

Magnus Henrekson

En ond cirkel för tjänstesektorn

I artikeln* hävdas att en återgång till en högre sysselsättningsnivå i svensk ekonomi förutsätter en expansion av den privata tjänstesektorn. Den totala volymen utfört arbete i Sverige är mycket stor och mindre än hälften av arbetet utförs idag på marknaden. Man kan därför inte säga att det i denna mening råder brist på arbetsuppgifter och att vi därför behöver "dela på jobben". Erfarenheter från framförallt USA visar också att en kraftfull expansion av den privata tjänstesektorn är möjlig. Detta kräver dock nya institutionella villkor. Enligt analysen är det viktigaste hindret för framväxten av ett modernt tjänstesamhälle i Sverige den höga skatten på arbete. Sänkt skatt på arbete skulle kunna underlätta framväxten av en specialiserad och därmed högproduktiv tjänstesektor, det skulle minska behovet av ökad lönespridning, förbättra företagsklimatet även för varuproduktionen, samt minska risken för fattigdomsfällor för lågavlönade och därmed också göra det lättare att ha en rimlig generositet i de sociala skyddsnetten.

Sverige avvek under lång tid från mönstret i övriga Europa genom att sysselsättningsnivån var mycket hög. Förhållandet ändrades snabbt i början av 1990-talet då närmare 600 000 arbetstillfällen försvann under en treårsperiod. Antalet människor i yrkesaktiv ålder som står utanför arbetsmarknaden är nu mycket stort. Socialstyrelsen (1997) beräknade förra våren att 1,65 miljoner männis-

kor, vilket motsvarar 29,7 procent av befolkningen i åldern 16–64 år, "har en långvarigt svag förankring i arbetslivet."¹ Antalet förefaller att ha fastnat på denna höga nivå, trots den ekonomiska återhämtningen efter kro-

Docent **Magnus Henrekson** är verksam vid Industriens Utredningsinstitut. Han är en av medlemmarna i SNS Konjunkturråd 1998.

* Jag är tacksam för värdefulla synpunkter från Lars Bergman, Pontus Braunerhjelm, Stefan Fölster, Ulf Jakobsson, Assar Lindbeck, Erik Norrman och Mats Persson. Artikeln bygger på ett av författarens bidrag till SNS Konjunkturrådsrapport 1998, *Företagaren i välfärdssamhället* (Bergman m fl 1998).

1. Inom detta begrepp ryms de som är återkommande arbetslösa, långtidssjuka, förtidspensionerade eller som på annat sätt har en långvarigt svag förankring i arbetslivet.

nans fall. Inte minst detta faktum har hos många resulterat i en viss uppgivenhet där man menar att faktorer som ny teknik, kraftig produktivitetstillväxt och ökad konkurrens från låglöneländer, helt enkelt lett till att antalet arbeten i ekonomin blivit färre än tidigare. Om den analysen är riktig blir det förstås omöjligt att återgå till tidigare sysselsättningsnivåer. Sådana tankegångar gör också att krav på arbetstidsförkortning för att ”dela på jobben” väcker gehör.

Finns det verkligen grund för en sådan defaultism? Är det sant att det postindustriella ”kapitalistiska” samhället tenderar att generera en över tiden minskande volym arbete, och att det därför är rationellt att med olika medel försöka minska arbetsutbudet för att därigenom få ner arbetslösheten? Syftet med denna artikel är att försöka belysa dessa frågor.

Den metod jag använder mig av är en övergripande jämförelse av två ”naturliga experiment”, nämligen Sverige och USA. Dessa länder skiljer sig naturligtvis åt i ett antal dimensioner, men av allra störst intresse för vårt vidkommande är att skatteuttaget på arbete kraftigt skilt sig åt under flera decennier. Mitt angreppssätt för att utröna om bl a skatten på arbete spelar roll för utvecklingen av privat tjänstesektor är därför en helt annan än den som används inom traditionell arbetsmarknadsteori och teorin för optimal beskattning. Svenska exempel på sådana analyser är Kolm (1997) och Ohlsson (1997). Traditionell analys kan ge god vägledning om effekter av små förändringar i priser och skattesatser oftast vid oförändrat aggregerat skattetryck. Däremot ger den mindre vägledning om vilka skillnader som uppstår på längre sikt i tjänstesektorn i en hög- respektive lågskatteregim. På längre sikt händer så många andra saker som inte fångas upp i den typen av analy-

ser, t ex framväxt av nya branscher och produkter, företags- och anställningsformer.

Hur mycket arbetar vi?

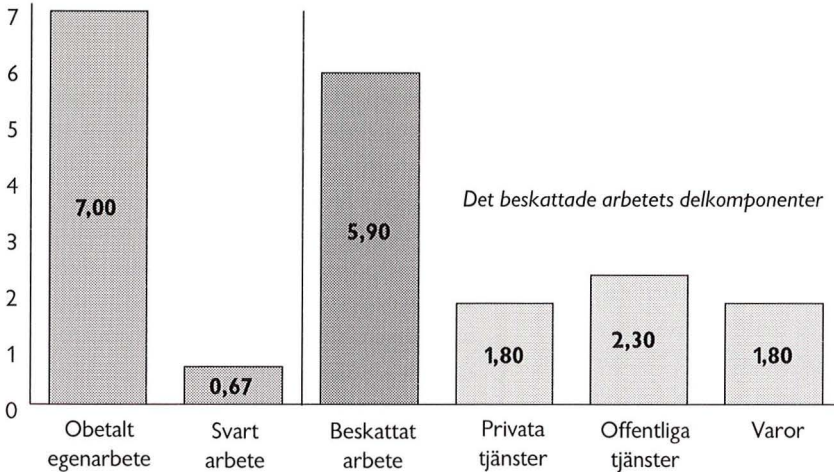
Hushållen arbetar inte bara på marknaden utan en stor del av det totala arbetet utförs utanför den ordinarie arbetsplatsen, inte minst i form av eget hushållsarbete. I själva verket finns det undersökningar som visar att den tid som används till produktion i hemmet till och med är mer omfattande än marknadsarbetet. Enligt *figur 1*, hämtad från Tjänstebeskattningsutredningens betänkande från 1997, var antalet arbetade timmar i hemssektorn 7,0 miljarder år 1993 medan summan av antalet arbetade timmar för varuproduktion och offentlig och privat tjänsteproduktion endast uppgick till 5,9 miljarder. Dessutom finns en svart sektor där antalet arbetade timmar kan uppskattas till i storleksordningen 10 procent av antalet arbetade timmar i den vita marknadssektorn (se anmärkning till figuren). Tjänstebeskattningsutredningen beräknar således att den totala volymen arbete i den informella sektorn – hemarbete plus svart arbete – i timmar räknat är ungefär 30 procent större än den totala volymen i den beskattade marknadssektorn.

Ytterligare belägg för att hemarbetet har stor omfattning ges i *tabell 1*. Den bygger på SCB:s stora tidsanvändningsundersökning genomförd 1990/91. Där framgår att den genomsnittliga totala arbetstiden för både kvinnor och män översteg 60 timmar per vecka. För samboende småbarnsföräldrar var den totala arbetstiden ungefär 70 timmar per vecka för både män och kvinnor.

Samtidigt innebar, som redan konstaterats, den ekonomiska krisen att det antal människor i samhället som överhuvudtaget arbetar på marknaden minskade högst påtagligt. Däremot föll antalet arbetade tim-

Figur 1. Antal arbetade timmar i olika typer av produktion 1993, miljarder timmar. (Källa: Tjänstebeskattningsutredningen 1997, s 143.)

Miljarder timmar



Anm: Beräkningen av antalet svarta arbetstimmar grundar sig på ett antagande om en lön i denna sektor på 100 kronor per timme. Det bör noteras att Tjänstebeskattningsutredningen i sin grundkalkyl använder en timersättning på 150 kronor. Jag bedömer dock detta som väl högt och redovisar därför utredningens alternativa kalkyl.

mar betydligt mindre än antalet sysselsatta. Från 1990 till 1996 minskade antalet sysselsatta (enligt nationalräkenskaperna) med elva procent, medan antalet arbetade timmar endast minskade med cirka sex procent. Detta betyder att de som hade ett arbete 1996 i genomsnitt arbetade fem procent fler timmar per år än de som hade ett arbete 1990.²

2. En jämförelse bland OECD länderna (*OECD Employment Outlook*, juli 1997) visar att Sverige haft den största ökningen bland alla länder av antalet arbetade timmar per sysselsatt mellan 1990 och 1996 (från 1 480 till 1 554 timmar per år). I flertalet OECD länder har antalet arbetade timmar per sysselsatt minskat. Förutom Sverige är Finland det enda land som registrerar någon nämnvärd ökning (1,5 procent).

Tabell 1. Tidsåtgång för förvärvs- och hemarbete för män och kvinnor i Sverige 1990/91, några representativa kategorier och i genomsnitt (timmar per vecka). (Källa: Rydenstam 1992 och SCB 1992.)

Ålder, kategori	Män			Kvinnor		
	Förv. arb.	Hemarb.	Totalt	Förv. arb.	Hemarb.	Totalt
25-44 år, ensamstående utan barn	39:11	15:39	54:50	34:44	19:58	55:42
25-44 år, gifta/sambo med barn 0-7 år	44:39	25:53	70:32	19:05	49:43	68:48
25-44 år, gifta/sambo med barn 7-18 år	46:53	20:00	66:53	32:52	33:00	65:52
45-64 år, ensamstående utan barn	33:40	20:05	53:45	29:56	27:27	57:23
20-64 år, samtliga	41:06	20:09	61:15	27:16	33:17	60:33

Anm: Tiden för förvärvsarbete inkluderar tidsåtgång för resor till och från arbetet.

Eftersom behovet av hemarbete knappast i någon nämnvärd grad påverkas av hur mycket marknadsarbete en individ utför finns skäl att tro att fördelningen av det totala antalet arbetade timmar mellan individer blivit ojämnare under 1990-talet.

Slutsatsen av denna korta genomgång är att den totala volymen utfört arbete i Sverige idag är mycket stor och att det därför är svårt att tala om att vi håller på att få brist på jobb i meningen att det finns för få arbetsuppgifter som behöver utföras. Marknadsarbetet utgör heller kanske inte mer än hälften av det totala arbetet. Dessutom har de allra senaste åren sannolikt lett till en snedare fördelning i arbetsbelastningen mellan individer. De som har ett arbete idag arbetar troligen totalt sett betydligt mer än vad de gjorde tidigare när Sverige hade full sysselsättning. Det skulle vara tillräckligt att en mindre del av egenarbetet överfördes till marknadssektorn för att erhålla mycket stora positiva effekter på sysselsättningen.

Var skulle marknadssektorn kunna utvidgas?

Det faktum att endast ungefär hälften eller kanske till och med mindre än hälften av allt arbete som utförs är marknadsarbete i den beskattade sektorn kan kanske fresta någon att dra slutsatsen att det för att åstadkomma en jämnare fördelning av det totala arbetet är rimligt att dela på arbetstillfällena i marknadssektorn, exempelvis genom en generell arbetstidsförkortning. En sådan strategi kommer dock snabbt i konflikt med önskemålet om ett ökat ekonomiskt välstånd per capita genom ekonomisk tillväxt.

Kapitel 1 i Bok 1 av Adam Smiths klassiska verk *Om nationernas välstånd* från 1776 inleds med följande mening:

Den största förbättringen av arbetets produktivkrafter och större delen av det kunnande, den färdighet och det omdöme varmed arbetet överallt styrs eller bedrivs tycks ha varit arbetsfördelningens effekter.

Enkelt uttryckt: de stora "klippen" när det gäller ekonomiskt välstånd uppstår ur det faktum att enskilda människor blir allt skickligare specialister på alltmer specifika uppgifter. Genom den internationella handeln har möjligheterna att dra nytta av arbetsfördelningen ökat. Under den skandinaviska eran från början av 1900-talet fram till början av 1970-talet, en tid präglad av ökad massproduktion av relativt standardiserade produkter med hjälp av specialiserad kapitalutrustning och teknologi, var det till stor del genom en ökad arbetsfördelning inom varuproduktionen som välståndet kunde öka (Piore & Sabel 1984, Loveman & Sengenberger 1991). Produktionens institutionella villkor i Sverige är i hög grad fortfarande anpassade till denna modell. I takt med tjänstesamhällets framväxt blir en ökad specialisering i tjänsteproduktionen en allt viktigare tillväxtkälla, men för att denna källa skall kunna utnyttjas effektivt krävs att de institutionella villkoren ses över.

Låt oss först undersöka vilka möjligheter som kan finnas till en utvidgning av marknadssektorn inom tjänsteproduktionen. I en väl fungerande, decentraliserad marknadsekonomi kommer det med stor sannolikhet att finnas entreprenörer som på sitt område ser möjligheter till att starta eller expandera verksamheter och därmed skapa arbetstillfällen. En ganska god vägledning till inom vilken typ av verksamheter det kan finnas potential för detta kan man få genom att närmare studera vilka verksamheter som expanderar i ekonomier som med framgång skapar nya arbetstillfällen netto. Jag kommer här att jämföra

den svenska utvecklingen med utvecklingen i USA, ett rikt land med en god sysselsättningsutveckling under de senaste decennierna.

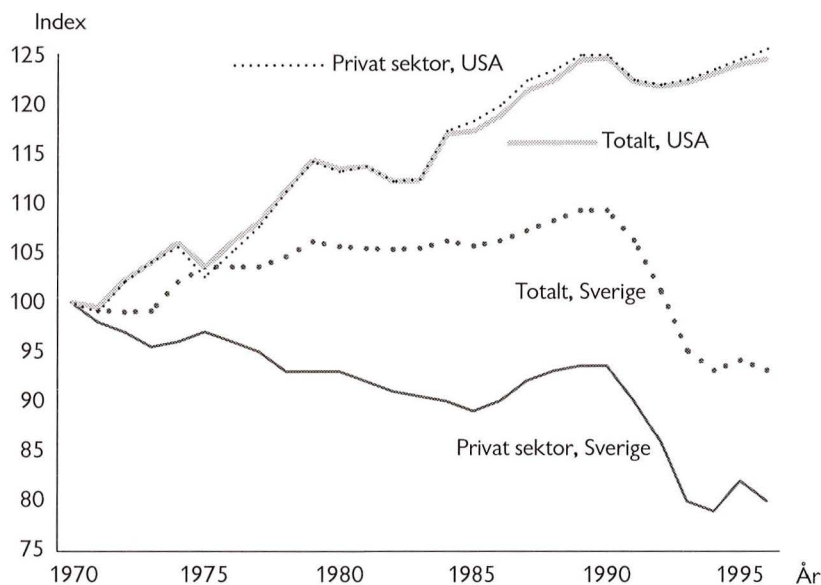
Sysselsättningen ökade med cirka 63 procent, eller med 49 miljoner personer, i USA under perioden 1970–96, medan ökningen i Sverige under samma period stannade vid 3,5 procent, 135 000 personer. Sysselsättningsökningen har i USA varit i stort sett lika snabb i privat som i offentlig sektor. Ökningen har varit allra snabbast i den privata tjänstesektorn. Antalet arbetstillfällen ökade där med 90 procent i USA under perioden 1970–1993, att jämföra med 16,7 procent i Sverige.³ Skillnaderna överdrivs av den snabbare befolkningsökningen i USA. I figur 2 har därför sysselsättningsciffrorna justerats för befolkningsutvecklingen i de två

länderna. Med denna justering har sysselsättningen i USA ökat med 24 procent, medan den i Sverige minskat med 7 procent från 1970 till 1996. Den amerikanska sysselsättningsökningen har också kunnat ske samtidigt som befolkningstillväxten varit mycket snabb (en 30-procentig ökning sedan 1970).

Trots en avsevärt snabbare sysselsättnings-tillväxt i USA än i Sverige var sysselsättningsfrekvensen, mätt som antalet sysselsatta som andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder år 1996, enligt OECD-statistiken nästan lika

3. Privat tjänstesektor definieras som total privat sysselsättning minus privat sysselsättning i Jord-, skogsbruk, jakt och fiske, Gruvor och mineralbrott, Tillverkningsindustri, El-, gas-, värme- och vattenförsörjning samt Byggnadsverksamhet.

Figur 2. Den befolkningsjusterade sysselsättningsutvecklingen i Sverige och USA 1970–1996, totalt och i privat sektor, index 1970 = 100. (Källa: OECD Economic Outlook, juni 1997 (data on disk), OECD Main Economic Indicators, september 1997 och Ekonomifakta.)



Anm: Indexserierna har definierats som (index för sysselsättning/index för totalbefolkning \times 100).

hög i Sverige som i USA: 72,7 kontra 75 procent.⁴ Dessa siffror tar dock ingen hänsyn till eventuella olikheter i arbetstid. Ett sätt att göra detta är att likhet med Nickell (1997) definiera den totala potentiella sysselsättningen genom att multiplicera en maximal årsarbetstid med antalet invånare i yrkesaktiv ålder. Låt oss här utgå från att en maximal årsarbetstid är 2 000 timmar (40 timmar per vecka i 50 veckor). En sådan jämförelse görs i *tabell 2*. Den genomsnittliga årsarbetstiden år 1996 var i USA 1 951 timmar och i Sverige 1 554 timmar. Som andel av den potentiella sysselsättningen blir den arbetstidsjusterade sysselsättningsnivån beräknad på detta sätt 56,5 procent i Sverige och 73,2 procent i USA.⁵ Ur tabellen framgår också att sysselsättningsnivån i Sverige minskat något sedan 1973, medan den ökat med över 10 procentenheter i USA. För jämförelsens skull har jag också tagit med

några andra OECD-länder. Ur tabellen framgår att det finns länder med en mycket låg och sjunkande sysselsättningsnivå (Spanien) och länder som Japan med en hög (men sjunkande) sysselsättningsnivå. Det amerikanska exemplet kan definitivt inte sägas bekräfta den ofta framförda tesen att den otyglade marknadsekonomin tenderar att minska sysselsättningen, om något pekar de senaste decenniernas utveckling där på motsatsen.

4. OECD *Employment Outlook*, juli 1997.

5. Nickell (1997) jämför på detta sätt sysselsättningsnivån i 20 OECD-länder. Det visar sig att variationerna mellan länderna är mycket stora. Om vi utgår från en maximal årsarbetstid på 2 000 timmar så varierar sysselsättningsnivån mellan 43–44 procent (Spanien, Belgien) och 72–73 procent (Japan, USA).

Tabell 2. Sysselsättningsnivån i ett antal OECD-länder 1973 och 1996. (Källa: OECD *Employment Outlook*, juli 1995 och juli 1997.)

Land	År	Genomsnittlig arbetstid per sysselsatt	Sysselsättningsfrekvens (%)	Arbetstidsjusterad sysselsättningsnivå (%)
Sverige	1973	1 557	73,6	57,3
	1996	1 554	72,7	56,5
USA	1973	1 924	65,1	62,6
	1996	1 951	75,0	73,2
Japan	1973	2 201	70,8	77,9
	1994*	1 898	74,2	70,4
Norge	1973	1 712	67,7	58,0
	1996	1 410	76,8	54,1
Spanien	1979**	2 022	52,8	53,4
	1996	1 810	48,1	43,5
Storbritannien	1973	1 929	71,4	68,9
	1996	1 732	71,0	61,5

Anm: Sysselsättningsfrekvens definieras som total sysselsättning genom total befolkning i arbetsför ålder (15–64 år). Arbetstidsjusterad sysselsättningsnivå definieras som sysselsättningsfrekvens x (genomsnittlig arbetstid per sysselsatt/2 000). *Senast tillgängliga år. **Tidigast tillgängliga år.

I *tabell 3* har jag gått ner på branschnivå i de två länderna och listat de tjänstebranscher där den relativa sysselsättningen är osedvanligt stor i USA respektive Sverige. Ur tabellen framgår tydligt att den relativa sysselsättningen i USA är avsevärt större i produktionen av många hushållsnära tjänster såsom reparationer av varaktiga varor, hotell och restaurang, detaljhandel, tvätteriverksamhet och hushållsarbete. Den är också i många fall högre i kunskapskrävande verksamheter. I Sverige, å andra sidan, är sysselsättningen av naturliga skäl osedvanligt hög i skogsrelaterade verksamheter, men också i kapitalintensiv verkstadsindustri,

byggnadsindustri och barn-, ungdoms- och åldrvård (i offentlig sektor).

Hushållsnära tjänsteproduktion har inte bara en hög sysselsättningsandel utan har i många fall också haft en mycket snabb sysselsättningstillväxt i USA. Det är dock inte fråga om en ökning av antalet lågt betalda arbeten i andra människors hem; endast 0,8 procent av den amerikanska sysselsättningen utgörs av betalt hushållsarbete och antalet människor som är sysselsatta med detta har halverats sedan 1970. Särskilt slående är den helt olikartade utvecklingen i detaljhandeln i de två länderna. Sysselsättningen ökade där med 4,5 miljoner perso-

Tabell 3. Jämförelse av tjänstesektorer med stor relativ sysselsättningskillnad USA/Sverige 1994. (Källa: Davis & Henrekson 1997, 1998.)

	Andel av sysselsättningen (%)	
	USA	Sverige
<i>Särskilt stora branscher i USA relativt Sverige</i>		
Hushållsarbete	0,8	0,02
Reparation av hushållsvaror och fordon	1,1	0,2
Restaurang och hotell	7,2	2,3
Detaljhandel	11,3	7,5
Tvätteriverksamhet	0,6	0,2
Telekommunikationer	1,0	0,6
Bank- och finansinstitut	2,9	1,6
Försäkringsverksamhet	1,9	1,1
<i>Särskilt stora branscher i Sverige relativt USA</i>		
Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet	0,4	1,0
Barn-, ungdoms- och åldrvård m m	2,3	10,4
Sjötransport	0,1	0,5
Postverk	0,7	1,5
Landtransport exklusive lastbilar	0,8	1,7

Anm: Vad gäller branschen Barn-, ungdoms- och åldrvård m m (Welfare Services) är skillnaden mellan USA och Sverige sannolikt mindre än vad statistiken visar. Delar av dessa verksamheter registreras i andra näringsgrenar. Exempelvis är delar av barnomsorgen företagsanknuten i USA, vilket leder till att verksamheten registreras inom den näringsgren där föräldern arbetar. Verksamheter som i Sverige hänförs till åldrvård förefaller i USA ibland registreras som hälso- och sjukvård, restaurang och hotell etc. Trots detta finns starka skäl att tro att branschen *de facto* är avsevärt större i Sverige.

ner (47 procent) i USA mellan 1970 och 1994, medan den samtidigt minskade med 36 000 personer i Sverige (-14 procent). Genom denna sysselsättningsökning har man i den amerikanska detaljhandeln åstadkommit en högre servicenivå, fler butiker, ett större konkurrenstryck och lägre priser än i Sverige.⁶ Tvätteriverksamhet och hushållsarbete har varit krympande branscher i båda länderna, men sysselsättningsnedgången har varit avsevärt kraftigare i Sverige. Likaså har sysselsättningen ökat snabbare i hälso- och sjukvårdssektorn i USA trots en lägre subventionsgrad och mer av privata lösningar. Sysselsättningsutvecklingen i flera humankapitalintensiva tjänstebanscher som finansinstitut, uppdragsverksamhet och forskningsinstitutioner har också varit betydligt snabbare i USA.⁷

Som framgår av Tjänstebeskattningsutredningen (1997) är den privata tjänstesektorn i Sverige osedvanligt liten även vid en jämförelse med övriga OECD-länder. Det gäller framförallt delsektorer som parti- och detaljhandel, hotell och restaurang samt övriga privata tjänster. I den senare kategorin är sysselsättningsandelen ungefär hälften så stor som genomsnittet för OECD-länderna (7 respektive 15 procent). Bland övriga privata tjänster ingår många serviceyrken inom städning, renhållning, reparation och övriga hushållstjänster, men även näringsgrenar som privat undervisning, sjukvård och rekreation. Inom sektorn övriga privata tjänster har sysselsättningen i Sverige ökat med drygt 15 procent mellan 1980 och 1994. Inom delsektorn är det områden som privat undervisning, sjukvård och rekreation som står för hela ökningen. Renhållning och städning, reparationer av hushållsvaror och övriga personliga tjänster (t ex frisörs-, foto- och tvätteritjänster) uppvisar däremot en vikande sysselsättning.

En ytterligare illustration av hur ringa betydelse den privata tjänstesektorn har i svensk ekonomi kan fås genom att se hur hushållen använder sina disponibla inkomster. Enligt Tjänstebeskattningsutredningen (1997, s 81–82) används ungefär 40 procent av hushållens disponibla inkomster för inköp av tjänster. Om man exkluderar hyror och olika former av avgifter till sjukvård och annan omsorg återstår endast 13 procent som utnyttjas för resterande privata tjänster (1994).⁸

Den svenska strukturen skiljer sig således kraftigt från den amerikanska och sysselsättningsutvecklingen har särskilt i den privata tjänstesektorn oftast varit svag. Jämförelsen med den amerikanska utvecklingen betyder inte att jag förordar att Sverige bör bli precis som USA. Däremot visar det amerikanska exemplet dels att det allmänt

6. Se vidare McKinsey Global Institute (1995). Där uppskattas också att produktiviteten i detaljhandeln under 1980-talet var cirka 19 procent högre i USA än i Sverige.

7. I princip är det (på den aggregeringsnivå som här tillämpas) endast de två branscherna Ideella, kulturella och internationella organisationer (126 procent ökning i Sverige, 91 procent i USA) och Postverk (55 procent i Sverige, 13 procent i USA) där sysselsättningsökningen är substantiellt större i Sverige än i USA. Materialet som presenteras här ligger väl i linje med vad Davis och Henrekson (1997) funnit i en tidigare studie, nämligen att den svenska sysselsättningen är lägre än den amerikanska vad gäller privata tjänster, branscher som i USA har höga respektive låga löner, branscher som präglas av små företag/anläggningar och låglönebranscher i tillverkningsindustrin. Utöver detta framgår också att man i flera av dessa branscher i USA haft en i jämförelse med Sverige mycket stark sysselsättningsökning sedan 1970.

8. Utredningen gör dock ingen jämförelse med andra länder i detta hänseende.

sett är möjligt att skapa nya arbeten netto i den privata sektorn även i vår tid, dels att de nya jobben till den helt övervägande delen tillkommit i tjänstesektorn där en stor del av dessa är hushållsnära.⁹ Någon motsvarande utveckling har vi inte sett i Sverige. Vad beror då detta på?

Incitamenten till arbete och marknadsproduktion

Som inte minst den amerikanska utvecklingen under de senaste decennierna visar kommer de nya arbetstillfällena numera i första hand fram genom en snabb tillväxt i en i regel alltmer differentierad tjänstesektor. Tjänstesektorn, särskilt ekonomiska aktiviteter som är nära substitut till eget hemarbete (matlagning, tvätt, städning, trädgårdsarbete, reparationer och underhåll etc) är ofta särskilt lämpade för egenföretagande, sysselsättning i småföretag, nyföretagande och familjeägda företag.

En avgörande skillnad mellan varu- och tjänsteproduktion är att om en konsument vill konsumera en vara, t ex en mikrovågsugn eller en Volvobil, är det sällan ett realistiskt alternativ att tillverka varan själv. När det gäller tjänster är det ofta annorlunda, i många fall kan den potentielle köparen istället för att köpa tjänsten välja att producera den själv, om än i regel med lägre – ofta betydligt lägre – produktivitet och kvalitet än vad den professionelle tjänsteproducenten skulle åstadkomma. När det gäller exempelvis en högteknologisk produkt innebär ett mycket högt pris att många konsumenter helt avstår från att konsumera varan. Detta behöver inte bli fallet med många tjänster – ett mycket högt pris kan i många fall bara innebära att produktionen utförs av konsumenten själv istället för av en professionell producent, men detta innebär i regel att

produktionen blir mindre effektiv än vid marknadsproduktion. Om så är fallet uppstår en samhällsekonomisk kostnad.

I många fall är fysiskt kapital en mindre viktig produktionsfaktor i tjänste- jämfört med varuproduktionen. Detta gör att kostnaden för tjänster i hög grad utgörs av arbetskostnad inklusive kostnaden för humankapital. Därför blir skatten på arbete av stor vikt för vad tjänsten kommer att kosta och därmed för möjligheten för ett land att utvecklas till ett sofistikerat tjänstesamhälle. För många tjänster blir arbetsinnehållet så högt att det blir intressant att renodla fallet där hela kostnaden utgörs av arbetskostnad.

Många tjänster, t ex konsulttjänster och kontorsstädning, är insatsvaror i ett annat företags produktion och kostnaden för dem inklusive moms blir en avdragsgill produktionskostnad för köparen. Det uppstår naturligtvis ändå en skattekil genom att tjänsteproducenten måste erlagga sociala avgifter och inkomstskatter.

Huvuddelen av de ur konsumentens synvinkel privata tjänsterna i Sverige produceras i offentlig sektor (barnomsorg, utbildning, sjukvård osv). I regel betalas dessa tjänster som helhet med skatter (exempelvis huvuddelen av utbildningen) eller så är de kraftigt subventionerade. Även här uppstår en skattekil som snedvrider valet mel-

9. Hurdan är då kvaliteten på de arbetstillfällen som tillkommit i USA? Enligt US Department of Labor (1996) skapades 68 procent av alla nya jobb netto i branscher eller yrken med löner över medianlönen i hela ekonomin under perioden februari 1994 till februari 1996. Det är således svårt att hävda att den ökade sysselsättningen under senare tid främst tillkommit i lågproduktiva verksamheter. Antalet s k "hamburgervändarjobb" minskade också mellan 1994 och 1995.

lan marknadsarbete och annan verksamhet genom att de offentliganställda betalar både sociala avgifter och inkomstskatt på sin arbetsersättning.

Effekten av skatten på arbete blir dock avsevärt större vid privat produktion av osubventionerade tjänster som säljs till privatpersoner som betalar med skattade pengar. Här uppstår en *dubbel* skattekil. På grund av den höga beskattningen av arbete i Sverige blir denna effekt mycket stor, vilket är ett avgörande hinder för framväxten av en specialiserad tjänstesektor. Låt oss, för att förstå detta, utgå från en situation där tjänsten är obeskattad (hela kostnaden antas vara arbetskostnad). I så fall finns inga som helst hinder mot specialisering; var och en ägnar sig åt den verksamhet där hon eller han har högst produktivitet, vilket leder till samhällsekonomisk effektivitet. Vid beskattning blir det annorlunda eftersom då i regel den privatekonomiska vinsten av specialisering – vilket styr den enskildes beslut – blir lägre än den samhällsekonomiska vinsten. Se Pålsson (1997) för en formaliserad analys.

Denna effekt kan enkelt illustreras med ett konkret exempel. Antag att vi har en målare som behöver få ett snickeriarbete utfört i sitt hem och en snickare som behöver få en vägg målad. Båda uppgifterna tar fem timmar att utföra för en yrkesman och deras respektive timtaxa är 200 kronor. Det naturliga i ett samhälle som bygger på en långt driven arbetsfördelning blir då att skaffa sig den önskade inkomsten genom arbete inom ramen för den egna specialistkompetensen. I fallet utan skatter är det alltid privatekonomiskt lönsamt för de två hantverkarna att anlita varandra – det fakturerade beloppet täcker precis kostnaden för att betala den andre. Detta gäller också om full avdragsrätt medges för kostnaden. Med skatter och utan avdragsrätt förändras kalkylen.

I *tabell 4* görs kalkylen för snickaren som arbetar fem timmar hos målaren och fakturerar 1 000 kronor plus moms dvs 1 250 kronor. De 1 000 kronorna belastas med lagstadgade sociala avgifter, vilket ger ett netto före inkomstskatt på 752 kronor. Beröende på snickarens årsinkomst hamnar marginalskatten på olika nivåer. I tabellen används tre olika exempel. Vid den högsta marginalskatten blir nettobehållningen 307 kronor, vilket innebär att 75,4 procent (den totala skattekil) av det fakturerade beloppet går i skatt. Vid en årslön på 180 000 kronor blir skattekil 63,3 procent. Måttet $1/(1 - \text{skattekil})$ kan kallas för produktivitetskil, eftersom det mäter vilken merproduktivitet som krävs för att beskattat arbete skall vara konkurrenskraftigt med obeskattat (i det fall köpare och säljare har samma produktivitet i sina respektive specialiteter). I fallet med den högsta marginalskatten blir produktivitetskil 4,07, vilket innebär att snickaren måste arbeta drygt fyra timmar för att kunna anlita målaren i en timme. För att detta skall vara det mest lönsamma måste hans produktivitet som snickare vara 307 procent högre (stå i en relation 4,07 till 1) än hans produktivitet som målare för att ett tjänstebyte skall äga rum över marknaden. Om så inte är fallet blir ”gör-det-självt” ett lönsammare alternativ. Vid en lön på 180 000 per år är produktivitetskil 2,72.

I kolumnen näst längst till höger görs motsvarande kalkyl för en hantverkare i Kalifornien. Vid en inkomst motsvarande 180 000 kronor räcker det med ett produktivitetsförsteg på 44 procent för specialisten för att transaktionen skall bli privatekonomiskt lönsam. Även om tjänsteproducenten har en mycket hög lön krävs ett förhållandevis litet produktivitetsförsprång jämfört med situationen i Sverige. I kolumnen längst till höger antas att tjänsteproducenten har en

Tabell 4. Effekten av de dubbla skattekilarna, tre räkneexempel med 1997 års skatteregler i Sverige och två exempel för Kalifornien med 1996 års regler.

Säljaren tjänar per år:	240 000 kr	180 000 kr	> 7,5 basbelopp	\$17 822	\$100 000
Fakturabelopp inkl. moms	1 250	1 250	1 250	1 000	1 000
Säljarens totala arbetsersättning	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Lön efter avdrag för sociala avgifter	752	752	752	847	847
Nettolön efter skatt	307	459	326	695	530
Skattekil i procent	75,4	63,3	73,9	30,5	47,0
Produktivitetsskilen [$1/(1 - \text{skattekilen})$]	4,07	2,72	3,83	1,44	1,89
Nödvändigt produktivitetsovertag hos säljaren (%)	307	172	283	44	89

Anm: Sverige: Momssatsen har satts till 25 procent, de sociala avgifterna har satts till den lagstadgade procentsatsen (1997) på 32,92 procent, snickaren har antagits betala den i riket genomsnittliga kommunal-skatten på 31,3 procent. Marginalskatten inkluderar effekterna av avtrappningen av grundavdraget och lagstadgade egenavgifter, vilket ger en marginalskatt på 38,9 procent vid en årsinkomst på 180 000, 59,2 procent i intervallet från brytpunkten till 7,5 basbelopp och 56,7 procent därutöver. Jag antar att verksamheten bedrivs i aktieföretagsform. Kalifornien (vid årsinkomst på 17 822 dollar): Sales tax på varor 7,25 procent, sales tax på tjänster 0 procent, federal marginalskattesats 15 procent, delstatlig marginalskattesats 3 procent och sociala avgifter på totalt 7,65 procent för både arbetstagar och arbetsgivare. Federal inkomstskatt betalas endast på inkomst exklusive delstatlig inkomstskatt. Vid årsinkomst på 100 000 dollar är den federala marginalskattesatsen 31 procent och den delstatliga 9,3 procent. 17 822 dollar motsvarar 180 000 kronor vid köpkraftsparitetsjusterad växelkurs för 1996 (10,1 kronor per dollar).

årslön motsvarande ungefärligen 1 miljon kronor (köpkraftsjusterat). Trots denna höga lön räcker det med ett produktivitetstörsteg för specialisten på 89 procent för att transaktionen skall bli privatekonomiskt lönsam. Skillnaden är således mycket stor mellan skattesituationen i Sverige och i USA.

Ur ett statistiskt perspektiv innebär detta att många effektiva byten över marknaden ej kommer till stånd, men kanske än viktigare är att det i ett *dynamiskt* perspektiv leder till en lägre förnyelsekraft och produktutveckling inom tjänsteproduktionen. Skälet till detta är att det vid en professionell tjänsteproduktion finns helt andra incitament att investera i ny kompetens och utveckla bättre verktyg, alltmer ändamålsenliga kontraktsformer, nya organisationsformer osv. Därmed finns också all anledning att tro att

produktivitetstutvecklingen i normalfallet blir snabbare än vid egenproduktion.

Det är viktigt att betona att en professionell tjänsteproducentens möjligheter att konkurrera med "gör-det-själv"-alternativet inte bara har att göra med hur stor produktivitetsskillnaden är mellan dessa alternativ. Även om produktivitetsskillnaden är mycket liten eller obefintlig kan det vara lönsamt att anlita någon för att utföra tjänsten istället för att göra jobbet själv. Så är fallet om den potentielle köparen har en mycket hög produktivitet inom sin egen specialitet, eftersom gör-det-själv har en hög alternativkostnad. Om båda har lika hög produktivitet avseende produktionen av den aktuella tjänsten, men den potentielle köparen har fyra gånger högre produktivitet inom sin egen specialitet (och detta fullt ut av-

speglar sig i lönekuvertet) lönar det sig ändå att anlita någon att utföra tjänsten.

I ett samhälle där specialisering leder till mycket stora produktivitetsskillnader mellan individer – dvs om lönespridningen är stor – är det naturligtvis möjligt att många tjänstebyten ändå kommer till stånd av ovannämnda alternativkostnadsskäl. Men det finns knappast skäl att tro att specialiseringen leder till så stora skillnader i produktivitet mellan individer. Om man utgår från att lönen speglar produktiviteten i befintliga jobb, så är produktiviteten i länder som Sverige, Österrike och Tyskland bara drygt dubbelt så hög i den 90:e som i den 10:e percentilen.¹⁰ Stora skattekilrar i tjänstesektorn fungerar därför i många fall även i praktiken som en slags tull som gör samhällsekonomiskt lönsamma byten privatekonomiskt olönsamma. Därmed blir dels den formella tjänstesektorn mindre, dels försvåras förnyelse och produktutveckling på tjänsteområdet, vilket i ett längre perspektiv sannolikt leder till lägre tillväxt. I USA är skattekilarna flera gånger lägre än i Sverige och samtidigt är produktivitetsskillnaderna (lönespridningen) mellan individer större. I själva verket är det så att en hög lönespridning gör att stora skattekilrar utgör ett mindre hinder för arbetsspecialiseringen. Således skulle lägre skatter på arbete, allt annat lika, minska behovet av lönespridning för att få till stånd en expansion i tjänstesektorn.¹¹

Effekter på samhället

Med tanke på möjligheten att i många fall producera tjänsten själv och att incitamenten för att undvika tjänsteproducentens skattekil genom att tjänsten betalas svart är stor, medför det höga skatteuttaget på arbete inklusive full moms på tjänster att

framväxten av ett modernt tjänstesamhälle försvåras. Om så är fallet innebär det att Sverige genom ett högt skatteuttag på arbete i stora stycken avhänt sig möjligheten att framdeles dra nytta av den i grunden mest välståndsskapande mekanismen i ekonomin – en allt längre driven arbetsfördelning och specialisering.

På grund av ökningen i marknadsarbete under 1990-talet för dem som är sysselsatta på marknaden och att behovet av obetalt egenarbete rimligen är oförändrat har den totala arbetsbelastningen på dem som fortfarande har ett arbete ökat. Detta är en indikation på en ökande potentiell efterfrågan inte minst på många hushållsnära tjänster, men eftersom framför allt skattereglerna förhindrar framväxten av ett modernt tjänstesamhälle blir kraven på kortare arbetstid för dem som idag redan har jobb lätta att förstå. En hög marginalskatt gör också att inkomstbortfallet vid sänkt arbetstid inte blir så stor. Sett ur de individers synvinkel som arbetar mycket på marknaden blir kortare arbetstid en närliggande lösning på problemet med en totalt sett allt för lång arbetstid. Med kortare arbetstid blir det lättare att hinna med det omfattande egenarbete som blir nödvändigt i en ekonomi som har svårigheter att utvecklas till ett differentierat tjänstesamhälle och där de senaste årens

10. OECD (1996, s 86).

11. Om hela kostnaden för tjänsten utgörs av arbetskostnad går det att visa att en professionell produktion av tjänsten blir mest lönsam när följande villkor är uppfyllt: $wH/w^* > 1/(1 - \text{skattekillen})$ där w är köparens lön i den egna specialiteten före skatt, w^* är säljarens lön före skatt (lönen inkluderar i båda fallen sociala avgifter), H är säljarens produktivitet relativt köparens och skattekillen inkluderar alla skatter (även moms) sett ur köparens synvinkel.

neddragningar i den offentliga sektorn lett till ökade krav på egna omsorgsinsatser på flera områden.

Om framväxten av ett modernt tjänstesamhälle förhindras finns skäl att tro att betingelserna försämras för flera andra verksamheter i samhället, exempelvis den högteknologiska sektorn. Inte minst denna sektor är beroende av att den egna personalen har möjlighet att kompetensmässigt hålla sig på samma eller högre nivå än personalen hos konkurrenterna i andra länder. Detta är knappast möjligt om den enskilde har mycket begränsade möjligheter att konsumera privata tjänster som ger såväl ökad flexibilitet som ökat utrymme för att utvecklas i jobbet. Därigenom leder avsaknaden av ett brett utbud av differentierade tjänster till ett sämre näringslivsklimat för kunskapsintensiv produktion rent oavsett den relativa lönenivån för högutbildade.

Sverige verkar således befinna sig i en Moment 22-situation. Tjänsteproducenten måste ta ut ett högt pris för sin tjänst för att kunna ta ut en lön som det går att leva på, men då blir den privata efterfrågan mycket låg eftersom de hårt beskattade potentiella kunderna har för låg köpkraft för att kunna köpa den erbjudna tjänsten. Varför kan producenten då inte bara sänka sin lön? Även detta försvåras av den höga beskattningen. Ju högre beskattning, desto högre lön krävs före skatt för att erhålla en viss nettolön. Detta problem är allra störst i Sverige, eftersom Sverige är det land som beskattar de lägre inkomsttagarna hårdast. För en inkomsttagare som ligger på 75 procent av den genomsnittliga industriarbetarlönen utgörs 61 procent av lönekostnaden för arbetsgivaren av skatter och avgifter (Norrman 1997).

Det är rimligt att utgå från att det finns ett samband mellan den nettolön en indi-

vid kräver och den försörjning som via trygghetssystemen under alla omständigheter garanteras individen. Denna nettolön motsvarar en viss bruttolön före skatt som brukar kallas för *reservationslönen*. Dess bestämningfaktorer är komplexa och beror på en rad omständigheter, men det är förhållandevis okontroversiellt att utgå från att reservationslörens nivå i hög grad påverkas av de sociala skyddsnetten. Dessa verkar på två nivåer. Dels finns det utbildningsbidrag, arbetslöshetsunderstöd m m som är knutna till den tidigare lönen, dels finns i sista hand socialbidraget som anger en lägsta – politiskt bestämd – standard som ett hushåll behöver acceptera.¹²

Socialbidragsnormen ger därför en riktpunkt för att bestämma en typisk nivå för reservationslönen. Även om andra ersättningar ger lägre bidragsbelopp (t ex KAS och bostadsbidrag) kan ofta utfyllnad erhållas upp till socialbidragsnivån. Det är lätt att konstruera exempel (se t ex Henrekson & Hultkrantz 1994) där lönen efter skatt vid heltidsarbete inklusive bostadsbidrag blir lägre än socialbidragsnivån. I ESO-studien *En social försäkring* från 1994 visas mer systematiskt att en betydande andel av de förvärvsaktiva och potentiellt förvärvsaktiva i vanligt förekommande familjesituationer år 1991 inte nådde upp till socialbidragsnormen. Där dras slutsatsen att ”arbetstillfällena med löner understigande eller nära ersättningen i det sista skydds nätet [socialbidraget] kan på sikt troligen inte finnas kvar”.¹³ Normer om skälig lön påverkas, de fackliga löne-

12. Se Siebert (1997) för en intressant diskussion om samspelet mellan reservationslönen och trygghetssystemen i ett vidare europeiskt perspektiv.

13. Ds 1994:81, s 201.

kraven anpassas och det är få entreprenörer som försöker realisera affärsidéer som kräver ett löneläge som ligger under den nivå som garanteras av det sista skyddsnätet. Om reservationslönen i många fall ligger högre än arbetsmarknadens lägsta löner föreligger en allvarlig instabilitet på den svenska arbetsmarknaden. Problemet är i första hand det mycket höga skatteuttaget även på låga arbetsinkomster, vilket leder till höga totala arbetskraftskostnader.

Slutsatser

Erfarenheter från andra länder visar att, om betingelserna är de rätta, så finns goda förutsättningar för att en förhållandevis stor privat tjänstesektor skall kunna växa fram. Många av dessa tjänster är hushållsrelaterade, dvs ersätter obetalt egenarbete, men detta betyder inte att det i någon större utsträckning är fråga om att det skall växa fram ett stort antal betalda arbeten i andra människors hem. Istället handlar det om en bred framväxt av en professionellt utförd tjänsteproduktion.

En stark expansion av tjänstesektorn kommer att kunna få positiva effekter på sysselsättning, välfärd och tillväxt. Välfärden ökar genom att en väl fungerande tjänstesektor ökar konsumenternas valmöjligheter, inte minst bör jämställdheten därmed komma att påverkas positivt.¹⁴ Utvecklingen av en professionell tjänsteproduktion är central i ett samhälle med starka preferenser för kvinnligt förvärvsarbete, eftersom den egenproduktion som därigenom faller bort istället behöver köpas på marknaden. Förutsättningar för ökad tillväxt skapas också med goda betingelser för tjänstesektorns utveckling, eftersom ett stort fält öppnas för produktivitetsutveckling via arbetsspecialisering och entreprenöriella ansträngningar.

Den höga beskattningen på arbete är ett hinder för en fortsatt arbetskraftsspecialisering, vilket historiskt varit den viktigaste källan till ökat välstånd. Kombinationen av stora hinder för ytterligare arbetspecialisering i tjänstesektorn, en snabb produktivitetstillväxt i varuproduktionen och neddragningar i offentlig sektor på grund av finansieringsproblem medför att arbetstidsförkortning, ur den enskildes perspektiv, lätt uppfattas som ett bra alternativ. Utvecklingen i USA pekar på en betydande potential för sysselsättningstillväxt inom framförallt den inhemska tjänstesektorn. En hel sektor av professionellt tillhandahållna, ofta hushållsnära, tjänster har där kunnat växa fram. I Sverige (och många andra europeiska länder) kan denna potential inte realiseras på grund av stora skatteklar.

På grund av den höga skatten på arbete kan inte den privata tjänstesektorn i tillräcklig grad överta rollen som sysselsättnings- och tillväxtmotor när industrin och den offentliga sektorn minskar antalet anställda. För att man som tjänsteproducent skall kunna leva på sin lön blir tjänsten så dyr att efterfrågan blir låg eller också hamnar inkomsten under den av samhället garanterade nivån. Entreprenörer kommer i mycket liten utsträckning att försöka utveckla affärsidéer som kräver ett löneläge som ligger under den nivå som garanteras av samhället. Sänkt skatt på arbete skulle kunna underlätta framväxten av en specialiserad och där-

14. Ny forskning tyder på att kvinnor halkar efter i karriären på grund av omsorg om familj och barn. Meyerson och Petersen (1997) visar att det främst är i åldersintervallet 30 till 45 år som kvinnors karriärutveckling är långsammare än mäns. Den eftersläpning som då uppstår tas inte igen av kvinnorna i ett senare skede.

med högproduktiv tjänstesektor, minska behovet av ökad lönespridning, förbättra företagsklimatet även för varuproduktionen samt minska risken för fattigdomsfällor för lågavlönade, vilket gör det lättare att ha en rimlig generositet i de sociala skyddsnetten.

Referenser

- Bergman, L, Brannerhjelm, P, Fölster, S, Henrekson, M & Jacobsson, K (1998) *Företagens i välfärdsamhället*. SNS Konjunkturrådsrapport 1998. SNS Förlag, Stockholm.
- Davis, S J & Henrekson, M (1997) "Industrial Policy, Employer Size, and Economic Performance in Sweden". I Freeman, R B, Topel, R & Swedenborg, B (red), *The Welfare State in Transition*. University of Chicago Press, Chicago.
- Davis, S J & Henrekson, M (1998) "Small Business and Economic Performance: Sweden and the United States". Manuskript.
- Ds 1994:81, *En social försäkring*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet, Stockholm.
- Henrekson, M & Hultkrantz, L (1994) "Har Sverige hamnat i en lågsysselsättningsfälla?" *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, vol 47, s 67–81.
- Kolm, A-S (1997) *Taxation, Wage Formation, Unemployment and Welfare*. Economic Studies nr 32, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Loveman, G & Sengenberger, W (1991) "The Reemergence of Small-scale Production: An International Comparison". *Small Business Economics*, vol 3, s 1–37.
- McKinsey Global Institute (1995), *Sweden's Economic Performance*. Stockholm.
- Meyerson, E & Petersen, T (1997) "Finns det ett glastak för kvinnor? En studie av svenska arbetsplatser i privat näringsliv 1970–1990". I Persson, I & Wadensjö, E (red), *Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden*. SOU 1997:137. Bilaga till *Kvinnomaktutredningen*, Stockholm.
- Nickell, S (1997) "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America". *Journal of Economic Perspectives*, vol 11, s 55–74.
- Norrman, E (1997) *Skatterna på arbete i Sverige och omvärlden*. Skattebetalarnas förening, Stockholm.
- OECD (1996) *OECD Economic Surveys 1996–97: Sweden*. OECD, Paris.
- Ohlsson, H (1997) "Reformerad beskattning av hushållstjänster". Bilaga 1 till *Tjänstebeskattningsutredningen*. SOU 1997:17. Finansdepartementet, Stockholm.
- Piore, M & Sabel, C (1984) *The New Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Basic Books, New York.
- Pålsson, A-M (1997) "Taxation and the Market for Domestic Services". I Persson, I & Jonung, C (red) *Economics of the Family and Family Policies*. Routledge, London.
- Rydenstam, K (1992) *I tid och otid. En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/1991*. Levnadsförhållanden, Rapport nr 79, SCB, Stockholm.
- SCB (1992) *Tidsanvändningsundersökningen 1990/1991. Tabeller*. Levnadsförhållanden, Rapport nr 80, SCB, Stockholm.
- Siebert, H (1997) "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe". *Journal of Economic Perspectives*, vol 11, s 37–56.
- Socialstyrelsen (1997) *Social Rapport 1997*. SoS-rapport 1997:14, Stockholm.
- Tjänstebeskattningsutredningen, *Skatter, tjänster och sysselsättning*. SOU 1997:17. Finansdepartementet, Stockholm.
- Smith, A (1776, 1994) *The Wealth of Nations*. Utgiven i urval i *Den osynliga handen. Adam Smith i urval*. Ratio, Stockholm.
- US Department of Labor (1996) "Job Creation and Employment Opportunities: The United States Labor Market, 1993–1996". A Report by the Council of Economic Advisors, Washington DC.