more price sensitive.

As regards the reduction in VAT rates in *Finland* and in *Ireland*, the evaluations show that approximately half of the tax reductions were passed on to consumers. When it comes to effects on employment, experiences differ. In Finland, the evaluation cannot determine any effect, while the evaluation in Ireland shows an increase in employment of between 4,800 and 8,900 jobs. In this respect it is probably significant that hairdressing services, as in the Finnish case, are relatively insensitive as regards price.

What conclusions can we draw?

The experiences of our European neighbours show that how successful branch-specific tax reductions are in terms of increasing employment and productivity depends on a number of factors. Decision makers must analyse how price sensitive the services that they wish to subsidise are, as well as how easy it is for households to replace the services with do-it-yourself work. The Belgian and Danish examples show that the size of the subsidy offered by the government is also of significance, while it is also important to look at the effects in relation to costs—in terms of increased administrative expenditure and loss of tax revenues.

Our study also shows that, even though subsidies for household services are common in European countries, in many cases there is a lack of contrafactual studies that could show with more certainty what effects the interventions have. This means that we cannot with certainty draw any general conclusions as to whether they lead to new jobs being created and the unemployed finding work in a cost effective way. Neither do the evaluations provide any basis for conclusions whether undeclared work is converted into formal, paid employment or whether the buyers of the services increase their working hours, or on potential distortionary effects or impacts on other industries and branches.

1 Inledning

I Sverige har skattelättnader för vissa arbetsintensiva och hushållsnära tjänster införts vid olika tillfällen, i syfte att öka sysselsättningen och skapa tillväxt. År 2007 infördes möjligheten för privatpersoner att få en skattereduktion för vissa hushållstjänster (RUT-avdraget) och från december 2008 återinfördes skattereduktionen för renoveringsarbeten på bostäder (det så kallade ROT-avdraget hade tidigare införts av konjunkturpolitiska skäl under omgångar på 90-talet och 2004–05). I januari 2012 sänktes mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster i Sverige från 25 till 12 procent. Från år 2017 sänktes även mervärdesskattesatsen på reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne från 25 procent till 12 procent.

Ett vanligt argument för skattereduktioner för hushållsnära tjänster är att de förväntas leda till en växling från gör-det-själv-arbete (eller svartarbete) till förvärvsarbete, och därmed till ökad varaktig sysselsättning och lägre strukturell arbetslöshet. Ett problem med stöd till hushåll och företag genom särregler på skatteområdet (så kallade skatteutgifter) är att de gör skattesystemet mindre enhetligt och mer komplext. Skatteutgifter kan dock vara motiverade om de leder till förbättrad samhällsekonomisk effektivitet och ökad sysselsättning.

Inom ramprojektet *Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?* undersöker Tillväxtanalys RUT- och ROT-avdragen, genom deskriptiva analyser och effektutvärderingar, med fokus på de företag och anställda som utför tjänsterna. En deskriptiv analys av RUT-reformen publicerades under 2018 (Tillväxtanalys PM 2018:12).¹ Tidigare har myndigheten utvärderat den sänkta mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster (Tillväxtanalys Rapport 2015:10 och Rapport 2014:01).

Denna typ av åtgärder som syftar till att öka hushållens efterfrågan på hushållsnära tjänster är inget unikt för Sverige utan förekommer både i våra nordiska grannländer och i andra länder i Europa. För att sätta RUT- och ROT-avdragen i ett större sammanhang redovisar Tillväxtanalys i detta PM några exempel på internationella erfarenheter av användandet av skattesubventioner för hushållsnära tjänster, samt potentiella risker och fördelar med denna typ av riktade subventioner avseende produktivitet, undanträngning och effekter på konkurrens.

1.1 Avgränsningar och metod

I detta PM fokuserar vi på fyra fall av branschspecifika skattelättnader i fyra europeiska länder; Belgien, Danmark, Finland och Irland. Urvalet skedde utifrån att åtgärderna skulle ha införts i den arbetsintensiva och hushållsnära tjänstesektorn från 1990-talet och framåt, och syfta till att påverka sysselsättningen. Urvalet av fallstudier styrdes delvis av kravet att de studerade insatserna ska ha utvärderats med fokus på insatsens sysselsättningseffekter.

Utöver ovanstående kriterier begränsades också urvalet av en önskan att inte få med länder med allt för stora skillnader i ekonomisk struktur eller skattesystem i jämförelse med Sverige. I slutändan var det framförallt kvaliteten på utvärderingarna som var den avgörande faktorn i urvalsprocessen.

Studien baseras på dokumentstudier och kompletterande intervjuer med två till tre personer i respektive land. Intervjupersonerna är forskare eller utredare, tjänstemän vid nationella

¹ I denna första delstudie i ramprojektet redovisas en deskriptiv analys av näringslivs- och sysselsättningsförändringar med fokus på företag, företagare och anställda som utför RUT-tjänster.

och regionala myndigheter och representanter för olika branschorganisationer i de länder som studeras.

Hushållsnära tjänster definieras på olika sätt i olika sammanhang och kan omfatta en stor flora av tjänster. De studerade exemplen gäller tjänster som i den svenska kontexten omfattas av RUT- och ROT-avdragen, men också frisörtjänster samt restaurang- och cateringtjänster. Samtliga tjänster har den egenskapen att det är tjänster som efterfrågas av hushållen och som kan ersättas med deras eget arbete. Eftersom det handlar om olika typer av tjänster omfattas varierar kraven på yrkeskunna och utbildningsnivå, vilket innebär att det är olika enkelt för hushållen att göra arbetet själva.

1.2 Disposition

Rapporten innehåller två huvuddelar. Den första delen, kapitel 2, innehåller en övergripande diskussion om hur man kan motivera branschspecifika skattelättnader utifrån ekonomiska teorier. Denna del beskriver tre huvudtyper av interventioner: sänkning av mervärdesskattesatser, prissubventioner och sänkta löneskatter (arbetsgivaravgifter).

Den andra delen i rapporten inleder med att kort beskriva det europeiska sammanhanget (kapitel 3). I kapitel 4 beskriver vi de huvudsakliga resultaten från de fyra fallstudierna och vilka slutsatser man i olika utvärderingar har dragit av dessa resultat: subventioner av hushållsnära tjänster i Danmark och i Belgien samt sänkningar av mervärdesskattesatsen för turismrelaterade tjänster i Irland och för frisörtjänster i Finland. För var och en av dessa fallstudier diskuterar vi bakgrunden och motiven till skattelättnaden, innebörden i reformen, frågan om hur utvärderingen har lagts upp och genomförts, utvärderingens resultat samt hur exempelvis branschföreträdare, företrädare för myndigheter och forskare idag ser på effekten av skattelättnaderna.

I kapitel 5 diskuterar vi möjliga slutsatser från den teoretiska delen och från fallstudierna.

2 Skattelättnader i vissa branscher – en teoretisk diskussion

Enligt de riktlinjer för skattepolitiken som har beslutats av riksdagen är skattepolitikens främsta syfte att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Vid sidan av att säkra skatteintäkter ska skattesystemet även skapa förutsättningar för bland annat en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Skattepolitiken styrs även av ett antal vägledande principer, däribland att skattereglerna ska vara generella och tydliga och att reglerna ska vara hållbara i förhållande till EU (prop. 2014/15:100, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254).

Skatteutgifter, såsom skatteavdrag och reducerade mervärdesskattesatser riktade mot specifika branscher, går emot principen om att skattereglerna ska vara generella och tydliga. De minskar därigenom enhetligheten och ökar komplexiteten i skattesystemet. I vissa fall kan skatteutgifter vara motiverade, om de bidrar till en förbättrad samhällsekonomisk effektivitet eller ligger i linje med riksdagens riktlinjer för skattepolitiken (regeringens skrivelse 2017/18:98).

De skattetyper som lagstiftaren kan välja på är direkta och indirekta skatter. Direkta skatter är skatter som läggs på individens eller organisationens intäkter, såsom inkomstskatter, arvskatter eller olika företagsskatter, till exempel arbetsgivaravgifter. Indirekta skatter är skatter som läggs på konsumtion av varor eller tjänster. Hit räknas till exempel mervärdesskatter, tullar och punktskatter.

I princip är tre typer av branschspecifika interventioner tänkbara:

- en branschspecifik sänkning av mervärdesskattesatsen
- en riktad prissubvention, genom exempelvis ett skatteavdrag riktat mot kunden eller ett kupongsystem där staten subventionerar köpet av tjänsten i fråga,
- en branschspecifik sänkning av löneskatter, genom exempelvis sänkta arbetsgivaravgifter.

Syftet med detta kapitel är att utifrån ekonomiska teorier förklara hur skattelättnader och andra offentligfinansierade subventioner för arbetsintensiva tjänster är tänkta att fungera, i synnerhet hur de kan antas påverka sysselsättningen.

2.1 Fyra faktorer som påverkar pris och sysselsättning

Hur en intervention påverkar priset och därmed sysselsättningen beror i grova drag på fyra faktorer eller effekter:

Övervältringseffekten/prisgenomslag: I de fall där en subvention riktar sig till företagen finns ett utrymme för företagen att ”välja” i hur stor utsträckning skattelättnaden får slå igenom på konsumentpriset. Storleken på prisövervältringen beror i allmänhet på hur konkurrensen i branschen ser ut. På en marknad med bristande konkurrens är det rimligt att anta att en större del av subventionen kommer att tillfalla företagen. Motsatsvis gäller att på en marknad med hög konkurrens är det rimligt att anta att en större del tillfaller konsumenten. Därtill tyder studier på att prisgenomslaget är avtagande över tid. När det gäller den sänkta mervärdesskattesänkningen på restaurangtjänster i Sverige har studier

visat att priserna blev 5 procent lägre än de skulle varit utan sänkningen, vilket innebär att ungefär hälften av sänkningen övervältrades på konsumentpriserna.²

Efterfrågans priselasticitet: Generellt ökar efterfrågan när priset på en tjänst sänks.³ Hur stort genomslag en prissänkning har på efterfrågan är dock avhängigt tjänstens priselasticitet eller priskänslighet. Om tjänstens/varans priselasticitet är hög kan det förväntas att en prissänkning leder till en förhållandevis stor påverkan på efterfrågan. Det motsatta förhållandet gäller om priselasticiteten är låg.

Varans/tjänstens utbytbart: En egenskap som påverkar priskänsligheten, och därigenom hur stor efterfrågeökningen blir, är substituerbarheten mellan olika tjänster. Substituerbarheten för de hushållsnära tjänster som detta PM fokuserar på består främst av att kunden utför tjänsten själv (till exempel städar eller renoverar sin egen bostad), alternativt att man anlitar någon svart. Om det finns en hög substituerbarhet, kan det förväntas att en prissänkning leder till en relativt stor påverkan på efterfrågan av tjänsten.

Efterfrågeökningens effekter på sysselsättningen: En ökad efterfrågan på en tjänst kan också leda till ökad sysselsättning. Hur stor den effekten blir beror på i vilken grad det krävs att företagen genomför nyanställningar för att möta den ökade efterfrågan. Faktorer som påverkar sysselsättningen är exempelvis företagets kapacitetsutnyttjande, graden av effektivitet och möjligheter att substituera mellan produktionsfaktorer (exempelvis genom automatisering). Sysselsättningseffekten kommer även att bero på hur lätt det är att finna arbetskraft, det vill säga utbudet av arbetskraft. En annan tänkbar effekt som också påverkar sysselsättningen är att hushåll som köper tjänster får tid över för annat och väljer att öka sitt antal arbetade timmar.

2.2 Teoretiska förklaringsmodeller till sysselsättningseffekter vid skattelättnader och prissubventioner

Enligt den optimala beskattningsteorin ska skatt sättas så att den samhällsekonomiska effektiviteten och sysselsättningseffekterna maximeras.⁴

En grundläggande idé inom ekonomisk teori är att specialisering på olika arbetsuppgifter leder till högre produktivitet och ett mervärde genom utbyte av varor och tjänster på marknader. Givet att hushållens produktion har en lägre produktivitet än marknadsproduktionen är det mer effektivt att köpa tjänsten. Om endast marknadsproducerade tjänster, och inte hushållens egenproduktion av samma tjänst, beskattas skapas dock en skillnad mellan det pris som köparen betalar och det pris som säljaren får. Beskattningen av en vara eller en tjänst medför en så kallad skattekil och en snedvridning uppstår. Jordahl och Stenkula (2009) identifierar tre strategier för att undvika en skatt; utföra tjänsten själv, handla på den svarta marknaden eller handla utomlands. Ju större skattekil för en tjänst är, desto större incitament har hushållen att utföra arbetet själva eller köpa tjänsten svart. Därmed uppstår produktivitetstförluster.

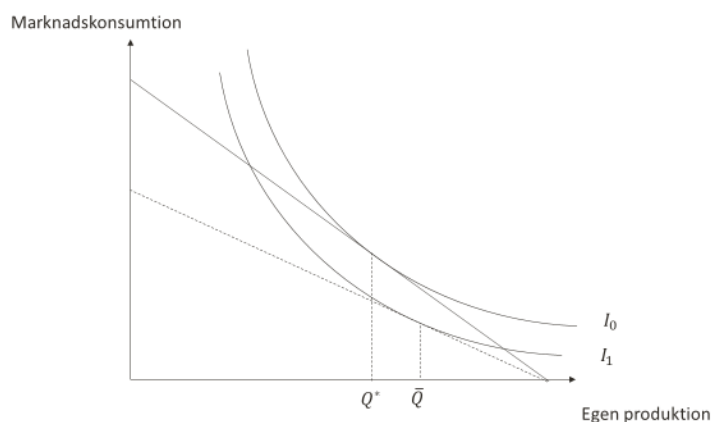
Figur 1 visar alla möjliga kombinationer av egen produktion eller köp av en tjänst på en marknad och illustrerar hur hushållets preferenser mellan att utföra tjänsten själv och att köpa den på marknaden förändras vid beskattning.

² För utvärderingar av sänkningar av mervärdesskattesatser i Sverige se exempelvis Konjunkturinstitutet (2015) och Tillväxtanalys (Rapport 2015:10 och Rapport 2014:01).

³ Förutom för vissa typer av varor och tjänster såsom ”Veblen-varor” (ofta statusvaror) eller ”Giffen-varor” (varor med dyrare substitut) där efterfrågan istället ökar vid en prisökning.

⁴ Se t.ex. bilaga 12 till LU2011 och Mankiw m.fl. (2009).

Figur 1 Hushållets val mellan att producera en tjänst själv eller införskaffa den på en marknad



Källa: SOU 2011:70

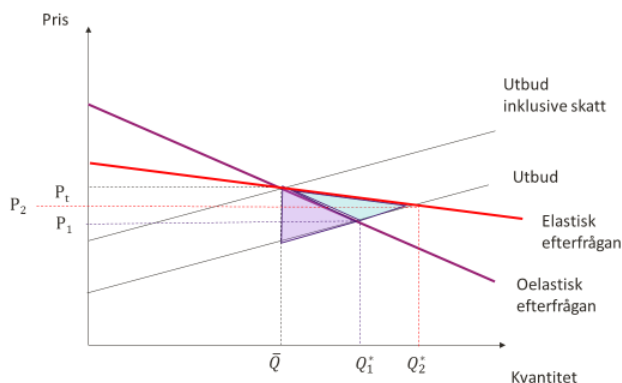
Den heldragna linjen representerar budgetlinjen när inga skatter förekommer på tjänsten. Hushållet kommer att konsumera den mängd av respektive tjänst där indifferenskurvan⁵ (I_0) tangerar budgetlinjen. När tjänsten beskattas antas budgetlinjen ändras till den streckade linjen. Hushållet har därmed inte längre råd att konsumera lika mycket av tjänsten på marknaden och kommer i stället att konsumera tjänsten där den nya budgetlinjen tangerar indifferenskurvan I_1 . Jämfört med den tidigare marknadsvikten kommer hushållet att konsumera mer egenproduktion. Det enskilda hushållets välfärd förlust beror på hur indifferenskurvorna och budgetlinjen ser ut. Vid en minskning eller subvention av skatten inträffar således det omvända, det vill säga egen produktion av tjänsten eller varan ersätts med marknadskonsumtion. (SOU 2011:70).

Hur prisökänslig en vara eller en tjänst är påverkar hur beskattningen bör utformas för att vara optimal. Ramsey (1927) argumenterade för att varor och tjänster som är relativt prisökänsliga ska beskattas högre än varor och tjänster som är relativt prisökänsliga (Ramsey-regeln), vilket än idag betraktas som utgångspunkt för hur konsumtionsskatter kan utformas optimalt. Ofta betraktas en tjänst som prisökänslig om det finns få nära substitut, som är fallet för tjänster som kräver specialistkunskaper; till exempel tandläkare, frisörer och elektriker. Det omvända gäller för en prisökänslig vara eller tjänst, det vill säga en vara som ofta har många nära substitut, som till exempel restaurangtjänster.

Figur 2 illustrerar hur en skatt påverkar marknaden för två olika tjänster; en prisökänslig (oelastisk) tjänst (illustreras av den lila efterfrågekurvan), och en prisökänslig (elastisk) tjänst (illustreras av den röda efterfrågekurvan).

⁵ Indifferenskurvan anger vid vilka kombinationer av två nyttigheter (tjänster i detta fall) hushållet eller individen är lika nöjd (indifferent)

Figur 2 Marknaden för två beskattade tjänster



Källa: Kontigo

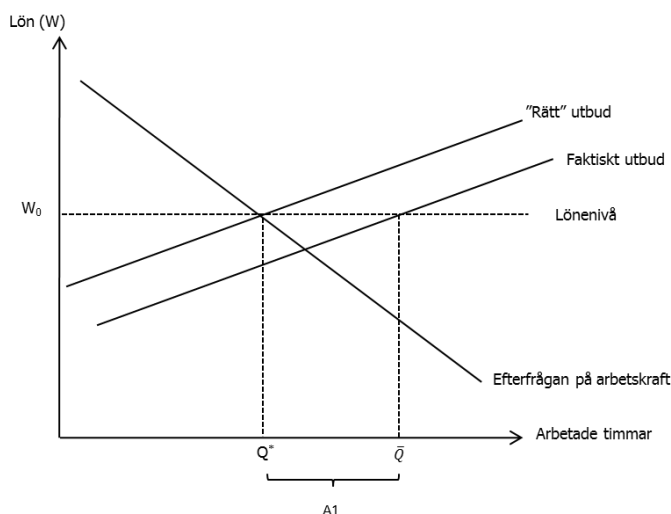
Figuren illustrerar konsumenternas vilja att på en marknad utan beskattning betala priset P_1 respektive P_2 för kvantiteten Q_1^* respektive Q_2^* (marknadsjämvikter) av en vara eller tjänst. När tjänsterna beskattas antas utbudskurvan förskjutas uppåt, motsvarande skattens storlek, och marknaden får en ny jämvikt vid priset P_t och kvantiteten \bar{Q} . Den nya jämvikten innebär ett högre marknadspris till en lägre producerad kvantitet. Skillnaden mellan priset P_1 respektive P_2 och P_t är den del av skatten som övervältras på konsumentpriset. Ju flackare lutningen är på efterfrågekurvan desto priskänsligare är tjänsten. En skatteökning för en priskänslig tjänst påverkar den konsumerade kvantiteten mer och prisövervältringen på konsumenten blir mindre jämfört med en prisokänslig tjänst.

Den förlorade produktionen och konsumtionen som följs av skatten innebär välfärdsförluster, vilket illustreras av de färgade trianglarna. För den prisokänsliga tjänsten motsvarar välfärdsförlusten den lila triangeln medan välfärdsförlusten för den priskänsliga tjänsten utgörs av både den lila samt den turkosa triangeln. Detta eftersom skatteförändringen är densamma, medan hur mycket som säljs (kvantiteten) påverkas i större utsträckning. En skatt som läggs på en tjänst där efterfrågan är priskänslig kommer således resultera i större välfärdsförluster. Att i högre grad beskatta prisokänsliga tjänster antas således innebära lägre välfärdsförluster för samhället. Omvänt gäller då att för priskänsliga varor och tjänster finns utrymme för relativt större välfärdsvinster vid en skattesänkning.

Utifrån denna teoretiska grund har det argumenterats för att tjänster som är nära substitut till sådant arbete som hushållen kan utföra själva bör ha en lägre beskattning eller subventioneras på annat sätt (Klein & Olovsson, 2015). Ett argument för att införa branschspecifika skattelättnader är alltså att minska de snedvridningar som finns mellan beskattad och obeskattad sektor. Däremot innebär en lägre beskattning av marknadstjänster som är nära substitut till hemarbete en ny snedvridning gentemot övrig beskattad marknadskonsumtion.

Den konsumtionsförflyttning som sker genom branschspecifik beskattning antas även påverka sysselsättningen i branschen, vilket illustreras i figur 3.

Figur 3 Sambandet mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft vid olika lönenivåer



Källa: Tillväxtanalys

Figur 3 illustrerar relationen mellan företagens efterfrågan på arbetskraft och den arbetskraft som utbuds vid olika lönenivåer (W), samt vilka effekter en ”störning” på arbetsmarknaden får för sysselsättning och arbetslöshet (antalet arbetade timmar). Störningen i vårt exempel består av att det finns ett överutbud på arbetskraft, det vill säga det finns fler personer som är villiga att arbeta vid olika lönenivåer än vad företagen efterfrågar.

I figuren representerar ”rätt utbud” det utbud som skulle krävas för att tillgodose marknadens efterfråga på arbetskraft. Jämvikten Q^* motsvarar därför den bästa samhällsekonomiska lösningen. Det faktiska utbudet av arbetskraft reflekterar hur många som är villiga att arbeta vid olika lönenivåer. Den arbetslöshet som uppstår när det råder överutbud på arbetskraft, $A1$, är skillnaden mellan den efterfrågande arbetskraften Q^* och den utbudna \bar{Q} vid den aktuella lönenivån W_0 . En marknad där fler är villiga att arbeta till den rådande lönen kan vara ett skäl till att staten subventionerar en bransch med syfte att öka sysselsättningen.

Vid en åtgärd som stimulerar efterfrågan på arbetskraft, exempelvis genom en skattelättnad som sänker priset på tjänsten, kan företagen behöva anställa fler personer för att möta den nya högre efterfrågan. Det leder till att efterfrågekurvan skiftar åt höger och att arbetslösheten, avståndet mellan Q^* och \bar{Q} , minskar. Om vi antar att vi från början befinner oss i samhällsekonomisk jämvikt Q^* kommer denna stimulering av efterfrågan på arbetskraft att leda till välfärd förluster. Om vi innan åtgärden istället befinner oss till vänster om Q^* skulle stimuleringen av efterfrågan på arbetskraften leda till minskning av arbetslösheten utan en välfärd förlust.

2.3 Teoretiska utfall vid olika typer av branschspecifika skattelättnader

I detta avsnitt redogör vi för de teoretiska mekanismerna och tänkta utfall för sysselsättningen vid olika typer av branschspecifika interventioner. Att använda sig av löneskatter, såsom arbetsgivaravgifter, för att stimulera sysselsättningen skiljer sig från de andra

metoderna genom att minska arbetskraftens relativpris. Vi kommer därför även kortfattat beskriva de teoretiska mekanismerna bakom en sådan insats.

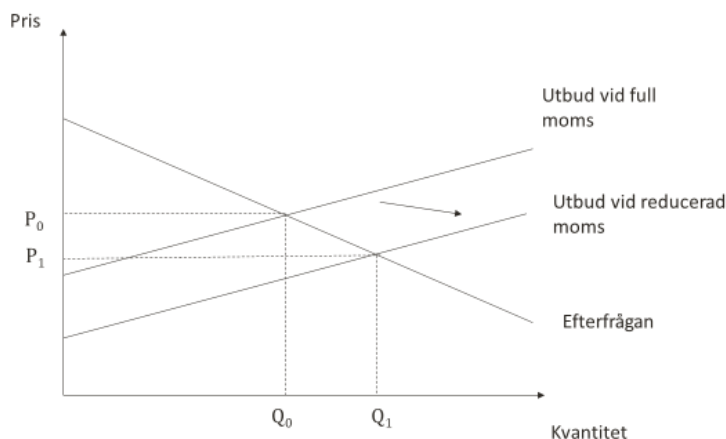
Sänkning av mervärdesskatten

Hur utfallet av en sänkning av mervärdesskattesatsen blir är avhängigt hur företaget agerar. Företaget kan använda sänkningen för att sänka konsumentpriserna i syfte att öka marknadsandelarna. Företaget kan även välja att öka sina arbetskraftskostnader (genom exempelvis nyanställningar), sitt kapital (genom exempelvis investeringar i realkapital) eller sin produktion (genom exempelvis förnyade eller förbättrade råvaror i produktionen). Det senare kan vara rationellt utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv, om företaget förväntar sig att det på längre sikt leder till ökade vinster. En tredje möjlighet är att företaget använder det ekonomiska utrymmet till att öka de egna vinsterna på kort sikt.

De förhöjda vinstmarginalerna ökar incitamenten för nya företag att träda in på marknaden samtidigt som det leder till att färre företag lämnar marknaden. Detta leder till en större företagsstock och en större konkurrens på marknaden, vilket pressar ner vinsterna till en ny långsiktig jämviktsvinst.

Om företaget väljer att använda sänkningarna av mervärdesskattesatsen för att sänka priserna leder det till ett ökat utbud av tjänsten på marknaden. Detta illustreras i figur 4 av att utbudskurvan skiftar utåt, det vill säga samma kvantitet bjuds ut till ett lägre pris. Storleken på skiftet av utbudskurvan beror på hur mycket priset sänks. En större prissänkning ger en relativt större effekt på utbudskurvan.

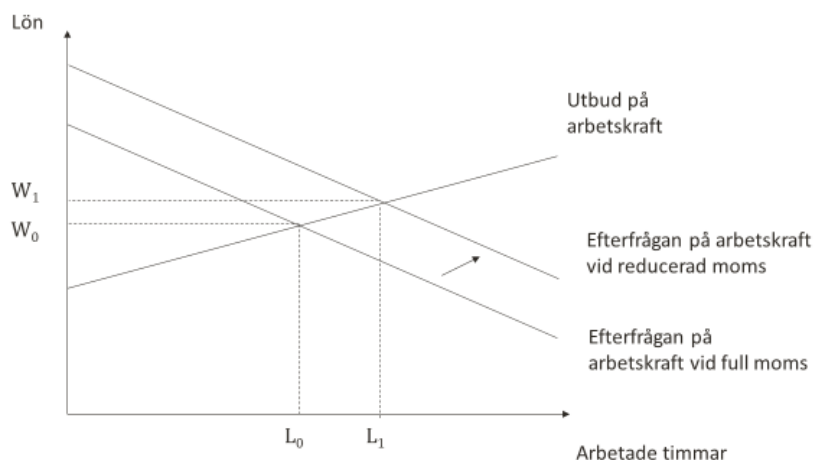
Figur 4 Utbudsförändringar vid en sänkning av mervärdesskattesatsen



Källa: Kontigo

Givet det nya utbudet av tjänsten på marknaden justeras priset efter konsumenternas efterfrågan. För att kunna producera en större mängd av tjänsten behöver företagen tillföra resurser. En möjlighet är att anställa fler, vilket innebär att efterfrågan på arbetskraft skiftar upp (se figur 5).

Figur 5 Mekanismerna på arbetsmarknaden vid en sänkning av mervärdesskattesatsen



Källa: Kontigo

Hur stor denna påverkan på sysselsättningen blir beror på flera faktorer. Några av dessa faktorer diskuteras nedan.

En faktor som påverkar sysselsättningen handlar om i vilken utsträckning sänkningen tillfaller konsumenten. Hur mycket av sänkningen som övervältras på konsumentpriset beror bland annat av priskänsligheten och konkurrensförhållandena. Om varan eller tjänsten är priskänslig kan företagen vinna relativt stora marknadsandelar vid en prissänkning, vilket skapar incitament att genomföra prissänkningar. I detta fall kommer således en större del av momssänkningen att slå igenom i priser och därmed tillfalla konsumenten. Om däremot tjänsten är prisokänslig finns svaga incitament att påverka priserna, eftersom det endast resulterar i kvantitetsmässigt mindre förändringar. I sådana fall tillfaller endast en mindre del av sänkningen konsumenten.

Vid perfekt konkurrens är chansen större att konsumentpriserna pressas ned motsvarande hela reduktionen. Det lägre priset ökar efterfrågan och för att möta efterfrågan behöver företagen öka mängden insatsvaror. Om kapitalet antas vara konstant på kort sikt kommer detta att avspeglas i nyanställningar eller fler arbetade timmar. Tjänsteföretag är ofta mer arbetskraftsintensiva, vilket innebär ytterligare koncentration mot ökat antal arbetade timmar (i motsats till ökade kapitalinvesteringar).

Råder inte perfekt konkurrens kommer däremot inte hela momssänkningen övervältras på konsumentpriset. Istället kommer företaget använda en del av det ekonomiska utrymmet till högre vinster och löner till ägarna av företaget. Ett alternativ till att existerande företag växer är att nya företag etableras på marknaden. Detta är speciellt troligt om inträdeshindren är låga och hindren små mot att lämna marknaden.

Vid den andra ytterligheten råder monopol och det finns ingen konkurrens. Ett exempel på omständigheter som skulle kunna liknas vid monopol, eller åtminstone låg konkurrens, är tjänstemarknaden i svenska glesbygdskommuner. Utan konkurrens finns inga incitament att sänka priserna och hela sänkningen kommer då istället tillfalla företagsägarna i form av ökade vinster. Vid låga inträdesbarriärer kan vi dock förvänta oss ett ökat inträde av företag på marknaden, vilket ökar företagsstocken och leder till en ny vinstjämvikt.

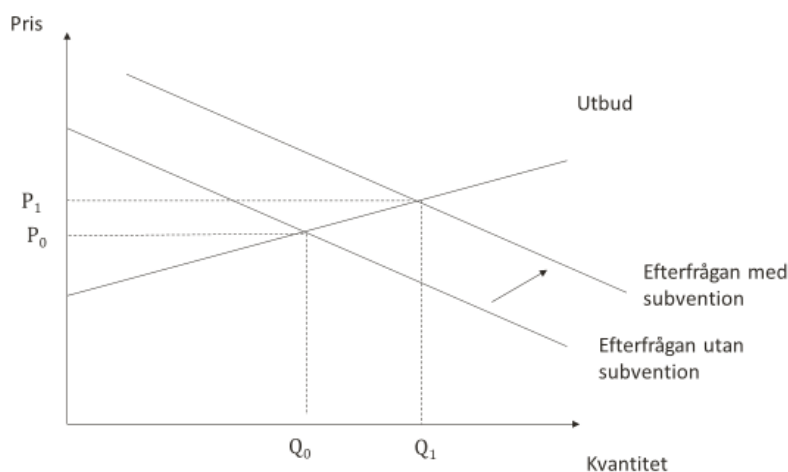
Samspelet mellan priskänsligheten och graden av konkurrens kommer i slutändan avgöra hur mycket av sänkningen som tillfaller konsumenterna och därmed även avgöra hur mycket sysselsättningen påverkas.⁶

Prissubventioner

En prissubvention kan i praktiken genomföras på olika sätt, till exempel genom skatteavdrag (se exemplet Danmark nedan i avsnitt 4.2) eller med ett kupongsystem (se exemplet Belgien nedan i avsnitt 4.3). Implikationerna är dock desamma. Ett skatteavdrag möjliggör för konsumenten att göra avdrag för kostnader kopplade till den subventionerade tjänsten. Ett system med kuponger eller servicecheckar innebär att konsumenterna kan köpa kuponger, motsvarande ett visst antal timmars arbete, till ett lägre pris än den faktiska kostnaden för tjänsten. Mellanskillnaden står det offentliga för. Prissubventioner tillfaller alltså direkt konsumenten.

Prissubventionen innebär att konsumenten i realiteten betalar mindre för samma mängd tjänster än vad som var fallet innan subventionen. En prissubvention kan därför liknas vid en realinkomstökning. Effekten på efterfrågan av tjänsten vid en prissubvention illustreras i figur 6.

Figur 6 Förändringar i utbudet av en tjänst vid en prissubvention



Källa: Kontigo.

Efter prissubventionen betalar konsumenten ett lägre pris för samma kvantitet. Detta innebär att efterfrågekurvan i modellen skiftar utåt. I den nya marknad jämvikten (P_1 och Q_1) efterfrågas en högre kvantitet än tidigare och jämviktspriset på marknaden stiger. Det högre priset genererar högre vinster för de producerande företagen. I fallet med fullständig konkurrens och på längre sikt förväntas det att leda till att nya företag träder in på marknaden.

Hur mycket priset höjs beror återigen på priskänsligheten och graden av konkurrens. Införandet av servicecheckar eller skatteavdrag på en priskänslig tjänst förväntas ha en stor påverkan på kvantiteten, men en mindre på priset. Om däremot tjänsten är prisokänslig

⁶ Naturligtvis befinner sig ingen av de marknader vi studerar i fallstudierna nedan i perfekt konkurrens eller monopol. Utfallet ligger således någonstans mellan de ytterligheter som här är beskrivna.

medför det ett mindre genomslag på kvantiteten och ett större genomslag i form av ökade priser.

Mekanismerna för effekter på sysselsättning är liknande de som illustreras i figur 5. Efterfrågan på arbetskraft ökar och förväntas driva upp sysselsättningen och lönerna. Storleken på denna effekt beror åter igen på hur mycket företagen måste öka arbetskraften för att möta den ökade efterfrågan.

Sänkta löneskatter

En tredje form av branschspecifik skattelättnad är sänkta löneskatter. En sänkning av löneskatterna, såsom arbetsgivaravgifterna, är en direkt lättnad på skatten på arbetskraften hos arbetsgivaren inom den aktuella branschen.⁷ En sänkning av priset på arbete bör, enligt teorin, innebära att efterfrågan på arbete ökar. Effekten av att ett företag anställer fler personer är att det kan producera mer, vilket får till följd att utbudet av tjänster ökar vid ett givet marknadspris.

2.4 Risker och utmaningar vid branschspecifika skattelättnader

En risk med breda insatser såsom skattelättnader riktade mot hela branscher är att det kan förväntas uppstå vissa undanträngningseffekter. Traditionellt delas dessa undanträngningseffekter upp i tre delar:

1. Dödviktseffekter: en anställning skulle ha skett även utan subventionen.
2. Substitutionseffekter: en osubventionerad anställd ersätts av en subventionerad anställd.
3. Rena undanträngningseffekter: sysselsättning trängs undan i andra delar av ekonomin på grund av subventionerad arbetskraft i vissa yrken eller branscher.

Dödviktseffekter kopplade till branschspecifika skattelättnader innebär att de nyanställningar som följer skattelättnaden skulle ha skett även i avsaknad av skattelättnaden. Åtgärden kan då ses som en form av resursslöseri. Hur stor denna risk är, beror på i vilken mån det finns konsumenter som skulle ha köpt tjänsten även utan skattelättnaden. Om skattelättnaden samtidigt leder till en faktisk sysselsättningsökning kan det ta ut dödviktseffekterna. De positiva effekterna av sysselsättningsökningen kan i så fall kompensera för de negativa dödviktseffekterna.

Vid branschspecifika skattelättnader subventioneras hela arbetskraften i den aktuella branschen, till skillnad från de arbetsmarknadspolitiska insatserna subventionerade anställningar, som sänker kostnaden för att anställa vissa individer. Risken för substitutionseffekter blir därmed mindre. Samtidigt utgör subventioner av hela branscher ett trubbigt verktyg för att öka sysselsättningen för individer som står långt från arbetsmarknaden, om de inte samtidigt kan kombineras med riktade individuella subventioner som gör arbetsgivare mer benägna att anställa individer som står längre bort från arbetsmarknaden. Det innebär dock dubbel subventionering från det offentligas sida i dessa branscher.

Ett av huvudproblemen med att subventionera branscher är att det påverkar relativpriserna. Man talar då om rena undanträngningseffekter som uppstår på grund av en konkurrensnedvridning mellan branscher. Förutsatt att skattelättnaden resulterar i en högre

⁷ Se t.ex. Månsson & Quoreshi (2015).

efterfrågan på tjänsten riskerar arbetskraft att förflyttas från en osubventionerad bransch till en subventionerad. Utifrån ett tillväxtperspektiv blir detta problematiskt, om skattelättnaden riktas mot en lågproduktiv bransch som därmed kan få en omfördelning av resurser från mer produktiva branscher. Ett angränsande problem är risken för att arbetskraft låses in i lågproduktiva sektorer, när de skulle kunna användas mer effektivt i andra sektorer. Särskilt bekymmersamt är detta i situationer när det råder brist på arbetskraft.

Ett syfte med branschspecifika skattelättnader som inriktas mot hushållsnära tjänster är att det ska möjliggöra för köparna av tjänsterna att öka sina arbetade timmar. Det är dock långt ifrån självklart att köparna använder tiden som de får över till förvärvsarbete. I så fall blir skattelättnaden en subventionering av köparnas fritid. (Nyberg, 2013)

Ytterligare en risk med branschspecifika skattelättnader är att det kan locka individer att starta företag som inte är bärkraftiga utan subventionen.

3 Den europeiska kontexten

Syftet med det här kapitlet är att ge ytterligare bakgrund till studiens fyra exempel på branschspecifika subventioner genom att sätta in dem i ett europeiskt sammanhang och översiktligt beskriva det EU-rättsliga ramverket.

3.1 Flera EU-länder subventionerar hushållsnära tjänster

Frågan om och hur skattepolitiska och andra offentligfinansierade incitament kan utformas, i syfte att stimulera efterfrågan på hushållsnära tjänster, är en fråga som är gemensam för flera länder i Skandinavien och övriga Europa. Förutom de insatser som har beslutats i Sverige och de exempel som undersöks närmare i detta PM finns även i andra europeiska länder liknande instrument, som genom offentliga subventioner syftar till att stimulera efterfrågan på arbetsintensiva, hushållsnära tjänster: i Frankrike (skatteavdrag för ett stort spektrum av hushållstjänster), Finland (skatteavdrag för hushållstjänster och husrenoveringar), Tyskland (mini-jobs i privata hushåll), och Österrike (tjänstekuponger för hushållstjänster).⁸

Därutöver har flera länder helt eller delvis utnyttjat de möjligheter som finns att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser för vissa arbetsintensiva tjänster. I tabell 1 jämförs skattesatserna för arbetsintensiva och hushållsnära tjänster i ett urval länder. För att ge en bild av nedsättningarnas storlek anges även den normalskattesats som tillämpas av länderna.⁹

Tabell 1 Reducerade mervärdesskattesatser för hushållsnära tjänster i ett urval av länder¹⁰

Kategori av tjänst	BE	IE	FR	NL	AT	FI	SE
Renovering och reparationer av privata bostäder	6 21	13,5	5,5 10 20	6 21	-	-	-
Fönsterputsning och städning i privata hushåll	-	13,5	10 20	6 21	-	-	-
Restaurang- och cateringtjänster	12 21	9	5,5 10	6	10	14	12
Mindre reparationer (t.ex. cyklar, skor, kläder)	6	13,5	-	6	-	-	12
Frisörverksamhet	-	9	-	6	-	-	-
Normalskattesats	21	23	20	21	20	24	25

Källa: EU-kommissionen

Sammanställningen visar att samtliga länder (utom Danmark och Tyskland) tillämpar någon form av reducerad mervärdesskattesats för hushållsnära tjänster i en eller flera kategorier av tjänster, och att samtliga utnyttjar möjligheten att reducera skattesatsen för restaurang- och cateringtjänster. I övrigt varierar praxis mellan länderna när det gäller i hur hög utsträckning som möjligheten utnyttjas.

⁸ Beskrivningar av subventioner inom sektorn för personliga och hushållsnära tjänster i olika europeiska länder finns i Farvaque (2015), som jämför olika europeiska initiativ i syfte att analysera dess jobbskapande potential, och Carbonnier & Morel (red.) (2015), som i flera essäer analyserar resultaten av den förda politiken i ett urval länder.

⁹ För en fullständig redogörelse av mervärdesskattesatser i EU:s medlemsstater se EU-kommissionen (2018).

¹⁰ Tabellen anger i förekommande fall om ett land tillämpar olika skattesatser inom samma kategori av tjänst.

Den politiska diskussionen om det offentliga roll för att stimulera efterfrågan och stödja framväxten av hushållsnära tjänster, och utformandet av olika politiska instrument tog fart i Europa under 1990-talet. Detta gäller både nationellt i olika europeiska länder och inom ramen för det europeiska samarbetet. (Morel, 2015, och Morel & Carbonnier, 2015). Inom EU fick diskussionen förnyad aktualitet efter finanskrisen hösten 2008, som ledde till en kraftigt inbromsad tillväxt, stigande arbetslöshet och stora underskott i de offentliga finanserna runtom i Europa. Att öka sysselsättningen blev därför en central målsättning i Europa 2020, EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning.¹¹

I diskussionen på EU-nivån används begreppet ”personliga tjänster och hushållstjänster” (”personal and household services, PHS”), vilket täcker ett brett spektrum av aktiviteter, från vård och omsorg om barn, äldre och personer med funktionsnedsättningar, till hushållsarbete såsom städning, reparationer i hemmet, trädgårdsskötsel med mera. Gemensamt för dessa tjänster är att det handlar om lokalt producerade, arbetsintensiva tjänster och att kraven på de tekniska färdigheterna hos utförarna av tjänsterna varierar. Vidare handlar det i vissa fall om lågproduktiva tjänster, som medför ökade möjligheter för köparna att fokusera på egna, mer produktiva arbetsuppgifter. (EU-kommissionen, 2012b).

EU-kommissionens hållning, särskilt uttalad efter 2008, är att sektorn för både personliga och omsorgsinriktade respektive hushållsnära tjänster har en stor potential när det gäller att skapa jobbtillfällen. EU-kommissionen har därför på olika sätt agerat för att stimulera den offentliga debatten och policyutvecklingen på området. Bland annat genom olika policyunderlag som syftar till att belysa sektorns potential och peka ut möjliga vägar framåt. Kommissionen har även tagit initiativ till ett samråd om sysselsättningspotentialen för hushållsnära tjänster (EU-kommissionen, 2012b).

EU:s medlemsstater har generellt återhämtat sig efter finanskrisen 2008 och visar nu både stigande tillväxt och sjunkande arbetslöshet, vilket kan vara en förklaring till att trycket i frågan visar tecken på att ha avtagit. Det finns dock fortfarande betydande skillnader i sysselsättningsgrad och arbetslöshet, mellan EU:s medlemsländer och mellan högt kvalificerade respektive kortutbildade arbetstagare. (EU-kommissionen, 2017a och Eurostat, 2018) I den årliga tillväxtöversikten för år 2018 rekommenderar EU-kommissionen (2017b) därför medlemsländerna att bland annat sänka trösklarna till arbetsmarknaden, särskilt för utsatta grupper, samtidigt som de rekommenderas att höja arbetstagares produktivitet genom satsningar på ett ökat deltagande i vuxenutbildning och andra insatser som syftar till att utveckla färdigheter som efterfrågas av arbetsgivare.

3.2 EU:s regler sätter vissa ramar

Vid utformningen av olika nationella system för branschspecifika subventioner via skattesystemet behöver de ramar som bestäms av EU:s regelverk beaktas. Generellt har EU begränsade befogenheter när det gäller skattepolitiken, men det finns vissa EU-rättsliga aspekter att ta hänsyn till, vilket detta avsnitt översiktligt redovisar.

Direkta skatter

Området för direkta skatter omfattas av medlemsstaternas kompetens. Medlemsstaterna är dock skyldiga att respektera unionsrätten vid utövandet av denna kompetens, till exempel EU:s regler om likabehandling och fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital på

¹¹ Se Europeiska rådets slutsatser från Bryssel den 17 juni 2010 och EU-kommissionen (2012a).

den inre marknaden.¹² Vid utformningen av regler om skattelättnader för företag kan till exempel hänsyn behöva tas till EU-rättens bestämmelser om etableringsfrihet och likabehandling.

Vid reformer som avser direkta skatter kan också frågor om reformen är förenlig med EUF-fördragets regler om förbud mot statligt stöd (artikel 107–109) aktualiseras. Med statligt stöd avses enligt artikel 107.1 olika slags stöd, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (det så kallade selektivitetskriteriet), om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I artikel 107.2–3 finns flera undantag från detta förbud. Ett stöd som omfattas av artikel 107.1 är otillåtet om det införs utan att kommissionen har underrättats om och godkänt stödet, om det inte är fråga om så kallade stöd av mindre betydelse.

EU-kommissionen framhåller att stöd som riktar sig till individer eller allmänna åtgärder som omfattar alla företag inte träffas av förbudet och inte utgör statsstöd.¹³ Skatter är vanligtvis generella till sin karaktär och gynnar inte ett visst företag eller viss produktion, varför EU:s statsstödsregler sällan aktualiseras. Det finns dock exempel i EU-domstolens praxis på att skatter bedöms vara selektiva och utgör otillåtet statsstöd. (Kristoffersson, (2011)

Både i Sverige¹⁴ och i Belgien¹⁵ har man gjort bedömningen att systemen för subventioner av hushållsnära tjänster riktas till kunder i egenskap av privatpersoner och därmed inte kommer i konflikt med EU:s statsstödsregler. Branschspecifika stöd som syftar till att subventionera utbudet, det vill säga är en subvention till företaget som tillhandahåller tjänsten (till exempel genom nedsättning av arbetsgivaravgifter), skulle dock kunna utgöra ett otillåtet statsstöd, förutsatt att selektivitetskravet är uppfyllt och det inte är fråga om stöd av mindre betydelse.¹⁶

Indirekta skatter

Indirekta skatter, såsom till exempel mervärdesskatten, påverkar den fria rörligheten av varor och friheten att tillhandahålla tjänster på den inre marknaden och kan snedvrیدا konkurrensen. Av den anledningen har reglerna för mervärdesskatt harmoniserats inom EU, i enlighet med mervärdesskattedirektivet.¹⁷

Det finns ett starkt intresse av att mervärdesskatterna inom EU ska vara enkla och enhetliga, för att underlätta gränsöverskridande handel och den inre marknads funktionssätt. Enligt mervärdesskattedirektivet ska medlemsstaterna tillämpa en normalskattesats, som inte får vara lägre än 15 procent av beskattningsunderlaget (artikel 96-97). Medlemsstaterna får dock även tillämpa en eller två reducerade skattesatser för vissa kategorier av varor och tjänster som specificeras i en bilaga till direktivet (artikel 98). Denna skattesats får inte vara lägre än 5 procent av beskattningsunderlaget (artikel 99).

¹² Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-279/93.

¹³ Se http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html, hämtat 2018-11-05.

¹⁴ Se prop. 2008/09:77.

¹⁵ Intervju med tjänsteperson.

¹⁶ För en analys av hur selektivitetskriteriet tillämpas i förhållande till skatter, se Aldestam (2005).

¹⁷ Rådets direktiv 2006/112/EG.

I mervärdesskatteseende har arbetsintensiva, lokalt producerade tjänster som riktas direkt till slutkonsumenten länge särbehandlats. Först som ett tidsbegränsat undantag¹⁸, men sedan år 2009 får en reducerad skattesats tillämpas i en rad tjänster som ingår i denna kategori, se ovan Tabell 1. Rådet motiverar detta med att reducerade skattesatser för dessa tjänster inte utgör något reellt problem för en väl fungerande inre marknad, och kan få positiva effekter för sysselsättningen och kampen mot den informella ekonomin.¹⁹

¹⁸ Nu upphävda artiklarna 106 och 107 i rådets direktiv 2006/112/EG.

¹⁹ Se beaktandesats 2 i rådets direktiv 2009/47/EG.

4 Fyra europeiska exempel

I det här avsnittet beskriver vi fyra europeiska exempel av branschspecifika subventioner av hushållsnära tjänster. Dessa är:

1. Belgien och servicecheckar för hushållsnära tjänster.
2. Danmark och skatteavdrag för hantverkar- och hushållstjänster.
3. Finland och reducering av mervärdesskattesatsen på frisörverksamhet.
4. Irland och reducering av mervärdesskattesatsen på turismrelaterade varor och tjänster.

Redogörelsen för samtliga fallstudier följer samma disposition: bakgrund till reformen, utvärderingsdesign, utvärderingsresultat samt kompletterande intervjuer.

4.1 Belgien och servicecheckar för hushållsnära tjänster

Bakgrund

Det belgiska systemet med så kallade ”service voucher”, fortsättningsvis kallat tjänstekupongsystemet, lanserades på federal nivå år 2004. Det federala Arbetsmarknadsdepartementet ansvarade för systemet till år 2014, då de regionala departementen tog över ansvaret.

Tjänstekupongsystemet avser tjänster som städning, strykning och viss sömnad, förberedelse av måltider, vissa inköp och transporter för rörelsehindrade. Det inkluderar däremot inte vård- eller omsorgstjänster eller trädgårdsarbete (Marx & Vandellanoot, 2015).

Stödet i tjänstekupongsystemet är en prissubvention som syftar till att sänka priset för konsumenten. Köparen registrerar sig hos det företag som ansvarar för att administrera kupongsystemet (Sodexo) och kan därefter köpa kuponger, där en kupong motsvarar en timmes arbete. Vid utnyttjande av tjänsten överlämnas kuponger till utföraren, varefter arbetsgivaren kan lösa in den och få ersättning från staten/regionen. Antalet kuponger är begränsat till 500 per år och person eller 1 000 kuponger per hushåll. Personer med funktionsnedsättning kan använda 2 000 kuponger per år.

För varje kupong ett företag får från kunden kan företaget kräva en betalning från staten/regionen som år 2013 uppgick till 22 euro. Beloppet utgörs av det pris som användaren betalar samt ett bidrag från det offentliga. År 2013 betalade användarna 9 euro för en kupong, upp till och med de första 400 kupongerna och 10 euro efter de 400 första kupongerna.

Användarna får dessutom ett skatteavdrag som i det federala systemet uppgick till 30 procent av värdet på de inköpta kupongerna, vilket innebär att den slutliga kostnaden per kupong var drygt 6 respektive 7 euro. I det regionala systemet varierar värdet på skatteavdraget från region till region. I Vallonien uppgår avdraget till knappt 1 euro för varje värdekupong. I Flandern och Brysselregionen uppgår avdraget till 30 procent av kupongens värde, men är begränsat till 1 400 euro per person per år.

För att vara verksamt som företag inom systemet krävs en licens som kan återkallas om företaget missköter sig. Om ett företag exempelvis använder kupongerna till barnpassning

måste de betala tillbaka alla subventioner de mottagit. Vidare måste den som arbetar inom systemet vara anställd av ett godkänt tjänstekupongföretag.²⁰

Motiven till införandet av tjänstekupongsystemet är att skapa nya jobb, framförallt för arbetstagare med kort utbildning, att omvandla odeklarerat arbete till reguljära arbetstillfällen, samt att förbättra balansen mellan arbete och privatliv för användarna. (Idea Consult, 2014)

Vi har inte kunnat identifiera någon utvärdering som studerar efterfrågans priselasticitet eller det kontrafaktiska utfallet och som analyserar tjänstekupongsystemets effekter på sysselsättningen i Belgien. Den utvärdering som har studerats är en deskriptiv studie med fokus på bland annat sysselsättning inom systemet, användandet samt kostnaderna. Utvärderingen utfördes av konsultföretaget Idea Consult, som på uppdrag av staten och regionen utför årliga utvärderingar av systemet. (Idea Consult, 2014) I avsnitt 4.1.2 och 4.1.3 presenteras utvärderingsdesign och utvärderingens resultat från den sista utvärderingen av det federala systemet (avseende år 2013). Anledningen till att vi har valt att titta på denna och inte senare regionala utvärderingar är att de regionala systemen sinsemellan skiljer sig åt i vissa avseenden.

Utvärderingsdesign

Utvärderingen bygger på registerdata och enkätundersökningar. De registerdata som används kommer från Office national de l'emploi (ONEM)²¹, Office national de Sécurité sociale (ONSS)²², Office national de Sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL)²³, Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS)²⁴, och Sodexo.

Godkända företag inom tjänstekupongsystemet är skyldiga att årligen lämna uppgifter till ONEM om antal anställningskontrakt samt typen av kontrakt (tidsbegränsat eller obestämt). Dessutom ska företagen lämna uppgifter om de anställdas utbildningsnivå, ålder och kön, vilket möjliggör olika sorters analyser av de anställda. Körningar mot andra register gör det också möjligt att få uppgifter om de anställdas nationaliteter. Utöver uppgifterna från den årliga undersökningen samlas andra data in från ONEM för att beräkna brutto- och nettokostnaden för tjänsterna (till exempel uppgifter om arbetslöshet).

Andra datakällor, från ONSS och ONSSAPL, innehåller kvartalsuppgifter om sysselsättning. Förutom antalet arbetstagare finns också uppgifter om antalet heltidsarbeten, löner och i viss utsträckning antalet arbetade timmar. För dem som arbetar deltid finns uppgifter om antal arbetade timmar.

Som en del av utvärderingen skapades en fil med alla aktiva köpare under 2013 (under året hade 950 918 aktiva köpare placerat minst en tjänstekupongorder hos Sodexo). Filen innehåller en serie egenskaper för köparna, till exempel ålder och kön, samt information om antalet inköpta kuponger. Filen innehåller också data från SPF ETCS, om bland annat antalet tjänstekupongarbetare som fick utbildning under anställningen.

²⁰ Intervju tjänsteperson.

²¹ Belgiens nationella arbetsmarknadsmyndighet, ansvarig för arbetslöshetsförsäkringen och vissa sysselsättningsåtgärder.

²² Belgiens nationella socialförsäkringsbyrå, ansvarig för hantering av sociala avgifter.

²³ Belgiens nationella socialförsäkringsbyrå för kommunala och lokala förvaltningar, fram till år 2015 ansvarig för pensionsfonder, familjebidrag och sociala avgifter. Från januari 2017 har ONSS övertagit delar av uppgifterna.

²⁴ Belgiens nationella arbetsmiljömyndighet.

Utvärderingsresultat

Sysselsättning

Utvärderingen visar att nästan 149 800 individer var anställda inom systemet under år 2013, varav knappt 97 200 var heltidsanställda. Av de anställda var 35 procent arbetslösa innan de började arbeta inom tjänstekupongsystemet. Hur antalet anställda och antalet företag som erbjuder tjänster inom tjänstekupongsystemet har utvecklats illustreras i tabell 2.

Tabell 2 Utvecklingen av antalet anställda och antalet aktiva företag

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antal anställda	61 759	87 152	103 437	120 324	136 915	149 827	151 137	149 782
Antal registrerade företag	1 163	1 504	1 892	2 292	2 576	2 708	2 753	2 577

Källa: *Idea Consult 2014.*

År 2013 var drygt 2 500 företag verksamma inom tjänstekupongsystemet. Antalet anställda inom företagen har växt stadigt varje år sedan 2006. Mellan 2011 och 2013 låg antalet anställda relativt stabilt på omkring 150 000 personer, men minskade något mellan 2012 och 2013. Av utvärderingen framgår att år 2013 arbetade nästan 4 600 personer med att administrera systemet, vilket innebär att i genomsnitt en person per 33 kuponganställda arbetade med administrativa uppgifter.

Arbetstagarna

Utvärderingen visar att av dem som var anställda i tjänstekupongföretagen år 2013 var:

- nästan alla kvinnor (drygt 97 procent),
- medelåldern hög, med cirka 50 procent över 40 år och 23 procent över 50 år,
- 54 procent kortutbildade och 4 procent högkvalificerade, och
- cirka 70 procent av belgisk nationalitet och ca 20 procent från övriga EU.

De årliga utvärderingarna av systemet indikerar att arbetsvillkoren för de anställda successivt förbättras (till exempel i fråga om löner, arbetstider och utbildning för anställda). Utvärderingen från 2013 visar att ca 30 procent av de nya anställningsavtal som skrevs var tillsvidareanställningar och att timlönen uppgick till 11,10 euro. Detta kan jämföras med den genomsnittliga minimilönen för Belgien som helhet, vilken år 2013 var ca 1 500 euro per månad²⁵ vilket ungefär motsvarar en timlön på 9,40 euro. När det gäller arbetstider arbetade majoriteten av arbetstagarna mindre än halvtid (ca 64 procent), medan endast en tiondedel arbetade heltid. I genomsnitt arbetade tjänstekupongarbetare 18 till 22 timmar i veckan.

Enligt utvärderingen är de förmåner som erbjuds inom systemet är jämförbara med de som gäller för anställda i andra sektorer och omfattar arbetslöshetsersättning, pensionsförmåner,

²⁵ Eurostat sammanställer en lista över minimilöner i ett antal europeiska länder och USA, se <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00155&plugin=1>, hämtad 2018-11-12.

sjukpenning, mammaledighet och viss hälsovård. En undersökning som genomfördes bland arbetstagare inom systemet år 2011 visade att löneinkomster är en viktig anledning för att ta anställning i ett tjänstekupongföretag för i stort sett samtliga (97 procent), och att flexibiliteten som erbjuds i och med systemet (arbetstider med mera) är en nästan lika viktig motivation (90 procent).

Odeklarerat arbete

Utvärderingen kan inte med säkerhet svara på hur mycket det odeklarerade arbetet förändrades i och med införandet av tjänstekupongsystemet. I undersökningen uppger 5 procent av de som arbetar inom systemet att de tidigare arbetade inom den odeklarerade arbetsmarknaden och 17 procent av användarna medger att de tidigare använt odeklarerad arbetskraft. Samtidigt uppger drygt 45 procent av anställda i tjänstekupongföretag att arbete inom systemet är en väg ut ur odeklarerat arbete.

Köparna

Enligt utvärderingen gör systemet det i viss utsträckning möjligt för köparna att arbeta fler timmar, alternativt börja eller fortsätta med ett yrkesarbete. Drygt en tiondedel av användarna menar att de kunde öka sin arbetstid eller anställningsbarhet, eftersom de lejde bort vissa arbetsuppgifter i hemmet med hjälp av tjänstekupongerna. Drygt en tiondedel av användarna uppger att de skulle behöva minska sin arbetstid utan kupongsystemet. Bland de personer som angav att de kunde arbeta flera timmar tack vare systemet uppgav 60 procent att kupongsystemet gör det möjligt för dem att arbeta minst en extra dag i veckan.

Ett av motiven till införandet av tjänstekupongsystemet var att förbättra balansen mellan arbete och fritid för användarna. Knappt en femtedel av användarna anser att den främsta anledningen för att använda systemet är att kunna förbättra balansen mellan arbete och fritid och 40 procent av användarna uppger att priset är det viktigaste motivet. Resultatet visar att tiden som frigörs genom systemet huvudsakligen omfördelas till familj (23 procent), andra hushållsuppgifter (22 procent), samt fritid och rekreation (37 procent).

Kostnader

I utvärderingen granskas kostnaderna för systemet. Tabell 3 sammanfattar brutto- och nettokostnaderna för systemet mellan år 2010 och 2013.

Tabell 3 Kostnader för systemet, euro

	2010	2011	2012	2013
Bruttokostnad	1,43 miljarder	1,66 miljarder	1,86 miljarder	1,93 miljarder
Nettokostnad	383 miljoner	527 miljoner	636 miljoner	584 miljoner

Källa: Idea Consult 2014.

År 2013 uppgick den totala kostnaden för det belgiska tjänstekupongsystemet till nästan 2 miljarder euro (eller 20 miljarder svenska kronor enligt växelkurs december 2018). Kostnaden inkluderade regeringens bidrag för kupongerna, skatteavdrag för användare och administrativa kostnader för systemet.

Systemet skapar dock också besparingar, exempelvis för arbetslöshetsersättningar, och skapar intäkter i form av olika skatter. När nettokostnaden för systemet beräknas i den

årliga utvärderingen uppskattades den år 2013 till drygt 584 miljoner euro. (Idea Consult, 2014) Kritik mot beräkningarna av nettokostnaderna har dock framförts, särskilt i fråga om antagandena om återbetalningseffekter (Marx & Vandellannoote, 2015).

Resultat från intervjuer

För att komplettera bilden av resultaten av tjänstekupongsystemet genomfördes intervjuer med en tjänsteperson och en utvärderare. Enligt tjänstepersonen, som arbetat både inom federal och inom regional förvaltning, ser man ett behov av att studera priselasticiteten för tjänster inom systemet. Detta eftersom en enkätundersökning indikerar att efterfrågan på tjänster skulle minska om priset höjdes. Samtidigt har, enligt respondenten, de tidigare prisändringarna som skett inte gett några effekter på efterfrågan.

Utvärderarens uppfattning är att efter varje prisökning har det först skett en minskning av efterfrågan på tjänstekuponger och sedan en ökning igen. Det är vidare svårt att mäta priselasticiteten för systemet eftersom användarna är så pass olika. Cirka en femtedel av den belgiska befolkningen använder systemet. Motiven till att köpa tjänstekuponger skiljer sig åt för olika användare. En del är äldre och behöver systemet för att klara vardagen, andra är unga par som jobbar mycket.

Enligt utvärderaren var anledningen till att systemet trädde i kraft att det fanns en stor efterfrågan på tjänsterna, samtidigt som uppskattningar som gjorts tydde på att andelen odeklarerat arbete var relativt hög. För trädgårdsarbete och barnpassning ansåg man dock att det redan fanns fungerade marknader med privata aktörer, varför man inte ville inkludera dessa tjänster i systemet.

Enligt tjänstepersonen finns det fortfarande en efterfrågan på odeklarerade tjänster, trots att en målsättning med att införa systemet var att minska det odeklarerade arbetet. Framförallt kan efterfrågan uppstå efter att användarna brukat högsta antal tillåtna kuponger, eftersom det antas inte finns någon efterfrågan på tjänster till osubventionerade priser.²⁶

Uppskattningar baserade på registerdata och enkätundersökningar visar att endast en liten andel av arbetstillfällena, ca 5 procent, existerade före tjänstekupongsystemet. Dessa arbetstillfällen fanns främst i relaterade branscher. Det menar respondenten tyder på att resterande andel arbetstillfällena inte existerade innan systemet infördes.

När systemet introducerades fanns det en oro hos de fackliga organisationerna att det inte skulle bidra till riktiga jobb med bra villkor, vilket är en av anledningarna till att de årliga utvärderingarna även fokuserar på arbetsvillkoren för dem som arbetar inom systemet. Utvärderaren framhåller att företag som tillhandahåller städtjänster utanför systemet kan erbjuda högre löner, men att tjänstekupongföretag kan erbjuda bättre villkor på andra punkter, som till exempel möjlighet att i högre utsträckning kunna kombinera sitt arbete med familj. När reformen beslutades antog många att anställningar hos tjänstekupongföretag skulle fungera som ingångsjobb på arbetsmarknaden, men det har visat sig att utflödet till anställningar i andra branscher är lågt.

Båda respondenterna framhåller att förändringar i systemet kommer ske på regional nivå i och med 2019 års val i Belgien. Förutom en eventuell ändring av priset kan tjänsterna inom systemet komma att utökas, så att även trädgårdstjänster innefattas. Syftet med det är att kortutbildade män i högre grad ska söka sig till anställningar inom systemet. Även tjänster inom barnpassning kan komma att inkluderas.

²⁶ Det har inte framkommit hur många av användarna som använder högsta antal tillåtna kuponger.

Det skulle dock enligt utvärderaren främst leda till en substitution av arbetskraft från företag inom osubventionerade branscher och skulle alltså inte skapa några nya jobb. Respondenten menar att situationen inom de nu diskuterade branscherna inte kan jämföras med tjänster som ingår i tjänstekupongsystemet. De flesta av arbetstillfällena skapades i och med att systemet introducerades och få av företagen fanns sedan tidigare. Det kan därför antas att den substitutionseffekt som fanns var mycket liten.

4.2 Danmark och skatteavdrag för hantverkar- och hushållsnära tjänster

Bakgrund

Boligjob-ordningen, även kallat hantverkaravdrag eller serviceavdrag, har funnits i olika former i Danmark från juni 2011. Ordningen infördes initialt under en begränsad tid, men har successivt förlängts och är från och med år 2018 permanentad. Boligjob-ordningen ger konsumenter ett skatteavdrag för arbetskostnader (det vill säga inte materialkostnader) för olika typer av hushållsarbete, såsom städning, fönsterrengöring och trädgårdsarbete, samt för olika typer av underhåll i hemmet.²⁷

Hantverkaravdraget innebär att konsumenten får göra avdrag på upp till 12 000 danska kronor per person och år. Serviceavdraget innebär en möjlighet till avdrag på upp till 6 000 danska kronor per person och år. Avdragets värde är cirka 27 procent av arbetskostnaden.²⁸ Den maximala besparingen motsvarar således knappt 5 000 danska kronor per år och person.

Motivet till införandet av boligjob-ordningen var att skapa sysselsättning, genom att minska hushållens gör-det-självtjänster och köp av svarta tjänster.

Den utvärdering av boligjob-ordningen som vi har studerat är Damvad (2015), som på uppdrag av danska Skatteministeriet utvärderade avdraget. I avsnitt 4.2.2 och 4.2.3 sammanfattas utvärderingsdesign och utvärderingens resultat.

Utvärderingsdesign

Utvärderingen gjordes under första halvåret år 2015. Utvärderingen är intressant då den fokuserar på sysselsättningseffekterna hos köpare av tjänster inom boligjob-ordningen. Ett vanligt argument för denna typ av skattereduktion är att köparna kan öka sitt antal arbetade timmar och sin produktivitet, i stället för att själva utföra hemarbetet. Även om denna motivering är vanlig finns det få utvärderingar som analyserar denna typ av effekter. Utvärderingen studerar dock inte vilka sysselsättningseffekterna är för anställda inom branschen.

Utvärderingen består av en ekonometrisk analys som syftar till att undersöka effekten på sysselsättning hos köparna, samt en enkät som syftar till att undersöka förekomsten av odeklarerat arbete och missbruk av systemet. Den ekonometriska analysen utfördes för den del av reformen som innefattar hantverkstjänster, vilket innebär att hushållstjänster alltså inte ingår i undersökningen. Analysen gäller dessutom endast boende i viss typ av bostad. Denna avgränsning av analysen baseras på metodologiska överväganden för att säkerställa robusta och trovärdiga resultat.

²⁷ För hela listan med möjliga avdrag se <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2234759>, hämtat 2018-11-08.

²⁸ Se <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2234759>, hämtat 2018-11-08.

Som mått på arbetsutbudet för köparna används löneinkomster, för år 2010 (före reformen) och år 2012 (efter reformen). Analysen fokuserar på effekterna för dem som köper tjänsterna, det vill säga om dessa individer jobbar fler timmar eller blir mer produktiva till följd av nyttjandet av tjänsterna.

För att undersöka effekterna på arbetskraften användes en ”difference-in-difference”(DD)-metod. Analysen bygger på individdata från danska Skattemyndigheten om nyttjande av boligjob-avdraget, i kombination med data från Danmarks statistikmyndighet, Dream-databasen²⁹, och det danska bolagsregistret. Således finns det detaljerade individdata om bland annat nyttjande av avdraget, inkomster samt bostads- och anställningsförhållanden.

Utgångspunkten för DD-analysen är att observera skillnader i arbetsutbudet för två grupper under två tidsperioder, innan ordningen trädde i kraft och efteråt. En av grupperna hade möjlighet att nyttja boligjob-ordningen under andra perioden (behandlingsgruppen). Den andra gruppen (kontrollgruppen) hade inte tillgång till avdraget. DD-modellen mäter huruvida arbetsutbudet i deltagargruppen ökar i förhållande till kontrollgruppen under perioden efter det att programmet hade trätt i kraft. Om så är fallet har boligjob-ordningen en positiv effekt på arbetsutbudet.

För att hantera vissa selektionsproblem som finns med DD-metoden utnyttjas det faktum att möjligheten att få avdrag enligt boligjob-ordningen beror på om individen bor i ett hyreshus med eller utan rätt att göra eget underhållsarbete (underhållsarbetsrätt). På detta sätt är det, enligt författarna, möjligt att identifiera en grupp av personer som på grund av exogena faktorer inte använder boligjob-ordningen. Behandlingsgruppen består således av personer som bor i hyresrätter med underhållsarbetsrätt medan kontrollgruppen består av personer som bor i hyresrätt utan underhållsarbetsrätt.

Bakgrundsvariabler såsom kön, ålder, utbildningsnivå etcetera beskrivs med deskriptiv statistik, av vilken det framgår att behandlings- och kontrollgruppen inte skiljer sig avsevärt ifrån varandra. Det finns dock en skillnad i gruppernas sammansättning. En betydligt större andel av befolkningen i behandlingsgruppen bor i huvudstadsregionen. Det är problematiskt eftersom den ekonomiska utvecklingen var mer gynnsam i huvudstaden jämfört med landet som helhet för de år som studeras. Genom att jämföra de två grupperna finns det därför risk att tillskriva boligjob-ordningen hela effekten och därmed överskatta dess arbetsutbudseffekt. Analysen delas därför upp mellan personer som bor i och utanför huvudstaden. Analysen kompletteras även med frågor från en enkätundersökning, där användare av boligjob-ordningen har fått frågan om deras användning av avdraget har påverkat hur mycket de arbetar.

Utvärderingen av betydelsen av ordningen för förekomsten av odeclarerat arbete och missbruk av systemet baseras på en enkätundersökning. Enkätundersökningen var en representativ undersökning med svar från både användare och icke-användare av boligjob-ordningen. 944 användare av boligjob-ordningen och 1 037 personer som inte använde systemet svarade. Svaren samlades in under mars-april 2015.

²⁹ Det danska Arbetsmarknadsdepartementets longitudinella individdatabas som innehåller uppgifter om anställningsförhållanden

Utvärderingsresultat

Sysselsättningseffekter för köparna

Analysens övergripande resultat är att det inte finns några signifikanta effekter på arbetsutbudet för dem som använder sig av boligjob-ordningen. Koefficienterna är positiva men icke signifikanta, så man kan inte utesluta att effekten är noll.

Man kan heller inte identifiera en positiv signifikant effekt på arbetsutbudet när man tittar på olika inkomstgrupper. Således kan man inte dra slutsatsen att den del av boligjob-ordningen som omfattar hantverk har en positiv effekt på arbetskraften. Resultatet stöds även av enkätundersökningen.

Effekten på "gör det själv"- och svart arbete

Enkätundersökningen, som inkluderar både hantverksavdraget och serviceavdraget, visar att uppskattningsvis cirka 5 procent av hantverks- och hushållsarbetet skulle ha utförts svart i avsaknad av avdraget. Betydelsen av avdraget skiljer sig dock mellan hantverks- och hushållstjänsterna och tyder på att avdraget har en större betydelse för att minska svart arbete när det gäller hushållstjänster.

Ungefär 3–9 procent av användarna uppger att de skulle köpa hantverkartjänster svart i frånvaro av avdraget. För hushållstjänster var denna siffra 6–14 procent.

För hantverkstjänster anger 44 och 79 procent av köparna att de skulle ha köpt deklarerat arbete, och mellan 7 och 38 procent anger att de själva skulle ha utfört arbetet, i avsaknad av avdraget. Svaret skiljer sig åt för olika tjänster inom hantverksavdraget. Till exempel anger 38 procent av dem som har köpt tjänsten inomhusmålning att de skulle ha gjort jobbet själva, medan denna andel är 7 procent för dem som använde avdraget för att köpa elektriker-tjänster. Samtidigt uppger 72 procent av dem som nyttjat avdraget för elektriker-tjänster att de skulle ha köpt deklarerat arbete utan avdragsmöjligheten, medan denna andel var 44 procent för dem som gjorde avdrag för inomhusmålning.

När det gäller hushållstjänster anger mellan 38 och 52 procent av köparna att de skulle ha köpt deklarerade tjänster om inte avdragsmöjligheten fanns, och mellan 25 och 39 procent skulle de ha utfört jobbet själva. Mellan 9 och 15 procent uppger att jobbet inte skulle blivit utfört över huvud taget. För hushållstjänsterna finns ingen större skillnad mellan olika typer av tjänster.

Resultat från intervjuer

För att utveckla delar av utvärderingen har underlaget kompletterats med intervjuer med en av utvärderarna som genomförde studien, samt med en företrädare för en branschorganisation.

Utvärderaren framhåller att anledningen till att utvärderingen inte visar att köparnas arbetsutbud ökar kan bero på fler saker. För det första kan det bero på sättet att identifiera grupperna, särskilt att identifiera kontrollgruppen. För det andra är skattelättnaden liten. De som använder systemet måste även med avdraget betala mycket för tjänsterna och ordningen får då endast en marginell effekt på konsumtionen. Respondenten påpekar att det svenska RUT-avdraget innebär att köparen kan dra av en större del av arbetskostnaden, vilket förmodligen ger större effekter på marginalen. Respondenten anser att det ger bättre resultat att använda skattelättnader för tjänster som hushållet kan utföra själv, som

exempelvis städning, barnpassning och målning, jämfört med badrumsrenoveringar där hushållet troligen ändå skulle anlita en fackman för att utföra arbetet.

Även branschföreträdaren menar att avdragets storlek är för liten för att det ska ge en effekt, och att avdraget innefattar jämförelsevis få tjänster. Även branschföreträdaren menar att avdraget är så litet att köparna i många fall skulle vara beredda att köpa tjänsten även utan avdraget.

Branschföreträdaren menar att riksdagsmajoriteten antagligen inte skulle rösta för boligjob-ordningen idag, eftersom det nu inte finns behov att stimulera ekonomin och skapa nya arbetstillfällen, på samma sätt som år 2011. Nu diskuteras i stället om ordningen har lett till prisinflation, eftersom efterfrågan är större än utbudet. Respondenten framhåller dock att avdraget ledde till en minskning av den svarta marknaden och ”gör det själv”-marknaden, vilket innebär att kvaliteten på utförda arbeten är bättre än tidigare.

4.3 Finland och reducering av mervärdesskattesatsen på frisörverksamhet

Bakgrund

I januari 2007 sänktes mervärdesskattesatsen på frisörtjänster i Finland tillfälligt från 22 procent till 8 procent. Detta följdes sedan av en ökning till 23 procent i januari 2012. Den reducerade momsens skulle initialt gälla till slutet av 2010, men senare beslutades att förlänga sänkningen till slutet av 2011. (Lag 1060/2006 och lag 904/2010) Motivet till sänkningen var att öka sysselsättningen, genom en ökad efterfrågan på frisörtjänster.

Finska statens ekonomiska forskningscentral³⁰ genomförde före reformen en studie av förväntade sysselsättningseffekter vid en sänkning av mervärdesskattesatsen för frisörtjänster. Enligt undersökningen uppskattades sysselsättningseffekten till högst 730 personer per år, vilket skulle innebära en arbetskraftstillväxt inom sektorn på högst cirka 8 procent. Skattereduktionen skulle minska statens skatteintäkter för frisörtjänster med 36,7 miljoner euro per år. Skatteförlusten skulle kompenseras av besparingar i bland annat sociala avgifter och en ökning av indirekta skatter på grund av sysselsättningsökningen och ökning av momsintäkter på grund av ökad efterfrågan på tjänsten. Kompensations-effekterna uppskattades till 37 procent av den ursprungliga förlusten av skatteintäkter, vilket medförde att statens nettokostnad uppskattades bli 23,3 miljoner euro. (Regeringens proposition 119/2006)

Den utvärdering som vi har studerat är Kosonen (2015), som på uppdrag av det finska Finansministeriet utvärderade reformen. I avsnitt 4.3.2 och 4.3.3 sammanfattas utvärderingsdesign och utvärderingsresultat.

Utvärderingsdesign

Kosonen använder sänkningen av mervärdesskattesatsen som ett naturligt experiment då frisörföretagen genom sänkningen får en oförutsedd förändring i sina kostnader. Frisörföretagen används som behandlingsgrupp och andra skönhetsjänster som inte berörs av moms-sänkningen används som kontrollgrupp. Kontrollgruppen består av skönhets-salonger,

³⁰ VATT, en fristående enhet underställd finska Finansministeriets ekonomiavdelning med uppdraget att ta fram undersökningar och rapporter inom offentlig ekonomi.

dagspa, massageinstitut, fysioterapeuter, kemtvätt och reparationstjänster. Dessa företag har oförändrade kostnader eftersom de inte berörs av sänkningen.

Kosonen använder en ”difference-in-differences”(DD)-metod för att undersöka och analysera de kausala effekterna av den sänkta mervärdesskattesatsen för frisörtjänster. Det viktigaste antagandet vid användandet av DD-metoden är att utvecklingen i de två grupperna skulle ha varit likadan i frånvaro av skattesänkningen. Den empiriska analysen visar att de ekonomiska förhållandena i behandlings- och kontrollgrupperna utvecklas på samma sätt över tid, innan reformen implementeras.

Kosonen studerar de båda gruppernas månatliga inbetalningar av mervärdesskatt och lönesummor, samt årliga uppgifter om företagets omsättning, kostnader och vinster. Han använder finska Skattemyndighetens register som omfattar alla företag som har registrerats för mervärdesskatt under perioden 2002–2009 och kompletterar med data kring priser på specifika tjänster hos företag från två olika enkäter. Den första kom från Statistikcentralen i Finland och används för att beräkna det officiella konsumentprisindexet (KPI). Den innehåller månadsvisa observationer från 2002 till mitten av 2009 för både behandlings- och kontrollgruppen.

Den andra enkäten utfördes av finska Konsumentverket för frisörtjänster. Här finns det endast två tidsobservationer; en före (oktober 2006) och en efter reformen (mars 2007). Den innehåller priserna på varje tjänst som erbjuds av över 300 frisörer. Samma detaljerade information om priserna saknas dock för kontrollgruppen. För dessa företag används därför Statistikcentralens konsumentprisindex. Totalt täcker data 9 943 frisörföretag och 4 110 företag i kontrollgruppen.

Utvärderingsresultat

Prisövervältring och sysselsättning

Studien visar att ungefär hälften av skattesänkningen övervältrades på konsumenten. Priset reducerades med 5–6 procent, medan en fullständig övervältring hade inneburit en prisreducering på drygt 11 procent. Prisanalysen tyder även på en viss heterogenitet gällande övervältringen på konsumenten. De större företagen och företag som tillhörde en etablerad branschorganisation sänkte sina priser mer än enskilda firmor (som är den vanligaste företagsformen för frisörer i Finland). Dessutom var prisövervältringen för vissa specifika tjänster (främst mindre tidskrävande klippningar) större än andra tjänster. För större företag kan det finnas ett intresse av att visa en större övervältring i lobby syfte, eller så är den större prisövervältringen en konsekvens av att de representerar företag som befinner sig på marknader som präglas av högre konkurrens.

Skattningarna visar inga signifikanta förändringar i efterfrågan på frisörtjänster under uppföljningsperioden. Inte heller modellen för lönesummorna visar på signifikanta förändringar, vilket är väntat eftersom inga sysselsättningseffekter uppstår om inte efterfrågan ökar. Skattningarna är dock ganska oprecisa. Den prisövervältring som skedde verkar alltså inte ha påverkat efterfrågan på frisörtjänster. (Häkkinen Skans & Kosonen, 2011)

Resultat från intervjuer

För att komplettera bilden av effekterna av skattesänkningen genomfördes intervjuer med två forskare samt en företrädare från branschorganisationen.

En av forskarna framhåller att man i analysen innan skattesänkningen trädde i kraft hade antagit att hela momssänkningen skulle övervältras på konsumenten. Respondenten påpekar att frisörerna hade möjlighet att arbeta fler timmar istället för att anställa ny personal, vilket gör att sysselsättningsnivån i antalet personer inte påverkas. Respondenten menar att det är många antaganden som görs för att uppskatta hur efterfrågan påverkar sysselsättningen innan man genomför en sådan här typ av momssänkning. Detta kan leda till att man missar några steg i analysen, vilket kan leda till att den faktiska effekten blir annorlunda än de uppskattade effekterna.

Respondenten framhåller också att frisörbranschen kännetecknas av hög konkurrens. Trots detta övervältrades inte hela momssänkningen på konsumenten. Respondenten menar att det är troligt att många av frisörsalongerna har stamkunder som kommer oavsett pris, vilket gör att en skattesänkning kan innebära att det finns utrymme för företagen att i stället öka sina vinster. Denna hypotes menar respondenten dock är svår att testa empiriskt.

Branschföreträdaren framhåller att frisörbranschen drev på för en skattesänkning inom branschen. De gjorde ett första försök att införa lägre moms år 2001 vilket misslyckades. Andra gången utnyttjades data från Nederländerna som visade på positiva resultat vad gäller sysselsättning, högre omsättning och mer skatt till staten som stöd för förslaget.

Frisörförbundet gjorde en utredning som visade att 73 procent av deras medlemmar och 50 procent av de som inte var medlemmar ändrade sina priser efter reformen. Lönerna inom branschen är låga, så skattesänkningen menade respondenten fungerade som en bonus för företagen. Vissa av företagen använde sänkningen till att renovera lokalerna eller flytta till större lokaler. Respondenten menar att det var färre som gick i konkurs i och med skattesänkningen och att företagen fick högre omsättning. Höjningen av skatten påverkar branschen på motsatt sätt. Företagen tvekar inför att anställa, antalet konkurser ökar och det blir osäkrare anställningsvillkor för anställda.

Den andra forskaren menar att Frisörförbundet endast representerar en liten andel (10 procent) av alla företag inom branschen. Skulle alla deras medlemmar ha sänkt priserna skulle det ändå inte ha fått en stor effekt på branschen som helhet. Respondenten menar att branschen inte har förlorat kunder efter höjningen på grund av efterfrågeelasticiteten.

Denna respondent menar att ekonomisk teori inte kan säga hur stor effekt en sänkning av mervärdesskattesatsen ger, utan detta måste undersökas empiriskt. Om en skattesänkning ska anses vara effektiv måste en liten sänkning generera en stor effekt på sysselsättningen vilket empirin i inte detta fall inte bekräftar. De utvärderingar respondenten har gjort kring tjänster visar att konsumenterna inte är priskänsliga. Priset förändras men beteendet förändras inte.

Respondenten menar även att forskning visar att det är vanligt att företag i olika branscher inte förändrar sina priser vid en sänkning av mervärdesskattesatsen. Företagen förändrar dock priserna vid en höjning av skattesatsen. Om konsumenterna inte förändrar sitt beteende finns det inget som tvingar företagen att sänka sina priser. Vid en skatthöjning däremot förlorar företagen intäkter om de inte höjer priserna.³¹

³¹ Se även Benzarti m.fl. (2017).

4.4 Irland och reducereing av mervärdesskattesatsen på turismrelaterade varor och tjänster

Bakgrund

I juli 2011 introducerade Irlands regering en sänkning av mervärdesskattesatsen på framförallt arbetsintensiva varor och tjänster inom turistindustrin. Reformen innebar en tillfällig sänkning av skattesatsen från 13,5 procent till 9 procent, från och med den 1 juli 2011 till och med december 2013. (O'Connor, 2013) Skattesänkningen annonserades kort inpå införandet, omkring 1,5 månad innan. År 2014 gjordes reducereingen permanent.³²

Nedan presenteras de verksamhetskategorier som berörs av sänkning:

- restaurang- och cateringtjänster³³
- hotellboende inklusive pensionat, husvagnsparker och campingplatser
- inträde till bio, teater, vissa musikaler, muséer och konstutställningar
- nöjesparker
- tillhandahållande av anläggningar för idrottsverksamhet
- tryckt material, till exempel tidningar, broschyrer, program, kartor, kataloger, tryckt musik (exklusive böcker)
- frisörtjänster.

(O'Connor, 2013)

Syftet med skattesänkningen var att sänka priserna och stimulera efterfrågan på tjänster i turismrelaterade branscher, för att därigenom skapa jobb och stötta turistindustrin, som blivit särskilt drabbat av finanskrisen.

Två utvärderingar av skattesänkningen och dess inverkan på sysselsättningen har studerats. I kommande två avsnitt sammanfattas utvärderingsdesign och -resultat.

Utvärderingsdesign

O'Connor (2013) studerar övervältring av priser och analyserar inflationsjusterade sysselsättningseffekter. Analysen skedde med hjälp av data från Central Statistics Office (CSO) över månatliga prisuppgifter under ett år, vilket möjliggjorde en analys av prisutvecklingen inom berörda sektorer. Ett prisindex upprättades för var och en av de sektorer som berördes av sänkning, liksom en övergripande serie för alla sektorer sammantaget. Prisnivån för varje serie i juni 2011 – månaden före mervärdesskattesänkningen – fastställdes som bas för analysen. Prisutvecklingen jämfördes sedan med denna månad.

Data över sysselsättningen har hämtats från CSO:s kvartalsvisa nationella hushållsundersökning (QNHS). Uppgifterna är aggregerade på en nivå som inte möjliggör en meningsfull analys av samtliga tjänstekategorier som berörs av skattesänkningen. Hotellboende samt restaurang- och cateringtjänster (hädanefter kallat restaurangbranschen) utgör dock 70 procent av de totala turismrelaterade sektorerna och anses därmed utgöra en bra proxy

³² Tjänsteperson på irländska Finansdepartementet.

³³ Tillhandahållande av mat och dryck (exklusive alkohol och läskedrycker) genom catering eller försäljningsautomater samt varm take-away mat och varma drycker

för den totala sysselsättningseffekten. Utifrån dessa data studeras sedan utvecklingen av priser och sysselsättning över tid mellan grupperna.

Indecon (2017) analyserade skattelättnaden genom en ekonometrisk analys av prisövervältring och sysselsättningseffekter. Analysen utgår från en Error Correction Model (ECM)³⁴ med data från CSO. Kvartalsvisa sysselsättningsdata (Kv1 2000–Kv4 2016) används för de sektorer som närmast överlappar de som berörs av skattesänkningen. Därefter jämförs sysselsättningstrender i dessa sektorer med sysselsättningstrender i samtliga sektorer.

Utvärderingsresultat

Prisövervältring

Med minskningen av mervärdesskattesatsen från 13,5 procent till 9 procent kan man förvänta sig en prissänkning med ungefär 4 procent vid full övervältring.³⁵

O'Connor (2013) finner att inflationen ökade i genomsnitt med 0,3 procent³⁶ mellan juni 2011 och juni 2012, medan den sammanlagda inflationen för de sektorer som omfattas av skattesänkningen sjönk med 1,5 procent under samma period. Prisutvecklingen inom berörda sektorer varierade dock mellan olika branscher. Tidsserien för hotellbranschen uppvisade prisvolatilitet och uteslöts därför ur analysen. En prisnedgång inom resterande sektorer på knappt 2 procent urskiljs under större delen av perioden.³⁷ Analysen visar således att den totala övervältringen på konsumentpriserna uppgår till nära 2 procent. Detta innebär att nära hälften av skattesänkningen alltså övervältrades på konsumenten.

Den utvärdering som Indecon (2017) gjorde visar på en övervältringseffekt som ligger mellan 2,6 procent och 4,5 procent för restaurangbranschen, och mellan 1,2 procent och 2,4 procent för hotellbranschen.

Sysselsättningseffekter

Enligt QNHS fanns 114 500 anställda inom boende- och restaurangbranschen (säsongrensats) under tredje kvartalet 2012, jämfört med 108 300 under det andra kvartalet 2011, det vill säga kvartalet innan skattesänkningen. Det innebär en nettoökning inom sektorn på 6 200 arbetstillfällen eller nästan 6 procent under hela perioden. (O'Connor 2013)

Tabell 4 Kvartalsvisa förändringar i antal sysselsatta i boende- och restaurangbranschen

Kvartal & år	Kv2 2011	Kv3 2011	Kv4 2011	Kv1 2012	Kv2 2012
Förändring	5 procent	3 procent	4 procent	-4 procent	3 procent

Källa: O'Connor (2013), egen bearbetning

Eftersom sysselsättningen ökade innan skattesänkningen trädde i kraft under det andra kvartalet 2011 argumenterar O'Connor (2013) för att en del av nettoökningen på 6 200 nyanställda sannolikt beror på andra faktorer än skattelättnaden.

För att studera de faktiska sysselsättningseffekterna skulle resultaten behöva relateras till det kontrafaktiska utfallet, det vill säga sysselsättningsutvecklingen i sektorn under samma

³⁴ Denna modell tar hänsyn till både ett kortsiktigt och ett långsiktigt samband mellan två variabler.

³⁵ Prissänkningen räknas ut enligt följande: $(113,5 - 109) / 109 = 0,041$

³⁶ Denna inflationsnivå reflekterar en prisökning som är rensat för energipriser och offentligt reglerade priser.

³⁷ Med undantag för en ökning runt jul 2012, vilket till stor del innefattar säsongsbetonade frisörpriser som drivs av utbuds- och efterfrågefaktorer i sektorn.

period, men utan skattesänkningen. Detta är så klart empiriskt omöjligt. O'Connor jämför i stället förändringen i sysselsättning inom hotell- och restaurangbranschen med förändringen i den genomsnittliga sysselsättningen inom tjänstesektorn, exklusive hotell- och restaurangtjänster, samt offentlig verksamhet (inklusive hälsa och utbildning).

Sammantaget finner O'Connor en skillnad på 8–9 procent i sysselsättningstillväxt mellan hotell- och restaurangbranschen och övriga tjänstesektorer. Givet att hotell- och restaurangbranschen hade följt samma trend som övriga branscher som inte fick ta del av skattesänkningen, det vill säga en minskning om 3 procent, kan den procentuella skillnaden i sysselsättningstillväxt översättas till ungefär mellan 8 700 och 9 700 anställda.³⁸

Givet de tydliga bevisen för en övervärtning på konsumentpriset inom framförallt restaurangsektorn, men även inom hotellsektorn, menar O'Connor att det kan argumenteras för att sänkningen av mervärdesskattesatsen haft en positiv effekt på sysselsättningen. Han poängterar samtidigt att resultaten inte säger något om den framtida utvecklingen och att det därför inte går att uttala sig om huruvida sysselsättningseffekterna är tillfälliga eller permanenta. Vidare kan en substitutionseffekt ha riktat konsumenters efterfrågan mot hotell- och restaurangbranschen på bekostnad av andra sektorer. Det vill säga, konsumenterna kan ha valt bort övrig konsumtion för att konsumera mer inom hotell- och restaurangbranschen.

Indecon (2017) visar i sin rapport att sysselsättningen inom restaurangbranschen började återhämta sig från 2013 och att återhämtningen gick snabbare än den generella återhämtningstakten för sysselsättningen i samtliga sektorer. Sysselsättningen inom sektorn var år 2014 högre än innan den ekonomiska krisen. Indecon's analys av sysselsättningseffekterna indikerar att varje procentuell prisminskning är förknippad med en sysselsättningsökning på ca 1,2 procent (när genomsnittligt antal arbetade timmar per anställd hålls konstant).

Sysselsättningen inom restaurang-, hotellbranschen och andra tjänster med differentierad mervärdesskattesats ökade med 38 400 nya anställda från införandet av den lägre mervärdesskattesatsen till slutet av år 2016. Resultaten tyder dock på att endast 4 800 jobb kan kopplas till skattesänkningen, vid den lägre procentsatsen av prisövervärtning. Vid den högre skattningen av prisövervärtning uppskattas att sysselsättningen inom dessa sektorer ökade med 8 900 jobb. Dessa siffror motsvarar en ökning av restaurangbranschens storlek på 4–8 procent.³⁹

Indecon uppskattar att inom restaurangbranschen har 2 900 nya jobb tillkommit, medan 700 respektive 1 200 uppskattas ha tillkommit inom hotellbranschen och i andra branscher. Enligt Indecon är nettokostnaderna för sänkningen mellan 132 och 187 miljoner euro, räknat med skuggpriset för offentliga medel, ökade skatteintäkter och sänkta sociala kostnader.

Resultat från intervjuer

För att komplettera bilden av effekterna från skattesänkningen genomfördes intervjuer med två tjänstepersoner på irländska Finansdepartementet, samt en företrädare från en av de branschorganisationer vars bransch omfattas av skattelättnaden.

Branschföreträdaren pekar på att skattesänkningen genomfördes utan att säkra att det fanns strukturer för att utbilda och lära upp nyanställda, och lyfte särskilt kockar som behöver

³⁸ $108\,300 \times 0.08$ och $108\,300 \times 0.09$.

³⁹ Det bör noteras att Indecon analyserar fler branscher än hotell och restaurangbranschen.

genomgå träning i upp till fyra år. Den ökade efterfrågan i restaurangbranschen ledde till att arbetskraft behövde rekryteras från andra EU-länder. Irland har nu infört ett trainee-program för kockar och har även börjat bevilja arbetstillstånd för personer från länder utanför EU för att möta efterfrågan.

Att nyrekrytering av kockar hindrats på grund av krav på lång upplärning menar en av tjänstepersonerna inte ska uppfattas som ett generellt hinder för att stimulera efterfrågan och sysselsättningen på det sätt som skedde genom reformen. Detta eftersom turistbranschen innefattar många olika typer av jobb, även utan krav på lång upplärning.

En av tjänstepersonerna menar att eftersom skattesänkningen annonserades så kort tid innan reformen infördes hade turistbranschen inte möjlighet att höja priserna innan sänkningen trädde i kraft. Vidare infördes reformen i en extraordinär situation, i och med den finansiella situation som Irland befann sig i, och att det inte skulle vara en sänkning landet skulle övervägt om det inte vore för finanskrisen.

Regeringens budgetförslag för 2019 innehåller ett förslag om att höja den nuvarande skattesatsen om 9 procent till 13,5 procent för turismrelaterade tjänster, efter en översyn som aviserades i budgetförslaget för 2018. Denna översyn fann att turistbranschen är mer känslig för ekonomisk tillväxt och konjunkturcykeln än för prisändringar, vilket regeringen anser medför att justeringar av mervärdesskattesatsen får mindre betydelse för sysselsättningen i branschen.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

De olika exempel som vi har studerat i detta avsnitt, och liknande initiativ i Sverige, är exempel på en politik som har lett till en sysselsättningstillväxt inom sektorn för personliga och hushållsnära tjänster i Europa under det senast decenniet. (Morel, 2015) Genom studier av både europeiska policydokument och policyinstrument i olika europeiska länder identifierar Morel en gemensam politisk logik och målsättningar bakom initiativen. De argument som förekommer för att motivera reformerna kan enligt henne sammanfattas i fyra huvudsakliga punkter:

- Skapa nya arbetstillfällen med låga kvalifikationskrav i den arbetsintensiva tjänstesektorn och begränsa den informella ekonomin.
- Tillgodose olika sociala behov på ett kostnadseffektivt sätt, både i fråga om barn- och äldreomsorg och olika former av hushållsarbete.
- Stödja kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande.
- Öka den högkvalificerade arbetskraftens arbetsutbud och produktivitet, samt möjliggöra en bättre balans mellan arbete och familjeliv.

De politiska motiven för de fyra europeiska exempel som vi har studerat innehåller samtliga de argument som Morel lyfter fram, om än med olika tyngdpunkt. I Belgien är motiven till tjänstekupongsystemet att skapa nya jobb, framförallt för arbetstagare med kort utbildning, att omvandla odeklarerat arbete till reguljära arbetstillfällen, samt att förbättra balansen mellan arbete och privatliv för köparna. I Danmark är motivet att skapa sysselsättning, genom att minska hushållens gör-det-självt-arbete och köp av svarta tjänster. I Finland och på Irland är motiven att öka efterfrågan och skapa sysselsättning, i frisör- respektive i turismbranschen.

I tabell 5 sammanfattar vi utvärderingarna i de fyra länderna; vilken typ av subvention det handlar om, vilken utvärderingsmetod som har valts, sysselsättningseffekter och vilken bransch. När det gäller exemplen från Irland och Finland på nedsättning av mervärdesskattesatsen anges också storleken på prisövervältringen till konsumenten.

Tabell 5 Sammanfattning av de granskade utvärderingarna

Land	Belgien	Danmark	Finland	Irland
Typ av reduktion	Prissubvention + skatteavdrag köparen	Skatteavdrag köparen	Sänkt mervärdesskattesats	Sänkt mervärdesskattesats
Utvärderingsmetod	Enkäter + registerdata	Ekonometrisk (Difference-in-difference)	Ekonometrisk (Difference-in-difference)	1. Studerar utveckling över tid, ej matchad kontrollgrupp 2. Ekonometrisk (ECM-modell)
Prisövervältring	–	–	Ca 5–6 % (omkring hälften)	1. Ca 2 % (omkring hälften) 2. 2,5 % och 4,5 % (restaurangbranschen) Ca 1–2,5 % (hotellbranschen)
Sysselsättningseffekt	149 800 + 4 600 administrativa tjänster	Inga signifikanta effekter (köparna)	Inga signifikanta effekter	1. 8 700–9 700 ⁴⁰ 2. 4 800–8 900
Bransch	Hushållstjänster	Hantverkartjänster	Frisörtjänster	Turismtjänster (hotell- och restaurang)

Källa: Kontigo, egen bearbetning

Belgien sticker ut på så sätt att företag som erbjuder de statligt subventionerade hushållstjänsterna sysselsätter ett stort antal individer, år 2013 cirka 149 800 tjänster (nästan 155 000 om de tjänster som behövs för att administrera systemet också inräknas). Utvärderingarna kan däremot inte med säkerhet svara på i vilken utsträckning dessa arbetstillfällen är nya. Det finns studier som tyder på att andelen individer som var arbetslösa innan de fick en anställning i ett tjänstekupongsystem minskade mellan 2007 och 2011 (från 46 procent till 37 procent) och att andelen som kom från en annan anställning ökade under samma tidsperiod (från 45 procent till 50 procent). Det är också svårt att få några säkra uppgifter om i vilken utsträckning som tjänstekupongsystemet bidrar till att svarta tjänster har omvandlats till vita. (Marx & Vandellannoote, 2015).

Även när det gäller motivet att möjliggöra för köparna att öka sitt arbetsutbud saknas kvantitativa analyser av det belgiska tjänstekupongsystemet. Utvärderingen som har gjorts av den danska boligjob-ordningen analyserar hur möjligheten till skatteavdrag påverkar arbetsutbudet och produktiviteten hos köparna av tjänsterna. Utvärderingen kommer dock fram till att det inte finns några signifikanta effekter på arbetsutbudet för dem som använder sig av systemet.

Utvärderingarna visar att ungefär hälften av skattesänkningarna slog igenom på konsumentpriserna efter sänkningarna av mervärdesskattesatserna i Finland respektive på Irland. När det gäller sysselsättningseffekter ser erfarenheterna dock olika ut. I Finland kan utvärderingen inte fastställa någon effekt. I intervjuer med forskare respektive

⁴⁰ Vid en jämförelse av ökningen för sysselsättningen inom hotell- och restaurang med övrig sysselsättning inom tjänstesektorn.

branschföreträdare förklaras detta med att frisörtjänster är prisokänsliga varför många företag kan välja att inte sänka priserna, utan i stället utnyttja skattesänkningen till att höja löner och vinster i företagen. På Irland visar utvärderingarna en sysselsättningsökning om mellan 4 800–8 900 arbeten. Dock har Irlands regering tagit fasta på argument som talar för att denna ökning kan förklaras med konjunkturen, snarare än med skattesänkningen och avser därför höja skattesatsen.

Copenhagen Economics (2007) utvärderade på uppdrag av EU-kommissionen reducerade mervärdesskattesatser. Undersökningen visar att det finns teoretiskt och empiriskt stöd för att utnyttja reducerade mervärdesskattesatser i branscher vars tjänster enkelt kan substitueras, antingen med hushållens eget arbete eller svarta tjänster. Som exempel nämns lokalt producerade tjänster. Det finns även visst teoretiskt stöd för sänkta mervärdesskattesatser på tjänster som ställer låga krav på formella kvalifikationer hos utförarna av tjänsterna. Det antas leda till ökad efterfrågan på arbetskraft med kort utbildning, vilket i sin tur antas leda till att lönerna pressas uppåt så att anställning i dessa branscher blir mer attraktivt än arbetslöshet. I sin studie finner Copenhagen Economics dock att effekterna av att stimulera efterfrågan på kortutbildad arbetskraft genom sänkta mervärdesskattesatser är små, men att det kan vara motiverat i vissa fall och tillsammans med mer traditionella arbetsmarknadspolitiska reformer. En fråga som lyfts, men inte besvaras inom ramen för studien, är att om motivet för offentliga åtgärder är att stimulera sysselsättningen för grupper med kort utbildning ökar kanske välfärden mer med åtgärder som höjer kompetensnivåerna hos dessa grupper. Det vill säga, åtgärder som i stället begränsar utbudet av kortutbildad arbetskraft.

Farvaque (2015), som på uppdrag av kommissionen har gjort en tematisk översikt över sektorn för personliga och hushållsnära tjänster, finner en generell avsaknad av utvärderingar av policyinstrumentens kostnadseffektivitet och framhåller de höga statsfinansiella kostnaderna. Han pekar på två möjliga framtida scenarier: Ett där medlemsstaterna agerar för att höja tjänsternas och sektorns attraktivitet, genom politiska initiativ som höjer kvaliteten i tjänsterna och förbättrar arbetsvillkoren för utförarna. Det andra scenariot, som drivs på av den tekniska utvecklingen, är en utveckling mot en modell där kunden direkt köper tjänster av olika utförare utan mellanhänder. Detta menar Farvaque medför en påtaglig risk för fragmentering, mer utsatta arbetstagare, och att löner och andra arbetsvillkor drivs nedåt. Mot denna bakgrund argumenterar Farvaque för behovet av en EU-gemensam strategi på området, som anger en gemensam ambition för sektorn och ger medlemsstaterna verktyg för att utveckla den.

Även om det råder tämligen stor politisk enighet i de länder som har infört olika former av offentliga stimulanser av efterfrågan på hushållsnära tjänster finns viss kritik mot reformerna. Sammanfattningsvis går kritiken ut på att systemen inte har fått avsedd verkan och inte är effektiva. Kritikerna menar att arbetsvillkoren och arbetsmiljön för utförarna av tjänsterna generellt är dåliga och att det offentliga har små möjligheter att komma åt problemen. Vidare medför de låga kvalifikationskraven risk för inlåsning av framför allt kortutbildade individer i yrken där det finns få möjligheter till kompetensutveckling, vilket framför allt drabbar kvinnor och utrikes födda. Det finns också indikationer på att subventionerna inte är effektiva som jobbskapande instrument, bland annat då överkvalificerad arbetskraft från icke subventionerade sektorer av arbetsmarknaden i viss omfattning anställs i de subventionerade yrkena, i stället för individer som saknar sysselsättning. Ytterligare en kritik är den ojämlika fördelningen av vilka grupper som utnyttjar de subventionerade tjänsterna, både geografiskt och mellan olika inkomstgrupper. (Morel & Carbonnier, 2015).

5 Avslutande diskussion

Det finns i princip tre möjliga alternativa vägar för beslutsfattare som överväger åtgärder för att påverka efterfrågan på hushållsnära tjänster genom branschspecifika interventioner: Prissubventioner riktade till konsumenten, sänkningar av mervärdesskattesatsen och löneskattesänkning. I denna studie har vi granskat de teoretiska utgångspunkterna och fyra europeiska exempel på interventioner genom prissubventioner och mervärdesskattesänkningar. Erfarenheterna från våra europeiska grannländer visar att hur framgångsrika branschspecifika skattelättnader är i termer av ökad efterfrågan och sysselsättning beror på olika faktorer.

Prissubventioner riktade till köparen kommer hushållen till godo mer direkt och är på så sätt ett säkrare verktyg för att påverka efterfrågan. Prissubventioner har dock både dödviktseffekter (en del kunder skulle konsumera tjänsten även utan subventionen) och undanträngningseffekter (kunder väljer att konsumera den subventionerade tjänsten i stället för varor och tjänster som säljs till marknadsmässiga priser). Exempelen från Belgien och Danmark visar att storleken på subventionen har betydelse för efterfrågan och sysselsättning. I Danmark där subventionen är mindre kraftig har den också haft mer blygsam inverkan än i Belgien. När det gäller Danmark finns det också frågor kring dödviktseffekter, eftersom en del av de tjänster som subventioneras är sådana som kunderna skulle ha efterfrågat ändå, som till exempel elektrikertjänster. Subventioner genom kupongsystem och skatteavdrag kan också vara kostsamma att administrera och kontrollera, vilket det belgiska tjänstekupongsystemet är ett exempel på.

När det gäller sänkningar av mervärdesskattesatsen finns det en osäkerhet i fråga om hur stor del av interventionen som tillfaller konsumenten genom övervältring/prisgenomslag. Av ekonomisk teori framgår att avgörande för övervältringen är dels hur priskänslig tjänsten är. Dels har det betydelse vilket konkurrensförhållande som gäller på tjänstemarknaden. Generellt gäller att ju mer priskänslig en vara är desto större är sannolikheten att interventionen kommer konsumenten till del i form av en prisreduktion och ju mer prisokänslig en tjänst är desto mindre tillfaller konsumenten. Erfarenheterna från både Finland och Irland kan sägas bekräfta de teoretiska utgångspunkterna. Frisörtjänster kräver visst yrkeskunnande och det är inte lika enkelt för hushållen att själva klippa och färga sina hår, som att själva städa eller laga sin mat. Frisörtjänster är därför relativt prisokänsliga. I exemplet Irland är det skillnader mellan olika delbranscher inom turismindustrin när det gäller i vilken utsträckning mervärdesskattesänkningen slog igenom på konsumentpriserna. I intervjuer förklaras det med att prissänkningarna var relativt större för tjänster som är mer prisokänsliga.

Ett centralt motiv för att subventionera hushållsnära tjänster är att öka sysselsättningen. Framför allt genom att skapa nya arbetstillfällen, inte minst för personer med kort utbildning. Ett viktigt argument är också att köparna, vilka i hög utsträckning antas vara verksamma i yrken med hög produktivitet, ska kunna öka sina arbetade timmar. Vi har dock haft svårt att hitta studier som visar vilka effekter som branschspecifika subventioner har haft på sysselsättningen. Även om sysselsättningen ökade i absoluta tal, som i fallet Belgien, är det mer osäkert i vilken utsträckning det handlar om nya arbetstillfällen och om personer som skulle ha kunnat få jobb ändå i osubventionerade yrken. Utvärderingen av den danska boligjobb-ordningen visar att det är svårt att belägga att subventionering av hushållsnära tjänster leder till att köparna ökar sina arbetade timmar. Från Belgien finns det enkätundersökningar som tyder på att den tid som frigörs för köparna används till att

spendera tid med familjen, andra hushållssysslor och nöjen och rekreation. Att subventionera hushållsnära tjänster kan därmed vara en politiskt viktig insats för att förbättra balansen mellan arbete och fritid för köparna, men vi har inte hittat några samhälls-ekonomiska analyser av hur lönsamt det är.

Det finns också ett genus- och ett integrationsperspektiv på frågan. Det är inte ovanligt att subventioner riktas mot det oavlönade hushållsarbetet, vilket i stor utsträckning utförs av kvinnor. I den politiska debatten framställs därför åtgärder som omvandlar en del av detta arbete till beskattat marknadsarbete som en viktig insats för jämställdheten, genom att göra det möjligt för kvinnor att öka sina arbetade timmar. Exempel både från Sverige och från Belgien visar att det till stor del är utrikes födda kvinnor som får sysselsättning i hushållstjänster på den reguljära arbetsmarknaden. Det innebär att eventuella inläsnings- och undanträngningseffekter som subventionerna kan föra med sig blir en genus- och integrationsfråga.

Sammanfattningsvis visar vår studie att även om subventioner av hushållsnära tjänster förekommer i flera europeiska länder, saknas i många fall kontrafaktiska studier som med säkerhet kan visa vilka effekter som interventionerna för med sig. Det innebär att även om det finns flera europeiska fall av branschspecifika subventioner kan vi inte med säkerhet säga om de medför att nya arbetstillfällen skapas och arbetslösa får jobb, om svarta tjänster omvandlas till vita eller om köparna av tjänsterna ökar sitt arbetsutbud.

Referenser

- Aldestam, M. 2005. *EC State aid rules applied to taxes—An analysis of the selectivity criterion*. Diss., Uppsala universitet.
- Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J. & Kosonen, T. 2017. *What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value Added Taxes*. NBER Working Paper No 23849.
- Carbonnier, C. & Morel, N. (red.) 2015. *The Political Economy of Household Services in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Copenhagen Economics. 2007. *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*. Final Report. Köpenhamn: Copenhagen Economics.
- Damvad. 2015. *Analyse af effekter af boligjob-ordningen*. Udarbejdet av Damvad for Skatteministeriet. Köpenhamn: Damvad.
- EG-domstolens dom i mål C-279/93: Finanzamt Köln-Altstadt mot Roland Schumacker. Domstolens dom den 14 februari 1995. Celexnr 61993CJ0279.
- EU-kommissionen. 2012a. *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt Regionkommittén. Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning*. COM(2012) 173 final. Strasbourg: Europeiska kommissionen.
- EU-kommissionen. 2012b. *Commission Staff Working Document on exploiting the employment potential of the personal and household services*. SWD(2012) 95 final. Följedokument till kommissionens meddelande Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning, COM(2012) 173 final. Strasbourg: Europeiska kommissionen.
- EU-kommissionen. 2017a. *Utkast till gemensam sysselsättningsrapport från kommissionen och rådet*. Följedokument till kommissionens meddelande Årlig tillväxtöversikt för 2018, COM(2017) 674 final. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- EU-kommissionen. 2017b. *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och Europeiska investeringsbanken. Årlig tillväxtöversikt 2018*. COM(2017) 690 final. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- EU-kommissionen. 2018. *VAT rates applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st July 2018*. Taxud.c.1(2018). Bryssel: EU-kommissionen.
- Europeiska rådets slutsatser från Bryssel den 17 juni 2010. Punkt I *En ny europeisk strategi för sysselsättning och tillväxt*.
- Eurostat. 2018. *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy. 2018 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falkenhall, B., Månsson, J. & Tano, S. 2016. Effekter av sänkningen av restaurangmomsen – En syntetisk kontrollgruppsansats?. *Ekonomisk Debatt*. 5(44): 40–50.

- Farvaque, N. 2015. *European Employment Policy Observatory (EEPO)–Thematic review on personal and household services*. Report for the DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Finansutskottets betänkande 2014/15:FiU20. *Riktlinjer för den ekonomiska politiken*.
- Finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 85 a § i mervärdesskattelagen. RP 119/2006 rd 293237.
- Häkkinen Skans, I. & Kosonen, T. 2011. Sänkt moms på frisörverksamhet och restauranger i Finland – blev det verkligen lägre priser och högre sysselsättning? *Ekonomisk Debatt*, årg. 39, nr 5, s 5–16
- Idea Consult. 2014. *Evaluation du système des titres-services pour les emplois et services de proximité 2013*. Brussels: Idea Consult.
- Indecon International Economic Consultants. 2017. *Impact of the VAT Reduction on Irish Tourism and Tourism Employment*. Report submitted to Fáilte Ireland. Dublin: Indecon.
- Jordahl, H. & Stenkula, M. 2009. Skatter och snedvridning av konkurrensen. Underlagsrapport till Konkurrensverkets rapport *Åtgärder för bättre konkurrens* (2009:4). Stockholm: Konkurrensverket.
- Klein, P. och Olovsson, C. 2015. Bör varor och tjänster beskattas lika? *Ekonomisk debatt*. 43(3), s. 19–28.
- Konjunkturinstitutet. 2015. *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*. Specialstudie 46. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Kosonen, T. 2015. More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes. *Journal of Public Economics*. 131, s. 87–100.
- Kristoffersson, E. 2011. ROT- och RUT-avdrag–skatteincitament i lågkonjunktur–En analys utifrån EU:s statsstödsregler. I Calleman, C. (red.). *Rätten i den ekonomiska krisen*. Uppsala: Iustus förlag.
- Lag (1060/2006) om temporär ändring av 85 a § i mervärdesskattelagen. [Elektronisk] <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2006/20061060> [2018-12-10]
- Lag (904/2010) om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om temporär ändring av 85 a § i mervärdesskattelagen. [Elektronisk] <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2010/20100904> [2018-12-10]
- Mankiw, N. G., Weinzierl, M. & Yagan, D. 2009. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 23(4), s.147–174.
- Marx, I. & Vandellanote, D. 2015. Matthew Runs Amok: The Belgian Service Voucher Scheme. I Carbonnier, C. & Morel, N. (red.) 2015. *The Political Economy of Household Services in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Morel, N. 2015. Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic services in Europe. *Social Politics*, 22, s 170–192.
- Morel, N. & Carbonnier, C. 2015. Taking the Low Road: The Political Economy of Household Services in Europe. I Carbonnier, C. & Morel, N. (red.). *The Political Economy of Household Services in Europe*. London: Palgrave Macmillan.

- Månsson, J. & Quoreshi, A.M.M.S. 2015. Evaluating regional cuts in the payroll tax from a firm perspective. *Annals of regional science*. 54(2), s. 232–347
- Nyberg, A. 2013. RUT-avdraget – subventionering av vit sysselsättning eller av höginkomsttagares fritid? *Fronesis*. 42–43, s. 114–130.
- O’Connor, B. 2013. *Measuring the Impact of the Jobs Initiative: Was the VAT Reduction Passed On and Were Jobs Created?* Research, Analysis and Policy Working Papers: 1/12. Dublin: Department of Finance (Fiscal Division).
- Pirttilä, J. & Selin, H. 2011. Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet? I SOU 2011:2 *Välfärdsstaten i arbete - omfördelning och inkomsttrygghet med incitament till arbete*. Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011.
- Ramsey, F.P. 1927. A contribution to the theory of Taxation, *Economic Journal*. Vol. 37(145), s. 47–61.
- Regeringens proposition 2008/09:77. *Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete*.
- Regeringens proposition 2014/15:100. *De budgetpolitiska målen och riktlinjer för skattepolitiken. 2015 års ekonomiska vårproposition (kapitel 5)*.
- Regeringens skrivelse 2017/18:98. *Redovisning av skatteutgifter 2018*.
- Riksdagsskrivelse 2014/15:254.
- Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt. EUT L 347, 11.12.2006, s. 1–118 (mervärdesskattedirektivet).
- Rådets direktiv 2009/47/EG av den 5 maj 2009 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller reducerade mervärdesskattesatser. EUT L 116, 9.5.2009, s. 18–20.
- SOU 2011:70 *Sänkt moms på vissa tjänster?*
- Tillväxtanalys. 2014. *Sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster*. Rapport 2014:01 (delrapport). Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. 2015. *Sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster*. Rapport 2015:10 (slutrapport). Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. 2018. *RUT-reformen – en deskriptiv analys av företagen och företagarna*. PM 2018:12. Östersund: Tillväxtanalys.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, utvärderar och analyserar svensk tillväxtpolitik. Vi ger regeringen och andra aktörer inom tillväxtpolitiken kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer för att effektivisera och utveckla statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos de som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Du kan läsa alla våra publikationer på www.tillvaxtanalys.se. Där kan du också läsa mer om pågående och planerade projekt samt prenumerera på våra nyheter. Vi finns även på LinkedIn och Twitter.

