

Ref KB 0cc SOU

Uppskattad sysselsättning

– om skatternas betydelse
för den privata tjänstesektorn

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



SOU 1994:43

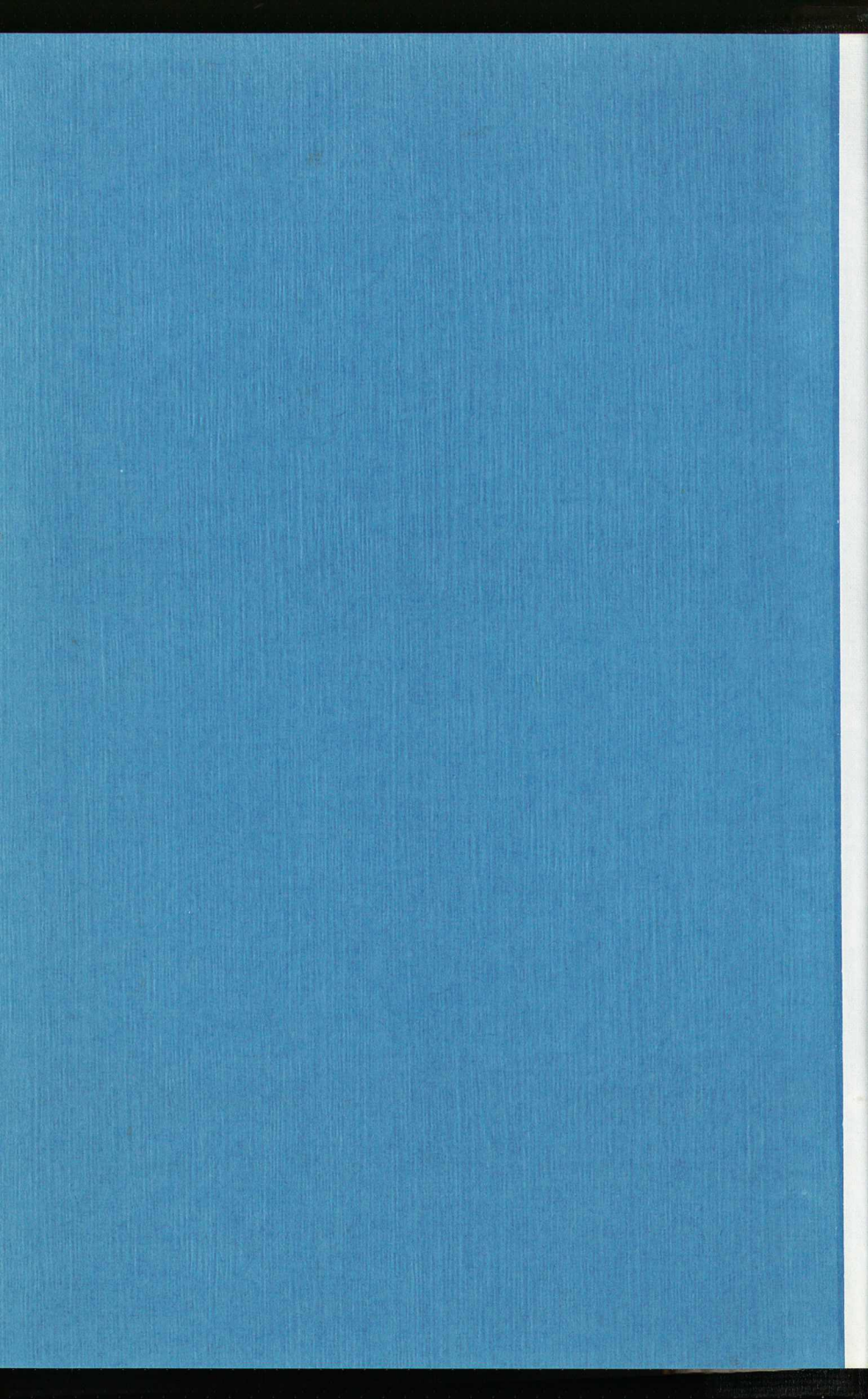
Betänkande av Tjänsteutredningen

Uppskattad sysselsättning

– om skatternas betydelse
för den privata tjänstesektorn

SOU 1994:43

Betänkande av Tjänsteutredningen





Statens offentliga utredningar
1994:43
Finansdepartementet

50

Uppskattad sysselsättning

– om skatternas betydelse för den
privata tjänstesektorn

Betänkande av Tjänsteutredningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockho!m
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13614-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Bo Lundgren

Genom beslut den 26 augusti 1993 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om skatter att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för expansion av privat tjänsteproduktion.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades som särskild utredare professor Lars Vinell.

I utredningen har som expert deltagit departementssekreteraren Matts Karlson fr.o.m den 17 november 1993.

Utredningen har arbetat under namnet Tjänsteutredningen.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet Uppskattad sysselsättning - Om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 1994.

Lars Vinell

Innehåll

Föroord	7
Sammanfattning	9
1 Uppdraget och tolkningen av detta	13
2 Strukturomvandling och sysselsättning	19
2.1 Sysselsättningen i hundraårsperspektiv	19
2.2 Expansiv offentlig sektor efter 1960	22
2.3 Industrin fortfarande kärnan i svensk ekonomi	26
2.4 Sysselsättningskrisen - ett varaktigt eller tillfälligt fenomen?	36
3 Den privata tjänstesektorn	43
3.1 Tjänstesektorn i Sverige	43
3.2 Hushållstjänster	52
3.3 Hushållet i ekonomisk teori	54
4 En marknad för hushållstjänster - resultatet av en intervjustudie	57
4.1 Problemställningar	57
4.2 Undersökningsmetod	58
4.3 Populationens karaktäristika	58
4.4 Efterfrågan	59
4.5 Betalningsvilja	62
4.6 Utbudet	67
4.7 Specialstudie på arbetsförmedlingar	69
4.8 Avslutande kommentar	70
5 Bör skattereformen modifieras?	73
5.1 Vägledande principer i beskattningen	73
5.2 Skattereformens huvuddrag	75

5.3	Den ekonomiska teorin för beskattning	77
5.4	Den totala skattenivån och effektiviteten	86
5.5	Skatterna och fördelningen mellan marknads- och hemmaproduktion	91
5.6	Sammanfattning	95
	Bilaga till kapitel 5	97
6	Ett ekonomiskt dilemma - en diskussion kring tänkbara vägar att minska hindren för effektiv prisbildning på tjänster	101
6.1	Kan tjänstesektorn absorbera arbetslösheten	101
6.2	Allmänna hinder för effektiv prisbildning på arbete och tjänster	103
6.3	Skattekilarna och tjänstesektorn	106
6.4	En vit marknad för hushållstjänster kan uppstå	111
6.5	En svart marknad ett dåligt substitut till en fungerande vit	113
6.6	Skattelättnaders effekter på marknaden för hushållstjänster	114
6.7	Ett ekonomiskpolitiskt dilemma	119
6.8	Förslag till nya skatteregler vid köp av hushållstjänster	123

Bilagor:

Bilaga 1 Kommittédirektiven

Bilaga 2 Attitydundersökning av Personkemi AB

Bilaga 3 Skattekilarna och tillväxt av Gunnar du Rietz

Bilaga 4 Den svarta marknaden av Åke Tengblad

Bilaga 5 Analyser av tjänstesektorn hos sekretariatet inom EU och OECD

Förord

Tidigare i mitt liv har jag åtagit mig uppdrag därför att de legat inom mitt kompetensområde. När jag åtog mig att utreda möjligheterna att öka sysselsättningen inom den privata tjänstesektorn var min främsta merit att jag inte hade någon förutfattad mening i frågan. Min uppgift har följaktligen varit att kyligt tillämpa ekonomiska kalkylmetoder på ett ämne som visade sig vara mer känsloladdat än jag kunnat föreställa mig. Det handlar ju ändå i sista hand om att skapa bättre funktionsvillkor för den svenska ekonomin på väsentliga områden än dem som gäller idag.

Utredningen hade inte kunnat genomföras utan givande kontakter med specialister på skilda områden. I USA hade jag under ett par hektiska dagar förmånen av stimulerande samtal med Mr. Mark J Mazur, Council of Economic Advisers, Dr Barry Bosworth och Dr Garry Burtless, båda vid Brookings Institution, Dr Marvin Kosters, American Enterprise Institute, Professor William Niskanen, CATO Institute samt Dr Norman Ture, IRET, som var biträdande finansminister med ansvar för skattefrågor på 1980-talet. Under ett tidigt skede av utredningen hade jag också tillfället att diskutera tjänstesektorn i Europa med Ivar Pettersen från EFTA, och den belgiske ekonomiprofessorn André Sapir, en av projektledarna i EU's forskning om tjänstesektorn. Ett möte med den danske ekonomen Peter Birch Sørensen blev av betydelse för min syn på möjligheterna att marginellt korrigera den svenska skattereformen. Kontakterna med danska Industriministeriet som arbetat inom ämnesområdet gav möjligheter till jämförelser av erfarenheter.

I Sverige har ett flertal personer bidragit med data, synpunkter på manus och administrativ hjälp. Jag vill särskilt nämna professor Leif Mutén, Handelshögskolan i Stockholm, Dag Thulin, projektledare för en marknadundersökning om hushållstjänstesektorn, Peter Stein, Stein Brothers, Margareta Ringqvist, Statistiska Centralbyrån, Gunnar Du Rietz, SAF, Statistikchefen Åke Tengblad och Hildegun Oldengren. Jag

har också dragit stor nytta av kontakterna med finansdepartementets personal. Jag tackar nämnda och onämnda inspiratörer. Ingen av dem har del i eventuella kvarstående oklarheter.

Stockholm den 5 april 1994

Lars Vinell

Sammanfattning av utredningens förslag

Sysselsättning i framtiden är inte en fråga om den privata tjänstesektorns expansion utan om den svenska ekonomins funktionssätt. Detta har tidigare hämmats av regleringar och hög monopoliseringsgrad samt av ett ineffektivt skattesystem. Under senare år har betydande förändringar till det bättre åstadkommit inte minst på skatteområdet. Det nya skattesystemet har dock en del brister som blir extra känsliga när det totala skatteuttaget i förhållande till landets produktion är mycket högt. Det är enligt utredningens resultat viktigt

- att målen om totalt skatteuttag sänks till en nivå som ligger under 40 procent relaterat till BNP
- att frågan om partiell momsbefrielse för tjänsteleverantörer till den finansiella sektorn snabbtreds
- att regeringen verkar för modifieringar av EG's sjätte momsdirektiv om och när Sverige blir medlem i EU samt
- att momsen på livsmedel sätts lika med den generella momssatsen.

I övrigt har utredningen förslag till ändrade skatteregler i samband med köp av hushållstjänster.

Huvudförslag

Alla hushåll föreslås under vissa förutsättningar få skattelättnader vid köp av vissa hushållstjänster via anställning eller utnyttjande av specialiserade företags tjänster. Som företag räknas här också enskild näringsidkare.

Skattelättnaderna är följande.

- Tjänsterna inklusive de som köps av företag är momsbefriade
- Hushållet får dra av kostnaderna för köpen eller anställningen upp till 40 000 kronor per år

De tjänster som omfattas av skattelindringen är

- städning
- fönsterputsning
- tvätt/strykning
- trädgårdsarbete
- inköp
- barnpassning
- arbetskostnaden i reparation och underhåll av bostad

Skattelindringen gäller ej vid anställning av hushålls- eller familjemedlem.

Vuxna hushållsmedlemmar förutsätts arbeta minst halvtid för att hushållet skall komma i åtnjutande av skattelättnaderna

Kommentar:

Förslaget gör enligt tidigare redovisade kalkyler vit produktion konkurrenskraftig mot svart. Jämfört med hemproduktion är kostnadsmissigt köp av tjänster fördelaktigt för de flesta hushåll. Det förutsätter dock att hushållet har möjligheter att antingen avstå från alternativ användning av sina inkomster eller öka dessa via höjt arbetsutbud. Begränsningen vad avser tjänster är meningslös vid anställning eftersom möjligheten till effektiv kontroll knappast existerar. Förslaget innebär att avdrag vid reparation och underhåll blir bestående, vilket torde öka intresset bland företagen att finna bra lösningar för hushållsmarknaden.

Två problem är uppenbara:

- begränsningen till vissa tjänster kommer att kunna kringgås
- momsbefrielsen strider mot EG's sjätte momsdirektiv.

Möjligheterna till arbitrage reduceras i praktiken av avdragsgränsen på 40 000 kronor. En rationell användning av dessa kommer enligt marknadsundersökningen att avse de områden som specificerats. Momsbefrielsen är i princip omöjlig. Jag har dock ändå velat ha kvar denna som huvudalternativ då den dels är lätthanterlig och lättbegriplig dels inte på något sätt strider mot de handelsprinciper som föresvävat konstruktörerna av det sjätte momsdirektivet. Det undantag jag föreslår borde vara

ett klart fall för en subsidiaritetsprincip som har det innehåll namnet vill förmedla.

Ett administrativt krångligare alternativ än momsbefrielsen vore att reducera arbetsgivaravgiften med 18 procentenheter¹. Därmed minskas vit produktions konkurrenskraft mot hemarbete och svarta tjänster jämfört med huvudalternativet.

Vidgade lättnader för barnfamiljer

För hushåll med barn som är 13 år eller yngre eller med annan familjemedlem som bevisligen inte klarar sig själv höjs avdragsgränsen till 70 000 kronor. För att komma i åtnjutande av den extra förmånen i förhållande till gällande regler måste i ett hushåll med två vuxna båda arbeta minst halvtid. Ensamstående förälder måste också arbeta minst halvtid.

Kommentar:

De extra avdragsmöjligheterna för barnfamiljer görs av två skäl. Dels har de det största behovet av hjälp, dels finns i denna kategori det klart största potentiella arbetsutbudet per hushåll. Enligt en påbyggnad av marknadsundersökningen i bilaga 2 kan arbetsutbudet öka med ca 20 000 i genomsnitt högkvalitativa årsarbeten - huvudsakligen utförda av kvinnor - med hjälp av hushållstjänster. Deras sammanlagda förädlings skulle motsvara drygt en halv procent av BNP. Det på liknande sätt beräknade utbudstillskottet i Danmark är enligt det danska näringsdepartementet ca 10 000 årsarbeten. Den extra avdragsmöjligheten ger också familjer med små barn ett alternativ till den offentliga barnomsorgen i den händelse de inte får den tillgång till den offentliga barnomsorgen de anser sig behöva eller av ett eller annat skäl inte är nöjda med kvaliteten i denna. Den största ekonomiska effekten torde dock komma från en allmän förbättring i utnyttjandet av principen om komparativa fördelar. Genom att utbyta hemarbetstid mot övertid på marknaden eller mot studier förbättrar framförallt kvinnorna sin yrkesposition och sitt bidrag till den totala produktionen.

¹ Det är som nämnts ungefär lika med den särskilda löneskatten vilken för 1994 är 17.89 procent. Den är dock inte entydig. Med arbetsgivaravgiften som bas uppgår den till 18.70 procent.

1 Uppdraget och tolkningen av detta

Mitt uppdrag består enligt direktiven av tre moment

- att värdera skattekilens betydelse för utvecklingen av den privata tjänstesektorn, varvid effekten av de i skattekilens ingående komponenterna skall belysas
- att analysera en differentiering av den totala skattebelastningen för varor och tjänster, vilket förutsätter en empirisk kartläggning av ett antal statistiska mått vilka återspeglar hur efterfrågan på och utbudet av olika varor och tjänster reagerar på prisförändringar
- att undersöka det vettiga i att differentiera inkomstskatter, socialavgifter och mervärdesskatter.

Bakgrunden till uppdraget är dels tendenserna i den totala sysselsättningen och dess fördelning på sektorer, dels budgetunderskotten vilka inte är långt borta från en skenande fas. I det första fallet är det lätt att konstatera att Sverige genomlider sin största sysselsättningskris sedan 1930-talet även om en vändning låter sig försiktigt skönjas. Den öppna arbetslösheten har passerat åttaprocentnivån och den totala ligger ca fem procentenheter högre. Därtill kommer att under de tre senaste åren ungefär en kvarts miljon avförts från arbetsstyrkan via förtidspensionering mm. I dagens framtidsperspektiv för sysselsättningen utgår analysen ofta från två postulat varifrån en självklar slutsats kan dras.

- Industrins produktivitetsökning kommer att överstiga produktionsstillväxten även om denna blir hög. Från industrin är således ingen sysselsättningsökning att vänta.
- Den offentliga sektorn måste bantas ned vilket medför stark neddragning av sysselsättningen där.

Följaktligen måste en minskning av arbetslösheten helt kopplas till en uppgång av sysselsättningen inom övriga sektorer, vilket i praktiken är liktydigt med en sysselsättningsökning i den privata tjänstesektorn. Därför är det angeläget att undersöka om dagens skattesystem försvårar en expansion i denna sektor och hur i såfall detta skall åtgärdas.

Den andra förutsättningen för mitt uppdrag, det stora budgetunderskottet, försvårar enligt direktiven i det korta perspektivet en kraftig generell reduktion av den totala skattekillen. Min uppgift är alltså att föreslå förändringar i individuella skatteuttag utan att minska skatteinkomsterna vid oförändrat värde på bruttonationalprodukten, BNP, eller med andra ord att om det kan motiveras föreslå ytterligare avsteg från principen om få skattesatser.

Båda förutsättningarna kan ifrågasättas. För det första skulle en hög produktivitetsökning inom industrin stärka konkurrenskraften, höja företagens marknadsandelar och med normala marknadförutsättningar leda till stora produktionsökningar. Även om detta inte leder till ökad sysselsättning inom fabriksväggarna - det troliga är att antalet anställda där faller även under mycket goda yttre betingelser - kommer till fabriker direkt anslutna verksamheter att expandera snabbt. Om sådana effekter registreras som sysselsättningsökning inom industri- eller andra sektorer spelar mindre roll. De är uppenbart direkt industrigenererade. Det är därför viktigt att från början vara vaksam så att en föreslagen omfördelning av skatteuttagen inte gynnar sysselsättningen inom en sektor på bekostnad av effektiviteteten inom andra sektorer.

För det andra finns inga starka skäl att förutsätta att en nedskärning av budgetunderskottet måste ske med ett oförändrat högt totalt skattetryck. Det skulle betyda att Sverige befinner sig till vänster om den s.k. Lafferkurvas maximipunkt. I ett sådant läge växer skatteinkomsten med den "totala skattesatsen". Till höger om maximipunkten leder en skatteökning till motsatt effekt; skatteinkomsterna sjunker. Undersökningar tyder emellertid på att detta maximum ligger kring skatteandelar, dvs. totala skatteinkomster i relation till BNP, snarare på 40 än på 50-60 procent, vilket är den nivå som de senaste åren gällt för Sverige. Det är inte heller uteslutet att Lafferkurvan under vissa förutsättningar även gäller på relativt kort sikt.

Båda dessa primära reaktioner på direktiven har präglat utläggningen av utredningen. Direktivet kan emellertid tolkas så vitt att mitt uppdrag skulle vara att komma med lösningar på de allmänna systemfelen i svensk ekonomi. Utredningen skulle alltså prestera något i trakten av Lind-

beckkommissionens insats. En betydligt snävare tolkning koncentrerar uppdraget på sysselsättningen inom den del av den privata tjänstesektorn som direkt konkurrerar med "hemproduktionen". Direktivet ses ur denna synvinkel som ett svar på den debatt om stimulans till marknaden för hushållstjänster som började med en artikel i Sydsvenska Dagbladet den andra maj 1993 av riksdagsmannen Margit Gennser och som därefter uppföljts i en serie av artiklar av bl a nationalekonomen Anne Marie Pålsson, civilministern Inger Davidson och skatteprofessorn Leif Mutén. Debatten om hushållssektorn är definitivt inte begränsad till Sverige. Framför allt i Europa har under senare tid sysselsättningen inom denna sektor inte bara debatterats utan blivit föremål för särregler i beskattningen. Företeelsen är dock så ny att erfarenheterna av skatteexperiment är små för att inte säga obefintliga.

I en PM från den 27 januari 1994 följde jag den snäva tolkningen av uppdraget. I denna presenterades förslag till en sådan kraftig nedmejsling av skattekilarna för hushållens efterfrågan på hushållstjänster att ett utbud från "vit" arbetskraft eller "vita företag" skulle bli klart konkurrenskraftiga med ett "svarta" tjänster. Förutsatt att det inte öppnade nya vägar till mycket stor skatteflykt skulle det inte försämra statens budget utan sannolikt förstärka den. Därmed fyllde förslaget ett nödvändigt villkor för uppfyllelse av målet att förbättra ekonomin för några utan att försämra den för andra. Rapporten ledde till en animerad debatt för och emot att utnyttja "subventionerad arbetskraft" för hemsysslor. Många kritiker ansåg att det var ett sätt att binda lågutbildad arbetskraft vid sysselsättning som för alltid var dömd att vara lågavlönad. Lösningarna på Sveriges sysselsättningsproblem skulle i stället gå via utbildning till utveckling av relativt högavlönade jobb. En helt annan utgångspunkt hade den kritik som ansåg att rapporten var alltför begränsad i sina förslag både vad gäller avdragens storlek och kretsen av "förmånstagare". Dessa kritiker såg i regel framför sig en stor potentiell marknad som framför allt skulle väsentligt lindra ungdomsarbetslösheten. Både de som var för och de som var mot förslaget såg olika grader av risker för skatteundandagledning. De riskerna framhölls också i promemorian vars huvudsyfte var att belysa vissa problem i gällande beskattningsregler.

I förliggande skrift som är utredningens slutrapport både vidgas och fördjupas perspektivet på kopplingen mellan skatter och marknadseffektivitet med fokusering på omvandlingen i näringslivet och dess effekter på sysselsättningen. Analysen inleds med ett kapitel om strukturomvandlingen i svensk ekonomi betraktad i ett långt perspektiv. Dess huvudav-

sikt är att belysa samspelet mellan delarna i ekonomin och identifiera drivkrafter. Spänningen efter "det som sker i vad som synes ske" går dock inte på större djup än vad som behövs för att senare diskutera sådana förändringar i skatteregler som skulle kunna höja effektiviteten i arbetskraftens totala utnyttjande och fördelning på sektorer. Då tjänstesektorn är objektet för direktivens frågeställningar ägnas kapitlet till stor del åt att illustrera frågan om denna sektors autonomi. Det sker bakvägen genom en analys av industrins roll för tillväxten i Sverige. Frågan är dock central för dem som ser tjänstesektorn som den stora uppslukaren av det framtida arbetsutbudet i Sverige.

I de två följande kapitlen beskrivs tjänstesektorn. Det första av detta ger en statistisk översikt av sektorns sammansättning vad gäller aktiviteter och marknader. En stor del av tjänsteproduktionen sker i hemmen. Arbetstidsmässigt är den av tidsanvändningsstudier att döma den i särklass största. För att få ett grepp om denna delsektors egenskaper vad gäller substitutionsmöjligheterna mellan hushållens egen produktion och marknadsproduktion har jag låtit göra en omfattande intervjustudie. Denna studie har två huvuduppgifter. Den skall ge svar på frågorna om det dels finns en potentiell efterfrågan på hushållstjänster som bjuds ut på marknaden, dels existerar ett potentiellt utbud av sådana tjänster. I förlängningen ger den också en första analys av efterfrågans och utbudets priskänslighet. Med hushållstjänster avses i denna skrift sådan produktion som konkurrerar med den verksamhet som normalt bedrivs av hushållets medlemmar inom hemmet såsom städning och matlagning.

Priskänsligheten i efterfrågan och utbud spelar en viktig roll när ett skattesystem utformas eftersom skatter leder till förskjutningar i prisrelationer. Konstruktörerna av den nuvarande svenska skattelagstiftningen har medvetet valt att i princip bortse från detta förhållande utan låtit sig vägledas av andra principer. Det betyder att nuvarande skatteregler kan snedvrída utbud och efterfrågan påtagligt inom inom några områden. Detta förhållande studeras i kapitel 5 mot bakgrund av grundläggande beskattningsteori. Ett avsnitt ägnas åt en teoretisk modell som särskilt granskar relationen mellan hemma- och marknadsproduktion av hushållstjänster. Någon ekonometrisk skattning av priselasticiteter har inte skett inom utredningens ram. Jag har flera skäl till denna ohörsamhet mot direktiven. För det första hade det krävts en rejäl forskningsinsats av utredningen för att förbättra den kunskap på området som idag finns. Den tid som stått tillförfogande har helt enkelt inte räckt för en sådan analys. Vidare bedömde jag av egna och andras erfarenheter att sannolikheten att

få önskvärd säkerhet i skattningarna var relativt liten. Många av de studier som görs på området utgår från en teori som är baserade på sådana förutsättningar som innebär att likformighet är den bästa skatteprincipen. Då har de ju ingen funktion i detta sammanhang där effekter av en viss differentiering av skattesatser studeras. När det gäller tjänster av olika slag är skattningar av priselasticiteter speciellt osäkra på grund av svårigheter att dela upp utgifter på pris- och volymkomponenter. Situationen hjälps dock upp av att prisrelationerna på de områden som här diskuteras är så uppenbart snedvridna att en skattning av efterfrågans priskänslighet inte adderar särskilt mycket till relevant information. Därtill har vissa elasticiteter kunnat hjälpligt skattas med ledning av ovan nämnda marknadsundersökning.

I ett avslutande kapitel diskuteras olika förändringar av skatte- och bidragsregler som skulle kunna rätta till felallokeringar på skilda områden. En ansats som har fördelar sett till ett kriterium är dessvärre ofta förknippade med nackdelar i andra viktiga avseenden. Avvägningar av intuitivt slag är därför nödvändiga inslag i alla tillämpade skatteprinciper. Avslutningsvis lämnar jag förslag till åtgärder och ger min egen prioritering av dessa.

2 Strukturomvandling och sysselsättning

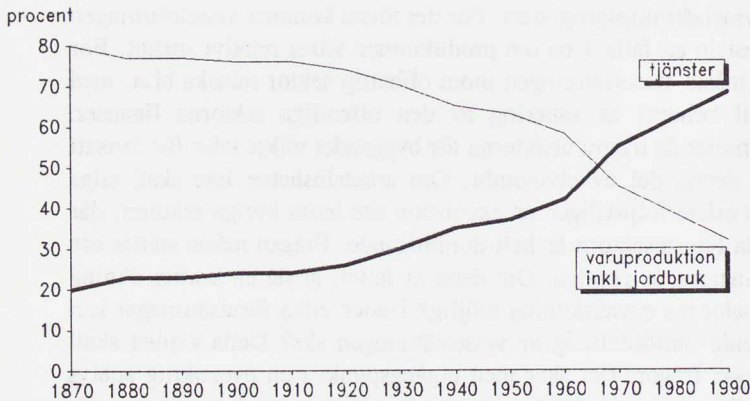
2.1 Sysselsättningen i hundraårsperspektiv

Direktiven till denna studie utgår som framgick av föregående kapital från två sysselsättningsprognoser. För det första kommer sysselsättningen inom industrin att falla även om produktionen växer relativt snabbt. För det andra måste sysselsättningen inom offentlig sektor minska bl.a. med hänsyn till behovet av sanering av den offentliga sektorns finanser. Därtill kommer de dystra utsikterna för byggandet vilket talar för fortsatt fall inom denna del av ekonomin. Om arbetslösheten inte skall stiga ytterligare måste följaktligen en expansion ske inom övriga sektorer, där den privata tjänstesektorn är helt dominerande. Frågan måste ställas om förutsättningarna är rimliga. Om detta är fallet, är då en kraftig ökning av tjänstesektorns sysselsättning möjlig? Under vilka förutsättningar kan en betydande omfördelning av sysselsättningen ske? Detta kapitel skall belysa dessa frågor. Det sker med utgångspunkt i en översiktlig analys av omvandlingen i svensk ekonomi under de senaste decennierna, där särskild tonvikt läggs på egenskaperna hos den svenska industrin. Detta kan synas märkligt då objektet för analysen är tjänstesektorn. Skälet är det faktum att en sektor i en ekonomi sällan är autonom utan är mer eller mindre intimt förknippad med andra delar av denna. Dessutom är det värt att påpeka att den sektorindelning med vilken statistiken över sysselsättningen redovisas inte nödvändigtvis är effektiv för en analys av sysselsättningsförändringarna. Det må också framhållas att en studie som i sista hand vill belysa sysselsättningstendenser i regel med fördel tar sin utgångspunkt i marknads- och produktionsförhållanden.

I ett avseende är prognosen konventionell. Minskningen i varuproduktionens andel är nämligen en process som i stort pågått hela 1900-talet. Se figur 2.1. År 1900 svarade varuproduktionen inklusive jordbruk för ca 75 procent av antalet sysselsatta och tjänstesektorn följaktligen för 25 procent. Nittiotre år senare var fördelningen i det närmaste den omvända. Drygt 70 procent arbetade då inom tjänstesektorn och knappt 30 procent med varuproduktion. Inom dessa huvudgrupper var omfördelningen också

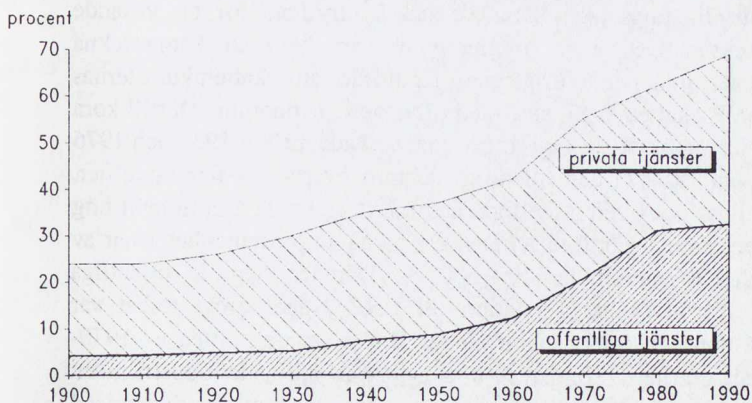
iögonenfallande. I jordbruket arbetade år 1900 närmare 55 procent av antalet sysselsatta. 1993 låg andelen på 3½ procent. Industrins sysselsättningsandel var vid båda tillfällena kring 20 procent. Under de drygt 90 åren har den offentliga sektorn ökat sin andel av antalet sysselsatta från 5 till 34 procent. För den privata tjänstesektorn steg andelen från 20 till 38 procent.

Diagram 2.1a Tjänste- och varuproduktionsandelar av total sysselsättning 1870-1990



Av de statistiska uppgifterna skulle man kunna tro att "dramatiken" skett inom jordbruket och tjänstesektorn, medan industrin haft en stabil tillvaro. En kraftfull offentlig sektor skulle alltså tillsammans med den privata tjänstesektorn plockat upp spillrorna efter ett alltmer försvagat jordbruk. Den tolkningen är uppenbart felaktig, men visar faran i förenklade kurvanalys och korrelationsstudier. Jordbruket har inte försvagats utan genomgått en omvälvande förändring vilken lett till en så kraftig produktivtetsökning att de tre procenten av den totala sysselsättningen klart bättre försörjer den övriga befolkningen med livsmedel än vad de 55 procenten gjorde vid seklets början. En helt annan fråga är att näringen trots produktivtetsökningen inte klarat sig utan kraftiga subventioner.

Diagram 2.1b Stigande andel för offentliga tjänster



"Det svenska undret" 1870-1970 har beskrivits av både svenska och utländska ekonomisk historiker. Deras analyser visar entydigt att det rörde sig om en industriledd omvandling av ekonomin. En kraftig vitalisering av den industri vars tillvaro inledningsvis grundades på komparativa fördelar vad gäller tillgång till skog, malm och vattenkraft kom att kombineras med innovationsbaserade verksamheter inom framför allt verkstadsindustrin. Företag som ASEA, LM Ericsson, Separator och SKF kom att betyda alltmer för den svenska ekonomin. Resultatet blev en genomsnittlig tillväxt i industriproduktionen under de hundra åren på närmare 5 procent per år. Denna tillväxt förutsatte en successiv utökning av transportnät och kommunikationssystem i övrigt. Den ledde också till utveckling av "support" av skilda slag vare sig denna skedde inom eller utanför industriföretagen. Dessa kringverksamheter är till betydande grad grunden till dagens producenttjänsteföretag. Det är fristående företag som i olika former betjänar andra företag, i ett tidigt skede huvudsakligen industriföretag. Genom de inkomster som industrins tillväxt skapade kunde hushållen i allt större omfattning efterfråga tjänster. Det ledde i sin tur till växande marknader för verksamheter som specialiserade sig på att tillfredsställa människors behov av rekreation, resor, personlig service etc. En marknad för konsumenttjänsteföretag växte fram.

2.2 Expansiv offentlig sektor efter 1960

Det industriella uppsvinget lämnade också utrymme för en växande offentlig sektor. Den höga progressivitet som kom att känneteckna skattesystemet under efterkrigstiden medförde att skatteinkomsternas andel av BNP, skattekvoten, steg med tillväxten i ekonomin. Därtill kom att den socialdemokratiska regeringen som verkade mellan 1932 och 1976 hade som mål att låta den offentliga sektorn överta allt fler uppgifter. Ännu 1960 var dock den offentliga sektorns storlek inte exceptionellt hög vid en internationell jämförelse. Den var på några procentenheter när av samma relativa omfattning som i USA. Därefter steg de offentliga utgifterna mycket snabbt i relation till BNP. Något grovt tolkat var uppgången under 1960-75 inkomstledd. Under senare hälften av 1970-talet skenade utgifterna som ett resultat av den då härjande industrikrisen och regeringens mycket utgiftskrävande insatser för att mildra denna med selektiva åtgärder, dvs. sådana som riktas till enskilda branscher och företag. År 1970 nådde de offentliga utgifterna över 60 procent relaterat till BNP. Under 1990-talets kris drevs kvoten över 70-procentsnivån.

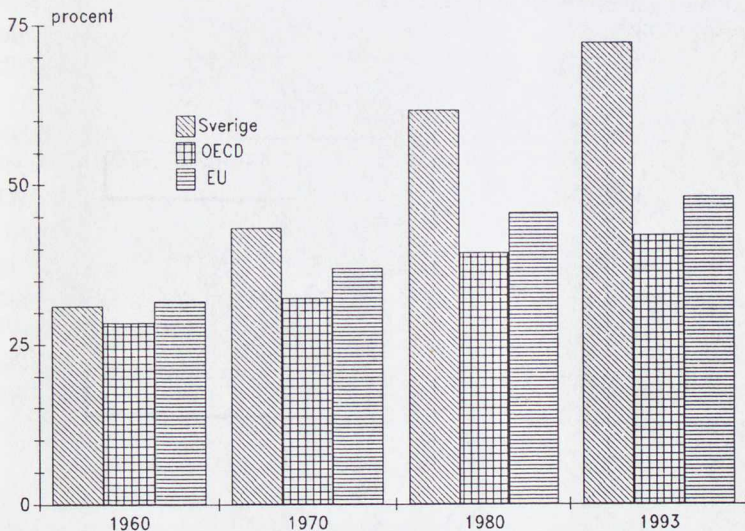
Den offentliga sektorns expansion har efter hand medfört en undanträngning av den privata sektorn, direkt genom att staten och kommunerna lagt beslag på uppgifter som kunde ha anförtratts privata företag, indirekt genom att de via sin "marknadspolitik" kommit att påverka varu- och resurspriserna.

SNS' konjunkturråd¹ har i sin rapport från 1994 på ett målande sätt delat upp den offentliga sektorns utgifter i en nattväktarstat, infrastrukturstat och en socialstat. Därtill kommer i första hand utgifter till intressegrupper och räntor på statsskulden.

Nattväktarstatens funktion är att skydda medborgarnas rättigheter. Dess utgifter avser huvudsakligen rätts- och polisväsende samt försvar. Infrastrukturstatens huvudsakliga uppgift är att hålla järnvägsbanorna och vägarna i skick.

¹Välfärdsland i ofärdstid, Konjunkturrådets rapport 1994, SNS 1994.

Diagram 2.2 Offentliga utgifter relaterade till BNP
Sverige, OECD och EU



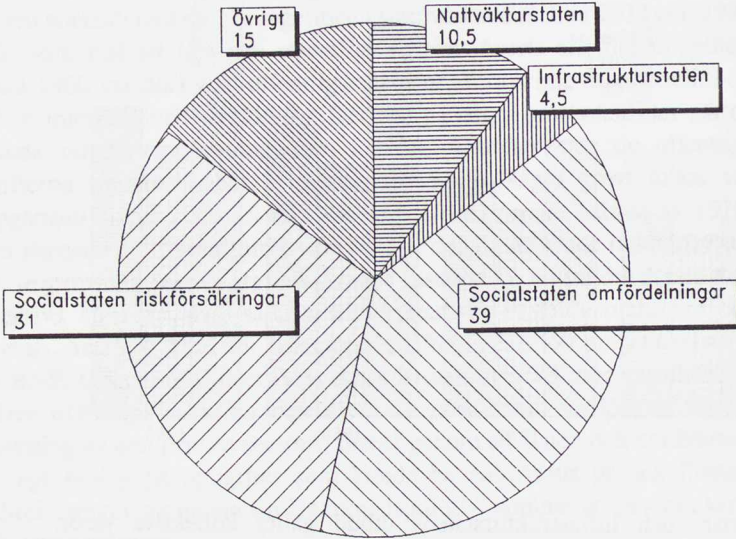
Nattvaktar- och infrastrukturstatens utbud gäller kollektiva varor. Socialstaten har som sin viktigaste uppgift att omfördela inkomster över livsryteln. Utgifterna går till dem som med hänsyn till sin ålder inte har förvärvsinkomster, dvs. unga och pensionärer. Därutöver går dess utgifter till personer som av andra skäl inte har förvärvsinkomster, t.ex. arbetslösa, sjuka och personer i omskolning. Hit räknar konjunkturrådet också utgifterna för skolsystemet. Utgifterna till intressegrupper avser stöd till jordbruk, kultur och press. Fördelningen på de olika utgiftskategorierna framgår av figur 2.3.

Av figuren framgår att betalningar som avser den offentliga sektorns primära uppgift — att svara för produktionen av kollektiva varor — tar en mycket blygsam del av den totala budgeten. Denna domineras i stället av sådan verksamhet som i princip skulle kunna skötas av privata försäkringsföretag. Om den samhällsekonomiska effekten av detta system har debatten gått på högvarv i decennier. Två frågor står i centrum:

- Kan individen som försäkringstagare via anonyma skatter lita på att hon blir skyddad med den effektivitet som motsvarar inbetalningarna?

- Klarar ett offentligt försäkringssystem den flexibilitet i utbudet som är normalt på privata marknader?

Diagram 2.3 Vart går de offentliga utgifterna?
Procent av totala utgifter



Källa: a.a Konjunkturrådets rapport 1994.

Här skall endast beröras försäkringssystemens effekt på arbetsutbudet. Den centrala frågan här gäller storleken av det bidrag som bortfaller då någon tidigare arbetsfri börjar arbeta. Denna alternativkostnad för arbete, som varierar från situation till situation, är för låginkomsttagare så hög att personen i fråga antingen måste känna stor lust till arbete eller ha mycket hög moral för att gå in i arbetslivet. Alternativkostnaden skär med andra ord bort arbetsutbudet under en lönenivå som även i ett EU-perspektiv skulle te sig mycket attraktiv för åtminstone 30 miljoner arbetstagare.

Om samtidigt den efterfrågade kvantiteten är hög vid löner som ligger under denna alternativkostnad uppstår starka incitament till svartarbete. Hushållstjänstemarknaden har vad gäller kontrollerbarhet uppenbart goda

egenskaper för att bli föremål för svart verksamhet. På det här sättet har det sociala försäkringssystemet bidragit med en lösning till utbudet av låglönejobb vilken knappast var avsedd. Den samhällsekonomiska kostnaden för denna lösning vari ingår både väl tilltagna bidrag och obeskattade inkomster verkar minst sagt onödigt stor. Problemet diskuteras ytterligare i kapitel 6.

Av den offentliga sysselsättningen på 1.4 miljoner finns tre fjärdedelar inom hälso-, sjuk-, och socialvård samt undervisning. Den allmänna förvaltningen svarar för 9 procent samt försvar och polis för 7 procent. Det betyder att den klart största delen av den offentliga sysselsättningen ligger på områden där produktion i privat regi är fullt möjlig. Det är givetvis både direkt och indirekt av stor betydelse var eventuella nedskärningar och/eller privatiseringar kommer att ske i framtiden. Förhållandet mellan arbete i egen regi och s.k. "outsourcing" (externalisering), dvs. utnyttjande av externa specialistföretag kan förändras vid en privatisering vilket i sin tur kan kraftigt påverka utvecklingen på olika delmarknader inom tjänstesektorn.

Modetrender blir nästan alltid blindskär vid långtidsanalyser. Det vore därför en betydande risk i att idag peka på det *virtuella* företaget som en framtidsmodell. Ett sådant företag är ett nätverk av aktörer som under en tid sammansätter idéer och produkter till en marknadsvara eller marknadstjänst. Här är alltså externalisering ett grundkoncept. Bakgrunden är hårt driven specialisering och stora krav på syntetisering. Begreppen är nya men företeelsen är åtminstone delvis uråldrig även om den statistiskt skuggats av dominanta inslag i utvecklingen vilka i 1900-talets Sverige varit de växande och alltmer globaliserade storföretagen. Som vi kommer att finna i nästa avsnitt har t.ex. externaliseringen under 40 år varit ett klart framträdande drag i industrins organisation. Den intressanta frågan är emellertid om den moderna ekonomin går in i ett skede där uppsplittring av verksamheter ytterligare intensifieras och når nya områden. Ifall att detta skulle ske vore det utomordentligt hämmande för förnyelsen av ekonomin om den offentliga sektorn administrerade efterfrågan och/eller produktionen inom stora områden eller om skattesystemet verkade bromsande på denna typ av strukturomvandling. Ett system som bygger på externalisering förutsätter en betydande flexibilitet och snabb anpassning till ny teknologi och ändrade prishållanden. Om modetrenden i analysen för ovanlighetens skull vore riktig skulle det betyda att alternativkostnaden för en stor offentlig sektor kommer att ytterligare öka.

2.3 Industrin fortfarande kärnan i svensk ekonomi

Statistisk bild och verklighet

Den industriella revolutionen i Sverige medförde att industrins andel av landets totala produktion steg från 10 procent av BNP till 35 procent kring 1950. Industrissysselsättningens andel av den totala sysselsättning nådde detta år sitt hittills största värde, 34,3 procent. Därefter har långsiktstrenden i detta avseende varit klart negativ. Under de senaste tre åren har både produktions- och sysselsättningsandel legat klart under 20 procent. Är denna utveckling ofrånkomlig i en modern ekonomi? Frågan ter sig ännu mer berättigad om vi ser till samvariationen mellan BNP's och industriproduktionens tillväxttakter som den framträder i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Tillväxttakten i BNP och industriproduktion i Sverige

	1881-1990	1921-1990	1961-1990	1971-1990
BNP	3,3	3,8	2,5	1,7
Industri- produktion	4,6	4,7	2,8	1,5
Elasticitet	1,4	1,3	1,1	0,9

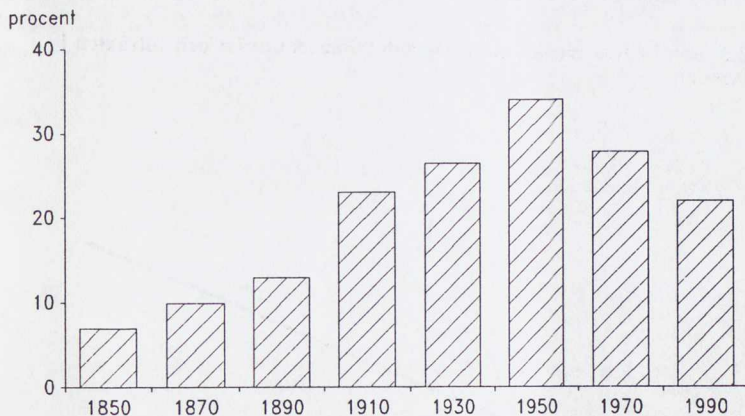
Anm. Tillväxttakterna är beräknade som exponentiella trender. Elasticiteterna är kvoten mellan talen i första och talen i andra raden.

Källa: Johansson, Östen, *The Gross Domestic Product of Sweden and Its Composition 1861-1955*, Stockholm 1959, och SCB.

Enligt denna tabell tycks industriproduktionens tillväxt falla med stigande värde på BNP. I diagram 2.4 kan vi se utvecklingen som ett typiskt innovationsförlopp för en nödvändighetsvara.

Denna betyder mycket när inkomsterna stiger från mycket låg nivå men när de kommit över en viss gräns trängs den undan av andra produkter.

Diagram 2.4 Industrins livscykel
 Industriproduktions andel av BNP



Trendkurvan i figuren förefaller följa en obevklig livscykel men den är i hög grad ett statistiskt illusionsnummer. För det första rör det sig lika litet som i fallet med jordbruket om en svag del av ekonomin som tynar bort. Tvärtom har industrin under det senaste halvsekle genom mycket kraftiga produktivitetssökningar kunnat sänka sina priser med ca en procent per år jämfört med företag i andra sektorer. Där finns alltså förklaringen till att industrins andel av BNP fallit med en tredjedel i löpande priser mellan 1950 och 1993 trots att industriproduktionens tillväxttakt varit högre än BNP:s under samma period. För det andra finns en stark korrelation mellan tillväxttakten i industrin och tillväxttakten i BNP (exklusive industriproduktionen). Den kausala tolkningen av detta samband illustreras i diagram 2.5.² För att tillväxttakten i BNP skall nå den av finansministern i finansplanen för 1993/94 önskade nivån

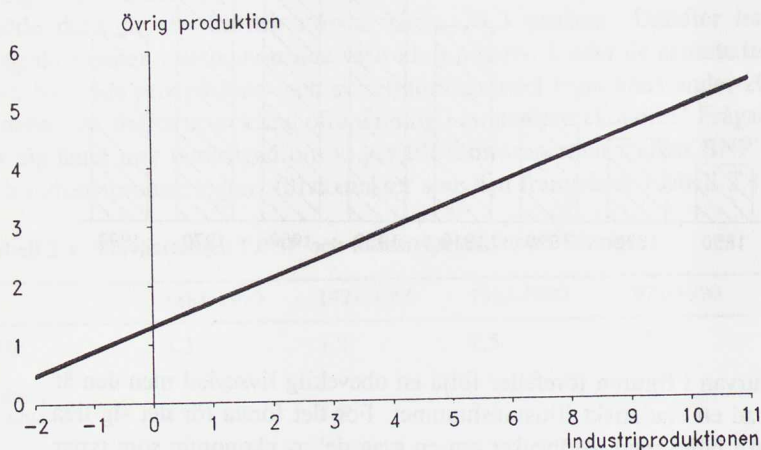
²Sambandet som skattats på femårsdata mellan 1901/05 och 1986/90 kan skrivas $Y = 1.3 (0.34) + 0.41 (0.08)X; R^2 = 0.76$

Y är den årliga tillväxttakten i procentenheter i BNP exklusive bidraget från industrin och X är tillväxttakten i industrins förädlingsvärde. Talen inom parentes är standardavvikelse i respektive skattning.

på 4 procent per år under återstoden av 1990-talet måste industrin enligt detta samband öka sin produktion i en årstakt av 6 procent.

Diagram 2.5 Sambandet mellan industriproduktionens tillväxt och tillväxten i övrig produktion

Procent per år

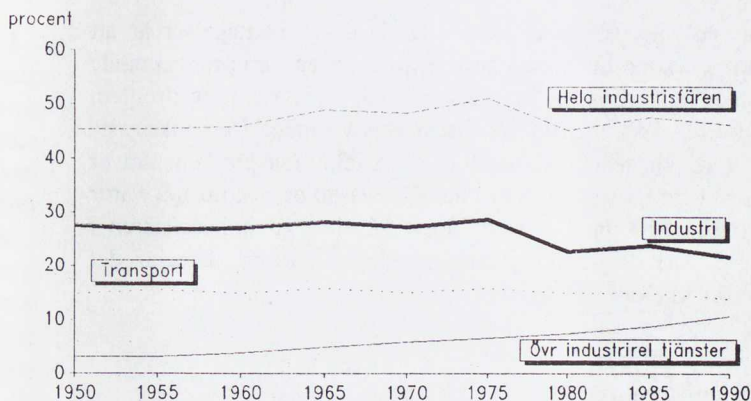


Den viktigaste invändningen mot en snäv tolkning av figur 2.3 gäller emellertid definitionen av industrisektorn. I en skrift från Industriförbundet³ konstaterades att andra sektorer än industrin lagt ett stort värde till industriprodukten. Av input-outputtabeller att döma var bidraget till totalkostnaden från dessa sektorer grovt sett detsamma som bidraget från industrin. Nutek, tidigare SIND, fann också en trend i relationen mellan industrins och andra sektors insats i industriprodukten. Enligt deras kalkyler minskade industrins sysselsättning med 20 000 personer mellan 1977 och 1982 på grund av en avsöndring av vissa verksamheter vilka inte kom att klassas som industrier. Det gällde alltifrån städ- till finansbolag, vilka tidigare alltså varit avdelningar i ett industriföretag. Den minskade industriandelen i BNP vore m a o delvis ett utslag av förändringar i företagets sätt att organisera sin verksamhet.

³Vinell, Lars, *Den unika chansen*, Industriförbundet 1983.

Industriens Utredningsinstitut, IUI, har i en studie⁴ gjort en kraftansträngning för att få grepp om nivån på och förändringen i industrirelaterade tjänster. Deras resultat, som baseras på offentlig statistik kombinerade med egna enkäter, framgår av diagram 2.6.

Diagram 2.6 Industrifärens produktionsandel



Källa: Industriens utredningsinstitut

Industrifären, tillverkande industri inklusive industrirelaterade tjänster, var enligt deras studier 1990 ungefär på samma nivå vad gäller förädlingsvärdesandel (46 procent) som 40 år tidigare. Däremellan nåddes en topp på 51 procent 1975. Kurvorna anger tre trender. Fallande andelar för produktionen inom tillverkningen, relativt konstanta andelar för transport och distribution samt stigande andelar för övriga industrirelaterade tjänster.

Det är möjligt att IUI's beräkningar av industrifärens storlek ligger i överkant. Beräkningar från input-outputtabeller ger lägre värden än deras kalkyler. Samtidigt är det helt klart att en stor del av den s.k. tjänsteexporten är industriberöende. Det gäller t.ex. export av konsulttjänster, där konsulterna fått sin legitimitet på grund av sin förankring inom bestämda

⁴Eliasson, Gunnar, ed. *Den långa vägen*, Industriens Utredningsinstitut 1993.

delar av industrin. Om den industriella basen skulle avsmalna skulle också plattformen för denna typ av tjänster minska. Bra åskådningmaterial finns i de tekniska konsultföretag som uppstod i samband med nedläggningar av varv och stålverk på 1970-talet. De ingenjörer som arbetat där hade en fin kompetens som rådgivare vid uppbyggnad av varv och stålverk i utvecklingsländer. Med avsaknaden av kontakter med fartygs- och stålproduktion i hemlandet tunnades dock deras legitimitet som experter ut.

Den viktigaste slutsatsen som skall dras av dessa iakttagelser är att uppdelningen av ekonomin i en tjänstesektor och en varuproducerande sektor inte nödvändigtvis är betydelsefull när sysselsättningsproblem studeras. Ansatsen kan faktiskt bli direkt missvisande. Den viktigaste egenskapen är det ömsesidiga beroendet. Varuanknutna problem kräver tjänster. Efterfrågan på tjänster kan ofta tillfredsställas genom nya varor eller utveckling av gamla. Det torde dock stå klart att industrisfären i drygt ett sekel varit kraftfältet i den svenska ekonomin. Den är det fortfarande. Hur blir det i framtiden?

Avstannande omvandling

Bakom de tillväxttal som refererats ligger stora och successiva förändringar i teknologin vad avser produktion, distribution, administration och information i företag och organisationer i övrigt. Nya produkter har tillkommit, andra har slagits ut. Omvandling är en benämning för totaliteten av dessa förändringar. Med den definitionen kan inte graden av omvandling återspeglas i ett tal eller en tidsserie. Det rör sig i stället om ett mångdimensionellt begrepp där skalan vad gäller många karakteristika är svår att precisera.

Oavsett mått förmedlar jämförelser mellan dagens svenska ekonomi och den som rådde för säg 40 år sedan ett odiskutabelt intryck av betydande omvandling. Frågan är emellertid om den påtagliga uppbromsningen av tillväxten i svensk ekonomi och inte minst i industrin avslöjar en avtagande förnyelse. I ett viktigt avseende finns skäl till sådan misstanke. Det gäller industrins sammansättning vad avser bransch och typ av

företag. Problemet diskuteras relativt utförligt i Ohlsson och Vinell⁵ samt Eliasson a.a. Det kan presenteras i fyra punkter:

- Trögrörlig branschstruktur
- Storföretagsdominans
- Få genuint nya storföretag
- Svag storleksökning hos de små företagen

I dag liksom för ett kvarts sekel sedan domineras industrin av traditionell kapitaltung industri och teknikerintensiv verkstadindustri. Den forskningsintensiva industrin är jämfört med USA och Japan andelsmässigt liten. Av utrikeshandelns relativa sammansättning att döma har Sverige jämfört med genomsnittet av OECD-länderna komparativa fördelar i produktion som klassificeras som lågteknologisk. Tendensen har snarare kantrat mot lågteknologi än tvärtom. Låt vara att denna typ av jämförelser är grov och döljer det faktum att ibland mycket avancerade processer hamnar som lågteknologi samtidigt som produktion som är förhållandevis trivial i statistiken blir högteknologisk, den är i alla händelser ett symptom vars bakgrund är värd en undersökning.

Svensk industri domineras av storföretag. De 15 största företagen svarar för ungefär en tredjedel av den totala produktionen i Sverige. Storföretagen är också i regel globala, vilket betyder att deras produktion är förlagd till ett flertal länder. De 20 största har i det närmaste dubbelt så många anställda utomlands som i Sverige. De globala företagen finns till stor del på marknader som inom OECD-området har en lägre förväntad tillväxt än BNP. Inkomstelasticiteten hos produkterna i fråga är med andra ord lägre än ett. Företagens produktionstillväxt förutsätts därför i hög grad ske genom ökade marknadsandelar. Denna strategi kräver i regel att produktionen förläggs till marknaderna.

Dagens storföretag är antingen gamla eller sammanslagningar av gamla företag. Det finns mycket få genuint nya storföretag inom svensk industri även om gränsen för företagsstarten sätts så långt tillbaka som 1950 och storleksgränsen så lågt som vid 1 000 anställda. Detta har lett till att industrifästet i Sverige blivit alltmer instabilt. Å ena sidan har storföretagen de senaste tio åren förlagt en så stor del av sina investeringar utomlands att risken är betydande att deras produktion i Sverige

⁵Ohlsson, Lennart och Vinell, Lars, *Tillväxtens drivkrafter*, Industriförbundet 1987.

stagnerar. Det medför också stagnerande marknad för underleverantörerna. Ur risksynvinkel är det heller aldrig bra för en nation att vara beroende av få företag. Det vet man inom de kommuner där sysselsättningen varit helt avhängig av marknadsförutsättningarna för ett pappersbruk eller ett stålverk. Å andra sidan finns inga färdiga efterträdare till dagens storföretag. Det riskerar skapa ett stort och långvarigt glapp i den industriella kontinuiteten vilket i sista hand är ett allvarligt hot mot landets ekonomiska styrka.

Små eller medelstora företag har uppenbarligen inte blivit stora. Enligt flera studier har små företag dessutom den påtagliga egenskapen att inte ens bli medelstora. En stor del av de små- och medelstora företagen är underleverantörer till storföretagen. De är mer eller mindre starkt beroende av om storföretagens expansion sker i Sverige eller utomlands. Detta har lett till att gruppen medelstora självständiga industriföretag som normalt är stommen i ett modernt industriland spelar en relativt blygsam roll i Sverige.

Urholkad tillväxtkraft

Den industriella våg som fram till tidiga 1970-talet varit en expansiv drivkraft i svensk ekonomi ser således ut att ha lett till en situation av betydande osäkerhet inför framtiden. Hur har Sverige hamnat i detta läge? Den frågan kan besvaras med utgångspunkt i de förutsättningar en ekonomi behöver för att växa genom omvandling. Dessa avser i första hand förmågan hos ekonomin att reagera på förändringar i omvärlden och utveckla nya kompetenser. En ekonomi med denna förmåga sägs ha tillväxt- eller utvecklingskraft. I nedanstående ruta har nio villkor för tillväxtkraft specificerats.

Sverige brast under lång tid i flera av dessa avseenden och har fortfarande många brister. Konkurrenten har varit och är inom en stor del av ekonomin helt eller delvis satt ur spel. Arbetsmarknadslagarna har ansetts skapa hinder för expansion hos små företag. Prisbildningen på arbetsmarknaden har varit för starkt reglerad för att skapa incitament till arbetsbyten och investeringar i utbildning. Under långa tider var konsumtionsvarumarknaderna prisreglerade. Detta medförde att den effektiva skatten på utdelningar blev mycket hög.

Nio kriterier på tillväxtkraft

1. Väl fungerande signalsystem så att förändringar i marknadstrender snabbt kan upptäckas.
2. Ekonomiskt effektiva lagar så att onödig, marknadsstörande byråkrati undviks.
3. Stark konkurrens på alla områden så att trycket på effektivitet stadigt upprätthålls.
4. Liten makroekonomisk och politisk osäkerhet så att avkastningskraven hålls nere.
5. Konkurrenskraftigt skattesystem så att arbets- och kapitalinsatser stimuleras.
6. Effektiva kapitalmarknader så att kapitalpriser blir så låga som möjligt.
7. Hög rörlighet på arbetsmarknaden så att anpassningen till marknadstrenderna inte fördröjs.
8. Hög allmän kunskapsnivå och välanpassad kompetensutveckling så att ny teknologi kan utvecklas och tillämpas men också så att förståelsen för andra kulturer underlättas.
9. Väl fungerande transport- och kommunikationssystem så att inte effektivitetsfördelar inom exempelvis produktionen äts upp av i förhållande till andra länder höga transport- och informationskostnader.

Var företagsskatten 50 procent och individens marginals katt 70 procent blev den effektiva skatten 85 procent⁶.

Den viktigaste orsaken till koncentrationen av produktionen till storföretag och stelheten i branschstrukturen är emellertid det gamla skattesystemet, vilket kännetecknades av höga marginals kattesatser och stora avdragsmöjligheter för både företag och konsumenter. Ur kapitalinvesterares synvinkel var det bättre att företaget behöll överskotten och investerade i maskiner. Den effektiva skatten av en sådan kapitalanvändning var klart negativ⁷. Följden blev att vinsterna plöjdes ned i de företag som tjänat in dem i stället för att via kapitalmarknaden placeras i de verksamheter som hade de bästa framtidsutsikterna. Hur skev kapitalanvändningen i praktiken blev är omöjligt att precisera. Med hänsyn till risken i placeringarna skulle givetvis en betydande del återinvesteras i de gamla företagen.

Helt uppenbart är emellertid att den etablerade industrin gynnades på bekostnad av utvecklingen av nya företag. Ett resultat blev också en minskad bredd i produktutbudet. Ty även om de etablerade företagen diversifierades var deras ansträngningar att skapa nya verksamheter inom FoU-intensiva verksamheter i regel misslyckade.

Ett annat resultat av denna skattepolitik som blev av betydelse för sysselsättningsutvecklingen var att den ledde till för stora rationaliseringsinvesteringar i jämförelse med den nivå som skulle åstadkommit om skatterna inte snedfördelats. Följden har blivit att sysselsättningen inom industrin förmodligen blivit mindre än vad den skulle ha blivit med de marginals kattesatser som gäller idag. Sannolikt har också investeringarna hämmats inom industrin som helhet. Det är fallet om de överinvesteringar som gjorts i de etablerade företagen är mindre än dem som systemet förhindrat i de mindre företagen och i nya verksamheter.

Under 1980-talet kom den finansiella bubbla som följde avregleringen av kreditmarknaden och devalveringarna 1981/1982 i spåren att ytterligare förstärka det etablerade näringslivets positioner. Med de

⁶Den effektiva skatten har beräknats som summan av de två skattesatserna minskat med produkten av dessa, dvs $0.50 + 0.70 - 0.50 \times 0.70 = 0.85$.

⁷Södersten, Jan, Sweden, *Tax Reform and the Cost of Capital - an international Comparison*, ed. Jorgenson, Dale W. and Landau, Ralph, The Brookings Institution Washington D.C. 1993.

exploderande börskurserna höjdes avkastningskraven på alla investeringar. För den etablerade utlandkonkurrerande industrin hade dock lönsamhetsläget förbättrats så starkt att deras planerade investeringar i utrustning och marknadsföring hyfsat kunde konkurrera med portföljplaceringar. Denna typ av reala investeringar betraktades som relativt riskfria och finansieringen var i hög grad intern. För investeringar i nya företag eller i nya verksamheter i gamla företag samt för investeringar i forskning- och utveckling medförde finansmarknadernas utveckling en barriär som från kalkylsynpunkt föreföll oöverstiglig. Den risk dessa satsningar normalt associeras med kom mot mitten av 80-talet att bli förenad med så höga avkastningskrav att "normal" finansiering av projekten var utesluten. Det torde dröja ytterligare några år innan struktureffekterna av denna epok kan tillfredsställande klargöras. Vissa resultat talar dock ett tydligt språk. Arbetsintensiv, kapitalintensiv och skyddad industri ökade sina andelar av både produktion och investeringar medan den forsknings- och konstruktionsintensiva industrin föll tillbaka⁸. Under senare hälften av decenniet minskade också för första gången de reala utgifterna för forskning och utveckling inom industrin. Denna utveckling skapade givetvis stora problem för de skilda typer av tjänsteföretag som vuxit upp kring universitet och högskolor.

Under senare år har svensk lagstiftning ändrats till förmån för ekonomins tillväxtkraft. Avregleringar har skett på ett flertal områden inte minst på kapitalmarknaden. 1989 slopades valutaregleringen. Lagstiftningen i övrigt har gjorts mer marknadskonform än tidigare. Skattereformen har förbättrat småföretagens konkurrenskraft vad gäller resurser. Av dessa skäl kan en extrapolering av produktions- och sysselsättningstrender bli särskilt missvisande. Som underlag för politiska beslut är de som bäst ointressanta. Detta kapitel skall avslutas med en översiktlig analys av de senaste årens utveckling inom industrin och den effekt den haft på övriga sektorer samt med en kort diskussion om konsekvenser för sysselsättning och ekonomisk politik av olika utvecklingsbanor.

⁸Vinell, Lars, Devalveringarnas effekter på industrin i Lars Jonung, ed. *Devalveringarna 1982 — rivstart eller snedtändning*, SNS 1982.

2.4 Sysselsättningskrisen — ett varaktigt eller tillfälligt fenomen?

Mellan 1970 och 1990 varierade antalet sysselsatta inom det privata näringslivet kring ca 3 miljoner personer. Sysselsättningen var 3.1 miljoner vid såväl start- som slutår. Under samma period ökade sysselsättningen inom den offentliga sektorn från 800 tusen till 1.4 miljoner personer. Under 1990-93 inträffade ett dramatiskt fall i det privata näringslivets sysselsättning. En minskning av antalet anställda i industrin på en kvarts miljon personer bröt också uppgångstrenden för sysselsättningen inom tjänstesektorn. Sysselsättningen föll där med 140 tusen personer. Även i byggnadsindustrin föll antalet anställda mycket kraftigt. Följden blev den i särklass kraftigaste ökningen i arbetslösheten under efterkrigstiden. Den öppna arbetslösheten kom 1993 över 8 procent och den totala nådde 13 procent. Därtill kom en påtaglig ökning av det antal som "i förtid" avfördes från arbetsstyrkan. Redan innan krisen kom i dagen hade statsbudgeten blivit ansträngd. Under krisåren har budgetunderskottet ökat till närmare 15 procent av BNP varvid statsskulden kommit över 1000 miljarder kronor vilket motsvarar ca 70 procent av BNP. Att på tre år hamna i en kombinerad sysselsättnings- och budgetkris är i och för sig ingen ny företeelse för svensk ekonomi. Senare häften av 1970-talet uppvisade symptom som väl påminner om dagens. Styrkan i den pågående krisen är dock klart större än den som startade för snart 20 år sedan. Då övertäcktes problemen av fyra devalveringar under sex år. Denna gång har inte kronan devalverats utan släpptes fri i november 1992 med den påföljd att valutakurserna ett och ett halvt år senare stigit i stort sett lika mycket som efter devalveringarna 1981/82. Resultatet har blivit en kraftig ökning av exportorderingången. Är därmed krisen på väg mot sin lösning? Det är den självfallet inte.

Flera orsaker

Standardformuleringen när det gäller att beskriva krisens orsaker lyder: "Det kraftiga fallet i produktion- och sysselsättning skall ses som en kombination av av en kostnads-, konjunktur- och strukturkris. Effekterna på samhällsekonomin accentuerades av en makrokrasch inom den finansiella sektorn." Påstående är sannolikt både sant och relevant. Med den flytande växelkursen har lönekostnadskrisen fått en lösning.

Konjunkturer i meningen mer eller mindre regelbundna cykler i den ekonomiska aktiviteten är ett alldeles för mycket uppmärksammat fenomen som blir ett problem först när regeringar och centralbanker försöker göra något åt det. Finanskrisen förefaller vara ett passerat faktum. Kvar står att lösa problemen med de även efter deprecieringen höga kapitalkostnaderna och strukturen. De förra är av allt att döma en följd av den senare. Strukturproblemen har briljant beskrivits i Lindbeckkommissionens rapport (SOU 1993:16) som inte bara går in på traditionellt ekonomiska domäner utan spänner över ett fält som omfattar samhällets institutioner i vid mening. Deras lösningar kan grovt taget sägas gå ut på att ge landet de egenskaper av tillväxtkraft som tidigare definierats. Centrala slutsatser för denna utredning är kommissionens krav på sanering av budgeten via nedskärningar på utgiftssidan, i första hand socialförsäkringarna samt på effektivisering av arbetsmarknaderna. Åstadkoms förändringar enligt kommissionens förslag försvinner sannolikt den positiva räntedifferens som finns mot länder som USA och Tyskland trots att den löpande inflationen under en tid varit lägre i Sverige än i dessa länder. Som nämnts har redan ett stort antal beslut fattats som om de får förverkligas och uppföljs av andra beslut i Lindbeckkommissionens anda kommer att med tiden ge Sverige den förmåga till omvandling som under ett antal decennier varit klart försvagad. Därmed kommer förutsättningarna att finnas för en acceptabelt hög tillväxt. Kommer detta också leda till att sysselsättningsproblemet löses? Den frågan skall inte besvaras här. Här skall diskuteras några av de spänningar på arbetsmarknaden som kommer att uppstå om tillväxten tar fart och ger svenskt näringsliv den profil av högteknologi och god lönebetalningsförmåga som tycks stå högt på den politiska önskelistan. Avsikten är att peka på den för ekonomer självklara sanningen att på vilken nivå en ekonomi än finner sig kommer lagen om de komparativa fördelarna att sprida ut sysselsättningen på vitt skilda uppgifter av vilka alla inte är lika betalda. Det vore samhällsekonomiskt dumt att sätta stora spärrar för denna naturlag.

Bräcklig bas

Trots sin stora tillbakagång under 1990-talets inledningskede är industrin fortfarande den primära inkomstgeneratoren i Sverige. Konventionella kalkyler visar att de komparativa fördelarna fortfarande finns i industriell

verksamhet. En varaktig uppgång i industriproduktionen kommer direkt att skapa öka efterfrågan på industrirelaterade tjänster och via inkomstbildningen på konsumenttjänster. En sådan utveckling är alltså en förutsättning för bestående tillväxt i Sverige. Som framgått är dock ekonomins bas bräcklig av två skäl.

- Den är mindre än tidigare. Antalet anställda är ca 25 procent lägre än 1989 och enligt kalkyler från Nutek har 10 procent av den fysiska kapaciteten gått förlorad under samma period genom nedläggningar. Produktionskapaciteten har alltså minskat men produktiviteten inom industrin har ökat. Det beror endast delvis på kapacitetsminskningen utan den större delen är resultatet av rationaliseringar på bred front.
- Industrikorgen har hög risk. Den består domineras av tjugotalet globala storföretag och ett stort antal mindre företag som är direkt beroende av dessa. Gruppen medelsora företag är för liten för att ta vid om några av stora faller bort.

Näringspolitikens uppgift är alltså att skapa ett sådant investeringsklimat i Sverige att de globala företagen håller kvar och ökar sin produktion i Sverige, att de mindre företagen stimuleras att växa och att utländska företag förlägger delar av sin verksamhet här. Låt oss nu anta att de beslut som redan fattats och som är på väg att fattas tillsammans med utvecklingen av den internationella ekonomin möjliggör en årlig BNP-ökning på 3 procent. Det förutsätter enligt erfarenheter en ökning av industriproduktionen på 4 procent per år. Antag vidare att den FoU-intensiva industrin på tio år ökar sin andel så mycket att Sverige statistiskt får karaktären av en frontnation när det gäller industriell teknologi. Vilka konsekvenser skulle detta få för sysselsättningen inom industrin och i tjänstesektorn? Låt oss utgå från kalkylen i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Framtidsskiss för industrin

Sektor	Andel 1994 av förädlings- värde	Årlig tillväxt i procent	Andel 2004 av föräd- lingsvärde	Förändring i antal anställda
Arbetsintensiv industri	31	1,0	23	-60 000
Kapitalintensiv industri	27	2,0	22	-12 000
Teknikintensiv industri	31	5,2	35	27 000
Forskningsintensiv industri	12	9,5	20	46 000
Industrin	100	4,0	100	1 000

Förutsättningarna vad gäller total tillväxt och fördelning av denna är i det korta historiska perspektivet optimistisk men den sammanfaller väl med hundraårstrenden. Tillväxttakterna för de den arbets- respektive den kapitalintensiva industrin har gjorts med utgångspunkt i produkternas inkomstelasticiteter i ett industriland. Ökningstakten för den forskningsintensiva industrin har bestämts av antagandet att den om tio år skall ha nått en andel av industrins totala förädlingsvärde på 20 procent. Den teknikintensiva industrins — huvudsakligen produktion av investeringsvaror och konsumentkapitalvaror — tillväxt är således residuellt bestämt. Även fördelningen av utvecklingen känns igen från tidigare perioder.

Produktiviteten avgörande

Sysselsättningseffekterna i produktionskalkylen bestäms av antagandet om produktivitetsökningen. Denna förutsätts vara 3 procent per år för de tre första sektorerna och 5,5 procent per år för den forskningsintensiva sektorn. Resultatet har som framgår av tabellen blivit i stort sett oförändrat antal anställda totalt sett men spridningen är stor med kraftig nedgång för den arbetsintensiva och en kraftig ökning för de forskningsbaserade företagen. Vid oförändrad geografisk fördelning av sektorerna skulle sydöstra Sverige få ett kraftigt avbräck i sysselsättningen medan universitetsstäderna och Linköping skulle få sin industrisysselsättning väsentligt lyft. Sysselsättningsminskningen skulle i detta perspektiv helt avse relativt utbildad arbetskraft. Antalet ingenjörer och övriga naturvetare skulle däremot öka mycket kraftigt. Det gäller speciellt den kategori som arbetar med forskning och utveckling samt med konstruktionsarbete. Eftersom en stor del av produktionstillskottet inom den forskningsintensiva industrin måste komma från nya företag och/eller avse nya produkter inom gamla företag följer att relationen mellan antalet anställda inom FoU och förädlingsvärde inledningsvis måste öka mycket starkt. Förmodligen skulle antalet forskare inom industrin om tio år behöva vara tre à fyra gånger större än i dag för att den skisserade utvecklingen skulle realiseras. En sådan kraftig ökning av efterfrågan av högt kvalificerade naturvetare kommer inte att kunna helt tillfredsställas av ett inhemskt utbud. Under en följd av år skulle alltså importen av kvalificerad arbetskraft bli mycket hög.

I ett avseende förefaller kalkylen orealistisk. Det gäller den arbetsintensiva industrin. Hur kan en årlig produktivitetsökning på tre procent räcka för att göra denna konkurrenskraftig mot bl a de nya låglöneföretagen i central- och östeuropa? Den enda förutsättningen är att lönekostnaden per tidsenhet i Sverige relativt sett faller ganska snabbt i förhållande till motsvarande kostnad i dessa länder. Det torde knappast vara möjligt med mindre än att reallönerna faller i den arbetsintensiva industrin. Alternativet är en mycket kraftigare rationalisering än den angivna vilken i sin tur kräver betydande investeringar. Vid ett mycket kraftigt fall i reallönerna kan teoretiskt konkurrenskraften höjas så kraftigt att sysselsättningen stiger. Då är emellertid lönenivåerna på en så låg nivå, att det sannolikt finns lönsammare användning av arbetskraften inom andra delar av ekonomin, t.ex. att genom skilda tjänster höja effektiviteten för den del av industrin som förmår betala höga reallöner.

Antagandena förutsätter att övriga sektorer inklusive den offentliga tillsammans växer med 2,8 procent per år. Fördelningen av dessa uppgifter går mot ökad andel för den privata sektorn som får antas motivera detta övertagande med högre produktivitet. Sysselsättningsökningen kan därför stanna vid 200 000 personer på tio år. Totalt sett skulle vid konstant arbetstyrka den totala arbetslösheten sjunka med mindre än en tredjedel. Då har hänsyn inte tagits till den nettominskning i sysselsättningen som eventuellt följer av att tjänster som idag är offentliga övergått till att bli privata.

Projekteringen i tabell 2.2 är som nämnts inte en prognos. Den har två syften. Dels avser den visa att en god tillväxt inte automatiskt sänker arbetslösheten till den nivå som ansetts acceptabel i Sverige. Dels skall den illustrera nödvändigheten av att de kriterier på tillväxtkraft som tidigare specificerats blir förverkligade om balansproblemen i svensk ekonomi skall lösas. Det sista påstående skall förtydligas i det följande.

Stora spänningar

En utveckling enligt tabellen ger stora spänningar mellan regioner, mellan branscher och mellan olika kategorier av arbetstagare. Den pekar också mot behovet av ökat utbud av ingenjörer och naturvetare i övrigt av mycket hög kvalitet. Det här förutsätter i första hand

- att prissignaler och annan väsentlig marknadsinformation får fungera ostört,
- att prisbildningen på arbetsmarknaden blir efterfråge- och utbudsbestämmd
- att alternativkostnaderna för deltagande i arbetslivet starkt reduceras och
- att den relativa kapitalkostnaden (ränta plus riskpremie) för investeringar i Sverige sänks.

Dessa villkor kommer att leda till resultat som starkt bryter mot etablerade inkomstutjämningsmål i svensk ekonomisk politik. Om det framföriggande behovet av stark omvandling skall realiseras måste löneincitamenten slå igenom. Spännvidden i lönerna kommer därför att stiga kraftigt under inledande skede. Det är en något osmaklig förändring som framtvings av en lönebildning som under ett halvt sekel förhållandevis litet präglats av marknadsorientering. Eftersom arbetsutbudet efterhand ökar på områden där de relativa lönerna är höga och minskar där de är låga finns en utjämningsmekanism i den marknadsmässiga lönebildningen. Medan sådana mekanismer är sekundsnabba på kapitalmarknaderna kan de beroende på utbildningskraven ta månader, år eller decennier på arbetsmarknaderna. Sistnämnda förhållande är dock inget argument för att inte tillåta marknadsbestämning av lönerna. Med en ökad internationell rörlighet på arbetsmarknaden för arbetskraft kommer reaktionstiderna att minska rejält. En god lönebildning förutsätter låga skattekilrar; en skattekil kan vad gäller arbetsmarknaden kan definieras som differensen mellan kostnad för en arbetsgivare och nettolön för arbetstagare. Hur detta kan åstadkommas diskuteras på andra ställen i denna utredning.

Framtidskissen visar också att en ekonomi med nödvändighet måste utvecklas på bred front. Framväxten av en forskningsintensiv industri förutsätter en rad av aktiviteter inom andra sektorer av vilka många avser föga avancerad produktion och relativt okalificerade tjänster. Den forskningsintensiva industrin är i sig själv tvädelad i detta avseende. Vid sidan av avancerat arbete med utveckling av nya produkter och förbättring av gamla är hårdvaruproduktionen inom både den finkemiska och elektronikindustrin av förhållandevis trivial karaktär. Om hårdvaruproduktion inom denna bransch skall utvecklas i Sverige måste följaktligen produktionen bli konkurrenskraftig via relativt låga löner eller hög produktivitet vilken förutsätter en väsentlig ökning av kapitalintensiteten.

Huvudbudskapet i detta kapitel är att den drivande delen i en ekonomi inte nödvändigtvis är den som enligt den konventionella dataredovisningen uppvisar den mest expansiva bilden. Därför kan uppdelningen på varu- och tjänstesektorer lätt leda till misstolkningar av kausalsambanden. Det finns emellertid ingen anledning att tro att inte produktionsteknologin även framöver kommer att genomgå mycket stora förändringar. Robotiseringen befinner sig endast i ett tidigt skede. Traditionella industrijobb kommer alltså även fortsättningsvis att minska i snabb takt. Denna utveckling kan förmodligen endast i mycket liten grad bromsas av en anpassning nedåt i reallöner på utsatta områden. Den nya teknologin är i regel så överlägsen den gamla att dess introduktion inte kan mötas med klassiska marginella förskjutningar i prisrelationerna mellan arbete och kapital. Den grafiska industrins omvandling under 1970-talet är ett synnerligen illustrativt exempel på den typ av processer som nu gör sitt intåg på bred front. Samtidigt skapar teknologin nya arbeten inom vida områden av tjänstesektorn. Här kommer lönebildningens effektivitet att spela en stor roll för anpassningen. Det är följaktligen också inom tjänstesektorn som lönekostnaden kommer att ha störst betydelse för industrins internationella konkurrenskraft. Mycket tyder emellertid på att industrirelaterade tjänster inklusive de utbildningsinsatser som omvandlingen kräver inte kommer att fylla gapet mellan total arbetsstyrka och efterfrågan på arbetskraft. Det finns därför anledning att något närmare undersöka marknaden för konsumenttjänster.

3 Den privata tjänstesektorn

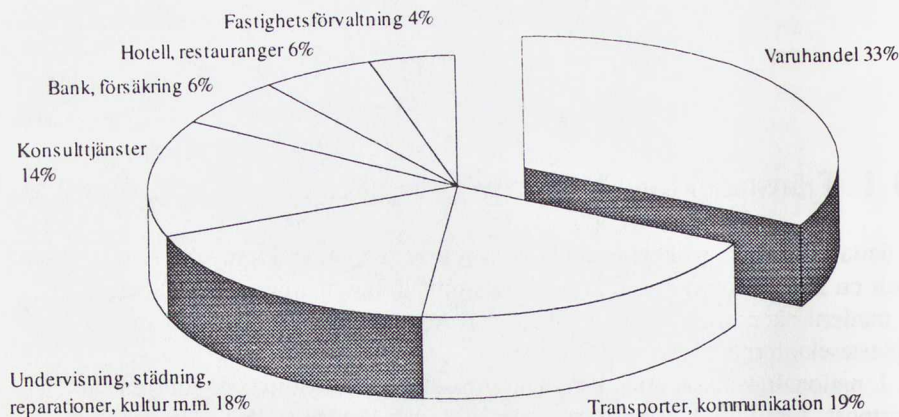
3.1 Tjänstesektorn i Sverige

I detta kapital ges en kort översikt av den privata tjänstesektorn i Sverige och en kort diskussion om hemarbetets omfattning och dess behandling i modern ekonomisk teori. I bilaga 5 redogörs för undersökningar om tjänstesektorerna i USA och Europa.

I nationalräkenskaperna kan den privata tjänstesektorn ses som en restpost, som i produktionshänseende fyller upp klyftan mellan BNB och produktionen inom jordbruk, industri och offentlig sektor. Men det är en stor restpost. År 1992 svarade den för 39 procent av BNP och för 38 procent av det totala antalet sysselsatta. Det betyder att över 1,5 miljoner personer arbetade med privata tjänster.

Fördelningen av sysselsättningen på delsektorer framgår av diagram 3.1. Varuhandeln som är mycket arbetsintensiv svarar för en tredjedel av det totala antalet anställda.

Tjänster kan rikta sig till både företag och konsumenter. De förra benämnes *producenttjänster*, de senare *konsumenttjänster*. Den officiella statistiken gör ingen uppdelning på dessa. Med hjälp av uppgifter från nationalräkenskaperna och från branschorganisationer har dock en någorlunda tillförlitlig skattning av tjänsternas fördelning på de två kundkategorierna kunnat göras. Enligt denna köper företagen (inklusive offentlig sektor) och hushållen 65 respektive 30 procent av tjänsteföretagens produktion. Resten exporteras. I dessa beräkningar ingår inte bank och försäkringstjänster. Förädlingsvärdet av dessa producent- och konsumenttjänster var 1992 av storleksordningen 340 respektive 160 miljarder kronor.

Diagram 3.1: Sysselsättningen inom privata tjänster 1992

Hemarbetet utanför statistiken

Den som gör marknadsanalyser bör veta att obetalt hemarbete inte räknats in i "marknaden" för hushållstjänster i siffrorna ovan. Det beror på att nationalräkenskaperna, såväl i Sverige som utomlands, inte betraktar sådant hemarbete som produktion av tjänster som påverkar storleken av vår bruttonationalprodukt. Detta beror i sin tur på svårigheter att värdera detta arbete. En del av de tjänster som idag utförs som obetalt hemarbete kan i framtiden mycket väl läggas ut på andra och därmed påverka uppgifter om produktion (BNP) och sysselsättning enligt nuvarande sätt att räkna. Det är i så fall ingen ny företeelse. Nu gällande redovisningssystem innebär att värdet av vår samlade produktion av varor och tjänster underskattas och tillväxttakten överskattas. Utbyggnaden av samhällets barnpassning och åldringsvård har, för att ta några exempel, lett till en överflyttning av arbetsuppgifter från hemmen till verksamheter som ingår i statistiken. Därigenom har BNP-måttet överskattat tjänstesamhällets framväxt.

Enligt studier över hur män och kvinnor använder tiden – till yrkesarbete, hemarbete och fritid – går i genomsnitt 26 timmar i veckan åt till hemarbete. Enligt en grov beräkning med hjälp av befolkningsstatistik skulle det motsvara 2,7 miljoner heltidsjobb. "Marknaden", dvs. det betalda arbetet inom den privata tjänstesektorn uppgår till mindre än

hälften. Här finns uppenbarligen ett rejält utrymme för förändringar som kan förvandla samhällsstrukturen i skilda riktningar. Frågan belyses senare i framställningen.

En heterogen sektor

De privata tjänsterna omfattar ett stort antal helt skilda verksamheter. *Parti- och detaljhandeln* är störst och svarar för en tredjedel eller drygt 500 000 av de anställda. Under 1980-talets första hälft sjönk sysselsättningen på grund av rationaliseringar inom handeln. Högkonjunkturåren 1987 till och med 1989 gav utslag i form av måttliga ökningar i antalet anställda på mellan 2 och 3 procent per år.

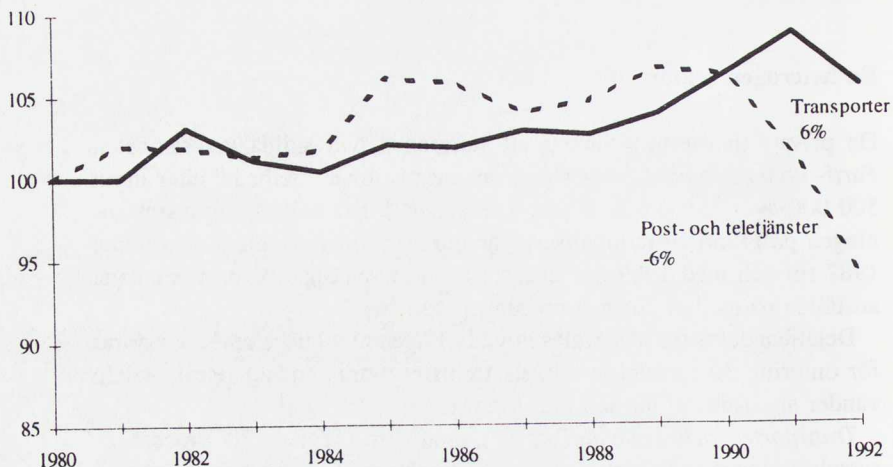
Detaljhandelns tjänster riktas huvudsakligen mot hushållen. Den svarar för omkring 30 procent av sysselsättningen inom handeln. Partihandeln vänder sig både till hushåll och företag.

Transporter och kommunikation svarar för närmare 20 procent av sysselsättningen inom den privata tjänstesektorn. Det motsvarar omkring 290 000 anställda. Transporterna väger tyngst med sina 15 procent av de anställda och avser såväl person-, som godstransporter på land, i luften och på sjön.

Med kommunikationstjänster menas här post- och televerksamhet. Sysselsättningen inom transportbranschen har stigit med 6 procent sedan 1980. Även här avspeglade sig högkonjunkturen i ökningar under åren 1989 - 1991 på mellan 1 och 2 procent per år.

Diagram 3.2: Sysselsättning (transporter, post- och teletjänster)

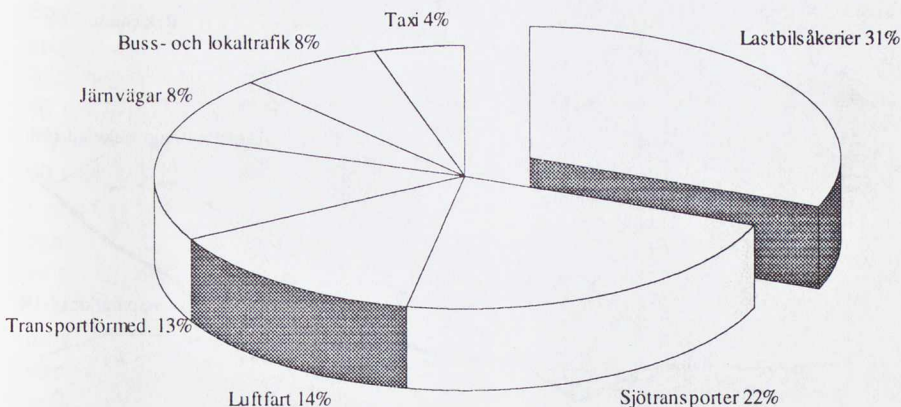
Index 1980=100



Av de totala transporttjänsterna är det drygt 60 procent som köps av övriga näringslivet och offentlig sektor, knappt 20 procent går till hushållen och resterande 20 procent exporteras. Andelen tjänster som riktar sig till företag respektive hushåll varierar kraftigt beroende på vilken del av transportsektorn som studeras.

Lastbilsåkerierna som svarar för en tredjedel av den totala transportvolymen, har nästan ingen försäljning till hushållen (1 procent) medan största delen av sjöfartstjänsterna exporteras (60 procent) och 10 procent går till hushållen i form av s.k. privat konsumtion.

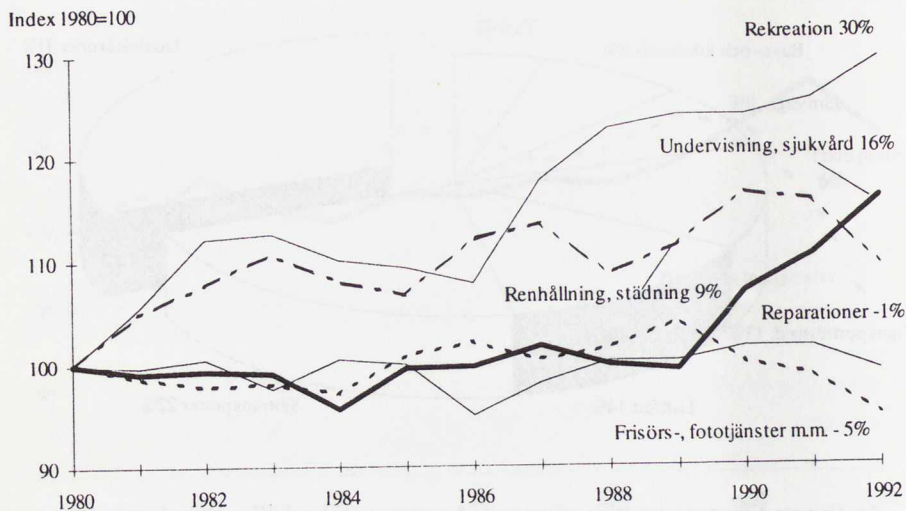
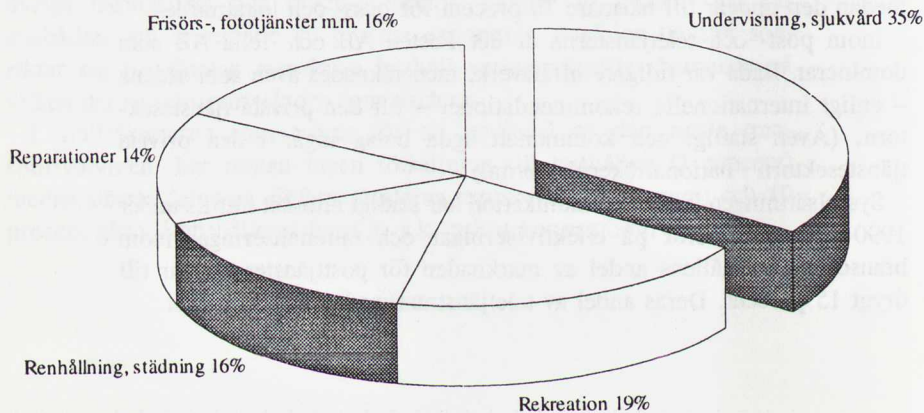
Diagram 3.3: Produktionens fördelning på transporttjänster 1992)



Av flygets tjänster utnyttjas närmare 15 procent av hushållen och drygt 10 procent exporteras. Inom järnvägen och taxi kan marknaden för hushållstjänster uppskattas till 25 procent respektive drygt 30 procent, medan den uppgår till närmare 70 procent för buss- och lokaltrafik.

Inom post- och teletjänsterna är det Posten AB och Telia AB som dominerar. Båda var tidigare affärsverk, men räknades även som sådana – enligt internationella rekommendationer – till den privata tjänstesektorn. (Även statligt och kommunalt ägda bolag ingår i den privata tjänstesektorn i nationalräkenskaperna.)

Systemställningen inom kommunikation har stadigt minskat hittills under 1990-talet. Det beror på effektiviseringar och rationaliseringar inom branschen. Hushållens andel av marknaden för posttjänster uppgår till drygt 15 procent. Deras andel av teletjänstmarknaden är 45 procent.

Diagram 3.4: Sysselsättningens förändring**Diagram 3.5: Sysselsättningen 1992 (frisör, foto, undervisn, reparationer osv)**

Övrigt: Från ren- till underhållning

En viktig del av den privata tjänstesektorn finns under rubriken "Övriga privata tjänster" i nationalräkenskaperna. De svarar för omkring en fjärdedel av sysselsättningen i sektorn och riktas både till hushåll (knappt 60 procent) samt till företag och offentlig sektor (drygt 40 procent).

Privat undervisning och sjukvård ingår här och sysselsätter drygt 90 000. Antalet anställda har stigit kraftigt sedan 1989 efter att ha varit i stort sett oförändrat tidigare under 1980-talet. Ökningen mellan 1989 och 1992 uppgick till mer än 10 000 eller 17 procent. Omkring hälften av tjänsterna utnyttjas av hushållen.

Under rubriken *rekreation* rymms en mängd olika tjänster. Filminspelning och filmvisning, Radio och TV, teater, lotterier och bibliotekstjänster är några exempel. Sysselsättningen inom branschen har stigit kraftigt under 1980-talets första år och efter 1986. Under hela perioden mellan 1980 och 1992 ökade antalet anställda med 30 procent. Idag uppgår de till över 50 000. Det är framför allt till hushållen (till 90 procent) som tjänsterna riktas.

Inom området *renhållning och städning* är det däremot nästan inga hushåll som köper tjänster utan 99 procent av dem går till övriga näringslivet och offentlig sektor. Branschen sysselsätter idag 42 000. Det är en ökning med 9 procent sedan 1980.

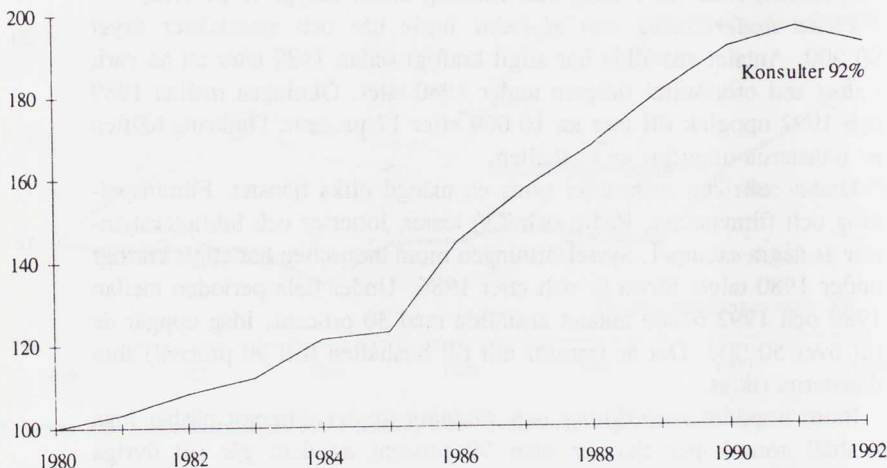
Reparationer av hushållsvaror (inklusive bilar) och *övriga personliga tjänster* – som t.ex. frisörs-, foto-, tvätter- och begravningsbyråtjänster samt betalt hemarbete – visar i stort sett oförändrad respektive vikande sysselsättning under perioden 1980-1992. Antalet anställda uppgick till 83 000 år 1992. Det är 65 procent av reparationstjänsterna som köps av hushållen. När det gäller övriga personliga tjänster är andelen högre, närmare 70 procent.

Uppdragsverksamheten, dvs. konsulterna, svarar för den mest expansiva utvecklingen inom den svenska ekonomin sett såväl i ett längre tidsperspektiv som under de senaste tolv åren. Som tidigare nämnts beror utvecklingen till en del på avknoppningar från industrin. Sysselsättningen inom t.ex. advokat-, arkitekt-, bokförings- och reklambyråer, bygg- och datakonsulter samt bevakningsföretag har nästan fördubblats sedan 1980. År 1992 uppgick antalet anställda till 220 000. Men även konsultbranschen har fått känna av lågkonjunkturen. Sysselsättningen har minskat något (2 procent) mellan 1991 och 1992.

Hushållen köper endast omkring 2 procent av konsulttjänsterna medan 12 procent exporteras.

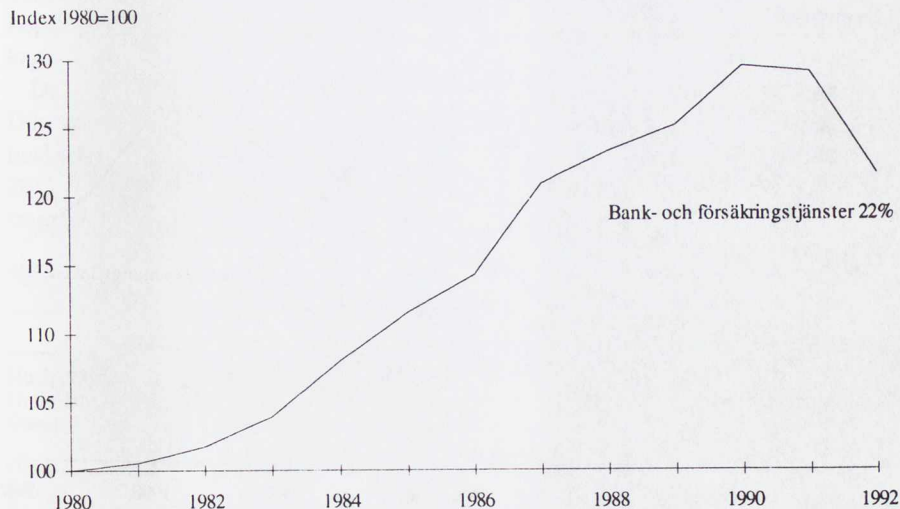
Diagram 3.6: Förändringen i sysselsättningen (uppdragsverksamhet)

Index 1980=100



Inom *bank- och försäkringstjänster* var antalet anställda ca 90 000 år 1992. Det motsvarar 6 procent av sysselsättningen inom den privata tjänstesektorn. Under hela 1980-talet ökade antalet anställda successivt beroende på den framväxande kreditmarknaden. I finanskrisens spår minskar nu sysselsättningen. Under 1992 sjönk den med 6 procent jämfört med året innan. Preliminära uppgifter om våra banker pekar på en minst lika stor nedgång i sysselsättningen under 1993.

Diagram 3.7: Förändringen i sysselsättningen (bank och försäkring)



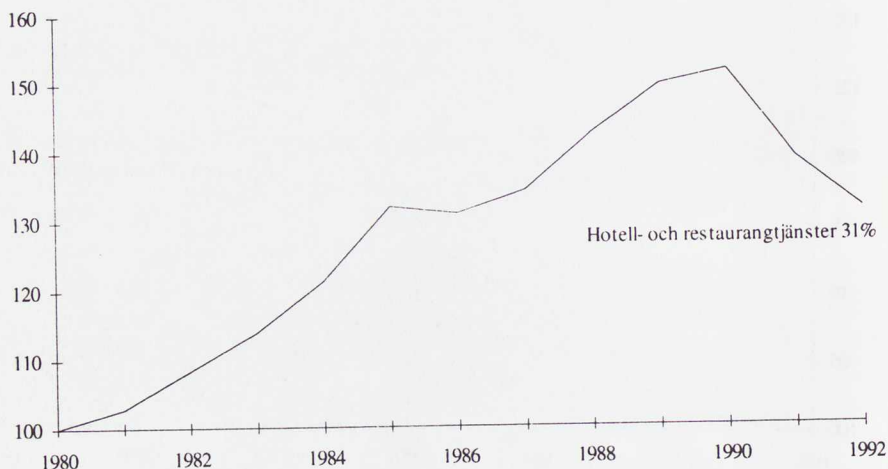
De anställda i *hotell och restauranger* uppgick till 88 000 år 1992. När branschen var som störst – år 1990 – sysselsatte den över 100 000. Under så gott som hela 1980-talet ökade antalet anställda kraftigt.

Enligt nationalräkenskapernas beräkningar över tillgång och användning av marknadsprodukter 1991, köptes 66 procent av hotell- och restaurangtjänsterna av hushållen. Andra studier tyder på att hushållens andel inte är fullt så stor. Hotellbeläggningsstatistik i kombination med en specialstudie av nordisk turiststatistik¹ tyder på att hushållen utnyttjar 35 procent av hotellens tjänster, medan restaurangerna erbjuder drygt 45 procent av sina tjänster till hushållen. Det innebär sammantaget att hotell- och restaurangbranschen till knappt 60 procent tjänar företagen medan resterande 40 procent går till hushållen. Denna skillnad i siffrorna för hotell- och restaurangbranschen enligt olika källor påverkar endast marginellt uppgiften om den totala marknaden (30 procent).

¹Nordiska Ministerrådets projekt nr: 64.01.04 Redovisning av nordisk turiststatistik 1988-1991, utveckling av nordiskt statistikprogram för turism, Statistiska centralbyrån.

Diagram 3.8: Förändringen i sysselsättningen (hotell o restaurang)

Index 1980=100



Till den privata tjänstesektorn brukar också *fastighetsförvaltning* räknas. De anställda inom denna bransch uppgår till knappt 70 000 vilket motsvarar 4 procent av sysselsättningen i den privata tjänstesektorn. Knappt 60 procent av tjänsterna köps av hushållen, medan företag och offentlig sektor svarar för resterande 50 procent.

3.2 Hushållstjänster

Vid genomgången av den privata tjänstesektorns delbranscher har vi angett hur stor andel av tjänsteproduktionen som köps av hushållen. Därmed har vi redan berört vad som menas med konsumenttjänster. Konsumenttjänster är alltså – till skillnad från företagstjänster – sådana tjänster som efterfrågas av hushållen. Med begreppet hushållstjänster avses konsumenttjänster som i Sverige i dag normalt utförs av det egna hushållets medlemmar men där också marknadsalternativ står till buds. Exempel på hushållstjänster är matlagning, inköp av hushållsvaror, barnpassning, reparationer i hemmet och annat "gör det själv"-arbete, anläggning av trädgård och löpande trädgårdsarbete, bil- och cykelservi-

ce, transporter, städning, fönsterputs, tvätt samt strykning av käder och hemtextilier. De praktiska möjligheterna att byta arbete i egen regi mot köpta tjänster varierar starkt mellan de uppräknade aktiviteterna. I nästa kapital används en något snävare definition av hushållstjänster än här.

Det finns som nämnts ingen statistik över hemproduktionens² värde. Däremot har Statistiska Centralbyrån (SCB) genomfört studier över hushållens tidsanvändning³. I genomsnitt lägger män och kvinnor ner 26½ timmar i veckan på hemarbete. Fördelningen på kön och aktivitet framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Tid för hemarbete, timmar och minuter per vecka

	Kvinnor	Män
Hushållsarbete	17,22	6,36
Underhållsarbete	2,22	4,24
Omsorg om egna barn	5,12	2,04
Omsorg om andra	1,03	1,03
Inköp	3,24	2,28
Övrigt	3,53	3,34
Totalt	33,17	20,09

Hushållsarbetet ägnas huvudsakligen åt städning och matlagning. Underhållsarbete kan avse bostad, bil, cykel och andra hushållskapitalvaror.

Som inledningsvis påpekades är detta ett gigantiskt arbete som i tid motsvarar sysselsättningen inom det privata näringslivet. Det är dock sannolikt en mycket liten del av detta arbete som låter sig ersättas av köpta tjänster. Dels är en stor del av detta arbete en form av konsumtion, en glädjekälla, dels sätter inkomstrestriktionerna snäva gränser för den externa produktionen av dessa tjänster. I kapitel 4 diskuteras med utgångspunkt i en marknadsundersökning hur stor potentialen är. Det är dock helt klart att hemarbetet — oavsett hur det bokförs — är integrerad del av ekonomin. I nästa avsnitt beskrivs i kort översikt en gren i modern

²Hem- och hushållsproduktion är synonymer i denna skrift. Hushållsarbete betecknas i SCB's statistik matlagning, städning samt tvätt och strykning.

³Se Rydenstam, K., I tid och otid. En undersökning av mäns och kvinnors tidsanvändning 1990/91, Levnadsförhållanden, rapportnr 79. SCB 1992.

nationalekonomi, där hemmets produktion och hushållens egna insatser ses som resultatet av samma typ av rationella beslut som styr företag.

3.3 Hushållet i ekonomisk teori

Teoretisk forskning om hushållssektorn fick förnyad uppmärksamhet genom att professor Gary Becker från Chicago 1992 erhöll Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne. Gary Beckers insatser har väckt stor uppmärksamhet. Orsaken härtill är hans originella metodologiska ansatser⁴ samt att han ställt fundamentala frågor som fördjupat nationalekonomisk analys och ifrågasatt "etablerade sanningar". Becker har vidgat ramarna för neoklassisk mikroteori genom att tillämpa ekonomiska analysmetoder på nationalekonomers kompetensområde.

I traditionellt mikroekonomiskt tänkande förväntas producenter/företag maximera en målvariabel genom att använda resurser och insatsvaror vars optimala sammansättning vägleds av relativpriserna. På analogt sätt förutses individer/hushåll maximera nyttan av konsumtion och sparande inom ramen för en budgetrestriktion. Gary Becker har bidragit till en mer sofistikerad konsumentteori genom att inte betrakta inköp av en vara eller tjänst som någon slutgiltig ekonomisk handling. Man köper inte en hushållsmaskin för maskinens egen skull, vill Gary Becker säga, utan för de tjänster och tillfredsställelser man får ut av den. Hit hör möjligheter att spara tid och uppnå stordriftsfördelar vid disk, djupfrysning etc.

Med en sådan ansats kan en- eller flerpersonhushåll betraktas som enheter vilka producerar välfärd med hjälp av inhandlade konsumtions- och kapitalvaror. För att laga en middag behövs insatsvaror. Till dessa mätbara kostnader tillkommer den tid som går åt för att laga middagen. Tiden har ett pris, en alternativkostnad, som kan definieras som den arbetsinkomst en individ avstår från när han ägnar sig åt ike avlönad produktion i hemmet.

I en ekonomi med ökad tillväxt, höjd produktivitet och stigande reallöner tilltar alternativkostnaden av den tid som allokeras till hushållsproduktion eftersom den inte genererar någon monetär kompensation. Det kan förklara varför hushåll ökar efterfrågan av alltmer sofistikerade

⁴se t. ex. hans bok *Human Capital: A Theoretical and Empirical Approach*, New York, 1964

hushållsapparater och/eller hushållstjänster. En given mängd hushållsproduktion kan då utföras med mindre tidsåtgång. Härigenom kan hushållet, om dess medlemmar så önskar, ägna större tid åt produktion på marknaden.

Gary Beckers analyser är givetvis mer sofistikerade än så. Det viktiga är, att vi enbart genom att återge grunddragen i hans resonemng, kan peka på att bakom efterfrågan på hushållstjänster finns ett beteende som låter sig förklaras med utgångspunkt i hushållens rationella syn vad gäller arbetsfördelning mellan hushållsmedlemmarna och dess totala tidsanvändning.

I nationalekonomisk analys antas att det är individen som bäst känner sina preferenser. En politik som underlättar uppkomsten av väl fungerande varu- och faktormarknader för hushållstjänster vidgar enskilda människors möjligheter att fatta självständiga beslut om fördelningen av sin tid mellan produktion i hemmet och på marknaden. Härigenom bidrar en sådan politik till samhällsekonomiska välfärdsvinster.

Svårt att värdera hemarbetet

Den tämligen ingående teoretiska forskningen om hushållssektorn har inte kunnat följas upp av lika ambitiös empirisk forskning. Ekonomer som Simon Kuznets och James Tobin, båda nobelpristagare, har pekat på svårigheterna med att sätta korrekta priser på den produktion som sker i hushållen. Därmed registreras inte dessa verksamheter i nationaräkenskaper vilket medför att den totala produktion/välförd som folkhushållet åstadkommer underskattas. Dessa frågeställningar har fått ökad aktualitet i takt med tjänstesektorns ökade betydelse för västvärldens samhällsekonomier.

För närvarande pågår en omfattande internationell diskussion bland forskare och andra specialister på området om möjligheterna att komma tillrätta med detta. En bra översikt finns i *International Conference on The Measurement and Valuation of Unpaid Work*, (Statistics Canada, Ottawa, Canada, April 1993) och *Defining and Measuring Unpaid Services Produced by Households for own Use* (OECD, augusti 1993).

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data. The second part of the document provides a detailed breakdown of the financial performance over the last quarter. It includes a comparison of actual results against the budgeted figures, highlighting areas of both strength and weakness. The final part of the document offers recommendations for future actions to improve efficiency and reduce costs. It suggests implementing new software solutions and streamlining existing processes to achieve better results in the coming year.

The following table shows the key financial metrics for the quarter. As you can see, revenue has increased by 15% compared to the previous quarter, while expenses have remained relatively stable. This has resulted in a significant improvement in profit margins. However, there are still some areas where costs are higher than expected, particularly in the marketing department. We need to investigate these areas further and find ways to optimize our spending. Overall, the performance has been solid, but there is still work to be done to reach our full potential. The management team is committed to addressing these challenges and ensuring that we are on track to meet our annual goals. We will continue to monitor the situation closely and report back on our progress in the next meeting.

In conclusion, the document provides a comprehensive overview of the company's financial health and operational status. It identifies key areas for improvement and offers practical suggestions for addressing these issues. We believe that by following these recommendations, we can achieve a more efficient and profitable organization in the future. Thank you for your attention and support.

4 En marknad för hushållstjänster — resultat av en intervjustudie

4.1 Problemställningar

I Sverige produceras merparten hushållstjänster såsom matlagning, städning, tvätt, strykning, fönsterputs, m.m. i hemmet av hushållens egna medlemmar. Ett viktigt undantag är barntillsyn där en anseelig mängd barnfamiljer konsumerar offentlig barntillsyn.

Endast i begränsad omfattning finns en etablerad marknad där specialiserade privata företag med anställd arbetskraft utför dylika tjänster mot kontrakt. Ofta handlar det då om mindre regelbundet återkommande tjänster som kräver en större mängd arbete och kapital. Hit hör vindsröjning, hjälp vid flytt, större trädgårdsarbeten etc.

Vidare anses det vara allmänt bekant att hushållstjänster normalt köps på en svart eller grå marknad. Informationen om denna marknads totala nivå och struktur, vilka tjänster som där utförs och hur prisbildningen går till, kan inte vara särskilt exakt. Den är definitionsmässigt inte statistiskt belyst. Skattning av den totala omfattningen har dock gjorts. Se bilaga 4.

En intressant fråga, inom ramen för en diskussion om möjligheterna att öka produktionen inom privat tjänstesektor, är därför om det finns en jordmån för marknadsproduktion av hushållstjänster.

- Finns intresse från hushållens sida?
- För vilka tjänster och till vilka priser?
- Kan efterfrågan antas vara tillräckligt omfattande för att generera en marknad?
- Är människor villiga att bjuda ut arbetskraft för att utföra sådana tjänster?
- Existerar här någon verklig sysselsättningspotential?

Det är bara några viktiga frågor som kräver svar för de företag som planerar gå in på marknaden och för de politiker som eventuellt vill skapa rimliga förutsättningar för den.

För att få ett underlag för analys av hushållstjänstemarknaden och för eventuella förslag som syftar till att göra den "vit" och på det sättet förbättra dess funktion har utredningen låtit göra en brett upplagd marknadsundersökning baserad på intervjuer. Undersökningen har kartlagt såväl tänkbar efterfrågan som tänkbart utbud av hushållstjänster.

I detta avsnitt presenteras undersökningens huvudresultat med analyser och kommentarer. Hela undersökningen med tabeller, frågor och svar presenteras i bilaga 2.

4.2 Undersökningsmetod

3 000 slumpvis utvalda telefonabonnehushåll i Sverige intervjuades. Intervjuerna utfördes per telefon under tiden 24 november - 12 december 1993 med vuxen person i hushållet. Med vuxna avses personer över 18 år. Intervjuaren återkom om någon vuxen inte var tillgänglig vid första uppringningen.

Basen för resultatredovisningen utgör 3 000 fullständiga intervjuer. Totala antalet hushåll i landet är 3,7 miljoner. 3 000 genomförda hushållsintervjuer innebär att varje intervju representerar ca 1 230 hushåll. Varje procentenhet av en svarsfördelning representerar 37 000 hushåll och varje promille 3 700 hushåll.

4.3 Populationens karakteristik

Om vi förutsätter att individer träder in i aktivt arbetsmarknadsdeltagande i åldrarna runt 25-30 år och arbetar åtminstone fram till 65 års ålder finns i den intervjuade populationen en övervikt för individer/hushåll som åldersmässigt befinner sig kring mitten av sitt yrkesverksamma liv. Detta avviker något från den svenska befolkningen i stort. Till viss del hänger detta samman med att individer som bor på "institutionaliserad" åldringsvård inte intervjuats.

Flertalet hushåll består av 2-4 personer. Det bör dock noteras att en femtedel utgörs av enpersonshushåll. Hälften av hushållen har hemmavarande barn och över hälften bor i villa. Den sistnämnda fördelningen är annorlunda än en som skulle framkomma i undersökningar med tonvikt på storstäder. Då skulle andelen villaägare bli mindre.

En övervägande majoritet har bil och en bostadsyta som motsvarar riksgenomsnittet. Majoriteten respondenter arbetar heltid. I hälften av hushållen arbetar 2 personer varav minst en är heltidsarbetande.

Närmare hälften av hushållen rapporterar en årsinkomst i intervallet 200 000 - 400 000 kronor. Ca en tredjedel har en årsinkomst under 200 000 kronor och endast 8 procent ligger över 400 000 kronor. Tretton procent av de tillfrågade har ej velat uppge inkomst.

När det gäller yrke och anställning uppvisar svaren som väntat stor spridning. Noterbart är att andelen arbetslösa på 8 procent motsvarar rikstalet enligt Statistiska Centralbyrån vid tidpunkten ifråga.

Trots att stickprovet kan synas vara stort, är det dock inte tillräckligt omfattande för att tillåta ingående korstabuleringar. Allt eftersom materialet bryts ner minskas antalet observationer starkt liksom möjligheterna till rimligt säkra slutsatser. På frågan om hushållens intresse av städhjälp står ett stickprov på 3 000 hushåll till buds. Preciserar frågan till landsortshushåll i flerfamiljshus med en sammanlagd inkomst understigande 200 000 kronor per år återstår endast några procent av det ursprungliga stickprovet.

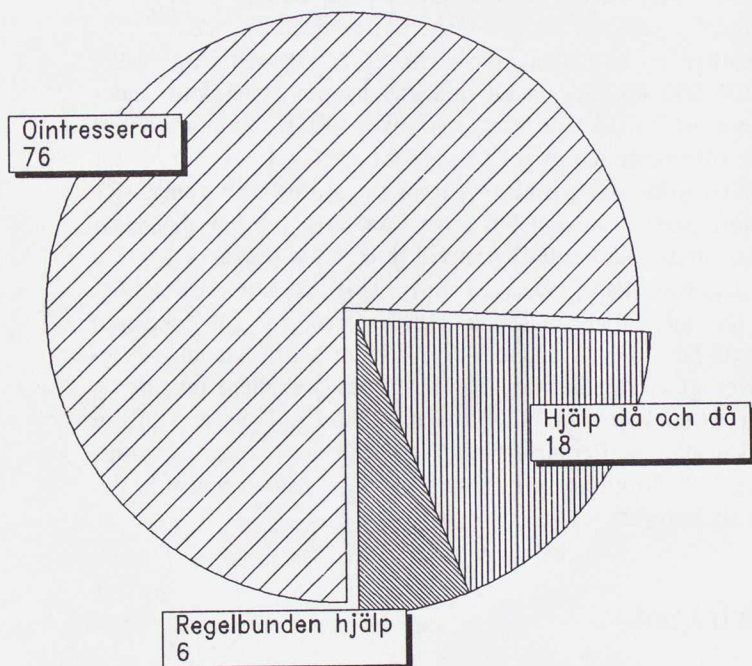
4.4 Efterfrågan

Det är närmare 900 000 hushåll som uttrycker intresse av hjälp vid enstaka tillfällen eller ganska regelbundet om möjlighet gavs att dra av kostnaderna för detta i deklarationen. 900 000 motsvarar närmare 25 % av samtliga hushåll. De 222 000 hushåll som är intresserade av hjälp ganska regelbundet uppgår till 6 % av samtliga hushåll.

Det betyder likväl att en majoritet på närmare två tredjedelar givit svaret "inte intresserad - bra som det är". Det kan finnas många skäl härför. Vi återkommer till detta senare.

Redan här vill vi emellertid ange att de som utfört intervjuerna påpekar att man i den senare gruppen sannolikt återfinner de - ofta mer välbärgade grupper i storstäder - som redan har sitt behov av hushållstjänster ordnat genom den svarta eller den grå marknaden.

Diagram 4.1 Intresse för köp av hushållstjänster
procent av alla hushåll



De närmare en miljon hushåll som deklarerat en vilja att utnyttja hushållstjänster har därefter fått följdfrågan om vilken typ av tjänster de efterfrågar. Svaren uppvisar ett brett spektrum. De vida mest frekventa tjänsterna är trädgårdsarbete samt tvätt och strykning. Vi kommer framgent att fokusera på dessa.

Att städning kommer högt verkar intuitivt rimligt. Städning är en "nödvändighetstjänst" för så gott som alla. Barnpassning kräver barn, trädgårdsarbete trädgård. Barnpassning kan behövas året runt, trädgårdsarbete endast under vissa säsonger.

Städning, barnpassning samt tvätt och strykning sker normalt oftare än fönsterputsning och trädgårdsarbete.

Denna - i sig föga märkvärdiga - hypotes bekräftas av svaren. Städning, barnpassning och tvätt/strykning önskas några gånger per månad medan fönsterputs och trädgårdsarbete efterfrågas några gånger per år.

Hushållen har även givits möjlighet att ge mera utförliga svar på hithörande frågor. Av dessa framgår att 41 000 hushåll uttrycker en önskan om daglig barnpassning, 15 000 varannan dag och 55 000 någon gång per vecka. Det betyder att sammanlagt närmare 100 000 hushåll uttrycker önskemål om barnpassning minst 1 gång per vecka.

Det bör dock sägas att en efterfrågan på daglig barnpassning inte nödvändigtvis innebär önskan om barnpassning hela dagen eller ens halva. Det är fullt tänkbart att det som önskas är barnpassning någon eller några enstaka timmar varje dag eller varannan. Därför är det svårt att uttala sig om hur stor och hur frekvent sysselsättning ett sådant uppgivet efterfrågemönster kan generera. Om man antar att en och samma person passar barn hos tre hushåll skulle omkring 30 000 personer kunna erbjudas sysselsättning minst en gång per vecka.

För städning kan det med samma kalkyl röra sig om 90 000 sysselsättningstillfällen per vecka. Även här är det som sagt svårt att ens gissa antalet arbetstimmar. Därför har frågan undersökts ytterligare, vilket vi återkommer till senare.

En annan faktor att ta fasta på är att det finns en ansenlig spridning mellan de svarsalternativ som anger hur ofta de mest frekventa tjänsterna önskas tagas i anspråk. Många hushåll uppger sig vilja utnyttja tjänster "vid behov".

Kanske är det så att denna spridning indikerar att företaget som önskar hävda sig på en hushållstjänstemarknad kommer att konfronteras med krav på förmåga att anpassa sig till ett skiftande efterfrågemönster. I flera fall kan det bli aktuellt att erbjuda konsumenter skraddarsydda lösningar.

Det har ibland anförts i samhällsdebatten att avdrag för hushållstjänster kan vara ett medel för att minska ungdomsarbetslösheten. Intervjuundersökningen ger föga stöd för en sådan målsättning. En majoritet hushåll vill helst att arbetsuppgifter utförts av personer i åldrarna 27-40 år.

De som utfört intervjuerna anser att det går att skönja en obenägenhet bland respondenter att vilja anställa ung arbetskraft. Det som efterfrågas är professionalism och god yrkeserfarenhet, egenskaper som för respondentens del varierar positivt med antalet yrkesverksamma år och följaktligen med åldern.

Önskan om professionalism bekräftas av att de flesta föredrar att hushållstjänster utförs av professionella serviceföretag. Få önskar ha någon inneboende hos sig eller på egen hand heltidsanställda personer. Yrkeserfarenhet och flexibilitet i utbudet värderas uppenbarligen högt.

4.5 Betalningsvilja

Låt oss anta att en genomsnittlig timersättning på en svart marknad uppgår till 50 kronor. Med detta som referensram ter sig en vilja att betala 270 kronor för fönsterputs eller 360 kronor för trädgårdsarbete ett par gånger om året inte orimligt. Om däremot dessa tjänster skulle erbjudas av företag på en "vit" marknad och till ett pris som skulle inbegripa sociala avgifter och moms är det rimligt att anta att kostnaden skulle uppgå till det dubbla, det vill säga 100 kronor per timme. Inte utan stöd från marknaderna antas i denna utredning att en svart timlön motsvarar bruttolönen per timme för en vit tjänst.

Under sådana förutsättningar ger inte den deklarerade betalningsviljan möjlighet att utnyttja dessa tjänster så ofta som önskas.

Oaktat om vi utgår från en "svart" eller en "vit" sektor förefaller belopp som 540 kronor för städning eller 660 kronor för barnpassning vara väl tilltagna i underkant, i synnerhet om dessa tjänster önskas flera gånger i veckan. För barnpassning skulle 3 timmar per vecka ligga inom möjligheternas ram, för städning något mindre.

Av materialet framgår att maximalt 129 000 hushåll – 15 % av dem som uttalat intresse – säger sig vara beredda att betala mer än 1 000 kronor per månad. Det motsvarar inte någon marknadsmässig hel- eller halvtidslön. För barnpassning uppger sig 40 000 hushåll vara beredda att betala över 1 000 kronor per månad. För städning är siffran 63 000 hushåll.

Av korstabuleringar framgår av betalningsviljan inte skiljer sig nämnvärt mellan olika inkomstklasser. Efterfrågan är dock inkomst-känslig. Den högsta inkomstklassen har 2½ gånger högre representation bland dem som efterfrågar tjänster än i totalpopulationen. Drygt 20 procent av dem som är intresserade av städhjälp härrör dock från den lägsta inkomstklassen. Mellaninkomstklassen har i stort samma andel som potentiella köpare av skilda tjänster som de har i totalpopulationen. Med ett undantag. I denna inkomstklass finns barnfamiljerna, varför klassen står för närmare 2/3 av intresset för barnpassning.

Efterfrågeanalys

För barnpassning är det högt räknat 15 000 hushåll som uppger sig vilja betala mer än 2 400 kronor per månad. Då inkomstklassen ifråga är

öppen, är den genomsnittliga betalningsbenägenheten för denna kategori inte möjlig att beräkna. Den torde knappast uppgå till mer än kostnaden för en halvtidstjänst. Här bör en reservation inskjutas. Det är fullt tänkbart att betalningsviljan är betydligt högre för dem som uttryckt önskemål om mycket frekvent barnpassning. Det begränsade underlaget ger inte möjlighet att närmare undersöka detta.

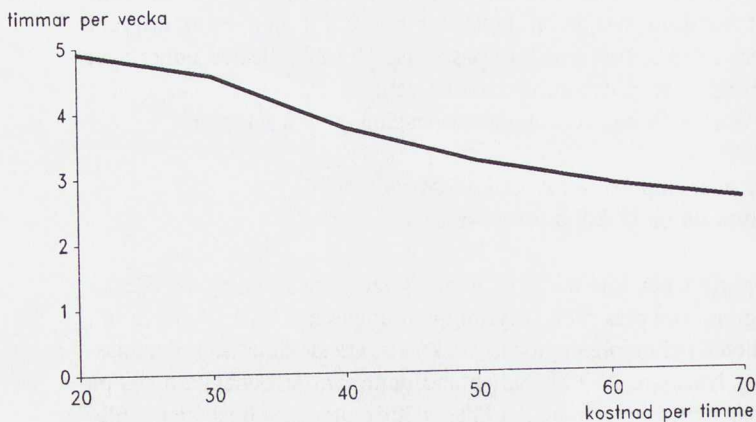
Den angivna betalningsbenägenheten bestäms av två faktorer:

- det pris intervjupersonerna kalkylerat med och
- den volym de tänkt köpa till detta pris.

Dessa uppgifter går inte att få ut ur marknadsundersökningen. För att ändå få ett grepp om pris- och volymuppfattningen hos hushållen och om priskänsligheten i efterfrågan gjorde marknadsundersökaren en kompletterande studie. Närmare 200 hushåll bland dem som är benägna att köpa hushållstjänster tillfrågades om det antal städtimmar som hushållet skulle köpa vid olika kostnader per timme. Intervallet för timkostnaden var 20 till 70 kronor med 10 kronors steg inom detta intervall. Resultatet framgår av diagram 4.2. Vid en kostnad på 70 kronor per timme skulle genomsnittshushållet köpa 2½ timmar per vecka. Om priset vore 20 kronor per timme är dess efterfrågade kvantitet kring 5 timmar.¹ Antas efterfrågan vara aritmetiskt linjär inom intervallet, kan en priselasticitet vid 50 kronor per timme skattas till 0,72². Enligt denna kalkyl är efterfrågans priskänslighet alltså något lägre än normal. Nu må emellertid analyser av detta slag bedömas med största försiktighet. Resultatets "skakighet" torde dock knappast vara värre än vad fallet är vid ekonomiska skattningar av priselasticiteten på uppgifter från t.ex. branschstatistik.

¹Intervjupersonerna upplystes om att kostnaden för hushållet inte var detsamma som inkomsten för städaren. Många ansåg sig nämligen skämmas för att betala så litet som 20-30 kronor per timme.

²Sambandet är:
efterfrågade städtimmar per vecka = 5,86 (0,20) - 0,049 (0,004) x timkostnad
Talen inom parentes är skattningarnas standardavvikelser. Den förklarade delen av variansen (R^2) är 97 procent.

Diagram 4.2 Efterfrågekurva för städhjälp i Sverige

Antas att tjänsten efterfrågas 45 veckor om året och att ett helårsarbete är 1.800 timmar skulle efterfrågan motsvara drygt 49 000 personer vid en timkostnad på 50 kronor. Är kostnaden 70 kronor per timme skulle ca 35 000 personer kunna heltidssysselsättas med städning i hushåll. Dessa tal skall dock ses som räkneexempel. De indikerar en klart högre totalefterfrågan på städning än vid huvudundersökningen som gjordes två månader tidigare. Utgiftsbenägenheten motsvarade vid detta tillfälle 35 000 årsarbeten vid en timlön på 50 kronor. Det är inte osannolikt att den debatt om hushållstjänster som följde på utredningens underhandsrapport gjort köp av städning m.m. till ett mer realistiskt konsumtionsalternativ än tidigare. Erfarenhetsmässigt kan kalkylerna vara både under- och över-skattningar även om intervju svaren tagna för sig vore mycket stabila. Här kan stabiliteten i fråga diskuteras, då intervjuaren ibland fått "dra svaren ur intervjuoffren". På kort sikt är det sannolikt överskattningar. Det är trots allt skillnad på att ge ett till intet förpliktigande svar på en fråga och att skrida till verket. När en marknad väl öppnats kan denna skattning som avser en för många oprövad marknad visa sig vara en under-skattning. Den väsentligaste priskänsligheten gäller dock inte den kurva som skattats här utan reaktionen vad gäller efterfrågan om konkurrens-snedvridande skatteklilar som idag uppenbarligen finns på marknaden ifråga elimineras. Efterfrågekurvan ger emellertid en viss uppfattning om

priskänsligheten vid dagens kostnad inklusive alla skatter. Säg att denna är 90 kronor per timme. Priselasticiteten på städning är vid detta pris över 3. Se vidare kapitel 5.

Genom att studera villigheten att köpa extern städhjälp i de tre inkomstklasserna, kan vi få en bild av efterfrågans priskänslighet. I den lägsta inkomstklassen är genomsnittshushållet berett att betala 411 kronor per månad. I de två högre inkomstklasserna sträcker sig betalningsberedskapen till 533 respektive 683 kronor per månad. Antas att genomsnittsinkomsten i intervallen är 150 000, 300 000 respektive 500 000 kronor, erhålls en inkomstelasticitet något under $\frac{1}{2}$. Detta resultat påverkas givetvis av eventuella olikheter mellan inkomstklasserna vad gäller hushållets storlek och andra egenskaper såsom boendeyta.

Industridepartementet i Danmark har gjort en undersökning som i vissa avseenden överensstämmer med den som utförts för utredningens räkning. Av diagram 4.3 framgår att efterfrågan på städning hos danska hushåll är påtagligt priskänslig.³ Visserligen visar kurvan endast intresset att anlita, men den antyder att priskänsligheten i efterfrågan på städning är mycket hög. Antas att mängden efterfrågade städtimmar växer proportionellt mot intresset, kan priselasticiteten vid priset 70 kronor skattas till 2.3, vilket i sammanhanget är ett högt tal. Antas i stället att timefterfrågan faller för varje nytillkommande intressegrupp så att de som kommer till när priset sänks från 50 till 40 kronor endast skulle efterfråga hälften så många timmar som de som efterfrågar städhjälp redan vid priset 100 kronor blir likväl priselasticiteten så hög som 2.0.⁴ Skattningarna baseras på den skattade linjära efterfrågekurvan.

Av den danska studien framgår att intresset för städhjälp - och för övrigt också för många andra tjänster - är mer än dubbelt så stor som i Sverige. Betalningsvilligheten är också klart högre än här. Bakom dessa resultat kan finnas olikheter vad gäller dels inkomstfördelning, dels vanan vid marknaden i fråga. I sista hand rör det sig om kulturella skillnader

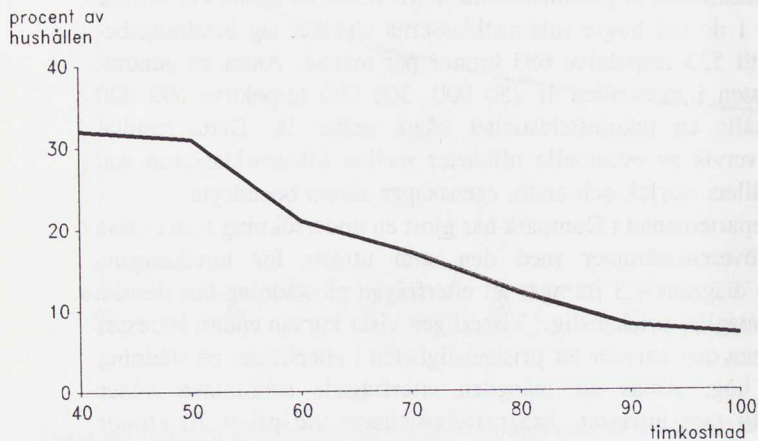
³Sambandet är:

Intresserade i procent av alla hushåll = 47.4 (4,7) - 0.471 (0.056) x pris
 $R^2 = 0,93$. Talen inom parentes är standardavvikelser.

⁴Priselasticiteten kan givetvis beräknas stegvis. Från priset 70 till priset 60 kronor ökas intresset med $4/12 = 33.3$ procent. Prisförändringen är - 14.3 procent. Detta ger "priselasticiteten" $33.3/14.3 = 2.3$. En alternativ beräkning är att relatera förändringarna till genomsnittet i intervallet. Detta ger $(4/10) \times (65/14) = 1.86$.

mellan länderna. I båda fallen tycks det finnas en ganska stor potentiell vit marknad för hushållstjänster vid mindre skattekilrar än idag.

Diagram 4.3 Intresse för städhjälp i Danmark



Källa: Industriministeriet; Service til private husholdninger, 1994.

En jämförelse mellan vad hushållen i den svenska marknadsundersökningen idag uppger sig betala och vad en ökad efterfrågan skulle få kosta, om kostnaderna får dras av vid inkomstdeklarationen, ger som resultat att efterfrågan skulle sjufaldigas. Det är onekligen en ansenlig förändring som dock till stor del kan vara att hänföra till en underskattning av utgiftsnivån i utgångsläget. Det totala belopp som redovisas i betalningsbenägenhet uppgår till ca 700 miljoner kronor per månad. Det bör emellertid understrykas att detta enbart avser den del av populationen som undersökts närmare.

Även bland dem som uppger sig vara nöjda finns många som utnyttjar hushållstjänster. Inkluderas dessas verkliga betalningsbenägenhet kan den vita marknaden för hushållstjänster tänkas få ett tillskott på en miljard kronor i månaden. Det må betonas att alla dessa kalkyler är spekulativa även om de grundas på en gedigen undersökning.

4.6 Utbudet

Närmare 1 110 000 personer skulle enligt marknadsundersökningen vara beredda att ta anställning i hem och hushåll. Av dessa uttrycker 600 000 vilja att göra så på heltid medan en halv miljon hellre arbetar deltid.

Det är med tanke på de budskap många professionella debattörer förmedlat i debatten om hushållstjänster höga tal. Städning och annat arbete i annans hem har ofta i indirekta ordalag nedvärderats. Två uppgifter är värda att notera. För det första är attityden till professionellt hushållsarbete i stort sett den samma för män som för kvinnor. Se diagram 4.4. För det andra vann anställning direkt av hushållet eller i serviceföretag som åtar sig städning och liknande tjänster åt hushåll samma gehör hos intervjupersonerna.

På frågan om vilken typ av tjänster de intervjuade önskar utföra uppvisar svaren en jämnare spridning mellan olika arbetsuppgifter (mindre intensiv preferens) än efterfrågan som var mer koncentrerad till ett antal tjänster.

Betalningsviljan för hushållstjänster förefaller som framgått kanske låg, åtminstone i jämförelse med den hypotetiska efterfrågekurvan för städning i Danmark. Vid vilka priser utbjuds hushållstjänster? Denna fråga har undersökts genom tilläggsintervjuer med dem som förklarat sig villiga att arbeta i yrket. Resultatet framgår av diagram 4.4.

Enligt denna finns ett utbud från 50 kronor och uppåt. Eftersom varje procentenhet motsvarar ca 10 000 personer skulle det finnas ett hushållstjänsteutbud på 210 000 personer vid en prisnivå på 50 - 70 kronor per timme. Nu framgår det inte av delstudien hur många timmar per vecka eller år de tillfrågade bjuder ut sina tjänster.

Diagram 4.4a Utbud av hushållstjänster, tillskott vid varje intervall
procent av totala antalet som är intresserade av att arbeta med hushållstjänster

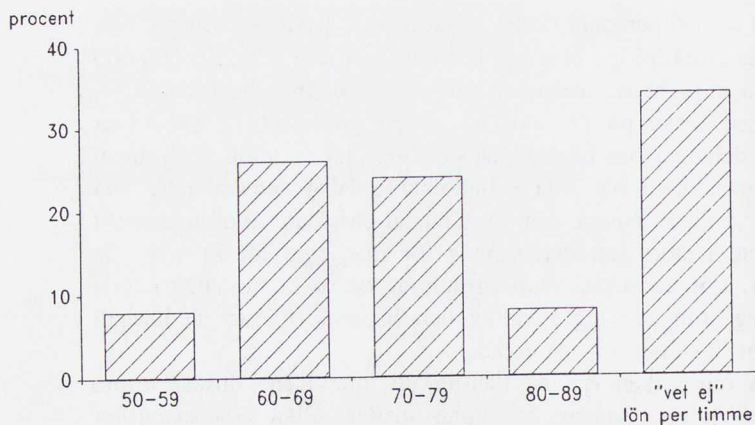
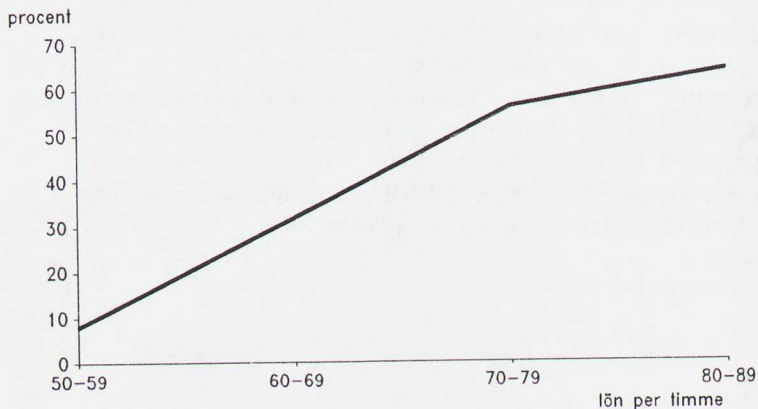


Diagram 4.4b Kumulerat utbud



Den säger inte heller något om seriositeten i arbetsintresset. Antas att fördelningen är densamma som tidigare refererats, dvs. att 55 procent vill arbeta heltid, är det lätt att konstatera att utbudet ledigt skulle räcka till att tillfredsställa efterfrågan vid dessa prisnivåer. Det finns dock

regionala skillnader. Prisnivåerna i Stockholm är högre än i övriga landet. Materialet tillåter dock inte någon precisering i detta avseende.

Nu är arbetsutbudet uttryckt som en funktion av bruttolön och inte av totalkostnad för köparen. På en vit marknad tillkommer arbetsgivaravgifter, eventuellt pålägg och moms. En bruttolön på 50 kronor per timme blir därför en kostnad på 70 - 90 kronor per timme. Vid 90 kronor efterfrågas "teoretiskt" drygt 20 000 årsarbeten i städning. Vid en minskning av kostnaden med 20 procent via minskade skattekilrar skulle efterfrågan öka med 40 procent enligt det skattade efterfrågesambandet.

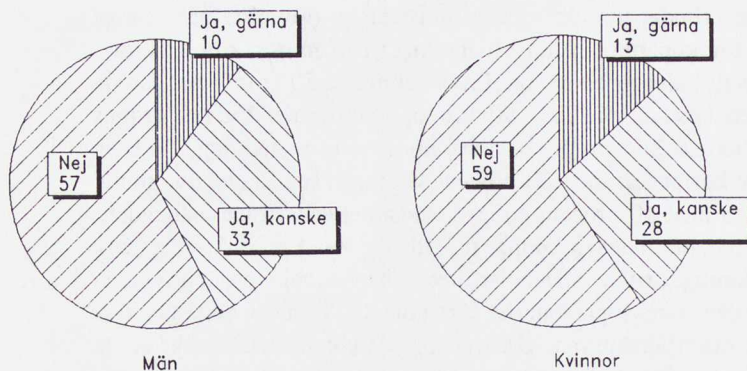
I analysen har inte hänsyn kunnat tas till förväntad produktivitet. Om i hushållstädning drivna specialistföretag har dubbla produktiviteten jämfört med den intervjupersonerna förväntat sig kommer detta givetvis att lyfta upp efterfrågekurvan. Sådana företag kommer sannolikt att ta högre priser än vad som framgår av den angivna utbudskurvan, varför ökningen i städvolymen dämpas.

4.7 Specialstudie på arbetsförmedlingar

Som komplement till den övergripande undersökningen bland 3 000 hushåll genomfördes 500 intervjuer med arbetssökande hos 10 arbetsförmedlingar.

Syftet med studien var främst att erhålla en tendensuppgift avseende inställningen till att arbeta i hem och hushåll med olika typer av arbete. Elva procent uppger sig gärna vilja arbeta inom hem och hushåll. Trettiolen procent kan tänka sig det medan en majoritet, 58 procent, inte vill det. Respondenten kan tänka sig alla olika typer av hushållssysslor utan egentlig preferens. Anställning i nytt serviceföretag föredras av mer än hälften av de intresserade i detta urval, där män och kvinnor uppvisar identiska attityder till arbete i hushåll.

Diagram 4.5 Arbetssökandes inställning till arbete i hem och hushåll
procent av tillfrågade vid arbetsförmedlingar



4.8 Några kommentarer

Denna undersökning har inte haft till huvudsyfte att utnyttja frågor som medel för att konstruera avancerade utbuds- och efterfrågemönster även om materialet efter komplettering i viss utsträckning kunde utnyttjas till detta.

Målet har varit att pejla medborgarnas attityder till marknadsproduktion och konsumtion av hushållstjänster. Denna fråga har skapat en livlig debatt i massmedia. Det är inte utredningens uppgift att närmare kommentera den debatten.

Möjligen kan det sägas att utredningens intervjuundersökning visar att hushållen i stort har en betydligt mer avspänd och pragmatisk inställning än den som kommer till uttryck i samhällsdebatten. Få, om ens några, uttrycker någon principiell ovilja mot uppkomsten av en marknad för hithörande tjänster. Såväl äldre som yngre, män som kvinnor är villiga att konsumera och/eller arbeta med sådana tjänster.

Att över en miljon personer förklarar sig villiga att ta anställning i hem eller i företag som producerar hushållstjänster är sannolikt för många en hög siffra. Det betyder att närmare en fjärdedel av arbetsstyrkan visar en positiv attityd till att arbeta yrkesmässigt med sådan produktion som normalt utförs i egen regi inom hushållen.

Det stora intresset för att utföra en mängd divergerande hushållstjänster tyder inte på att oviljan mot den sortens yrkesutövning är särskilt stor.

Det går förmodligen lätt att finna sysselsättningar mot vilka aversionen är betydligt större än mot arbete i hem.

Såväl på efterfråge- som på utbudssidan framskyntar en preferens för yrkesmässigt utförd verksamhet. Förmodligen betyder detta att, om marknader gavs möjlighet att fungera på hushållstjänstesidan, professionellt verksamma företag som erbjöd hushåll tjänster mot kontrakt skulle bli en betydligt vanligare form än direktanställning.

Det är svårt att från materialet dra mycket bestämda slutsatser om hur stor sysselsättningseffekt en förändrad lagstiftning på skatteområdet skulle kunna åstadkomma.

Vid ett första påseende torde det röra sig om ett sysselsättningstillskott på ca 20 000 årsarbeten. De extra studier som gjorts av efterfrågans och utbudets priskänslighet antyder en betydligt större potential än detta. Femtiotusen i ny sysselsättning är av materialet att döma ingen orimlighet om de skatteklarar som idag begränsar vita tjänster åtminstone delvis slipas ned. Kvar står dock hypotesen att professionellt utbud endast i ringa utsträckning kommer att ersätta hushållens egen tid på hemarbete.

Det kan riktas flera frågor rörande betalningsviljan. Enligt intervjuerna visar respondenter en tendens att "hålla nere" nivån på de verkliga utgifterna. De som använder svarta tjänster vill icke ens i anonyma sammanhang avslöja detta. Vidare är det vanligt att människor bedömer nya utgiftslag försiktigt.

Därtill är det svårt att bedöma "verkliga" kostnader när respondenter inte kan arbeta med någon existerande marknadsprisbildning som referensram. Uppfattningar om kostnader och priser kan då bli mer eller mindre välrundade gissningar.

Det bör betonas att en aldrig så liten angiven betalningsvilja i en intervjuundersökning inte säger så mycket om hur en marknad skulle utvecklas om möjligheter gavs. Marknaden är en kontinuerlig försöksprocess. Ingen vet på förhand vem som är bäst lämpad att lansera en ny produkt, en ny teknik eller en ny organisationsform. Ej heller kan någon på förhand veta vilka produkter som kommer att erbjudas och vad marknadspriserna kommer att bli. Sådant avgörs genom att individer prövar sig fram. Det är sålunda fullt troligt att om marknader för dessa tjänster tillåts få existera utbud, priser och lösningar kommer att anpassa sig till konsumenters skiftande önskemål. Det är också högst troligt för att inte säga sannolikt att entreprenörer kommer att lansera helt nya produkter och lösningar än dem som kan anas idag. Det kan i sin tur generera nya

efterfrågemönster etc. Vilka dessa blir vet vi inte och har heller ingen anledning att närmare diskutera.

5 Bör skattereformen modifieras?

5.1 Vägledande principer i beskattningen

I kapitel 2 beskrevs i korthet den offentliga sektorns verksamhet. Denna finansieras huvudsakligen med skatter, vilka är "ofrivilliga" transaktioner från individer och företag till den offentliga sektorn. Endast idealister anses frivilligt ställa upp och betala för tjänster till ett kollektiv även om alla tillhör detta. De flesta skulle enligt misantropiska betraktare dra sig undan betalningen men åtnjuta förmånen om avgifterna vore frivilliga. För att undvika detta s.k. "free rider" problem kan det löna sig för invånarna att frivilligt underkasta sig tvånget att stödja sådan verksamhet. Det innebär att de genom en politisk process låter sig beskattas av de styrande - parlament och regering. I en demokrati är beskattning alltså en legitimerad tvångstransaktion. För att legitimiteten i beskattningen inte skall anfrätas bör två villkor vara uppfyllda. För det första skall definitionen och storleken av kollektiva varor omfattas av en bred majoritet. Samma krav bör i ännu högre grad gälla inriktningen och storleken av annan konsumtion som finansieras via den offentliga budgeten. För det andra skall beskattningens metod följa ett antal kriterier som är utvecklade med ledning av målen för den ekonomiska politiken. De viktigaste av dessa är

- ekonomisk effektivitet
- genomlysning och kontroll
- administrativ enkelhet och
- rättvisa.

Ett effektivt skattesystem lägger inga eller små hinder i vägen för människors tidsanvändning och konsumtionsinriktning eller för företagens resursutnyttjande som dessa bestäms vid en fri prisbildning. Ett sådant system missleder inte heller kapitalbildningen och kompetensutvecklingen. Det hämmar inte incitamenten hos individer att agera på riktiga prissignaler.

När skatterna och deras användning är väl genomlysta är de också lättkontrollerade av allmänheten. En god genomlysning ökar också möjligheterna hos myndigheterna att korrigera målavvikelser.

Ett skattesystem som är administrativt enkelt är förenat med låga transaktionskostnader. Dessa ökar med skattesystemets komplexitet. De är också erfarenhetsmässigt beroende av valet av skatteköllor.

I ett rättvist skattesystem får i den gängse beskattningsteorin "likar" samma nettobehållning av offentliga tjänster och skatter (horisontal equity), medan skattebördan växer med betalningsförmågan hos individen (vertical equity). Den sistnämnda principen används ofta som argument för en progressiv beskattning, vilken innebär att den extra skatt som tas ut vid en inkomstökning växer med nivån på inkomsten. Det har dock visat vara inte helt lätt att finna entydiga kriterier på likhet. Inte ens begreppet betalningsförmåga eller ekonomisk kapacitet är lättfångat, i synnerhet som den sökta egenskapen egentligen är potentiell skattekraft. Tid efter annan har inom välfärdsteorin olika ansatser gjorts att infoga rättvisebegreppet i ekonomisk teori. Någon klar och entydig vägledning för utformning av skattesystem står dock inte till buds. Det praktiska vägvalet står mellan att antingen bygga upp ett system efter de tre första principerna och modifiera skattesatserna med hänsyn till utjämningsaspekter eller utgå från en progressiv inkomstskatt och utifrån denna komplettera med andra skatter vilka har den egenskapen att de minimerar effektivitetsförlusten av huvudansatsen.

Problemet med de fyra kriterierna på en god beskattningsprincip är att de ofta anger olika vägval. Kravet på enkelhet motiverar få skattesatser medan effektivitet i konsumtionsbeskattningen teoretiskt nås genom att skattesatserna varierar mellan skilda typer av varor. Olika rättviseaspekter på beskattningen är helt oförenliga med ekonomisk effektivitet. Denna brist på konvergens i kriterierna har lett till att verklighetens skattesystem är resultatet av mer eller mindre godtyckliga avvägningar mellan dem. Pragmatism kännetecknar också den skattereform som genomfördes i Sverige 1990. I det följande behandlas den svenska beskattningens egenskaper speciellt ur effektivitetssynvinkel. Kapitlets syfte är att belysa eventuella kvarstående brister och diskutera hur dessa kan åtgärdas.

5.2 Skattereformens huvuddrag

Skattereformens huvudmål var få och låga skattesatser, likformighet och enkelhet. Den kraftiga sänkningen av marginalskattesatserna avsågs finansieras genom en breddning av skattebaserna; femtio procent på en miljard ger mer än 80 procent på 620 miljoner. Basbreddningen åstadkoms genom en kraftig reducering av avdragsmöjligheterna. Det var genom dessa den reella basen för skatteuttagen i det gamla skattesystemet kraftigt förminskats. Vad gäller bolagsbeskattningen kunde den formella skattesatsen i det närmaste halveras i det nya systemet och ändå ge lika stora skatteinkomster som i det gamla. Även vad beträffar mervärdesskatten (momsen) breddades skatteunderlaget.

Reformen som stöddes av en klar politisk majoritet var en sen reaktion på den kritik mot det gamla systemet vilken under 1980-talet blivit allt starkare. Detta system hade helt förfelat sitt huvudsyfte som var inkomstutjämning genom hög progressivitet i inkomstskatten. Resultatet blev i stället kraftig spridning av förmögenheterna, vilket möjliggjordes av systemets stora möjligheter till skattearbitrage. De som hade den största ekonomiska kapaciteten hade också den bästa förmågan att utnyttja de svårgenomträngliga reglerna. Fördelningen av den ransonerade offentliga produktionen kan inte heller sägas ha genomsyrats av etiska fördelningspolitiska överväganden. De praktiska kriterierna i fördelningen var enligt kritikerna av systemet i stället slump, politisk uppbackning och förmåga att lära sig systemets genvägar. Jordbruks- och bostadspolitikerna var knappast bättre i detta avseende.

Den svenska skattereformen var inspirerad av utländska exempel. Debatten före och efter president Reagan's genomgripande förändring av beskattningen i USA gav empiriskt belagda argument till stöd för framför allt sänkningen av marginalskatterna för inkomster. Hausman¹ bl. a. gjorde troligt att arbetsutbudets känslighet för nettolöneförändringar var klart större än enligt gängse uppfattning bland ekonomer. I Storbritannien, Nya Zeeland, Canada och Australien hade genomförts liknande reformer. Även om erfarenheterna av förändringar i beskattningens principer har väsentligt ökat genom dessa reformer är det för

¹Hausman, Jerry A, *How Taxes effect Economic Behaviour*, Aaron, Henry and Pechman, Joseph, ed. The Brookings Institution, Washington D.C.

tidigt att dra några långtgående statistiskt baserade slutsatser om effekter på ekonomisk effektivitet och tillväxt.

Reformen i Sverige bröt från starten mot några av sina mål. Det nya systemet blev långt ifrån så enkelt som förslagsställarna gett allmänheten anledning att tro. Jordmånen för skatteexperter blev oförändrat god. Likformigheten brast i det avseendet att marginalsatterna för arbetsinkomster var 30 och 50 procent medan kapitalinkomster beskattades med en enda sats, som låg på 30 procent. Systemet var alltså från början tvådelat eller dualt (i engelskspråkig litteratur benämns företeelsen dual income taxation eller DIT)². Denna dualism markerades ytterligare i december 1993 då kapitalinkomstbeskattningen ändrades så att dubbelbeskattningen vid utdelning eliminerades och realisationsvinstskatten föll till 12.5 procent. Begränsningar vad gäller tillämpningen av de nya reglerna infördes samtidigt för fåmansföretag. Skälet till dessa förändringar var helt enkelt att det med tiden blev uppenbart att neutralitet mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster var en tämligen meningslös princip inte minst efter det att den svenska kapitalmarknaden blivit en del av den internationella. Grundtanken hade varit att en likformig beskattning av de två skatteslagen skulle eliminera lönsamheten i att flytta inkomster till det inkomstslag som var lägst beskattat. Den omdisponering som sker mellan länder med olika kapitalbeskattning har emellertid långt större ekonomisk betydelse än det skattearbitrage som motiveras av skilda skattesatser för arbete och kapital inom ett land. Den ekonomiska grundtanken i reformen gällde effektiviteten i ekonomin. Denna kan inte nå en acceptabel nivå om de totala skatterna i förhållande till BNP (skattekvoten) är mycket stora, vilket kommer att framgå av den fortsatta framställningen.

Den fråga som skall behandlas i fortsättningen av detta kapitel är följande: Kan skattereglerna korrigeras ytterligare inom ramen för ett bestämt skatteuttag så att välfärdsvinster uppnås? Den frågan skall diskuteras med utgångspunkt i några centrala satser inom den ekonomiska teorin för beskattning. Kapitlet avslutas med en analys av det speciella problemet om fördelningen mellan produktion i hemmet och på marknaden.

²Birch Sörenson, Peter, *From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries*, EPRU, Copenhagen 1993.

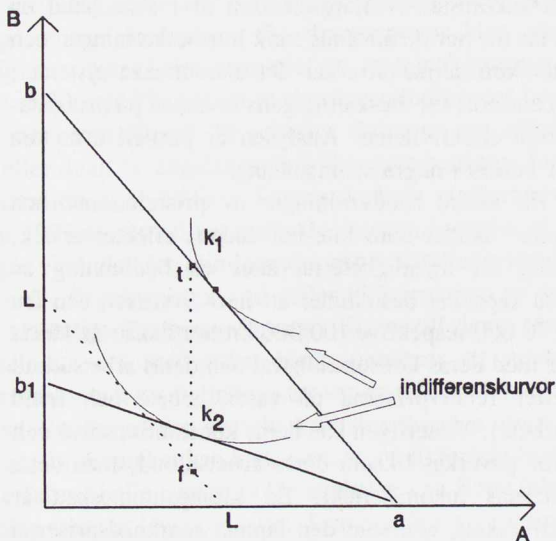
5.3 Den ekonomiska teorin för beskattning

Skatter påverkar ekonomiskt beteende. De minskar allmänhetens och ökar den offentliga sektorns inkomster. Välfärdseffekten är i sista hand en fråga om hur skatterna tas ut, hur de används samt hur beskattningen och användningen av skatteinkomsterna påverkar det ekonomiska systemet. Här skall intresset koncentreras till beskattningens inverkan på prissystemet och den ekonomiska effektiviteten. Analysen är partiell även om allmän jämviktseffekter berörs i några sammanhang.

Vissa skatter leder till större snedvridningar av prisrelationer och resursallokering än andra. Skatter som inte har sådana effekter är s.k. klumpsummeskatter. Säg att myndigheterna efter en bedömning av personernas ekonomiska kapacitet bestämmer att herr Svensson och fru Andersson skall betala 70 000 respektive 100 000 kronor i skatt år 1995. Då skatten inte varierar med deras konsumtionsval och deras arbetsutbud påverkar den inte heller relativpriserna på varor, arbete och fritid (inklusive tid för hemarbete). Visserligen kan deras konsumtionsnivå och dess fördelning på varor påverkas liksom deras arbetsutbud, men detta beror enbart på skatternas inkomsteffekt. En klumpsummeskatt är uppenbarligen en effektiv skatt, eftersom den lämnar marknadspriserna på varor och resurser opåverkade. Den anses dock vara politiskt och praktiskt ogenomförbar. Ur analytisk synvinkel är den dock till god hjälp. Vi kan nämligen med hjälp av denna bedöma ineffektiviteten i andra skatter. Säg att myndigheterna beskattar konsumtionen av en vara. Detta leder till en prisökning varvid konsumenternas välfärd faller. Om myndigheterna i stället använder en klumpsummeskatt kan de ta in mer skatter än i fallet med konsumtionsskatt utan att minska behovstillfredsställelsen hos allmänheten. Differensen är ett mått på snedvridningen eller substitutionseffekten. Resonemanget åskådliggörs lättast med den diagramteknik som används vid grundläggande framställningar av ekonomisk teori³. Se diagram 5.1.

³Joseph E. Stiglitz tillämpar genomgående denna ansats i *The Economics of the Public Sector*, 2nd ed. Norton 1988.

Diagram 5.1 Effekten av en varuskatt

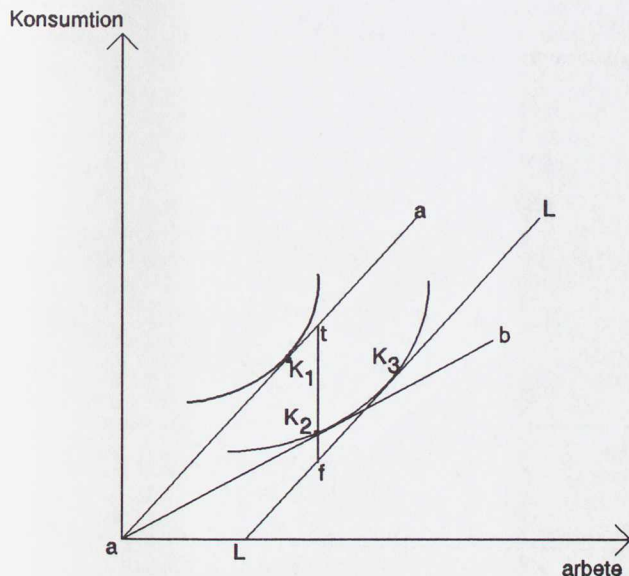


Kommentar: Linjen ab representerar en konsuments budget för inköp av varorna A och B. Kurvans lutning bestäms av priset på A i förhållande till priset på B. Budgetlinjen tangerar vid punkten k_1 en indifferenskurva som avspeglar varukombinationer som ger samma tillfredsställelse. Denna kombination är den som vid rådande priser ger högsta tillfredsställelse. Om en skatt införs på vara B förskjuts prisrelationerna till nackdel för konsumtionen av B. Den nya budgetlinjen är ab_1 . En ny kombination, k_2 , är nu den bästa för konsumenten. Staten tar in k_2t . Om staten i stället inför klumpsummeskatt – och därmed en ny budgetlinje LL – som minskar inkomsterna så mycket att konsumentens tillfredsställelse är densamma som efter varuskattens införande. Samtidigt har skatteinkomsterna höjts. De är nu $k_2t + f_k$. Den extra skatteinkomsten f_k är ett mått på konsumtionsskattens snedvridningseffekt.

Med samma teknik kan vi också belysa hur en löneskatt kan påverka individens val mellan arbete och fritid eller med andra ord hans/hennes arbetsutbud. En sådan skatt stör prisrelationen mellan arbete och fritid,

varvid arbetsutbudet kommer att avvika från det som skulle framkomma om löneskatten ersatts med en effektiv skatt.

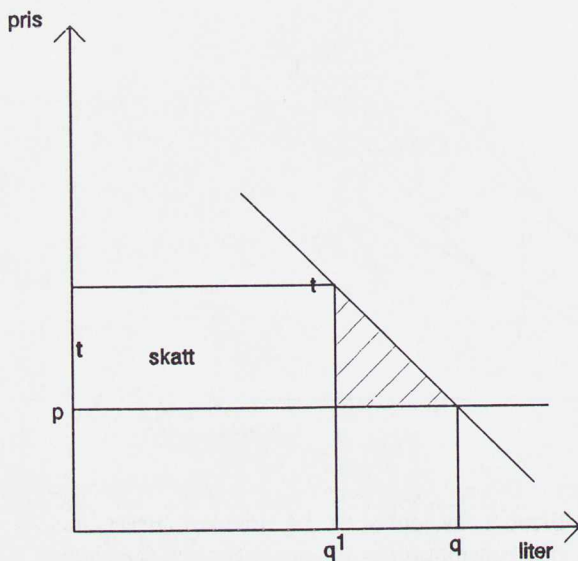
Diagram 5.2 Effekten av en löneskatt



Kommentar: Före införandet av en skatt på löner representeras sambandet mellan arbete och konsumtion av linjen aa. Skatten förskjuter sambandet till linjen bb. En löneskatt sänker priset på fritid, vilket minskar arbetsutbudet. Den minskar också inkomsten per arbetad timme, vilket tvingar individen att arbeta mer än tidigare för att behålla samma konsumtion som tidigare. I det exempel som diagrammet visar blir totalresultatet en liten ökning av arbetsutbudet. Snedvridningseffekterna är dock stora. Det framgår om staten i stället för inkomstskatt inför en klumpsummeskatt. Den sänker totalinkomsten men inte prisrelationen mellan arbete och fritid. I diagrammet är den så konstruerad att den ger samma tillfredsställelse som efter inkomstskatten. Genom åtgärden höjer staten inkomsterna från k_2t till tf . Ökningen av skatteintäkter anger inkomstskattens snedvridningseffekt.

Skatter blir en samhällsekonomisk börda även om förmånstagarnas nytta är lika hög som skattebetalarnas kostnad. Det låter som en paradox men förklaringen är helt enkelt att den kil skatterna slår mellan utbudspris och efterfrågepris i regel leder till att både producenter och konsumenter gör förluster. Detta kan belysas med en konsumtionskatt på cider.

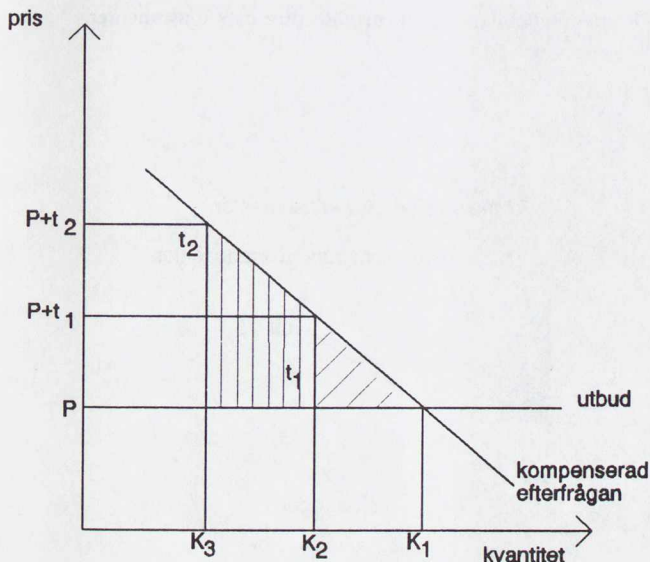
Diagram 5.3 Bördan av en konsumtionskatt



I diagram 5.3 representeras marknaden för cidern i fråga av en efterfrågekurva och en ubudskurva som är horisontell. Efterfrågekurvan avspeglar den s.k. kompenserade efterfrågan. I denna har inkomsteffekten eliminerats. Alla förändringar som åstadkoms av en skatt på cidern är alltså snedvridningseffekter. Skatteinkomsten på ciderskatten är produkten av skatten per liter och den efterfrågade volymen vid priset $p + t$. Värdet av detta belopp täcker inte konsumenternas välfärdsförlust. Ty om skatten dras bort och priset sänks med t kronor ökar konsumtionen varvid den

totala summa konsumenterna kommer att betala överstiger skattebortfallet⁴. Differensen är den extra samhällsekonomiska börda skatten för med sig. Den illustreras i diagram 5.4.

Diagram 5.4 Fördubblad skatt, fyrfaldigad börda



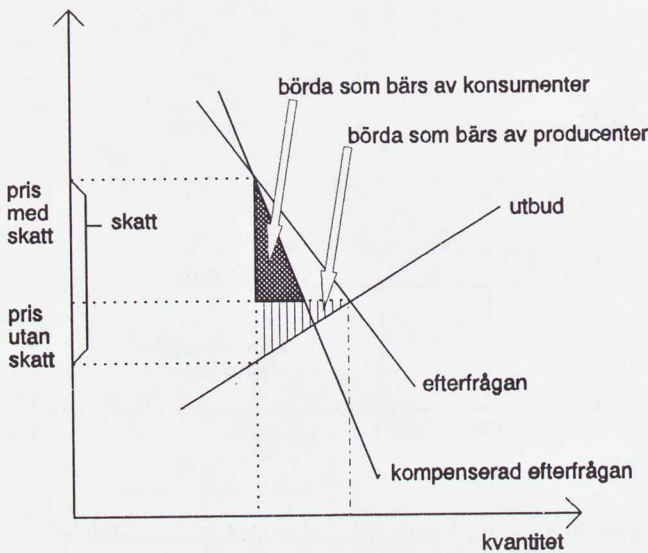
Säg att skatten fördubblas. Detta leder till en ännu kraftigare ökning av snedvridningsbördan. I exemplet (diagram 4) ökar denna fyra gånger. Det inses av diagrammet att bördan som här bärs av konsumenterna växer med priskänsligheten i efterfrågan. Ju flatare kurva desto större börda. Dennes andel av skatteinkomsten kan vid låga skattesatser beräknas till hälften av produkten av skattemarginalen och priselasticiteten. Är

⁴Den kompenserade efterfrågan är så konstruerad att när skatten faller bort och konsumtionen återgår till q , betalar konsumenten "alla priser" mellan t och P .

skattemarginalen 0.2 och elasticiteten 1 blir andelen i fråga följaktligen 10 procent.⁵

I exemplet 5.3 och 5.4 har antagits att utbudet är fullständigt elastiskt. I diagram 5.5 stiger den utbudna kvantiteten med priset. Resultatet blir fortfarande en extra skattebörda men denna delas mellan producenter och konsumenter.

Diagram 5.5 Skattebördans fördelnign mellan producenter och konsumenter



⁵ Sambandet är

$$a = \frac{1}{2} \times \frac{t}{p} \times \eta$$

där η är den kompenserade priselastisiteten.

Beskattningens samhällsekonomiska kostnader bestäms enligt det föregående av marknadssystemets egenskaper. Dessa är också av avgörande betydelse för fördelningen av skatterna på olika kategorier. Den formella fördelningen av skatter på företagare, löntagare, konsumenter och kapitalister kan av marknadssystemet förvandlas till oigenkännlighet genom övervältring i olika former. Om vinskatten i det tidigare exemplet läggs som en skatt på producenterna eller på konsumenterna har ingen betydelse för jämviktsläget efter skatt. Detta kan om det rör sig om en producentskatt skrivas

$$\text{utbudspris} + \text{skatt} = \text{efterfrågepris}$$

Om det är en konsumentskatt blir jämviktsvillkoret

$$\text{efterfrågepris} - \text{skatt} = \text{utbudspris}$$

Fördelningen av skatten bestäms av priskänsligheterna i efterfråge- och utbudssambanden. Ju priskänsligare efterfrågekurvan är och ju mer okänslig för prisförändringar utbudskurvan är desto mer av bördan faller på producenterna och vice versa.

De tidigare exemplen saknar tidsdimension. Vissa ekonomer som Martin Feldstein menar att det är snedfördelningar över tiden som ger de största samhällsekonomiska förlusterna. Om sparandet är känsligare för kapitalinkomstbeskattningen än konsumtionen för arbetsinkomstbeskattningen leder en inkomstskattehöjning vid en likformig beskattning till en nedgång i sparandet och minskning i kapitalbildningen vilket i sin tur drar ned den ekonomiska tillväxten. Är det fallet är likformighet i kapitalinkomst- och arbetsinkomstbeskattningen inget eftersträvanvärt mål ens i en isolerad ekonomi.

Föreställningen om optimala skatter

"Den optimala skatten" har redan i det föregående avfärdats som ogenomförbar. Det betyder att optimal beskattning i praktiken handlar om s.k. näst bästa lösningar. Teorin om optimala skatter är också en sådan ansats. Den söker finna den skattestruktur som minimerar de samhällsekonomiska kostnaderna av beskattningen, vilka enligt det före-

gående är att hänföra till snedvridningseffekter. Teorin utgår från tre förutsättningar

- Staten skall ta in en viss summa pengar
- Konsumentpreferenser och teknologi kan specificeras
- Det finns entydiga mått på mål efter vilka olika utfall kan rangordnas så att det bästa kan väljas.

Den sistnämnda förutsättningen är viktig. I renodlad ekonomisk analys gäller kriterierna i regel produktionseffektivitet och konsumentsuveränitet. I praktiskt politiska sammanhang spelar fördelningsmål och önskemål att via skatter styra ekonomin i en riktning som avviker från den som följer av en fri prisbildning. Miljöskatter är ett aktuellt exempel.

Hur skall de varuskatter vara beskaffade som ger minst snedvridning av ekonomin? Svaret på den frågan gavs redan 1927 av Ramsey som kom fram till att de optimala varuskatterna skulle vara omvänt proportionella mot "de kompenserade priselasticiteterna". Intuitivt överensstämmer detta resultat väl med diagram 5.3. Varor med låg priselasticitet skall alltså beskattas högt och varor med hög priselasticitet lågt. Priselasticiteterna gäller den kompenserade efterfrågan. I strikt formulering erhålles varuskatterna (t_i) ur sambandet

$$\sum_{i=1}^n t_i \eta_{ik} = -\phi$$

$$k = 1, 2, \dots, n$$

där η_{ik} är den relativa förändringen i den efterfrågade kvantiteten på vara i dividerat med den relativa prisförändringen i vara k . ϕ är en parameter som bestäms av den skatt staten vill ta in⁶.

⁶Elasticiteterna är $\eta_{ik} = (\partial q_i / \partial p_i)(p_i / q_k)$. q_k anger den efterfrågade kvantiteten av vara k . Om ekonomin innehåller två varor kan de två optimala skattesatserna beräknas ur ekvationssystemet

$$\begin{aligned} t_1 \eta_{11} + t_2 \eta_{12} &= -\phi \\ t_1 \eta_{21} + t_2 \eta_{22} &= -\phi \end{aligned}$$

Även om staten kan lägga en skatt på löner räcker varuskatterna för att fylla alla villkor på en skatt som dels drar in en erforderlig summa till staten dels minimerar snedvridningen. Ramsey's resultat är dock beroende av effektivitetsmålet. Politiker har i regel också andra mål. Nykterister som är väl representerade i den svenska riksdagen skulle säkerligen stegra sig inför tanken att lågbeskatta sprit som är en mycket priskänslig vara och högbeskatta livsmedel som har motsatt egenskap. Livsmedlen har dessutom låg inkomstelasticitet. Därför skulle en sådan konsumtionsskatt också bli en extra belastning för låginkomsttagare. Finns inkomstutjämningsmål skulle det enligt t ex Stiglitz vara bättre att låta varuskatterna vara likformiga och inkomstskatten progressiv. En sådan politik kan dock vid en långt gående progressivitet bli så starkt effektivitets- och tillväxthämmande att utjämningsargumentet blir mycket svagt även för dem i de lägre inkomstskikten.

Ur teoretisk synvinkel förefaller varierade varuskatter vara den naturliga huvudhypotesen. Slemrod⁷ påpekar t ex att en likformig varuskatt minskar det relativa priset på fritid med avseende på alla varor, vilket leder till en ineffektiv fördelning av tiden mellan marknadsarbete och fritid inklusive hemarbete. Ett optimalt skattesystem menar han skulle utnyttja både substituerbarhet och komplementaritet mellan olika varor och fritid. Mycken forskning har lagts ned på att finna villkor under vilka likformiga varuskatter är optimala. En ekonomi som kännetecknas av linjära utgiftssystem är ett sådant fall. I detta system är nyttan additiv. Den totala välfärden kan alltså mätas som summan av de nyttor som är förenade med konsumtionen av olika varor eller varugrupper. Det är

Säg att η_{11} och η_{22} är -2 respektive -1 och att korspriselasticiteterna, $\eta_{12} = \eta_{21}$, är noll. Vid ett värde av ϕ på 0.4 blir $t_1 = 0.4/2 = 0.20$ och $t_2 = 0.4$. Vara 1 vars priskänslighet är dubbelt så stor som den som gäller för vara 2 blir vid optimal beskattning alltså behäftad med en skatt som är hälften av den som åsätts vara 2. Ar varorna substitut vilket, de i detta fall rimligtvis är, stiger skattesatserna och den lägre satsen ökar relativt sett mer än den högre. Ar korspriselasticiteten 0.2 blir skattesatserna 0.24 respektive 0.45. ϕ är ett mått på det totala skattetrycket. Ar värdet på detta t.ex. 0.3, faller skattesatserna i det sistnämnda exemplet till 0.18 respektive 0.34.

⁷Slemrod, Joel, *Optimal Taxation and Optimal Tax Systems*, Journal of Economic Perspectives, volume 4, Number 1, 1990.

intuitivt betraktat ett tufft villkor. Atkinson och Stiglitz⁸ har dock visat att separabiliteten mellan varugrupper inte behöver vara fullständig som i fallet med linjära utgiftssystem. Likformiga varuskatter är optimala om en allmän inkomstskatt tillämpas och utbytesförhållandet mellan varor är oberoende av arbetsutbudet. Då det sistnämnda antagandet i sin tur förutsätter att preferenserna vad gäller varukombinationer är oberoende av fritiden ter sig dock detta fundament för likformiga varuskatter inte särskilt realistiskt.

Den starkaste kritiken mot teorin för optimala skatter gäller dock tillämpbarheten. För det första kräver den en väl preciserad kunskap om marknadsstrukturen. Det är ett väl känt faktum att skattningar av priskänsligheter för ett och samma land normalt varierar starkt med avseende på modell, urval och estimationsförfarande. Svenska erfarenheter utgör inget undantag. Det är överhuvudtaget svårt att föreställa sig att relevanta priselasticiteter kan beräknas i ett land där skatterna under den period estimeringen avser inte är optimala. För det andra är ett system med starkt varierande skattesatser svårt att administrera samtidigt som det är svåröverblickbart för allmänheten. För det tredje inbjuder ett sådant system till skattearbitrage. Därtill kommer det redan påpekade faktum att skattestrukturen skulle strida mot etablerade mål i politiken. Med public choice skolans syn har således Ramseymodellen svårt att hävda sig i verkligheten; den är alltför oattraktiv för röstmaximerande politiker.

5.4 Den totala skattenivån och effektiviteten

Optimala skatter gäller strukturer, dvs skattesatsernas variation över varor och inkomstnivåer. Enligt den tidigare framställningen spelar nivån på en enskild varuskatt en betydande roll för snedfördelningskostnaden. Även om de enskilda bördorna inte kan adderas i den betydelsen att en ny snedfördelande skatt med nödvändighet ökar kostnaden för snedfördelningen är det intuitivt uppenbart att den vägda genomsnittliga varuskattens storlek och nivån på inkomstskattesatserna spelar en stor roll

⁸Atkinson, A.B and Stiglitz, J.E. *The structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency*, Journal of Public Economics, 1972.

för den samhällsekonomiska effektiviteten. Harberger⁹ visade också i en numera klassisk artikel att snedvridningseffekten av en skatteökning ökar med nivån på skattekvoten i utgångsläget. Frågan om den totala skattekilens effekter blir särskilt intressant när skatteuttaget blivit så högt att ytterligare ökningarna i skattesatserna inte längre höjer statens inkomster. Minns att i analysen av optimala varuskatter en av förutsättningarna var den att staten skulle ta in en viss summa pengar! Om detta är omöjligt blir diskussionen om optimalitet i skattesatser sekundär. Det är således av avgörande betydelse för myndigheterna i ett högskatteländ att veta på vilket läge av den s.k. lafferkurvan landet befinner sig. Enligt lafferkurvan är sambandet mellan "total skattesats" och skatteinkomst en kvadratisk funktion¹⁰. Den intressanta frågan gäller maximum av kurvan. Flera ansatser har gjorts att skatta sambandet och därmed också dess maximipunkt. Dessa blir givetvis osäkra på grund av de svårigheter att isolera ett enskilt samband i ett interdependent system som alltid föreligger och som i det närmaste är ett praktiskt olösligt problem. Före Laffer och med en klart mer sofistikerad ansats än denne hade Mirrlees¹¹ med utgångspunkt i specificerade nyttofunktioner och fördelningsfunktioner för den ekonomiska kapaciteten hos individer visat att den bästa inkomstskatten var en ickeprogressiv inkomstskatt som låg mellan 20 och 40 procent. Eftersom varuskatter och andra skatter i sista hand blir individskatter är Mirrlees' analys ett argument för dem som med hänvisning till Lafferkurvan propagerar för ett totalt sänkt skattetryck.

Skattekillen har definierats som differensen mellan ett efterfrågepris och ett utbudspris. På arbetsmarknaden motsvarar efterfrågepriset den totala kostnaden för arbetsgivaren och utbudspriset av vad arbetstagaren får i handen. Arbetsgivarens kostnad för en bruttolöneökning på 1000 kronor är i Sverige 1.314 kronor. Inkomsttagaren betalar på denna löneökning 300 eller 500 kronor i skatt. Det betyder att skattekillarna är $(614/1.314)$

⁹Harberger, Arnold C., ed., *Taxation, Resource Allocation, and Welfare* 1974.

¹⁰Med total skattesats avses ett vägt genomsnitt av alla skattesatser. Total skattekvot är ett statistiskt mått som relaterar skatteinkomster till BNP för en viss period, dvs efter det att ekonomins aktörer reagerat på skattesatserna och förändringar i dessa.

¹¹Mirrlees, James A, *An exploration in the Theory of optimal income taxation*, *Review of Economic Studies* April 1971.

= 46.7 procent för personer med 30 procents marginals katt och $(814/1.314) = 62.0$ procent för personer med 50 procents marginals katt. I verkligheten är kilarna högre än de angivna beloppen. Med en genomsnittlig kommunals katt på 31 procent och inklusive de nya egenavgifterna till sjuk- och arbetslöshetskassorna blir skattekilarna 51 respektive 63.5 procent. I bilaga 3 ingår indirekta skatter i definitionen på skattekil. Detta vidgade mått stämmer inte med den generella definition som används här och är inte heller effektiv vid en partiell analys av prisbildningen på arbetsmarknaden. Däremot kan den användas som mått på differensen mellan kostnad för arbetsgivaren och nyttan för arbetstagaren av en lönehöjning. Den är givetvis också lämplig vid empiriska studier av skatters totala effekter på tillväxt vilket är objektet för analysen i bilaga 3. I det fallet blir den vidgade skattekil helt enkelt ett uttryck för total relativ skattebörla. Oavsett definition på skattekil är en konsumtionsökning dyr sett ur arbetsgivarens synvinkel. En höginkomsttagare som ökar sin konsumtion med 1000 kronor måste motivera en kostnadsökning för arbetsgivaren på 3.600 kronor. Det är internationellt sett en mycket stor klyfta mellan marginell nytta av inkomstökningen och marginalkostnadsökningen för arbetsgivaren, inte minst med tanke på att den högsta marginals katten i Sverige inträder vid förhållandevis låga löner.

Detta kan hämma effektiviteten i ekonomin på andra vägar än dem som här diskuterats, t.ex. via en ökning av hemarbete eller stimulans av svarta marknader.

Arbets skattekil

En hög skattekil på arbetsinkomster fördyrar arbetskraften i relation till kapitalet. En höjning av arbets skattekil höjer lönsamheten i rationaliseringsinvesteringar, dvs sådana investeringar som ersätter arbetsintensiva produktionsmetoder med kapitalintensiva metoder. I en marknadsekonomi borde detta leda till en anpassning nedåt i reallönerna så att full sysselsättning nås. Investeringar hos de etablerade företagen i Sverige kom som framgick av föregående kapitel dessutom att bli särskilt gynnade av det gamla skattesystemet.

Dessa partiellt arbetsbesparande incitament bröts dock av ett antal devalveringar som i sig gynnar arbetsintensiv produktion. Därtill kom att effekten på lönebildningen under bl a 1980-talet hämmades av en stark

expansion av de icke konkurrensutsatta sektorerna. Denna utveckling har emellertid inte visat sig vara hållbar. Resultatet har blivit en kombination av hög arbetslöshet och stort budgetunderskott. En höjning av skatteklar och totalt skattetryck förefaller i detta läge vara ett vågspel med små möjligheter att lyckas. Enligt den tidigare analysen vilken empiriskt bekräftas av de anförda studierna i bilaga 3 skulle detta minska tillväxten i Sverige. Studien tyder i själva verket på att mycket vore att vinna för samhällsekonomin med en rejäl sänkning av arbetsinkomstskilarna. Risken med att hålla dessa kvar är att de totalt sett kan verka neddragande på investeringarnas omfattning och snedvrیدا deras fördelning.

Om det föreligger ett positivt samband mellan skattetryck och ineffektivitet i ekonomin blir ett högskatteländ inte attraktivt för lokalisering av industrier och annan konkurrensutsatt verksamhet. Det medför att skatteklarens positiva effekt på rationaliseringsinvesteringar uppvägs av dess negativa inverkan på expansionsinvesteringar. Tiden efter 1981/82 års devalveringar visar också att en nedvärdering av den egna valutan inte löser problemet med förnyelsen av ekonomin. Som påpekades i föregående kapitel talar det mesta för att nettoeffekten av 1980-talets devalveringar blev en neddragning av riskbenägenheten hos industriella investerare och följaktligen en konservering av industrin. Att lösa problemet genom att enbart minska kapitalskatterna räcker inte.

Höga arbetsskatteklar leder ofta till att vissa tjänstemarknader helt slås ut eftersom det finns alternativ utanför marknaden som inte tyngs av skattekostnader. Här avses hemarbete, svarta tjänster och subventionerade kommunala tjänster. Kraven på överlägsenhet hos marknadsföretaget vad gäller produktivitet blir helt enkelt för stora. Skall en köpare med 50 procents marginalskatt betala en nettolön på 70 kronor per timme till en städare går normalräkningen på ca 235 kronor per timme, administrationspålägg och skatter inräknade. Själv skall han eller hon tjäna 470 kronor extra (615 kronor inklusive arbetsgivaravgifter) för att betala förtjänsten. Kvoten mellan slutkostnaden och städarens nettolön är 6.7 (8.8), av vilket 5.4 (7.9) beror på skatter¹². Detta förhållande är inte bara ett problem vad gäller den aktuella resursfördelningen (den statiska allokeringen av produktionsfaktorer). Det har sannolikt också betydande nackdelar för produktutvecklingen på området. Ty om företag inte får

¹²Den del i arbetsgivaravgiften som ej är förmånsgrundande uppgår till 18 procentenheter. Denna del betraktas som en skatt.

möjlighet att komma in på ett område kan de inte heller via olika metoder höja produktiviteten. Aktuella skattekilrar är i den meningen en effektiv barriär för marknadsinträde. Om dessa barriärer bryts ned är det givetvis inte omöjligt att produktiviteten stiger så mycket att de gamla skattebarriärerna inte längre skulle vara oöverstigliga. Det må betonas att en sådan utveckling inte är ett starkt argument för återställande av tidigare skattesatser.

Kapitalskattekilar

Skattekillen och investerarnas riskbedömning är ett svagt belyst ämnesområde. Inte desto mindre förefaller det vara viktigt för den svenska ekonomin. Avkastningskraven växer med risken. Det exakta sambandet bestäms även för Sveriges del alltmer av en internationell kapitalmarknad. Denna har skäl att bedöma att en hög skatteandel i ett land leder till återkommande problem med konkurrenskraften. Det medför i sig att avkastningskurvan (räntans variationer med löptiden på placeringarna) ligger högt relativt omvärlden. Samtidigt kan avkastningen på riskinvesteringar förväntas få en högre variation än hos andra länder. Det gäller inte minst vid lönsamhetsbedömningen hos de globala industriföretag som söker bästa lokalisering av sina verksamheter. Till skillnad från portföljplacering låser dessa sina investeringar. Vill de dra sig ur en gjord investering är likviditeten i denna givetvis mycket lägre än i en aktieinvestering. Det är inte helt lätt att med kapitalmarknadsstatistik belysa storleken av detta problem. Den bästa kunskapskällan vore de avkastningskrav globala företag ställer på anläggningsinvesteringar i olika länder. Några få observationer från svenska företag under åttiotalet tyder på att avkastningskravet på industriinvesteringar i Tyskland var 10 procent lägre än för motsvarande investeringar i Sverige. Eftersom räntedifferensen var ca 6 procentenheter skulle det tyda på att investeringar i Sverige var förenade med en extra premie på 4 procentenheter vid risknivån i fråga. Var detta bedömningen hos investerare som väl kände till Sverige och kanske hade naturliga preferenser att investera där, hur var den då hos utländska företag? Av investeringsflöden att döma var den mycket låg.

Kapitalskattekillen är differensen mellan avkastningen på en investering före skatt och samma avkastning efter skatt. Skatten har två komponenter, dels vinstskatten i företaget dels placerarnas skatt på sin avkastning.

Denna skattekil har i Sverige förminskats under senare år och är vid en internationell jämförelse tämligen liten. Som framgår av bilaga 3 finns inga säkra skattningar av kapitalsskattekilens betydelse för tillväxt. Ånyo må påpekas att det är svårt att rycka loss enskilda samband ur ett system av relationer. I detta fall är den effektiva skattekilens åtminstone historiskt svår att beräkna. Tiden för fria kapitalrörelser har dessutom varit för kort för att tillåta några klara slutsatser från data. Kalkylmässigt är dock lätt att beräkna de avkastningskrav ett land med hög skattekil behöver för att konkurrera i investeringshänseende med ett land som har låg kapitalsskattekil. Detta gäller dock under förutsättning att skattedifferensen kommer att bestå. Då sänkningen av kapitalbeskattningen i Sverige inte är säkert bestående därför att den politiska oppositionen vill återföra den till tidigare nivå, kan inte heller en investerare med ett långsiktsperspektiv ta den som given i sina kalkyler.

5.5 Skatterna och fördelningen mellan marknads- och hemmaproduktion

En viktig slutsats i den ekonomiska beskattningsteorin är att en ny skatt eller partiellt skattelindrande åtgärd i en ekonomi där beskattningen i utgångsläget snedvridit prisrelationerna inte nödvändigtvis leder till större total börda enligt tidigare definition. Åtgärden kan mycket väl tänkas leda till en klar minskning av denna börda. Om den gällande skattestrukturen i Sverige inte är optimal utan för med sig extra stora samhällsekonomiska kostnader i form av förlorade konsumentöverskott och/eller onödigt dålig effektivitet i produktionen, skulle därför dessa brister delvis kunna rättas till med justeringar i skattesatser inklusive skatteavdrag även om dessa justeringar tillför nya snedvridningar. Denna frågeställning belyses mycket väl av en färsk studie av den danske ekonomen Peter Birch Sørensen¹³. Studien har också den fördelen att den fokuserar intresset på ett centralt problem i denna utredning. Den utgår från en ekonomi med två varugrupper, hushållstjänster samt övriga varor och tjänster. Hushållsvarorna kan produceras på en marknad eller i hemmet. Det finns

¹³Birch Sørensen, Peter, *Beskatning, Hjemmeproduktion, Markedsproduktion og Velfærd*, Economic Policy Research Unit, Handelshøjskolen i København 1993.

alltså tre produktionssektorer, vilkas produktionsfunktioner har arbetsinsats som enda produktionsfaktor. Hemma- och marknadsproducerade tjänster är perfekta substitut. Konsumentens nytta bestäms alltså av konsumtionsnivåerna på de två varugrupperna. Rörligheten vad gäller arbetskraften mellan sektorerna är fullständig. Marginalnytta och marginell produktivitet avtar med konsumtion respektive produktion av varorna. Innan vi går in på Sörensens resultat är det lätt att utifrån elementär teori inse att jämvikten på marknaderna karaktäriseras av två villkor.

- Produkten av marginell produktivitet och marginell nytta av konsumtionen skall vara densamma för de två varugrupperna. Om den vore större för den ena skulle konsumenterna må bättre av att öka konsumtionen av denna tills likheten blev uppnådd. Villkoret kan också uttryckas på följande sätt: Likhet skall råda mellan produkternas marginella substitution i konsumtionen och deras marginella transformationskvot.

Den marginella produktiviteten i hemmaproduktion av hushållstjänster skall vara densamma som i marknadsproduktionen. Eftersom varorna är identiska är de förenade med samma marginella nytta. Det andra villkoret kan därför ses som en direkt följd av det första.

Det första villkoret är den s.k. konsumentsuveräniteten. Konsumenterna avgör efter sina preferenser produktionsfördelningen i ekonomin. Det andra är ett effektivitetsvillkor. Snedvridningar spränger in kilar i dessa villkor så att resultatet blir

marginell substitutionskvot = kil 1 x marginell transformationskvot

marginell produktivitet för marknadsproducerade tjänster = kil 2 x marginell produktivitet för hemmaproducerade tjänster

Säg att en likformig varuskatt på 25 procent och en löneskatt på 40 procent införs i detta system. Det ger värdet 1 på den första skattekiln; prisrelationen är oförändrad. Denna typ av beskattning inkränker alltså inte på konsumentsuveräniteten. Däremot slår den mycket kraftigt på effektiviteten. Skattekiln blir här nämligen

$$kil2 = \frac{1+0.25}{1-0.40} = \frac{1.25}{0.60} = 2.08$$

I detta fall är i jämvikt den marginella produktiviteten vid hemmaproduktion endast hälften så hög som vid motsvarande produktion i marknaden. Skatterna favoriserar alltså här produktion i hemmet eftersom prisrelationen förändrats så att relativpriset på hemmaproduktion har fallit. Här berörs inte den välfärdseffekt som följer av att skatterna minskar den totala konsumtionen.

I Sörensens modell ingår förutom varu- och löneskatter bidrag till lön i tjänstesektorn och till konsumtion av dess varor. Dessa parametrar ändrar jämviktstvillkoren så att de endast undantagsvis inte leder till snedvridning. Det går dock inte att konstruera en sådan skatte/bidragstruktur att båda skattekilarna blir 1.¹⁴ I Sörensens modell blir lönebidrag till tjänstesektorn, lägre varuskatt på dess tjänster samt bidrag till eller skatteavdrag från konsumtion av sådana tjänster likvärdiga instrument med avseende på resursallokeringen. Därför räcker det med att undersöka den välfärdsekonomiska effekten av variationer i en av dessa. Den huvudfråga Sörensen försöker besvara är följande: Vad händer i ekonomin om ett lönebidrag införs eller förändras? Ökar eller minskar välfärden, vilken i detta fall beskrivs av en indirekt nyttofunktion för konsumenterna?

Resultatet bestäms av effekten på sysselsättningen i hushållstjänstesektorn och sektorn för övriga varor och tjänster samt av värdet på skatte- och bidragssatserna i utgångsläget. De två marknadssektorerna benämns i fortsättningen tjänste- respektive varusektorn. Sörensen finner att ett lönebidrag till tjänstesektorn visserligen ökar dennas konkurrenskraft mot hemmaproduktionen men att den också snedvrider relationen till varusektorn. Den kan dra arbetskraft från denna sektor och om varuskatten är mycket större än tjänsteskatten blir resultatet en välfärdsförlust.

Resultatet blir det motsatta om arbetsproduktiviteten i tjänstesektorn är klart högre än i hemmaproduktionen. Då kommer hushållens efterfrågan på tjänster att tillgodoses med en lägre total arbetsinsats än tidigare, vilket stimulerar sysselsättningen inom varuproduktionen. Sörensen drar slutsatsen att "den optimale tilskudssats for alle parameterkonstellationer må være positiv".

¹⁴Det finns dock ett trivialt specialfall i denna statiska modell där skattestrukturen är optimal. I detta fall är bidragen noll, varuskatterna lika samt inkomstskattesatsen negativ och av samma absoluta storlek som varuskatten; är varuskatten 25 procent av marknadspriset skall löneskatten vara - 25 procent av lönen.

Sörensen tillämpar sin modell för ett fall som är av intresse för de senaste årens svenska ekonomi. Han undersöker en liten öppen ekonomi med en inhemsk tjänstesektor med ofullkomlig konkurrens och en utlandskonkurrerande varusektor. I den förra råder arbetslöshet på grund av underefterfrågan - s.k. keynesiansk arbetslöshet. I den senare finns också arbetslöshet, vilken beror på relativt sett höga lönekostnader - s.k. klassisk arbetslöshet. Ett lönebidrag till tjänstesektorn leder till att priserna på dess produkter faller i förhållande till varupriserna vilka är internationellt bestämda. Det har i sin tur två effekter på efterfrågan, en inkomst- och en substitutionseffekt. Är priselasticiteten i tjänsteefterfrågan så stor att den mer än kompenserar den negativa inkomsteffekten kommer detta att leda till en efterfrågeökning på marknadstjänster och därigenom höja välfärden. Är priskänsligheten större än detta kritiska värde lönar det sig att höja lönebidraget tills dess arbetslösheten är eliminerad. Sörensen beräknar att det för Danmarks del skulle räcka med en priselasticitet på 0.30 för att effekten av ett lönebidrag skulle vara välfärdsfrämjande. Han antar då att den marginella inkomstelasticiteten för tjänsterna i fråga är den samma som deras andel av den totala privata konsumtionen.

Sörensens studie är ett fint exempel på att statiska jämviktsmodeller kan vara utmärkta vägvisare även när det gäller genuint praktiskt politiska problemställningar. Samtidigt är modellen med nödvändighet abstrakt och har i sina antaganden eliminerat vissa i praktiken centrala problem, t ex effekter på inkomstfördelning, anpassningstid, kapitalbildning och tillväxt, administrativa kostnader, skatteflykt etc Här skall en sådan egenskap lyftas fram. Det gäller slutsatsen att lönebidrag och skattelättnader i form av avdrag har samma effekter. Det följer av modellens konstruktion. Valet av metod påverkar inte beteendet, framför allt inte sparandet eftersom modellen är statisk. I verkligheten kan möjligheten till ett skatteavdrag från t ex inkomsten leda till större arbetsinsatser speciellt för den som ligger under en marginalskattegräns. Kopplingen till den egna ekonomin kan engagera till större rationalitet.

5.6 Sammanfattning

Av detta kapitel har framgått

- att endast en typ av skatter, klumpsummeskatter, inte leder till snedvridningar av prisrelationer
- att dessa anses vara politiskt och praktiskt genomförbara och
- att därför frågan om optimala skatter gäller näst bästa lösningar.

Kapitlet har vidare gått in på den klassiska teorin om optimala varuskatter enligt vilken skattesatserna skall variera omvänt proportionellt mot varornas kompenserade priselasticiteter. Därför kan vi inte utgå från att ett system med likformiga skatter är den bästa av tillgängliga lösningar. Det nya svenska skattesystemet kan alltså ha klara brister ur effektivitetssynvinkel helt bortsett från det dominerande problemet att den totala skattenivån är så hög att den inte bara orsakar påtagliga allokerings- och förnyelseproblem utan att den också leder till ifrågasättande av den aktuella svenska beskattningens legitimitet. Kan sektorer identifieras för vilka nuvarande system slår särskilt hårt och kan i så fall bristerna repareras utan att skada övriga sektorer? I inledningskapitlet hävdades att det med tillgänglig statistik och applicerbara skattningsmetoder är mycket svårt att med någon precision säkerställa priselasticiteter för olika varor och tjänster. Det är dock ganska uppenbart att de företag som arbetar med tjänster som också kan utföras i hemmet drabbas hårt av höga skatteklivar. Skälet är inte bara konkurrensen från hemmaproduktion utan också den förhållandevis stora tillgången till svarta tjänster. Vad gäller t ex barnomsorg finns dessutom ett utbud från offentlig sektor, vars prissättning inte är marknadsmässig. Ur den synvinkeln är Peter Birch Sörensens studie relevant. Den stimulerar till experiment med korrigeringar av de svenska skatterna vilka bygger på principen om likformighet och neutralitet.

Förändringar inom en etablerad princip för skatter bör vara väl-motiverade. Förändringar som har små möjligheter att bli bestående antingen på grund av osäkerhet om deras effekter eller till följd av en smal politisk uppbackning skapar osäkerhet hos aktörerna. Tänka resultat kan därför utebli just av detta skäl. Omställningskostnaderna är helt enkelt för dyra. Samtidigt är det också dyrt att behålla ett skattesystem intakt även om det en gång beslutats i Riksdagen med bred majoritet ifall det har uppenbara negativa effekter på ekonomin. Det har framgått att det

inte räcker med att visa att en förändring har positiva effekter på välfärden i det ideala fallet. Om de ekonomiska vinsterna av förändringar inom skattesystemet när det gäller resursallokering etc äts upp av negativa effekter vad gäller administrativa kostnader och skatteflykt skall givetvis dessa inte genomföras. Skattningar av sådana kostnader som ligger vid sidan av dem som normalt studeras inom ekonomisk teori är följaktligen viktiga vid en total kalkyl för en skatteändring.

Bilaga till kapitel 5

Arbetsmarknadsrelaterade policyförslag

Den höga arbetslösheten i Europa har gjort att ett antal regeringar som led i en sysselsättningsskapande politik sökt främja produktion av hushållstjänster framför allt genom att via avdrag i inkomstskattedeklarationen öka hushålls efterfrågan på dylika tjänster. Vi skall här gå igenom de regelverk som finns i respektive länder.

Frankrike

I början av 1992 genomdrev den dåvarande socialistiska regeringen ett lagförslag som gav varje hushåll möjlighet att i sin skattedeklaration göra avdrag för utgifter de haft under året för hemhjälp, barnpassning, städhjälp etc. Det maximalt tillåtna avdraget är 12 500 francs (50 procent av 25 000 francs). Den som har kostnader för barnpassning utanför hemmet en del av dagen får räkna in dessa i avdragsunderlaget.

Utöver denna avdragsrätt kan vissa kategorier erhålla skattereduktion. I barnfamiljer där bägge föräldrar arbetar och barnen är yngre än tre år kan ett bidrag på ytterligare 2 000 francs per månad erhållas för att täcka kostnader för att anställa barnpassning.

Personer över 70 år som har vårdnad av handikappade barn kan få slippa betala lön men måste betala in den anställdes bidrag till arbetslöshetsförsäkring och tilläggspension.

Personer över 65 år som innan lagförslaget trätt i kraft hade rätt till kostnadsfri hemhjälp betalar efter reformen en begränsad andel själv. Egenavgiften beräknas utifrån inkomst och förmögenhetsställning.

Det åligger hushållen att i deklarationen uppge namn och personnummer på anställda samt att betala arbetsgivareavgifter. Utländsk arbetskraft får anställas förutsatt att den har uppehållstillstånd.

Hushåll har inte full frihet att bestämma avtalsvillkoren. En person med mindre än sex månaders arbetslivserfarenhet har rätt till stipulerad

minmilön (26 francs per timme 1992). Köksarbete, strykning och städning skall betalas med minst 28 francs per timme medan passning av äldre eller handikappade skall betalas med 30 francs per timme.

Det har snart gått två år sedan lagen trädde i kraft. Någon allomfattande utvärdering har inte gjorts. En preliminär enkätundersökning¹⁵ tyder på att 130 000 arbetstillfällen registrerats. Av dessa 130 000 var emellertid endast 12 procent tidigare arbetslösa. 58 procent var deltidsanställda, 14 procent heltidsanställda medan resten gick på någon form av utbildning innan de tog anställning i hushållssektorn.

En tentativ slutsats som dras i undersökningen är att avdragsrätten har givit nya mindre välbärgade grupper chansen att anlita hushållshjälp. Tidigare ansågs den rätten förbehållen "höginkomsttagare" och fria yrken som utgjorde 50 procent av registerade arbetsgivare inom hushållssektorn. Andelen "mellaninkomsttagare" var 20 procent. Dess andel har nu ökat till 32 procent.

Nittio procent av dem som tar anställning i hushållssektorn är kvinnor under 40 år, 2/3 är av fransk nationalitet. Barnpassning är den mest frekventa arbetsuppgiften följt av städning. Två av tre hushållsanställda arbetar mindre än 20 timmar i veckan.

En kritik som riktades mot det ursprungliga förslaget var att det krävde omfattande pappersarbete.

Myndigheterna har tagit till sig denna kritik. I slutet av 1993 lanserade därför den nya borgerliga regeringen ett system med s.k. servicecheckar. Det rör sig om förenklade blanketter där arbetsgivaren fyller i namn och personnummer för den anställde samt timlön. Den anställde kan sedan kvittera ut beloppet i offentliga försäkringskassor. Arbetsgivarna betalar in den aktuella summan på ett särskilt clearingkonto.

Systemet skall införas på prov etappvis under 1994. Till att börja med skall det prövas i ett antal utvalda områden. Vilka dessa blir är i skrivande stund inte klart. De skall väljas ut av en parlamentriskt sammansatt kommitté. I första hand torde områden som antas ha en stor andel svart arbetskraft väljas ut.

¹⁵Se tidskriften *Actualité*, november 1993

Tyskland

Västtyskland införde 1989 ett system som till sin natur är mer restriktivt än det franska. Bakgrunden var i likhet med i Frankrike arbetsmarknadspolitisk.

Systemet stipulerar att hushåll får dra av maximalt 12 000 DM per år under vissa förutsättningar. I flerpersonhushåll skall den ena parten vara så hjälplös att han/hon är i ständig hjälp av utomstående för att klara den dagliga tillvaron. Detsamma gäller ensamstående. Vidare tillåts avdrag om det i hushållet finns två barn som ej fyllt 11 år (hos ensamstående ett barn). I de fall att två ensamstående lever ihop i gemensamt hushåll får det maximala beloppet bara utnyttjas en gång.

Det åligger arbetsgivaren att beala in det belopp som motsvarar den anställdes lagstadgade rätt till pensionsförsäkring.

Danmark

I Danmark lade regeringen i juni 1993 fram "Lov om statstilskud till hjemmeservice" (Lov nr 455). Lagförslaget har sedan fått konkret utformning i dokumentet "Bekendtgørelse om statstilskud till hjemmeservice (22 november 1993).

Som lagförslagets titel antyder baseras det danska systemet på att hushåll och andra i lagen likställda enheter kan erhålla statsbidrag vid konsumtion av ett antal i lagen angivna hushållstjänster.

Grundprincipen är att hushåll, allmännyttiga bostadsföreningar och bostadsrättsföreningar kan erhålla statsbidrag för konsumtion av hushållstjänster förutsatt att tjänsterna utföres/levereras av registrerade momspliktiga företagsenheter.

Bidrag kan erhållas vid leverans/utförande av följande aktiviteter:

- inköp av dagligvaror,
- städning,
- vinds- och takröjning,
- matlagning och syltning,
- tvätt och strykning,
- snöröjning,
- rastande av hund eller andra husdjur,
- ned- och uppackning i samband med flyttning.

Samtidigt anges explicit i lagen ett antal verksamheter som icke är bidragsgrundande.

Dessa är:

passning av barn eller andra familjemedlemmar,
matlagning och hemhjälp i anslutning till högtider eller liknande
enstaka händelser,
skorstensfejning,
undervisning,
deklarationshjälp eller juridisk rådgivning,
städning av sommarhus som hyres ut till utomstående,
reparation av datorer och andra audiovisuella hjälpmedel.

Bidrag betalas till producenten och kan utgå med 65 DKr/timme, upp till maximalt 125 arbetstimmar per kvartal från en och samma producent.

En konsument av godkända hushållstjänster äger dock rätt att utnyttja fler än en leverantör vilket betyder att det totala antalet bidragsberättigade arbetstimmar kan överstiga 125 timmar per kvartal.

Bidrag utgår till nedlagd arbetstid. Produktionskostnader såsom inköp av material och transportkostnader är icke bidragsberättigande.

Bidrag medges icke till producenter som anställer folkpensionärer eller ungdomar under 18 år om de senare arbetar mindre än 30 timmar per vecka.

Det åligger producenterna som erhåller bidragen att till myndigheter dels inkomma med uppgifter om konsumentens namn och adress, arbetets art och antal arbetstimmar, dels med av myndigheterna godkänd faktura.

6 Ekonomisk politik för tjänstesektorn

6.1 Kan tjänstesektorn absorbera arbetslösheten?

Sverige har ett allvarligt sysselsättningsproblem. Den totala arbetslösheten har nått nivåer som tidigare varit associerade med extrema lågkonjunkturer. Situationen är särskilt illavarslande med tanke på att omsättningen bland gruppen arbetslösa minskat kraftigt under senare år. Andelen långtidsarbetslösa har med andra ord ökat oroväckande mycket. Det finns påtagliga risker att arbetslösheten fortsätter att vara hög även om tillväxten i den svenska ekonomin lyfts upp väsentligt jämfört med den som kännetecknat de senaste 20 åren. I kapitel 2 skisserades ett framtidsperspektiv med en industriledd höjning av tillväxten i BNP till 3 procent per år under 10 år. Med trenderna mot fortsatt automatisering inom processindustrierna och starkt ökad robotisering av den övriga industrin kommer antalet anställda inom industrianläggningarna att falla även om produktionstillväxten är hög. Däremot kommer industrirelaterade tjänster att växa oavsett om dessa finns registrerade hos industri- eller tjänsteföretag. I framtidsperspektivet där industriproduktionen ökar med fyra procent per år kommer industrisfären, industrin inklusive industrirelaterade tjänster, höja sin sysselsättning med ca 200 000 personer under 10 år. Det löser inte arbetslöshetsproblemet i synnerhet inte som en överföring av offentliga tjänster till den privata sektorn åtminstone i ett inledningskede leder till en minskad sysselsättningsintensitet inom områdena i fråga.

Goda marknadsutsikter

Givetvis finns betydande möjligheter till autonom tillväxt inom flera tjänstesektorer. Inom finanssektorn är t.ex. OM ett fint exempel på ett nystartat företag som skapat sig en internationell plattform. Det tog ungefär fem år. Expansionen utomlands leder emellertid till ökad sysselsättning där och inte i Sverige. Tendensen inom finanssektorn som

helhet är en kombination av stark tillväxt och stor bantning av personalintensiteten i organisationerna. Denna rationalisering går huvudsakligen ut över s.k. rutinpersonal. Konsulttjänsterna blir mer och mer internationella och Sverige har hittills varit framgångsrikt. I kapitel 2 påpekades emellertid att många av dessa tjänster har sin legitimitet i den nära relationen till varuproduktion. Utan en bred industriell bas försvagas dessa företags möjligheter påtagligt. Turistnäringen är också en potentiell uppsugare av arbetsutbudet. Sektorn är mycket arbetsintensiv och har dessutom fördelen att kunna verka på områden där övriga sektorer är relativt små. Sjuk- och hälsovård har goda möjligheter att i framtiden bli en stor exportör av tjänster. Sverige anses ha hög kompetens på området samtidigt som sektorns komparativa kostnader uppenbarligen är låga. Sektorn är i genomsnitt klart arbetsintensiv men har delsektorer med högt maskinkapital per anställd. Trots goda marknadsutsikter kommer den autonoma tillväxten inom dessa tjänstesektorer att under de närmaste åren väga ganska lätt i den samhällsekonomiska kalkylen.

Varaktig arbetslöshet ett prisbildningsproblem

Nu kan någon med all rätt fråga vad dessa kalkyler egentligen har att göra med arbetslösheten, dvs. utbudsöverskottet på arbetskraft. Råder brist på balans mellan utbud och efterfrågan på en marknad skall ju denna normalt elimineras genom anpassning av priserna, låt vara att den moderna pristeorin kan visa exempel på marknadsegenskaper som förhindrar stabila jämviktspriser. Den svenska arbetsmarknaden tycks emellertid inte ha dessa egenskaper av mer eller mindre snabb anpassning till förskjutningar i utbud och efterfrågan inom olika sektorer av ekonomin. Problemen har dolts av en mycket snabb expansion i sysselsättningen inom den offentliga sektorn under perioden 1960-90. När denna sektor på grund av synnerligen allvarliga finansieringsproblem inte längre kunde fungera som uppsugare av arbetskraft av skilda slag kom problemen i dagen med extra kraft eftersom den privata sektorn samtidigt befann sig i akut kris.

6.2 Allmänna hinder för effektiv prisbildning på arbete och tjänster

Orsakerna till bristen på flexibilitet i arbetsmarknaden är av mångskiftande slag.

För det första fanns tills för några år sedan en mycket långvarig tradition av consensus i de centraliserade avtalsförhandlingarna rörande låglönesatsningar. Trots att en del av ambitionerna motverkades av löneglidningen är skillnaden vad gäller timlöner mellan hög- och låglöneverksamheter mycket liten jämfört med förhållandena i andra industriländer. Skillnaderna i lön mellan olika yrkeskategorier är också relativt liten. Den komparativa kostnaden för en civilingenjör är påfallande låg om jämförelsen görs med t.ex. USA, Tyskland, Frankrike och Storbritannien.¹ En solidarisk lönepolitik leder i regel till lägre genomsnittslöner än ett lönesystem som tillåter snabb anpassning i relativlönerna till produktiviteten. I Sverige har anpassningen i genomsnittslönerna gått via devalveringar av kronan. Det har varit en dyrbar väg eftersom den tenderat höja kapitalkostnaderna. En höjning av kapitalkostnaderna leder visserligen till en fördel för arbetsintensiva metoder men genom den negativa effekten på expansioninvesteringar och satsningar på nya produkt/marknadsområden har sannolikt totaleffekten varit negativ för efterfrågan på arbetskraft.

Vidare har arbetsmarknadsreglerande lagar tenderat höja risken i nyanställningar för småföretagen. Hög risk betyder ökade kostnader. Detta anses vara en av orsakerna bakom det faktum att små företag i Sverige sällan blir stora.

Hög skattekvot sänker arbetsutbud

Beskattningens och socialförsäkringens utformning ligger av mycket att döma bakom den bristande funktionen på arbetsmarknaderna. Det

¹ Med komparativa kostnader avses här kvoten för Sverige mellan genomsnittslönen för en civilingenjör och den genomsnittliga lönen för en industriarbetare dividerat med motsvarande kvot för andra länder. Är kvoten för Sverige 2 medan den är 3 för genomsnittet av övriga OECD-länder är de komparativa kostnaderna för användning av civilingenjörer i Sverige 2/3 förutsatt att deras produktivitet är lika stor som produktiviteten hos civilingenjörer i andra länder.

svenska skatteuttaget har länge legat över 50 procent av BNP; med tanke på de framtida åtaganden som ligger i ett budgetunderskott är det för närvarande bortemot 15 procentenheter högre än detta tal. En hög skattekvot påverkar i sista hand arbetsutbudet ty i vilken dräkt skatteuttagen än kläds kommer de att sänka relativpriset på fritid inklusive tid för hemarbete. Arbetsskattekilen är dock av särskilt intresse. Skattekil definieras generellt som differensen mellan utbudspris och efterfrågepris. På arbetsmarknaden är kilen följaktligen den summa som går bort i form av arbetsgivaravgifter (inklusive egenavgifter till sjuk- och arbetslöshetskassorna) och inkomstskatt. Den anges ofta som procent av summan av bruttolön och arbetsgivaravgifter. Ibland uttrycks den som kvoten mellan kostnaden för arbetsgivaren och nettolönen för arbetstagaren. Det kan diskuteras om enbart löneskatten på ca 18 procent eller om hela arbetsgivaravgiften skall ingå i kilen. Här har antagits att löntagaren vid ett tillskott i bruttolönen inte förbinder den ökade arbetsgivaravgiften med en disponibel förmån. I alla händelser är den en kostnad för företagaren. Däremot ingår här inte indirekta skatter i definitionen av arbetsskattekil. Skälet är helt enkelt att dessa skatter inte anses påverka arbetsutbudet direkt och därför inte heller är av intresse vid en partiell analys av de snedvridningseffekter på arbetsmarknaden som inkomstskatt och arbetsgivaravgifter medför. Indirekt påverkar de dock även arbetsmarknaden.

Arbetsskattekilar minskar alltså arbetsutbudet via sänkt relativpris på fritid. I Sverige har höga arbetsskattekilar också en direkt effekt på småföretag och nyföretagande. Det beror på att de numera låga kapital-skattekilarna i Sverige endast delvis kan utnyttjas av fåmansbolag. På marginalen beskattas kapitalinkomster i dessa företag som arbetsinkomster och i praktiken ofta med 50 procents marginalskatt. Dessa särregler är avsedda att förhindra arbitrage mellan arbets- och kapitalinkomster. Den viktigaste effekten kan i stället bli en extra beskattning av särskilt riskfyllda investeringar.

Höga skattekil på arbete minskar tillväxt

I bilaga 3 redovisas studier som tydligt uppvisar ett negativt samband mellan arbetsskattekilar och ekonomisk tillväxt. Enligt dessa förväntas ett land med 10 procents högre arbetsskattekil än genomsnittet för OECD-länder få en halv procents lägre tillväxt per år än detta genomsnitt.

Används offentliga utgifter eller offentlig konsumtion som mått på det implicita skattestrycket framstår den negativa effekten av en hög skattekvot (stor offentlig sektor) ännu tydligare. Enligt de resultaten kommer ett land med offentliga utgifter som motsvarar 50 procent av BNP att i längden ha en årlig tillväxt i ekonomin som är 1.5 procent lägre än ett land vars utgiftskvot är 40 procent. Enligt en bokstavlig tolkning av detta samband skulle Sverige på grund av höga relativa offentliga utgifter ha en årlig tillväxt som är drygt 4 procent lägre än vad som vore rimligt om landet hade samma utgiftskvot som genomsnittet av EU's medlemsländer. Precisionen i skattningarna av dessa samband är inte tillräckligt stor för att tillåta sådana exakta slutsatser som detta men de stärker onekligen de från den ekonomiska teorin utvecklade hypoteserna om att skatters snedvridningseffekter växer med det totala relativa skatteuttaget. För Sveriges del behöver inte estimaten vara en underskattning. Sambandet mellan tillväxttakt och skattekvot har i skattningarna antagits vara linjärt. I verkligheten talar mycket för att minskningen i tillväxttakten kan bli extra hög om skattekvoten och de offentliga utgifterna höjs vid höga relativa nivåer. Om ett sådant icke linjärt samband vore reversibelt skulle Sverige tjäna mer än normalt vid en sänkning av utgiftstrycket från nuvarande nivåer.

Dyrt att arbeta

Det är inte bara nivån på skatterna och beskattningens utformning som påverkar arbetsutbudet. Skatternas användning kan också ha en direkt inverkan. En stor del av statens budget avser utbetalningar av bidrag och försäkringar. Gällande regler och tillämpningen av dessa har medfört en hög alternativkostnad för arbete. Ett aktuellt exempel är ersättningsreglerna vid arbetslöshet. Enligt riksdagens revisorer fungerar förmånsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen på ett otillfredsställande sätt. Utför-säkringsgarantin har i den arbetsmarknadspolitiska tillämpningen blivit "ovillkorlig". Incitamenten för arbetslösa att ta arbeten av tillfällig karaktär är mycket små. De ekonomiska villkoren vid arbetslöshet ter sig många gånger bättre än vid arbete.

Företeelser av detta slag har bidragit till att skära av arbetsutbudet vid nivåer som om jämförelsen är t.ex. genomsnittliga industriarbetarlöner i EU ter sig mycket höga. För hög blir nivån om den inte motsvarar den marginella produktiviteten vid full sysselsättningen. Ju högre den är i

förhållande till detta tal desto större blir arbetslösheten. Risken är att arbetslösheten med denna typ av arbetsutbud riskerar att permanentas på hög och under en tid växande nivå. Det inträffar om "höglönessektorerna" expanderar genom så stor produktivitetsökning att de minskar sin arbetsstyrka. Om utförsäkringen skulle fungera som för närvarande skulle en växande skara arbetslösa lyfta relativt sett mycket stora arbetslöshetsersättningar. Eftersom detta kommer att medföra ett mycket starkt extra utgiftstryck på statsbudgeten är systemet i längden ohållbart. I själva verket har det läget redan nåtts.

6.3 Skattekilarna och tjänstesektorn

Effektivitet versus politisk logik

I kapitel 5 visades att alla tillämpbara former av beskattning hämmar effektiviteten i samhällsekonomin. Teorin för optimala skatter anger vägar att maximalt mildra snedvridningseffekterna. Som framgått av kapitlet leder den till den allmänna slutsatsen för varuskatter att skattesatserna skall vara omvänt proportionella mot varornas "egenelasticiteter". Det betyder att en vara som lätt låter sig ersättas av andra varor i konsumtionen skall lågbeskattas medan nödvändighetsvaror som enligt definition har motsatt egenskap skall högbeskattas. Detta resultat har dock inte alltid tett sig politiskt smakfullt. Att sätta låga skatter på lyxvaror och högbeskatta livsmedel har stridit mot den "politiska logiken". Det är en paroll det är svårt att gå till val på för alla partier. Samtidigt är det uppenbart att metoden är den ur effektivitetssynvinkel teoretiskt optimala. Nu omfattar inte den rena beskattningsteorin praktiska aspekter som administrationskostnader för beskattningen och skatteflykt av skilda slag. Det har också visat vara svårt att på ett entydigt sätt inkorporera rättvisaspekter i den ekonomiska teorin för beskattning. Utformningen av verklighetens skattesystem har därför i hög grad baserats på faktorer som inte behandlas av teorin.

Likformigt syfte, olikformig praktik

Den svenska reformen från 1990 är därvidlag inget undantag. Dess syfte var framför allt att skapa enkelhet i hanteringen och överskådlighet för

skattebetalarna. Dessutom ville reformatörerna skära av de i vissa fall extremt höga marginaleffekterna i beskattningen. Resultatet skulle åstadkommas med få och låga skattesatser vilka skulle tillämpas på breda skattebaser. Neutralitet och likformighet var paradorden. Sålunda skulle kapital- och arbetsinkomster beskattas lika. Dessa principer kunde inte ens från starten strikt följas. Inkomstskatten blev inte likformig utan innehöll två marginalsattesatser, kommunalskattesatsen och denna sats plus 20 procentenheter i statlig inkomstskatt på inkomster över en viss nivå. Kapitalinkomstskatten liksom företagsvinstskatten blev 30 procent. Därför rådde inte neutralitet mellan de två inkomstlagen för de i sammanhanget relevanta inkomstklasserna. Därefter har kapitalinkomstskatterna sänkts kraftigt. Skälet var att neutralitetsprincipen var orealistisk. I ett högskatteland kan inte arbetsinkomster och kapitalinkomster vara lika höga. Arbetskraften är trögrörlig medan kapitalet på en fri internationell kapitalmarknad rör sig blixtnabbt. Därför är s.k. skattearbitrage mellan arbete och kapital inom ett land av ringa betydelse jämfört med det arbitrage som uppstår om kapitalkostnaderna vid samma risk är olika mellan länder. Även momsens har splittrats på två skattesatser. Då livsmedelskonsumtionen är lägst beskattad går differentieringen på tvären mot principen om optimala varuskatter. Därtill kommer att vissa verksamheter t.ex. banker, finans- och försäkringsbolag är momsbefriade.

Skattekillen bestämmer handikappet

Det är mycket lätt att sympatisera med den skattereformens ursprungliga intentioner. De har dock den uppenbara svagheten i Sverige att den likformiga beskattningen skulle tillämpas vid ett extremt högt totalt skatteuttag i förhållande till BNP. Vid denna höga skatteintensitet framträder avvikelserna från de effektivitetsmässigt bästa skattesatserna extra tydligt.

Detta förhållande kan enkelt beskrivas med utgångspunkt i produktivitetsskraven på en obeskattad verksamhet i förhållande till en som är beskattad. I jämvikt kommer denna relation att vara

$$\frac{\text{marginell produktivitet i beskattad sektor}}{\text{marginell produktivitet i obeskattad sektor}} = \text{skattekil}$$

Konsulter och hushållstjänsteföretag i kläm

Om exempelvis skattekilen är 2 måste den beskattade sektorn ha minst dubbelt så hög marginell produktivitet som den obeskattade för att kunna konkurrera om efterfrågetillskott på en produkt. Detta villkor skapar praktiska problem i Sverige huvudsakligen inom två områden, nämligen

- konkurrensen mellan fristående företag och interna tjänster i koncerner som inte är momsregistrerade
- konkurrensen mellan marknadsföretag och obeskattade tjänster inom hushållstjänstesektorn

I det första fallet hindrar olikheter i beskattningen dels en rationell uppdelning av verksamheter i fristående bolag - varför skall t.ex. bankkoncerner öka kostnaderna genom att organisera sig så att viss interndebitering blir momsbelagd? - dels ett rationellt utnyttjande av fristående konsulter och tjänsteproducenter överhuvud taget. Detta kan bli starkt hämmande för en utveckling mot fristående men samverkande specialistföretag, vilket om "outsourcing" eller externalisering är så betydelsefullt som ofta hävdas i managementlitteratur skulle få påtagligt negativa konsekvenser för samhällsekonomin.

I det andra fallet gäller det tjänsteföretags eller enskilda personers utbud av vita, dvs. beskattade, tjänster till hushåll i konkurrens med hushållens egen produktion och utbud av svarta tjänster. På vissa områden, huvudsakligen vårdtjänster, finns också ett kommunalt utbud där prissättningsprinciperna kan avvika väsentligt från marknadsprissättning. Vad gäller varuutbud är vanligen inte ens mycket stora skattekil ett konkurrensproblem. Produktivitetsskillnaderna är här oöverstigliga även för de driftigaste individer. "Ingen producerar av skatteskal sin egen

Volvo eller TV-apparat" beskrev en känd ekonom situationen. När det gäller tjänster är läget ett annat. Här är produktivitetsskillnaderna beskedliga jämfört med förhållandena på varuområdet. Det gäller i synnerhet olikheterna i detta avseende mellan svart och vitt utbud.

Val av tjänsteleverantör: en kalkyl

Situationen åskådliggörs med utgångspunkt i två kalkylsituationer för ett hushåll. Den ena avser valet mellan svart och vitt utbud. Den andra gäller valet mellan hemproduktion och köpta tjänster. Antag att den svarta timkostnaden motsvarar bruttolönen i den vita tjänsten och att denna för överskådlighetens skull sätts till 100 kronor per timme. Vi erhåller följande kalkyl:

Tabell 6.1 Svart eller vitt - en fråga om skattekil

	svart utbud	vitt utbud
bruttolön	100	100
arbetsgivaravgift	-	45
moms	-	36
total kostnad	100	181

I arbetsgivaravgiften ingår semesterersättning och vissa försäkringar. I detta fall måste produktiviteten vara 81 procent högre hos den vita tjänsten för att den skall bli konkurrenskraftig med den svarta. Den kil - må den kallas påläggskil - som här slagits mellan de två tjänsterna är dock endast till 67 procent av bruttolönen en skattekil; 54 procent om endast 18 procentenheter av arbetsgivaravgiften betraktas som skatt. Jfr kapitel 5. Situationen förbättras för den vita tjänsten om personen i fråga anställs av hushållet. Då försvinner momsen och påläggskilen stannar vid 1,45. Är den som utför tjänsten i stället anställd i ett företag kommer ett administrationspålägg på notan. Om detta är 30 procent på 145 kronor stiger påläggskilen till 2,36. Det är rimligt att anta att företagsformen inte skulle uppstå om den inte ledde till en produktivitetsökning som översteg administrationskostnaden.

I valet mellan egen produktion eller köpta tjänster gäller jämviktsvillkoret

hushållets krävda alternativinkomst per timme = k x pris per timme för köpt tjänst

där k är tidsåtgången för ett visst arbete, t.ex. målning av ett rum, för den professionelle målaren i relation till tidsåtgången för hushållet. Faktorn k är med andra ord det inverterade värdet av målarens produktivitet i målning relaterad till hushållets. Säg att denna faktor är ½. Då blir alternativlönen 50 kronor om den köpta tjänsten är svart. Alternativlönen är en nettolön. Den motsvarar en bruttolön på 100 kronor per timme och en kostnad för arbetsgivaren på minst 131 kronor per timme. Köparen av tjänsten måste alltså vara 31 procent mer produktiv i sitt arbete än målaren i sitt. Denna relation gäller alltså en svart tjänst. För en vit tjänst blir motsvarande relation 2.4. Sambandet mellan produktivetsrelationer visas i nedanstående tabell, som förutsätter 50 procents marginals katt hos köparen samt 100 kronor i bruttolön och i svart kostnad.

Tabell 6.2 Bara högproduktiva kan köpa vit tjänst

k	alternativlön vid svart köp	alternativlön vid vitt köp	produktivetsrelation svart	produktivetsrelation vit
1	100	181	2,6	4,7
0,75	75	136	2,0	3,6
0,50	50	91	1,3	2,4
0,25	25	45	0,6	1,2

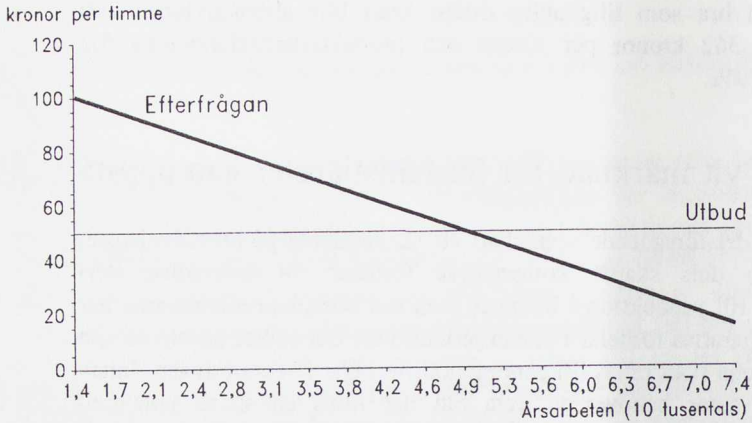
Produktiviteten hos målare och andra hantverkare torde normalt vara mer än fyra gånger högre än hos hushåll med andra yrken som inkomstkälla. Därför är i dessa fall hemproduktion en olönsam affär även om tjänsten är vit. Vita tjänster är dock föga konkurrenskraftiga vad gäller hantverksjobb eftersom de svarta jobben utförs av professionella yrkesmän som bär med sig den produktivetsutveckling de tillgodogjort sig på reguljära marknader. Situationen för andra hushållstjänster är en annan vad beträffar produktiviteten. Vad gäller städning och matlagning torde produktivitetsskillnaderna vara klart mindre än för hantverksarbeten. I vård av barn torde de flesta hushåll anse sig överlägsna externa krafter.

Det leder till mycket höga produktivetsrelationer. Anser sig hushållet dubbelt så bra som tillgänglig extern kraft blir alternativlönen 200 respektive 362 kronor per timme och produktivetsrelationerna 5,2 respektive 9½.

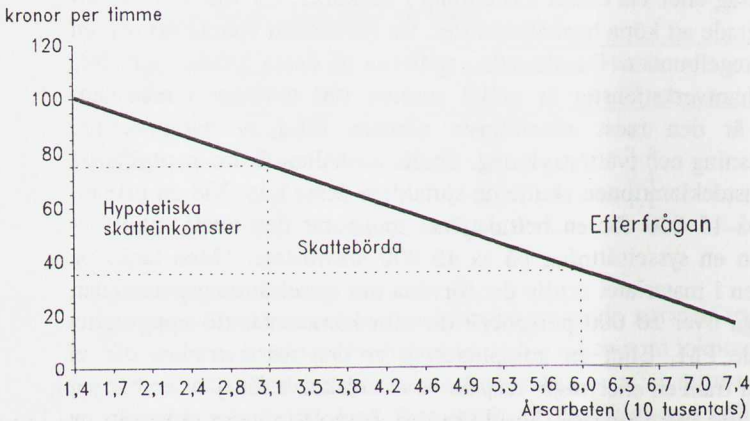
6.4 En vit marknad för hushållstjänster kan uppstå

Det är av det föregående uppenbart att skattekilarna på hushållstjänstemarknaden dels skapar komparativa fördelar för svartarbete dels stimulerar till produktion i hemmet även om hushållsmedlemmarna har klara komparativa fördelar i annan produktion. Det ställer problemet om förhållandena skall rättas till genom modifieringar i beskattningen. Innan detta analyseras behöver vi veta om det finns en sådan potentiell efterfrågan och ett sådant potentiellt utbud på hushållstjänster att det är värt mödan att göra skatteexperiment. I kapitel 2 ges ett positivt svar på båda frågorna. Svaren baseras på en omfattande intervjuundersökning med 3000 hushåll. Se också bilaga 2. Av denna framgår att 1.1 miljoner personer är beredda att ta arbete inom hushållssektorn antingen genom tjänsteföretag eller via direkt anställning i hushållet. Ca 900 000 hushåll är intresserade att köpa hushållstjänster, tre fjärdedelar sporadiskt och en fjärdedel regelbundet. De aktuella utgifterna på dessa tjänster som inte omfattar hantverkstjänster är enligt studien 100 miljoner i månaden. Städning är den mest efterfrågade tjänsten följd av barnpassning, fönsterputsning och tvätt/strykning. Skulle hushållen få dra av utgifterna vid inkomstdeklarationen skulle de sjufaldiga dessa köp. Vid en månadskostnad på 15 000 för en heltidstjänst motsvarar den totala utgiftsbenägenheten en sysselsättning på ca 45 000 årsarbetare. "Med tanke på spridningen i materialet skulle det förvåna om sysselsättningspotentialen skulle ligga över 20 000 personer" var min kommentar till uppgifterna i refererade PM. Efter en komplettering av den första studien där vi försökte få fram en efterfråge- respektive utbudskurva för tjänsten har jag delvis ändrat uppfattning. Resultatet av kompletteringen framgår av nedanstående figur.

Figur 6.1 Utbud och efterfrågan på städtjänster



Figur 6.2 Effekten av beskattningen på städtjänster



Kraftiga sysselsättningseffekter

Vid ett pris på 50 kronor skulle efterfrågan på städning motsvara 49 000 helårsarbeten. Utbudet vid detta pris räcker ledigt till att tillfredsställa denna efterfrågan. Det är intressant att konstatera att betalningsvilligheten enligt intervjuerna stigit märkbart sedan första intervjutillfället. Denna iakttagelse kan givetvis avfärdas med hänvisning till den allmänna osäkerheten i data av denna typ. Enligt projektledaren torde det röra sig om en attitydförändring till tjänsterna i fråga som följt av den debatt som uppstod efter publiceringen av de första resultaten. Även om efterfråge- och utbudssambanden som de kommer till uttryck i figuren måste tas med stor försiktighet, står det dock klart av alla övriga uppgifter att marknaden för hushållstjänster har en framtida potential. Någon lösning av det totala arbetslöshetsproblemet kommer dock utvecklingen på området inte att medföra ens vid mycket stor stimulans av marknaden. Det finns dock andra skäl att överväga sådan åtgärder.

Utbudspriset på 50 kronor avser enligt den tolkning som ges i kapitel 4 på samma rad som kapitel bruttolön. Inklusive löneskatt och moms blir kostnaden per timme ca 75 kronor. Nettolönen är 35 kronor. Med dessa uppgifter kan det förlorade konsumentöverskott skatterna ger upphov till kalkyleras till 790 miljoner kronor per år.²

6.5 En svart marknad ett dåligt substitut till en fungerande vit

Nu har den svarta marknaden till en del reducerat denna dödviktskostnad i beskattningen. Problemet är emellertid att den gör det på ett ofullständigt sätt.

Svart produktion är från marknadssynpunkt förenad med två problem

²Kalkylen är $(40 \times 22\,000 \times 1800) / 2$, där 40 är den prisökning som följer av skatterna, 22000 den minskning i efterfrågad kvantitet som följer av prisökningen och 1800 beräknat antal arbetstimmar per år. Även om materialet är riktigt ger kalkylen en överskattning eftersom efterfrågekurvan inte strikt representerar den kompenserade efterfrågan som definierades i kapitel 5. Betraktas 50 kronor som nettolön ökar dödviktsförlusten, då priselasticiteten växer med prisnivån.

- den är ineffektiv
- den har liten eller ingen produktutveckling

Effektivitetsproblemet beror huvudsakligen på informationsbrister. Den svarta marknaden kan inte utnyttja naturliga informationsvägar varför marknaden totala transaktionskostnader i regel blir stora. Företagarna kan inte annonsera ut sina tjänster på annat sätt än via kryptiska meddelanden i dagstidningarna. Inga facktidningar gör marknadsöversikter med pris- och kvalitetsjämförelser och möjligheterna att få rättelse för dåligt utfört arbete är obetydliga. Därmed är inte sagt att mun till mun metoden inte fungerat hyfsat som informationsmedel inom begränsade områden och grupper. Den svarta marknaden är helt beroende av produktutvecklingen inom den vita. På tjänstesidan uppstår utvecklingsproblem i första hand därför att under andra förhållanden naturliga förtagsbildningar inte uppstår och att samarbetsformer av skilda slag avsevärt försvåras. Trots bristen på effektivitet i den svarta sektorn är det svårt för vita företag att bryta in. Som framgått av tabellerna över skattekilarnas effekter blir initialkostnaderna prohibitivt stora. Därför uppstår heller ingen utvecklingsprocess. Det stora problemet gäller alltså inte den statiska effektiviteten utan skattekilarnas utvecklingsbromsar.

6.6 Skattelättnaders effekter på marknaden för hushållstjänster

Den som skall neutralisera skattereglernas snedvridningseffekter på hushållstjänstesektorns måste det föregående lösa två uppgifter

- att göra vit produktion konkurrenskraftig mot svart
- att minska skattekilarna mellan hemproduktion och marknadsproduktion

Till spelets regler hör att svart arbete och hemarbete av skilda skäl inte låter sig beskattas. Alltså måste skattesatserna i hushållstjänstesektorns transaktioner sänkas. Det kan ske på två sätt:

- via bidrag, vilka kan ses som en negativ skatt eller
- genom sänkning av de positiva skattesatserna för köpare och säljare av tjänsterna

Det finns en klar fördel med bidrag. De medför inte förändringar i skattereglerna; stabilitet i styrsystem har ett egenvärde. Det kan också upplevas som mer rättvist än t ex ett kostnadsavdrag mot inkomsterna vid inkomstdeklarationen. Nackdelen med bidrag är bristen på koppling till den egna verksamheten. Bidraget blir en gåva och med tiden en rättighet. Det stimulerar inte till extra insatser. Bidragsfusk lär dessutom vara lika vanligt som skattesmitning. Erfarenheten tyder också på att att bidragssystem tenderar dra upp kostnadsnivån.

Den andra vägen till minskade skatteklilar kan principiellt gå via sänkning av moms och arbetsgivaravgifter eller genom avdrag på inkomstskatten. Dessa former av skattelättnader kan användas var för sig eller i kombination. Inkomstskatteavdraget³ är dock enligt tabellerna 6.1 och 6.2 det mest effektiva av de tre. Om ett hushåll får göra avdrag för kostnaden inklusive momsen för den köpta tjänsten i tabell 6.1 blir skattelindringen och kostnaderna $181/2 = 90.5$ kronor för den som har 50 procents marginalskatt. För hushåll med 30 procents marginalskatt blir skattelindringen 54.3 kronor och kostnaden 126.7 kronor. Det senare hushållet tjänar alltså fortfarande på att köpa svart tjänst förutsatt att effektiviteten i den svarta arbetet är lika stort som i det vita.

Säg att köparen slipper betala moms. Kvar står en timkostnad på 145 kronor. Genom kostnadsavdraget i deklarationen kommer nu hushållet med 30 procents marginalskatt ner på 101.50 kronor i nettokostnad. Fortfarande är dock den svarta tjänsten billigare. Om moraltröskeln är lägre än 1.50 per timme återstår att också minska löneskatten. Hade utjämnningen lösts med bidrag hade båda klasserna av hushåll fått ett tillskott på 81 kronor per timme.

Skattelättnaderna sänker produktivetskraven på det tjänsteköpande hushållet. I det fall då kostnaderna inklusive moms får dras av vid inkomstdeklarationen erhålls följande samband mellan k-faktorn och produktivetskravet på hushållet.

³Med inkomstskatteavdrag avses den minskning i skatten som följer av att en kostnad får dras av mot inkomsten i inkomstdeklarationen.

Tabell 6.3 Produktivetskrav efter inkomstskatteavdrag

k	50%	30%
1	1.3	1.7
0.75	1.0	1.2
0.50	0.7	0.8
0.25	0.3	0.4

Här har det något bisarra resultatet nåtts att produktivetskravet är lägre för hög- än för låginkomsttagare. Det följer av olikheterna i marginalsatt. Den väsentliga förändringen är dock att hushållet med 30 procents marginalsatt nu kan köpa vita tjänster under rimliga förutsättningar. Antag att en verkstadsarbetare skall måla sitt hus. Om målaren vid samma kvalitet gör jobbet dubbelt så snabbt som verkstadsarbetaren lönar det sig för denne att utnyttja målaren även om han endast har 80 procent av målarens timlön. Momsbefrias tjänsterna faller givetvis produktivetskraven ytterligare för de tjänsteköpande hushållen.

Kalkylförutsättningar

När köp av hushållstjänster förenas med vissa skattelättnader minskas i första steget statens skatteinkomster. Åtgärden leder dock med nödvändighet också till nya skatteinkomster. Nettoeffekten beror av flera omständigheter. För att belysa dessa skall jag utgå från två situationer: A) anställning av person i hushållet och B) köp av momsbelagd tjänst. Följande förutsättningar gäller för analysen.

- Bruttolönen för den som levererar tjänsten normeras i båda fallen till 100 kronor per timme.
- Arbetsgivaravgiften inklusive personliga förmåner är 45 procent av bruttolönen.
- Hushållets timinkomst är 200 kronor per timme
- Dess marginalsatt är 50 procent.
- När hushållet köper en hushållstjänst minskar det sin konsumtion av övriga varor med samma belopp. Marginalnyttan av tjänsteköpet anses alltså vara större än av övrig konsumtion eller sparande. Momsen som pålägg betraktad är 25 procent.

- Den som utför tjänsten var tidigare antingen arbetslös eller verksam inom den svarta marknaden.
- Inga administrationspålägg finns i serviceföretagets kostnadskalkyl; bildandet av företag förutsätts ge sådana produktivitet fördelar att de uppväger tillkommande kostnader.
- k-värdet är 1 vilket betyder att hushållet är lika produktivt när det gäller att utföra hemarbetet i fråga som säljaren av tjänsten.

Fall 1: Inkomstskatteavdrag

I första exemplet studeras effekten av att tjänsteköpen får dras av i hushållets inkomstdeklaration. Resultatet framgår av tabell 6.4

Tabell 6.4 Primära effekter av inkomstskatteavdrag vid köp av hushållstjänster

Skatteslag	A	B
<i>köpare</i>		
inkomstskatt	- 72.5	-90.5
moms på egen konsumtion	- 14.5	-18.1
totalt	- 87	-108.6
<i>säljare</i>		
inkomstskatt	30	30
arbetsgivaravgift	31	31
moms på försäljning		36
totalt	61	97
nettoeffekt	-26	-11.6

Anm. I fall A är det köparen som skall betala arbetsgivaravgiften. För jämförbarhetens skull har uppgiften likväl satts under säljaren.

I dessa fall uppstår en primär negativ inkomsteffekt för staten på 26 respektive 11 procent av bruttolönen. När hushållet anlitar utomstående frigörs tid till fritid eller arbete. Antag att hushållet betalar hela tjänsten med ökat utbud. Det kommer då att hålla sin konsumtion av övriga varor och tjänster oförändrad. Staten förlorar nu varken moms eller inkomstskatt utan erhåller i stället extra arbetsgivaravgifter på $0.31 \times 145 = 45$ respektive $0.31 \times 181 = 56$. Resultatet blir en lysande affär för statskassan. Nu är detta ett inte särdeles realistiskt alternativ men exemplet visar att det primära underskottet kan elimineras bara utbudsökningen av marknadsarbete från det tjänsteköpande hushållet ökar tillräckligt mycket. För att i fall A skapa marginell budgetbalans för

staten behöver hushållet dra in 28.5 kronor. Detta motsvarar i extra arbetstid 8.5 minuter per timme köpt tjänst.⁴

Fall 2: Total skatteamnesti

Låt oss nu undersöka situationen vid "total skatteamnesti". Det betyder här att köparen

- slipper betala moms och löneskatten i arbetsgivaravgiften samt
- får liksom tidigare full avdragsrätt för sina utgifter som nu är $181 - 36 - 18 = 127$.

Att anställa eller köpa tjänst från företag blir nu lika i beskattningshänseende. Fallen A och B är alltså identiska. Skattealkylen blir nu följande för staten.

Tabell 6.5 Primära effekter av slopad moms, eliminerad löneskatt och inkomstskatteavdrag vid köp av hushållstjänster

	köpare	säljare	nettoeffekt
Inkomstskatt	-63,5	30	-33,5
Arbetsgivaravgift		13	13
moms	-12,7		-12,7
totalt	-76,2	43	-33,2

Eftersom tjänsten är ny sker inget moms bortfall för staten. Om hushållet jobbar 11 minuter extra per timme köpt tjänst finansieras skattelindringen exakt.

⁴Kalkylen är $(t_i + t_c - t_c t_i + t_a)\Delta Y^* = U$, där t_i , t_c och t_a betecknar inkomstskattesats, momssats respektive arbetsgivaravgift som procent av bruttolön. U är det primära underskottet för staten och ΔY^* den erforderliga förändring i hushållets bruttolön som eliminerar detta underskott. Genom att relatera inkomstförändringen till hushållets timlön erhåller vi kravet på hushållets ökning av arbetsutbudet.

Skattearbitraget ökar, arbetslöshetsunderstödet minskar

När skattereglerna ändras förändras andra transaktioner än de som diskuterats här. Några av dessa minskar nettoflödet av betalningar till staten andra ökar dem. I detta avseende dominerar två kassaflödesförändrande faktorer.

- Skattearbitraget⁵ och skattefusket ökar.
- Statens utgifter för arbetslöshetsunderstöd minskar.

Det går knappast att i förväg beräkna den ökning i skatteundanglidande som de ovan skisserade skattelättnaderna skulle föra med sig. Här skall antas att skatteförlusten för staten genom ökat arbitrage uppgår till 20 kronor per timme. Det utgör 14 procent (20/145) av tillskottet i förädlingsvärdet. Denna kvot är ca tre gånger högre än den totala svarta marknadens omfång i förhållande till BNP. Se bilaga 4.

Om hushållstjänsten direkt eller indirekt rekryteras från personer som är finansierade av a-kassan minskar statens utgifter med 56 kronor per timme med hänsyn tagen till inkomstskatteeffekten. Det skulle alltså i detta exempel räcka med att var tredje nytillkommen arbetstimme i sista hand utfördes av tidigare arbetslösa för att de negativa effekterna av en högt beräknad ökning i skatteflykten skulle reduceras till noll. Ur mikroperspektiv sett förefaller det alltså som om en lindring i beskattningen av vissa privata tjänster i sista hand skulle resultera i ett tillskott till statskassan.

6.7 Ett ekonomiskpolitiskt dilemma

Kombinationen av hög arbetslöshet och stort budgetunderskott har skapat ett ekonomiskpolitiskt dilemma. Med vilka åtgärder skall sysselsättningen höjas när den offentliga sektorn som i decennier varit den mest expansiva delen i svensk ekonomi plötsligt måste gå motsatt väg och när stimulans av den privata sektorn via statsbudgeten är uteslutet med hänsyn till utgångsläget? Min uppgift är att komma med förslag inom i första hand

⁵Skattearbitrage är en - möjligtvis eufemianstruken - benämning på det skatteundanglidande som sker då företag och enskilda omdefinierar sina verksamheter så att de kommer i en gynnad skatteklass.

skatteområdet vilka leder till sådan kraftig sysselsättningsökning inom privat tjänstesektor att arbetslösheten faller till acceptabel nivå. Är detta möjligt? Analysen har lett fram till i huvudsak två slutsatser:

- De allmänna utvecklingsproblemen för tjänstesektorn är sådana som är kopplade till den svenska ekonomin i sin helhet; härvidlag är statistikens uppdelning av produktion m m i en varu- och en tjänstesektor inte till stor analytisk hjälp.
- De svenska skattereglerna och nivån på det totala skatteuttaget har skapat ett specifikt problem när det gäller hushållens fördelning av sin tid på hemarbete och marknadsarbete. Samma förutsättningar har också gjort vita företag konkurrensodugliga i förhållande till svart tjänsteutbud.

Den framtida sysselsättningsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn beror dels på industrisfärens konkurrenskraft dels på de allmänna villkoren för tillväxtkraft eller omvandlingsförmåga. Därtill kommer takten i privatiseringen av offentlig tjänsteproduktion. Under senare år har betydande förändringar skett i dessa förutsättningar. Via den flytande växelkursen har kostnadsläget mot omvärlden kraftigt förstärkts. Genom politiska beslut har avregleringar och privatiseringar förverkligats. Det nya skattesystemet och tillkommande ändringar i kapitalbeskattningen har varit väsentliga steg mot en förbättring av marknadsekonomins funktion i Sverige. Det finns ingen anledning för mig att komma med preciserade förslag till lösningar på Sveriges allmänna ekonomiska problem. En bra vägvisare finns redan i Lindbeckkommissionens rapport och för övrigt också i 1991 års regeringsdeklaration. Den viktigaste uppgiften för regering och riksdag är att skapa ökat utrymme för fungerande marknader inklusive arbetsmarknaden, vilket är detsamma som att låta oskymda priser styra fördelningen av varor och resurser. Det betyder inte att de ansvariga politikerna släpper ansvaret för den sociala välfärden, vilket borde vara onödigt att påpeka.

Tre problem i skattereformen

Under arbetets gång har min uppskattning av huvudprinciperna i skattereformen förstärkts. När hänsyn tas inte bara till ekonomiska effektivitetsmål utan till skattereglens funktion vad avser lättbegriplighet,

överskådlighet och administrativa kostnader är likformighet, låga skattesatser och breda baser i praktiken ett svårslaget system. Den ansatsen bör enligt min mening följaktligen behållas. Som visats i kapitel 5 och som illustrerats tidigare i detta kapitel har systemet dock vissa svagheter.

För det första blir grundtanken om låga skatteklar aldrig förverkligad om den totala skattekvoten är hög. Även om arbets- och kapitalinkomstskatterna vore noll men det totala skatetrycket mycket högt skulle i sista hand arbets- och kapitalmarknaderna fungera otillfredsställande. Därför måste de offentliga utgifterna och skatterna sänkas väsentligt från nuvarande nivå. EU-genomsnittet på ca 48 procent i s.k. utgiftsandel är ett alldeles för oambitiöst riktmärke för en någorlunda väl fungerande ekonomi. Av uppgifterna i kapitel 2 att döma är en tio procentenheter ytterligare lägre nivå förenlig med högt ställda krav på välfärdsstaten.

För det andra måste skattesystemet leva upp till målet om bredbasighet för att nå tillfredsställande effektivitet. Finns stora luckor i baserna uppstår risker för snedvridning av prisrelationer och konkurrensförhållanden. Ett sådant exempel gäller tillämpningen av momsreglerna. I Sverige liksom i andra länder är finansiella tjänster och försäkringstjänster inte belagda med mervärdesskatt. EG:s sjätte mervärdesskattdirektiv undantar också dessa tjänster från sådan skatt. Detta undantag betyder sannolikt mycket litet när det gäller relationerna mellan den finansiella och den varuproducerande sektorn. Det kan emellertid ha stor betydelse för de tjänsteföretag av skilda slag som konkurrerar med interna avdelningar inom de finansiella koncernerna. Momsreglerna har också lagt ett hinder i vägen för väl genomtänkta decentraliseringar med bolagiseringar inom dessa koncerner. När företagsledningarna funnit att koncernbolagen debiterar varandra moms som koncernen i sista hand inte kan föra vidare får intressanta omorganisationsförslag vila. Det är svårt att säga vilka samhällsekonomiska effekter sådana bromsar på utvecklingen får. Ser vi till industrin är det lätt att konstatera att utbrytningen av delar inom koncerner dels lett till rationella former för effektiv fördelning av resurser, dels skapat nya företag med "egen dynamik".

Förhållandena borde inte vara annorlunda inom den finansiella sektorn. Därför finns det skäl att se över momsreglerna. Det finns inga principiella problem i att momsbelägga bankerna och försäkringsbolagen. Beräknat på 1988 års resultaträkningar skulle det inbringa staten ca 4.2 miljarder kronor per år; med tanke på de negativa effekter en sådan

beskattning skulle föra med sig är det säkerligen en mycket optimistisk kalkyl. Kommittén för indirekta skatter, KIS, diskuterade frågan om momsbeläggning av finansiella företag men valde att inte framlägga något förslag (SOU 1989:35). Det förefaller vara ett riktigt beslut inte minst med tanke på att det skulle skada de svenska företagens internationella konkurrenskraft. Däremot skulle en partiell momsbefrielse för de företag som säljer tjänster till de finansiella koncernerna behöva särskilt utredas. En sådan åtgärd skulle dock bryta mot det sjätte momsdirektivet, vilket i en del avseenden förefaller stelbent och dessutom svagt motiverat.

För det tredje är likformiga varuskatter inte effektiva annat än under speciella omständigheter. Sammantaget behöver detta inte leda till stora effektivitetsbrister i ett land som tillämpar likformiga skatter. Det kan dock som visats föranleda vissa modifieringar i skattereglerna. I Sverige finns ett svårbegripligt undantag i likformigheten. Det gäller momsen på livsmedel som är 3 procentenheter under den generella momssatsen. Det ger staten ett inkomstbortfall på 3 à 4 miljarder kronor 1994. Att undantaget går på tvären mot en ur effektivitetssynvinkel optimal avvikelse från huvudprincipen spelar i sammanhanget mindre roll då målet gällt inkomstfördelningen och möjligtvis en från ovan ratificerad användning av inkomsterna. Det är emellertid svårt att hävda att detta skulle vara en bra metod att åstadkomma utjämning av levnadstandarden i ekonomin.

Dessa tre punkter om det nya skattesystemet föranleder fyra förslag rörande skattepolitiken:

- Sänk målet om totalt skatteuttag till under 40 procent relaterat till BNP!
- Snabbtred frågan om partiell momsbefrielse för tjänsteleverantörer till den finansiella sektorn!
- Verka för modifieringar av det sjätte momsdirektivet om och när Sverige blir medlem i EU!
- Sätt momsen på livsmedel lika med den generella momssatsen!

6.8 Förslag till nya skatteregler vid köp av hushållstjänster

Målen

De förslag till ekonomisk politiska åtgärder inom hushållssektorn som här skall lämnas drivs av det allmänna målet att åstadkomma förbättringar för några - må det vara en stor skara - utan att försämma för andra. Det betyder inte att en förändring i skattesystemet endast får göras om det eliminerar eller mildrar snedvridningar utan att åstadkomma nya. Det är som framgått omöjligt. Däremot skall nettoeffekten av förändringarna vara en höjd effektivitet om syftet är begränsat ekonomiskt. Det allmänna målet vill jag konkretisera genom att ange sex delmål. Dessa är

1. ökning av produktionseffektiviteten inom tjänstesektorn genom modifierade skatteregler,
2. krympning av utrymmet för den svarta marknaden,
3. ökade frihetsgrader för hushållen i valet mellan marknadsarbete, hemarbete och fritid samt vad gäller möjligheterna att välja lösningar för barnomsorg, skötesel av hemmet etc,
4. förbättrade förutsättningar för framväxt av nya företag och verksamhetsformer inom tjänstesektorn,
5. minskning av arbetslösheten bland lågutbildade samt
6. breddning av arbetsutbudet bland välutbildade.

Generella och selektiva metoder är inte alltid vad de låter

Med vilka medel skall dessa mål nås? Det finns två allmänna klasser av metoder, generella och selektiva. Det är värt att något beröra egenskaperna i dessa ansatser då generellt ofta klassas som fint medan selektivt har en stank av ineffektivitet och orättfärdighet. De förra avser åtgärder som riktar sig till alla aktörer i ekonomin. En höjning av inkomstskatten riktar sig till alla inkomsttagare. En räntesänkning gäller hela ekonomin. De selektiva metoderna riktar sig till en grupp av aktörer, t ex 1970-talets direkta stöd till olika företag eller industribranscher. Generella åtgärder är dock sällan eller aldrig neutrala i den meningen att de påverkar alla lika och inte förändrar strukturer. En räntehöjning drabbar åtminstone i ett första skede kapitalintensiva verksamheter mer än arbetsintensiva. En

sänkning av en likformig varuskatt ger större effekter på priskänsliga produkter än på varor med låg priselasticitet. Inte ens en klumpsummeskatt är neutral annat än i det triviala undantagsfall då inkomstelasticiteten på alla områden är ett och nyttan av den offentliga konsumtionen är jämnt fördelad.

Lider generella metoder brist på neutralitet har selektiva åtgärder ofta verkningar över hela ekonomin. Det förekommer också fall då selektiva metoder får selektiva verkningar fastän inte där det var tänkt. Ett belysande exempel är devalveringarna 1981/82 som var avsedda att stärka den konkurrerande sektorn i förhållande till den skyddade. Resultatet blev i slutändan det motsatta.⁶ Det problem som denna utredning behandlar har sin uppkomst i ett skattesystem med av konstruktörerna uttalat mål att vara neutralt. Detta mål har dock inte kunnat nås av bl a det skälet att likformighet i beskattningen förutsätter små variationer i priskänsligheten mellan varor och mellan aktiviteter. Dessutom tillkommer som framgått problemen av att vissa sektorer är undantagna från mervärdesbeskattningen.

Önskvärda egenskaper

Frågan är om de selektiva negativa effekterna kan rättas till med generella åtgärder inom ramen för gällande skatteuttag och neutral marginell budgetbalans. Mitt svar är nekande. Däremot kan selektiva åtgärder ges vissa önskvärda egenskaper. De kan t ex vara lättöverskådliga och billiga från administrativ synpunkt. Önskvärt är också att de är rättvisa och att de inte leder till ökad skatteflykt. Det sista önskemålet är svårt att helt uppfylla. Det blir i sista hand en uppgift för skattemyndigheterna att konstruera fungerande kontrollsystem. Deras uppgift förenklas om skattereglerna görs "självkontrollerande". Därmed avses att parterna i en transaktion har ömsesidig nytta av korrekt registrering eller att en av dem har mycket starka skäl att se till att detta blir fallet. Momsen har ansetts delvis ha den egenskapen. En grossist som köper varor av ett industriföretag är angelägen om att momsens blir registrerad så att den kan dras av mot erhållen moms vid försäljning. Hittills har dock principen om

⁶Denna tavelmiss beskrivs i Devalveringarnas effekter på den svenska ekonomins struktur av Magnus Henrekson, i Devalveringen 1982 - rivstart eller snedtändning, Jonung ed. SNS 1992.

självkontroll i praktiken varit en mycket otillförlitlig ansats. Avslutningsvis ges specifika förslag till skattelättnader vid köp av vissa hushållstjänster, varvid deras totala effekter på statsbudgeten diskuteras med utgångspunkt i skilda kalkyler.

Huvudförslag

Alla hushåll föreslås under vissa förutsättningar få skattelättnader vid köp av vissa hushållstjänster via anställning eller utnyttjande av specialiserade företags tjänster. Som företag räknas här också enskild näringsidkare.

Skattelättnaderna är följande.

- Tjänsterna inklusive de som köps av företag är momsbefriade
- Hushållet får dra av kostnaderna för köpen eller anställningen upp till 40 000 kronor per år

De tjänster som omfattas av skattelindringen är

- städning
- fönsterputsning
- tvätt/strykning
- trädgårdsarbete
- inköp
- barnpassning
- arbetskostnaden i reparation och underhåll av bostad

Skattelindringen gäller ej vid anställning av hushålls- eller familjemedlem.

Vuxna hushållsmedlemmar förutsätts arbeta minst halvtid för att hushållet skall komma i åtnjutande av skattelättnaderna

Kommentar:

Förslaget gör enligt tidigare redovisade kalkyler vit produktion konkurrenskraftig mot svart. Jämfört med hemproduktion är kostnadsmässigt köp av tjänster fördelaktigt för de flesta hushåll. Det förutsätter dock att hushållet har möjligheter att antingen avstå från alternativ användning av sina inkomster eller öka dessa via höjt arbetsutbud. Begränsningen vad

avser tjänster är meningslös vid anställning eftersom möjligheten till effektiv kontroll knappast existerar. Förslaget innebär att avdrag vid reparation och underhåll blir bestående, vilket torde öka intresset bland företagen att finna bra lösningar för hushållsmarknaden. Här aktualiseras en samordning med reavinstbeskattningen på bostäder.

Två problem är uppenbara:

- begränsningen till vissa tjänster kommer att kunna kringgås
- momsbefrielsen strider mot EG's sjätte momsdirektiv.

Möjligheterna till arbitrage reduceras i praktiken av avdragsgränsen på 40 000 kronor. En rationell användning av dessa kommer enligt marknadsundersökningen att avse de områden som specificerats. Momsbefrielsen är i princip omöjlig enligt EG's sjätte momsdirektiv. Jag har dock ändå velat ha kvar denna som huvudalternativ då den dels är lätthanterlig och lättbegriplig dels inte på något sätt strider mot de handelsprinciper som föresvävat konstruktörerna av det sjätte momsdirektivet. Det undantag jag föreslår borde vara ett klart fall för en subsidiaritetsprincip som har det innehåll namnet vill förmedla.

Ett administrativt krångligare alternativ än momsbefrielsen vore att reducera arbetsgivaravgiften med 18 procentenheter⁷. Därmed minskas vit produktions konkurrenskraft mot hemarbete och svarta tjänster jämfört med huvudalternativet.

Vidgade lättnader för barnfamiljer

För hushåll med barn som är 13 år eller yngre eller med annan familjemedlem som bevisligen inte klarar sig själv höjs avdragsgränsen till 70 000 kronor. För att komma i åtnjutande av den extra förmånen i förhållande till gällande regler måste i ett hushåll med två vuxna båda arbeta minst halvtid. Ensamstående förälder måste också arbeta minst halvtid.

⁷ Det är som nämnts ungefär lika med den särskilda löneskatten vilken för 1994 är 17.89 procent. Den är dock inte entydig. Med arbetsgivaravgiften som bas uppgår den till 18.70 procent.

Kommentar:

De extra avdragsmöjligheterna för barnfamiljer görs av två skäl. Dels har de det största behovet av hjälp, dels finns i denna kategori det klart största potentiella arbetsutbudet per hushåll. Enligt en påbyggnad av marknadsundersökningen i bilaga 2 kan arbetsutbudet öka med ca 20 000 i genomsnitt högkvalitativa årsarbeten - huvudsakligen utförda av kvinnor - med hjälp av hushållstjänster. Deras sammanlagda förädling skulle motsvara drygt en halv procent av BNP. Det på liknande sätt beräknade utbudstillskottet i Danmark är enligt det danska näringsdepartementet ca 10 000 årsarbeten. Den extra avdragsmöjligheten ger också familjer med små barn ett alternativ till den offentliga barnomsorgen i den händelse de inte får den tillgång till den offentliga barnomsorgen de anser sig behöva eller av ett eller annat skäl inte är nöjda med kvaliteten i denna. Den största ekonomiska effekten torde dock komma från en allmän förbättring i utnyttjandet av principen om komparativa fördelar. Genom att utbyta hemarbetstid mot övertid på marknaden eller mot studier förbättrar framförallt kvinnorna sin yrkesposition och sitt bidrag till den totala produktionen.

Radikalt nya villkor för tjänsteköpare

De föreslagna skattereglerna förändrar av vad som redan framgått förutsättningarna radikalt för valet mellan vita och svarta tjänster respektive för valet mellan hemarbete och utnyttjande av externa tjänster. Det kan belysas med hjälp av påläggskilar. En påläggskil skall här definieras som kvoten mellan den extra bruttoinkomst ett hushåll måste tjäna för att betala för en köpt tjänst och bruttolönen i denna kostnad. Här antas kostnaden för en svart timme och för en vit bruttolön per timme vara 100 kronor. På den vita lönen läggs en arbetsgivaravgift på 45 kronor varav 18 är ren skatt. Påläggskilen för en svart arbetskraft är 2.00 och 1.43 när marginals-katten är 50 respektive 30 procent. Effekten på vita tjänster framgår av tabell 6.6.

Tabell 6.6 Påläggsken

Före skatteändring			Efter skatteändring			
			huvudförslag		alternativ	
A	F		A	F	A	F
30 %	2.07	2.59	1.45	1.45	1.27	1.59
50%	2.90	3.62	1.45	1.45	1.27	1.59

Anm.: A betecknar anställning och F köp av företagstjänster.

Skattekilarna faller kraftigt med förslaget och därmed också påläggen. Vit arbetskraft är klart konkurrenskraftig med svart utom för hushåll med 30 procent marginalskatt. Enligt huvudförslaget råder dock i stor sett neutralitet i valet mellan vitt och svart. För att det vita alternativet kostnadsmissigt klart skulle bli attraktivt för sistnämnda hushållsgrupp skulle både momsen och löneskatten behöva elimineras.

Sysselsättnings- och budgeteffekter

Den potentiella marknaden för hushållstjänster är relativt stor, även om de data från tidsanvändningsstudier som redovisats knappast kan användas för den typ av marknadsstudier som behövs i detta sammanhang. Enligt den marknadsundersökning som gjorts för utredningens räkning ligger sysselsättningspotentialen i intervallet 20 000 - 60 000 personer. Den övre gränsen är enligt min mening mer sannolik än den lägre, eftersom det tycks som om attityderna mot att anlita tjänsterna i fråga blivit alltmer positiva efter den debatt som pågått i pressen under februari och mars 1994. Det är dock inte den omedelbara sysselsättningseffekten som är det mest intressanta inslaget i den process som skulle följa av en förändring i skattereglerna. I stället borde intresset knytas till de nya lösningar på gamla problem som kan uppstå och de nya företagsformer som kan bildas. Sådana förändringar ligger utanför prognosmakarnas och planerarnas kontroll. En annan viktig effekt gäller hushållens tidsanvändning. Går en effektivare kombination av hemarbete och marknadstjänster än i dag huvudsakligen till ökat arbetsutbud kommer detta givetvis att få andra produktions- och budgeteffekter än om den vunna tiden används till fritidssysslor. Av marknadsstudien att döma tyder

mycket på att det totala arbetsutbudet och yrkesförkovran kommer att stimuleras av de föreslagna regeländringarna.

Vilken blir i sista hand effekten på den offentliga statsbudgeten? Mikrokalkylerna gav vid handen att riskerna för negativ maginell budgetbalans är liten. I dessa kalkyler togs inte hänsyn till sekundära effekter på ekonomin. Dessa borde rimligtvis vara positiva eftersom arbetsfördelningen rimligtvis blir mer effektiv än i utgångsläget. Ett viktigt förhållande för de tidiga budgeteffekterna är källorna för den tillkommande arbetskraften. Den kan härröra från annan marknadsverksamhet, från den svarta sektorn och/eller från dem som uppbär arbetslöshetsunderstöd. Finansdepartementet har gjort en kalkyl om primära effekter med ledning av följande antaganden:

- Hälften av arbetstillskottet till hushållstjänstesektorn kommer från dem som har lever på a-kassan.
- Den andra hälften kommer från annan sysselsättning i marknaden.
- Den vakans som då uppstår ersätts till hälften med sådan som är arbetslösa, återstoden blir bortrationaliserade.
- Skattelättnaderna följer den alternativa principen enligt ovan.

Tabell 6.7 Effekt på statsbudgeten av 1000 nyanställda på marknaden för hushållstjänster, miljoner kronor

	Nyanställda	Från arbetslöshet	Från låglönejobb	Till lålönejobb	Från arbetslöshet	Totalt
Anställdas						
inkomstskatt	47,5	-13,7	-16,9	8,5	-6,5	18,9
Socialavgifter	21,2	0	-18,8	9,4	0	11,8
a-kassa	0	63,5	0	0	24	87,5
Indirekta skatter	0	3,0	3,7	0	1,1	7,8
Moms	45	0	0	0	0	45
Summa	113,8	52,8	-32,1	17,9	18,6	171
Bortfall av inkomstskatt						112,5
Netto momsbelagd verksamhet						58,5
Netto ej momsbelagd verksamhet						36,5

Enligt tabell 6.7 leder det program som ligger inom ramen för EG's sjätte momsdirektiv inte till en ökning av statens budgetunderskott. Resultatet av kalkylerna pekar snarare mot en kraftig inkomstförstärkning. Nu har dock hänsyn inte tagits till det bortfall i momsinkomster som sker om hushållen betalar tjänsteköpen med minskning av annan momsbelagd konsumtion. Är det fallet reduceras det kalkylerade överskottet per 1000 nysysselsatta med 45 miljoner kronor per år till 13.5 miljoner kronor. Är tjänsterna i fråga ej momspliktiga, t ex barntillsyn, blir den primära budgeteffekten, moms bortfallet inräknat, - 1 miljon kronor per år och 1000 nyanställda. Det räcker med en utbudsökning från hushållen med 4 årsarbeten per 1000 nyanställda för att kompensera detta inkomstbortfall. Antag att sysselsättningsökningen i momsbelagda hushållstjänster blir 20 000 årsarbeten. Det leder till ett kassatillskott för staten på 270 miljoner kronor om hänsyn tas till bortfall av momsintäkter. Om dessa 20 000 personer möjliggör ett ökat arbetsutbud på 10 000 från hushållen får staten ytterligare 2.5 - 3.5 miljarder i skatteinkomster. Skattearbitrage av skilda slag som eventuellt möjliggörs av förslaget kommer att nagga detta överskott i kanten. Med den kunskap om den svarta marknaden som ges i bilaga 4 är det dock osannolikt att hela överskottet äts upp på grund av sådana dispositioner.

Andra förslag

I bilagan till kapitel 3 gavs en kort översikt av åtgärder riktade till hushållssektorn köp av tjänster i olika länder. I Danmark har lagstiftarna valt att gå en annan väg än den som beträffas i denna utredning. Där har tjänstesektorn stimulerats bidragsvägen. Det danska systemet är dock så nytt att det ännu inte gått upp i hushållens medvetande. Några erfarenheter finns följaktligen inte. Tidigare har jag motiverat varför jag uteslutit denna metod, trots att den under vissa starka förutsättningar är ekvivalent med sänkningar av t ex moms på tjänsterna i fråga. I Sverige har SNS föreslagit en höjning av grundavdraget till 60 000 kronor. Det är en generell metod som inte vänder sig speciellt till någon sektor och är därför tilltalande. Metoden är också förhållandevis enkel från administrativ synvinkel. Problemet är att den skapar mycket skarpa marginaleffekter vid känsliga inkomstintervall. Enligt Finansdepartementets kalkyler höjer den arbetsskattekilen med 3 procentenheter och drar ned nettobetalingarna till statskassan med ca 30 miljarder kronor per år. Anne-Marie

Pålsson⁸ har i en debattbok föreslagit avdragsrätt utan begränsningar och möjligheter för hushållsmedlem att dela sina sociala förmåner med annan. Hon vill se hushållet som ett företag som har rätt att liksom detta göra avdrag för kostnader för inkomsters förvärvande. Ansatsen bryter dock mot grundidén i svensk skattelagstiftning enligt vilken företag producerar och hushåll konsumerar. Enligt min mening är resonemanget också onödigt och alltför likt den argumentationsteknik som används av företrädare av partsintressen. Det räcker med att konstatera att vissa skatter för med sig oönskade samhällsekonomiska effekter för att föreslå förändringar av dessa. Begränsningar i avdragsrätten tål givetvis att diskuteras. Det utrymme som ges till seriösa hushåll räcker enligt marknadsundersökningen väl till att fylla deras potentiella köp av hushållstjänster. Det skapar också ett extra incitament till rationalisering av medlen. En gränslös avdragsrätt stimulerar däremot till fusk.

⁸Anne-Marie Pålsson och Erik Norrman, Finns det en marknad för hemarbete? SNS, 1994

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Utredning om förutsättningarna för expansion av privat tjänsteproduktion

Dir 1993:100

Beslut vid regeringssammanträde 1993-08-26

Statsrådet Bo Lundgren anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppgift att analysera möjligheterna att genom förändringar i skattesystemet stimulera produktionen av privata tjänster och att lämna förslag till sådana ändringar i beskattningen.

Bakgrund

Under senare år har skattesystemets roll för ekonomins funktionssätt alltmer diskuterats. En bärande tanke bakom 1990 års skattereform var att genom reduktion av olika skattesatser minska de snedvridningar och välfärdsförluster som förorsakas av höga skattekilrar. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt den skattekil som beskrivs av den totala marginaleffekten på en extra arbetsinsats. Utvecklingen av den genomsnittliga totala marginaleffekten i den svenska ekonomin för perioden 1988—1993 framgår nedan.

1988	1989	1990	1991	1992	1993
73,0	73,3	71,5	63,4	60,9	59,2

Den totala margineffekten beskriver den kombinerade inverkan av de förändringar i olika skatter, transfereringar och avgifter som framkallas av en viss ökning av inkomsten före alla skatter. Margineffekten anger den del av denna inkomstökning som absorberas av de olika förändringarna. Förutom av den genomsnittliga marginals-katten i inkomstskatten bestäms margineffekten även av skattedelen av socialavgifterna, effekter av förändrade inkomstberoende transfereringar och avgifter samt av de indirekta skatterna i form av den mervärdeskatt och de punktskatter som belastar den enskilde individen. Dessa olika komponenters bidrag till den totala margineffekten är av intresse. För år 1993 anges de för margineffekten relevanta marginals-katterna — som på grund av inbördes avdragseffekter inte summerar till 59,2 — i nedanstående tablå.

Skattedel arbetsgivaravgifter	14,3
Marginals-katt inkomstskatt	39,1
Margineffekt bidrag	2,2
Indirekta skatter och subventioner	18,9

Sammanställningen visar att en fortsatt reduktion av den totala margineffekten (skattekillen) kan åstadkommas genom en rad alternativa åtgärder inom olika delar av skattesystemet. En sådan reduktion är önskvärd med hänsyn till den höga margineffektens negativa inverkan på arbetsutbud och de övriga snedvridningar den ger upphov till. Till dessa snedvridningar hör förekomsten av en svart sektor i den svenska ekonomin.

På senare tid har inverkan av höga skattekillar på villkoren för privat tjänsteproduktion särskilt uppmärksamats. Olika förslag har framförts i den allmänna debatten, förslag som berör såväl inkomstskatten som socialavgifterna och mervärdeskatten.

Från ekonomisk-teoretiska utgångspunkter kan en fokusering på skattekillarnas inverkan på den privata tjänsteproduktionen åtminstone delvis relateras till teorin om optimal beskattning. Denna kan sägas handla om vad en skattekil av viss storlek betyder för snedvridningar och därav följande välfärdsförluster i olika sektorer av ekonomin. En rekommendation är att skatteuttaget på olika varor och tjänster bör variera omvänt med efterfrågans priselasticitet, dvs. varor och tjänster där priskänsligheten är hög skall ha en lägre skatt än mer priskänsliga varor och tjänster. Förklaringen är att ju högre priskänsligheten är vid en

given skattekil, ju mer snedvridande verkar beskattningen. Överskotts-bördan — dvs. förlusten av privat välfärd för konsumenterna utöver den reduktion som följer av ökade skattebetalningar — är större ju mer priselastisk efterfrågan är.

I hittillsvarande lagstiftning har inte principerna om optimal beskattning varit styrande i någon större utsträckning. Det finns flera skäl till detta.

Ett skäl har varit att det empiriska underlaget, i form av skattade priselasticiteter, för en differentiering av olika skatter har bedömts vara otillräckligt.

Ett annat skäl har varit av administrativ natur. En enhetlig skattesats ger förenklingsvinster. För utredningen om reformerad mervärdeskatt (SOU 1989:35) var detta en central bevekelsegrund.

Den faktiska differentiering av mervärdeskatten som gjorts sedan 1990 års skattereform, i ett första steg genom en lägre skatt på livsmedel, persontransporter och hotell- och restaurangtjänster, i ett andra steg genom en ytterligare sänkning av skatten på turistanknutna tjänster kan i vissa avseenden sägas vara en tillämpning av principerna om optimal beskattning. Särskilt gäller detta turistområdet, där effekterna på den geografiskt lätttrögliga turismen uppmärksammats. Bilden är dock inte entydig genom att efterfrågan på exempelvis livsmedel får anses vara förhållandevis prisoelastisk. Den splittrade bilden illustrerar den avvägning mellan fördelnings- och effektivitetshänsyn som ofta aktualiseras när man ställs inför valet att differentiera skattebelastningen med utgångspunkt i principerna om optimal beskattning.

Vissa av de regler som gällde på mervärdeskatteområdet före 1990 års skattereform kan sägas vara ett uttryck för önskemål att beskatta områden med hög priskänslighet med en lägre skattesats. Det gäller de tidigare reduceringsreglerna för byggnadsverksamhet (inkl. skattefriheten för bostadsanknutna tjänster) och för hotell- och restaurangtjänster. Det handlar här om verksamheter som alternativt, åtminstone i viss utsträckning, kan utföras i egenregi. Förekomsten av egenregialternativ för hushåll och företag resulterar i en hög priskänslighet och ökar därmed välfärdsförlusterna för en given storlek på skattekil.

Frågan om en eventuell lägre skattebelastning på privat tjänsteproduktion/konsumtion skall också ses i ett sysselsättningsperspektiv och mot bakgrund av den allvarliga situationen på arbetsmarknaden, särskilt för ungdomar. Vid en analys av denna fråga är tidsperspektivet av central betydelse.

Vid långsiktig jämvikt i ekonomin finns inget direkt samband mellan arbetslöshetens storlek och skatteuttagets höjd. Vid tillräcklig löneflexibilitet anpassas lönerna på olika delarbetsmarknader så att full sysselsättning råder. I ett långsiktigt tidsperspektiv är skatteuttagets nivå på olika områden av mindre betydelse för frågan om full sysselsättning. Däremot är skatteuttagets nivå betydelsefull för sysselsättningsnivån dvs. för volymen marknadsarbete. Vidare snedvrider ett högt skatteuttag konsumtionsval och andra val så att det — trots att det råder full sysselsättning — kan finnas betydande produktions- och välfärd förluster i form av överskotts bördor.

I ett ojämviktsperspektiv ter sig situationen annorlunda. Den svenska ekonomin genomgår en strukturomvandling som bl.a. innebär att den industriella varuproduktionen sysselsätter en trendmässigt allt mindre del av arbetskraften. Den absorption av arbetskraft som har skett i den offentliga tjänstesektorn under de senaste decennierna har under senare tid bromsats upp. Samtidigt har inte expansionen av privat tjänstesektor kunnat kompensera nedgången i sysselsättning i industri och offentlig sektor. I dagsläget förstärks dessa strukturella förändringar och obalanser av nedgången i privat konsumtionsefterfrågan. Oberoende av den bedömning man gör av den relativa betydelsen av struktur- och konjunkturfaktorer i nuvarande läge kan konstateras att nuvarande arbetslöshet är ett resultat av dessa faktorer i kombination med vissa trögheter i lönebildningen.

En ökad löneflexibilitet skulle i princip kunna garantera jämvikt på olika delarbetsmarknader. Sett i ett medelfristigt tidsperspektiv är det dock svårt att förutse sådana förändringar i lönerna att jämvikt på arbetsmarknaden skulle uppnås.

Det är i detta medelfristiga perspektiv som frågan huruvida skattepolitiska åtgärder kan underlätta anpassningen mot långsiktig jämvikt aktualiseras. Åtgärder riktade mot just privata tjänster skulle i så fall baseras på någorlunda säkra bedömningar av att just dessa även i frånvaro av åtgärder kommer att tillhöra framtidssektorerna. En differentiering på medellång sikt skulle därmed kunna befärja anpassningen till långsiktig jämvikt och därmed vara marknadskonform.

Privata tjänster omfattar allt från specialiserade, högkvalificerade konsulttjänster till sådana tjänster som i hög grad kan utföras av hushållen i egen regi. Vid en analys av den långsiktiga önskvärldheten av olika åtgärder som syftar till att förbättra villkoren för marknadsproduktion av tjänster är det angeläget att uppmärksamma denna heterogenitet.

En preliminär slutsats är sålunda att det i ett långsiktigt perspektiv är förhållandevis omotiverat av sysselsättningsskäl med en differentiering av skattebelastningen på olika varor och tjänster. Däremot kan en sådan differentiering — fortfarande i ett långsiktigt tidsperspektiv — vara motiverad under förutsättning att tillfredsställande instrument finns att avgränsa de områden där snedvridningar och välfärdsförluster är som störst. För utvecklingen i ett medelfristigt perspektiv — särskilt om olika delarbetsmarknader kännetecknas av otillräcklig löneflexibilitet — kan därutöver sysselsättningsskäl tala för en differentiering.

Utredningsuppdraget

Som en första uppgift bör utredaren belysa den totala skattekilens effekter på den privata tjänstesektorns utveckling och värdera betydelsen av de i skattekilens ingående komponenterna.

Offentligfinansiella skäl försvårar i det korta tidsperspektivet en kraftig generell reduktion av den totala skattekilens. Utredaren bör därför som en andra uppgift analysera önskvärdheten av en differentiering av den totala skattebelastningen för olika varor och tjänster. I denna uppgift ingår att så långt möjligt empiriskt kartlägga priskänsligheten för olika varor och tjänster.

Som en tredje uppgift bör utredaren analysera önskvärdheten av och möjligheten till en differentiering av de i den totala skattekilens ingående skatteslagen, inkomstskatten, socialavgifterna och mervärdeskatten. Möjligheten och önskvärdheten av att differentiera skattebelastningen för viss tjänsteproduktion utförd av ungdomar bör belysas. I uppgiften ingår en sammanvägning av de ekonomiska och administrativa skäl som talar för och emot åtgärder på respektive skatteområde.

Grundat på redovisningen av de tidigare uppgifterna bör utredaren — om analysen ger underlag för detta — lämna förslag dels avseende de tjänsteområden som bör omfattas av eventuella åtgärder, dels vilket eller vilka slag av skatter som kan vara mest lämpliga att förändra. I denna uppgift ingår att göra en tidsmässig prioritering — angelägen inte minst mot bakgrund av det ansträngda statsfinansiella läget — såväl mellan tjänsteområden som mellan de olika skatteslagen. Därutöver bör utredaren ta ställning till huruvida eventuella åtgärder skall begränsas tidsmässigt.

Utredaren skall förutom en redovisning av förslagens allmänekonomiska effekter även göra en bedömning av de sammantagna finansiella effekterna för den konsoliderade offentliga sektorns olika delar.

Utredaren bör även uppmärksamma de erfarenheter på området som har gjorts internationellt och särskilt beakta de restriktioner, framför allt på mervärdeskatteområdet, som följer av ett eventuellt svenskt medlemskap i EG.

Utredningen bör beakta vad som sägs i direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) samt beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43). Utredningen bör också analysera konsekvenserna av sina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredaren bör redovisa uppdraget senast den 31 januari 1994.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om skatter

att tillkalla en särskild utredare — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med uppdrag att utreda förutsättningarna för expansion av privat tjänsteproduktion och

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annan hjälp åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2 Attitydundersökning av Personkemi AB, projektledare

Dag Thulin

RAPPORT

**Attitydundersökning bland 3.000 slumpmässigt
valda hushåll avseende -**

- * beredskapen att utnyttja hushållstjänster
under olika typer av betingelser**
- * villigheten att under olika former utföra
sådana tjänster av skilda slag**

(Undersökningen utförd på uppdrag av
Tjänsteutredningen Dir. 1993:100)

Personkemi AB

Stockholm 1993-12-15

Innehållsförteckning	Sid
Slutsatser	3
Sammanfattande resultat	4
Frågor och svar	10
Teknisk beskrivning	28
Bilaga frågeformulär	31

Hur många heltidsjobb ger undersökningsresultaten anvisning om?

Utgår man från det totala beloppet som respondenten redovisat i betalningsbenägenhet - ca 700 miljoner kronor per månad - och dividerar detta med en lönekostnad av 20.000 kr per månad (inklusive alla skatter och avgifter) blir antalet heltidsjobb ca 35.000.

(Det bör observeras att detta tal är en räkneoperation. Många jobb tillfällen är deltid/då och då varför totala antalet arbetstillfällen är väsentligt högre. Totala antalet hushåll som önskar någon form av hjälp - från dagligen till någon gång per år - uppgår till 888.000 hushåll).

Hur många personer är enligt undersökningsresultaten benägna att ta jobb i hem och hushåll?

Resultaten visar att ca 600.000 personer är beredda att ta heltidsjobb i hem och hushåll. För varje heltidsjobb skulle det i så fall finnas ca 15 sökanden.

Till detta kommer ca 500.000 personer för deltid.

Sammanfattande resultat

Svarsfrekvenser är angivna -

- a. i procent eller i promille med bas 3.000 intervjupersoner
- b. i antal hushåll (där så förekommer) med bas 3.700.000 hushåll för hela Sverige - 1 procent = 37.000 hushåll. 1 promille = 3.700 hushåll

Fråga

"Som Ni kanske vet har det diskuterats att man i sin deklaration skall få dra av kostnaden för den ersättning man betalar till personer som hjälper till i hemmet med t ex barnpassning, städning, snöskottning, matlagning, trädgårdsarbete och därigenom minska sin skatt.

Skulle Ni vara intresserad av sådan hjälp eller om Ni redan har detta kanske vilja öka den - Ni får tre olika svarsalternativ."

%	Svarsalternativ	Antal hushåll
76	A. Jag är inte intresserad - bra som det är	2.812.000
18	B. Jag är intresserad av hjälp vid enstaka tillfällen	666.000
6	C. Jag är mycket intresserad av att ha hjälp i hemmet ganska regelbundet	222.000

OM SVARSALTERNATIV B OCH C: "Vad är det Ni skulle vilja ha hjälp med och hur ofta?" (24 procent = 888.000 hushåll)

Observera! Promille

‰	Svarsalternativ	Antal hushåll
160	Anger städning som arbetsuppgift	592.000
41	Anger fönsterputsning som arbetsuppgift	151.700
7	Anger matlagning som arbetsuppgift	25.900
64	Anger barnpassning som arbetsuppgift	230.800
2	Anger hundpassning som arbetsuppgift	7.400
12	Anger snöskottning som arbetsuppgift	39.400
1	Anger sällskap som arbetsuppgift	3.700
5	Anger hembiträde som arbetsuppgift	18.500
23	Anger trädgårdsarbete som arbetsuppgift	85.100
6	Anger storhandla som arbetsuppgift	22.200
2	Anger biltvätt som arbetsuppgift	7.400
20	Anger tvätt/strykning som arbetsuppgift	74.000
1	Anger chaufför som arbetsuppgift	3.700
n	Anger läxläsning som arbetsuppgift	1.800
3	Anger laga saker som arbetsuppgift	11.100
1	Anger sy/laga kläder som arbetsuppgift	3.700

(Hundratalsciffran bör utjämnas till närmaste tusental)

De mest frekventa arbetsuppgifterna har erhållit följande medelvärde för "hur ofta".

(Obs! avser de som uttalat intresse)

Medelvärde frekvensgrupp	Svarsalternativ
Några gånger/månad	för städning
Några gånger/månad	för barnpassning
Några gånger/år	för fönsterputsning
Några gånger/år	för trädgårdsarbete
Några gånger/månad	för tvätt/strykning

De mest frekventa arbetsuppgifterna har erhållit följande medelvärde för - "vad skulle det få kosta per månad?".

(Obs! avser de som uttalat intresse)

Medelvärde Kronor	Svarsalternativ
540 kr	för städning
660 kr	för barnpassning
270 kr	för fönsterputsning
360 kr	för trädgårdsarbete
600 kr	för tvätt/strykning

Val av kön för hjälp (Obs! Bas 3.000)

Man	Kvinna	Egalt	Svarsalternativ
n	6	10	för städning
0	2	4	för barnpassning
n	1	2	för fönsterputsning
1	n	2	för trädgårdsarbete
n	1	1	för tvätt/strykning

Val av ålder - åldersgrupp för medelåldern.

(Obs! avser de som uttalat intresse)

Åldersgrupp År	Svarsalternativ
27-40	för städning
27-40	för barnpassning
27-40	för fönsterputsning
27-40	för trädgårdsarbete
27-40	för tvätt/strykning

Undersökningens syfte

Syftet med den genomförda undersökningen var enligt direktiven för uppdraget att fastställa antalet hushåll som har -

- * beredskapen att utnyttja hushållstjänster under olika typer av betingelser
- * villigheten att under olika former utföra sådana tjänster av skilda slag

Datainsamling

3.000 slumpmässigt valda telefonabonnehushåll i Sverige intervjuades om sina attityder enligt bifogade frågeformulär (se bilaga), som fastställts av Tjänsteutredningen.

Intervjuerna utfördes per telefon under tiden 24 november - 12 december 1993 med vuxen person i hushållet.

Basen för resultatredovisningen utgör följaktligen 3.000 fullständiga intervjuer. (Se bilaga för detaljerad tekniskt beskrivning)

Resultatredovisning

I uppdraget ingick att redovisa svarsfrekvenser, varför den fortsatta presentationen av undersökningsresultaten inte innehåller några kommentarer eller värderingar. Endast i den mån tekniska synpunkter ansetts motiverade förekommer kommentarer till svarsfrekvenser.

Resultaten presenteras i den ordning frågorna förekommer i frågeformuläret.

Alla förekommande procenttal eller promilletal är baserade på totala antalet intervjuer - 3.000 formulär - oavsett om vissa svar härstammar från delfrågor.

Skälet för denna raka redovisning är den möjlighet som då skapas -

- * dels att jämföra alla procenttal/promilletal med varandra utan hänsyn till varierande baser
- * dels att räkna fram det antal hushåll som procenttalet/promilletalet motsvarar i riket (bas 3.700.000 hushåll) - 1 procent = 37.000 hushåll, 1 promille = 3.700 hushåll

I rapporten har fördelningarnas summor 100/1000 ej angivits eftersom i den raka redovisningsformen är alla relationer beräknade på en gemensam bas = totala antalet intervjuer 3.000. Denna form kan givetvis diskuteras. Det är emellertid undersökarens prerogativ att välja den form som anses mest adekvat enligt undersökningsdirektiven.

Ur databasen kan givetvis andra typer av redovisningar tas fram, men detta ingick inte i uppdraget, eftersom kraven i detta avseende var ospecificerade i offertunderlaget. Såsom databasen lagrats är det emellertid problemfritt att redovisa specialbearbetningar.

Frågor och svar

Fråga

"Som Ni kanske vet har det diskuterats att man i sin deklaration skall få dra av kostnaden för den ersättning man betalar till personer som hjälper till i hemmet med t ex barnpassning, städning, snöskottning, matlagning, trädgårdsarbete och därigenom minska sin skatt."

"Skulle Ni vara intresserad av sådan hjälp eller om Ni redan har detta kanske vilja öka den - Ni får tre olika svarsalternativ."

Procentuell andel	Svarsalternativ
76	A. Jag är inte intresserad - bra som det är
18	B. Jag är intresserad av hjälp vid enstaka tillfällen
6	C. Jag är mycket intresserad av att ha hjälp i hemmet ganska regelbundet

OM SVAR B ELLER C: Fråga

"Vad är det Ni skulle vilja ha hjälp med?"
(Fråga! Något mera? Något mera? Något mera?)

Promille andel	Svarsalternativ
160	Städning
41	Fönsterputsning
7	Matlagning
64	Barnpassning
2	Hundpassning
12	Snöskottning
1	Sällskap
5	Hembiträde
23	Trädgårdsarbete
6	Storhandla
2	Biltvätt
20	Tvätt/Strykning
1	Chaufför
n	Läsläsning
3	Laga saker
1	Sy/Laga kläder
16	Annat

"Hur ofta skulle Ni vilja ha hjälp med?"

Svarsalternativ	Promeille andelar						
	Dagligen	Varannan dag	Någon gång per vecka	Några gånger per månad	Någon gång i månaden	Någon gång per år	Vid behov
Städning	6	1	77	30	21	11	14
Fönsterputsning	n	n	5	1	5	20	8
Matlagning	3	n	2	1	n	n	1
Barnpassning	11	4	15	6	6	1	21
Hundpassning	n	-	n	-	n	-	1
Snöskottning	-	-	1	1	-	2	9
Sällskap	-	-	n	-	-	-	1
Hembiträde	2	-	2	n	-	-	n
Trädgårdsarbete	1	-	5	2	3	8	14
Storhandla	n	n	3	1	n	-	1
Biltvätt	n	-	1	-	n	-	1
Tvätt/Strykning	1	n	11	3	2	1	1
Chaufför	-	-	1	-	-	-	1
Läxläsning	-	-	-	-	n	-	-
Laga saker	-	-	n	n	n	n	2
Sy/Laga kläder	-	-	n	-	1	-	-
Annat	3	1	2	n	-	2	8

Kommentar

De promeilleandelar som angivits i tabellen är beräknade på totala databasen 3.000 respondenter. Detta innebär t ex att 1 promeille motsvarar 3.700 hushåll.

"Vad får det kosta per månad?"

Svarsalternativ	Promille andel								
	< 300kr	301- 600kr	601- 900kr	901- 1200kr	1201- 1500kr	1501- 1800kr	1801- 2100kr	2101- 2400kr	> 2400kr
Städning	32	45	16	10	2	1	3	n	1
Fönsterputsning	18	8	1	n	-	-	-	-	-
Matlagning	1	1	n	n	-	n	-	-	-
Barnpassning	17	12	4	5	2	1	1	-	2
Hundpassning	1	1	-	n	-	-	n	-	-
Snöskotning	5	1	-	-	-	n	-	-	-
Sällskap	1	n	-	-	-	-	-	-	-
Hembiträde	2	-	n	1	n	-	-	-	1
Trädgårdsarbete	12	4	1	1	n	-	-	-	n
Storhandla	2	-	n	n	-	-	n	-	-
Biltvätt	12	4	1	1	n	-	-	-	n
Tvätt/Strykning	2	4	1	1	n	-	-	-	n
Chaufför	n	1	-	-	-	-	-	-	-
Läxläsning	n	-	-	-	-	-	-	-	-
Laga saker	1	n	-	-	-	-	-	-	-
Sy/Laga saker	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Annat	3	2	1	2	-	-	1	-	-

Kommentar

För att uppnå enhetlighet i redovisningen och möjliggöra adekvata beräkningar har alla kostnadsuppgifter omräknats till månadskostnad även om de avser t ex fönsterputsning 2 gånger per år.

Kön och åldersfördelning hos den som skall hjälpa till.

Svarsalternativ	Promille andel			Promille andel					Spelar ingen roll
	Man	Kvinna	Spelar ingen roll	< 18 år	19-26 år	27-40 år	41-60 år	> 61 år	
Städning	4	55	99	2	11	20	24	1	103
Fönsterputsning	4	9	24	1	3	5	5	-	24
Matlagning	n	4	6	-	1	1	1	-	4
Barnpassning	-	17	44	2	12	12	5	n	32
Hundpassning	1	-	2	n	1	-	n	-	1
Snöskottning	3	n	7	1	1	n	1	1	7
Sällskap	-	1	n	-	-	1	1	-	-
Hembiträde	1	1	6	-	1	n	1	-	3
Trädgårdsarbete	7	2	19	2	3	3	2	2	18
Storhandla	-	1	4	-	n	1	1	-	5
Biltvätt	-	n	1	-	1	n	n	n	1
Tvätt/Strykning	n	7	13	n	2	2	3	n	13
Chaufför	-	-	1	n	-	-	n	-	1
Läsläsning	n	-	-	-	n	-	n	-	-
Laga saker	1	-	2	-	-	-	-	-	3
Sy/Laga kläder	-	1	n	-	-	-	n	n	n
Annat	3	3	10	-	2	3	1	-	10

Kommentar

Observera att tabellerna inte alltid adderar till samma summor beroende på att respondenten inte alltid angivit ett svar.

"En del vill ha svenskar, andra tycker att invandrare arbetar bättre, vad vill Ni ha?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
5	Svensk
n	Invandrare
18	Bra vilken som

"Skulle Ni kunna tänka Er att ha någon heltidsanställd hos Er?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
3	Ja
21	Nej

OM JA: "Skulle den personen kunna bo hos Er?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
1	Ja
2	Nej

"Man kan tänka sig att det uppstår nya serviceföretag som sköter om hemarbetet, vad anser Ni om detta?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
16	Bra med serviceföretag
4	Inte bra med serviceföretag
4	Spelar ingen roll

"Har Ni någon hjälp i hemmet för närvarande?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
4	Ja
96	Nej

Kommentar

Svaren på denna fråga skall bedömas med försiktighet. Det finns en känsla hos intervjuarna att frågan har en "oönskad nyfikenhetskaraktär relativt utnyttjad löneform". Denna fråga i undersökningen skall därför anses lämna osäkra svarsfördelningar, vilket påpekades redan vid formulärkonstruktionen.

"Med vad och hur ofta förekommer denna hjälp i hemmet?"

Svarsalternativ	Promille andel						Vid behov
	Dagligen	Varannan dag	Någon gång per vecka	Några gånger per månad	Några gånger per månad	Någon gång per år	
Städning	3	1	9	8	1	1	2
Fönsterputsning	n	-	n	1	1	4	1
Matlagning	3	1	n	-	-	-	-
Barnpassning	1	n	1	1	-	-	1
Hundpassning	-	-	-	-	-	-	-
Snöskottning	-	-	-	-	-	-	1
Sällskap	n	-	-	-	-	-	-
Hembiträde	1	-	n	-	-	-	n
Trädgårdsarb.	-	-	-	n	-	1	1
Storhandla	n	1	1	n	-	-	-
Biltvätt	-	-	-	-	-	-	-
Tvätt/Strykning	n	-	2	n	-	-	1
Chaufför	-	-	-	-	-	-	n
Läxläsning	-	-	-	-	-	-	-
Laga saker	-	-	-	-	-	-	-
Sy/Laga saker	-	-	n	-	-	-	-
Annat	1	-	2	-	-	n	1

Kommentar

Osäkra fördelningar.

"Vad kostar det per månad?"

Svarsalternativ	Promille andel								
	< 300kr	301- 600kr	601- 900kr	901- 1200kr	1201- 1500kr	1501- 1800kr	1801- 2100kr	2101- 2400kr	> 2400kr
Städning	8	6	2	2	1	1	-	-	n
Fönsterputsning	4	1	1	n	-	-	-	-	-
Matlagning	1	n	n	-	n	-	-	-	-
Barnpassning	1	n	-	n	-	-	-	-	1
Hundpassning	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Snöskottning	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Sällskap	n	-	-	-	-	-	-	-	-
Hembiträde	1	-	-	n	-	-	-	-	-
Trädgårdsarbete	1	1	n	-	-	-	-	-	-
Storhandla	2	-	-	n	-	-	-	-	-
Biltvätt	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tvätt/Strykning	2	n	-	-	n	-	-	-	-
Chaufför	-	n	-	-	-	-	-	-	-
Läxläsning	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Laga saker	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sy/Laga saker	n	-	-	-	-	-	-	-	-
Annat	2	-	1	n	n	-	-	-	n

Kommentar

Osäkra fördelningar.

"Om Ni fick dra av hela kostnaden i deklarationen och därigenom minska Er skatt, skulle Ni då?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
1	Öka tiden för hemhjälp
n	Minska tiden för hemhjälp
2	Behåller som nu

Kommentar

I likhet med vad som framhållits under föregående frågor är detta ett osäkert resultat, som bör behandlas med stor varsamhet.

"Skulle Ni eller någon annan i Ert hushåll kunna tänka Er att ta anställning i ett serviceföretag som arbetar med hemhjälp?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
30	Ja, jag själv
4	Annan person i hushållet
66	Nej

OM JA, JAG SJÄLV: "På heltid eller deltid?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
17	Heltid
13	Deltid

OM DELTID: "Hur ofta per vecka?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
1	1 gång per vecka
3	2 gånger per vecka
6	3 gånger per vecka
3	4 gånger eller fler

Kommentar

Ovanstående procentuella fördelningar är alla beräknade på basen 3.000 formulär enligt den raka redovisningsform som valts för resultatpresentation. Varje procentenhet motsvarar 37.000 personer eftersom en person svarat per hushåll.

Detta betyder t ex att 30 X 37.000 personer = 1.110.000 personer svarar "Ja, jag själv" på översta frågan.

"Skulle Ni själv eller någon annan i Ert hushåll kunna tänka sig att jobba privat i hemmet hos andra familjer, alltså inte vara anställd i något serviceföretag?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
24	Ja, jag själv
3	Annan person i hushållet
73	Nej

OM JA, JAG SJÄLV: "Vad skulle Ni då kunna tänka Er att göra?"

Promille andel av prioritetsordning (i första hand etc)					
Svarsalternativ	Promille andel	1	2	3	4
Städning	125	71	40	13	2
Fönsterputsning	18	4	6	7	1
Matlagning	78	24	31	19	4
Barnpassning	83	44	19	15	5
Hundpassning	12	2	2	4	4
Snöskottning	11	3	4	3	1
Sällskap	20	7	7	4	2
Hembiträde	11	7	2	1	1
Trädgårdsarbete	42	17	12	9	4
Storhandla	21	5	5	6	5
Biltvätt	13	2	3	5	3
Tvätt/Strykning	27	3	13	7	4
Chaufför	9	3	3	3	-
Läsläsning	5	1	2	2	-
Laga saker	15	7	3	3	2
Sy/Laga kläder	6	1	2	1	2
Annat	72	49	12	9	2

Kommentar

Eftersom samtliga promilletal är beräknade på totalbasen 3.000 är de alla jämförbara och kan även adderas/subtraheras. Observera dock att samma person kan ha angivit svar för flera arbetsuppgifter.

Till de respondenter som har svarat såväl att de kan "ta anställning i nytt servicebolag" som att "jobba privat i familj" (d v s svarat JA på båda dessa frågor) har följande fråga ställts.

"Vilket föredrar Ni?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
8	Anställning i nytt servicebolag
8	Jobba privat i familj
4	Spelar ingen roll/Vilket som

Kommentar

Trots att frågan är en delfråga i flera steg har den procentuella fördelningen beräknats på basen 3.000 formulär. Uttolkat betyder detta t ex

- * att X personer önskar anställning i nytt servicebolag
- * att Y personer önskar jobba privat i familj
- * att Z personer inte tycker att det spelar någon roll om det är ett servicebolag eller privat

Bakgrundsdata

Följande tabeller innehåller demografiska data. Det bör påpekas att dessa ej i detalj behöver överensstämna med andra på annat sätt framtagna demografiska tabeller eftersom moderpopulationen i den aktuella undersökningen utgöres av de samlade telefonhushållen. (Se teknisk beskrivning)

Respondenten avger i vissa svar uppgifter om sin egen person t ex ålder eller yrke och inte för hushållet.

"Vilket år är Ni född?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
11	< 1925
4	1926-1930
4	1931-1935
5	1936-1940
6	1941-1945
9	1946-1950
10	1951-1955
11	1956-1960
14	1961-1965
25	1965 >

"Hur många personer är det i Ert hushåll?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
19	1 person
32	2 personer
18	3 personer
21	4 personer
10	5 eller fler personer

"Har Ni hemmavarande barn?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
51	Ja
49	Nej

OM JA:

%	Under 7 år	%	7-16 år	%	17-20 år	%	Äldre än 20 år
14	1	14	1	9	1	3	1
11	2	9	2	1	2	n	2
2	3	1	3	n	3	n	3
n	4 eller fler	n	4 eller fler	n	4 eller fler	-	4 eller fler

"Bor Ni i?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
28	Hyresrätt
16	Bostadsrätt
52	Radhus/Villa
2	Bondgård/Jordbruk
1	Annat

"Hur stor är boytan ungefär?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
n	< 20 m ²
13	21-60 m ²
36	61-100 m ²
28	101-140 m ²
14	141-180 m ²
4	181-220 m ²
3	> 221 m ²
2	Ej svar

"Har Ni husdjur?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
38	Ja
62	Nej

OM JA: "Vad har Ni för husdjur?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
15	Hund
20	Katt
4	Fågel
2	Kanin
1	Häst
n	Eremitkräfta
1	Fiskar
n	Getter/Höns/Får
1	Hamster/Råtta/Marsvin
n	Reptil
1	Annat

"Har Ni bil?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
84	Ja
16	Nej

OM JA: "Hur många bilar har Ni?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
58	1 bil
23	2 bilar
2	3 bilar
n	4 bilar
n	5 eller fler bilar

"Har Ni sommarställe/weekendstuga?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
22	Ja
78	Nej

"Vad har Ni för anställning/vilket yrke har Ni?" (Obs! avser respondenten)

Procentuell andel	Svarsalternativ
3	Högre tjänsteman
6	Lägre tjänsteman
4	Sekreterare/Kontorist
1	Arbetar med data
1	Jordbrukare/Bonde
2	Tekniker
2	Affärsbiträde
3	Fritidspedagog/Barnskötare
n	Arbetar på reklambyrå
1	Mekaniker
5	Lärare/Arbetar inom skolan
3	Hantverkare
5	Egen företagare
16	Pensionär
10	Studerande
2	Hemmafru/man
8	Arbetsfri/arbetslös
27	Annat

OM ARBETAR: "Arbetar Ni heltid eller deltid?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
45	Heltid
16	Deltid
3	Barnledig

OM DELTID: "Hur mycket arbetar Ni?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
9	75 procent
7	50 procent

"Hur många är yrkesarbetande i Ert hushåll?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
22	Ingen
27	1 person
48	2 personer
2	3 personer
n	4 eller fler
1	Vill ej uppge

"Är hushållets sammanlagda årsinkomst?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
31	Under 200.000 kronor
48	Mellan 201.000-400.000 kronor
8	Över 401.000 kronor
13	Ej svar

"Kön?"

Procentuell andel	Svarsalternativ
43	Man
57	Kvinna

Teknisk beskrivning

Inledningsvis bör påpekas att Tjänsteutredningen godkänt de tekniska lösningar för undersökningen som legat till grund för dess genomförande.

Frågeformulär

För huvudfrågeställningen kunde en av två tekniker väljas -

- a. spontana svar
- b. hjälpt erinran

Spontansvar valdes som teknik eftersom erbjudandet "... avdrag i deklARATIONEN ..." är grunden för svaret på frågan "... om skulle vilja ha hjälp?". Det är frågan om reella önskemål, inte svar på en meny av tänkbara möjligheter.

I övrigt är frågorna raka och ger precisa svar. (Se frågeformulär i bilagan)

Urval

Som moderpopulation valdes hushåll med telefon registrerade i telefonkatalogen. Enligt Telia har praktiskt taget samtliga hushåll ett telefonabonnemang. Ca 7 procent är icke registrerade i telefonkatalogen (hemliga nummer). Ofta finns dessa telefoner i ett flerabonnemangshushåll varför bortfallet av urvalsmöjlighet ligger under dessa 7 procent - sannolikt högst 5 procent.

Urvalet omfattande 3.000 hushåll baserades på strata representerande samtliga riktnummer i Sverige. Detta innebär att inom varje riktnummer - totalt 264 riktnummerområden - uttogs det proportionella antal nummer som motsvarade detta stratums andel av moderpopulationen.

Mot bakgrunden av undersökningsproblemets karaktär att avse samtliga hushåll i riket var det viktigt att på detta sätt säkerställa en proportionalitet där varje hushåll hade samma chans att ingå i stickprovet. Det totala antalet kontakter uppgick till 3.862 där 862 hushåll utgjorde ej nådda hushåll inom den angivna intervjutiden (4-6 återuppringningar). Substitution genomfördes med slumpmässigt urval i respektive stratum.

Resultatredovisning

3.000 genomförda hushållsintervjuer innebär att varje intervju representerar $3.700.000 \div 3.000$ eller ca 1.230 hushåll. På motsvarande sätt representerar varje procentenhet av en svarsfördelning 37.000 hushåll - varje promille 3.700 hushåll.

Mot bakgrunden av medelfelet dimension för $N = 3000$ har det ansetts lämpligt att välja heltal för de procentuella andelarna i en svarsfördelning (där inte promille presenterats).

Under 0.5 % = n %

0.5 - 1.4 % = 1 %

Under 0.5 ‰ = n ‰

0.5 - 1.4 ‰ = 1 ‰

Vidare har i denna rapport alla presenterade andelar beräknats med totalmaterialet som bas d v s 3.000 hushållsintervjuer representativa för Sveriges telefonhushåll. Skälet till denna raka redovisning är att alla uppgifter skall vara fullständigt jämförbara oavsett om de härstammar från en total - eller en delpopulation.

Databasen är så lagrad att andra redovisningsformer och korstabeller kan tas fram efter önskemål. I utredningsuppdraget ingick emellertid endast redovisning av svarsfrekvenser eftersom någon plan för andra typer av analyser ej förelåg i anbudshandlingen.

Demografiska data behöver inte i detalj överensstämja med på annat sätt framtagna uppgifter eftersom moderpopulationen i detta fall valts på basis av telefonhushåll. Avvikelserna är emellertid små och saknar betydelse för säkerheten i de framtagna resultaten.

BILAGA

Denna rapport omfattar ett begränsat antal frågor till 500 personer på 10 arbetsförmedlingar som varit på besök därstädes under vecka

Resultaten har representativt så tillvida att i de flesta fall samtliga vid den aktuella tidpunkten som besökt förmedlingen blivit föremål för en intervju.

Syftet med studien var främst att komplettera resultaten i Rapport 1 med värden från en grupp som för närvarande är aktivt arbetslös. De värden som erhållits är därför att betrakta som närmevärden för inom vilka kvartiler svarsfördelningarna ligger för denna urvalsgrupp.

RAPPORT

**Attitydundersökning bland 500 besökare hos
10 Arbetsförmedlingar avseende -**

*** villigheten att under olika former utföra
hushållstjänster av skilda slag**

(Undersökningen utförd på uppdrag av
Tjänsteutredningen Dir. 1993:100)

Personkemi AB

Stockholm 1993-12-15

Slutsatser

11 procent vill gärna arbeta inom hem och hushåll

31 procent kan tänka sig arbeta inom hem och hushåll

58 procent vill ej

Man kan tänka sig alla olika typer av hushållssysslor utan egentlig preferens.

Anställning i nytt serviceföretag föredras av mer än hälften av de intresserade.

Undersöknings syfte

Som komplement till den övergripande attitydundersökningen bland 3.000 hushåll genomfördes 500 intervjuer med arbetssökande hos 10 Arbetsförmedlingar.

Syftet med studien var främst att erhålla en tendensuppgift avseende inställningen till att arbeta i hem och hushåll med olika typer av arbete.

Datainsamling

Under tiden 6 - 14 december besöktes 5 Arbetsförmedlingar av Personkemis intervjupersonal. Hos 5 Arbetsförmedlingar genomfördes studien av personalen på förmedlingen.

I samtliga intervjuer utdelades ett frågeformulär (se bilaga) samt ett svarskuvert. Respondenten fyllde i formuläret, förseglade det i kuvertet och lämnade in detta till intervjuaren alternativt tjänstemannen.

Frågeformulär

Mot bakgrunden av den situation en arbetssökande befinner sig i beslutades i samråd med företrädare för Tjänsteutredningen att frågeformuläret skulle vara kort med ett fåtal raka frågor. Dessa skulle i princip endast ge svar på om vederbörande var intresserad/ointresserad av hem/hushållsarbete - samt "om intresserad" vilken typ av arbete.

Resultat redovisning

Nedan följer en sammanställning av de svarsfrekvenser som erhållits vid bearbetning av de 500 formulären. Det är svårt att beräkna gränsvärden för precisionen eftersom graden av slumpmässighet blivit starkt beroende av tidsfaktorn. Vid jämförelse med uppgifterna från den mera omfattande studien (3.000 hushåll) kan man på goda grunder påstå att tendensen hos de 500 intervjuerna ligger inom samma frekvensområde, vilket stöder undersökningens validitet och reliabilitet.

Svarsfrekvenserna redovisas fråga för fråga som de förekommer i formuläret.

Fråga

"Skulle Du vara intresserad av att arbeta inom hem och hushåll?"

%	Svarsalternativ
11	Ja, gärna
31	Ja, kanske
58	Nej

OM JA: "Vilket eller vilka av följande uppgifter skulle i så fall passa Dig?"

(Obs! Dubbelsvar)

%	Svarsalternativ
12	Städa
8	Putsa fönster
16	Laga mat
16	Passa barn
16	Passa hund
11	Skotta snö
17	Vara sällskap
5	Hembiträde
19	Utföra trädgårdsarbete
11	Storhandla
11	Tvätta bilen
11	Tvätta/Stryka kläder
16	Vara chaufför
18	Hjälpa till med läsläsning
9	Laga saker
8	Sy/Laga kläder
2	Annat

"Vilket tycker Du vore bäst för Dig?"

%	Svarsalternativ
24	Anställning i nytt serviceföretag
13	Jobba privat i familj
5	Spelar ingen roll/Vilket som

"Vilket år är Du född?"

%	Svarsalternativ
-	< 1925
2	1926-1930
2	1931-1935
5	1936-1940
8	1941-1945
9	1946-1950
10	1951-1955
11	1956-1960
19	1961-1965
34	1966 >

"Hur stort är Ditt eget hushåll?"

%	Svarsalternativ
34	1 person
33	2 personer
19	3 personer
9	4 personer
5	5 personer eller fler

"Kön?"

%	Svarsalternativ
43	Man
57	Kvinna

Bilaga 3 Skatteklar och tillväxt

av *Gunnar Du Rietz*

Tillväxten har blivit alltmer central som huvudmål för den ekonomiska politiken. En hög ekonomisk tillväxt är nämligen en förutsättning för att dagens problem vad gäller budgetunderskott, statsskuld och arbetslöshet skall kunna lösas. Sverige bedöms exempelvis behöva en BNP-tillväxt på minst 3 procent per år under resten av 90-talet för att kunna halvera arbetslösheten och arbeta bort underskottet i statsbudgeten. Under perioden 1980-92 har emellertid BNP per capita i vårt land endast vuxit med 1,2 procent per år, vilket är klart lägre än OECD:s genomsnittliga tillväxt. Det beror bl a på den svaga utvecklingen 1991-92, när BNP minskade varje år med 1,7 procent.

Produktivitetsökningar förklarar största delen av tillväxten

Den ekonomiska tillväxten brukar ofta översiktligt analyseras med hjälp av en sk aggregerad produktionfunktion som relaterar den totala produktionsvolymen till insats av arbete, insats av kapital och resursernas produktivitet. Syftet med en sådan grovuppdelning av tillväxten (growth accounting) är att i en inledande analys försöka kvantifiera hur stor del av produktionsökningen som beror på arbete, kapital och på produktivtetsökningar.

Under perioden 1961-90 växte den samlade produktionen i Sverige (BNP) med i genomsnitt 2,8 procent per år. Produktivitetsökningen – den sk totalfaktorproduktiviteten – förklarar den största delen av denna tillväxt, 2,6 av 2,8 procentenheter (tabell 1). Ökad kapitalstock genom ökade investeringar förklarar 0,8 procentenheter av tillväxten medan arbetskraftens bidrag under den här perioden blivit negativt (-0,5 procent per år) på grund av arbetstidsförkortningar. Under perioden 1987-90 har den tekniska utvecklingens bidrag till tillväxten varit avsevärt lägre (0,6 procent per år), kapitalets bidrag högre (1,0 procent per år) och arbetets bidrag positivt (0,9 procent per år).

Tabell 1 Grovuppdelning av tillväxten i näringslivet

Period	BNP	Bidrag från			Relativt bidrag från		
		TFP	Arbete	Kapital	TFP	Arbete	Kapital
	%	procentenheter			%	%	%
1987-90	2,5	0,6	0,9	1,0	0,23	0,38	0,39
1961-90	2,8	2,8	- 0,5	0,8	0,93	- 0,21	0,29

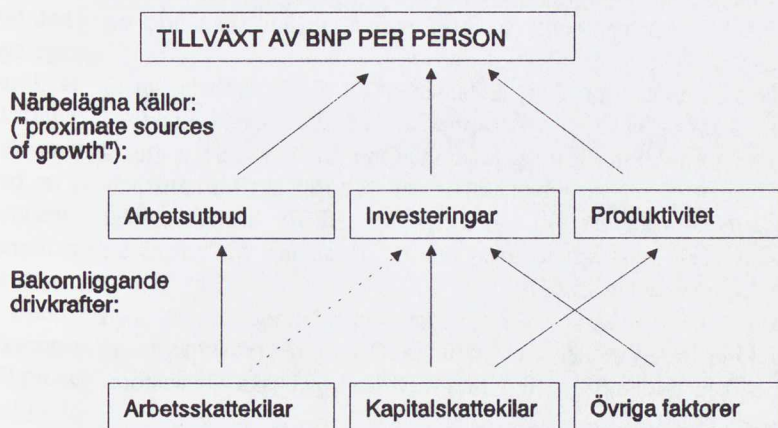
Vad som skiljer dagsläget i Sverige från tidigare situationer är hög arbetslöshet och kraftigt budgetunderskott. Vårt land skulle därför nu särskilt behöva en sysselsättningsintensiv tillväxt. De nya arbetstillfällena behöver komma till stånd i den privata sektorn, bland annat i de privata tjänstenäringsarna, om budgetunderskottet skall kunna minskas. Samtidigt måste investeringarna ökas och resurserna utnyttjas mer effektivt.

Efter att man har gjort en grovuppdelning av tillväxten på arbete, kapital och produktivitet, vill man ofta gå djupare i analysen och försöka kvantifiera hur tillväxten påverkats av bakomliggande orsaksfaktorer såsom reallöner, kapitalavkastning före skatt, räntenivå samt arbets- och kapitalsteckelilar.

Hur inverkar skatterna på tillväxten?

Sedan länge har det varit känt att kapitalavkastningen påverkar investeringarna och därigenom också tillväxten i BNP (se "övriga faktorer" i flödesschemat). Den senaste tidens empiriska forskning har funnit nya belägg för att offentliga utgifter och skatter också har stor betydelse för tillväxten. Tillväxten påverkas härutöver av ytterligare ett antal faktorer. En grundförutsättning för ekonomisk tillväxt är sålunda viktiga institutionella arrangemang, exempelvis att det finns ett fungerande system med äganderätt till egendom, näringsfrihet, konkurrens, trygghet för medborgarna genom lagar och domstolsväsende.

Diagram 1 Principskiss för tillväxtens källor i industriländer



Komm.: "övriga faktorer" inrymmer framför allt lönsamheten i näringslivet och dessutom branschfaktorer som oljepriset för Norge, fiskekonjunkturen för Island, ränteläget, strukturella faktorer som lönespridning, politisk stabilitet mm.

Det faktum att tillväxtprocessen är komplicerad med många faktorer inblandade, gör att det är svårt att isolera effekter av skatter och offentliga utgifter. Därför har man knappast hittills haft underlag för säkra slutsatser, även om de flesta empiriska studier pekat på negativa samband mellan skatter och tillväxt. Situationen har nu ändrats så att man kan dra relativt starka slutsatser om de offentliga utgifternas, och arbetskatteklilarnas, effekter på tillväxten vid de utgiftsnivåer som är typiska för industriländerna (Scully, 1992, SNS, 1994, Du Rietz, 1994).

Arbetskatteklilarna

Med arbetskatteklil avses det samlade skatteuttaget på inkomstökningar till följd av ökad arbetsinsats (svårare arbete, längre arbetstid eller ökad intensitet i arbetet). Arbetskatteklilen tar inte bara hänsyn till marginal-

skatten utan räknar också in de socialavgifter och indirekta skatter som erlæggs när individen ökar sin arbetsinsats. I fråga om socialavgifterna bör dock i skattekillen inte inräknas den del som eventuellt motsvaras av förmåner. Nära förmånsanknutna socialavgifter är ju inte skatt utan en form av lön.

Höga arbetsskattekillar minskar incitamenten att förvärvsarbeta, spara och investera samt att använda resurserna samhällsekonomiskt effektivt. Lönsamheten av utbildning och annat lärande minskas också av skattekillarna. Efterfrågan på många typer av tjänster, framför allt hushållstjänster, minskas genom att det blir väsentligt billigare för hushållen med egenproduktion och svart arbete än att anlita yrkesmän "vitt", trots att egenarbetets produktivitet är lägre.

Höga skattekillar försvårar även nyföretagande. Både arbets- och kapitalsskattekillar inverkar negativt. Ofta samverkar de två typerna av skattekillar, vilket är särskilt tydligt i de nuvarande svenska fåmansföretagsreglerna.

Bara den del av ett fåmansföretags vinst som betraktas som normal avkastning kapitalinkomstbeskattas. Normal kapitalavkastning har bestämts vara en viss procent – statslåneräntan plus 5 procent, i dagsläget ungefär 12,5 procent – på aktiernas anskaffningskostnad uppräknad till dagens datum, alternativt beskattat eget kapital vid utgången av 1992. Den kapitalsskatt som uttogs på utdelning var t o m 1993 30 procent. Slopandet av dubbelbeskattningen på utdelad vinst fr o m 1994 innebär enkelbeskattning, dvs att endast bolagsskatt uttas på den del av vinsten som kapitalinkomstbeskattas. Överstigande avkastning arbetsinkomstbeskattas med en marginalsatt på oftast ca 50 procent.

Eftersom med dessa regler – åtminstone för en stor del av de vinstgivande företagen – den största delen av kapitalinkomsten arbetsinkomstbeskattas, torde arbetsskattekillen vara minst lika viktig för nyföretagandet som kapitalsskatterna på reavinst och utdelning.

Den nya egenföretagarbeskattning som gäller från och med 1994, fungerar på ett liknande sätt som fåmansaktiebolagens: en viss procent på kapitalunderlaget kapitalinkomstbeskattas, överstigande nettointäkt arbetsinkomstbeskattas. Några alternativregler som vidgar utrymmet för kapitalinkomstbeskattad vinst finns inte för egenföretagarna, vilket innebär att arbetsskattekillen spelar större roll än kapitalsskatterna för de flesta egenföretagare.

Svenska arbetsskattekilar 1994

De flesta medelinkomsttagare har i år en marginals katt på 35,5 procent vid den genomsnittliga kommunalskatten på 31 kr, om man räknar in de nya egenavgifterna till sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Skattekillen inräknat också arbetsgivaravgifter på drygt 31 procent och indirekta skatter (18 procent räknat netto efter prissubventioner) blir 56,3 procent (för ensamstående utan barn utan bidragseffekter). Ovanför brytpunkten vid en inkomstnivå på ca 200 000 kronor är marginals katten 51,1 (52 procent inkl egenavgifter) och hela skattekillen 66,8 procent. Den genomsnittliga skattekillen för samtliga ca 4 miljoner förvärvsarbetande är drygt 61 procent.

Flera studier tyder på att beskattningens skador, s k extrabördor av ökning av skatteuttag, är hanterliga för arbetsskattekilar upp till ungefär 50 procent. För skattekilar över 60 procent stiger extrabördan snabbt, och enligt Ingemar Hansson (1985) blir kostnaden för ytterligare skattehöjning extrem vid skattekilar på 75 procent och däröver. Så höga skattekilar finns idag bara hos knappt 1 procent av de yrkesaktiva - bland en del grupper yrkesaktiva med barn. I slutet på 1970-talet hade däremot så många som var fjärde yrkesaktiv en skattekil på 75 procent eller mer! (Du Rietz, 1976)

Skattekilar slår på sysselsättningen först på sikt

Nyetableringarna i svensk tillverkningsindustri har fallit under hela efterkrigstiden. Sverige bryter i detta avseende mot det internationella mönstret med ökad betydelse för småföretag (Braunerhjelm & Carlsson, 1993). Under perioden 1968-83 varierade marknadsandelen för en årskull nya industriföretag i Sverige på den låga nivån 0,2-0,3 procent. Denna marknadsandel växte sedan något till ca 0,5 procent efter 10 år som en nettoeffekt av att en del av de nya företagen expanderar medan andra nya företag stagnerar eller läggs ned (Du Rietz, 1985).

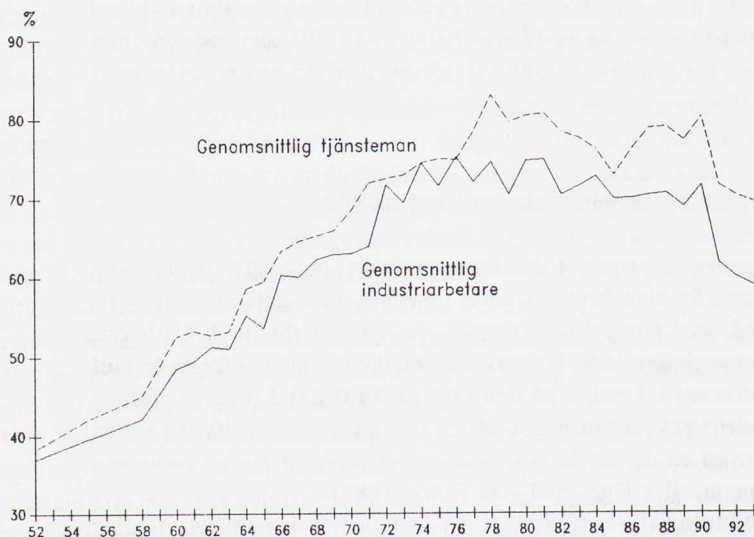
Ett sysselsättningstillskott på 0,5 procent per år genom nya företag ersätter knappast mer än den årliga, normala företagsavgången och kan inte kompensera för nerdragningar i kommunerna eller i storföretagen, eller bidra till någon sysselsättningstillväxt för att reducera den nuvarande, höga arbetslösheten. Jämfört med mellankrigstiden, eller jämfört med till exempel USA eller Storbritannien, har det svenska nyföretagandet

ända sedan början på 1950-talet och fram till nu legat på en låg nivå (Du Rietz. 1977).

Genom att de flesta nya företag är små, har nyföretagandet emellertid en begränsad betydelse för sysselsättningen på kort sikt. Det tar relativt lång tid innan en nedgång i nyföretagandet märkbart slår igenom på total produktion och sysselsättning.

Men de exceptionellt höga arbetsskattekilar som gällde i Sverige under hela perioden 1965-90 har bidragit till ett särdeles lågt nyföretagande från tidigt 60-tal och – trots en temporär ökning i slutet på 80-talet – ända in på 90-talet (diagram 2). De breda skattekilarna torde därigenom vara en av orsakerna till den nuvarande höga arbetslösheten. Eftersom tjänstebanscher påverkas särskilt kraftigt av höga skattekilar – genom försämrad konkurrenskraft mot egenproduktion och svart arbete – torde tjänstesysselsättningen ha drabbats särskilt hårt.

Diagram 2 Skattekilar 1952-1993



Empiriska resultat om effekter av arbetskattekilar och offentliga utgifter

Argument har framförts för att offentliga utgifter kan ha såväl positiva som negativa effekter på den ekonomiska tillväxten. Under senare tid har dock de tillväxthämmande effekterna av offentlig sektor särskilt uppmärksamats. Dessa negativa effekter hänger främst samman med de skattestyrningar av individers och företags beslut som uppstår genom att offentliga utgifter i stor utsträckning brukar skattefinansieras.

Skatter har till skillnad från offentliga utgifter mer entydigt negativa effekter. De flesta skatter slår in kilar mellan lön före och efter skatt, eller mellan avkastning före och efter skatt på sparande och investeringar vilket försvagar incitamenten att arbeta och spara. Skattekilarna styr också resurserna så att de inte används så produktivt som möjligt.

Genom att det finns argument för att offentliga utgifter har både positiva och negativa effekter, är det en empirisk fråga vilka effekter som dominerar. I fråga om skatterna finns det starka teoretiska skäl att förvänta sig att skattekilar entydigt påverkar tillväxten negativt. Det är ändå betydelsefullt att undersöka styrkan av de erfarenhetsmässiga sambanden mellan skattekilar och ekonomisk tillväxt i praktiken.

Ett flertal empiriska undersökningar under de senaste åren har funnit, att både offentliga utgifter och *arbetskattekilar* har negativa effekter på den ekonomiska tillväxten. Du Rietz (1994) finner i en analys av tillväxtvariationerna mellan OECD-länderna under perioden 1980-92, att skattekilen för en genomsnittlig industriarbetare har en signifikant negativ effekt på tillväxttakten. I studien vägs länderna efter BNP-storlek för att reducera betydelsen av speciella branschfaktorer för de minsta länderna (exempelvis att tillväxten på Island beror mer av fiskekonjunkturen och den norska tillväxten mer av oljepriset än av ländernas investeringkvoter eller skattekilar) och därigenom öka precisionen i skattningen av skattekilens effekt.

En ökning av skattekilen med 10 procentenheter minskar den årliga tillväxten i BNP per capita med 0,5 procentenheter. Konstanthålls investeringkvoten reduceras minskningen av den årliga tillväxttakten till 0,2 procentenheter. Att den skattade koefficienten är högre om skattekilen ensam är med i modellen, beror troligen på att skattekilen påverkar tillväxten delvis via investeringarna. Elimineras investeringseffekten halveras sambandet mellan tillväxt och arbetskattekil.

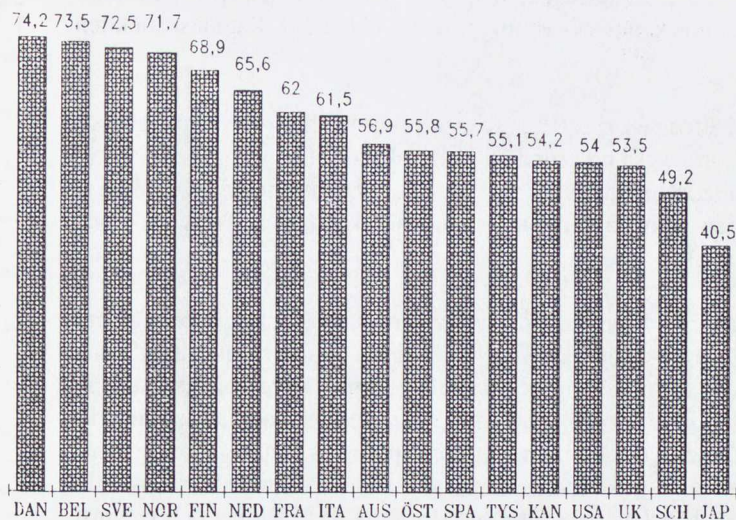
Högst förklaringsvärde erhålls av en modell där tillväxtskillnaderna förklaras av skattekillen på dubbel industriarbetarnivå (tjänstemannakilen). Effekten av en höjning av tjänstemannakilen med 10 procentenheter är 0,7 procentenheter i lägre årlig tillväxt. Om både tjänstemannakilen och investeringskvoten samtidigt är med som förklaringsfaktorer reduceras återigen effekten av tjänstemannakilen från 0,7 till 0,33 procentenheter i lägre tillväxttakt. Den negativa effekten på tillväxten av höga arbetskattekillar ser alltså även här ut att till ungefär hälften gå via lägre investeringar. Det kan bero på att tillväxten till viss del drivs av nyföretagande och innovationer, som påverkas negativt av höga skattekillar.

Skattekillarnas effekter är något svagare för den längre perioden 1970-92. Effekten av en höjning av tjänstemannakilen med 10 procentenheter är då 0,5 procentenheter i lägre årlig tillväxt om variabeln står ensam som förklaringsvariabel. Effekten av en höjning av industriarbetarens skattekill med 10 procentenheter är 0,4 procentenheter i lägre årlig tillväxt. Om även investeringskvoten tas med som förklaringsvariabel är visserligen skattekillarnas koefficienter fortsatt negativa, men effekterna av båda arbetskattekillarna är lägre och de skattade koefficienterna är inte signifikanta. Att de skattekillar vi använt som förklaringsfaktor – 1991 års – verkar ha haft mindre betydelse under 70-talet än under den senaste perioden 1980-92, kan bero på att skattekillarna för 70-talet något avviker från förhållandena 1991, det enda år för vilket skattekillarna har kunnat beräknas med viss precision.

Även efter 1991 års marginalsattesänkningar hör Sverige, tillsammans med Danmark och Belgien, till den grupp länder som har den högsta skattekillen för personer med inkomster över genomsnittet. Japan har lägst arbetsskattekill för högre inkomsttagare (stapeldiagram). Även på inkomstnivån för industriarbetare är arbetsskattekillen högre i Sverige än i de flesta andra västländer. Några länder har dock högre skattekillar på arbetarlänenivån, detta gällde år 1991 för Nederländerna, Belgien, Österrike och Norge.

Diagram 3 Skatteklar för tjänstemän i olika länder 1991

Procent



Källa: du Rietz 1994, kapitel 3.

Enligt ett flertal studier verkar *offentliga utgifter, särskilt offentlig konsumtion*, ha en kraftig negativ tillväxteffekt. Såväl Du Rietz (1994), Hansson och Henreksson (1993) som Barro (1993) har erhållit resultat där en höjning av BNP-andelen med 10 procentenheter sänker den årliga tillväxttakten i BNP per capita med så mycket som 1,5 procentenheter per år (i Hanssons och Henrekssons studie avser tillväxten totalfaktorproduktivitet).

Både Hansson & Henreksson och Barro fann dock, att den del av offentlig konsumtion som utgör utbildningskostnader inte har någon negativ effekt på tillväxten. Även om dessa kostnader skattefinansieras, och därför har negativa skatteklareffekter, kan utbildningen alltså ha produktivitetshöjande effekter som kompenserar. Offentliga investeringar saknade också effekt på tillväxten.

Kapitalskattekilarna

Vinstskatten på investeringar, den s k kapitalskattekillen, betecknar skillnaden mellan kapitalavkastning före och efter skatt. Kapitalskattekillen har två led:

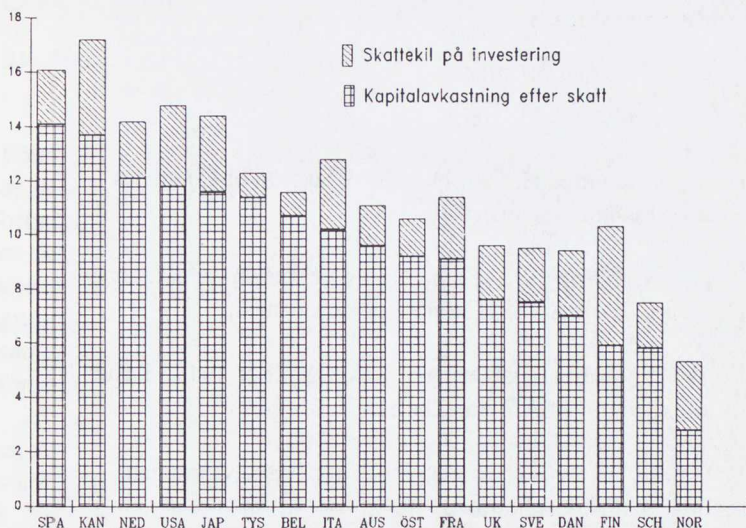
- a) Bolagsskattedelen avser hur många procentenheter av kapitalavkastningen som avgår på grund av bolagsskatten.
- b) Ägarskattedelen betecknar hur många procentenheter av kapitalavkastningen som avgår på grund av aktieägarens reavinst- och utdelningsskatt.

Kapitalskatterna driver in kilar mellan sparandets och investeringarnas avkastning före och efter skatt. Detta leder till lägre privat sparande och minskade företagsinvesteringar. Kapitalskatterna styr också kapitalet så att kapitalproduktiviteten blir nedsatt. Storföretagen, som har tillgång till den internationella riskkapitalmarknaden, påverkas främst av bolagsskatten. De små och medelstora företagen, som är beroende av svenskt riskkapital, är känsliga också för ägarskatterna på utdelning och reavinst och förmögenhetsskatten på arbetande kapital.

Enligt OECD:s beräkningar hade Sverige 1991 en förmånlig bolagsskatt. Om vi hade haft samma inflationstakt som OECD-länderna i genomsnitt - 4,5 procent - skulle vår bolagsskatt minskat kapitalavkastningen obetydligt. Liberala avskrivningsregler, "surven" och Annellavdraget skulle kompenserat för den 30-procentliga bolagsskattesatsen. Vid den faktiska inflation vi hade 1991 tog bolagsskatten 0,6 procentenheter av kapitalavkastningen.

Aktieägarnas skatter på reavinst och utdelning var hårdare och tog så mycket som 2 procentenheter av kapitalavkastningen. En sammanlagd kapitalskattekill på 2,6 procentenheter är ungefär samma som OECD-ländernas genomsnittliga, som 1991 var 2,5 procentenheter. Denna kapitalskatt har varit tung att bära för svenskt näringsliv. Kapitalavkastningen före skatt har nämligen varit låg, under perioden 1980-88 endast 9,5 procent, vilket är klart lägre än genomsnittet för OECD-länderna (diagram 4). Dessutom har OECD i sina beräkningar inte tagit hänsyn till de svenska fåmansföretagsreglerna, alltså att utdelning och reavinst, utöver ett begränsat utrymme för normal kapitalavkastning, i Sverige beskattas som inkomst av tjänst med vanligen ca 50 procents marginalskatt.

Diagram 4 Kapitalskatteklilar och räntabilitet



Japans höga kapitalskatter beror på höga bolags- och fastighetsskatter. En vinstskattekil på 2,8 procentenheter är högt, men kan troligtvis bäras om kapitalavkastningen före skatt är så hög som 14,4 procent, såsom under perioden 1980-88 varit fallet i Japan. Avkastningen efter skatt blir ändå 11,6 procent i Japan mot 7,5 procent i Sverige.

Sänkta skatteklilar och ökade investeringar kan sätta fart på tillväxten igen

Under senare tid gjorda empiriska undersökningar styrker vad man teoretiskt tidigare länge vetat, att det är viktigt att ha låga skatteklilar. När regeringen nu avskaffat dubbelbeskattningen på utdelad vinst och halverat reavinstskatten för börsaktier, har ägarskatteklilen sänkts. Bolagsskattesatsens sänkning till 28 procent medför däremot inte sänkt skattebelastning, eftersom Annellavdrag och surv samtidigt slopats. Sammantaget blir ändå kapitalkostnaden för svenskt riskkapital lägre för företagen.

Dessutom har arbetsskatteklilarna sänkts, från toppläget 1989 på 70,2 procent till 61,3 procent 1994 i genomsnitt för samtliga förvärvs-

arbetande. Dessa sänkta skattekilar kommer – om de får bli bestående – att stimulera till ökad nyetablering och expansion av små och medelstora företag under resten av 90-talet.

Referenser

Barro, R., (1991), "Economic Growth in a Cross-Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, maj.

Braunerhjelm, P. & Carlsson, B. (1993), "Entreprenörskap, småföretag och industriell förnyelse 1968-91", *Ekonomisk debatt* nr 4.

Du Rietz, G. (1977), "Industrietableringen i Sverige efter 1918" i *Hur skall vi kunna konkurrera?*, SAF, Stockholm.

Du Rietz, G. (1985), "Nyföretagandets roll för sysselsättningen" i *Arbetslöshetsfällan*, SAF, Stockholm.

Du Rietz, G. (1994), "Socialstatens finansiering", Timbro.

Hansson, P. & Henreksson, M (1993), "A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity", working paper no 110, Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning.

SNS (1994), "Välfördsland i ofärdstid", Konjunkturrådes rapport, Tson Söderström, H., Henrksson, M., Hultkrantz, L., Ståhl, I., Söderström, L.

Bilaga 4 Den svarta ekonomin i Sverige

av Åke Tengblad

Förekomsten av dold ekonomisk verksamhet, som bedrivs utan beaktande av den lagstiftning som gäller, är i flertalet moderna industriländer ett betydande samhällsproblem. Därigenom sker inte bara en snedvridning av konkurrensförhållanden utan produktionsresultat, inkomster och skatter får en annan fördelning mellan samhällssektorer och inkomstgrupper än lagstiftarna avsett. Den innebär också effektivitetsförluster för samhällsekonomin genom att resurser inte allokeras optimalt inom ramen för gällande institutionella system.

Att söka kartlägga dessa dolda inkomster är angeläget om man vill få en fullständig bild av den ekonomiska verksamheten. Det är också nödvändigt om man vill få en uppfattning om vilken effektivitet som man har i beskattningssystemen och i vilken omfattning man genom olika kontrollsystem har fått skattebaser, som kännetecknas av en förutsatt hög grad av fullständighet.

Det ligger i sakens natur att dold ekonomisk verksamhet inte kan uppskattas annat än med betydande osäkerhet. Den stora vikten ur skattesynpunkt men också med tanke på att få rättvisande statistik över samhällsekonomin gör dock att försök till kartläggning av dold ekonomisk verksamhet engagerat många samhällsforskare och statistiker.

Att kartlägga dold ekonomisk verksamhet på samma sätt som gäller för den öppet redovisade, dvs. med hjälp av företagsenkäter, är som lätt insett ingen framkomlig väg. Det är inte heller möjligt att direkt ställa frågor till inkomsttagare och förvänta att man då får användbar information. Detta är triviala påpekanden, men de måste ändå göras för att poängtera att det därmed inte heller är möjligt att få någon mera exakt uppfattning om vilken betydelse som dold ekonomisk verksamhet verkligen har. För att få någon uppfattning måste man i stället anlita indirekta mätmetoder, som i grunden dock ofta kännetecknas av att de i sin tur bygger på subjektiva antaganden.

Att få en fullständig redovisning av all ekonomisk verksamhet är ett krav som i hög grad gäller när man framställer nationalräkenskaper (NR) och det är också genom denna form av statistiksammanställning som man

har de bästa förutsättningarna för att beräkna betydelsen av dold ekonomi. Detta beror på att man i NR använder alla olika delar av den ekonomiska statistiken och arbetar med ett mycket detaljerat beräknings-system. Att man kan antas fånga in ekonomisk aktivitet som är dold när man rapporterar produktion och inkomster sammanhänger med att man också utnyttjar statistik över olika utgifter, t.ex. privat konsumtion och bruttoinvesteringar. Benägenheten till underrapportering kan där antas vara lägre, men denna bättre täckning utnyttjas då också i avstämningsarbetet, som innebär att produktion, inkomster och utgifter får den bokföringsmässiga identitet som NR-systemet förutsätter. Det finns dock också andra möjligheter vid sidan om NR, som beskrivs nedan, men där tillförlitligheten antingen är betydligt lägre eller mätningen bara sker partiellt eller i andra former än rent monetära.

Problemet med att i denna fråga utgå från NR är emellertid att det inte alltid är i explicit form som man där söker beräkna den dolda ekonomin. Detta hänger samman med att man inte har ett fullständigt och tillförlitligt underlag för att beräkna den öppet redovisade delen av ekonomisk verksamhet. Därmed blir mätmetoderna för att kompensera dessa brister ofta integrerade med metoderna för att också beakta den dolda delen av ekonomin. Det är genom att närmare studera NRs mätmetoder och dess statistikunderlag som det är möjligt att isolera den del som avser just dold ekonomi. Det är också genom att utgå från NR som dold ekonomi kan definieras på ett mer stringent sätt. Nedan beskrivs först dessa principiella avgränsningar. Därefter redovisas översiktligt de metoder för att få med den dolda verksamheten som används av NR. Beräkningar över den svarta sektorn presenteras för några aktuella år, dels med utgångspunkt från NR, dels enligt några andra metoder. Slutligen redovisas en kalkyl över skatteundandragandet 1991 enligt de beräkningar över svarta sektorn som gjorts med ledning av NR.

NR-systemets definitioner och avgränsningar

I NR-systemet finns utförliga definitioner över vad som avses med ekonomisk eller produktiv verksamhet, dvs produktion. I huvudsak vill man i begreppet produktion fånga in all verksamhet som innebär att man i affärsmässiga former framställer eller försäljer varor och tjänster. En viktig egenskap i produktionen är att man oftast anlitar avlönad arbetskraft. Denna egenskap är så viktig att man i definitionen även innefattar

verksamheten hos offentliga myndigheter, trots att denna ju inte bedrivs i affärsmässiga former. Också inom hushållen sker en verksamhet i form av tjänster till hushållsmedlemmar. t.ex. matlagning, städning och barnpassning. Eftersom dessa s.k. hushållstjänster normalt varken sker i affärsmässiga former eller är avlönade faller det mesta utanför NR-systemets definitioner av produktion. Den enda typ av hushållstjänster som ingår i NR är om man anlitar anställd arbetskraft, t.ex. privata dagmammor eller hembiträden. Dessutom ingår nyttjandevärdet av egnahem och fritidshus i form av beräknade hyror.

NR-systemet klargör också hur man skall behandla några viktiga gränsfall, bl.a. illegal och annan dold ekonomisk verksamhet. Illegal verksamhet, som räknas ingå i produktionsbegreppet är av två slag, dels produktion av varor och tjänster, som enligt lag inte får framställas eller försälas, dels produktion som är illegal om den görs av personer som saknar behörighet. Exempel på illegal verksamhet enligt den förstnämnda kategorin är hembränning, import och distribution av narkotika, prostitution och spelverksamhet utan tillstånd. Läkarvård eller annan yrkesverksamhet utan behörighet eller licens är exempel på den andra kategorin. Båda kategorierna täcks i princip av NR-systemets definitioner, med hänvisning till att båda bedrivs i form av frivilliga transaktioner mellan säljare och köpare. Eftersom det sistnämnda kriteriet är viktigt utesluts däremot olika kriminella aktiviteter som stöld, utpressning och skadegörelse. Missbruk av lagstiftningen om konkurser kan också betraktas som överlåtelse av egendom som sker utan den ena partens samtycke. Detta kan därför inte betraktas som transaktioner, som utgör någon form av produktion.

Sambandet mellan vit, svart och dold verksamhet

Varor och tjänster erhållna som resultat av mänsklig verksamhet

		Produktiv verksamhet		Ej produktiv verksamhet	
		Legal	Illegal (smuggling, stöld, prostitution)	Illegal utpressning	Legal (oavlönat hushållsarbete)
Korrekt redovisad	Fel- eller ej redovisad			Ej redovisad	
(____(dold ekonomi)____)					

(vit ekonomi) (svart ekonomi)

(--uppmätt i svenska NR--) (?) (--ej med-) (-utanför NR-systemet)

Ovanstående tablå, som bygger på definitioner som används inom EGs NR-system kan användas för att precisera några olika begrepp. Dold ekonomisk verksamhet (underground economy) innefattar sålunda verksamhet som i sig är legal men som är felredovisad med syftet att undvika olika slag av beskattning, t.ex. inkomstskatter, mervärdesskatter och andra produktskatter. Ofta anlitas svart arbetskraft. Det kan också gälla att undvika säkerhetsbestämmelser eller andra lagbestämmelser om öppethållande, arbetsvillkor eller arbetstider. Dessutom ingår i den dolda ekonomin den rent illegala verksamhet, som sker utan behörighet eller tillstånd eller i form av smuggling, narkotikahandel eller prostitution. Svart ekonomi (black economy) avser bara den legala delen av dolda sektorn. Den illegala verksamheten ingår sålunda inte.

NRs beräkningsmetoder för den svarta ekonomiska verksamheten

Principerna är sålunda klara när det gäller omfattningen både av vad som avses med korrekt redovisad produktion och vad som är dold resp svart produktion. Det ligger emellertid i sakens natur att det i praktiken inte är möjligt att få en motsvarande distinkt och heltäckande redovisning. I de svenska NR har man därför inga kalkyler över illegal verksamhet som hembränning, prostitution eller distribution av smuggelgod, t.ex.

narkotikahandel, och man avviker sålunda från vad som principiellt eftersträvas. När det däremot gäller den svarta ekonomin, där syftet är att undvika beskattning eller kringgå andra lagbestämmelser tillämpas dock principerna och man söker därför få med detta i största möjliga utsträckning. Det är dock inte helt säkert att man lyckas, vilket i tablån ovan markerats med ett frågetecken.

Det statistiska måttet på produktion enligt NR är förädlingsvärdet, som består av löner och kriftsöverskott. Om man vill använda NRs beräkningar som metod för att beräkna den svarta ekonomiska verksamheten är man nödsakad att acceptera de definitioner och värderingsnormer som ligger till grund för NR. Detta innebär att svart ekonomisk verksamhet primärt får en snävare definition än som är önskvärt om man vill lägga kalkylerna till grund för beräkningar av det totala skatteundandragandet och den ekonomiska brottsligheten.

De feltyper som förekommer i företagsbokföring och vars makroekonomiska effekter i princip kan spåras med hjälp av NR är olika slag av underrapportering av intäkter och överrapportering av avdragsgilla kostnader. Det är då frågan om under- resp överrapporteringar i förhållande till det verkliga flödet av likvida medel. Företeelserna möjliggör obeskattade uttag ur rörelse, med likviditetsflöden i form av antingen svarta löner och motsvarande dolda löneförmåner eller driftsöverskott. Skatteundandragandet berör både inkomstskatt, skatt på företagets vinster, arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt.

Det anses förekomma betydande ekonomisk brottslighet också vid utlandsaffärer, bl.a. genom att import överfaktureras och export underfaktureras. I den mån det inte sker avvikelser i förhållande till valutaflödena vid denna typ av ekonomisk brottslighet kan denna dock inte spåras med hjälp av NRs beräkningar. Detta skulle förutsätta att man värderade om t.ex. importen, så att inslaget av överpriser i denna reducerades. Svenska förädlingsvärden och BNP skulle därmed bli högre och på utgiftssidan motsvaras av en ökad utlåning till utlandet. Det är bara om man betraktade överpriset i importen som svarta löner eller driftsöverskott, vilka använts till köp av resevaluta, som de svenska hushållens konsumtion skulle påverkas. De skulle då också komma med i beräkningarna av den svarta sektorn enligt den mätmetod som tillämpas i denna studie. Sådana justeringar av import- resp exportvärden är det dock i praktiken inte möjligt att genomföra i NR.

Den bästa totalbilden av de korrekt redovisade inkomsterna för hushållen kan erhållas dels genom kontrolluppgifterna (KU) över

utbetalda löner, dels genom undersökningarna över hushållens inkomster (HINK). HINK är en urvalsundersökning som är baserad på den totalräknade inkomststatistiken. I denna redovisas både löner och företagarincomester. Genom att HINK har en betydande undertäckning just för företagarincomesterna har den dock begränsad användbarhet för NRs kalkyler.

När det gäller lönerna för den vita ekonomin kan man utgå antingen från KU eller från HINK. Det första alternativet är att föredra eftersom man därigenom kan undgå att bilden störs av en del avvikelser från NRs definitioner som föreligger i HINK. Det är också denna källa som används i NRs löneberäkningar. Det görs dock ett explicit tillägg till KU som avser just svarta löner m.m. Det finns nämligen många belegg för att det finns löner och förmåner som inte kommer med i KU. Det gäller inte bara det som i normalt språkbruk förknippas med svartarbete och oredovisat "extraknäck" utan även en mängd andra förmåner som inte rapporteras till skattemyndigheterna men som redovisas som konsumtionsutgifter i NR och därmed indirekt även påverkar totalbilden av inkomsterna. Exempel är uttag ur företagen i form av rörelsefrämmande kostnader. Det finns inget underlag där omfattningen av detta kunnat preciseras för hela ekonomin. I NR-arbetet har det emellertid ansetts bättre med grova uppskattningar hellre än inga beräkningar alls. Därför har schablonmässiga påslag gjorts för lönesummorna i vissa branscher, främst byggnadsverksamhet, handel och några av tjänstebranscherna. Trots dessa tillägg finns som beskrivs senare en oförklarad restpost i NRs inkomstberäkningar, som är nödvändig för att få till stånd den grundläggande kontomässiga identiteten mellan inkomster och utgifter. Denna restpost är t.o.m. något större än tillägget för svarta löner, vilket visar att detta är i underkant och att det snarast borde ha beräknats med ännu större belopp.

De inkomstposter där undertäckningen till följd av svart ekonomi kan befaras vara mest allvarlig är driftsöverskotten från personliga företag. I det tidigare skattesystemet gällde det inkomst av jordbruksfastighet, annan fastighet och rörelse, men redovisningen i det nya systemet sker under benämningen näringsverksamhet. Det finns emellertid inte bara undertäckning utan även begreppsmässiga problem när det gäller dessa inkomstslag. En orsak till detta är räntekostnader och försäkringspremier som är avdragna men som ingår i driftsöverskotten enligt NRs definitioner. Vidare gäller att avdragsposten kapitalförslitning i NR kalkyleras med andra metoder än avskrivning enligt företagsbokföring och skattebes-

tämmelser. Dessa avdrag enligt NR är dock sannolikt högre än i företagsbokföringen men lägre än de som medges enligt skattebestämmelserna. Slutligen ingår inkomsterna från handelsbolag och arrenden m.m. bland inkomsterna av rörelse, medan de enligt NR ej tas med i uppgifterna över driftsöverskott utan ingår bland hushållens kapitalinkomster.

Dessa omständigheter är jämte den betydande undertäckning som kan konstateras skälen till att NR inte använder dessa uppgifter som statistikunderlag utan har byggt upp beräkningarna med stöd av andra källor. Om man inte gjort detta skulle inkomstrestposten varit ännu större. För jordbruk finns sålunda uppgifter över driftsöverskott i den s.k. totalkalkylen över jordbruk. I denna mäter man inkomsterna för hela branschen med hjälp av uppgifter över råvarukostnaderna för olika delar av livsmedelsindustrin, t.ex. hos mejerierna, slakterierna och kvarnindustrin. Man har också uppgifter över import och export av jordbruksprodukter. Beräkningarna över jordbrukarnas kostnader baseras däremot i stor utsträckning på undersökningarna över jordbruksföretagens deklARATIONER.

Också de personliga företagens inkomster från skogsbruk kalkyleras med analoga metoder. Sålunda ställer man upp virkesbalanser, där uppgifter om användningen av rundvirke erhålles från sågverken och massaindustrin och där uppgifter om export och import kompletterar balanserna så att man kan räkna fram avverkningarna. Det finns med denna metod dock vissa svårigheter att få fram precisa uppgifter över hur stor del av avverkningarna och inkomsterna som faller på de personliga företagen resp på skogsbolagen.

Den största posten i NRs beräkningar över de personliga företagens driftsöverskott är inkomsterna i andra näringsgrenar än jordbruk, skogsbruk, fiske och fastighetsförvaltning. Dessa beräkningar ingår i ett system där BNP beräknas från inkomstsidan – det s.k. BNP-ink-systemet. I BNP-ink beräknas förädlingsvärdet branschvis och det görs när det gäller driftsöverskotten en uppdelning på den del som avser aktiebolag och den del som faller på personliga företag. Förädlingsvärdet enligt BNP-ink är på branschnivå inte helt samordnat med det som ingår i NRs produktionsberäkningar. Totalt sett är överensstämmelsen dock bortsett från de allra senaste åren acceptabel. BNP-ink ligger till grund för de totaler om driftsöverskott från rörelse som redovisas i hushållens inkomstkonto.

Ett viktigt underlag i BNP-ink för de personliga företagens driftsöverskott är beräkningar över sysselsättningen inom dessa företag. Det

finns antalsuppgifter om detta både i folkräkningarna och i arbetskraftsundersökningarna (AKU). I NRs sysselsättningsberäkningar görs omräkningar så att man får fram ett bättre volymmått i form av antal arbetstimmar. Dessa omräkningar är dock osäkra. Med hjälp av Centrala Företagsregistret görs vidare en uppdelning på företagare med resp. utan anställda. För förstnämnda kategori finns dessutom branschvisa uppgifter om utbetalda lönesummor enligt KU.

Beräkningarna över driftsöverskott från rörelse baseras på ett antagande att företagen i varje bransch tar ut en arbetskraftsersättning som per timme motsvarar den som gäller löntagarna hos de personliga företagen med anställda. Till detta görs ett tillägg som avser företagens kapitalersättning. Detta tillägg har beräknats med stöd av de uppgifter som också föreligger i BNP-ink om driftsöverskott per lönekrona för aktiebolagen i samma bransch. Underlag för dessa kalkyler är finansstatistiken för företag. Hänsyn har också tagits till de arbetsgivaravgifter som gäller i varje bransch. Det har i vissa branscher – t.ex. varuhandel och konsulter – gjorts avsteg ifrån den generella metoden i form av nedjusteringar, något som motiveras dels av jämförelser med förädlingsvärdet för dessa branscher i NRs produktionsberäkningar, dels av att de beräknade arbetstimarna som angetts är osäkra.

För driftsöverskott från fastighetsförvaltning kan uppgifterna för egna hem här utelämnas, eftersom de definitionsmässigt ingår med samma belopp både på inkomstsidan och utgiftssidan. Beträffande hyresfastigheter gäller att beräkningarna hämtas från NRs kalkyler över bostads- och övrig fastighetsförvaltning. Dessa har emellertid ett mycket osäkert underlag, inte minst när det gäller att dela upp driftsöverskotten på aktiebolag och personliga företag. Vissa överslagsmässiga kalkyler som gjorts för fastighetsförvaltning tyder på att uppgifterna dessutom är underskattade.

Det finns sålunda osäkerhet i nivåtalet både för läner och driftsöverskott. Om man emellertid beräknar hushållssparandet som skillnaden mellan de kalkylerade inkomsterna och de beräknade utgifterna får man tal, som ligger betydligt under den nivå, som man kan erhålla via SCBs finansräkenskaper (FiR). Det görs därför ett tillägg till inkomstberäkningarna i form av en restpost, som gör att sparandet inte faller nedanför den osäkerhetsmarginal, som gäller för uppgifterna i FiR. Denna restpost anges till 10 miljarder kr per år under första hälften av 1980-talet. Efter 1985 har den skrivits fram med en faktor som motsvarar

inflationen. Det saknas ännu tillräckligt underlag för att eventuellt ompröva denna restpost under åren efter skattereformen.

Beräkningar över den svarta sektorn

I tablån nedan visas för åren 1980, 1985 och 1991 hur den svarta sektorn kan beräknas genom material som finns i NR och i dess statistikunderlag.

	Miljoner kr löpande priser		
	1980	1985	1991
Svarta löner enl NR	4.104	6.114	11.132
Inkomstrestpost	10.000	10.000	15.060
Ej redovisade företagarkinomster	14.314	23.812	41.077
SUMMA svart ekonomisk verksamhet	28.418	39.926	67.269
Procent av BNP	5,4	4,6	4,6
Procent av BNP i näringslivet	7,0	5,9	5,9

De båda översta delposterna har kommenterats tidigare. Ej redovisade företagarkinomster har erhållits som skillnaden mellan å ena sidan NRs driftsöverskott för jordbruk, skogsbruk, rörelse och hyresfastighet samt inkomst från handelsbolag, arrenden m.m. och å andra sidan HINKs uppgifter om företagarkinomster. Från NRs siffror har för att få jämförbarhet dragits av kalkylerade ränteutgifter för rörelsekapital.

Enligt beräkningarna uppgick den svarta ekonomiska verksamheten med de definitioner som kan härledas ur NR till drygt 28 miljarder kr 1980 och ca 67 miljarder kr 1991. Detta motsvarade 5,4 procent av BNP 1980 och 4,6 procent 1991. Om man tar hänsyn till att en del av BNP produceras i offentliga sektorn och i stället relaterar svart ekonomisk verksamhet bara till den del av BNP som produceras i näringslivet blir procentandelarna högre – 7 procent 1980 och 5,9 procent 1991.

Den del av den svarta ekonomin, som kommit med i NRs beräkningar har inte ökat lika snabbt som BNP. Det skulle sålunda ha inträffat en successiv relativ nedgång under 1980-talet och möjligen en viss relativ ökning under 1991. Det är givetvis svårt att bedöma om detta avspeglar ett reellt fenomen eller om det beror på att NR-statistikerna inte varit lika framgångsrika som tidigare med att korrigera en kanske tilltagande missvisning i den ekonomiska statistiken.

En viktig förklaring till den svarta ekonomin är givetvis det höga skattetrycket, som gör undanhållande av inkomster mycket lönsamt. Om skattetrycket tilltar – vilket i stort sett skett – borde också den svarta ekonomin öka relativt till den vita. I så fall skulle BNP vara underskattad i de officiella NR och behöva justeras upp under senare år.

Det finns tre komponenter i BNP som – om de är underskattade – väger tillräckligt tungt för att kunna nämnvärt påverka bilden, nämligen privat konsumtion, aktiebolagens investeringar samt nettot mellan export och import. Det är emellertid bara den privata konsumtionen som skulle påverka bilden av svart ekonomi – de övriga komponenterna berör ju som framgår inte hushållssektorns ekonomi. Det intensifierade och förbättrade metodarbete med avstämningar inom NR-systemet som tagits i bruk under de senare åren och som tillämpats inte minst för privat konsumtion talar dock mot att beräkningarna skulle ha fått en försämrad precision. Det är sålunda bara misstanken om effekterna av ett ökat skattetryck som intuitivt talar för att beräkningarna skulle kunna vara underskattade, men det finns som framgått inget empiriskt underlag i statistiken som bekräftar detta.

Andra beräkningar över svart ekonomisk verksamhet

I avsnittet om NR-systemets definitioner angavs att både legal och illegal produktiv verksamhet skall ingå men av praktiska skäl utesluts den illegala produktionen. Det bör dock noteras att smuggelgods och narkotika i praktiken till sannolikt stor del kommer med som importvärde medan de vinster som görs i distributionsledet däremot inte räknas med. Det sistnämnda innebär att t.ex. narkotikahandel ej alls kommer med som ekonomisk verksamhet i Sverige. Något liknande gäller hembränning. Råvarukostnaderna för detta ingår i den privata konsumtionen men det mervärde som tillverkningsprocessen medför kommer inte med, varken på utgiftssidan som privat konsumtion eller på inkomstsidan som ökning av driftsöverskott för "personliga företag" i branschen sprittillverkning.

Det förefaller inte meningsfullt att räkna med dessa och andra illegala verksamheter i denna studie, som också siktar till att mäta skatteundandragandet. Detta beror inte bara på de uppenbara svårigheterna med att få dataunderlag utan även på att aktiviteterna till sin karaktär skiljer sig från den övriga oredovisade verksamheten som beskrivits ovan. Den sistnämnda är samhällsfarlig enbart med tanke på skatteundandragandet,

medan de illegala aktiviteterna är destruktiva för samhället av primärt helt andra skäl.

Fusk med mervärdeskatten

Med hjälp av material i NR är det också möjligt att få en totalbild av den undandragna mervärdeskatten. I NR kalkyleras sålunda produktflödet från produktion och import till olika slag av användning. Detta sker i detaljerad form i input-output-räkenskaperna, vilka innehåller balanser för inte mindre än ca 300 slag av produkter. I dessa kalkyleras sålunda mervärdeskattens andel av värdet av de produkter som används för konsumtion och investering. Detta sker genom att de moms satser som gäller för varje produkt appliceras för var och en av produkterna. Det totala momsbeloppet enligt NRs beräkningar kan sedan jämföras med hur mycket som verkligen inbetalats i samband med moms uppbörderna.

I beräkningarna erhålles en betydande diskrepans mellan den beräknade och den faktiskt inbetalda momsen. Hela denna diskrepans borde i NR-systemet egentligen föras som ett tillägg till driftöverskotten i de olika branscherna. Man har dock bara kunnat göra detta i begränsad omfattning. Den metod som då tillämpats har varit att reducera den moms som kalkylerats för privat konsumtion av varor med faktorn 0,95. Detta innebär att 5 procent av den kalkylerade momsen i stället förts som handelsmarginal, med motsvarande uppjustering av driftöverskottet i branschen varuhandel.

Om man vill använda moms diskrepansen som mått på den dolda sektorn måste man korrigera de redovisade siffrorna med hänsyn till de ovan relaterade justeringarna av momsen på varukonsumtionen. Detta framgår av nedanstående tablå.

	1980	1985	1989	1990	1991
Reducerad kalkylerad moms	38.266	65.909	97.208	124.576	145.371
Tillägg moms i varukons.	1.197	2.022	2.863	3.361	3.649
Summa kalkylerad moms	39.463	67.931	100.071	128.117	149.020
Faktiskt uppburen moms	34.641	60.523	93.279	112.399	127.415
Momsdiskrepans	4.822	7.408	6.792	15.718	21.605
Skattepliktigt värde	22.421	31.581	28.953	64.886	86.418

Momsdiskrepansen ger ett mått på vad inkomsterna i den svarta sektorn betyder i form av undandragen moms. Diskrepansen uppgick 1980 till nära 5 miljarder och har under perioden ökat till 21,6 miljarder 1991. Serien störs dock ibland av periodiseringsproblem i samband med ändrade uppbörsrutiner, vilket ger tillfälliga fluktuationer i momsdiscrepansen. Detta inträffade bl.a. 1989.

Man kan beräkna storleken på de svarta inkomster som motsvarar momsdiskrepansen genom att dividera denna med den aktuella momssatsen. Att det dock är en grov beräkning sammanhänger med att det är svårt att väga in effekterna av att reducerad moms tillämpas för ett antal branscher. De svarta inkomsterna uppgick enligt denna beräkningsmetod till ca 22 miljarder 1980, för att öka till över 86 miljarder 1991. För större delen 1980-talet utgör dessa dolda inkomster mellan 80 och 90 procent av de som redovisats som svarta inkomster i huvudkalkylen i tabell 1. För 1991 ger momskalkylen värden som ligger nästan 20 miljarder över huvudkalkylen.

Det är dock oklart vad detta beror på och man kan bara peka på ett antal faktorer, som sammantagna kan ge denna effekt. En sådan kan bestå i att kalkylen inte korrekt beaktat effekterna av reducerad moms. En annan faktor som skulle ge samma effekt vore att momsfusket skulle ha successivt ökat. En tredje faktor, som åtminstone apriori inte kan uteslutas, vore att de svarta inkomsterna enligt beräkningarna i föregående avsnitt skulle ha underskattats senare år. Detta skulle dock i sin tur avspegla fel i NR och innebära att också hushållens sparande är underskattat. Detta kan dock inte styrkas av FiR, som å andra sidan haft problem med att få ett tillförlitligt statistikunderlag just under de senaste åren.

Beräkningar med ledning av deklarerade inkomster och livsmedelskonsumtion för olika socio-ekonomiska grupper

En intressant metod för att beräkna svart ekonomi med hjälp av mikrodata har utvecklats i Storbritannien av Pissarides och Weber. Metoden

har beskrivits i en uppsats av Mikael Apel¹, som också gjort beräkningar för Sverige.

Metoden baseras på undersökningar om hushållens utgifter, s.k. Family Expenditure Surveys. I dessa får hushållen ange sina konsumtionsutgifter, med uppdelning på olika slag av varor och tjänster. Uppgifterna baseras på anteckningar över inköpen, som hushållen anmodas göra under de perioder undersökningen pågår. I Sverige har en sådan undersökning av Hushållens Utgifter (HUT) gjorts bl.a. för 1988.

Ett grundläggande antagande som gjorts är att utgifterna för livsmedel-sinköp inte påverkas av de olikartade möjligheter till underdeklaration av inkomster som föreligger för olika socioekonomiska grupper utan att dessa är korrekt rapporterade. Vidare har antagits att inkomsterna är rätt rapporterade för vissa hushållsgrupper. Slutligen har man utgått från att utgiftsfunktionerna – alltså relationerna mellan inkomster och utgifter – för livsmedel är samma för alla befolkningsgrupper.

Den befolkningsgrupp, som ofta antas ha de största möjligheterna att underdeklarerar inkomster är personliga företagare och också Mikael Apels undersökning avser denna grupp. Han har dock uteslutit lantbrukare, eftersom livsmedelskonsumtionen för dessa till en betydande del kommer från den egna rörelsen. Jämförelserna görs bl.a. med utgiftsfunktionerna för offentlig-anställda och som resultat erhålles att de faktiskt disponibla inkomsterna för företagare utom lantbrukare skulle vara ca 30 procent högre än de deklarerade.

Det är intressant att jämföra denna beräkning med de belopp som erhållits i huvudkalkylen och detta är också möjligt eftersom NR nyligen byggts ut med s.k. socialräkenskapsmatriser (SRM). En SRM föreligger för 1988 och i denna kan man erhålla den disponibla inkomsten uppdelad på olika socio-ekonomiska grupper, jfr tablån nedan. Underlaget för denna uppdelning har erhållits från HINK, men beräkningarna har gjorts för ett stort antal delposter och de diskrepanser som då finns mellan HINKs totaler för alla grupperna och NRs makrodata har fördelats proportionellt mellan grupperna.

¹Mikael Apel. An Expenditure-Based Estimate of Tax Evasion in Sweden. First draft, July 1993, Uppsala Universitet.

Disponibel inkomst inom olika socio-ekonomiska grupper

	Miljarder kr			
	SRM 1988	HINK	DISKREP.	KVOT
Arbetare	159,4	143,6	15,8	1,11
Lägre tjänstemän	42,9	41,6	1,3	1,03
Tjänstemän, mellangrupp	85,2	81,0	4,2	1,05
Företagare	27,5	17,2	10,3	1,60
Lantbrukare	7,2	5,3	1,9	1,35
Pensionärer	119,4	89,6	29,8	1,33
Övriga ofördelade	41,1	35,7	5,4	1,15
S:a Hushåll	545,5	476,6	68,9	1,14
Intresseorganisationer	11,9			
S:a disponibel inkomst	557,4			
därav privat konsumtion	584,4			
" sparande	-27,0			

Uppgifterna från HINK ligger som framgår betydligt under de belopp som erhålles i SRM. Det bör dock noteras att jämförelsen påverkas inte bara genom de svarta inkomster som tagits med i NR utan även av att både mätfel och definitionsolikheter i HINK kunnat justeras genom jämförelsen med NRs makrotal. För företagarna erhålles dock betydligt högre procenttal än i Mikael Apels studie. Intressant är också att notera de beloppsmässigt betydande skillnader som framkommer för arbetar- och pensionärshushåll. För de sistnämnda bör det dock observeras att skillnaden till stor del beror på att uppgifterna i HINK syns innebära en betydande underskattning av pensionsinkomster, jämfört med vad som redovisas i NR.

Monetära metoder

De metoder som tillämpas internationellt för att beräkna omfattningen av svart ekonomisk verksamhet utgår ofta från uppgifterna i NR och är av den typ som beskrivits ovan. Nackdelen är dock att det ju inte är säkert att NR verkligen fångar in all svart eller dold ekonomi och att både NR och den beskrivna metoden därför ger missvisande låga resultat. Det finns emellertid även andra metoder som ofta använts och som baseras på jämförelser mellan mängden betalningsmedel och volymen av ekono-

miska transaktioner. Dessa metoder bygger i grunden på Fishers bytesekvation

$$M \cdot V = P \cdot T$$

där M är mängden betalningsmedel, V dess omsättningshastighet, P priserna och T mängden transaktioner.

En sådan studie uppdrogs i början av 1980-talet åt E.L. Feige av Industrins Utredningsinstitut (IUI). Uppdraget fullföljdes aldrig helt men vissa resultat föreligger i ett dock ej publicerat IUI-Working Paper 1985:153.

Den metod som tillämpats av Feige innebär att man först bestämmer mängden betalningsmedel och beräknar dess omsättningshastighet. Genom uppgifter ur NR och FiR kan man sedan beräkna volymen transaktioner. Vid avsaknad av dold ekonomi och givet tillförlitliga skattningar skulle dessa beräkningar av principiella skäl ge samstämmiga resultat. När det föreligger dold verksamhet utöver vad som beaktats i NR skulle denna sålunda kunna beräknas residualt.

Feiges studie avser en period från början av 1950-talet till mitten av 1980-talet. Under denna period, som kännetecknades både av valutakontroll och reglerad kreditmarknad, var det knappast några problem att bestämma mängden betalningsmedel. Däremot är beräkningarna av omsättningshastigheterna och hur dessa förändrats betydligt mer osäkra. Inte heller beräkningarna över volymen av transaktioner och dess förändring är utan problem. Många av beräkningarna kan visserligen erhållas från NR. En stötesten är emellertid avsaknaden av uppgifter om bruttovolymen av rent finansiella transaktioner, dvs. köp och försäljning av icke-monetära långfristiga tillgångar som fastigheter, aktier, obligationer, tillgodohavanden och lån i banker och mellanhandsinstitut.

De siffror och diagram som redovisas i Feiges studie över Sverige och för den delen även i liknande studier som gjorts för andra länder ger siffror som är uppseendeväckande höga och som visar på en stark tillväxt av den dolda ekonomin. För Sverige skulle sålunda den andel av de totala inkomsterna som ej redovisas ens i NR ha ökat successivt från ganska låga värden i början av 1960-talet till inte mindre än mellan 25 och 30 procent i början av 1980-talet. Dessa uppgifter skall läggas till de uppskattningar av svart ekonomi som presenterats ovan och innebär sålunda att bara mellan 65 och 70 procent av den totala ekonomiska verksamheten skulle ingå i NR. Den ekonomiska statistiken och NR med

dess implicita skattningar av svart ekonomi skulle sålunda sedan början av 1970-talet ha varit grovt missvisande.

Jämförelser ang sysselsättningsintensitet

Det finns emellertid som den amerikanske ekonomen Edward Denison² visat andra mått som är mycket mer relevanta än penningmängden om man vill belysa den dolda sektorn och dess sannolika tillväxt, nämligen sysselsättningsintensiteten och det relativa arbetskraftstalet. Med sysselsättningsintensitet avses kvoten mellan antalet sysselsatta och befolkningen i arbetsför ålder. Det relativa arbetskraftstalet är kvoten mellan arbetskraften – sysselsatta plus arbetslösa – och den arbetsföra befolkningen. Om en stor och snabbt växande dold sektor skulle förorsaka felredovisning i den ekonomiska statistiken borde sysselsättningsintensiteten och arbetskraftstalet minska, för i så fall borde personer i ökande utsträckning falla utanför den rapporterade sysselsättningen och arbetskraften.

Tablån nedan visar för åren 1980, 1985 och 1991 först befolkningen i arbetsför ålder, antal sysselsatta enligt NRs beräkning samt sysselsättningsintensiteten. Denna har under perioden ökat, något som avspeglar en ökad sysselsättningsgrad för kvinnorna. En tilltagande bias under 1980-talet till följd av en växande dold ekonomi borde emellertid kunna spåras i en minskande sysselsättningsintensitet för männen. NRs sysselsättningsberäkningar medger dock inte någon fördelning på kön, utan därvid är man hänvisad till AKU.

Sysselsättningsintensitet och relativa arbetskraftstal

	1980	1985	1991
Befolkning 16-74 år	6.041	6.118	6.262
Antal sysselsatta enl NR	4.234	4.322	4.482
Sysselsättn.intensitet enl NR	70,1	70,6	71,6
" " AKU	70,1	70,3	72,3
därav män 16-64	86,2	83,5	84,0
" kvinnor "	73,4	76,9	80,0
Relativa arbetskraftstal för män	87,7	85,9	86,0
" " kvinnor	77,9	81,3	84,8

²Review of Income and Wealth 1982:1.

Sysselsättningsintensiteten enligt AKU stämmer väl överens med motsvarande enligt NR, dock med en tendens till något kraftigare ökning mot slutet av perioden. Tablån visar intensitetstalen för män och kvinnor i åldersgruppen 16 - 64 år. Talen för kvinnor har ökat betydligt, från 73,4 procent 1980 till 80 procent 1991. Enligt årliga beräkningar som dock inte återges här minskade talen för männen med ett par procentenheter mellan 1980 och 1981 men därefter har de legat på en i stort sett oförändrad nivå, dock med en tillfällig uppgång 1989 och 1990.

Tablån anger också de relativa arbetskraftstalen för män resp kvinnor, alltså sysselsatta plus arbetslösa i relation till motsvarande befolkningsgrupp i arbetsför ålder. Varken i sysselsättningsintensitet eller i relativa arbetskraftstal kan man spåra någon tendens till att svart arbetskraft skulle ha fått någon markant ökad betydelse under den redovisade perioden. Om detta trots allt skulle skett måste man göra det inte särskilt realistiska antagandet att det 15-tal procent av t.ex. de män som registrerats som ej sysselsatta under perioden i betydligt stigande utsträckning skulle ha fått sysselsättning i den svarta sektorn. Man kan givetvis inte utesluta att så skett i viss omfattning men inte så kraftigt som t.ex. Feiges kalkyler skulle förutsätta. En dold sysselsättningsintensitet om så mycket som orealistiska 10 procent skulle sålunda om den påverkade lönesummorna proportionellt innebära en ökning av svarta löner i storleksordningen 60 miljarder, vilket i sin tur skulle innebära ett påslag på BNP med i förhållande till Feiges beräkning blygsamma 4 procent.

Beräkningar av skatteundandragandet

Som utgångspunkt för de beräkningar över skatteundandragande till följd av svart ekonomisk verksamhet som presenteras nedan är det först nödvändigt att precisera olika skattebaser i realekonomiska termer. Detta görs i nedanstående tablå, som i sin tur anknyter till den tablå som presenterades i inledningen rörande NR-systemets definitioner.

- A. Skatter som utgått på produktion och inkomster i korrekt redovisad verksamhet.
- B. Skatter som skulle utgått på svart ekonomi, uppmätt i NR.
- C. Skatter som skulle utgått på svart ekonomi, ej uppmätt i NR.
- D. Skatter som skulle utgått på illegal produktiv verksamhet.

- E. Skatter som utgått på kapitalinkomster från vit ekonomi, som transfererats till andra sektorer och som deklarerats korrekt.
- F. Skatter som skulle utgått på kapitalinkomster som ej deklarerats korrekt.
- G. Skatter som utgått på realiserade och korrekt deklarerade kapitalvinster och förmögenhet.
- H. Skatter som skulle utgått på realiserade, men ej korrekt deklarerade kapitalvinster och förmögenhet.

Det totala skatteundandragandet motsvarar B + C + D + F + H. Det finns inget underlag i den föreliggande framställningen för att beräkna denna total. Det går sålunda bara att göra en kalkyl, som begränsar sig till kategorien B.

För att beräkna hur mycket skatt som skulle erlagts om inkomsterna i den svarta verksamheten varit korrekt redovisade behöver man dels veta omfattningen av de svarta inkomsterna, dels ta ställning till vilka beskattningsformer och skattesatser som dessa skulle ha träffats av. En beräkning av skatteundandragandet kompliceras emellertid av ytterligare en faktor, nämligen beskattningens inverkan på priserna och därmed volymerna.

Det är givetvis mest intressant att söka kalkylera hur stort skatteundandragandet varit efter skattereformen. Beräkningarna nedan avser därför 1991. Om man kunde göra motsvarande kalkyler för år före skattereformen skulle man i princip få underlag för att bedöma de olika skattesystemens effektivitet. Det är emellertid mycket tveksamt om man i praktiken kan få tillräcklig precision i kalkylerna för att kunna göra en sådan bedömning.

Med de höga skattesatser som gäller i de svenska skattesystemen är det givetvis att vänta att dess inverkan på priser och volymer är mycket betydande. En bruttoomsättning på 100 tkr har normalt att erlagga moms på 20 tkr samt egenavgifter i storleksordningen $0,35 \cdot (100 - 20) = 28 \text{ tkr}^3$. På nettoinkomsten utgår kommunalskatt på i genomsnitt 31 procent, men inkomster över brytpunkten träffas dessutom av en statlig skatt på 20 procent. Om detta gäller en fjärdedel av inkomsterna blir den genomsnittliga marginalskattesatsen 36 procent. För omsättning av den angivna

³Här bortses från avdragsgilla rörelsekostnader och avskrivningar, som reducerar basen för egenavgifter och skatter.

storleken, som är undanhållen från inkomster över brytpunkten blir sålunda den undandragna inkomstskatten $0,36 \cdot (80-28) = 19$ tkr. Den totala skattesatsen blir därmed $20 + 28 + 19 = 67$ procent. Detta innebär att svart ekonomisk verksamhet kan offerera sina produkter till exempelvis halva priset och ändå vara betydligt mer lönsam än korrekt redovisad verksamhet.

Det går givetvis inte att precisera vilka priser som skulle ha gällt om verksamheten i den obeskattade sektorn flyttats över till den beskattade. Beräkningen ovan kan bara användas för att antyda att det då måste röra sig om en betydande prisökning. Under sådana förhållanden skulle mycket av verksamheten sannolikt ej kommit till stånd. En prisökning på t.ex. 50 procent i kombination med en volymminskning på 50 procent skulle ge en ökning av skatteunderlaget med $1,50 \cdot 0,50 = 75$ procent, och erlagd skatt skulle då med de angivna skattesatserna öka med 67 procent av det breddade underlaget, dvs. med drygt 50 procent. Om volymminskningen stannade vid 33 procent skulle skatteunderlaget öka med 100 procent, dvs. med hela den tidigare obeskattade verksamheten. Erlagd skatt skulle därmed öka med 67 procent av denna.

Det finns inget empiriskt underlag för att fastställa effekterna på priser och volymer vid en hypotetisk överflyttning från obeskattad till beskattad verksamhet. Man kan därför bara ange skatteundragandet i form av en överslagskalkyl. För att förenkla denna har antagits att konstellationen prisökning-volymminskning är sådan att skatteunderlaget skulle öka med 100 procent av det belopp som beräknats för den dolda sektorn.

Överslagskalkyl över skatteundragandet 1991. Milj kr.

Typ	belopp	moms	egenavg	ink.skatt	summa
Svarta löner	11.132	2.226	3.117	2.115	7.458
Ink.restpost	15.060	3.012	4.217	2.861	10.090
Företag. ink	41.077	8.215	11.502	7.805	27.522
Summa		13.453	18.836	12.781	45.070

De dolda verksamheter som genererat svarta löner, ej redovisade företagarkinomster eller bidragit till inkomstrestposten har antagits utgöra momspliktig verksamhet och den därvid undandragna momsen framgår av tablån ovan. Alla typerna borde därutöver ha beskattats med egenavgifter motsvarande de angivna beloppen. Beträffande inkomstskatten har antagits att inkomsterna i genomsnitt belastas med en marginalsattesats

på 36 procent. Tabblån visar att det totala skatteundragandet i den svarta sektorn 1991 skulle ha uppgått till ca 45 miljarder kr.

Det bör dock understrykas att detta är en mycket osäker siffra. Det är sålunda oklart om moms bör beräknas med full skattesats och om antagandet beträffande hur mycket av inkomsterna som skulle fallit över brytpunkten är riktigt. Vidare gäller att även andra varuskatter än moms kan ha blivit undanhållna och att en mängd bidrag och förmåner utgått på felaktiga premisser. En grundläggande osäkerhet beror givetvis också på att de presenterade kalkylerna inte ger en exakt bild över den svarta ekonomin. Slutligen finns inget underlag för att bedöma pris- och volymeffekterna av en hypotetisk eliminering av svart verksamhet.

Bilaga 5 Analyser av tjänstesektorn hos sekretariatet inom EU och OECD

1 EU-studie våren 1994

Våren 1994 avser EU att publicera en studie om tjänstesektorns ställning inom gemenskapens medlemsländer. Studien omfattar emellertid inte hushållssektorn. De sektorer som behandlas är transport- och kommunikationstjänster, företagstjänster, bank/finanstjänster, hotell- och restaurangnäringen samt byggsektorn. Målet för studien är att producera en bred kartläggning av respektive sektor inom varje medlemsnation.

Rapporten avser att belysa såväl makroekonomiska karakteristika av typen förädlingsvärde, produktivitet, sysselsättning och investeringsnivå som mikroekonomiska drag, t.ex. marknadsstruktur, koncentrationsgrad, omfattning av produktdifferentiering och anställningsstruktur etc.

I september 1993 publicerade EU en kortfattad projektbeskrivning med åtföljande förstudie (Impact of The Internal Market on The Tertiary Sector, Buiges & Sapir, September 1993). I förstudien konstateras att skapandet av den inre marknaden kommer att medföra omfattande strukturförändringar inom tjänstesektorn. Sektorer som varit skyddade från internationell konkurrens kommer att få verka i en helt ny marknadsstruktur. Hit hör banksektorn, telekommunikationer, byggsektorn och försäkringsmarknaden. Dessa sektorer förutspås en snabb tillväxt och ökad sysselsättning. Hotell- och restaurangnäringen är redan väl internationaliserad och tros därför få mindre omställningsproblem.

Förstudien beskriver ett antal faktorer som anses utmärkande för tjänstesektorn. Hit hör en relativt stor andel små och medelstora företag, relativt många deltidsanställda kvinnor samt behovet av direktkontakt mellan producent och konsument vilket gör att produktionen får en lokal geografisk karaktär.

Tjänstesektorn i vid mening spelar en viktig roll för EUs ekonomier. Den svarade 1990 för närmare 48 % av BNI och 42 % av den totala sysselsättningen. Medan antalet arbetstillfällen i industrisektorn minskat med 4 miljoner mellan 1980 och 1990 har de ökat med 8 miljoner inom tjänstesektorn.

Samtidigt som tjänstesektorn omfattar närmare 50 % av BNI utgör den inte mer än 20 % av den totala handeln mellan länderna. Däremot svarar direktinvesteringar i tjänstesektorn för hälften av alla utländska direktinvesteringar i EU. Internationaliseringsraden i konventionell bemärkelse har sålunda varit mindre inom tjänstesektorn än inom industrin.

2 Tjänstesektorns roll för sysselsättningen i USA och Europa — sammanfattning av en OECD-studie

Sedan det tidigare 1970-talet har det skapats 30 miljoner nya arbetstillfällen i USA att jämföra med omkring 10 miljoner i Västeuropa. Arbetslösheten i USA har minskat till omkring 6-7 % medan den i Europa permanentats på en nivå över 10 %. I syfte att utröna vad Europa skulle kunna tänkas lära av USA arrangerade OECD 1988 ett seminarium i frågan. Seminariet resulterade i en rapport "Mechanisms for Job Creation - lessons from The United States" (OECD, Paris 1989). Rapporten är således ett par år gammal vilket inte hindrar att dess slutsatser torde vara relevanta än idag.

Det är svårt att göra relevanta jämförelser mellan USA och Europa. USA är en stor men relativt enhetlig kontinent. Migration underlättas av en gemensam valuta, gemensamt språk och gemensamma regler. Europa har därvidlag motsatta egenskaper. Dessa skillnader till trots är det möjligt att göra jämförelser mellan de två kontinenterna.

De rapporter som presenterades på seminariet tillbakavisade hypotesen att olikheter mellan USA och Västeuropa kunnat härledas till snabbare ekonomisk tillväxt i USA. Många europeiska länder har under den aktuella tidsperioden haft en väl så hög tillväxt mätt som ökning i BNP per capita. Flertalet seminariedeltagare underströk att det knappast föreligger något mekaniskt samband mellan ekonomisk tillväxt och antalet nyskapade arbetstillfällen.

USA mer flexibelt

Skillnaderna mellan USA och Europa står inte att finna i makroekonomiska faktorer utan i mikroekonomiska. Den amerikanska samhällsökonomi är mer flexibel. Marknadskrafterna har större spelrum. Varu- och faktormarknaderna fungerar bättre. En viktig slutsats som härvidlag dras

i OECD-rapporten är att det inte räcker med att fokusera analysen på den amerikanska arbetsmarknaden. Den är mindre reglerad än de europeiska. Såväl lönenivå som lönestruktur är bättre anpassad till marknadens behov.

Men detta är endast nödvändiga villkor, inte tillräckliga. En flexibel arbetsmarknad får svårt att fungera adekvat om den inte backas upp av andra väl fungerande marknader.

"The concepts of mobility and flexibility are crucial to any discussion of employment in the United States. But Europeans have tended to define flexibility to much in terms of labor market and to little in broader terms of social flexibility. It is the whole of American society that is more flexible, not just labor." (sid 21)

I USA är entry och exitmöjligheterna större. Det skärper konkurrensen på enskilda marknader samtidigt som etableringshindren är mindre för dem som vill komma in. Kapitalmarknaden är rörligare och mer diversifierad vilket borgar för en effektivare allokering samtidigt som entreprenörer har lättare att finansiera nya projekt. Bostadsmarknaden och bostadsfinansieringsmarknaderna är smidigare. Det underlättar omflyttning mellan branscher, regioner och sektorer.

Noteras bör att denna rapport publicerades innan EU och EFTA slutgiltigt beslutade att upprätta en gemensam inre europeisk marknad. Detta projekt var till betydande del ett försök att bota den Eurosclerosis som det talades så mycket om på 1980-talet. Så långt OECD-rapportens generella konklusioner.

USAs tjänstesektor har skapat de nya jobben!

Av USAs 30 miljoner nya arbetstillfällen skapades 27 miljoner inom tjänstesektorn. Företag med mindre än 20 anställda svarade för 80 % av nyanställningarna. För den snabbaste tillväxttakten svarade bank- och försäkringsväsende samt fastighetsförvaltning och hithörande verksamheter. Detta kan förklaras av avregleringar, ökad efterfrågan och medföljande ökat utbud av alltmer sofistikerade tjänster inom dessa aktiviteter.

Men därtill har ett antal nytillkommande marknader uppvisat snabb och stadig tillväxt. Hit hör fast-foodkedjor, sociala verksamheter som daghem, förskoleutbildning, åldringsvård, städservice, skötsel av parker och idrottsanläggningar etc.

Efterfrågerelaterade förklaringar

Omkring 65 % av de nyskapade arbetstillfällena i USA har tagits i anspråk av kvinnor. Den stigande kvinnliga förvärvsfrekvensen har ökt efterfrågan på hushållstjänster i vid mening. En större andel enpersons-hushåll har skapat ökad efterfrågan på fast-foodkedjor. Det är några angivna orsaker på efterfrågesidan.

Utbudsrelaterade förklaringar

Många menar att den viktigaste förklaringen till sysselsättningsförändringarna ligger i ett flexibelt utbud. Det nya som hänt är att produktion och tillhandahållande av sådana tjänster alltmer kommit att utföras av privata vinstmaximerande företag. Dessa har ersatt offentlig sektor och produktion inom hushållen. Produktion av dessa tjänster har professionaliserats. Att så kunnat ske beror väsentligen på en omläggning av den ekonomiska politiken. Den privata sektorn har gynnats. Med hjälp av avregleringar, borttagande av lagliga etableringsinder och minskade skatteklar har det blivit möjligt för privata entreprenörer att ge sig in på marknader som de tidigare var utestängda från.

En vanlig uppfattning från kritiska betraktare av den amerikanska arbetsmarknaden är att de nya arbetstillfällena i första hand är lågproduktiva och lågavlönade (McDonaldsekonomin).

Dessa frågor tas upp i OECD-rapporten. Där konstateras att den genomsnittliga produktivitetshöjningen varit lägre i USA än i Väst Europa och att en del av de nya "jobben" återfinns i "låglönenärings". Men bilden behöver också modifieras. Ett flertal tjänstemarknader utmärks av en mycket stark produktivitetstillväxt.

Frågan om "vi skall lösa arbetslösheten med låglönejobb eller med höglönejobb" är felställd. Det existerar ingen pool av vare sig låglöne- eller höglönejobb. Vore det så enkelt skulle problemen lätt bringas ur världen. Ingen statsmakt kan trolla fram arbetstillfällena med hög lön och hög produktivitet.

Riktiga arbetstillfällena kan endast skapas på marknaden genom att utbud anpassas till konsumenternas behov i samspel mellan entreprenörer, finansärer och anställda. Lönen är om än med viktiga undantag en avspegling av den verksamhetsmässiga produktiviteten och marknadens värdering av produkten.

Produktivitet är en funktion av teknik och teknologi, arbetsorganisation, konkurrens och omvandlingstryck, tillgång till humankapital med mera.

Dessutom finns en del positiva effekter av den amerikanska utvecklingen som sällan uppmärksammas. Det är relativt lätt att starta företag inom hushållssektorn. Kapitalkostnaderna är inte särskilt krävande. Detta har gjort det möjligt för grupper med begränsad formell skolning att starta företag. Konsumenter har fått tillgång till nya tekniker och ett större utbud att välja mellan. För producenterna har nya öppningar givit chans till viktig on-the-job training. Det skall inte heller bortses från att många "låglönejobb" utmärks av stor omsättning. Att periodvis ta anställning i sådan verksamhet kan vara ett sätt att få arbetslivserfarenhet.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfundet. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistikken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdskattefrågor III – Kultur m.m. [311]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]