

# Ekonomi och politik för tjänster

*Ökad sysselsättning och minskad BNP-tillväxt skulle ge högre välfärd. Det är den välfärdsekonomiska slutsatsen av att undersöka tjänstesektorns ekonomi i ett nytt perspektiv. Den ekonomisk-politiska konsekvensen är att en radikal skatteväxling från arbete till varukonsumtion erfordras för att slå in på den "smala vägen" som leder till en verklig välfärdshöjning. Konventionell tillväxtpolitik – den "breda vägen" – löser varken finansieringsproblemet för vård, skola, omsorg eller vänder sysselsättningens nedgång.*

Vårt näringsliv anses allmänt vara under omvandling till en "tjänsteekonomi". Då man undersöker detta närmare upptäcker man först att tjänsteproduktionen tycks vara 75 procent större än tjänstekonsumtionen. Förklaringen är att två betydande produktionssektorer som räknas till tjänstesektorn i officiell statistik – varudistributionen och producenttjänstesektorn – huvudsakligen levererar insatser till varuförädlingen. Då producenttjänsterna under senare år varit starkt expanderande har uppfattningen etablerats att i den nuvarande postindustriella eran är en pågående förskjutning från varor till tjänster ett betydelsefullt faktum. När man i stället tar fasta på konsumtionsutvecklingen, finner man att tjänsteekonomins ankomst har utbasunerats för tidigt.

I denna artikel hävdas att den gängse definitionen av tjänstesektorn och fokuseringen på produktionssidan av ekonomin i ekonomijournalistiken och den ekonomisk-politiska debatten har varit vilseledande. Viktiga drivkrafter i den moderna ekonomin är förbisedda, och då de statistiska avtrycken av mer än halva ekonomin – "tjänstesektorn" – delvis misstolkas är också den mikroekonomiska grunden för policyanalys på makronivå bräcklig.

Genom att betrakta tjänstesektorn från konsumtionssidan och ta ordentlig hänsyn till konsumenttjänsternas särdrag, får man nytt grepp om centrala frågor om ekonomisk tillväxt, allokeringspolitik och sysselsättning. Man kan då dra slutsatsen att tjänstekonsumtionen *borde* vara avsevärt större än för närvarande (Jansson 2006a, 2006b). För att komma därhän i reserummet måste först några definitionsfrågor diskuteras.

## 1. Varor och tjänster

De för ekonomisk analys avgörande skillnaderna mellan varor och tjänster hänger samman med tjänsternas skilda karaktär som objekt för transaktio-

### JAN OWEN JANSSON

är professor i transportekonomi med samhällsekonomisk inriktning vid EKI, Linköpings universitet. Vid sidan av transportsektorn är tjänstesektorn hans främsta forskningsområde.  
janja@eki.liu.se

ner på olika marknader. Där är tjänsternas *immateriella* natur det primära särmärket. Det är en gemensam slutsats i några klassiska analyser av definitionsfrågan (Stigler 1956; Fuchs 1965; Baumol 1967; Hill 1977; Gershuny 1977, 1978). När det väl är sagt, är det på sin plats att begrunda vad enligt uppgift redan Marshall påpekade i detta sammanhang, nämligen att "... i en viss mening är allting i näringslivet tjänster. Människor kan inte skapa materia, endast omforma och bearbeta råmaterial" (se Fuchs 1965, s 16). De primära produktionsfaktorerna i alla näringar, arbete, kapital och mark, presterar immateriella tjänster. I tillverkningsindustrin förkroppsligas produktionsfaktortjänsterna i materiella ting som säljs vidare, antingen som insatsvaror till nästa länk i förädlingskedjan, eller som slutprodukter för konsumtion. När det gäller konsumenttjänster, där de direkta mottagarna är personer, förblir produktionsfaktortjänsterna immateriella. Av detta följer att konsumenten/mottagaren av tjänsten i fråga (konsertpublik, patienter, skolbarn, etc) måste vara närvarande under produktionens avgörande slutfas.

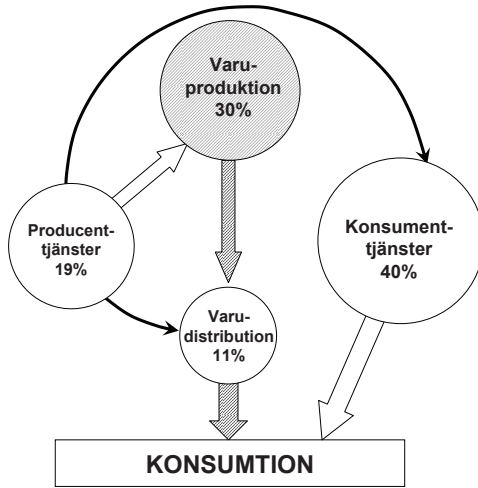
De personliga konsumenttjänsterna är den största tjänstekategorin, som dessbättre inte orsakar några svårare definitionsproblem. Det är värre med producenttjänster som direkt syftar till att ge ökat värde åt materiella ting. Här är kontraktsformen under vilken ett visst arbete utförs avgörande för hur det klassificeras i produktionsstatistiken. Om arbetet utförs av personer som är anställda i ett fristående företag, kommer värdet av arbetsinsatsen att hänföras till tjänstesektorn oavsett om köparen av arbetet producerar varor eller tjänster. Skillnaden mellan t ex lokalvårdstjänster som inköps från en städfirma, som räknas till tjänstesektorn, och städning av en fabrikslokal som utförs av egen personal och därmed bidrar till förädlingsvärdet för varorna som produceras i fabriken, är nationalekonomiskt sett hårfin. Även relativt små arbets- eller skatterättsliga förändringar kan starkt påverka den företagsekonomiska lönsamheten av *outsourcing* med betydande konsekvenser för produktionsstatistiken.

## 2. Tjänsteproduktion, tjänstekonsumtion och tjänstehandel

Grunddragen i den gängse definitionen av tjänstesektorn i offentlig produktionsstatistik framgår av figur 1 där den etablerade tudelningen av ekonomin mellan varusektorn och tjänstesektorn illustreras. Den skuggade cirkeln är varusektorn och de tre ofyllda cirkelarna utgör tillsammans tjänstesektorn i offentlig statistik.

Tjänstesektorn beräknad från produktionssidan utgjorde 70 procent av BNP år 2000 och som påvisas i Sandelin (2002) var det lika med EU-snittet. Tjänsteproduktionen har under hela efterkrigstiden utgjort en växande andel av ekonomin.

Från ekonomisk-analytisk synpunkt är det vågat att bunta ihop konsumenttjänster, producenttjänster och varudistribution och behandla "tjäs-



Figur 1  
Förädlingsvärdena  
i varusektorn och  
tjänstesektorerna  
som andelar av BNP

tesektorn” som en rimligt homogen helhet. De tre delsektorerna är artschilda i flera avseenden av betydelse för ekonomisk analys.

Det grundläggande särdraget att tjänster inte kan lagras, varav följer att den rumsliga separationen av producent och konsument inte kan överbryggas på vanligt sätt genom godstransport, har flera viktiga undantag bland främst producenttjänsterna. När tjänsterna har karaktären av information i vid bemärkelse som kan dokumenteras i en skriftlig rapport, på en CD, etc, som mottagaren kan ta del av vid lämpligt tillfälle på vilken annan plats som helst i geografien än den där tjänsteproduktionen ägt rum, har tjänsterna ”förkroppsligats” vilket som marknadsobjekt gör dem mer lika vanliga varor än immateriella konsumenttjänster.

Produktivitetens utvecklingen i gängse mening är i nuläget relativt snabb för producenttjänsterna, nästan stillastående för merparten av konsumenttjänsterna, och ligger någonstans mittemellan för varudistributionen.

Utrikeshandeln med tjänster är, om man undantar turism, obetydlig för konsumenttjänsterna, men som framgår av tabell 1 betydelsefull för producenttjänsterna.

Den internationella varuhandeln är som synes drygt tre gånger större än den internationella tjänstehandeln. Då ska man dock komma ihåg att det totala förädlingsvärdet i varusektorn är mindre än hälften av förädlingsvärdet i tjänstesektorn med gängse definition, så relativt sett är export och import mycket viktigare för industrin än för tjänstenäringarna. Transportsektorn är den tjänstenäring som traditionellt gör ett högst avsevärt avtryck i den svenska betalningsbalansen. Transport och kommunikation mellan Sverige och andra länder utförs av både svenska och utländska operatörer. I det förra fallet är det fråga om export och i det senare fallet om import av transporttjänster (oavsett om resenärerna är svenskar eller utlänningar, eller om det är svenska export- eller importvaror som transporteras).

I övrigt är emellertid konsumenttjänstesektorn en utpräglad ”hemma-

Tabell 1  
Sveriges utrikeshandel 2003, miljarder kr

Varor och tjänster	Export	Import
Varor	819	672
Tjänster	248	231
Frakt och försäkring av internationella godstransporter	60	39
Personresor och telekommunikation till/från Sverige	48	75
Producenttjänster exklusive internationell transport och kommunikation	135	115
Konsumenttjänster exklusive personresor och telekommunikation till/från Sverige	4	2
Totalt	1 067	903

Källa: Nationalräkenskaperna.

marknadsnäring”. Exporten och importen uppgår endast till några promille av värdet av produktionen för inhemsk konsumtion.

### 3. Ett konsumtionsperspektiv på tjänsternas utveckling

En alternativ tudelning av ekonomin erhålles om man betänker att varudistribution ju är sista länken i förädlingskedjan från råvaruutvinning till slutlig konsumtion av olika varor, och att den dominerande delen av producenttjänsterna är insatser i produktionen och distributionen av varor. Sett från användningssidan är det därför naturligt att hänföra förädlingsvärdet av varudistributionen och merparten av producenttjänsterna till varusektorn. Då får man en helt annan bild av ekonomin. I figur 1 ovan skulle det innebära att tre av de fyra delsektorerna bör skuggas och att i stort sett endast konsumenttjänsterna får utgöra tjänstesektorn. Varusektorn utgör då nästan 60 procent och tjänstesektorn endast drygt 40 procent av BNP. Om man dessutom hänför hela boendekostnaden<sup>1</sup> till varusektorn skulle den uppgå till nästan 70 procent av BNP, och vi skulle alltså få det exakt omkastade förhållandet mellan varusektorn och tjänstesektorn till det som illustreras i figur 1.

I ett strikt konsumtionsperspektiv är förhållandet mellan varor och tjänster för närvarande 50:50, vilket är konsistent med förhållandet 70:30

<sup>1</sup> Bostaden är en varaktig konsumtionsvara i likhet med möblemanget, vitvarorna, bilen, den eventuella båten, etc, men livslängden är i allmänhet mycket längre och trots tidens tand och oundviklig förslitning på grund av användning kan värdet öka med tiden om själva läget är en eftertraktad tillgång. Detta trasslar till värderingen av bostadskonsumtionen i nationalräkenskaperna.

för varusektorn och tjänstesektorn på produktionssidan. Typiska tjänster kräver ändå vissa materiella *inputs*, t ex lokaler för tjänsteutövningen, och investeringarna som utgör drygt 15 procent av BNP är huvudsakligen materiella.

Konsumenttjänsterna utgörs till hälften av vård, skola, omsorg. Övriga skattefinansierade tjänster utgör en sjättedel och de prisfinansierade konsumenttjänsterna (underhållning, vård av ens yttre, kollektivtransport, kommunikation, hotell, reparationer och underhåll av hushållskapitalvaror, m m) utgör den resterande tredjedelen av den i nationalräkenskaperna registrerade tjänstekonsumtionsvolymen.

Under efterkrigstiden har konsumenttjänsterna tagit en successivt ökande andel av de totala resurserna i ekonomin i anspråk. Det beror främst på en relativ styckkostnadsökning (SOU 1987:3; Ingelstam 1995; SOU 2004:19). Produktivitetsutvecklingen har emellertid inte varit stillastående. Baumols kostnadssjuka för tjänstekonsumtionen har motverkats av tre megatrender under 1900-talet, nämligen urbaniseringen, bilismen och kvinnans emancipation. Effekten av sistnämnda megatrend är välkänd, men den stora betydelse som den rumsliga strukturomvandlingen, dvs urbaniseringen, haft för produktivitetsutvecklingen i tjänstesektorn – framför allt för konsumenttjänsterna – tycks vara nästan okänd.

### *Urbaniseringens nyckelroll*

Från 1880 till 1970 ändrades förhållandet mellan invånarantalet i tätort och glesbygd från 20:80 till 80:20 (SCB 2005). Befolkningskoncentrationen har haft avgörande betydelse för tjänstesektorns livskraft. Den har vad gäller kostnaderna för tjänsteproduktionen inneburit en förflyttning långs med initialt brant fallande styckkostnadskurvor för tjänster med avseende på kundunderlaget, från en i många fall prohibitivt hög nivå på landsbygd – *apol* (= ingen säljare alls) är där den vanligaste marknadsformen för tjänster – till en nivå i stadsbygd som gör ett rikligt utbud av tjänster möjligt. Kostnadsminskningen kan således ha åstadkommit utan de skift neråt av kostnadskurvorna som är det man i första hand tänker på när man talar om en ökning av ”produktiviteten”, vilket varit utmärkande för utvecklingen i varutillverkningen.

Bilismens snabba spridning under urbaniseringens senare skede har, trots att stadsbygden under det skedet har glesats ut genom s k *urban sprawl*, förstärkt urbaniseringens kostnadssänkande effekt på *summan* av produktions- och distributionskostnaden för tjänster.

### *Tjänstesektorn och den ekonomiska tillväxten*

Trots att sysselsättningsandelen i tjänstesektorn (definierad på gängse sätt från produktionssidan) har ökat stadigt för att i dagsläget utgöra omkring 75 procent i EU och i det närmaste 90 procent i USA (*Economist* 2005) har den ekonomiska tillväxttakten med undantag av några temporära avmattningsperioder varit rekordhög under hela 1900-talet i de s k industriländer-

na. Det har gjort att man alltmer börjat betvivla grundantagandet för Baumols en gång i tiden så uppmärksammade dystopi att, om tjänstesektorn tillåts att ta mer och mer av samhällsekonomin resurser i anspråk, kommer den totala ekonomiska tillväxten sakta men säkert att avta (Baumol 1967). Den allmänna meningen är numera att tjänstesektorn inte kan vara en produktivitetstillväxande sektor som modellen för den obalanserade produktivitetstillväxten förutsätter, och det kan noteras att upptäckaren av ”kostnadssjukan” och dess hotfulla konsekvenser för den ekonomiska tillväxten sedermera själv tog ner sin varningsflagga. I Baumol m fl (1989) är huvudbudskapet att nedgången för tillväxten av den amerikanska ekonomin under 1970- och 1980-talen inte kommer att vara permanent.

Blickar man framåt tycks det dock felaktigt att blåsa faran över för gott. Baumols modell för den obalanserade produktivitetstillväxten är inte överspelad enligt min åsikt, utan ett mycket kraftfullt analysredskap förutsatt att varusektorn och tjänstesektorn definieras strikt från konsumtions- sidan.

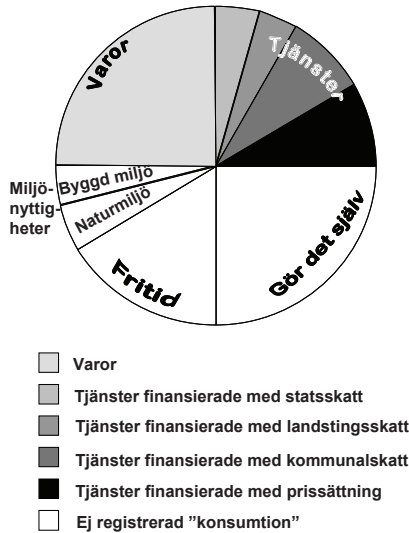
Samtliga ovannämnda drivkrafter för konsumenttjänsternas utveckling är på väg att ebba ut. Landsbygden kan inte avfolkas ytterligare, bilismen närmar sig en mättnadsnivå och den kvinnliga förvärvsfrekvensen är nästan lika med den manliga. En stillastående produktivitet i konsumenttjänstesektorn är trolig i detta scenario, vilket är ett centralt antagande i Baumols modell. En avsevärt högre inkomstelasticitet för flera viktiga konsumtions- tjänster än för konsumtionsvaror (se t ex Fogel 1999) kan då resultera i att avmattningen av den ekonomiska tillväxttakten, som man observerade på 1970-talet och då fruktade skulle vara permanent, skulle kunna slå igenom med några decenniers fördröjning, dvs börja visa sig en bit in på 2000-talet.

Detta framtidsscenario ger onekligen alla ivrare för kraftfull tillväxtpolitik vatten på sin kvarn: den Baumolska sjukan måste i god tid motverkas genom förebyggande åtgärder som stärker svensk industri så att Sveriges konkurrenskraft på världsmarknaden kan bibehållas.

Man bör dock tänka två gånger innan den allokeringspolitiska inriktningen slås fast.

#### 4. Allokeringspolitiska knäckfrågor

Önskar man att med allokeringspolitiken så mycket som möjligt bidra till hög ekonomisk tillväxt, är det varukonsumtionen som ska främjas på bekostnad av tjänstekonsumtionen. Denna allokeringspolitiska inriktning får representera den ”breda vägen”. För att avgöra vad den ”smala vägen” ska stå för, kan först framhållas att välfärd inte bara beror på konsumtion av varor och tjänster. Låt oss ta den ”utvidgade konsumtionen” som utgångspunkt för en diskussion om allokeringspolitik med ökad välfärd som mål. Uttrycket är hämtat från Robert Fogel (1999) som hävdar att välfärdsutvecklingen är flerfaldigt underskattad, eftersom resultatet av gör-det-självproduktion samt genuin fritid inte är inkluderat i nationalräkenskaperna.



Figur 2  
Huvudkomponenter  
i den utvidgade kon-  
sumtionen

I figur 2 har Fogels välfärdstärta kompletteras med ytterligare två tårtbitar, miljönyttigheterna, som är tudelade mellan naturmiljöns behag och den byggda miljöns skönhet och trivselskapande egenskaper (*urban amenities*).

Alla bitar som tillsammans utgör den totala utvidgade konsumtionen ger behovstillfredsställelse eller nytta, men hela den oskuggade delen ligger utanför det gängse konsumtionsbegreppet. Delsektorernas inbördes storlek ska inte tolkas alltför strikt utan mest som en konkret påminnelse om våra konsumtionsbehovs mångskiftande natur, och att de bitar som ligger utanför BNP är av en betydande storleksordning.

Varukonsumtionen och tjänstekonsumtionen är för närvarande jämbördiga delsektorer i den registrerade delen. Tjänstekonsumtionen är i figuren först tudelad mellan skattefinansierade tjänster (gråtonade bitar) och tjänster som i likhet med varor finansieras genom prissättning (den svarta biten). Den skattefinansierade tjänstesektorn är dessutom tredelad med avseende på finansiering genom statsskatt, landstingskatt, eller kommunalskatt. Som något av en utvikning kan påpekas att eftersom sjukvård huvudsakligen är landstingens ansvar, och grundskola, barn-, och äldreomsorg primärkommunernas ansvar, finansieras vård, skola, omsorg (VSO) med i realiteten öronmärkta skatter. Detta klargörs dåligt för skattebetalarna och utnyttjas inte för att utröna deras preferenser.

### *Problematisering av tillväxtmålet*

Förutom att ungefär hälften av den utvidgade konsumtionen inte ingår i BNP, är målet att maximera BNP per capita problematiskt därför att en tredjedel av den registrerade konsumtionen tillhandahålles genom planhushållning. VSO m m värderas i nationalräkenskaperna av produktionskostnaderna och inte av konsumenternas betalning för tjänsterna. Vore det



på det sättet att hela konsumtionens volym och inriktning bestämdes i ett system av marknadshushållning med fungerande konkurrens mellan oberoende producenter, skulle resursallokeringsproblemet kunna lösas genom en prispolitik som ser till att pris och marginalkostnad sammanfaller på alla delmarknader. Nu är det inte så, utan resursallokeringen mellan prisfinansierade varor och tjänster och skattefinansierade tjänster görs i den politiska processen och konsumenternas inkomster disponibla för privat konsumtion begränsas genom olika skatter, vilket ger utrymme för offentlig konsumtion.

BNP per capita skulle säkerligen öka snabbare om resursallokeringen till konsumentvarusektorn ökades, eftersom produktivitetstillväxten kan antas vara väsentligt högre där än i konsumenttjänstesektorn. Frågan är dock om detta är relevant i den moderna välfärdsstaten?

Det är belysande att i USA, där VSO till stor del finansieras genom prisättning, allokeras en väsentligt större andel av resurserna till VSO än i de europeiska välfärdsstaterna (Reinhardt 2000). Med andra ord: om konsumenterna i Sverige själva fick välja konsumtionsinriktning genom sin betalningsvilja, är det troligt att VSO-andelen skulle vara högre än i dag. BNP-tillväxten skulle vara lägre, men vad spelar det för roll.

I fattiga länder behöver strävan efter maximal ekonomisk tillväxt inte rättfärdigas. Det är självklart att högre konsumtion per capita skulle vara lyckobringande. Att kunna äta sig mätt och ha tak över huvudet är uppenbara förutsättningar för ett drägligt liv. I redan rika länder motiveras fortsatta ansträngningar att höja tillväxttakten för BNP med mer konstlade, indirekta argumenten. Politiker och inflytelserika röster i medierna pekar ofta på andra önskvärda följder av ekonomisk tillväxt än ökad privat konsumtion. Beroende på auditoriet framhålls i stället att ekonomisk tillväxt kommer att frambringa nya jobb och minska arbetslösheten, eller att mer resurser kommer att skapas till förbättrad kvalitet på VSO-tjänsterna. Detta är symptomatiskt. Sedan ganska länge har många i vårt land och andra rika länder haft känslan att som kollektiv blir människorna inte mycket lyckligare av den stadigt ökande strömmen av konsumtionsvaror. Det har varit svårt att belägga en sådan okonventionell uppfattning, men ett nytt forskningsfält – *happiness research* – ger stadga åt de lösa tankarna i den riktningen. (Ett modernt standardverk är Layard 2005.) Vad som uppmärksammats förhållandevis lite i den växande litteraturen på området är att *public goods*, som naturligen konsumeras "lika för alla", och *merit goods* (vård, skola, omsorg, m m) som genom politiska beslut har givits samma egenskaper som naturliga *public goods*, inte är behäftade med de i lyckoforskningen studerade negativa externa effekterna i konsumtionen. Dessa effekter vars grundorsak är trycket att hålla jämna steg med grannar och andra som man jämför sig med ("to keep up with the Joneses") torde till stor del förklara paradoxen att ökad inkomst på individnivå ökar livstillfredsställelsen, men inte ökad inkomst på aggregerad nivå. Den absoluta konsumtionsnivån spelar mindre roll än den relativa.



### *Maximal BNP-tillväxt – ett medel för att främja välfärdstjänsterna?*

För dem som vill hålla fast vid målet maximal BNP per capita är en andra försvarslinje att framhålla att det är ett medel för befrämjande av omhuldade tjänster som vård, skola, omsorg. Resonemanget bygger på den vanliga tankefiguren att BNP är en resurstotalitet, eller kaka, som kan delas upp och tillgodose skilda behov precis som man önskar. Den är dessvärre vilseledande i många fall och i synnerhet när det gäller tron på tillväxtpolitikens möjligheter att lösa problemen med det stagnerande utbudet av VSO-tjänster. BNP är inte en resurstotalitet utan summan av varor och tjänster för konsumtion samt kapitalinvesteringar som de totala resurserna i ekonomin har frambringat ett visst år, och om det är bestämda konsumenttjänster som man önskar få mer av, leder den populära tankefiguren fel.

Låt oss för resonemangets skull först anta att alla nyttigheter i ekonomin har samma egenskaper som materiella varor. Den betraktade ekonomin antas bestå av ett antal industrier med olika produktivitetsutveckling. Efterfrågan på produkterna från de industrier där produktiviteten utvecklas svagast kommer att mer och mer att tillgodoses genom import. Den ökande importen måste förstas betalas genom ökande export av produkter från de industrier som haft en särskilt stark produktivitetsutveckling. Detta system för internationell arbetsfördelning genom frihandel ligger bakom kapitalismens triumf, som har gjort industriländerna materiellt rika.

Denna kraftfulla mekanism fungerar dock inte för personliga tjänster, där produktivitetsutvecklingen dessutom råkar vara allra svagast. Vi kan helt enkelt inte importera VSO-tjänster. Liksom för de flesta andra konsumenttjänster, krävs för ”internationell handel” med personliga tjänster som vård, skola, omsorg att tjänsteproducenterna i ett visst land reser till tjänstekonsumenterna i andra länder, eller vice versa. Reskostnaderna, särskilt mellan Sverige och andra EU-länder, är dock jämförelsevis så höga, att löneskillnaderna måste vara mycket stora för att det frekventa resande som denna form av tjänstehandel kräver ska vara lönande.

Det talas visserligen för närvarande mycket om internationell handel med tjänster, men diskussionen har dessvärre kommit snett genom en språkförbistring som varit särskilt förvirrande i den aktuella EU-debatten om det s k tjänstedirektivet. En grundtanke med EU är ju att skapa frihandel inom unionen liksom fri rörlighet över gränserna för arbete och kapital. Slentrianmässigt används ”fria flöden av varor och tjänster” synonymt med frihandel, och nu när tjänsterna är på tapeten känns det rätt för liberala politiker och makroekonomer att fullfölja analogin med frihandel för varor, utan att närmare tänka efter hur det kan gå till att rent fysiskt förflytta immateriella, icke lagringsbara tjänster mellan olika länder. Vad som säkert har bidragit till att man tar lätt på denna grundfråga är några i medierna mycket uppmärksammade exempel på ökad utrikeshandel med vissa producenttjänster, liksom internationell *outsourcing* av bl a mjukvaruutveckling (exempelvis från USA till Indien) där dock resultatet av arbetet kan kommuniceras elektroniskt över hela världen till en mycket låg kostnad. Detta

är viktigt nog i och för sig, men att beteckna som ett specialfall av begränsat intresse för frågan om internationell handel med de för närvarande skattefinansierade konsumenttjänsterna.

Så länge VSO tillhandahålls i stort sett gratis, och offentliganställda kräver samma procentuella löneökningar som privatanställda, måste en ökad resursinsats till den offentliga sektorn åstadkommas genom en ökning av skattekvoten. I en bilaga till den senaste Långtidsutredningen illustreras detta av utvecklingen i Sverige under efterkrigstiden och den koncisa slutsatsen är: ”Diagrammet visar mycket tydligt att välfärdssamhället byggts med skatter” (SOU 2003:57, s 17). Det är ett välkommet avfall från den förhärskande tron på ekonomisk tillväxt som medlet för att öka VSO-tjänstevolymen.

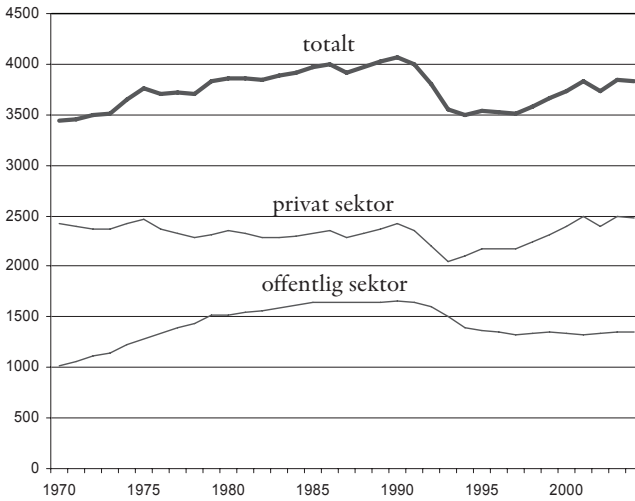
## 5. Sysselsättningsfrågan

En tredje försvarslinje för tillväxtivrarna är förstås att maximal BNP-tillväxt är en förutsättning för att öka sysselsättningen. Här hävdas att motsatsen är troligare. ”Jobless growth” är hittills resultatet och kommer sannolikt att så förbli genom den satsning på varusektorn som följer om maximal BNP är målet. Även sysselsättningsfrågan har kommit snett på grund av den gängse definitionen av tjänstesektorn från produktionssidan. Man har observerat att sysselsättningsutvecklingen i producenttjänstesektorn har varit starkt expansiv, och samtidigt beklagat kräftgången för industrisysselsättningen, utan att sätta de skilda utvecklingsvägarna i samband med varandra. Det är ytterst den slutliga varukonsumtionen som styr sysselsättningsutvecklingen i varusektorn, definierad på det sätt som här har förordats, och när varuproduktionen rationaliseras och varukonsumtionen på fler och fler områden visar mättnadstendenser är det naturligt att sysselsättningen i varusektorn (inklusive merparten av producenttjänstesektorn) inte längre expanderar.

### *Tillväxt utan nya jobb*

Man får bättre grepp om sysselsättningsfrågan med ett längre perspektiv än det som vanligen anläggs i den aktuella debatten. Under efterkrigstiden ökade den totala sysselsättningen sakta men säkert ända fram till 1980-talet. Som framgår av figur 3 var ökningen högst avsevärd under 1970-talet och relativt obetydlig under 1980-talet. Det var den offentliga sektorn som stod för jobbökningen och det var huvudsakligen fråga om skattefinansierade tjänstejobb.

Under den återhämtningsperiod som vi förhoppningsvis fortfarande befinner oss i, som följde efter den katastrofala sysselsättningsnedgången i början av 1990-talet, är det synbarligen den privata sektorn som stått för sysselsättningsökningen. Den ökningen är dock främst en följd av privatiseringar av dels olika avgiftsfinansierade, förutvarande statliga och kommunala försörjningssystem (Posten och vad som före Thatcher-epoken brukade kallas *public utilities* i engelskspråkiga läroböcker), dels skattefinansie-



Figur 3  
Utvecklingen av  
antalet anställda,  
1970-2004.<sup>2</sup>  
Tusental

Källa: SCB (2003). (Idén till figuren kommer från Flodén 2005.)

rad produktion av VSO-tjänster. I det senare fallet har privatiseringen inte ändrat finansieringssättet.

Den totala sysselsättningen har ännu inte kommit upp till 1990 års toppnivå. Nuläget understiger den nivån med ca en kvarts miljon jobb. Ett ytterligare, mycket viktigt förhållande är att jämfört med 1990 har de skattefinansierade jobben inte minskat med mer än ca 50 000, vilket följaktligen innebär att ca 200 000 prisfinansierade jobb har försvunnit jämfört med 1990, jobb som alltså fanns i den privata sektorn, såväl i varusektorn som i den privata tjänstesektorn. I det senare fallet är det gör-det-självsektorn som varit boven i dramat.

För att motverka den negativa trenden i sysselsättningsutvecklingen under de senaste 15 åren har den mer långsiktiga sysselsättningspolitiken varit inriktad på humankapitalinvestering. Syftet med storsatsningen på högre utbildning är i första hand att få fram fler naturvetare och tekniker i hopp om att kunna öka industriproduktionen så mycket att den negativa trenden i industrisysselsättningen bryts. Industriproduktionen och särskilt varuexporten har ökat markant, men sysselsättningen har inte ökat. Det är ingen naturlag som gör att de prisfinansierade jobben har haft en negativ utvecklingstrend i den sk postindustriella eran, men vad gäller varusektorn är kraftfull rationalisering ett måste i globaliseringens tid. Då ökad sysselsättning är målet, är det i stället arbetskraftsreserven på uppåt 1 miljon personer på vilken man bör fokusera. Förutom de öppet arbetslösa, de som är under omskolning och studenter som hellre velat arbeta, består den av förtidspensionärer (plus långtidssjukskrivna som är på väg att förtidspen-

<sup>2</sup> Observera att antalet anställda genomgående är drygt 400 000 lägre än den totala sysselsättningen.

sioneras) samt den stora gruppen i arbetsför ålder som i AKU-enkäterna uppger att de ”ej velat arbeta”, liksom många friska pensionärer som gärna vill arbeta. En stor del av arbetskraftsreserven är, för att uttrycka sig försiktigt, inte den för industrissysselsättning mest lämpade kategorin. Det är dock inte ett stort problem, eftersom behovet av mer industrivaror inte är akut. Det är tjänster vi lider brist på; en långsiktigt hållbar sysselsättningspolitik bör utgå från konsumtionsbehoven och undvika den traditionella merkantilistiska slagsida som följer av fokuseringen på varuproduktionen och exporten.<sup>3</sup> Konsumtionstjänsterna är inte internationella handelsvaror, så det är inte handelspolitik, eller samordnad tillväxtpolitik på EU-nivå som krävs för att öka sysselsättningen, som ofta hävdas i debatten, utan det är skattepolitiken som är viktigast.

### *Solidarisk skatteväxling*

Skattepolitiken är ett potentiellt mycket kraftfullt policyinstrument i detta sammanhang, men dess praktiska tillämpning anses vara starkt begränsad på grund av ”skattekonkurrens” från grannländer som inte är med på noterna. Det är beklagligt om skattereformer i syfte att öka den samhällsekonomiska effektiviteten och sysselsättningen förhindras av grannländer som försöker skära pipor i vassen. Existensberättigandet av den europeiska unionen är från ekonomisk synpunkt främst att förhindra negativ protektionism, men också att möjliggöra t ex en mer ambitiös miljöpolitik än vad en enskild stat kan föra, men som blir genomförbar och gynnsam för hela unionen om alla medlemsstater anammar den. De skattepolitiska reformer som här förordas kan betraktas på samma sätt. De skulle antagligen möta stora svårigheter om man skulle försöka genomföra dem fullt ut för Sverige ensamt, men de vore fullt möjliga på EU-nivå. Någonstans måste man ju börja i hopp om att åstadkomma en synvända som får genomslag i hela unionen, men det bör betonas att radikala reformförslag som det följande under alla omständigheter måste genomföras etappvis.

Just nu är man mycket villrådig inom EU. Vad finns det för stor gemensam fråga att samlas kring? Sysselsättningsfrågan är den främsta kandidaten, och här följer ett alternativ till tillväxtpolitik à la Lissabonstrategin 2000.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> En betecknande yttring av fokuseringen på produktionssidan är den beskäftiga debatten huruvida det är småföretag eller storföretag eller rent av ”små och medelstora företag”, vilket är en typisk retorisk extramarkering, som man bör satsa på för att öka sysselsättningen. Det uppenbara borde vara att det är endast om *efterfrågan* på varor och tjänster varaktigt ökar som det är lönsamt att nyanställa och etablera nya företag, såväl stora som små.

<sup>4</sup> EU-ländernas regeringsrepresentanter var vid toppmötet i Lissabon 2000 eniga om att högre ekonomisk tillväxt – ”export led growth” – är universalmedlet för att öka sysselsättningen i Europa, och samma tema turnerades igen vid uppföljningsmötet 2004. Det är intressant att under sökordet ”Merkantilism” i *Nationalencyklopedin*, band 13 (1994) avslutar signaturen LHz artikeln med observationen att den ekonomiska politiken i utvecklingsländerna under 1900-talet bar starka merkantilistiska drag och säger till sist: ”Merkantilistiska ambitioner är också ett påtagligt inslag i EG:s ekonomiska politik”. Det gällde för Delors-epoken, men tycks fortfarande vara lika aktuellt.

En stor mobilisering av arbetskraftsreserven kräver ”solidarisk skatteväxling”, ty det är inte skattenivån utan skattestrukturen som är huvudproblemet. Den erforderliga skattereformen kan delas upp i två steg.

Den direkta skatten på arbete skulle kunna begränsas till örönmärkta skatter destinerade till finansieringen av kärnverksamheten inom vård, skola, omsorg. Enligt min åsikt borde man sträva efter att göra väljarna medvetna om möjligheterna att på valdagen påverka välfärdstjänsternas omfattning och struktur, och förmå landstings- och kommunalpolitikerna att konkretisera vad deras löften skulle ge, och kosta i form av bestämda skattesatser, och inte som nu via skatteutjämning och för enkelhets skull (för skattebetalarna) presentera inkomstskatten som en summerad procentsats. Vid sidan av boendekostnaden finns ingen post i hushållsbudgeten före skatt som potentiellt har större tyngd än kostnaderna för skattefinansierad vård, skola, omsorg. Det resterande behovet av skatteintäkter (till i första hand transfereringarna) bör fyllas genom konsumtionsbeskattning, ökad moms.

Det andra steget i skatteväxlingen är en momsdifferentiering enligt principen för bidragskalkylering för overheadkostnadstäckning. Den offentliga sektorn kan uppfattas som ”samhällsekonomin overheads”, som i likhet med overheadkostnaderna för ett privat företag bör finansieras genom produktpålägg (skatter) som varierar i omvänd proportion till produktpriselasticiteten. Den största skillnaden är att pris och kvalitet på konkurrenternas produkter – korselasticiteten – i typfallet är avgörande för egenpriselasticiteten för ett visst företag, medan optimal beskattning av en viss produkt, som ju ska vara lika för alla konkurrerande producenter och importörer av en viss vara, ska ta fasta på den samlade efterfrågans priselasticitet, vilken normalt är mycket lägre än priselasticiteten för varje konkurrent för sig. Den konkurrens som i första hand måste beaktas vid utformningen av optimal konsumtionsbeskattning kommer i stället från gör-det-självsektorn. Den konkurrensen gäller dock i stort sett endast tjänster. Industriproduktion av varor är alltför tekniskt avancerad för att kunna utmanas av hushållsproduktion. Tag bensin som ett belysande exempel: trots att punktskatten på bensin gör bensinpriset vid mack flerfaldigt högre än tillverkningskostnaden, är hemmagjord bensin ingenting som förekommer för att undfly skatten.

I ett förenklat system skulle en approximation av optimal konsumtionsbeskattning kunna innebära att konsumenttjänsterna helt momsbefrias, medan varukonsumtionen beläggs med en enhetlig hög moms. Effekten på prisnivån för konsumtionsvaror mildras dock av sänkt inkomstskatt i första steget av skatteväxlingen.

Genomförs båda stegen i skatteväxlingen skulle lönekostnaden för de svaga grupper i arbetskraftsreserven kunna komma ner i nivå med värdet av marginalprodukten, vilket måste ske i en marknadsekonomi för att ett byte av arbete mot lön ska komma till stånd, *utan att nettolönen behöver sänkas*. Det vore orättvist att lågproduktiva grupper ska behöva nöja sig med en nettolön som ligger på en mycket lägre nivå än för övriga löntagare. Det är

osolidariskt att kräva ett proportionellt lika bidrag till samhällsekonomin overheads också från dessa grupper. Det rättvisa vore att deras bidrag kan få vara proportionsvis avsevärt mindre, i gränsfallet lika med noll, så att nettolönen kan upprätthållas på en anständig miniminivå.

Vad gäller den totala sysselsättningen slutligen, är det osannolikt att skatteväxlingen skulle leda till att sysselsättningen i varusektorn minskar och därmed motväger sysselsättningsuppgången i tjänstesektorn. Den inhemska varuefterfrågan hålls förvisso tillbaka genom den föreslagna, långtgående momsdifferentieringen, men man ska komma ihåg att den största delen av den svenska varuproduktionen går på export. Eftersom inkomstskattesänkningen slår igenom i exportvarupriserna och momsen lyfts av exportvarorna, kommer svensk industri att få ökad konkurrenskraft på utlandsmarknaderna. Ökad exportvaruefterfrågan torde kompensera minskad inhemska konsumtionsvaruefterfrågan. Eftersom importvarorna skulle fördyras genom momshöjningen kommer *terms-of-trade* att kraftigt förändras och den svenska kronans värde att stiga i förhållande till andra valutor. Det skulle bli en förverkliga den stora potentialen för en konsumtionsökning utomlands av svenska turister.

Den viktigaste effekten av den solidariska skatteväxlingen är emellertid ökad sysselsättning i konsumenttjänstesektorn i Sverige. I globaliseringsens tid får man inte glömma bort den bestående sanningen att halva konsumtionen är och förblir skyddad mot konkurrens från låglöneländers tjänsteproducenter. Det är viktigt att svenska varuexportföretag bevarar konkurrenskraften – den stärks, som sagt, genom inkomstskattesänkningen i skatteväxlingen – men när det gäller den svenska sysselsättningen är det den naturligt skyddade konsumenttjänstesektorn som är och bör vara grundvalen.

## REFERENSER

- Baumol, W (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, vol 57, s 415-426.
- Baumol, W, S Blackman och E Wolff (1989), *Productivity and American Leadership: The Long View*, MIT Press, Cambridge MA.
- Economist* (2005), "Industrial Metamorphosis", 1 oktober 2005.
- Flodén, M (2005), "Angående KIs syn på resursutnyttjandet och arbetsmarknadsgapet", *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 8, s 80-82.
- Fogel, R (1999), "Catching up with the Economy", *American Economic Review*, vol 89, s 1-21.
- Fuchs, V (1965), "The Growing Importance of the Service Industries", Occasional Paper 96, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gershuny, J (1977), "Post-Industrial Society: The Myth of the Service Economy", *Futures*, vol 9, s 103-114.
- Gershuny, J (1978), *After Industrial Society?: The Emerging Self-Service Economy*, Macmillan, London.
- Hill, T (1977), "On Goods and Services", *Review of Income and Wealth*, vol 23, s 315-338.
- Ingelstam, L (1995), *Ekonomi för en ny tid, lärobok om industrisamhället och framtiden*, Carlsson Bokförlag, Stockholm.
- Jansson, J O (2006a), *The Economics of Services – Development and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Jansson, J O (2006b), *Ekonomi och politik för tjänster*, SNS Förlag, Stockholm.
- Layard, R (2005), *Happiness – Lessons from a New Science*, Penguin Books, London.
- Nationalencyklopedin* (1994) "Merkantilism", band 13, Nationalencyklopedin, Malmö.
- Reinhardt, U (2000), "Health Care for the Aging Baby Boom, Lessons from Abroad", *Journal of Economic Perspectives*, vol 14, nr 2, s 71-83.

Sandelin, B (2002), *Ekonomi i EU*, SNS Förlag, Stockholm.

SCB (2003), *Arbetskraftsundersökningarna (aku)*, Avdelningen för arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, 15 juli 2003.

SCB (2005), *Statistisk Årsbok*, Stockholm.

SOU 1987:3, *Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet*, Bilaga 21 till Långtidsutredningen 1987, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 2003:57, *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003/04, Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Stigler, G (1956), *Trends in Employment in the Service Industries*, Princeton University Press for National Bureau of Economic Research, Princeton, NJ.