

Subsidiering af husholdnings-tjenester: Teoretiske argumenter og praktiske erfaringer fra Danmark

I Skandinavien såvel som i flere andre europæiske lande har man for nyligt debatteret, om beskæftigelse og velfærd kan øges ved at give subsidier eller skattelettelser til markedsmæssig produktion af husholdningstjenester, som konkurrerer med det "sorte" arbejde og husholdningernes hjemmeproduktion. Denne artikel argumenterer, at der er et skattepolitisk såvel som et arbejdsmarkedspolitisk argument for en vis subsidiering af husholdningstjenester, også selvom en sådan subsidiering måtte nødvendiggøre en vis forøgelse af beskatningen af de øvrige sektorer i økonomien. Artiklen gennemgår endvidere de danske erfaringer med subsidiering af såkaldt hjemmeservice. Det argumenteres, at den danske hjemmeserviceordning medfører en forbedring af beskæftigelsen uden nogen væsentlig belastning af de offentlige finanser.

I de senere år har man i Danmark kunnet observere, at en række former for tjenesteproduktion fortrænges fra den formelle markedskonometri og erstattes af "sort" arbejde og af husholdningernes hjemmeproduktion. Den stigende hjemmeproduktion er en medvirkende årsag til, at danskerne i gennemsnit har fået mindre egentlig fritid til rådighed i de seneste årtier, på trods af afkortningen af den officielle arbejds-

tid.¹ Interviewundersøgelser har afdækket, at et stigende antal danske familier – især børnefamilier – føler sig udsat for et hårdt tidspres. Samtidigt er der opstået en høj og tilsyneladende kronisk arbejdsløshed, især blandt de ufaglærte og kortuddannede arbejdstagere.

På denne baggrund har man i Danmark intensivt diskuteret, om det er muligt at øge beskæftigelsen og husholdningernes velfærd ved at give skattebegunstigelser eller direkte subsidier til markedsmæssig produktion af tjenester, som i særlig grad konkurrerer med hjemmeproduktionen og det sorte arbejde. Argumenterne for en sådan politik har været, at man ved at begunstige produktionen af en række hus-

PETER BIRCH SØRENSEN är professor i nationalekonomi vid Köpenhamns universitet och forskare vid Economic Policy Research Unit (EPRU) i Köpenhamn. EPRUs verksamhet finansieras genom anslag från Danmarks Grundforskningsfond.

¹ Disse tendenser er dokumenteret i Viby Mogensens (red), [1990] og i Viby Mogensens (m fl) [1994].

holdningstjenester kan øge efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft og samtidigt tilskynde til en mere hensigtsmæssig arbejdsdeling ved at flytte ressourcer fra den lavproduktive hjemmeproduktion og sorte økonomi over i den formelle markedsøkonomi, hvor produktiviteten typisk er højere.

For at afprøve bærekraften af disse ideer iværksatte den danske regering fra starten af 1994 en forsøgsordning med subsidiering af såkaldt "hjemmeservice" såsom rengøring, vask og lignende husholdningstjenester. I maj 1996 vedtog et flertal i det danske folketing at gøre denne ordning permanent. Også lande som Tyskland, Frankrig, Belgien og Finland har eksperimenteret med (skatte)subsidier til visse husholdningstjenester, omend i begrænset målestok², og indenfor EU og OECD har man debatteret beskæftigelsestendenserne i skattebegunstigelser eller subsidier til såkaldte arbejdsintensive tjenester. I Sverige har der ligeledes været en intensiv debat om emnet, igangsat af Pålsson og Norrman [1994], Vinell [1994] og senere fulgt op af blandt andre Hultkrantz og Nordström [1995].

I denne artikel diskuteres, om der på grundlag af økonomisk teori kan forventes positive beskæftigelses- og velfærdseffekter af en subsidiering af husholdningstjenester, hvis subsidierne (eller skattelettelserne) skal finansieres ved højere skatter på økonomiens øvrige sektorer. Dernæst beskrives kort erfaringerne med den danske hjemmeserviceordning.

Hvad er forbrugsservice?

Diskussionen koncentrerer sig om de tjenester, der i Danmark betegnes "forbrugsservice". Hermed menes privat producerede tjenester, som er meget nære substitutter til husholdningernes hjemmeproducerede tjenester ("gør-det-selv" arbejde) eller til tjenester indkøbt i det "sorte" marked ("undergrundsøkonomien"). Konkret drejer det sig om ydelser såsom reparation og

vedligeholdelse af boliger, biler og andre varige forbrugsgoder, vask og rengøring, samt hushjælp og frisør. Det er også nærliggende at inkludere husholdningernes udgifter på restauranter, idet restaurationsbesøg er et substitut for tilberedning og indtagelse af måltider i hjemmet.

I Danmark omfatter de her nævnte private tjenester cirka 15 procent af det samlede private forbrug; i Sverige synes de derimod kun at udgøre 8-9 procent af privatforbruget, jævnfør Hultkrantz og Nordström [1995, s 531]. Det er bemærkelsesværdigt, at beskæftigelsen indenfor forbrugsservicesektoren har været direkte *faldende* i perioden 1960-87 i både Danmark og Sverige på trods af, at den samlede beskæftigelse steg markant i denne periode. Andre lande såsom USA, Japan, Tyskland, Frankrig, Storbritannien, Holland og Norge oplevede derimod en vis beskæftigelsesvækst indenfor forbrugsservice i samme periode (ECON Analyse, [1994, s 34]). Dette tyder på, at barriererne for vækst i den private produktion af husholdningstjenester har været særligt alvorlige i Danmark og Sverige.

Alternative metoder til subsidiering

Begunstigelser til forbrugsservicesektoren kan enten gives i form af skattelettelser eller i form af direkte subsidier. Skattelettelserne kan tage form af skattefradrag for husholdningernes køb af forbrugsservice eller fritagelse for moms og socialbidrag for virksomheder i forbrugsservicesektoren. Direkte subsidier kunne bestå i et tilskud per udført servicearbejdstime, et løn-tilskud til beskæftigelse af arbejdskraft i forbrugsservicesektoren, eller et tilskud på en bestemt andel af den pris, husholdningen skal betale for serviceydelsen.

I Danmark har der været en heftig politisk debat om fordele og ulemper ved de

² Disse ordninger er kort beskrevet i Erhvervsministeriet [1995].

forskellige metoder til subsidiering. Fra et økonomisk-teoretisk synspunkt er det imidlertid vigtigt at fastholde, at alle disse subsidieringsmetoder virker gennem samme transmissionsmekanisme, nemlig ved at sænke den relative forbrugerpris på husholdningstjenester. I princippet kan der ved en passende dosering opnås samme økonomiske effekt ved brug af de forskellige subsidieringsinstrumenter, som vist i Sørensen [1994, s 7-9]. I det følgende dækker betegnelsen "subsidiering" derfor både direkte subsidier og skattesubsidier ("skatteudgifter"), og det diskuteres ikke nærmere, hvilken subsidieringsmetode, der ud fra et praktisk/administrativt synspunkt er at foretrække.

Det skattepolitiske argument

I den offentlige debat har subsidiering af forbrugsservice først og fremmest været set som et nyt utraditionelt middel til bekæmpelse af arbejdsløsheden og det sorte arbejde. Det er imidlertid muligt at argumentere for subsidiering af husholdningstjenester selv i en (hypotetisk) situation, hvor arbejdsmarkedet fungerer perfekt, således at der ikke er ufrivillig arbejdsløshed. Argumentet er i korthed, at det ikke er hensigtsmæssigt at lægge en høj skat på markedsmæssige husholdningstjenester, når disse meget let kan erstattes af andre aktiviteter (gør-det-selv arbejde og sort arbejde), som man af praktiske grunde ikke kan beskatte.

Lad mig forsøge at uddybe og nuancere dette skattepolitiske second-best argument: Indkomstskatten og den indirekte beskatning af markedsmæssige husholdningstjenester bevirker, at det er privatøkonomisk fordelagtigt at anvende tid på hjemmeproduktion og sort arbejde, selvom værdien af arbejdskraftens grænseprodukt i disse aktiviteter er mindre end værdien af arbejdets grænseprodukt i den formelle markedøkonomi. En sænkning af skattebeløbet på markedsmæssige hus-

holdningstjenester (eller et direkte subsidie til markedsmæssige tjenester) vil derfor medføre en velfærdsforbedrende produktivitetsevinst, fordi en del af tjenesteproduktionen vil blive omlagt fra den lavproduktive uformelle økonomi til den mere produktive formelle økonomi.

Til gengæld vil der opstå to andre forvridende effekter: (I) For det første vil et subsidium til markedsmæssig tjenesteproduktion betyde, at tjenestesektoren vil kunne tiltrække arbejdskraft fra andre dele af markedøkonomien, selvom værdien af arbejdskraftens grænseprodukt i tjenestesektoren er relativt lav. Dermed skabes en forvridning af ressourceallokeringen *indenfor* den formelle markedøkonomi.

(II) For det andet skal subsidier til tjenestesektoren finansieres ved forvridende skatter på den øvrige del af økonomien. Hvis finansieringen for eksempel sker gennem højere skat på arbejdsindkomst, vil der udløses en forvridende substitution væk fra arbejde og over mod fritid.

En subsidiering af markedsmæssige husholdningstjenester vil derfor kun forøge velfærden, hvis produktivitetsevinsten ved at omallokere tjenesteproduktion fra den uformelle til den formelle økonomi er tilstrækkeligt stor til at opveje de afledte forvridende effekter (I) og (II). Produktivitetsevinsten vil være relativt stor, hvis skattetrykket på den formelle markedøkonomi er højt. Endvidere vil den forvridende effekt (I) være begrænset, hvis markedsmæssige tjenester og øvrige goder i udgangssituationen er lige hårdt beskattet. Den forvridende effekt (II) vil ligeledes være beskeden, hvis fritidsforbruget og dermed arbejdsudbuddet er forholdsvis uelastisk, sådan som de fleste empiriske undersøgelser antyder. Der er således grund til at antage, at en vis grad af (skatte)subsidiering af markedsmæssige husholdningstjenester kan forsvares ud fra et økonomisk effektivitetshensyn.

I Sørensen [1996] analyseres mere formelt, om (skatte)subsidier til forbrugsservice kan retfærdiggøres ud fra teorien om

optimal beskatning³. Det antages, at de offentlige udgifter skal finansieres af tre forskellige skatter: En arbejdsindkomstskat, en indirekte skat på forbruget af husholdningstjenester, og en indirekte skat på forbruget af øvrige goder. Spørgsmålet er, hvorledes vægtfordelingen mellem disse tre skatter skal være, givet at husholdningstjenester produceres både i den formelle og den uformelle økonomi, og givet at man ønsker at minimere det samlede effektivitetstab ved beskatningen. Analysen fører til det resultat, at husholdningstjenester bør beskattes relativt lavt (og eventuelt direkte subsidieres), hvis husholdningstjenester og fritid er substitutter i forbruget, og hvis arbejdsudbuddet er forholdsvis uelastisk. Et uelastisk arbejdsudbud betyder nemlig, at effektivitetstab ved de skatter, der skal finansiere (skatte-)subsidiet til tjenestesektoren, er forholdsvis lille. Omvendt viser analysen, at en optimal skattestruktur kræver en relativt høj skattebelastning af tjenestesektoren, hvis forbruget af husholdningstjenester er *komplementært* til forbruget af fritid. Ved at beskatte tjenesteforbruget kan man nemlig i denne situation indirekte beskatte fritidsforbruget og derved modvirke indkomstskattens forvriddende effekt på arbejdsudbuddet.

Man kan måske argumentere for, at visse husholdningstjenester såsom restaurationsydelser faktisk er komplementære til fritid og derfor ikke bør subsidieres eller skattebegunstiges. Generelt må det dog antages, at de fleste husholdningstjenester er substitutter til fritid. Endvidere finder de fleste empiriske undersøgelser som nævnt, at de kompenserede løn- og priselasticiteter i arbejdsudbuddet er relativt lave. Det forekommer derfor rimeligt at konkludere, at der er et skattepolitisk argument for en lav skattebelastning på husholdningstjenester.

Argumentet styrkes, når der tages hensyn til den eksisterende kraftige subsidiering af visse former for tjenester såsom pasning og pleje af børn og gamle på of-

fentlige institutioner. Disse skattefinansierede offentlige tjenester er nære substitutter til en række af de husholdningstjenester, der produceres i det private marked. Generelt gælder, at nært beslægtede former for produktion eller forbrug bør beskattes eller subsidieres i nogenlunde samme grad, hvis man ønsker at undgå stærke forvriddinger i produktions- og forbrugsmønstret. Den eksisterende subsidiering af institutioner for børn og gamle taler derfor til fordel for at subsidiere beslægtede former for privat tjenesteproduktion, med mindre man politisk ønsker, at denne type tjenester alene skal produceres i offentlige institutioner.

Det arbejdsmarkedspolitiske argument

Jeg har ovenfor set bort fra eksistensen af imperfektioner på arbejdsmarkedet. Det er vigtigt at præcisere, i hvilken forstand eksistensen af ufrivillig arbejdsløshed styrker argumentet for subsidiering af forbrugsservice, eftersom den offentlige debat i både Danmark og Sverige er præget af misforståelser på dette punkt.

En politik, der skaber flere arbejdspladser i den formelle økonomi, vil alt andet lige give en større velfærdsgevinst, jo mere arbejdstagerne initialt er rationerede på det officielle arbejdsmarked. Rationeringen på arbejdsmarkedet (arbejdsledigheden) er imidlertid ikke i sig selv et argument for at subsidiere husholdningstjenester. Det kunne jo tænkes, at de offentlige midler, der anvendes på subsidieringen, ville have en større positiv effekt på arbejdskraftefterspørgslen, hvis de blev anvendt på en anden måde.

Det er heller ikke i sig selv et argument for subsidiering af forbrugsservice, at produktion af enkle husholdningstjenester typisk gør intensivt brug af ufaglært arbejdskraft, som er særligt hårdt ramt af arbejds-

³ Analysen er inspireret af Sandmo [1990].

løshed. Hvis det på denne måde lykkes at reducere den strukturelle arbejdsløshed, vil det ganske vist øge velfærdsgevinsten ved subsidiering, men igen kunne det jo tænkes, at der var mere effektive metoder til stimulering af efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft, for eksempel direkte løntilskud til beskæftigelse af ufaglærte.

Alligevel styrker eksistensen af ufrivillig ledighed det teoretiske argument for subsidiering af forbrugsservice. Årsagen er, at aktiviteten i hjemmeproduktionen og i den sorte økonomi må formodes at være højere, jo kraftigere arbejdstagerne er rationerede på det officielle arbejdsmarked. Den ufrivillige arbejdsløshed påtvinger husholdningerne en uønsket lav arbejdstid på det officielle arbejdsmarked. Det må antages, at en del af denne "frigjorte" tid omsættes i øget arbejdsindsats i den uformelle økonomi. Dermed presses arbejdskraftens grænseproduktivitet i hjemmeproduktionen og det sorte arbejde længere ned under grænseproduktiviteten i den formelle markedsøkonomi, sammenlignet med en situation med fuld beskæftigelse, hvor det alene er skattekiln, der medfører en produktivetsforskel mellem den uformelle og den formelle økonomi. En højere initial arbejdsløshed betyder derfor, at der kan opnås en større produktivetsgevinst ved en politik, der muliggør omlægning af tjenesteproduktion fra den uformelle til den formelle økonomi.

Det er naturligvis et empirisk spørgsmål, hvor kraftigt aktiviteten i den uformelle økonomi reagerer på en stigning i den ufrivillige arbejdsløshed. Dette er et spørgsmål, som vi ved meget lidt om, på grund af den mangelfulde statistiske belysning af den uformelle økonomi.

Som nævnt er produktivetsforskellen mellem den uformelle og den formelle økonomi afgørende for størrelsen af velfærdsgevinsten ved subsidiering af husholdningstjenester. Vi har ovenfor set, at denne produktivetsforskel må antages at være større, jo større skattekiln og den ufrivillige arbejdsløshed er i udgangssi-

tuationen. Det kan imidlertid også tænkes, at eksistensen af *arbejdsløshedsunderstøttelse* bidrager til at øge produktivetsforskellen. Hvis det er muligt for en arbejdstager at oppebære arbejdsløshedsunderstøttelse samtidigt med, at han/hun arbejder i den uformelle økonomi, så vil det være endnu mere fordelagtigt at engagere sig i hjemmeproduktion eller sort arbejde sammenlignet med arbejde i det officielle marked, og dermed vil grænseproduktiviteten i den uformelle økonomi blive drevet endnu længere ned i forhold til produktiviteten i den formelle økonomi.

Vi kan altså konkludere, at eksistensen af arbejdsløshed og arbejdsløshedsunderstøttelse styrker formodningen for, at subsidiering af husholdningstjenester vil virke velfærdsforbedrende.

Fordelingsvirkninger

Diskussionen ovenfor har alene fokuseret på effektivitetsvirkninger. Det har naturligvis også interesse at vurdere, hvordan subsidiering af husholdningstjenester kan tænkes at påvirke indkomstfordelingen. Kritikere har haft en tilbøjelighed til at hævde, at denne form for politik især vil gavne de velhavende, da det særligt er højindkomstgrupperne, der formodes at ville efterspørge husholdningstjenester.

En nuanceret vurdering kræver imidlertid, at man inddrager fordelingsvirkninger både fra udbudssiden og fra efterspørgselsiden af markedet for forbrugsservice. Spørgsmålet er altså ikke blot, hvem der *efterspørger* husholdningstjenester, men også hvem der *producerer* disse tjenester?

I Danmark har Pedersen [1995] foretaget en interviewbaseret undersøgelse af den potentielle efterspørgsel efter forbrugsservice. Denne undersøgelse giver ikke belæg for at antage, at det i særlig grad er de mest velhavende socioøkonomiske grupper, der vil efterspørge forbrugsservice, hvis prisen på disse tjenester nedbringes gennem subsidiering (se for eksempel Pedersen [1995], Tabel 7.1). De

hidtidige praktiske erfaringer fra den danske hjemmeserviceordning (der omtales nedenfor) tyder på, at der er en overvægt af funktionærhusstande med to udearbejdende ægtefæller i den gruppe af danskere, der efterspørger hjemmeservice, men samtidigt er der også en høj andel af folkepensionister blandt brugerne af hjemmeserviceordningen (se PLS-Consult, [1995]). Alt i alt giver de eksisterende danske data næppe grundlag for at hævde, at subsidiering af forbrugsservice primært vil gavne de rige forbrugere.

Dertil kommer, at der vil være en indkomstudjævrende effekt fra markedets *udbudsside*, i det omfang subsidiering af forbrugsservice øger den relative efterspørgsel efter lavtlønnet arbejdskraft med lave uddannelseskvalifikationer og stor arbejdsløshedsrisiko. I en dansk sammenhæng er det her vigtigt at sondre mellem boligreparation og øvrig forbrugsservice. I sektoren for øvrig forbrugsservice består 54 procent af beskæftigelsen af personer uden en såkaldt kompetencegivende uddannelse, mens det i de øvrige private erhverv kun er 41 procent af de beskæftigede, der ikke har en sådan uddannelse. Indenfor boligreparation gøres der derimod intensivt brug af faglært arbejdskraft, idet det kun er 29 procent af de beskæftigede, der ikke har en kompetencegivende uddannelse.⁴

Disse tal tyder på, at man kan styrke indtjenings- og beskæftigelsesmulighederne for de kortuddannede ved at subsidiere øvrig forbrugsservice, men ikke boligreparation. Til gengæld ved man, at substitutionen mellem faglært og ufaglært arbejdskraft er særligt høj indenfor boligreparation. Det er formentlig især de mere simple og "lavteknologiske" arbejdsprocesser, der i tidens løb er blevet overført fra den formelle markedsøkonomi til hjemmeproduktion og sort arbejde, mens det især er de mere komplicerede former for professionelt servicearbejde, der har været i stand til at overleve i den formelle markedsøkonomi på trods af konkurren-

cen fra hjemmeproduktionen og det sorte arbejde. Hvis man subsidierer forbrugsservice, vil de arbejdsprocesser, der overføres fra den uformelle til den formelle økonomi, altså formentlig have et højere indhold af ufaglært arbejdskraft end det servicearbejde, der i dag udføres i den officielle markedsøkonomi.

Med andre ord undervurderer man sandsynligvis de gunstige fordelings- og beskæftigelsesvirkninger ved subsidiering af husholdningstjenester, hvis man tager udgangspunkt i den eksisterende sammensætning af beskæftigelsen i den officielle markedsøkonomi.

Subsidiering af forbrugsservice i en anvendt, generel ligevægtsmodel

De teoretiske ræsonnementer i de foregående afsnit sandsynliggør, at der kan opnås beskæftigelses- og velfærdsgevinster ved at give (skatte)subsidier til forbrugsservice. For praktiske formål er det imidlertid væsentligt at vide, om velfærdsgevinsterne kan forventes at være store eller små, ligesom det er ønskeligt at vide, hvilken grad af subsidiering, der er optimal i den forstand, at den maksimerer velfærdsgevinsten.

I et første forsøg på at besvare disse kvantitative spørgsmål har Frederiksen (m fl) [1995] udviklet en simpel anvendt generel ligevægtsmodel, der eksplicit beskriver samspillet mellem den formelle og den uformelle økonomi. Modellen opdeler de producerende erhverv i en sektor, der producerer forbrugsservice i konkurrence med hjemmeproduktion og sort arbejde, og en sektor der producerer øvrige varer og tjenester. Husholdningerne fordeler deres tidsanvendelse på arbejde i den officielle markedsøkonomi, hjemmeproduktion, sort arbejde og fritid. Modellen spe-

⁴ Disse tal er baseret på et udtræk af data fra Danmarks Statistiks IDA-database. Udtrækket er foretaget af Erhvervsministeriet.

cificeres i to varianter: I den ene variant ("flex-løn modellen") antages reallønnen at tilpasse sig fleksibelt, således at al ufrivillig arbejdsløshed elimineres. I den anden variant ("fast-løn modellen") antages reallønnen derimod at være "stiv", hvorved der genereres ufrivillig arbejdsløshed. Modellen er statisk og beskriver ressourceallokeringen indenfor en given periode, men ikke akkumuleringen af formue og realkapital over tid. Parameterværdierne er kalibreret således, at modellens generelle ligevægt nogenlunde reproducerer et datasæt for dansk økonomi i begyndelsen af 1990'erne, herunder en realistisk relativ størrelse af den uformelle økonomi og realistiske niveauer for den eksisterende direkte og indirekte beskatning.

De to modelvarianter benyttes til at simulere virkningerne af et løntilskud til produktion af forbrugsservice i den officielle markedsøkonomi. Løntilskuddet antages finansieret ved en stigning i den indirekte beskatning af øvrige varer og tjenester, for eksempel en stigning i momsens på alle sektorer undtagen forbrugsservice.

Med denne antagelse om finansieringen indebærer *flex-løn* modellen, at det optimale løntilskud til forbrugsservice – det vil sige det løntilskud, der giver den maksimale velfærdsgevinst – udgør cirka 28 procent af lønsummen. Et løntilskud af denne størrelse kan i *flex-løn* modellen finansieres ved en stigning på 4,5 procentpoints i momsens på øvrige varer og tjenester og fører til en velfærdsgevinst for husholdningerne svarende til 0,5 procent af det private forbrug, altså en ret begrænset gevinst. Velfærdsgevinsten fremkommer gennem en produktivitetsfremmende omlægning af arbejdsindsats fra den uformelle til den formelle forbrugsservicesektor. I kraft af denne omlægning stiger den samlede beskæftigelse på det officielle arbejdsmarked med 1,2 procent, hvilket dækker over en beskæftigelsesstigning i den formelle forbrugsservicesektor på knap 37 procent og et beskæftigelsesfald i de øvrige erhverv på godt 6 procent. Den

registrerede arbejdsløshed falder dog ikke, fordi den fleksible reallønstilpasning allerede i udgangssituationen havde elimineret al ufrivillig ledighed.

I *fast-løn* modellen med ufrivillig arbejdsløshed er de positive effekter af et 28 procent lønsubsidium til forbrugsservice markant større. Den registrerede arbejdsløshed falder i *fast-løn* modellen med cirka 4 procentpoints, og husholdningernes velfærd stiger svarende til cirka 3,5 procent af privatforbruget. Baggrunden for dette gunstige scenario er blandt andet, at der i udgangssituationen er en noget større produktivitetsforskel mellem den formelle og den uformelle økonomi, sammenlignet med *flex-løn* modellen.

Hverken *flex-løn* modellen eller *fast-løn* modellen giver en særligt realistisk beskrivelse af arbejdsmarkedet. I praksis må man regne med, at der sker en vis reallønstilpasning, men at denne tilpasning ikke vil være tilstrækkelig til helt at eliminere den ufrivillige ledighed. Foreløbige eksperimenter baseret på en disaggregeret simulationsmodel med en mere realistisk specifikation af arbejdsmarkedet tyder på, at de positive beskæftigelses- og velfærdseffekter af det optimale subsidie til forbrugsservice er større end i *flex-løn* modellen, men noget mindre end i *fast-løn* modellen⁵.

Subsidiering af forbrugsservice i en traditionel makromodel

Der har i Danmark været en ganske heftig fagøkonomisk debat om effekterne af at subsidiere husholdningstjenester. Uenighederne skyldes i høj grad forskelle i valg af analysemetoder. Frederiksen et alia [1995] har som nævnt analyseret spørgsmålet ved brug af en anvendt generel ligevægtsmodel. De danske økonomiske ministerier og det danske Økonomiske Råd [1994] har derimod benyttet traditionelle makroøkonomiske modeller og har på

⁵ Disse resultater vil blive fremlagt i Sørensen [1996].

den baggrund konkluderet, at subsidiering af forbrugsservice ikke vil øge beskæftigelsen og reducere arbejdsløsheden på langt sigt, men alene vil føre til en stigning i servicebeskæftigelsen på bekostning af beskæftigelsen i de øvrige erhverv.

I en traditionel makromodel med en vertikal langsigtet Phillips-kurve vil subsidier til forbrugsservice nemlig udløse følgende mekanismer: I første omgang vil et fuldt finansieret subsidium sænke den relative servicepris og dermed øge efterspørgslen efter husholdningstjenester på bekostning af efterspørgslen efter øvrige varer og tjenester. Denne ændring i forbrugets sammensætning vil på kortere sigt øge den samlede beskæftigelse, fordi produktionen af husholdningstjenester er mere arbejdskraftintensiv og mindre importintensiv end produktionen af de øvrige dele af det private forbrug. På længere sigt vil den øgede beskæftigelse imidlertid føre til øget løninflation, hvilket gradvis vil forringe indlandets konkurrenceevne overfor udlandet. Denne inflationære proces vil fortsætte, indtil den samlede beskæftigelse er blevet presset tilbage på det oprindelige initiale ligevægtsniveau, som er foreneligt med uændret konkurrenceevne. Med andre ord vil den øgede servicebeskæftigelse på langt sigt fuldt ud fortrænge beskæftigelse i andre sektorer.

Dette pessimistiske scenario forudsætter imidlertid, at subsidieringen af husholdningstjenester *ikke* reducerer den strukturelle ligevægtsarbejdsløshed ved at øge den relative efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft med høj ledighedsrisiko og ringe indflydelse på løndannelsen. Endvidere forudsættes det, at nedgangen i husholdningernes *gør-det-selv* arbejde og i det sorte arbejde *ikke* vil medføre et øget udbud af arbejdskraft til det officielle arbejdsmarked. De traditionelle makromodeller negligerer altså mekanismer, som er helt centrale i argumentationen for subsidiering af forbrugsservice. De traditionelle modeller ser også bort fra den realindkomstfremgang, der må formodes at

fremkomme, når produktiviteten i tjenesteproduktionen øges via omallokeringen af ressourcer fra den uformelle til den formelle økonomi. Af samme grund kan disse modeller heller ikke belyse velfærdseffekterne samt spørgsmålet om størrelsen af det optimale subsidie.

De traditionelle makroøkonometriske modeller må derfor siges at være uegnede til at evaluere virkningerne af subsidier til husholdningstjenester og lignende former for strukturpolitik.

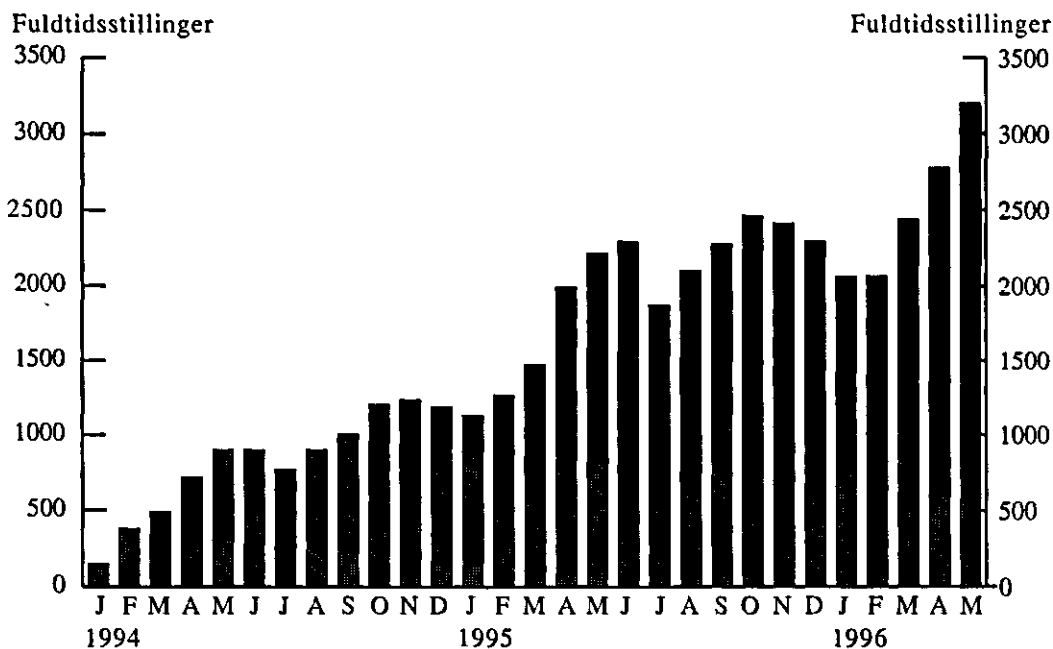
Den danske hjemmeserviceordning

I Danmark har man siden 1994 eksperimenteret med subsidiering af såkaldt "hjemmeservice" såsom rengøring og vinduespudsning, vask og opvask, indkøb og madlavning i forbrugers hjem, samt havearbejde. Momsregistrerede virksomheder, der udfører sådanne tjenester på forbrugers bopæl, har kunnet opnå et subsidium på 60 procent af prisen per servicearbejdstime, dog maksimalt 85 kroner i timen (oprindeligt kun 65 kr.).

Hjemmeserviceordningen blev oprindeligt indført som en 3-årig forsøgsordning, men i maj 1996 vedtog det danske Folketing at gøre ordningen permanent samtidigt med, at man besluttede at omlægge subsidiet til et 50 procents tilskud til den samlede forbrugerpris. Formålet med omlægningen er at give professionelle virksomheder med betydelige overhead-omkostninger samme konkurrencevilkår som de mere "lavteknologiske" virksomheder i branchen. Endvidere vil hjemmeservicevirksomheder med ansatte medarbejdere for fremtiden kun kunne modtage tilskud, hvis de tilbyder løn- og arbejdsvilkår svarende til dem, der gælder i de kollektive overenskomster indenfor sammenlignelige brancher. Med denne bestemmelse tilstræber man at sikre velordnede løn- og arbejdsforhold indenfor hjemmeserviceområdet.

Udviklingen i beskæftigelsen indenfor

Figur 1



hjemmeservice (omregnet til fuldtidsstillinger) siden subsidieordningens start er illustreret i Figur 1. Man ser, at aktiviteten i startfasen var meget begrænset, men fra begyndelsen af 1995 steg beskæftigelsen indenfor området mærkbart og var i maj 1996 nået op på et niveau svarende til over 3 000 fuldtidsstillinger.

Ordningens svage start og det stadig begrænsede beskæftigelsesomfang er af kritikere blevet tolket sådan, at der ikke er noget væsentligt beskæftigelses- og velfærdspotentiale i en subsidiering af forbrugsservice. Ved en vurdering af hjemmeserviceordningen må der imidlertid tages hensyn til en række forhold.

For det første må det understreges, at subsidieordningen kun omfatter en meget lille andel af forbruget af husholdningstjenester. Vigtige forbrugskomponenter såsom reparation og vedligeholdelse af boliger og andre varige forbrugsgoder er holdt udenfor ordningen. Omsorgsydelser (pas-

ning og pleje) og arbejde udført af husassistenter er heller ikke inkluderet.

For det andet var det officielle marked for hjemmeservice nærmest ikke-eksisterende ved ordningens start. Næsten al aktivitet på området var forlængst udkonkurreret af hjemmeproduktionen og det sorte arbejde. Det er således naturligt, at der går tid, før de mange nye hjemmeservicevirksomheder bliver indarbejdet på markedet, og før forbrugerne omlægger deres vaner og begynder at efterspørge hjemmeservice fra det officielle marked.

For det tredje har den hidtidige udformning af subsidiet ikke i tilstrækkelig grad tilskyndet de mere professionelle virksomheder til at trænge ind på markedet. Subsidiet har som nævnt været proportionalt med antallet af udførte servicearbejdstimer, hvilket har begrænset incitamentet til at afholde de overheadomkostninger, der er særligt vigtige i en etablerings- og indtrængningsfase, såsom udgifter til mar-

kedsføring og organisationsopbygning.

Sidst men ikke mindst har virksomhedernes incitament til afholdelse af væsentlige investeringer i opbygning af markedet været begrænset af usikkerhed om hjemmeserviceordningens fremtid. Ordningen blev eksplicit lanceret som en midlertidig forsøgsordning, og det har helt frem til maj 1996 været usikkert, om der var tilstrækkelig politisk tilslutning til at gøre ordningen permanent. Fra hjemmeservicevirksomhedernes synspunkt har denne usikkerhed utvivlsomt reduceret den forventede kapitaliserede værdi af subsidiet og tilskyndet til en tilbageholdende investerings- og personalepolitik.

På baggrund af disse forhold er der grund til at antage, at der stadig er et betydeligt uudnyttet vækstpotentiale indenfor hjemmeserviceområdet.

Budgetvirkninger af hjemmeserviceordningen

Den danske regering har i de senere år formuleret explicitte, kvantitative målsætninger om forbedringer af saldoen på det samlede offentlige budget. Dette har skærpet interessen for budgetvirkningerne af forskellige økonomisk-politiske tiltag, og det har været ganske omdiskuteret, i hvilket omfang hjemmeserviceordningen belaster de offentlige finanser.

Det forekommer sandsynligt, at budgetbelastningen er ganske beskeden. Det offentlige provenutab begrænses af, at subsidieringen medfører en omlægning fra ubeskattet aktivitet i den uformelle økonomi til beskattet aktivitet i den officielle markedsøkonomi. Budgetbelastningen begrænses også af det forhold, at subsidieringen må antages at reducere den strukturelle ledighed, fordi den øger den relative efterspørgsel efter kortuddannet arbejdskraft.

I *Tabel 1* vises et *taleksempl*, der belyser, hvordan den danske hjemmeserviceordning kan tænkes at påvirke de offentlige finanser. Tallene baseres på det gen-

nemsnitlige aktivitetsniveau, som ordningen nåede op på i 1995, dvs cirka 2400 beskæftigede personer, hvoraf 56 procent arbejdede på fuld tid, 29 procent arbejdede på deltid, og 15 procent var løst tilknyttede, jævnfør PLS-Consult [1995]. Tabellen antager, at de fuldtidsbeskæftigede tjente 160 000 kr, deltidsbeskæftigede 100 000 kr, mens løst tilknyttede tjente 60 000 kr. På dette grundlag kan man estimere det anførte skatte- og momsprovenu fra aktiviteten i hjemmeservice-sektoren og sammenligne provenuet med de direkte subsidieudgifter.

Der må imidlertid også tages hensyn til, at en del af de beskæftigede personer indenfor hjemmeservice alternativt kunne have fået beskæftigelse indenfor andre sektorer. I det omfang hjemmeservicebeskæftigelsen blot fortrænger beskæftigelse i andre brancher, genereres der naturligvis ikke ekstra skatte- og afgiftsindtægter til det offentlige. Hvis de beskæftigede indenfor hjemmeservice alternativt ville have været permanent arbejdsløse, skabes der derimod ikke blot et ekstra skatte- og afgiftsprovenu, men det offentlige sparer også permanente udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og kontanthjælp. De hjemmeservicearbejdere, som alternativt ville have arbejdet sort (og som måske for en dels vedkommende ville have modtaget arbejdsløshedsunderstøttelse), genererer ligeledes ekstra offentlige nettoindtægter. Endelig bør der kalkuleres med, at omlægningen fra hjemmeproduktion til tjenester leveret fra markedet frigør tid i husholdningerne, som for en dels vedkommende vil blive anvendt på en øget, beskattet arbejdsindsats i det officielle arbejdsmarked. Også denne omallokering skaber ekstra offentlige indtægter.

En interviewundersøgelse præsenteret i PLS-Consult [1995] antyder, at cirka 20 procent af rengøringsarbejdet udført under hjemmeserviceordningen tidligere blev udført som sort arbejde. Denne antagelse er indarbejdet i *Tabel 1*. Endvidere er det helt summarisk antaget, at 50 procent af

Tabel 1 Virkningen af hjemmeserviceordningen på det offentlige budget: Et talekseksempel

	Øget beskæftigelse	Ekstra indkomstskat og moms ¹	Sparede dagpenge og kontanthjælp, netto for skat ²	Hjemmeservice-tilskud ³	Samlet budgetforbedring
	30% fra andre jobs	0	0	80 mill	-80 mill
Øget beskæftigelse i hjemmeservice (2 400 fuldtidspersoner i 1995)	50% fra varig ledighed	123 mill	78 mill	132 mill	69 mill
	20% fra sort arbejde og fra personer udenfor arbejdsstyrken	49 mill	8 mill (1/4 hæver dagpenge)	53 mill	4 mill
Omlægning fra hjemmeproduktion til arbejde i markedet	20% af reel tidsbesparelse ved hjemmeservice	49 mill	0	0	49 mill

1 102 100 kr per fuldtidsperson, fordelt på 58 300 kr i indkomstskat mv, 39 600 kr i moms og 4 200 kr i virksomhedsskat.

42 mill

2 65 000 kr per fuldtidsperson efter skat.

3 110 400 kr per fuldtidsperson (gennemsnit for 1995).

beskæftigelsen indenfor hjemmeservice repræsenterer en permanent reduktion af arbejdsløsheden. Dette indebærer, at 30 procent af hjemmeservicebeskæftigelsen blot fortrænger beskæftigelse indenfor andre sektorer. Endelig er det forsigtigt antaget, at 20 procent af den tid, som husholdningerne sparer ved at købe hjemmeservice, anvendes til øget indsats på det ordinære arbejdsmarked. Med disse forudsætninger ser man af tabellen, at hjemmeserviceordningen faktisk genererer et permanent *positivt nettoprovenu* for den offentlige sektor.

Tabel 1 er som nævnt blot et talekseksempel med et meget begrænset empirisk grundlag. Hvis man gør mindre optimistiske antagelser om hjemmeserviceordningens effekt på den strukturelle arbejdsløshed, vil belastningen af de offentlige finanser blive større end anført. Tabellen sandsynliggør imidlertid, at nettoprovenutabet ved hjemmeserviceordningen under rimelige antagelser vil være meget beskedent.

Konklusioner

Konklusionerne i denne artikel kan sammenfattes på følgende måde:

- Det grundlæggende argument for subsidiering af forbrugsservice er af skattepolitisk karakter: Argumentet er, at der skabes store forvridninger, hvis man lægger en høj skat på aktiviteter, der meget let kan erstattes af andre aktiviteter, som man af praktiske grunde ikke kan beskatte.
- Eksistensen af ufrivillig arbejdsløshed styrker argumentet for subsidiering af forbrugsservice, fordi produktivitsforskellen mellem den formelle og den uformelle økonomi må antages at være større, jo højere arbejdsløsheden er.
- Subsidiering af forbrugsservice skaber øgede forvridninger i andre dele af økonomien, fordi den markedsbaserede tjenestesektor begunstiges i forhold til andre sektorer i den officielle markedsøkonomi, og fordi subsidierne skal finansieres ved forvridende skatter. Disse

forvridninger må afvejes overfor effektivitetsgevinsten ved at omallokere tjenesteproduktionen fra den uformelle til den formelle økonomi.

- Valget af metode til subsidiering af forbrugsservice (skattelettelser contra tilskud) må bero på praktiske og administrative overvejelser.
- Ved vurderingen af fordelingsvirkningerne af subsidiering af forbrugsservice må der tages hensyn til virkningerne både fra markedets efterspørgselsside og fra markedets udbudsside. Det er muligt (omend ikke særligt veldokumenteret), at husholdningstjenester i særlig grad forbruges af højindkomstgrupper, men til gengæld produceres disse tjenester ofte af lavtlønnet arbejdskraft med høj arbejdsløshedsrisiko.
- De traditionelle makroøkonometriske modeller er uegnede til at belyse virkningerne af subsidier til husholdningstjenester, fordi disse modeller ikke beskriver samspillet mellem den formelle og den uformelle økonomi.
- De danske erfaringer med subsidiering af hjemmeservice antyder, at det tager tid at opbygge et marked for husholdningstjenester, men at potentialet synes at være til stede.
- En subsidieordning som den danske hjemmeserviceordning vil under plausible antagelser kun medføre en meget begrænset belastning af de offentlige finanser.

Welfare and the Informal Economy", *Fiscal Studies*, vol 16, nr 2, s 71-93.

Hultkrantz, L & Nordström, J, [1995], "Efterfrågan på enkla tjänster", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 7, s 527-536.

Pedersen, L, [1995], "Den latente efterspørgsel efter forbrugsservice", Socialforskningsinstituttet, Rapport 95:7, København.

PLS-Consult, [1995], *Midtvejsstatus for Hjemmeservice-ordningen*, Erhvervsfremmestyrelsen, København.

Pålsson, A-M & Norrman, E, [1994], *Finns det en marknad för hemarbete?* SNS Förlag, Stockholm.

Sandmo, A, [1990], "Tax Distortions and Household Production", *Oxford Economic Papers*, vol 42, s 78-90.

Sørensen, P B, [1994], "Subsidiering af forbrugsservice: En velfærdsteoretisk analyse", EPRU-analyse nr 6, Economic Policy Research Unit, Copenhagen Business School.

Sørensen, P B, [1996], "Public Finance, Unemployment and Welfare", fremkommer som EPRU Working Paper, Economic Policy Research Unit, Copenhagen Business School.

Viby Mogensen, G (red), [1990], *Time and Consumption*, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik, København.

Viby Mogensen, G, Kvist, H K, Körmendi, E & Pedersen, S, [1994], *The Shadow Economy in Denmark 1994. Measurement and Results*, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Danmarks Statistik, København.

Vinell, L, [1994], *Uppskattad sysselsättning - om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn*. SOU 1994:43.

Referencer

Det økonomiske Råds formandsskab, [1994], *Dansk økonomi, december 1994*, København.

ECON Analyse, [1994], *Tusen blomster - Lønn, skatt og sysselsetting i ni industriland*, ECON-rapport 115/94, Oslo.

Erhvervsministeriet, [1995], *Erhvervsredegørelse 1995*, København.

Frederiksen, N K, Hansen, P R, Jacobsen, H & Sørensen, P B, [1995], "Subsidising Consumer Services - Effects on Employment,