

# Håller regeringens jobbstrategi?

## MAGNUS HENREKSON

är vd för Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och var fram till 2009 innehavare av Jacob Wallenbergs forskningsprofessor vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har under det senaste decenniet främst forskat om entreprenörskapets ekonomi. [magnus.henrekson@ifn.se](mailto:magnus.henrekson@ifn.se)

*Alliansregeringen fortsätter i sin fjärde budget att sänka skatten på arbete för att höja sysselsättningen och minska utanförskapet. Skatten på arbete har sänkts med 100 miljarder under mandatperioden. Ökningen i sysselsättningen var blygsam även innan den globala krisen. Det är dessutom främst studenter och friska äldre som gynnas, medan lönebildningen och arbetsmarknadens funktionssätt motverkat effekten av sänkt skatt. Andra flaskhalsar är eftersatta investeringar i infrastruktur i de större städerna och en illa fungerande bostadsmarknad. En ökad sysselsättningsgrad kan knappast åstadkommas genom ensidigt fokus på sänkt skatt på arbete. Istället krävs ett batteri av åtgärder över ett bredare fält som ger förutsättningar för Sverige att inleda en era av tillväxt med bas i den inhemska tjänstesektorn.*

I princip en enda fråga – sysselsättningen – blev avgörande för att den nuvarande regeringsalliansen fick förtroendet att leda Sverige efter 2006 års val. Såväl den ekonomisk-politiska diskussionen som den ekonomiska politikens utformning har under mandatperioden i hög grad fokuserat på sysselsättningsfrågan. Syftet med denna artikel är att diskutera huruvida regeringens politik varit lyckad i detta avseende. En nära relaterad fråga som också diskuteras är om den globala krisen ställer krav på större långsiktiga omstruktureringar i svensk ekonomi.

## 1. Åtgärder för att göra det mer lönsamt att arbeta

År 2007 infördes ett s k jobbskatteavdrag som gör att skatten på arbetsinkomster blir lägre än på transfereringsinkomster. Detta avdrag har stärkts i tre steg 2008–10, vilket sänkt skatten på låga arbetsinkomster kraftigt, särskilt för pensionärer. De sociala avgifterna har sänkts för alla, men framför allt selektivt för pensionärer och ungdomar.

Den relativa lönsamheten av att arbeta i förhållande till att leva på bidrag har ökat genom att ersättningen i de flesta system sänkts som andel av den tidigare lönen. Taket i a-kassan är dessutom lågt satt, vilket gör att ersättningsnivån för många blir lägre än 50 procent av den tidigare lönen. En mängd förändringar har också genomförts som skärpt reglerna för att kvalificera för ersättning.<sup>1</sup>

Slutligen har ett par system med direkta subventioner av arbetskostnaden införts: instegsjobb för nyanlända invandrare, nystartsjobb för perso-

<sup>1</sup> Regeringens proposition 2009/09:100 (s 119) och Finanspolitiska rådet (2009a).

Ett särskilt tack till Aron Berg och Daniel Hedblom för assistenthjälp och till Björn Öckert och Ulf Jakobsson för värdefulla synpunkter. Denna artikel bygger vidare på författarens opposition på finansminister Anders Borgs presentation av Budgetpropositionen för 2010 vid Nationalekonomiska Föreningens möte den 22 september 2009, Kungl Vetenskapsakademien, Stockholm.

ner som saknat jobb i minst 12 månader och det s k RUT/ROT-avdraget, som möjliggör betydande köp av hushållsnära-/hantverkstjänster med 50 procents rabatt.

1 juli 2007 infördes också rätten för arbetsgivare att anställa på tidsbegränsade kontrakt upp till två år.

## 2. Hur har sysselsättningen utvecklats?

Alliansen gick till val på att minska vad man kallade utanförskapet, som de med sin snävaste definition menade bestod av över en miljon människor.<sup>2</sup>

Detta mått inkluderar dock inte socialbidragstagare, vilka ökar i antal när försörjning inte längre kan erhållas i andra system. Statistiken indikerar att dessa ökade med nästan 18 000 personer mellan tredje kvartalet 2008 och 2009.<sup>3</sup> Enligt Arbetsmarknadsdepartementets definition var antalet personer i utanförskap 1 562 500 i juli 2009, vilket var exakt samma nivå som vid ingången av 2006 och drygt 50 000 fler än vid valet 2006.

Svårigheterna att definiera arbetslösheten, utanförskapet och bidragsberoendet pekar på att det är mer konstruktivt att studera sysselsättningen, både mätt i antal personer och antal arbetade timmar relaterat till antalet personer i yrkesaktiv ålder.

Kan då uppgången från 2006 till 2008 anses vara kraftfull och innebar den att Sverige genom regeringens åtgärder var på god väg att permanent minska graden av utanförskap, givet att den globala krisen inte slagit till? För att svara på detta måste vi titta på sysselsättningsutvecklingen i ett längre perspektiv och också relatera den till befolkningsutvecklingen.

Antalet arbetade timmar per person är redan 2009 på samma nivå som när den förra krisen var som djupast 1993 (figur 1). Förklaringen handlar bara till en mindre del om en absolut minskning i antalet jobb i ekonomin eller i genomsnittlig arbetstid. Huvudförklaringen är i stället den kraftiga ökningen av befolkningen i yrkesaktiv ålder: från 1990 till 2009 ökade antalet personer i åldern 16–64 år med 550 000.

Hur fördelar sig då ökningen av antalet arbetade timmar i ekonomin sedan 1990-talskrisen på olika grupper? I figur 2 fördelas ökningen i det totala antalet arbetade timmar från 1994 till 2008 på olika åldersgrupper. Resultatet är slående: närmare 80 procent av ökningen beror på att antalet arbetade timmar ökat bland dem som är 55 år eller äldre. Fyrtioåringarna arbetar betydligt mer än vad trettiåringarna gjorde under de sista tio åren före pensioneringen.

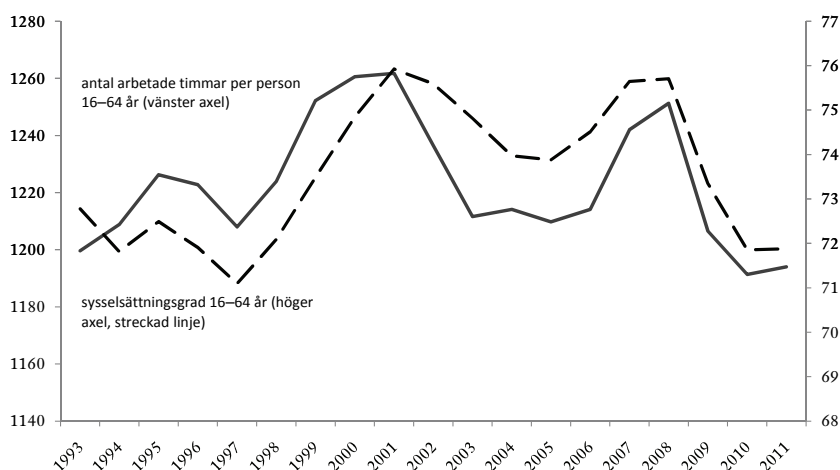
Resultaten i figur 2 förklaras delvis av att antalet personer i respektive åldersgrupp förändrats, vilket gör att det också är viktigt att titta på förändringen av antalet arbetade timmar per person i en viss åldersgrupp. Detta görs i figur 3 för perioden 2004–08.<sup>4</sup> Uppgången för samtliga är drygt 5

<sup>2</sup> Edling (2009).

<sup>3</sup> Källa: SCB för helårsekvivalenter och Socialstyrelsen (2009) för förändringen 2009.

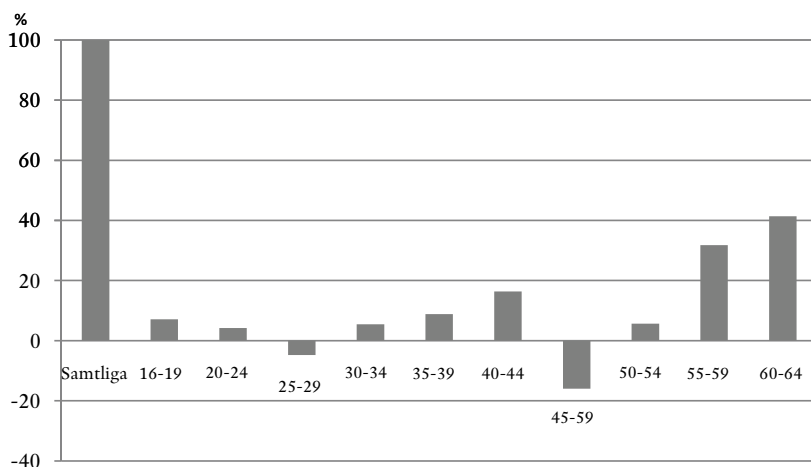
<sup>4</sup> På grund av omläggningen av AKU görs detta för åldersintervallet 15–74 år.

*Figur 1*  
Genomsnittligt antal arbetade timmar per år och andel sysselsatta i åldern 16–64 år, 1993–2011



*Källa:* Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget, december 2009 (<http://www.konj.se/statistik/konjunkturlaget/produktionocharbetsmarknad>).

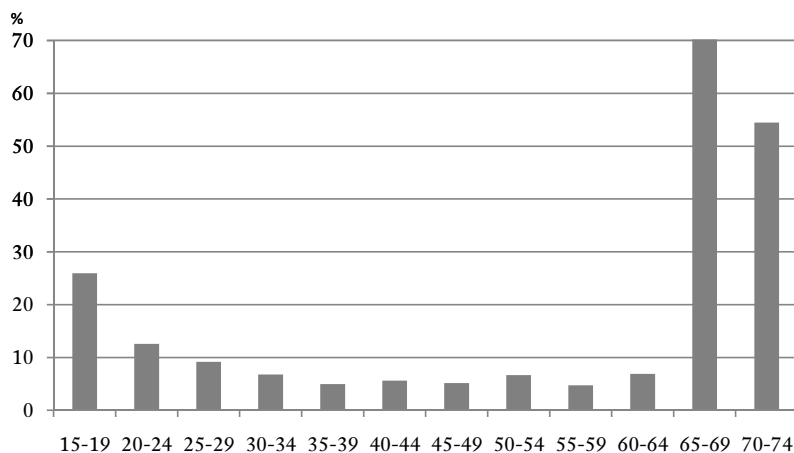
*Figur 2*  
Dekomponering på olika åldersgrupper av förändringen i det totala antalet arbetade timmar i ekonomin 1994–2008



*Källa:* AKU, specialbearbetning av SCB.

procent och skillnaden mellan åldersgrupperna är frapperande. Grupperna 30–64 år ligger nära snittet, medan uppgången är exceptionell bland de allra äldsta och de allra yngsta i statistiken.

Hur ska då denna åldersmässiga snedfördelning i förändringen av antalet arbetade timmar tolkas? Hur har alliansens politik förändrat incitamenten för olika grupper på arbetsmarknaden?



Figur 3  
Procentuell förändring i antalet arbetade timmar per person 2004-08, olika åldersgrupper 15-74 år

Källa: AKU, specialbearbetning av SCB.

### 3. Varför blev effekten så svag?

Fram till mitten av 2008 när det blev tvärstopp i konjunkturen var tillväxten i svensk ekonomi mycket stark, men inte helt balanserad (tabell 1).

Från mitten av 1960-talet till mitten av 1980-talet drevs tillväxten i svensk ekonomi av en snabb utbyggnad av den offentliga sektorn som skapade många jobb. Efter krisåren runt 1990 har den offentliga sektorn krympt. I stället har tillväxten varit exportledd, vilket genererat relativt lite sysselsättning.

Efter att den privata konsumtionen och reallönerna stagnerat under närmare två decennier har också den privata konsumtionen ökat förhållandevis snabbt sedan 1990-talskrisen. Mellan 1994 och 2007 ökade den med 39 procent, men som framgår av tabell 2 döljer den aggregerade ökningen mycket stora skillnader på disaggregerad nivå. Till vänster anges några representativa produktgrupper med osedvanligt snabb konsumtionsökning, medan den högra kolumnen visar produktgrupper där ökningen varit relativt långsam eller negativ. Tabellen visar att den inhemska konsumtionen i hög grad burits upp av efterfrågan på varaktiga konsumtionsvaror.

Samtidigt finns det mycket som talar för att det inte i första hand är detta som efterfrågas av den som får höjd reallön utan "mjuka" tjänster som utbildning av hög kvalitet, personliga tjänster, hälso- och sjukvård och individuellt anpassad barn- och äldreomsorg.<sup>5</sup> På dessa områden finns i praktiken få valmöjligheter utom för ett fåtal. Dessa tjänster säljs sällan på en oreglerad entreprenörsdriven marknad där de ökade realinkomsterna kan få fullt genomslag.

<sup>5</sup> Exempelvis beräknar Fogel (1999) att den långsiktiga inkomstelasticiteten på sådana tjänster är så hög som 1,6. För en motsvarande svensk analys hänvisas till Murray (2003).

Tabell 1

Real tillväxt i industriproduktionen och produktionen av varor och tjänster, 1993–2008

	Total ökning 1993–2008 (%)
Industriproduktion	143,7
Varuproduktion	93,7
Tjänsteproduktion	40,4
Privat tjänstesektor	66,3
Offentlig tjänstesektor	2,1

*Anm:* Offentlig tjänsteproduktion avser produktion i offentliga myndigheter. Siffran blir låg även på grund av att privata aktörer tagit över delar av den offentliga välfärdsproduktionen och genom en del bolagiseringar, vilket gör att dessa klassificeras som tillhörande privat tjänstesektor även om bolaget är helägt av det offentliga.

*Källa:* Konjunkturinstitutet (<http://www.konj.se/statistik/konjunkturlaget/produktionoch-arbetsmarknad>).

Tabell 2

Förändring av den privata konsumtionen totalt och för några produktgrupper, 1994–2007(%)

Snabb ökning	%	Långsam ökning eller minskning	%
Personliga artiklar	48	Kulturella tjänster	34
Hushållskonsumtion utomlands	104	Lagning och hyra av skor	-13
Möbler, hushållsutrustning	89	Möbelreparationer	-7
Hushållsapparater	127	Reparation av hushållsapparater	-4
Verktyg och utrustning	84	Läkavård, patientavgifter	12
Leksaker, spel, hobby	129	Tandvård, patientavgifter	-5
Sport- och campingutrustning m m	164	Underhåll & reparationer av transportutrustning	7
Bilar	134	Kollektivtrafik	24
Motorcyklar, skotrar & mopeder	179	Flytt- och förvaringstjänster	11
Telefon- & faxutrustning	626	Reparation av elektronisk utrustning	48
TV, video, stereo etc	428	Tidningar & tidskrifter	-25
Utrustn för informationshantering	15 364	Försäkringstjänster	-10
Total privat konsumtion	39		

*Källa:* SCB.

Den offentliga sektorn har åtagit sig att stå för produktion och skattefinansiering av tjänster som möter den snabbast ökande efterfrågan och som samtidigt har den mest oförmånliga kostnadsutvecklingen, men om efterfrågan hålls tillbaka på tjänster med hög inkomstelasticitet uppstår ändå anpassningar som på sikt riskerar att bli mycket dysfunktionella. Ett exempel är privata sjukvårdsförsäkringar, vilka har exploderat i antal på senare år. Vid utgången av 2008 hade 339 000 människor i Sverige en sådan försäkring.<sup>6</sup> Den helt övervägande delen har försäkringen genom sin arbetsgivare. Försäkringen är inte förmånsbeskattad hos den anställda (premien är inte avdragsgill om en privatperson betalar själv). Vi börjar

<sup>6</sup> *Källa:* Försäkringsförbundet (2009).

således närma oss ett läge där närmare 10 procent av alla anställda har en privat sjukvårdsförsäkring, vilket gör att vi på sikt riskerar att få problem liknande det som skapats i USA genom att sjukvårdsförsäkringen kom att knytas till anställningen.<sup>7</sup>

Flera mekanismer – Baumols sjuka, att skattekvoten inte kan höjas och bristen på entreprenöriell utveckling av nya produktionsmetoder och tjänster – driver ner konsumtionen av tjänster och förskjuter den till varor eller till tjänster som hittills kunnat rationaliseras eller produceras i andra länder med lägre löner (elektronik, charterresor, underhållning, mediekonsumtion). Enligt Jan Owen Janssons (2006, 2008) beräkningar är Sverige visserligen ett tjänstesamhälle sett från produktionssidan – mindre än 30 procent av BNP härrör från primärsektorn och varuproduktionen, men sett från konsumtionssidan utgörs endast 17 procent av den privata konsumtionen (avser 2005) av privatfinansierade tjänster, medan 34 procent utgörs av offentligt finansierade tjänster och 49 procent av varor. Detta förklaras av att så stora delar av tjänsteproduktionen är varurelaterad, dvs utgörs av intermediär tjänsteproduktion i varuproduktion och varudistribution (transporter, detaljhandel, konsulttjänster osv).

RUT-avdraget har gjort det mycket lönsamt att köpa hushållsnära tjänster. Det har dock utnyttjats endast av ett fåtal, vilket är en indikator på svårigheten att utveckla Sverige mot ett tjänstesamhälle trots kraftiga skattesubventioner. De minskade möjligheterna att uppbära a-kassa på deltid försvårar den experimentella process som är nödvändig både för ekonomins omställning och för att den enskilde ska hitta en ny långsiktig försörjning. I en modern tjänstesektor uppstår ofta möjligheter att pröva på jobb och jobben ligger nödvändigtvis inte, bildligt talat, uppradade på en hylla. Den som uppbär a-kassa eller har ersättning för någon arbetsmarknadsutbildning kan ofta inte, såsom ersättningsreglerna är konstruerade, acceptera tillfälliga jobb eller erbjudanden som inte är på heltid.<sup>8</sup> Detta gör att arbetslösa som uppbär ersättning alltför sällan själva bygger upp en portfölj av sysselsättning, såsom en student eller kanske en frisk pensionär kan tänkas göra.

#### 4. Vad krävs för ökat jobbskapande och ökad konsumtion av inhemskt producerade tjänster?

Inspirationen till jobbskatteavdraget kommer i hög grad från USAs system Earned Income Tax Credit (EITC). Systemet anses allmänt vara en starkt bidragande orsak till den stora nedgången i utanförskapet hos svaga grupper (Meyer 2007). Kan man då förvänta sig att en svensk variant av EITC, som t ex dagens jobbskatteavdrag, ska ge liknande kraftfulla effekter?

<sup>7</sup> Se vidare Kroncke och White (2009).

<sup>8</sup> Samma sak riskerar att hända om man startar ett företag för att ha i beredskap för att kanske få något uppdrag som kan faktureras. I Budgetpropositionen aviseras nu en rad åtgärder för att underlätta övergången till företagande utan att detta omgående leder till stora förluster av intjänade sociala rättigheter. Se Näringsdepartementet (2009).

Ett första problem med jobbskatteavdraget är konstruktionen. Många förstår helt enkelt inte att det blivit mer lönsamt att arbeta.<sup>9</sup> Ett nödvändigt villkor för att få positiva effekter (både politiskt och arbetsutbudsmässigt) är att skattesänkningen är enkel att förklara.

Det amerikanska systemet börjar fasa ut vid en viss inkomst och ger därför inte någon skattesänkning alls över en viss inkomst,<sup>10</sup> medan det svenska systemet ger upp till 21 024 kr till alla inkomsttagare. Det blir därmed dyrt och får sämre träffsäkerhet. Dessutom påverkas inte marginals-katten för inkomster som ligger strax över genomsnittet för heltidsarbetande och uppåt. Då finns bara en inkomsteffekt, vilken är entydigt negativ.

Den amerikanska arbetsmarknaden fungerar också helt annorlunda än den svenska. Minimilönerna är låga och sällan bindande och arbetsmarknaden är avsevärt mer flexibel, vilket gör det lättare för marginella grupper att få jobb. Den amerikanska minimilönen är ca 30 procent av medianlönen i den privata sektorn, medan den i Sverige för typiska tjänstebranscher som hotell & restaurang och detaljhandel ligger på 80 procent eller mer av genomsnittslönen.<sup>11</sup> De reala minimilönerna har också stigit mycket kraftigt på senare år och ökningen har fortsatt under 2008 och 2009. Denna utveckling tenderar heller inte att avstanna; inför den kommande avtalsrörelsen räknar arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv med att löneökningsskruven från Handelsanställdas förbund och Hotell- och restaurangfacket kommer att ligga på 3,9 respektive 4,1 procent. Detta skulle innebära att de reala ökningarna av minimilönerna i dessa branscher förväntas bli 3,1 respektive 3,3 procent 2010. Denna utveckling står i bjärt kontrast till perioden 1975–95 då de reala minimilönerna minskade något.

Dessa höjningar av minimilönerna minskar de positiva effekterna av jobbskatteavdraget. Låt oss för att förstå detta introducera begreppet reservationslön, dvs den lägsta timlön efter skatt som en person kräver för att vara villig att utföra en viss arbetsuppgift. Om reservationslönen efter skatt är 70 kr per timme och marginals-katten är 30 procent krävs en bruttolön på 100 kr. Om nu jobbskatteavdraget för en viss person sänker marginals-katten till 20 procent (för t ex extraknäskande studenter sänks den i vissa intervall till noll procent) så räcker en bruttolön på 87,50 kr i timmen för att få 70 kr efter skatt. Men jobbskatteavdraget har inte lett till lönemoderering för lägre löner, vilket gör att jobbskatteavdraget inte

<sup>9</sup> Detta bekräftas av en Sifo-mätning genomförd av regeringens Globaliseringsråd hösten 2008 (Braunerhjelm och von Greiff 2008). Varannan svensk säger sig där vara omedveten om jobbskatteavdraget och av dem som känner till det hävdar 95 procent att det inte påverkar hur mycket de arbetar. Denna bild bekräftas i Riksrevisionens (2009) granskning. Där framkommer att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg. Särskilt låg är kännedomen bland dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Färre än var tredje arbetslös, ung och utrikes född känner till avdraget.

<sup>10</sup> Detta skapar en extra marginaleffekt för dessa grupper över den inkomst som ger maximal EITC, men ändå har man inte kunnat hitta någon negativ incitaments-effekt på arbetsutbudet av detta. Meyer (2007, s 69) noterar: "This lack of an 'hours effect' is one of the most puzzling, yet robust findings in the literature."

<sup>11</sup> Alla uppgifter om minimilöner är hämtade från Skedinger (2008).

sänker arbetskostnaden utan blir en ren inkomstförstärkning för dem som har jobb.<sup>12</sup>

I stället tvingas regeringen att sänka de sociala avgifterna kraftigt för ungdomar, pensionärer, långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna för att den vägen sänka arbetskostnaderna för dessa grupper. Detta är mycket kostsamt; 23 miljarder enligt regeringens beräkningar.

I vissa branscher, särskilt i detaljhandeln, förvärras effekten av höga ob-tillägg. Dessa är ofta 100 procent under de tider när det för de flesta är bekvämt att handla. Exempelvis är timlönen för en 18-årig timanställd i butik 200 kr (225 kr inklusive semestersättning) på söndagar. Med jobbskatteavdrag är skatten låg och t o m noll upp till en årslön på ca 40 000 kr. Kanske ligger reservationslönen för ungdomar inte på mer än en tredjedel av den faktiska lönenivån. Exemplet visar dels att jobbskatteavdraget tenderar att bli en ”skänk från ovan” för den som råkar få ett jobb, dels hur lönen hamnar långt över den marknadsklarande nivån. Det senare skapar både arbetslöshet och leder till samhällsekonomiskt omotiverade investeringar i arbetsbesparande teknik (låg personaltäthet i butikerna, koncentration av detaljhandeln till stora köpcentra etc).<sup>13</sup>

Regeringen har också tagit ett strategiskt beslut att inte reformera den arbetsrättsliga lagstiftningen (särskilt lagen om anställningsskydd, LAS).<sup>14</sup> Arbetsrättslagstiftningen påverkar dock inte alla branscher och alla typer av företag på samma sätt.<sup>15</sup> Särskilt för företag med stor potential att expandera snabbt är behovet av att kunna variera arbetsstyrkan större än för större, mogna företag och för företag utan tillväxtambitioner. Mikroekonomisk flexibilitet underlättar den ”kreativa förstörelse” som är viktig för förnyelse och tillväxt. Regleringar på arbetsmarknaden gör denna process långsamare och kan förväntas leda till långsammare produktivitetstillväxt.<sup>16</sup>

Jämfört med situationen före 1990-talskrisen finns i dag större flexibilitet genom ökade möjligheter till prov-, visstids- och projektanställning, inhyrning av arbetskraft från uthyrningsföretag samt genom ett ökat inslag av samarbete i nätverk mellan soloföretagare.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Här kan noteras att Finanspolitiska rådet (2009b, s 10) menar att de positiva erfarenheterna kan översättas till svenska förhållanden och att ”[d]et troliga utfallet är att lönen *före skatt* blir lägre än som annars skulle ha blivit fallet”.

<sup>13</sup> Tillväxten i parti- & detaljhandel var 86 procent 1994-2007, medan sysselsättningen endast ökade med 13 procent. Hotell & restaurang har inte handelns höga ob-tillägg, antagligen därför att det alltid varit självklart att ordinarie arbetstid måste förläggas då efterfrågan är som störst, dvs på kvällar och helger. Sysselsättningsökningen var också avsevärt större inom hotell & restaurang – 29 procent 1994-2007 – trots en klart lägre produktivitetstillväxt.

<sup>14</sup> Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin (2009, s 4) är också säker på att detta inte har några realekonomiska effekter: ”Att ändra t ex turordningsreglerna ger inte fler jobb. Det leder i stället till att andra människor blir arbetslösa”.

<sup>15</sup> För en fördjupad analys och referenser som underbygger resonemangen hänvisas till Henrikson och Johansson (2009).

<sup>16</sup> Se Caballero (2007).

<sup>17</sup> Flödet in och ut ur tillfälliga anställningar är så mycket som tio gånger större än för fasta anställningar (Arai och Heyman 2004). Genom att lägga ihop flödena in och ut ur tillfälliga och fasta anställningar har många felaktigt tolkat detta som att den svenska arbetsmarknaden generellt sett är förhållandevis flexibel.



Danmark kan tjäna som exempel på ett land som inte har någon motsvarighet till Sveriges bestämda turordningsregler och andra starka skydd för fast anställda. I stället ger regelverket ("flexicurity") arbetsgivaren flexibilitet samtidigt som det ger arbetstagaren trygghet genom en relativt frikostig arbetslöshetsförsäkring.<sup>18</sup> I ett sådant system blir risken med att anställa en person med svaga meriter och liten erfarenhet mycket mindre.

Även avtalspensionssystemet är ett hinder för rörlighet. För många grundas pensionen i praktiken på lönen de sista fem åren (nu reformerat för dem som är födda 1978 eller senare), vilket gör det privatekonomiskt (mycket) olönsamt att byta arbete i högre ålder när pensioneringen närmar sig om inte det nya arbetet har lika hög lön.

Kombinationen av jobbskatteavdrag, generösa möjligheter till visstidsanställning, höga löner för okvalificerad arbetskraft (särskilt på "obekväma", dvs för studenter bekväma, tider) skapar starka incitament för ökat arbetsutbud hos gymnasister, universitetsstuderande och pensionärer, medan de svaga grupper som man verkligen vill nå får svårt att konkurrera. Detta är konsistent med de data som visar att den största ökningen i arbetade timmar finns bland de allra äldsta och de allra yngsta.<sup>19</sup>

Samtidigt som inte de jobb uppstår som skulle reducera utanförskapet, har åtstramningen och skärpningen av kvalifikationskriterierna i de alternativa försörjningssystemen (a-kassa, sjukpenning, förtidspension/aktivitetsersättning) gjort att allt fler blir utförsäkrade eller hamnar på inkomster under socialbidragsnormen och därför är berättigade till inkomstkomplettering i form av socialbidrag och andra stöd.

Frågan som måste ställas är om det går att kombinera en kartelliserad arbetsmarknad med en lönebildning och syn på anställningsvillkor som är i så hög grad anpassad till anställnings- och produktionsförhållandena i stora varuproducerande företag och till tjänsteproduktion i offentlig sektor med i princip lokala och regionala monopol. Här kan noteras att Finanspolitiska rådet (2009b, s 11) i sin kommentar till Budgetpropositionen skriver: "Sysselsättningen på lång sikt bestäms av jämviktssysselsättningen och den beror i sin tur främst på arbetsmarknadens sätt att fungera."

Som påpekats av Freeman (1995) var den traditionella svenska modellen verkligen en modell där de olika delarna var starkt interdependenta. Detta var en viktig förklaring till att sysselsättningen förblev hög trots höga marginaleffekter. Under de senaste decennierna har de finansiella marknaderna helt avreglerats, de flesta produktmarknader har avreglerats, flera av de tidigare offentliga produktmonopolen har öppnats upp för konkurrens och globaliseringen har medfört större krav på omställning och förnyelse även i de stora varuproducerande företagen. Till detta kommer att ökade reallöner ökar efterfrågan på lokalt producerade, differentierade tjänster, vilket ställer helt andra krav på entreprenörskap, lönebildning och flexibilitet.

Konsumtion av personliga tjänster förutsätter med få undantag ett möte

<sup>18</sup> Se Andersen (2005).

<sup>19</sup> Centrala studiestödsnämnden (2008).

mellan konsumenten och producenten (i frisersalongen, restaurangen, hos sjukgymnasten osv), vilket gör att dessa tjänster inte kan produceras för framtida konsumtion, dvs lagras. Som framhålls av Jansson (2006, kap 10–13) är därför urbanisering och en tillräcklig täthet i boendet en förutsättning för framväxten av ett differentierat tjänstesamhälle. I glesbygden blir helt enkelt efterfrågan för många tjänster så låg att de inte alls tillhandahålls (s k apoli). Till detta kommer att ett tätare boende automatiskt bidrar till minskat tryck på den globala miljön. Det blir möjligt att klara sig utan egen bil, bostadsytan per person minskar, familjerna blir mindre, bostäderna blir energieffektiva, avlopp, vattenrening, sophantering kan skötas på ett effektivare sätt osv (Owen 2009).

Här är ett huvudproblem de låga och eftersatta investeringarna i infrastruktur runt storstäderna i kombination med hyresregleringen. Det underliggande inflyttningstrycket till Stockholm är exempelvis mycket stort, Stockholm förväntas växa med motsvarande ett Malmö per decennium. Det fundamentala skälet till detta är en kombination av upplevd högre livskvalitet och bättre försörjningsmöjligheter än i glesbygden, vilket beror just på att det dels finns ett betydligt bredare utbud av konsumtionsmöjligheter, men spegelbilden är att det också finns en betydligt mer differentierad arbetsmarknad.

Att underlätta tillväxten av storstadsområdena förutsätter flera saker. För det första krävs en förbättrad infrastruktur och utbyggd kollektivtrafik. Särskilt viktiga är satsningar på den spårbundna trafiken i närområdet. Det är där det är lönsamt snarare än de enorma satsningar på fjärrgående höghastighetståg som nu diskuteras (SOU 2009:74).

Bostadsmarknaden behöver också fungera bättre. Vid varje tidpunkt bör kapitalföremålen i ett land brukas av dem som har mest nytta av dem eller förmåga att använda dem effektivt. Det gäller också bostäder.<sup>20</sup> Incitamenten att anpassa sitt boende till det faktiska behovet bör därför vara starka, t ex att sälja villan och flytta till lägenhet eller mindre bostad när barnen flyttar ut. Detta underlättas om beskattningen av bostäder är löpande snarare än att den tas ut vid avflyttning. Regeringens omläggning av fastighetskatten från löpande beskattning till höjd reavinstskatt utan möjlighet till räntefria uppskov vid köp av annan bostad är därför illa genomtänkt. Särskilt i storstadsområdena där behoven av omflyttningar är störst utlöser en flytt i normalfallet en betydande reavinstskatt, vilket minskar viljan att flytta till nytt boende när familjesituationen eller preferenserna ändras. Även om man inte vill flytta så skulle andra regler för andrahandsuthyrning kunna öka utbudet i storstäderna. Detta, i kombination med ändrade skatteincitament, skulle göra det enklare att införa marknadshyror.<sup>21</sup> Kort sagt, en politik som underlättar en ökad urbanisering och täthet i boendet skulle bereda vägen för och vara en viktig del av en strategi för en politik för

<sup>20</sup> Se t ex Andersson och Söderberg (2002).

<sup>21</sup> Stockholms Handelskammare (2007) beräknar exempelvis att mer flexibla regler och skattebefrielse för andrahandsuthyrning ganska omgående skulle kunna skapa mer än 50 000 andrahandsboenden i Storstockholm.

full sysselsättning byggd på ökad tillväxt i den inhemskt inriktade tjänsteproduktionen.

## 5. Slutsatser

Den borgerliga alliansregeringen har även i sin fjärde budget fortsatt på den inslagna vägen att sänka skatten på arbete för att höja sysselsättningen och sänka graden av utanförskap i Sverige. Sysselsättningsökningen var dock förhållandevis blygsam även innan den globala krisen. Mycket tyder dessutom på att det framför allt är studenter och friska äldre som arbetar mer, medan framgångarna med att bryta utanförskapet är begränsade.

De stora skattesänkningarna på arbete fick inte de förväntade positiva effekterna. Skälen till detta var flera: jobbskatteavdragets utformning, lönebildningen och regleringarna på arbetsmarknaden och de incitament som skapas av dessa, de minskade möjligheterna att uppbära a-kassa på deltid, en illa fungerande bostadsmarknad, alltför låga investeringar och avsaknaden av en strategi för att släppa loss en entreprenörsdriven tillväxt inom vård, omsorg och utbildning.

Från mitten av 1960-talet till mitten av 1980-talet ökade sysselsättningen och tjänsteinnehållet snabbt genom en kraftfull expansion av den offentliga sektorn. Efter några krisår runt 1990 följde 15 år av exportdriven tillväxt. Vägen tillbaka till full sysselsättning och fortsatt välfärdsutveckling kommer knappast att kunna följas endera eller en kombination av dessa två vägar. När köpkraften riktas bort från arbetsintensiva tjänster slås många ut från arbetsmarknaden. Då måste fler försörjas av offentliga transfereringar som i sin tur gör att det blir mindre skatteintäkter över till produktion av de i grunden starkt efterfrågade välfärdstjänsterna.

I stället behöver den inhemskt inriktade tjänsteproduktionen bli ekonomins motor, men utvecklingen av ett differentierat tjänstesamhälle är en evolutionär och experimentell process. För att detta ska bli möjligt krävs att man på så många marginaler som möjligt gör det mer attraktivt att starta, driva och expandera företag och att eftersträva förvärvsinkomster relativt andra inkomster. Skattesänkningarna på arbete och sänkningarna av beskattningen på vinsterna i fåmansföretag är, betraktade var för sig, steg i rätt riktning, men effekten har blivit mindre än förväntat när andra restriktioner i stället blivit bindande.

En ekonomi som i hög grad bygger på produktion av starkt differentierade tjänster är en ekonomi präglad av större dynamik vad gäller arbetsplatser som läggs ned, jobb som försvinner, företag som startas och omstruktureras osv. Det blir därmed viktigare än tidigare att välfärdssystemen bidrar till att underlätta omställningar för den enskilde och minskar de privatekonomiska riskerna. Att då, som regeringen gör, ensidigt minska möjligheterna att få del av a-kassa, sjukpenning och andra stödformer blir lätt kontraproduktivt.

Det finns helt enkelt inga helt säkra eviga anställningar – alla kan bli

av med jobbet. Därför måste trygghet i stället skapas genom förbättrad omställningsförmåga. Här har både företagen och den enskilde ett ansvar. I Globaliseringsrådets slutrapport (2009) är frågan om omställningsavtal och kompetenskonton följdriktigt central. Med omställningsavtal och kompetenskonton blir livslångt lärande mer naturligt, särskilt om det kompletteras med en bättre inkomstförsäkring vid arbetslöshet än i dag.

De föreslagna förändringarna gör det mer lönsamt att starta och driva företag, eftersom alternativkostnaden i form av anställning och trygghet minskar och det blir mer lönsamt att arbeta. Skatten på företagarkomster har redan sänkts kraftigt genom reformeringen av 3:12-reglerna, men det har även på detta centrala område gjorts på ett sådant sätt att många inte förstår att skatten sänkts.<sup>22</sup>

Enligt Konjunkturinstitutets prognos från december 2009 kommer befolkningen i yrkesaktiv ålder (16–64) att vara 5 988 000 år 2011 medan sysselsättningen prognostiseras till 4 304 000, vilket ger en sysselsättningsgrad på 71,9 procent. En sysselsättningsgrad på 80 procent skulle kräva 486 000 nya jobb netto. Enligt budgetpropositionen beräknas hela jobbskatteavdraget på lång sikt öka sysselsättningen med 75 000 jobb, men eftersom antalet personer i yrkesaktiv ålder samtidigt ökar med långt mer än 100 000 personer beräknas det således inte bidra till någon ökning alls i sysselsättningsgraden.

Den långsiktigt ökade sysselsättningsgrad som är önskvärd kan inte åstadkommas genom dagens ensidiga fokus på sänkt skatt på arbete. Det handlar i stället om ett batteri av åtgärder över ett mycket bredare fält som ger förutsättningar att inleda en era av tillväxt med bas i den inhemska tjänstesektorn. För en sådan strategi talar även starka ekologiska skäl.

Andersen, T M (2005), "The Danish Labor Market – from Excess to Shortage", i Werdling, M (red), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, MIT Press, Cambridge, MA.

Andersson, R och B Söderberg (2002), "Välfärdsvinster vid avveckling av hyresregleringen", *Ekonomisk Debatt*, årg 30, nr 7, s 621–631.

Arai, M och F Heyman (2004), "Temporary Contracts and the Dynamics of Job Turnover", *Economics Bulletin*, vol 10, nr 4, s 1–6.

Braunerhjelm, P och C von Greiff (2008),

"Varannan svensk okunnig om jobbskatteavdraget", *Dagens Nyheter*, 24 december 2008.

Caballero, R (2007), *Specificity and the Macroeconomics of Restructuring*, MIT Press, Cambridge, MA.

Centrala studiestödsnämnden (2008), "Varför lånar inte de studerande?", Rapport från CSN, oktober, Sundsvall.

Edling, J (2009), "UTANFÖRSKAP: så har det gått hittills och vad händer i lågkonjunkturen?", Redovisning vid Finansdepartementet, 12 maj 2009.

## REFERENSER

<sup>22</sup> 3:12-reglerna har reformerats i flera steg, vilket dramatiskt ökat möjligheterna att ta ut över-skott som lågbeskattad utdelning. Ägaren till ett aktiebolag kan numera alltid dela ut minst 100 000 kr till en skattesats på 20 procent (endast 2/3 av utdelningen beskattas) och kravet på löneuttag i löneunderlagsregeln har sänkts. Utbetalda löner i företaget har givits ökad tyngd vid beräkningen av den inkomst som kan kapitalbeskattas hos ägarna. I större onoterade företag skapas därmed mycket generösa möjligheter till utdelningar beskattade till 20 procent. I ett onoterat företag med en lönesumma på 10 miljoner kan exempelvis ägaren ta ut en lågbeskattad utdelning på 4,5 miljoner kr även när den ursprungliga kapitalinsatsen endast är 100 000 kr (förutsatt att det finns så stora utdelningsbara tillgångar). Se vidare t ex Ekonomiprogram.biz (2009).

- Ekonomiprogram.biz (2009), "3:12 Regler, nya 3-12 regler, kvalificerade andelar, utdelning i fåmansbolag", <http://www.ekonomiprogram.biz/3-12-regler> (2009-09-20).
- Finanspolitiska rådet (2009a), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2009, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2009b), "Kommentarer till Budgetpropositionen för 2010", Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Fogel, R W (1999), "Catching up with the Economy", *American Economic Review*, vol 89, s 1-21.
- Freeman, R B (1995), "The Large Welfare State as a System", *American Economic Review*, vol 85, nr 2, s 16-21.
- Försäkringsförbundet (2009), "Privat sjukvårdsförsäkring har ökat kraftigt under 2000-talet" (2009-03-04), Pressmeddelanden, [http://www.forsakringsforbundet.com/templates/News\\_689.aspx?epslanguage=SV](http://www.forsakringsforbundet.com/templates/News_689.aspx?epslanguage=SV) (2009-09-18).
- Globaliseringsrådets slutrapport (2009), *Bortom krisen. Om ett framågsrikt Sverige i den globala ekonomin*, Ds 2009:21, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Henrekson, M och D Johansson (2009), "Competencies and Institutions Fostering High-growth Firms", *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, vol 5, s 1-80.
- Jansson, J O (2006), *The Economics of Services: Development and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Jansson, J O (2008), "Tjänstesektorn och skattepolitiken", Underlagsrapport till Globaliseringsrådets skattegrupp, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Kroncke, C och R F White (2009), "The Modern Health Care Maze: Development and Effects of the Four-Party System", *Independent Review*, vol 14, s 45-70.
- Littorin, S O (2009), "LAS skapar lugn", *Dagens Industri*, 2 september 2009, s 4.
- Meyer, B D (2007), "The US Earned Income Tax Credit, Its Effects, and Possible Reforms", *Swedish Economic Policy Review*, vol 14, nr 2, s 55-80.
- Murray, R (2003), *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, Bilaga 7 till LU 2003, SOU 2003:57, Fritzes, Stockholm.
- Näringsdepartementet (2009), "10 reformer i trygghetssystem för företagare", Promemoria, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/18/84/3e0bc212.pdf> (2009-09-18).
- Owen, D (2009), *Green Metropolis: Why Living Smaller, Living Closer, and Driving Less Are the Keys to Sustainability*, Penguin, New York.
- Regeringens proposition (2008/09:100), 2009 års ekonomiska vårproposition.
- Riksrevisionen (2009), *Jobbskatteavdraget*. RiR 2009:20. Riksrevisionen, Stockholm.
- Skedinger, P (2008), *En exkluderande arbetsmarknadsmodell? Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv*, Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2009), "Ekonomiskt bistånd kvartal 1-3, år 2009", november, <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/17843/2009-11-35.pdf> (2009-12-14).
- SOU 2009:74, *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft*, Näringsdepartementet, Stockholm.
- Stockholms Handelskammare (2007), "Fungerande regler för andrahandsuthyrningen", Rapport 2007:8, Stockholms Handelskammare, Stockholm.