GRAVSKRIFT OVER SELECTIVE EMPLOYMENT TAX

PETER ANDREAS BØGGILD

Bliver SET reduceret netop på det tidspunkt, da skatten begynder at virke?« spørger Kelsey van Musschenbroek i Financial Times den 5. juli.

Det er dagen, hvor SET-satserne bliver halverede. Dagen, hvor den britiske stat mister indtægter på ca. 250 millioner pund om året. Og dagen, hvor de ikke-betalende dele af erhvervslivet slipper for at give den britiske stat et »tvangslån« på 100 millioner pund.

Gik det, som den britiske finansminister Anthony Barber forudså, da han bekendtgjorde reduktionen i »the Budget Speech«, blev de britiske detailpriser denne dag reduceret med 3/4 procent.

I »the Budget Speech« den 30. marts meddelte han, at SET skulle falde helt bort for at blive erstattet af en merværdiafgift. En generel beskæftigelsesskat var overvejet som alternativ, men da en sådan efter GATT-reglerne ikke kan refunderes ved eksport, var tanken atter opgivet.

SETs endelige bortgang bliver april 1973. Da falder den sidste halvdel bort. Den første halvdel er som nævnt allerede fjernet som led i den konservative britiske regerings økonomiske styring.

SENESTE OPLYSNINGER

I det sidste år før SET-reduktionen faldt beskæftigelsen i fremstillingsvirksomhed 0,2 pct., mens beskæftigelsen i handelen, der belastes med SET, faldt med 1,9 pct. Dette er baggrunden for spørgsmålet i Financial Times den 5. juli. Og det er en statistisk oplysning, der tyder på, at SET har haft sin tilsigtede virkning.

I modsætning hertil offentliggøres i juni-nummeret af National Institute Economic Review en artikel af J. D. Whitley og G. D. N. Worswick, der afviser, at SET skulle have nogen særlig gunstig virkning på produktiviteten i de betalende erhverv. Det er ikke produktivitetsfremskridt, der »har betalt for skatten«, men derimod for 60 pct.s vedkommende profitterne og for 40 pct.s vedkommende forbrugerne, er i korthed konklusionen.

Disse to modsatte udsagn om SET er nævnt for at illustrere den uenighed, skatten har givet anledning til. De er også taget med, fordi de hører til de meget få nye oplysninger, der er kommet frem om SET siden efteråret 1970, da indsamlingen af oplysninger til nedenstående oversigt over de britiske erfaringer med selektiv beskatning af arbejdskraftsanvendelse sluttede.

ENDNU EN RAPPORT

Der kan ventes endnu et vægtigt bidrag i debatten om SET. Professor Brian Reddaway, der af den forrige britiske regering var anmodet om at undersøge virkningerne af SET, er nu blevet standset i sine undersøgelser. Men der ventes endnu et bind resultater fra hans hånd. Det bliver en undersøgelse af virkningerne af SET i »Miscellaneous Services« (hoteller, restauranter, underholdning, frisører, bilværksteder m. v.). Den resterende række af erhverv vil ikke blive undersøgt, og indtil i dag kendes kun undersøgelsen af virkningerne på handelen. Denne undersøgelse gennemgås i det følgende.

FORMÅLET MED SET

Det »White Paper« (Selective Employment Tax), der introducerede SET, opregner 3 formål, som SET skal opfylde:

1) Den skal forbedre skattesystemets struktur ved at ændre balancen mellem beskatning af varer og beskatning af tjenesteydelser, idet man tidligere stort set kun havde beskattet varer. Nu skulle også tjenesteydelser bære en del af skattebyrden. Man kunne kalde dette argument genopretselsen af *den fiskale balance.*

2) Der skal fremskaffes et større skatteprovenue for ad denne vej at ændre balancen mellem udbud og efterspørgsel. Her er der tale om den sædvanlige *konjunkturregulerende funktion* af en ændring af skattetrykket.

3) Arbejdskraftanvendelsen i servicefagene skal begrænses for på den måde at fremskaffe en større arbejdsstyrke til anvendelse i industrifagene. Dette er en langtidseffekt af SET, der altså vil hjælpe den sektor i økonomien, hvorpå den *økonomiske vækst* først og fremmest er afhængig.

Disse tre formål er altså de formål, man lægger frem for offentligheden. De er de *udtalte formål.*

Men som det bemærkes i professor Reddaway's First Report kan man ikke forvente, at en regering udtaler alle sine hensigter. Der er desforuden en række *uudtalte formål.* Disse har antagelig fra starten været følgende:

4) Når der nu skal ske en stramning af de offentlige finanser, vil man søge nye *beskatningsobjekter,* idet der er erfaring for, at de uheldige egenskaber ved en skat træder stadig tydeligere frem efterhånden som satserne stiger. Ved at udvide beskatningsgrundlaget kan man altså øge skattetrykket uden at forhøje satserne. Inddragelsen af arbejdskraftanvendelse er en sådan udvidelse af beskatningsgrundlaget.

5) Skattens administrative udformning kan vælges således, at den får en virkning på pengeforsyningen ud over den sædvanlige likviditetsvirkning fra en skat. Der kan altså være tale om *pengepolitiske hensyn.* Her tilsigter man en pengeopsugning.

6) Der skal ske en vis subsidiering af eksporten til gavn for konkurrenceevnen på en måde, der ikke rammes af de internationale aftalers forbud mod eksportsubsidier.

Senere i skattens levetid er visse af disse hensyn og formål faldet bort, men til gengæld er et nyt mål kommet ind:

7) Man har skaffet sig et *nyt instrument i egnsudviklingspolitikken.*

SELECTIVE EMPLOYMENT TAX

Den tredie maj 1966 forelagde James Callaghan, den daværende Chancellor of the Exchequer, i »the Budget Statement« planerne til SET. Skatten skulle træde i kraft allerede fra 5. september samme år, og det var derfor nødvendigt at anvende *det bestående administrative system.*

SET skulle effektivt bæres af byggeriet og private tjenesteydende erhverv, mens landbrug, fiskeri, minedrift og den offentlige sektor skulle holdes neutrale, og industrien netto skulle modtage et mindre tilskud. For at opnå dette lader man i første omgang alle arbejdsgivere indbetale skatten og sidenhen sker der så tilbagebetaling til de arbejdsgivere, der skulle holdes skadesløse, eller som skal have tilskud.

ADMINISTRATIVE OPBYGNING OG SATSERNE

Opkrævningen sker via et apparat, der var opbygget i forvejen. Ifølge The National Insurance Act af 1946 og 1965 skal alle ansatte være udstyret med en bog til indklæbning af »*National Insurance and Health Service Stamps*«. Arbejdsgiverne skulle i forvejen i 1966 hver uge købe et »frimærke« til disse bøger:

Det er bidrag til en kombineret ydelse for ulykkesforsikring, arbejdsløshedsforsikring o. s. v., der betales med et fast beløb pr. hoved i hver af de fire kategorier ansatte.

SET indebærer, at der *yderligere* skal købes mærker svarende til de gældende satser.

Anvendelsen af National Insurance-apparatet indebærer, at visse grupper erhvervsaktive holdes uden for skatten: Det gælder først og fremmest de *selvstændige,* ansatte med mindre end 8 ugentlige arbejdstimer og forskellige andre grupper ansatte, som kunne holdes uden for National Insurance-systemet. Det kan lige bemærkes, at ældre ansatte, invalider og korttidsansatte (mere end 8 ugentlige timer) alle skulle tælle fuldt med ved skattens betaling.

Der er altså ikke større selektivitet ved *opkrævningen* af SET, det skulle da lige være diskriminering mellem ansatte og selvstændige. Det selektive element kommer ind ved *tilbagebetalingen.* Arbejdsgiverne deles her op i tre grupper:

Gruppe 1 der ikke modtager refusion af skatten
Gruppe 2 der netop holdes skadesløs, og
Gruppe 3 der ikke alene modtager refusion af skatten, men yderligere begunstiges med en »præmie« på:

7 sh 6 d for mænd	3 sh 9 d for drenge
3 sh 9 d for kvinder	2 sh 9 d for piger

Virksomhederne vil, hvis de ikke foretager sig noget, normalt blive placeret i gruppe 1. For at blive berettiget til tilbagebetaling må man selv lade virksomheden registrere i arbejdsministeriet, og virksomheden må godtgøre, at forskellige betingelser er opfyldt.

Er dette opfyldt, vil virksomheden modtage refusion og evt. præmie for *samtlige* virksomhedens ansatte (altså også for kontorpersonalet og også personalet i f. eks. fabriksudsalget). I SET-henseende regner man altså virksomheden som en helhed; man ser altså ikke på, om virksomheden er berettiget til refusion i henseende til den enkelte ansatte – man ser på, om *virksomheden som helhed* er berettiget til refusion.

ÆNDRINGER I SATSERNE

Opkrævningssatserne for SET er blevet ændret gentagne gange. Ændringer i den generelle sats belyses af tabel 1:

Fra første april 1968 afskaffedes præmien til virksomheder i industrien (blev meddelt efter devalueringen i november 1967), og herefter er virksomheder i gruppe 2 og gruppe 3 stillet ens.

Fra 4. 9. 1967 åbnes der mulighed for en vis refusion af skat betalt for deltidsansatte, og fra 2. 9. 1968 kan der opnås refusion af en del af SET betalt for arbejdere over 65 år.

TABEL 1

Ugentligt beløb i SET pr. ansat

	Fra 5.9.66	Fra 2.9.68	Fra 7.7.69
Mænd	25 sh 0 d	37 sh 6 d	48 sh 0 d
Kvinder	12 sh 6 d	18 sh 9 d	24 sh 0 d
Drenge	12 sh 6 d	18 sh 9 d	24 sh 0 d
Piger	8 sh 0 d	12 sh 0 d	16 sh 0 d

Det skal endelig nævnes, at der i visse dele af landet, nemlig de såkaldte »Development Areas«, sker en særlig tilbagebetaling af SET.

INDTÆGTSKILDE FOR STATEN

Som indtægtskilde for staten har SET haft stigende betydning. Dette forhold belyses af tabel 2, som i øvrigt ikke skal kommenteres nærmere.

OMKOSTNINGERNE

Industrierhvervene modtager som nævnt et *tilskud* på 133 millioner pund sterling i kraft af *direkte* SET-betalinger. Imidlertid kan visse af de ydelser, som er input i industrien, måske fordyres som følge af SET (fabriksbyggeri, revisor- og sagførerbistand m. v.), og selve tidsforskydningen fra SET-indbetalingerne til tilbagebetaling indebærer, at virksomhederne må yde et tvungent lån, der ikke bærer rente. Her optræder derfor et rentetab. Disse forskellige indirekte omkostninger reducerer det direkte subsidies værdi til omkring 100 millioner pund sterling. Er industriens omsætning i 1966 ca. 16 milliarder pund sterling, svarer netto-tilskuddet derfor til godt og vel 1/2 pct. af omsætningen, og ca. 1 pct. af lønsummen.

TABEL 2

Forventet og faktisk provenue af SET

	Millioner pund sterling						
	1966/67		1967/68		1968/69		1969/70
	Anslået	Faktisk	Anslået	Faktisk	Anslået	Faktisk	Anslået
Bruttoprovenue	610	600	1100	1064	1393	1363	1920
Refusioner, præmier	295	342	762	739	908	925	1314
Nettoprovenue	315	258	338	325	485	438	606
Nettoprovenue i % af bruttoprovenue	51,6	43,0	30,7	30,5	34,8	32,1	31,6

TABEL 3

SET i relation til lønomkostningerne, 1966

	Pund sterling pr. uge				
	Typisk løn	National Insurance	Omk. i alt	SET	SET's andel af omk. i alt
Mand	15,0	0,667	15,667	1,25	7,98 %
Kvinde	9,0	0,567	9,567	0,625	6,53 %

Mens SET for industrien har været et tilskud (nu er præmierne dog faldet bort, og SET er derfor kun en nettoudgift i kraft af rentetabet), og for andre erhverv har betydet et mindre rentetab, rammer SET byggeri og private tjenesteydende erhverv som en forhøjelse af lønomkostningerne – en on-cost.

Omkostningsforhøjelsen, som den så ud for en typisk lønudgift i 1966, er illustreret i tabel 3. Omkostningsstigninger er altså 6–8 pct.

DEN FISKALE BALANCE

Første formål med SET er genopretningen af en slags *fiskal balance*. Ved præsentationen af skatten blev dette formål stærkt fremhævet. Det blev direkte nævnt i det »White Paper«, der introducerede skatten; og i Underhuset udtalte finansminister *Callaghan* i »the Budget Statement«: Forbrugerne køber for 6 milliarder pund sterling industrielt fremstillede varer, og af denne omsætning er 2,4 milliarder pund sterling salg af varer, der er belagt med told- eller forbrugsafgifter. Forbrugerne køber endvidere for 7 milliarder pund sterling tjenesteydelser; men af denne omsætning er kun 70 millioner pund sterling køb af tjenester, der er pålagt afgifter (tipning og spil m. v.).« Der er således et tydeligt misforhold mellem disse to grupper. Det er der også til en tredie gruppe forbrugsgoder, nemlig fødevarer, der stort set subsidieres – men det bekymrer man sig ikke om i denne forbindelse.

Velfærdsøkonomien og den generelle ligevægtsteori fortæller, at der i forskellig forstand er opnået en optimal allokering af resourcerne, når de relative priser er lig forholdet mellem grænseomkostningerne (når endvidere forskellige andre betingelser er opfyldt). Dette skal gælde for såvel goder som produktionsfaktorer. Er disse betingelser ikke opfyldt, har samfundet ikke opnået masimal »nytte«.

På baggrund af sådanne teoretiske overvejelser lyder finansminister Callaghan's argumentation i Underhuset meget besnærende, idet SET angiveligt skal bringe de relative priser nærmere til forholdet mellem grænseomkostningerne og altså fjerne skævheder i den britiske økonomi.

Den videre diskussion af, om de angivne formål er nået, vil i det følgende blive splittet op i to spørgsmål:

1) er de relative produktionsfaktorpriser blevet bragt nærmere de relative grænseomkostninger? og
2) er de relative forbrugsgodepriser blevet bragt nærmere de relative grænseomkostninger?

BALANCEN MELLM PRODUKTIONSFAKTORPRISERNE

1) Virksomhedens input kan deles op i kapitaludstyr, arbejdskraft og varer og tjenester købt fra andre virksomheder. Om omkostningerne ved (prisen på) kapitaludstyrsanvendelse kan følgende anføres: I løbet af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne er skattereglerne i forbindelse med investeringer blevet stærkt ændret i en retning, der skulle opmuntre til investeringer. Men i begyndelsen af 1967 sker der betydelige ændringer her. *Investeringstilskud* afløser tidligere perioders tilladelse til at afskrive ud over 100 pct. Men *ikke alle erhverv* får disse investeringstilskud, de forbeholdes industrierhvervene og de extraktive erhverv. Nettoresultatet af dette er nogenlunde uændrede investeringsincitamenter i de erhverv, der får investeringstilskud (inden for disse erhverv sker der dog en forskydning, således at overskudsvirksomheder bliver lidt ringere stillet og underskudsvirksomheder lidt bedre stillet), mens f. eks. byggesektoren og private tjenesteydende erhverv, der ikke kan få investeringstilskud, stilles ringere – der sker en fordyrelse i anvendelsen af kapitaludstyr.

I betragtning af disse ændringer i priserne på kapitaludstyr forekommer det rimeligt at antage, at en lille reduktion i prisen på arbejdskraft i *industrierhvervene* trækker de relative omkostninger, arbejdskraft/kapital nærmere de »sande priser«.

I *byggesektoren* og i de *private tjenesteydende erhverv* gøres kapitaludstyr dyrere fra 17. 1. 1967 på grund af forringelsen af de skattemæssige afskrivningsregler – uændrede arbejdskraftomkostninger ville derfor have opmuntret til substitution af kapitaludstyr med arbejdskraft. Dette undgås med SET, der netop rammer disse erhverv som en nettobyrde og gør arbejdskraften dyrere.

Under hensyntagen til de ændringer, der er sket i priserne på kapitaludstyr, forekommer SET altså at opfylde dette formål. Men ændringerne indebærer en subsidiering af faktoranvendelsen i industrierhvervene i relation til bygge- og private tjenesteydende erhverv. Som det skal fremgå af et senere afsnit, er denne forskydning ganske tilsigtet, idet »man« mener, at der er særlige samfundsmæssige fordele ved at anvende produktionsfaktorer i industrierhvervene i forhold til byggeri og serviceerhverv.

BALANCEN MELLEM GODEPRISERNE

2) Tænker man sig forbruget delt op i tjenester, fødevarer og industrivarer, er udgangspunktet stort set ingen beskatning af private tjenester, subsidiering af fødevarer og beskatning af ca. 40 pct. (målt efter omsætning) af industrivarerne. Der er derfor al mulig grund til at tro, at forbruget er forvredet i en ikke-optimal retning.

Ser vi bort fra de traditionelle punktskatter, lå forbrugerbeskatningen på de beskattede varer almindeligvis på 10 til 25 pct. på engrosniveau (purchase tax) i 1966.

Ved indførelsen af SET vil der ved fuld overvæltning ske en beskatning af de tjenester, man kunne kalde individuelle tjenester på måske 6–8 pct.: her tænkes på frisør, hushjælp o. s. v.

Også boligbenyttelse bliver efterhånden beskattet via SET, og for reparation og vedligeholdelse er det samme tilfældet. Procentsatsen vil variere også ved fuld overvæltning.

I relation til visse tjenester sker der således en udligning i forhold til de beskattede industrielle varer.

Men det er kun en begrænset del af de personer, der svares SET af, som yder individuelle tjenester til forbrugerne, og *bidraget til den fiskale balance er derfor beskedent.*

DEN KONJUNKTURREGULERENDE FUNKTION

1. Virkning ved fuld overvæltning på priserne

Hvis SET – som satserne var i 1966 – var blevet fuldt overvæltet på priserne, har NIER beregnet, at forbrugspriserne skulle stige med 0,6 pct. Ved fuld overvæltning svarer SET-introduktionen altså til en *forbrugsreduktion på godt ½ pct.*

2. Ingen overvæltning

Overvæltes SET slet ikke – på grund af den selektive karakter – kan SET blive betalt af profitterne. Dette vil påvirke forbruget, (men antagelig i mindre grad end tilfældet ville være ved fuld overvæltning, da opsparingskvoten antagelig her er høj), og måske vil *investeringerne* reagere.

En anden mulighed er, at virksomhedslederne vil reagere på en SET-introduktion (eller forhøjelse) ved at udnytte hidtil uudnyttede muligheder for produktivitetsfremskridt – man taler her om en *chok-effekt.*

Bliver dette sidste tilfældet øges økonomiens udbudskapacitet, og denne virkning er nok lige så velkommen, som en konjunkturregulering via en nedskæring i forbrug eller investering. Overvæltes SET ikke, er den tidsmæssige forskydning mellem SET-forhøjelser og effekt på konjunkturfor-

løbet yderst usikker; dette gælder vel navnlig evt. virkninger på investeringerne.

Der er ikke teoretiske grunde til at udpege en bestemt af de opstillede virkningsmuligheder eller det »mix«, der vil forekomme; og først når den empiriske viden er til stede, kan man sige noget om, hvor velegnet SET er som konjunkturregulator. Administrativt er den et let regulerbart instrument – *specielt, når den er en kopskat.*

DEN ØKONOMISKE VÆKST

Resourceallokeringen

Omkostningsændringer fra SET kan have givet sig følgende udslag (eller hvad der nok er mere sandsynligt – en kombination af disse udslag):

1) Omkostningsændringerne har i fuldt omfang givet sig udslag i ændrede priser.

2) Omkostningsændringerne er blevet væltet tilbage på produktionsfaktorerne.

3) Man kan tænke sig, at den relative faktoraflønning (erhvervene imellem), og at de relative priser holder sig uændrede, men at der kommer ændringer i profitterne med ændringer i investeringslysten (i samme retning som profitten) og måske erhvervsskift for driftsherrernes vedkommende til følge.

Lige meget hvilken af disse tre muligheder, der dækker virkeligheden, *bliver resultatet en overflytning af resourcer fra serviceerhvervene til industrien.*

4) En fjerde mulighed er også til stede: At faktorpriser ikke ændres, at varepriser ikke ændres, og at profitten ikke ændres, men at der finder en ændring af produktiviteten sted. Man skulle så tænke sig, at en slags »chok-effekt« fik driftsherrerne i servicefagene til at udnytte hidtil uudnyttede muligheder for produktivitetsfremskridt, mens industrien måske ville blive mindre påpasselig (udviklingen behøver selvfølgelig ikke at være symmetrisk). Med nogenlunde samme størrelse af den SET-betalende sektor og den SET-præmierede sektor skulle forskellen mellem præmie og skat (præmien er ca. 30 pct. af skatten – og er nu faldet bort) bevirke, at nettoresultatet af SET i Storbritannien er netto-produktivitetsfremdskridt og nettooverførsler af resourcer fra servicesektoren til industrisektoren.

Som det senere vil fremgå, peger professor Reddaway's First Report i retning af, at en kombination af mulighed 3) og 4) er blevet resultatet af SET i handelen.

I alle 4 tilfælde bliver der altså mulighed for en overførsel af resourcer fra servicesektoren til industrisektoren – og som det vil fremgå af dette afsnit, er netop dette hovedformålet med SET og Labour's økonomiske politik.

Hvilken begrundelse, der lå bag dette var på ingen måde klart ved SET's forelæggelse i 1966.

Men et halvt år efter forelå en forklaring. The Economist skrev: "It is unusual to find the explanation of a major and bewildering act of government, six months after the event, in a university lecture. But Professor Nicholas Kaldor, who everybody knows was the author of the Selective Employment Tax, this week delivered the inaugural lecture attached to his chair of economics at Cambridge; he will hold this chair while continuing his powerful and parttime role as Mr. Callaghan's tax adviser. Mr. Kaldor's analysis of the reasons for Britain's slow economic growth is fascinating. It looks as if we got the SET because it emerged at one point where his very sharp mind happens to coincide with present Treasury shibboleths, . . ." (Economist, nov. 5, 1966).

STORDRIFTFORDELE OG STIGENDE FAKTORAFKAST

Baggrunden for *Kaldor's tiltrædelsesforelæsning* er den såkaldte »*Verdoorn's lov*«, der fortæller, at vækstrate og produktivitetsfremskridt varierer i samme retning. Kaldor fortolker denne sammenhæng på den måde, *at det er væksten, der er årsag til produktivitetsfremskridtene,* snarere end omvendt.

Kaldor har hæftet sig ved, at i en given branche på et givet tidspunkt kan man observere, at produktiviteten, produktion pr. mand, er 2–3 gange så stor for den mand, der er beskæftiget ved det nyeste anlæg, som for den mand, der er beskæftiget ved det ældste anlæg, selv om produktionsstørrelsen på de to anlæg er den samme. Det er derfor ikke stordriftfordele, der forklarer forskellen; men at produktionsfunktionerne befinder sig på forskelligt niveau, det gunstigste niveau ved det nye anlæg. Kaldor forestiller sig nu, at øges afsætningen, så produktionen skal udvides, vil denne produktionsudvidelse blive muliggjort ved anskaffelse af nyeste maskiner og nyeste udstyr; og da produktiviteten er størst i tilknytning hertil, flyttes produktionsfunktionen altså opad til et højere niveau – *en stigning i afsætningen indebærer derfor investeringer i bedste maskineri, ansættelse af folk til at passe dette maskineri, og altså en stigning i den marginale og gennemsnitlige produktivitet.*

Det ligger også i denne fortolkning, at det ikke er investeringerne, der fremkalder væksten, men væksten der fremkalder investeringerne.

Kaldor fremhæver i sin tiltrædelsesforelæsning *et enkelt* eksempel. Ford

og General Motors kontrollerer en meget stor del af såvel den britiske som den vesttyske bilindustri. Man må altså have haft den samme tekniske viden til sin rådighed de to steder. Alligevel er produktiviteten i den vesttyske bilindustri steget 7 pct. om året i perioden 1954–60, mens de britiske produktivitetsfremskridt har udgjort 2,7 pct. om året. Det er enkelt at forklare disse forskelle med Kaldor's teori: Produktionen i U. K. er steget mindre end afsætningen i Vesttyskland, og derfor har de tekniske fremskridt været mindre i Storbritannien. Briterne *kunne* have opnået de samme produktivitetsfremskridt, men har ikke gjort det, fordi det vigtigste investeringsincitament – produktionsstigning – har været mindre udtalt her.

Diagnosen for den lave britiske vækst er herefter nærliggende: Den britiske industris produktion er blevet holdt tilbage af manglende efterspørgsel eller manglende muligheder for tilførsel af produktionsfaktorer eller af en kombination af disse to bremser. For, som det måtte fremgå af det foregående, fremkommer de fleste produktivitetsfremskridt under produktionsstigningen.

Når Kaldor først og fremmest hæfter sig ved ekspansionen af industrien, hænger det sammen med, at produktivitetsfremskridtene i primære og tertiære sektor synes at være af en anden karakter end den sekundære sektors produktivitetsfremskridt.

I alle erhverv i den *sekundære sektor* viser der sig at være en signifikant sammenhæng mellem produktivitetsstigning og produktionsstigning.

I den *primære sektor* kan der ikke vises nogen signifikant sammenhæng mellem produktionsstigning og beskæftigelsesændring, og det meste af produktivitetsfremgangen synes at være autonomt bestemt, d. v. s. uafhængigt af produktionsomfanget.

I den *tertiære sektor* viser det sig, at produktivitetsopgangen i transport og kommunikation er uafhængig af produktionstempoet, mens det i handel m. v. viser sig, at produktionsomfang og beskæftigelse er uafhængige.

For landbrug, minedrift og handel m. v.'s vedkommende er der derfor ikke grund til at lade arbejdskraft tilflyde disse sektorer: Produktionsstigning kan finde sted uden tilførsel af arbejdskraft – og følgelig også produktivitetsstigning. I transport og kommunikation er en produktionsopgang tydeligt arbejdskraftkrævende, men denne produktionsvækst giver ikke anledning til produktivitetsfremskridt i større omfang – produktivitetsfremskridtene er autonome.

På baggrund af denne viden ræsonnerer Kaldor nu, at i de lande, hvor man kan lede den største del af væksten i arbejdsstyrken til de sekundære erhverv, dér hvor arbejdsstyrkevækst giver anledning til de største produktivitetsgevinster, vil man få størst vækst. Og endnu større vækst vil man få, hvis der kan finde en regulær overflytning af arbejdskraft sted til den sekundære sektor.

Men mens der ikke er megen arbejdskraft at hente i primære sektor, er en stor del af den britiske arbejdsstyrke beskæftiget i den tertiære sektor, og kunne man ved passende indgreb, der virker såvel på efterspørgslen efter henholdsvis tjenesteydelser og færdigvarer som på udbuddet af produktionsfaktorer til de to sektorer, flytte arbejdskraft fra tertiære til sekundære sektor, ville det være muligt at sætte den britiske vækstrate i vejret. SET er netop tænkt som dette middel.

INDVENDINGER

En række af indvendinger kan nu samles under overskriften: Hvis Kaldor's »diagnose« af »sygdommen« i den britiske økonomi er rigtig – *er SET så det helt rigtige lægemiddel?*

En første betragtning angår udformningen af SET.

Hvilke erhvervsgrupper er det Kaldor vil beskatte og subsidiere? og hvilke beskatter og subsidierer SET rent faktisk?

Figur 1 viser sammenhængen. Der er overensstemmelse mellem Kaldor's anbefalinger og SET, hvad angår industri, offentlige værker og private tjenester. Der er uoverensstemmelse i *byggeriet* og for *de offentlige ydelsers* vedkommende. Den primære sektor bliver også anderledes behandlet af de britiske skattemyndigheder end anbefalet af Kaldor, men det hænger antagelig sammen med, at beskæftigelsen i landbrug og minedrift i forvejen er *lille* og er *i tilbagegang,* og at tilbagegangen sker i *egnsudviklingsområder,* der ikke byder på så frygteligt mange andre beskæftigelsesmuligheder.

Men hvad angår den offentlige sektor og byggeriet, er SET altså ikke »Kaldor-rigtig«. Og SET giver netop i byggeriet anledning til alvorlige problemer.

FIGUR 1

	SET	Kaldor
Primære sektor		
landbrug	neutral	(skat)
minedrift	neutral	(skat)
Sekundære sektor		
industri (fremstillingsvirksomhed)	præmie/neutral	præmie
offentlige værker	neutral	præmie
byggeri	skat	præmie
Tertiære sektor		
offentlige ydelser	neutral	skat
private tjenester	skat	skat
transport	neutral	skat

Og hvad angår servicesektoren, kan Reddaway oplyse, at hidtil har en meget stor del af tilvæksten i arbejdsstyrken fundet beskæftigelse i dele af sektoren, som ikke skal betale SET – nemlig hos offentlige myndigheder.

En anden betragtning lyder, at SET brutalt fremmer vækstformål; at vækstthensynet bliver prioriteret for højt. Og at selv om man gerne vil have højere vækst, så vil man ikke have det på bekostning af en forvridning af forbruget. For vil man acceptere en forvridning af forbruget, hvorfor så ikke gå videre og undersøge i hvilke industri*under*grupper, der opnås de største vækstafhængige produktivitetsfremskridt? Og hvis det viser sig, at sokke-produktion giver største vækst, så må alle resourcer sættes ind i sokke-produktionen!

Sådan lyder denne indvending, når den drives lidt ud i karikaturen, men hvorfor ikke gå ind på spøgen? Kaldor gør udtrykkeligt opmærksom på: At kan man ikke gå videre med overførsel af resourcer til den sekundære sektor fra befolkningsvækst eller fra andre sektorer, og er hans teorier om vækststyrede produktivitetfremskridt rigtige, så kan man opnå gevinster ved en yderligere international specialisering. Der kan altså ikke alene opnås de »statiske« fordele ved udenrigshandel, som enhver lærebog omtaler, men der er yderligere »dynamiske« gevinster at hente f. eks. ved at lade den britiske industri lave sokker til en stor del af verden.

En tredie betragtning er, at der er fare for, at SET nok kan opmuntre til arbejdskraftsbesparelser i servicesektoren og opmuntre til ekspansion af sekundære sektor, men at nettoresultatet bliver arbejdsløshed.

I flere områder af England er det givet, at frygten for arbejdsløshed er ubegrundet. Det gælder således Storlondonområdet og det meste af England i øvrigt – her står masser af industrivirksomheder parat til at absorbere eventuel ledig arbejdskraft. Men andre steder i Storbritannien er den eksisterende fordeling af beskæftigelsen på sektorer anderledes. Nogle steder er servicesektoren meget dominerende, og industrisektoren skal derfor ekspandere ret så kraftigt for at overtage den arbejdskraft SET sætter fri. Men dette er jo netop formålet med SET. Uønskede virkninger skal elimineres med egnsudvikling.

EN KOPSKATS VIRKNINGER PÅ ARBEJDSMARKEDET

Alle de foregående indvendinger rejser altså tvivl om, *hvorvidt arbejdskraften bliver frisat fra de rette erhverv til de rette erhverv og på de rigtige steder.*

Men der er endvidere en problemstilling i forbindelse med SET's virkning på arbejdskraftbevægelserne, der går på en lidt anden led: Har SET's særlige udformning som en *kopskat på ansatte* virkninger på balancen på arbejdsmarkedet?

Den opfordrer til substitution af:

1) arbejdere med timer
2) deltidsansatte med heltidsansatte
3) lavtlønnede med højtlønnede
4) mænd med kvinder
5) ansatte med selvstændige

Gevinstmaksimeringsovervejelser skulle opfordre til samtlige 5 former for substitution. De faktiske virkninger siger OECD og Reddaway lidt om:

OECD Economic Surveys slår fast, at produktionen pr. mand er steget lige så hurtigt som langtidsgennemsnittet i 1967, og at dette er unormalt for en recessionsperiode. Oven i købet er produktiviteten steget meget hurtigt i 1968, og de foreliggende tal for 1969 er også over gennemsnittet.

Denne abnormt hurtige stigning i produktiviteten tilskrives SET og forhøjelsen af bidragene til de sociale sikringsordninger, der har forårsaget *dishoarding af arbejdskraft og substitution af arbejdere med timer.*

Men denne produktivitetsstigning er ikke bare sket i servicefagene, hvor SET har virket. Også industrien har haft unormalt store produktivitetsgevinster. Forklaringen herpå er endnu ikke klarlagt (siger OECD) – den kan være, at en *likviditetsstramning* sammen med den likviditetsopsugning, som SET gav anledning til, fra *alle* erhverv, har fået virksomhederne til at gennemgå deres ansættelseslister kritisk, men det kan også være, at produktivitetsfremgangen skyldes, at store virksomheder med større produktivitet end gennemsnitttet har taget en større del af produktionsstigningen end sædvanligt.

Med disse bemærkninger giver OECD faktisk SET og Kaldor's teorier det blå stempel.

OECD bekræfter altså forekomsten af to af de SET-effekter, man af teoretiske grunde kunne vente, nemlig dishoarding og substitution af mænd med længere arbejdstid. Begge disse effekter er med til at øge arbejdsstyrkens kapacitet.

I SETs første år betalte arbejdsgiverne samme skat for deltidsansatte og for fuldtidsansatte. I Reddaway omtales en undersøgelse foretaget af handelens »little Neddy« (Economic Development Committee for the Distributive Trades). Den viste, at i perioden 30. 6. 66 til 30. 11. 66 (altså en helt kort periode omkring SET's introduktion) skete der en stigning i antallet af fuldtidsansatte på 1 1/2 pct. (i handelen) og en nedgang i deltidsansatte på 3,2 pct., og inden for denne gruppe steg antallet af beskæftigede, der arbejdede mindre end 8 timer (og dermed fritaget for SET) endda med 2,2 pct.

Nu er der grund til at tro, at nogle deltidsansatte i servicesektoren ikke vælger mellem servicefag eller industri, men derimod mellem deltidsansæt-

telse i servicesektoren og ingen ansættelse. Disse beskæftigede vil derfor, hvis de »skubbes« ud af servicesektoren, udgøre en nettoafgang fra arbejdsstyrken.

Den substitution, man af teoretiske grunde skulle vente, forekom altså. Men det må bemærkes, at for balancen på arbejdsmarkedet betød denne substitution *en formindskelse af arbejdskraftudbuddet til erhvervene uden for handelen.*

Som tidligere nævnt reduceres SET for deltidsansatte d. v. s. ansatte med mindre end 21 timer pr. uge pr. september 1967 til det halve beløb af en fuldtidsansat – og fra september 1968 udgør SET for en deltidsansat blot en trediedel af fuld SET. Der er altså sket et tydeligt skift her. Efter 1967 er substitutionens retning som følge heraf vendt.

Samtidig har der været en tydelig *substitution af mandlige ansatte med kvinder,* på hvem SET-byrden er mindre og for hvem SET-byrden især må have været mindre, hvis de har erstattet mænd direkte, for så kan lønnen jo ikke have været så forskellig.

ET INSTRUMENT I EGNSUDVIKLINGSPOLITIKKEN

Maskineriet fra SET er blevet udnyttet i egnsudviklingspolitikken. Af de samme kanaler, som erhvervene får refusion af SET og evt. SET-præmie, ydes der i de såkaldte »Development Areas« et yderligere beløb, nemlig »Regional Employment Premium« (REP), til virksomheder, der er klassificeret industri.

Disse »Development Areas« er dele af Devon, det meste af Wales, Skotland og England nord for en øst–vestlig linie lige nord for York. Geografisk drejer det sig altså om en meget betydelig del af det britiske landområde.

Kaldor's forklaring på de britiske vanskeligheder var først og fremmest mangel på arbejdskraft til at ansætte i industrisektoren; og disse vanskeligheder skulle afhjælpes ved SET og de erhvervsdiskriminerende investeringstilskud, der jo skulle flytte arbejdskraft fra servicefag til industrierhverv. Det er klart, at en sådan diskriminering først og fremmest er nødvendig, når arbejdsmarkedet er stramt, som det stort set har været det siden krigen uden for udviklingsområderne. I udviklingsområderne er det derimod sværere at se noget formål med at jage folk ud af serviceerhvervene, når der ikke er tilstrækkeligt med andre beskæftigelsesmuligheder. Derfor har man indset nødvendigheden af *en geografisk differentiering af SET.*

Forslaget om en sådan differentiering af SET blev fremsat i april 1967 i et »green paper« og blev til lov med navnet Regional Employment Premium (REP) med virkning fra begyndelsen af september 1967.

Differentieringen tager ikke form af en nedsættelse af SET i nogle områder, men af at der ydes et specielt tilskud pr. ansat i udviklingsområderne til firmaerne i industrisektoren. Man har altså valgt at øge tilskyndelsen til at ekspandere industrisektoren i udviklingsområderne og at kombinere dette med uændret pres på servicesektoren. Det anslås, at de samlede REP udbetalinger har udgjort 100 millioner pund sterling pr. år, og at præmien i 1967 nedsatte lønudgifterne med ca. $7^1/_2$ pct.

ADMINISTRATIONSOMKOSTNINGER

SET er en yderst upopulær skat, hvad masser af debat i aviserne og mange læserbreve vidner om. Et meget udbredt kritikpunkt er administrationsomkostningerne, som anses at være utåleligt store både hos staten og i virksomhederne.

Dette anklagepunkt mod SET er mere velkendt, end det er rigtigt. Sagen er nemlig den, at ved at udforme SET som kopskat og ved at benytte eksisterende kanaler (National Insurance Contributions) koster *opkrævningen* praktisk taget ingenting. Det er vurderingen af tilbagebetalingsandragenderne, der kræver mandskab og dermed koster noget; men også dette er en ret billig proces, fordi det ikke er nødvendigt at lede efter de arbejdsgivere, der skal have deres penge igen – de skal nok melde sig.

For den *britiske stat* er omkostningerne ved SET 2 millioner pund sterling om året, og er dermed en af de billigste skatter at opkræve. Det svarer til 0,4 pct. af nettoprovenuet, mens administrationsomkostningerne ved told og forbrugsafgifter er 1 pct., og omkostningerne ved direkte skatter 1,4 pct.

PROFESSOR REDDAWAY'S RAPPORT

Effects of the Selective Employment Tax – First Report

Professor Reddaway er leder for Department of Applied Economics ved University of Cambridge, der på opfordring af finansministeren, har undersøgt *virkningerne af SET på priser, avancer og produktivitet.*

First Report behandler »handelen«.

Den forventede udvikling

Rapporten søger at beregne den udvikling, man kunne have ventet i »SET og andre unormale faktorers« fravær. Det sker ved at opstille økonometriske modeller for udviklingen. Produktiviteten bestemmes ikke direkte i en model; derimod opstilles en model for beskæftigelsen, hvoraf produktiviteten så kan beregnes.

Modellen estimeres ved hjælp af årsdata fra 1954 til 1965.

TABEL 4

Produktivitetsfremskridt som følge af SET m. v.

	Faktisk produktivitet	Forventet produktivitet	Forskel som % af faktisk produktivitet
Detailhandlere			
1966	102,5	100,8	1,7
1967	106,0	102,6	3,3
1968	111,1	105,6	5,1

Modellen, hvis estimater, intet tyder på skulle være skæve, giver, omregnet til produktivitetsændringer, forskelle mellem beregnede og observerede værdier på gennemsnitligt 0,6 pct. Resultaterne bringes i tabel 4 i kolonnen »forventet produktivitet«.

Sammenligning af faktiske og beregnede produktiviteter kan så fortælle noget om SETs virkning.

Det bemærkes altså, at produktiviteten er 5,1 procent højere i 1968, end man kunne forvente. Professor Reddaway's hold af statistikere har afprøvet 10 forskellige muligheder for den indlagte trend – man har prøvet at give den »knæk« og flere andre ting, men ingen af de forsøgte metoder kunne øge det forventede produktivitetstal for 1968 med mere end 1,5 point.

Men selv, hvis man ikke har tiltro til disse statistiske metoder, så kan man ved at betragte simple tidsrækker over beskæftigelse og produktivitet overbevise sig om, at 1966–68 *er* specielle år: I tre år i træk faldt beskæftigelsen samtidig med at salgsvoluminet steg.

Engroshandelen er ikke belyst med helt så pålideligt et talmateriale som detailhandelen, og man har derfor benyttet en lidt enklere økonometrisk model – resultatet er også her en betydeligt hurtigere produktivitetsopgang, end man skulle have ventet efter de hidtidige erfaringer – produktiviteten er her i 1968 5,8 pct. større, end man skulle »vente«.

Det samlede resultat er, at man i detailhandelen har »sparet« 100.000 mand, og at man i engroshandelen har »sparet« 30.000 mand.

Når dette er sagt, må man med professor Reddaway bemærke, at disse forskelle mellem forventet beskæftigelse og faktisk beskæftigelse ikke nødvendigvis altsammen skal tilskrives SET – der kan også være indtrådt andre begivenheder, som har kunnet få det faktiske forløb til at afvige fra det forudberegnede: Den oplagte kandidat for sådanne begivenheder, *som modellen ikke har kunnet udskille,* er den gradvise ophævelse af det restriktive prissystem Resale Price Maintenance, som fandt sted netop i de relevante år. Modstandere af SET har da også fremhævet dette forhold

TABEL 5

Beregnede effekt af SET (+ afvikling af RPM m. v.).
Faktisk udvikling i forhold til forventede udvikling i detailhandel

	% af omsætning		
	1966–67	67–68	68–69
Ekstra bruttoavance	−0,14	+0,22	−0,71
SET-betaling	−0,33	−0,72	−0,83
Produktivitetsbesparelse	+0,21	+0,41	+0,64
Udgiftsbesparelse	0	0	0
Nettoavance	−0,53	−0,30	−0,97
Residualfejl	+0,27	+0,21	+0,07

stærkt og fremhæver, at det *er muligt,* at disse konkurrence-skærpede foranstaltninger har *hele* ansvaret for produktivitetsfremskridtene. Der er ikke statistiske metoder eller materiale til rådighed til at udskille virkningerne af SET fra virkningerne af aftrapningen af RPM; *men i rapporten udtales den overbevisning, at begge faktorer har været medvirkende til at fremkalde de specielle produktivitetsfremskridt.*

Brutto- og nettoavancerne gøres også til genstand for økonometrisk bearbejdning.

INCIDENSEN

På baggrund af den forventede udvikling i de forskellige størrelser sammenholdt med de faktiske størrelser er det muligt, med den usikkerhed de statistiske beregninger giver, at opgøre virkningerne af SET + andre unormale faktorer. Hovedresultaterne er anført i tabel 5. Som tidligere anført er der især grund til at have tiltro til beregningerne af ekstraudgifter som følge af SET og den ekstraordinære produktivitetsopgangs lønbesparelser. Det fremgår af tabellen, *at denne ekstraordinære produktivitetsopgang i en meget stor udstrækning har kunnet betale SET. Resten af SET er så* – tyder beregningerne på – *betalt af nettoavancerne,* der ligesom bruttoavancerne viser en tydelig nedgang i forhold til den forventede udvikling. Der er derfor ikke grund til at tro, at forbrugerne overhovedet har betalt handelens SET – tværtimod synes avancerne at være blevet klemt udover, hvad SET-betalingerne skulle give anledning til, når produktivitetsfremskridtene tages i betragtning.

Incidensen af SET synes altså at være en kombination af mulighed 3 og 4 fra afsnittet om den økonomiske vækst. Det må dog huskes, at *SET blev*

ledsaget af nedtrapningen af RPM. Havde dette ikke været tilfældet, havde incidensen måske været en anden.

Det må bemærkes, at den forventede udvikling i bruttoavance, nettoavance, produktivitetsbesparelse og udgifter til SET-betaling hviler på indbyrdes helt uafhængige beregninger. Var disse beregnede størrelser indbyrdes helt konsistente, skulle man fra ekstrabruttoavance, SET-betaling, produktivitetsbesparelser og udgiftsbesparelser ved sammenlægning komme til ændringen i netto-avancen. Som det fremgår af tabel 50 er der en vis residualfejl, men, siger Reddaway, i betragtning af beregningernes indbyrdes uafhængighed er residualfejlen *forbløffende* lille.

Engroshandelen gøres også til genstand for beregning, men af en noget mindre omfattende karakter p. gr. a. mangler ved det statistiske materiale. SETs incidens synes her at løbe helt parallelt med udviklingen i detailhandelen.

KONKLUSION

Ved SETs introduktion blev hensynet til den fiskale balance, ønsket om at finde et nyt skatteobjekt og væksthensynet stærkt fremhævet. Imidlertid tyder oplagte mangler (som blev udbedret året efter) ved lovens udformning på, at der også var andre formål, der vejede til, og som i hvert fald var bestemmende for introduktions*tidspunktet:* Loven blev gennemført – inden dens udformning var færdiggennemarbejdet – af konjunkturregulerende hensyn og for at yde industrieksporten støtte. *Dette betød, at SET i sit første leveår næppe opfyldte ret mange af sine formål på tilfredsstillende vis; mens den derefter, da forskellige gradueringer af satserne (inkl. regionale) er gennemført, og efter at forskellige mindre justeringer af erhvervsafgrænsningerne er trådt i kraft, er en skat, der efter mange kriterier er ganske vellykket:*

De foreliggende oplysninger om SETs formål og virkninger tyder på; at den har bidraget til at bedre den fiskale balance i det britiske skattesystem; at den har tilført det britiske skattesystem et nyt skatteobjekt; at den har bidraget til at sætte den økonomiske vækst i vejret, idet de tilsigtede arbejdskraftomflytninger synes at realiseres; at man har fået et effektivt egnsudviklingsinstrument; at skatten først og fremmest betales af produktivitetsfremskridt; at ulemperne er acceptable, især når det tages i betragtning, at skatten administreres yderst billigt.

SET har været mindre vellykket som konjunkturregulerende instrument og som eksportsubsidie og som instrument i pengepolitikken.

Men nu afskaffes SET.

KILDE:

Peter Andreas Bøggild: Stor opgave, Duplikeret, Økonomisk Institut, København 1970.