

Jobbskatteavdraget

Ger ett generellt förvärvsavdrag valuta för pengarna?

Författare: Åsa-Pia Järliden Bergström och Lars Ernsäter, LO-ekonomer

Sammanfattning	3
1 Inledning	7
2 Arbetskraftsutbud och ekonomiska incitament.....	8
2.1 Arbetskraftsutbudet styrs i huvudsak av befolkningsammansättningen	9
2.2 Lite grundläggande utbudsteori	10
3 Jämviktsarbetslösheten	16
3.1 Försäkringssystemet har betydelse	16
4 Jobbskatteavdragets effekter på budgetlinjen	18
4.1 Sänkt ersättningsgrad	19
4.2 Jobbskatteavdraget och ersättningsgraden vid arbetslöshet.....	20
4.3 Jobbskatteavdraget innebär ökade incitament – för en del	20
5 Arbetskraftens utveckling	22
5.1 Utanförskapet utanför arbetskraften	22
5.2 Utanförskap i arbetskraften?	26
6 Andra studier.....	26
6.1 Finansdepartementets analys	26
6.2 Konjunkturinstitutets analys	27
6.3 Vägar till full sysselsättning – SNS konjunkturrådsrapport	28
6.4 Finanspolitiska rådet	29
7 Vilka effekter har reformerna?.....	30
7.1 Vilka effekter ska vi leta efter?	30
7.2 Modellen i SNS-rapporten	30
7.3 Måttlig totaleffekt	32
7.4 Liten eller ingen effekt på den intensiva marginalen.....	32
7.5 Reformerna ökar arbetskraftsdeltagandet	34
7.6 Förväntade effekter i ”övrigruppen”, för stora för långtidssjuka?	36
7.7 Svaga effekter för arbetslösa och förtidspensionärer	37
8 Selektiva istället för generella åtgärder.....	38
8.1 Valuta för pengarna?.....	40
8.2 EITC – förebilden?	41
9 Beskattningsvinster kan innebära effektivitetsvinster	43
Appendix 1 Genomförda åtgärder	46
Appendix 2 Tabell över konstruktionen av EITC i USA.....	48

Sammanfattning

- *Alliansregeringens sysselsättningspolitik betonar enskilda individers vilja till arbete och de ekonomiska incitamentens betydelse.*
- *Utvecklingen av arbetskraftsdeltagande och antalet arbetade timmar drivs av en kombination av flera utbuds- och efterfrågefaktorer. Det finns inga belägg för att skattesatser och ersättningsnivåer före regeringens reformer hämmade arbetsutbudet på ett påtagligt sätt. Mot den bakgrunden menar vi att förändringar i ekonomiska incitament i det stora hela är av begränsad betydelse.*
- *Jobbskatteavdraget har en försumbar effekt på den arbetade tiden för dem som redan är sysselsatta.*
- *Jobbskatteavdraget förstärker incitamenten att delta i arbetskraften genom att lönen efter skatt ökar.*
- *Om man vill ha en ökad förståelse av betydelsen av ekonomiska incitament, måste man studera olika delar av och grupper på arbetsmarknaden närmare.*
- *Individer som varken har en förvärvsinkomst eller större inkomster från socialförsäkringssystemen tycks var mest benägna att träda in i arbetskraften till följd av jobbskatteavdraget.*
- *Det är ett begränsat antal individer som är mottagliga för ekonomiska incitament som jobbskatteavdraget. Avkastningen på ytterligare reformer är avtagande.*
- *Jobbskatteavdraget kan föra med sig kortare arbetslöshetstider, men det finns andra åtgärder, som fungerande kontrollmekanismer, som kan förväntas vara lika eller mer betydelsefulla.*
- *Jobbskatteavdraget får till effekt att mellan 92 och 99 procent av individer som har sina huvudsakliga inkomster från socialförsäkringssystemen får se sina inkomster försämrade med 6-7 procent.*
- *Ett generellt förvärvsavdrag är inte den bästa lösningen om syftet är att öka arbetsutbudet och minska utanförskapet. Selektiva åtgärder som tar sin utgångspunkt i att olika grupper på arbetsmarknaden har olika kännetecken är att föredra.*
- *Jobbskatteavdraget försvagar incitamenten till utbildning och kompetensutveckling bland grupper med låga inkomster och kort utbildning. Resultatet bli att de fastnar i dåligt betalda arbetsuppgifter.*
- *Jobbskatteavdragets utformning, med stora skattesänkningar för personer med förhållandevis stora inkomster (och som därmed betalar mycket skatt) samtidigt som utbudseffekterna för dessa är små eller negativa, gör att reformen är mycket kostsam.*
- *De ökade avgifterna i arbetslöshetsförsäkringen, den slojade avdragsrätten för fack- och a-kasseavgifter samt den försämrade arbetslöshetsförsäkringen måste utgöra en del av utvärderingen av jobbskatteavdraget.*

Ett ständigt aktuellt val i sysselsättningspolitiken är det mellan att ”vårda” arbetsutbudet, inte minst genom utbildning, och att påverka enskilda individers incitament till arbete. I tidigare socialdemokratiska regeringars politik fanns inslag av båda dessa vägar, men huvudinriktningen var utbildningsvägen. Lika tydligt är att alliansregeringen valt att betona individers *vilja* till arbete.

Huvudnumret bland de reformer som den borgerliga regeringen genomfört är den reformerade beskattningen av arbetsinkomster - jobbskatteavdraget. Syftet med jobbskatteavdraget är att öka arbetsutbudet (och därmed sysselsättningen) i allmänhet. Dessutom har det framställts som skatteavdraget starkt bidrar till möjligheten att komma till rätta med det så kallade utanförskapet. I denna rapport diskuteras effekterna av de hittills genomförda två stegen i jobbskatteavdraget både enskilt och i kombination med den sänkta ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen. Båda dessa reformer sägs stimulera arbetsutbudet genom att öka lönsamheten av att arbeta jämfört med att inte arbeta. Detta påverkar beslut om arbetskraftdeltagande, beslut om arbetad tid samt får effekter på jämviktsarbetslösheten.

Det totala arbetskraftsutbudet bestäms av befolkningens storlek och sammansättning samt individernas beslut om (a) arbetskraftsdeltagande och (b) arbetad tid. Teorin för utbudet av arbetskraft lär oss att ekonomiska incitament, som skatter och sociala försäkringar, påverkar individernas beteende. Men det är naturligtvis inte bara, eller ens huvudsakligen, förändringar (inom rimliga intervall) av ekonomiska incitament som styr hur arbetskraftsutbudet utvecklas.

På kort sikt varierar arbetskraftsdeltagandet mycket påtagligt med konjunkturen. Ju bättre arbetsmarknadsläge – ju fler lediga platser och ju lägre arbetslöshet – desto större sannolikhet för att en som söker jobb ska hitta ett. Det lönar sig helt enkelt bättre att delta i arbetskraften. Det finns också andra faktorer som påverkar arbetsutbudet på kort och lång sikt. Hit hör normbildningen i samhället och utformningen och den praktiska tillämpningen av gällande regelverk. Det är viktigt att påpeka att det inte räcker med att individen har viljan arbeta, man måste också ha hälsa och kunskaper nog för att kunna jobba och för att passa för de jobb som finns att få.

Vår bedömning är att *jobbskatteavdraget har en försumbar effekt på den arbetade tiden för dem som redan är sysselsatta*. Avdraget innebär att *marginalskatten* sänks för ungefär hälften av dem som är sysselsatta. För de med inkomster över 322 000 kronor – som utgör cirka 30 procent av dem som får jobbskatteavdraget - sänks den *genomsnittliga skatten*. För dem som får sin marginalskatt sänkt kommer den arbetade tiden troligen att öka något – substitutionseffekten överväger inkomsteffekten, men empiriska skattningar tyder generellt på att effekterna är små. De som enbart får sin genomsnittsskatt sänkt kommer troligen att arbeta mindre, för dessa finns bara en inkomsteffekt.

Jobbskatteavdraget förstärker incitamenten att delta i arbetskraften genom att lönen efter skatt ökar. Individer som har gjort ett frivilligt val att stå utanför arbetskraften kan nu påverkas att istället delta. En genomgång av de grupper som befinner sig utanför arbetsmarknaden ger en indikation på att det långt ifrån är alla som kan ta ett arbete när de efterfrågas.

Vår bedömning och siffrerättning av reformernas effekter på arbetskraftsdeltagandet tar sin utgångspunkt i den analys som genomförts av SNS Konjunkturråd och som redovisas i rapporten ”Vägar till full sysselsättning”. Sett som totalt genomsnitt ökar den arbetade tiden med cirka 1,8 procent till följd av reformerna enligt beräkningarna i SNS-rapporten. Nästan hela den totala arbetstidsförändringen förklaras av ett ökat arbetskraftsdeltagande. Om vi relaterar den procentuella förändringen i arbetskraftsdeltagande till den procentuella förändringen för genomsnittlig *ersättningsgrad* (disponibel inkomst när man inte arbetar relativt disponibel inkomst när man arbetar) så får vi en s.k. deltagandeelasticitet på 0,24, vilket ligger i linje med de (motsvarande) elasticiteter som Konjunkturinstitutet och andra har använt i sina beräkningar.

Av särskilt intresse är att beräkningarna i SNS-rapporten ger en uppfattning om hur reformerna kan tänkas fungera på olika delar av arbetsmarknaden och olika grupper bland befolkningen i arbetsför ålder. Vi har beräknat deltagandeelasticiteter för de olika grupper som studien är inriktad på. Störst är elasticiteten för gruppen ”övriga utanför arbetskraften” (bl. a. hemarbetande). Den höga elasticiteten för denna grupp torde förklaras av att det där finns många individer som varken har en förvärvsinkomst eller större inkomster från socialförsäkringssystemen. Det verkar naturligt att betrakta dessa som ”frivilligt” utanför arbetskraften. De har alltså kännetecknen som gör att de passar in i standardmodellens beskrivning av personer som i verklig mening väljer mellan att arbeta och att inte arbeta utifrån preferenser och budgetmängd.

Vår bedömning är att de som är mottagliga för den här typen av ekonomiska incitament är en ganska begränsad skara. Den bedömningen delas av andra. I en kommentar till beräkningarna av effekterna av det andra steget i jobbskatteavdraget påpekar Konjunkturinstitutet att de ”som är lättast att stimulera att ta steget in i arbetskraften gör så redan till följd av det första jobbskatteavdraget”. Även det Finanspolitiska rådet anser att avkastningen på ytterligare reformer som jobbskatteavdraget är avtagande. Man anser att de största effekterna redan uppnåtts och avråder från ytterligare steg på den inslagna vägen

Det finns ett stöd i den empiriska litteraturen för att förändringar av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen - och jobbskatteavdraget kan antas ha likvärdiga effekter - påverkar tiden i arbetslöshet. Vi tror att en reform som jobbskatteavdraget har vissa effekter inom gruppen arbetslösa, men det torde finnas andra åtgärder, som fungerande kontrollmekanismer, som kan förväntas vara lika eller mer betydelsefulla.

Vid analyser av jobbskatteavdragets effekter uppmärksammas sällan de kostnader som faktiskt uppkommer för flertalet individer i det så kallade utanförskapet. Flera av de grupper som studeras – arbetslösa, förtidspensionärer och de långtidssjuka – har sina huvudsakliga inkomster från socialförsäkringssystemen. I dessa grupper får den helt dominerande delen (mellan 92 och 99 procent av individerna) se sina relativa disponibla inkomster försämrade med 6-7 procent.

Vår allmänna slutsats är att om syftet är att öka arbetsutbudet och minska utanförskapet, är ett generellt förvärvsavdrag inte den bästa lösningen. Selektiva åtgärder som tar sin utgångspunkt i att olika grupper på arbetsmarknaden har olika kännetecknen är att föredra. En generell ansats som jobbskatteavdraget har för dålig

träffsäkerhet och blir därför ineffektiv och dyr. Olika politik bör prövas för olika grupperingar på arbetsmarknaden. Först måste man dock göra klart för sig vad det är som eventuellt hämmar utbudet inom den ena eller andra gruppen

Vi diskuterar genomgående hur arbetsutbudet påverkas av jobbskatteavdraget. Det är dock inte säkert att det ökade arbetsutbudet kan realiseras, dvs. leder till att fler kommer i arbete. En i sammanhanget förbisedd och viktig fråga är vad reformen innebär för företagens intresse för att anställa de ny tillträdande till arbetsmarknaden och för de ny tillträdandes inkomstutveckling. Det är rimligt att tro att jobbskatteavdraget har störst effekt för grupper med låga inkomster och sannolikt också låg utbildning. En förutsättning för att de ska anställas torde vara låga lönenivåer. Därtill kommer att jobbskatteavdraget försvagar incitamenten till utbildning och kompetensutveckling bland dessa grupper. I slutändan kan resultatet bli att de som anställs tenderar att fastna i dåligt betalda arbetsuppgifter.

I SNS-rapporten redovisas effekter av jobbskatteavdraget på skatteintäkterna. Vid en statisk beräkning, dvs. vid oförändrat arbetsutbud, minskar skatteintäkterna med drygt 11 procent i genomsnitt. Det motsvarar alltså det totala skattebortfallet på 50 miljarder kronor som följer av 2007 och 2008 års jobbskatteavdrag sammantaget. I en dynamisk beräkning, där hänsyn tas till ett ökat arbetskraftsdeltagande och förändrade arbetstider i olika inkomstgrupper, minskar skatteintäkterna stort sett i samma grad som i den statiska beräkningen. Förklaringen ligger i att skatteminskningen visserligen begränsas för de med låga inkomster eftersom de ökar sin arbetstid, men blir större för de med höga inkomster som ju minskar sin arbetstid. Vår slutsats är att jobbskatteavdraget är en kostsam reform. Reformens utformning, med stora skattesänkningar för personer med förhållandevis stora inkomster (och som därmed betalar mycket skatt) samtidigt som utbudseffekterna för dessa är små eller negativa, gör att det hela blir dyrt.

Vid en utvärdering av jobbskatteavdraget bör beaktas att detta inte är en renodlad skatteomläggning, utan en skattesänkning som finansieras med utgiftsminskningar i de offentliga systemen. Finanspolitiska rådets uppskattar reformens s.k. självfinansieringsgrad till cirka 70 procent.¹ Om inte självfinansieringsgraden är 100 procent så kvarstår viss finansiering. Regeringen har själva pekat ut de ökade avgifterna i arbetslöshetsförsäkringen, den slopade avdragsrätten för fack- och a-kasseavgifter samt den försämrade arbetslöshetsförsäkringen i sin helhet som utgiftsminskningar ämnade för att finansiera jobbskatteavdraget. En utvärdering av skattesänkningen bör då även innefatta effekterna av dessa utgiftsminskningar.

¹ En invändning mot den höga självfinansieringsgraden är dock att man inte räknat med att höginkomsttagarna sannolikt kommer att minska sitt arbetsutbud.

1 Inledning

Det pågår en ständig diskussion om läget på arbetsmarknaden, dess funktionssätt och i vilken riktning den utvecklas. Det råder en övergripande samsyn kring att det är centralt för svensk ekonomi om arbetsmarknaden kan växa framöver. En växande arbetsmarknad åstadkoms genom att fler söker sig till olika arbeten och genom att de som arbetar bjuder ut ett större antal timmar än i dag. En växande arbetsmarknad förutsätter också att det är rätt kompetens som bjuds ut och att det finns en efterfrågan på dessa personer och timmar.

Alliansregeringens sysselsättningspolitik betonar enskilda individers *vilja* till arbete och bygger i hög grad på att försöka påverka incitamenten till arbete via skatte- och transfereringssystemens utformning. Kärnan i politiken är det så kallade jobbskatteavdraget som inneburit omfattande skattesänkningar för dem som är i arbete.

Det är långt ifrån bara förändrade ekonomiska incitament som styr arbetsutbudet, och därmed i förlängningen sysselsättningen. Givet befolkningens storlek och sammansättning påverkas utbudet bl. a av normbildningen i samhället och den praktiska tillämpningen av gällande regelverk, befolkningens hälsa och kunskaper samt, på kort sikt, av arbetsmarknadsläget. Denna rapport avgränsas dock i huvudsak till en diskussion om hur och i vilken grad ekonomiska incitament i allmänhet och jobbskatteavdraget i synnerhet påverkar enskilda individers arbetskraftsutbud.

Eftersom jobbskatteavdraget utgör en helt dominerande del av regeringens sysselsättningspolitik har vi valt att fokusera på detta. I analyser av dess effekter tas dock även den försämrade ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen med, eftersom det får samma eller liknande effekter som jobbskatteavdraget och dessutom har bidragit till finansieringen av detsamma.

Statiska beräkningar ger vid handen att individer med medelhöga inkomster får den största inkomstökningen som en effekt av jobbskatteavdraget. Syftet med jobbskatteavdraget är dock att påverka individers arbetsutbud, vilket i sin tur ger effekter på deras inkomster. Sannolikt är det främst är grupper med låga inkomster som ökar sin arbetstid till följd av jobbskatteavdraget. Samtidigt blir försämringarna påtagliga för individer som även efter reformen kommer att få sina inkomster från socialförsäkringssystemen. Vi behandlar inte närmare de effekter på inkomstfördelningen som reformerna kan förväntas ha.²

I avsnitt 2 i rapporten sätts inledningsvis de ekonomiska incitamentens betydelse för arbetsutbudet in i sitt sammanhang. Därefter redovisas lite teori för hur ekonomiska incitament som exempelvis skatter styr individers och hushålls beteende när det gäller arbetskraftsdeltagande och arbetad tid. I dessa teoretiska modeller går det inte att utan vidare placera in individer som huvudsakligen har inkomster från de sociala försäkringarna, exempelvis arbetslösa. Här har istället s.k. sökmodeller visat sig användbara. Avsnitt 4 behandlar vad som i huvudsak styr jämviktsarbetslösheten och hur förändringar i exempelvis arbetslöshetsersättningen teoretiskt sett påverkar den.

² För LO:s syn, se exempelvis ”Vad händer med skatterna?”, Kommentarer tillskatteförändringar år 2007 och 2008, LO 2008

I avsnitt 5 går vi igenom mer direkt hur jobbskatteavdragets konstruktion påverkar beslutssituationen – via ändrade marginal- och genomsnittsskatter - för dem som redan är sysselsatta och för de som står inför valet att träda in i arbetskraften eller inte. Begreppet ersättningsgrad introduceras som ett relevant mått på lönsamheten av att arbeta jämfört med att inte arbeta för dem som huvudsakligen har socialförsäkringsinkomster.

I avsnitt 5 handlar det om *vilka* som kan antas komma att påverkas av förändrade incitament. Här görs ett försök till kartläggning av ”utanförskapet”, både bland dem som står utanför arbetskraften och bland dem som ingår där, exempelvis arbetslösa. I avsnitt 6 redovisas kortfattat studier av effekterna av jobbskatteavdraget som gjorts av Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet, SNS Konjunkturråd och Finanspolitiska rådet.

Vår egen bedömning och siffrerättning av reformernas effekter redovisas i avsnitt 7. Bedömningen tar sin utgångspunkt i den analys och de skattningar som genomförts av SNS Konjunkturråd och som redovisas i rapporten ”Vägar till full sysselsättning”. Av särskilt intresse är att beräkningarna ger en uppfattning om hur reformerna kan tänkas fungera för olika delar av och olika grupper på arbetsmarknaden. Jobbskatteavdraget bedöms främst påverka ett ganska begränsat antal individer med gemensamma kännetecken, bl. a låga inkomster. Av den anledningen diskuteras i avsnitt 8, inte minst mot bakgrund av internationella erfarenheter, en eventuell reform som riktar sig enbart till grupper där effekten kan förmodas vara störst.

Avslutningsvis diskuteras att en skattesänkning långt ifrån alltid är samhällsekonomisk lönsam. Avgörande i sammanhanget är i vilken grad skatteförändringen leder till gynnsamma beteendeförändringar som ett ökat arbetsutbud - vilket förbättrar ekonomins funktionssätt - och varifrån pengarna tas. En skattesänkning bör även betraktas utifrån hur den finansieras, med andra skattehöjningar, utgiftsminskningar eller uteblivna utgiftsökningar. En heltäckande analys av jobbskatteavdraget skulle därför inrymma en analys av effekterna av dess finansiering. I detta sammanhang vore höjningen av avgifterna till a-kassan en intressant kandidat, vi gör dock inte här någon djupare analys av denna förändring.

2 Arbetskraftsutbud och ekonomiska incitament

På kort sikt varierar arbetskraftsdeltagandet mycket påtagligt med konjunkturen. Ju bättre arbetsmarknadsläge – ju fler lediga platser och ju lägre arbetslöshet – desto större sannolikhet för att en som söker jobb ska hitta ett. Det lönar sig helt enkelt bättre att delta i arbetskraften. En svag efterfrågan på arbetskraft, och därmed hög arbetslöshet, gör att särskilt de som anser sig ha små chanser att få ett arbete kommer att avstå från att delta i arbetskraften.

Arbetskraftsutbudet har ökat starkt de senaste åren i spåren av ett allt bättre konjunkturläge. I allmänhet låter sig förändringar i arbetsutbudet väl förklaras av en enkel tumregel byggd på förändringar i sysselsättning plus en demografieffekt. År 2007 ökade arbetsutbudet snarast i underkant av vad som fanns anledning att förvänta

mot bakgrund av befolkningsutvecklingen och sammansättningen av befolkningsutvecklingen samt den kraftiga ökningen av reguljär sysselsättning³.

LO-ekonomerna har vid ett flertal tillfällen diskuterat potentialen för en ökning av arbetskraften på några års sikt genom ett ökat arbetskraftsdeltagande. Bedömningen har landat i att arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 20-64 år skulle kunna öka med 2-3 procentenheter under förutsättning att efterfrågan på arbetskraft är tillräckligt hög⁴. Utgångspunkt för analysen har varit att ”det huvudsakligen är en större efterfrågan på arbetskraft som stimulerar arbetsutbudet och inte att bristande ekonomiska incitament hämmar det”. Det betyder inte att ekonomiska incitament saknar betydelse, men de ska ses i sitt sammanhang. De effekter på arbetsutbudet som på kort sikt följer av arbetsmarknadslägets förändring är så stora att eventuella effekter av förändringar i skatte- och transfereringssystemen blir svåra att identifiera.

2.1 Arbetskraftsutbudet styrs i huvudsak av befolkningssammansättningen

Det totala arbetskraftsutbudet bestäms av befolkningens storlek och sammansättning samt hushållens beslut om (a) arbetskraftsdeltagande och (b) arbetad tid. Teorin för utbudet av arbetskraft lär oss att ekonomiska incitament, som skatter och sociala försäkringar, påverkar individers och hushålls beteende. Men det är naturligtvis inte bara, eller ens huvudsakligen, förändringar (inom rimliga intervall) av ekonomiska incitament som styr hur arbetskraftsutbudet utvecklas.

Det finns naturligtvis fler faktorer som påverkar arbetsutbudet på kort och lång sikt. Hit hör normbildningen i samhället och utformningen och den praktiska tillämpningen av gällande regelverk. Det är t.ex. omvittnat att den stora nedgången i sjukfrånvaron under senare år i betydande utsträckning kan tillskrivas ett striktare förhållningssätt från Försäkringskassan. Det ska också sägas att det inte räcker med att vilja arbeta, man måste också ha hälsa och kunskaper nog för att kunna jobba och för att passa för de jobb som finns att få.

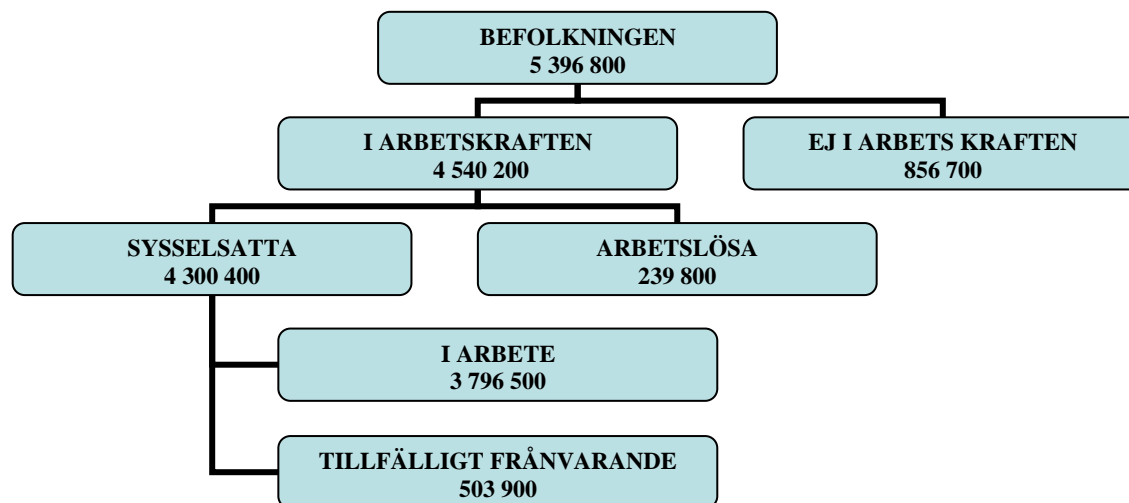
Utbudet av arbetskraft bestäms på lång sikt av befolkningsutvecklingen, dvs. födelsetalen tillsammans med nettoinvandringen. Avgörande för hur stort underlaget för arbetskraften blir, är hur stor del av befolkningen som är i arbetsför ålder (exempelvis 20-64 år). Hur många som ingår i arbetskraften bestäms sedan av i hur stor utsträckning personer i arbetsför ålder arbetar och hur många timmar de arbetar.

Nedan visas en schematisk bild över befolkningen och arbetskraften, utifrån hur den delas in i olika grupper enligt arbetskraftsundersökningen (AKU).

³ Se Ekonomiska utsikter, hösten 2007. En försiktig slutsats där var att arbetsutbudet 2007 inte tagit någon extra fart som skulle kunna tillskrivas jobbskatteavdraget.

⁴ Se Ekonomiska utsikter, våren 2008.

Figur 2.1: Befolkningen 20-64 år, enligt AKU



Källa: AKU, kv1 2008

Det är givetvis inte bara storleken på arbetskraften som är av intresse. I nästa steg avgör nivån på sysselsättningen hur stor arbetslösheten blir. Bland de sysselsatta är dessutom inte alla på jobbet hela tiden, en del är föräldralediga, sjuka, har semester eller är frånvarande av andra skäl. Flera av dessa grupper är av intresse för den ekonomiska politiken som har fokus på incitament.

2.2 Lite grundläggande utbudsteori⁵

I teoribildningen kring vad som påverkar individens val att delta i arbetskraften eller inte, samt val av arbetstid och utbildning, utgår man ifrån en optimering av individens *nytta* i förhållande till individens *budgetrestriktion*.

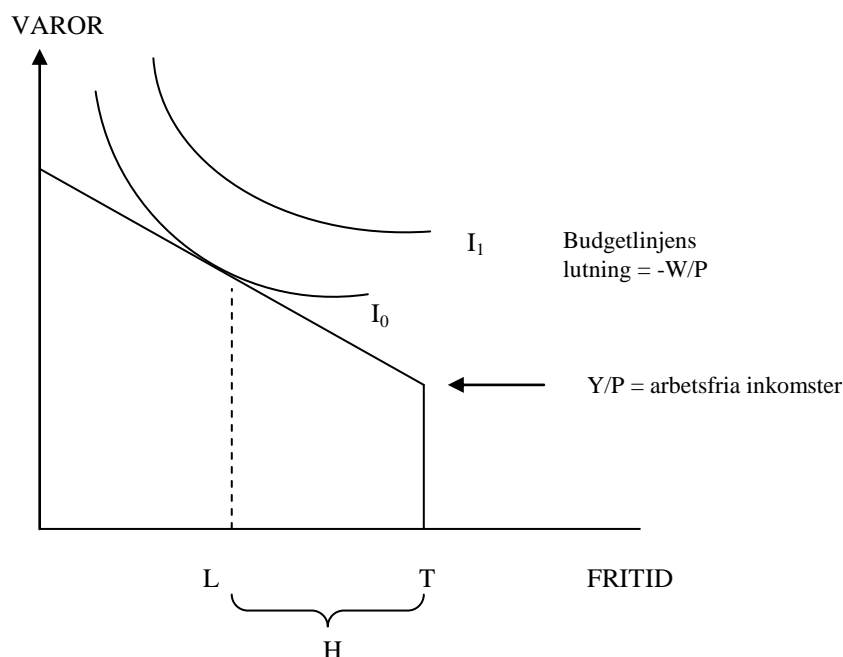
En individs preferenser kan representeras av en s.k. *nyttofunktion* bestående av en mängd teoretiska kombinationer mellan varor och fritid - och därmed indirekt en arbetstid. Varje kombination som ger individen samma nytta kan illustreras grafiskt med s.k. *indifferenskurvor* (I_0 och I_1 i diagrammet nedan).

Budgetrestriktionen illustrerar vad individen faktiskt har att förhålla sig till i form av resurser, dvs. att denna inte kan välja fritt mellan alla kombinationer av varor och fritid på indifferenskurvorna, utan begränsas i sin valmöjlighet av sina egna inkomster samt av priset på de varor som väljs. När det gäller individens inkomster, så kan de dels bestå av lön och dels av s.k. arbetsfria inkomst. Den arbetsfria inkomsten kan t.ex. vara kapitalinkomster eller olika typer av transfereringar från det offentliga systemet. Dessa inkomster kännetecknas av att de inte är beroende av individens arbetsutbud.

Den s.k. *budgetlinjen* styrs sålunda av relationen mellan varupriset och lön samt individens arbetsutbud. Budgetlinjen påverkas också av individens arbetsfria inkomster som alltså är oberoende av individens arbetsutbud.

⁵ Björklund mfl, "Arbetsmarknaden" Kap 2. Utbudet av arbetskraft, Tredje upplagan, SNS-förlag, 2006

Figur 2.2: Budgetlinjen med indifferenskurvor



Budgetlinjen kan beskrivas som en ekvation:

$$G = - (W/P)L + (Y+WT)/P$$

Där G är antalet varor, W är lönen, P är varupriset, L är fritid, Y är arbetsfri inkomst och T är antal timmar på ett år. Lutningen på budgetlinjen är lönen genom varupriset (reallönen). Ju högre lönen är desto brantare blir lutningen på budgetlinjen.

Individen har en *tidsrestriktion*, vilket innebär att arbete och fritid inte kan variera oberoende av varandra. T indikerar antalet timmar på ett år och är därmed en bortre gräns för summan av arbetstid och fritid. Individens optimala kombination av varor och fritid kommer att ligga där individens indifferenskurva tangerar budgetlinjen. Dvs. vid en kombination av vara och fritid som individen föredrar och har råd med. I figuren ovan illustreras den valda fritiden av L. Skillnaden mellan antalet lediga timmar och antalet timmar på året blir då H – arbetstiden.

Varupriset, lönen och den arbetsfria inkomsten antas i denna modell vara *exogena*, dvs. kan inte påverkas av individens val. Arbetstiden samt mängden varor antas däremot vara *endogena*, dvs. individen väljer själv i hur stor utsträckning denna vill arbeta och hur mycket hon därmed vill konsumera.

Valet av en kombination mellan arbete/vara och fritid, dvs. hur många timmar en individ vill arbeta, betecknas som beslut på den intensiva marginalen. Beslut som gäller deltagande i arbete eller inte, benämns beslut på den extensiva marginalen.

Högre lön kan påverka arbetsutbudet

En lönehöjning får betydelse för individens beslut om arbetad tid. Givet att varupriset är oförändrat så stiger reallönen. Detta kan illustreras genom att lutningen på budgetlinjen ökar. Ett sådant skift av budgetlinjen gör att individen kan nå en

indifferenskurva med en högre nyttonivå. Om individen tidigare nådde önskad nyttonivå med arbetsfria inkomster och därmed inte arbetade så kan en lönehöjning innebära att individen kommer att välja att arbeta. En lönesänkning däremot kan innebära att individen inte längre tangerar någon indifferenskurva. Individen gör då valet att leva av den arbetsfria inkomsten, trots att en lön skulle ge något högre inkomster.

Den lön vid vilken individen lika gärna kan välja att arbeta som att inte arbeta, kallas *reservationslön*. Om individen erbjuds en lön som ligger under denna nivå kommer denna inte att acceptera arbetet eftersom individen i det läget värderar sin tid högre än marknaden. En lönehöjning har då positiv effekt på individens beslut att delta i arbetskraften.

Även arbetsfria inkomster har betydelse för individens val att arbeta eller inte. Intuitivt är det ganska enkelt att förstå att en individ som exempelvis har stora kapitalinkomster kan välja att arbeta i mindre utsträckning. Om den arbetsfria inkomsten ändras påverkar det sålunda individens val. Eftersom fritid kan antas vara en normal vara (detta visar även empiriska studier) kommer efterfrågan på fritid att öka när inkomsterna ökar. Om de arbetsfria inkomsterna ökar kommer då individen att efterfråga mer fritid och tvärtom.

Utifrån dessa antaganden kan man konstruera individens arbetsutbudskurva, dvs. arbetad tid vid olika nivåer på reallönen. Avgörande för vilken lutning denna har, dvs. hur individen faktiskt reagerar på en reallöneökning, är hur individens preferenser ser ut i valet mellan varor och fritid. Effekterna av en löneökning kan dra i två olika riktningar: dessa benämns *substitutionseffekt* respektive *inkomsteffekt*.

Substitutionseffekten beror av hur relativpriset mellan konsumtion av varor och fritid förändras. Om lönen stiger blir varorna relativt billigare och fritid relativt dyrare. Detta kan leda individen till att det lönar sig att arbeta mer. Det faktum att individen har fått en högre inkomst gör dock samtidigt att denna kan uppnå en högre nyttonivå utan att öka arbetsinsatsen, alternativt välja att arbeta mindre och behålla samma nytta som innan.

En ökning av reallönen ger sålunda både en substitutionseffekt och en inkomsteffekt. Om en reallöneökning leder till att den arbetade tiden ökar eller minskar beror på individens preferenser. Dessa kan inte bestämmas utifrån ekonomisk teori, utan måste studeras empiriskt. Utifrån individens preferenser kan sedan en utbudskurva bestämmas. Summan av individernas utbudskurvor ger en aggregerad utbudskurva för hela arbetsmarknaden. Slutsatsen av detta resonemang blir att effekten av en högre reallön å ena sidan kan innebära att fler väljer att förvärvsarbeta - eftersom fritid relativt sett blir dyrare – men samtidigt kan de som arbetar välja att arbeta mindre, eftersom ändå kan behålla samma reallön och därmed samma nyttonivå som innan.

En ökning av arbetsfria inkomster ger enbart en inkomsteffekt. Att arbeta lönar sig varken mer eller mindre än tidigare. Däremot kan individen välja att arbeta mindre och ändå konsumera lika mycket som tidigare.

Skatter kan påverka arbetsutbudet

I de modeller som beskrivs ovan antas det vara inkomsten efter skatt som individen reagerar på i bestämningen av arbetsutbudet. Förändringar i skatter kommer sålunda att påverka individens reallön samt arbetsfria inkomster (om dessa är beskattade).

I stora drag kan skatter konstrueras på två olika sätt: Proportionellt, dvs. samma procentsats på alla inkomster, eller progressivt, dvs. en högre genomsnittlig skatt på högre inkomster. Med en proportionell skatteskala är den genomsnittliga skatten densamma som marginals-katten i alla inkomstlägen. En höjning eller sänkning av den proportionella skatten får samma effekt som en löneförändring. Storleken på inkomst- respektive substitutionseffekten avgör sedan effekten på arbetsutbudet, när det gäller individen som redan deltar i arbetskraften.

För individer utanför arbetskraften är det avgörande om relationen mellan marknadslönen efter skatt och reservationslönen ändras. Om individen har en marknadslön precis i närheten av reservationslönen kan en skattehöjning innebära utträde ur arbetskraften. Detta förutsätter dock att de arbetsfria inkomsterna inte påverkas av skatteförändringen. På samma sätt kan en skattesänkning ge incitament att delta i arbetskraften, om individen har en marknadslön som motsvarar reservationslönen.

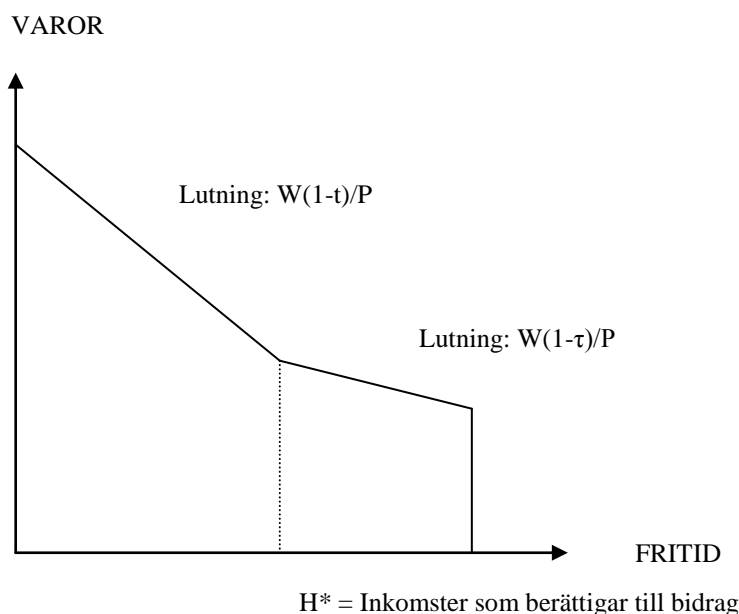
I det svenska skattesystemet är en del av skatteskalen progressiv, dvs. den genomsnittliga skatten stiger med stigande inkomst. En ökning av marginals-katten vid en viss inkomst kan illustreras av en flackare budgetlinje för en individ som har valt en arbetstid som motsvarar dessa inkomster. Vilka effekter marginals-katteförändringar får beror även det på storleken på substitutions- och inkomsteffekten.

Dessa resonemang beskriver de teoretiska modellerna för på vilket sätt arbetsutbudet påverkas av förändrade incitament. Själva storleken och riktningen på effekterna kan bara avgöras i empiriska studier, dvs. studier av verkliga förändringar och hur arbetskraften reagerar på dem.

Inkomstberoende bidrag kan ge kraftiga marginaleffekter

Olika typer av bidrag får också effekter på arbetsutbudet. En inkomstförsäkring kan likställas med att en individ har en viss inkomst garanterad. Denna inkomst utgår till personer som arbetar eller har arbetat och kan alltså inte likställas med arbetsfria inkomster som de beskrivits ovan, vilka utgår oavsett om man arbetar eller inte. Det finns dock inkomstberoende bidrag som utgår oavsett om individen arbetar eller inte och därmed kan betraktas som arbetsfria inkomster. Bostadsbidraget är det bästa exemplet på en sådan inkomst. Hur bidraget är utformat påverkar både storleken på de arbetsfria inkomsterna och lutningen på budgetlinjen. Hur lutningen påverkas beror av hur bidraget trappas av mot löneinkomst. Vårt socialbidrag är en absolut inkomstgaranti, vilket innebär en avtrappning krona för krona om inkomsterna stiger. Det innebär en marginaleffekt på 100 % i det intervall som berättigar till bidrag. Med en mindre drastisk avtrappning, om individen exempelvis har bostadsbidrag, blir marginaleffekten inte lika stor. När det gäller socialbidraget så ska poängteras att detta inte är en rättighet oavsett om individen vill arbeta eller ej, det ställs krav på att man söker arbete och tar ett arbete om det erbjuds. 100-procentiga marginaleffekter ska därmed motverkas av regelverket kring bidraget.

Figur 2.3: Inkomstberoende bidrag



Med en relativt snabb avtrappning av arbetsinkomsten mot bidrag blir den effektiva margineffekten högre i intervallet med låga inkomster. I figuren ovan illustreras det med att budgetlinjen i det högre inkomstintervallet har en brantare lutning, dvs. $t < \tau$. I fallet med en socialbidragstagare är det nedre intervallet på budgetlinjen helt horisontellt, dvs. individen har inga ekonomiska incitament att öka sin arbetstid.

Annat som kan påverka arbetsutbudet

Det kostar att arbeta och att söka jobb

Det är inte bara inkomster i olika former som styr individens val. Själva tillgången på barnomsorg och äldreomsorg har stor betydelse särskilt för kvinnors arbetsutbud. Tillgången till offentlig transport kan också påverka arbetsutbudet. Utbud av arbete är även förknippat med kostnader, t.ex. resor till och från arbetet, lunch utanför hemmet, barnomsorg etc. Dessa kostnader påverkar valet av att arbeta eller inte och i de fall man väljer att arbeta – hur mycket man arbetar. Kostnader som är förknippade med förvärvsarbete påverkar budgetlinjen på samma sätt som arbetsfria inkomster, fast tvärtom. En ökning av dessa kommer sålunda i teorin att innebära att förvärvsarbetande individer ökar sitt arbetsutbud – eller lämnar arbetskraften. Inkomsten av arbetet måste överstiga de kostnader som arbetet medför, för att det ska vara lönsamt för individen att arbeta. Detta gör att det ofta inte lönar sig gå från att inte arbeta till att arbeta mycket lite.

Individens möjlighet att faktiskt få ett arbete när denna bjuder ut sin arbetskraft får enligt teorin också betydelse för viljan att arbeta. Detta för att den tid det tar att få ett arbete faktiskt innebär en kostnad, en s.k. *sökkostnad*. Ju längre tid individen tillbringar i arbetslöshet desto större är sökkostnaden. Man brukar i det sammahanget tala om en *discouraged worker-effect*, dvs. att individerna inte söker sig till arbetsmarknaden när det finns alltför få jobb att söka och sannolikheten att få ett jobb därmed är liten. Empiriska studier visar att detta är ett viktigt skäl till varför arbetsutbudet varierar med konjunkturen.

Egen produktion i hemmet

Ovan har antagits att tidsrestriktionen fördelas mellan tid på arbetet och fritid. I själva verket kan den totala tiden delas in i fritid, arbete på marknaden samt tid för arbete i hemmet. Vilken kombination individen väljer i sin tidsanvändning beror av vilken marginalproduktivitet denna har i hemproduktion kontra produktion på marknaden. En rationell, optimerande individ kommer att välja att arbeta på marknaden i den utsträckning som marginalproduktiviteten för hemarbete är lägre än reallönen. I en situation där hemarbetets marginalproduktivitet är högre än reallönen väljs fritid, dvs. hemarbete. Graden av specialisering i ekonomin, dvs. produktivitetsskillnaderna mellan olika individer, kommer att avgöra dessa val.

Med hjälp av denna modell kan man dra ytterligare slutsatser om förändringar av arbetsutbudet. En reallöneökning innebär i detta sammanhang att hemmaproduktionen kommer att minska. En (marginal)skattehöjning får dock motsatt effekt.

Utbudet kopplat till hela familjens inkomster

I ett hushåll med flera individer finns flera inkomster som inte beror av den enskilde individens arbetsinsats. Budgetrestriktionen för en familj kommer sålunda att innehålla en arbetsfri inkomst i form av makan/makens löneinkomster (förutom de gemensamma arbetsfria inkomsterna). Makarnas arbetsutbud bestäms sålunda beroende av varandra. Löneökningar och skatteökningar kan då få s.k. *korssubstitutionseffekter*, där förändringar i kvinnans lön påverkar mannens arbetsutbud och vice versa. Detta förutsätter dock att hushållet agerar i gemensamt intresse vilket inte är givet i varje enskilt fall.

Sjukfrånvaro och pensioneringstidpunkt

Under senare tid har sjukfrånvaron blivit en viktig faktor för arbetsutbudet i Sverige. Vi har fått en mycket omfattande långtidssjukfrånvaro, framförallt i form av förtidspensioneringar. En sjukskriven person kan antingen befinna sig i arbetskraften och därmed endast vara temporärt frånvarande från arbetet, eller vara utanför arbetskraften - temporärt eller permanent. Sjukfrånvaro har olika karaktär även i andra avseenden. En person kan vara lindrigt eller allvarligt sjuk. För en lindrigt sjuk person finns ett visst utrymme för individuella val, en anställd person kan i vissa fall välja att vara på jobbet eller att stanna hemma. Valmöjligheten styrs dessutom av vilken typ av arbete individen har att gå till, där ett lättare arbete kanske går att sköta trots en förkylning exempelvis. För denna individ kan ekonomiska incitament, dvs. ersättning för sjukfrånvaro i förhållande till lönen, få betydelse för vilket alternativ som föredras.

Sjukfrånvaro kan även påverkas av det allmänna arbetsmarknadsläget. De individer som kan välja att arbeta trots lindrig sjukdom kan antas göra detta i större utsträckning i en lågkonjunktur, om man vill slå vakt om sin anställning. Empiriskt finns det ett starkt positivt samband mellan just arbetsmarknadsläget och sjukfrånvaro. En annan tolkning av detta samband är att det hör samman med att arbetsstyrkans sammansättning förändras över konjunkturcykeln. Resonemanget går ut på att relativt sett svaga grupper med högre sjuklighet får arbete i en högkonjunktur, vilket i sin tur påverkar de totala sjuktalen.

Storleken på det totala arbetsutbudet styrs också av tidpunkten för befolkningens in- och utträde på arbetsmarknaden. Pensionssystemet blir i detta sammanhang ett inslag i vad som styr individens val av pensioneringstidpunkt, i den mån det går att styra.

Detta gäller självklart det regelverk som omgärdar hur och när pensionen får tas ut men även nivån på pensionsersättningen.

Den optimala tidpunkten att gå i pension styrs enligt teorin av en önskvärd nyttonivå som uppnås vid val av en kombination mellan fritid och en vara, på samma sätt som för arbetsutbudet under livet. Pensionssystemet bidrar dock inte bara till att avgöra när individen går i pension utan även till arbetsutbudet under livet, eftersom högre inkomster innebär högre pension upp till en viss nivå.

3 Jämviktsarbetslösheten

Utbudet av arbetskraft är inte allt. Detta måste också matchas av själva arbetsmarknaden. Om det finns brister i denna matchning så uppstår arbetslöshet. När man bortser från de variationer i arbetslösheten som sker på kort sikt med anledning av konjunktursvängningar så brukar man tala om den långsiktiga nivån på arbetslösheten som *jämviktsarbetslöshet*.

Jämviktsarbetslösheten bestäms för det första av hur många jobb det faktiskt finns i förhållande till hur många personer som är i arbetskraften. För det andra krävs en anpassning mellan de jobb som finns och de personer som söker arbete i form av utbildning, kvalifikationskrav etc. En perfekt marknadsekonomi skulle innebära att priser och löner skulle anpassa sig perfekt efter utbud och efterfrågan. Eftersom det råder en stelhet i pris- och lönebildningen så sker inte denna anpassning. Det finns heller inte tillgång till någon perfekt information för att matcha ihop arbets sökande med lediga jobb i samma stund som arbetslöshet eller brist på arbetskraft uppkommer. Det finns sålunda alltid en viss friktionsarbetslöshet, dvs. arbetslöshet under den tid det tar att faktiskt gå från ett arbete till ett annat.

3.1 Försäkringssystemet har betydelse

Att individen har möjlighet att försäkra sig mot inkomstbortfall i olika situationer, anses enligt teorin kunna påverka individens beteende. Incitamentsproblem som man förknippar med försäkringar i största allmänhet brukar man generellt kalla för *moral hazard*. Med detta uttryck avses beteendeeffekter hos den försäkrade individen som innebär ett överutnyttjande av försäkringen, exempelvis genom att denna blir mer oförsiktig i jämförelse med en situation utan försäkring. I fallet med arbetslöshetsförsäkringen skulle det innebära att en försäkrad individ tar större risker att bli av med arbetet eller att denne faktiskt frivilligt väljer att säga upp sig. Inom ramen för sjukförsäkringen skulle uttryck för moral hazard istället kunna vara att man inte är lika noga med sin hälsa som annars eller att man är hemma från arbetet fast man inte är särskilt sjuk.

Moral hazard kan generellt sett motverkas med någon form av självrisk, dvs. att individen själv får bära en del av kostnaden för att försäkringen utlöses, i reda pengar eller - när det gäller inkomstbortfallsförsäkringar - i form av karens. Det kan också motverkas genom ett regelverk som noggrant styr när och hur försäkringen får utnyttjas, dvs. att mycket lite utrymme lämnas för individen själv att utlösa försäkringen. Detta åstadkoms exempelvis genom att en läkare bedömer om sjukskrivning är nödvändig eller när handläggaren på a-kassan beslutar om individen har rätt till ersättning eller inte.

När det gäller viljan och möjligheten att försörja sig med hjälp av de allmänna försäkringssystemen så är det till att börja med viktigt att konstatera att de allra flesta som befinner sig i de systemen inte har valt det själva. Normer styr sannolikt mot att inte välja arbetslöshet och sjukskrivning/förtidspension. En annan viktig aspekt är att systemet med inkomstförsäkringar är/ska vara kringgärdat av regelverk som innebär att det inte finns någon valfrihet för individen. Givet att regelverket inte är hundra procentigt får ersättningsnivåer och utformning ändå betydelse för individers beteende.

Arbetslöshetsförsäkringens utformning kan påverka jämviktsarbetslösheten

Vi har tidigare nämnt att inkomstbortfallsförsäkringar inte kan betraktas som arbetsfria inkomster, enligt en renodlad utbudsteori. Det betyder dock inte att försäkringarna inte påverkar individernas beteende. Arbetslöshetsersättning kan påverka ett beslut om att delta på arbetsmarknaden för individer som står utanför arbetskraften - en generösare arbetslöshetsersättning gör det mer attraktivt att delta. En sämre försäkring kan då ge motsatt effekt – för individer som bedömer att de har en större arbetslöshetsrisk blir det mindre attraktivt att söka sig till arbetsmarknaden.

Utformningen av arbetslöshetsförsäkringen kan även påverka hur intensivt individerna söker arbete. Jämviktsarbetslösheten styrs, som tidigare beskrivits, bland annat av hur effektivt sök- och matchningsprocessen på arbetsmarknaden fungerar samt av hur flexibel pris- och lönebildningen är.

För att empiriskt belysa vilken effekt arbetslöshetsförsäkringen har på arbetskraften används s.k. sökmodeller. Grunden i sökteorin är att lönearbete värderas som något negativt och arbetslöshet som något positivt, dvs. som fritid. Utifrån det synsättet blir arbetslöshetsersättningen styrande för till vilken lön en person kommer att acceptera en anställning. A-kasseersättningen kommer alltså att utgöra grunden för en s.k. *reservationslön*⁶. Teorin säger därmed att ju högre ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen är, desto högre är den lön som individen kräver för att acceptera ett jobb. Högre reservationslön leder alltså till lägre sannolikhet för individen att hitta ett jobb som är acceptabelt. Resonemanget förutsätter dock, som påpekats tidigare, att individen själv kan välja att avstå från ett jobb och ändå behålla arbetslöshetsersättningen.

Hur lång period individen har rätt till ersättning får också betydelse för sökbeteendet. När den arbetslösa närmar sig en utförsäkring påverkas reservationslönen negativt, dvs. individen söker arbete mer intensivt och blir mer benägen att acceptera ett jobb med lägre lön.

För en person som inte varit arbetslös tidigare kan dock en högre ersättning innebära ett ökat incitament att uppfylla arbetsvillkoret och därmed kvalificera för den högre ersättningen vid ev. arbetslöshet vid något senare tillfälle.

Jobbskatteavdraget ger en försämring av ersättningsnivån i inkomstförsäkringarna, eftersom skatten på dessa inkomster blir högre än för arbetsinkomster. Detta, tillsammans med att den faktiska ersättningsnivån också sänkts, pressar de arbetslösas reservationslöner. Därmed ökar sannolikt dessa individers sökintensitet och

⁶ Denna reservationslön är inte identisk med den reservationslön som används i utbudsteorin.

sannolikheten att ta ett jobberbjudande, enligt teorin, och jämviktsarbetslösheten sjunker.

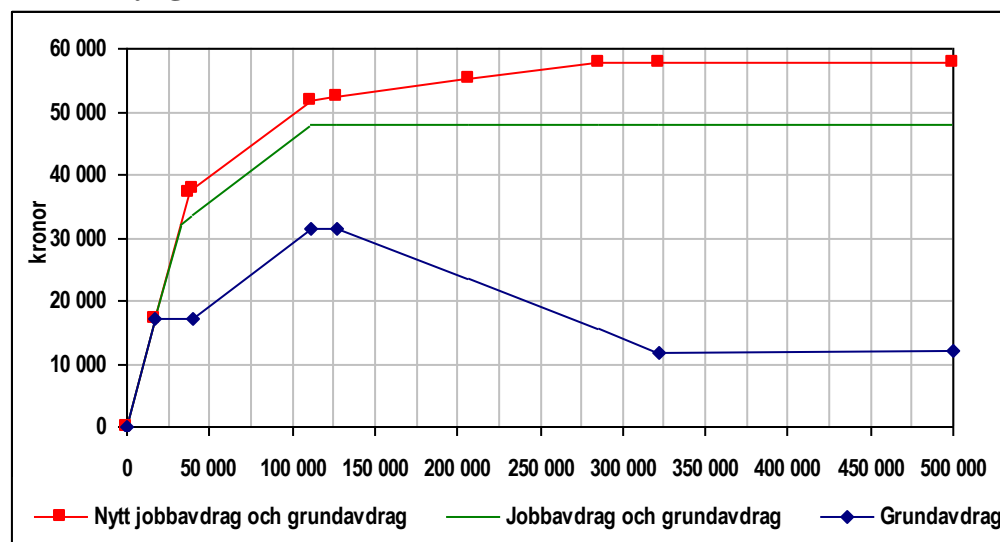
Strikta kvalifikationskrav och kontroll är dock viktiga komplement till kännbara självrisker i form av fler karensdagar och lägre ersättningsnivå eller en bortre parentes. Om regelsystemet kring arbetslöshetsförsäkringen innehåller starka krav på att acceptera ett erbjudande om jobb och dessutom fungerande kontrollmekanismer, så blir ersättningsnivån av underordnad betydelse.

Vidare måste tilläggas att arbetsmarknadsläget är en mycket viktig komponent. Ett förbättrat läge på arbetsmarknaden höjer individernas förväntade lön och därmed reservationslönen. Trots detta visar empiriska studier att den ökade sannolikheten att få ett arbete har en starkare positiv effekt och därmed sjunker arbetslösheten.

4 Jobbskatteavdragets effekter på budgetlinjen

Det uttalade syftet med införandet av ett jobbskatteavdrag är att stimulera arbetsutbudet ytterligare och därmed öka den varaktiga sysselsättningen. För att få största möjliga effekt bör, enligt finansdepartementets promemoria, skattelättnaden inriktas på att göra det lönsamt att gå från fulltidsfrånvaro till hel- eller deltidsarbete men också att göra det mer lönsamt för dem som har ett arbete att utöka sin arbetstid.⁷ Därför har, enligt regeringen, skattelättnaden utformats så att större delen tillfaller låg- och medelinkomsttagare. Detta gäller enbart för individer med arbetsinkomster.⁸ Förändringen innebär att den genomsnittliga skatten sänks för i stort sett alla arbetsinkomster, konstruktionen gör att skattesänkningen blir procentuellt större för lägre arbetsinkomster.

Figur 4.1: Grundavdrag år 2008 samt jobbskatteavdrag för arbetsinkomster, individer yngre än 65



Källa: LOs egna beräkningar

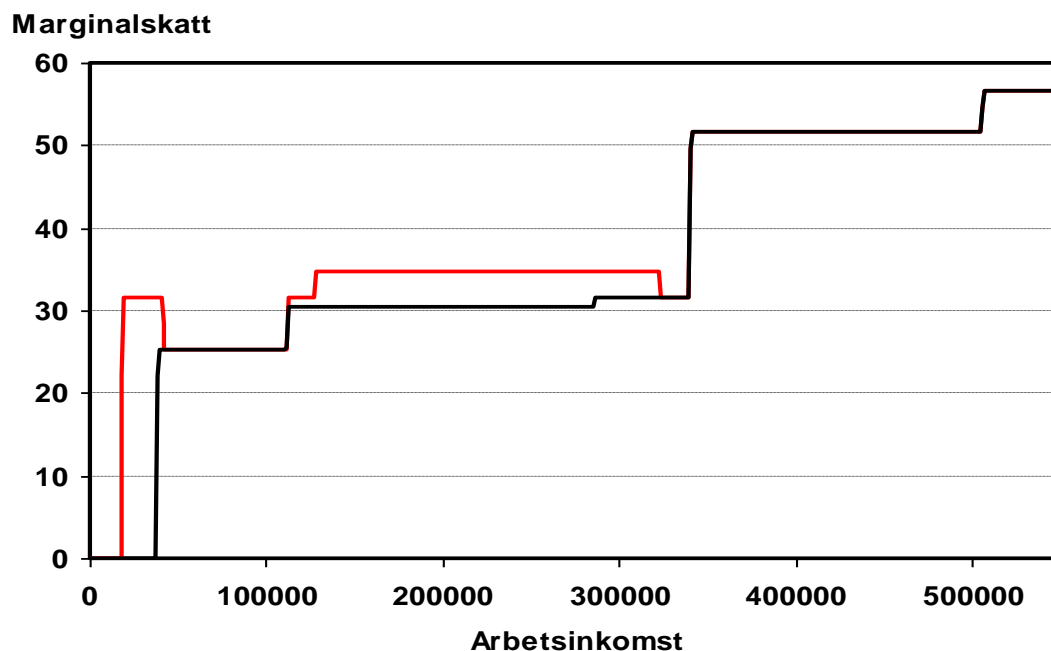
⁷ ”Ett förstärkt jobbskatteavdrag”, Finansdepartementet, juni 2007

⁸ Om alla inkomster beaktas så tillfaller den största procentuella inkomstökningen medelinkomsttagarna. I kronor räknat så tillfaller knappt 30 procent av hela jobbskatteavdraget decil 1-5 och resterande 70 procent decil 6-10.

Diagram 3.1 visar hur stort avdrag personer yngre än 65 år får göra på arbetsinkomster, år 2008, med jobbskatteavdraget för 2007 och det utökade jobbskatteavdraget 2008. För överskådlighetens skull antas individerna bara ha arbetsinkomster. Skatteminskningen till följd av jobbskatteavdraget är skillnaden mellan detta och grundavdraget multiplicerat med kommunalskattesatsen⁹. Jobbskatteavdraget är betydligt större för personer äldre än 65 år.

Konstruktionen av jobbskatteavdraget i kombination med grundavdraget ger effekten att marginals-katten reduceras till noll för arbetsinkomster upp till 37 000 kr per år och den reduceras med cirka 4 procentenheter för arbetsinkomster mellan cirka 125 000 kronor och 325 000 kronor per år. För inkomster över 325 000 påverkas marginals-katten inte alls. Individer i dessa inkomst-lägen får enbart en sänkning av den genomsnittliga skatten.

Figur 4.2: Marginals-katt i olika inkomstskikt, med och utan jobbskatteavdrag, 2008.



4.1 Sänkt ersättningsgrad

Förändringarna i skatte- och socialförsäkringssystemen ökar allmänt talat lönsamheten av att arbeta jämfört med att inte arbeta. Förändringar av marginal- och genomsnittsskatt är relevanta mått på denna lönsamhet för dem som redan är sysselsatta och de som står inför valet att träda in i arbetskraften eller inte. Incitamenten för att arbeta fler timmar styrs av marginals-katten, medan incitamenten för att delta i arbetskraften styrs av den genomsnittliga skatten. För dem som huvudsakligen har socialförsäkringsinkomster brukar den så kallade *ersättningsgraden* användas som måttstock på lönsamheten av att arbeta jämfört med att inte arbeta.

Termen ersättningsgrad används lite olika i olika sammanhang. När vi diskuterar effekterna av jobbskatteavdraget använder vi företrädesvis beräkningar gjorda av SNS

⁹ Den genomsnittliga kommunalskatten är 31,44 procent år 2008.

Konjunkturråd där ersättningsgraden definieras som den disponibla inkomsten för en individ som inte arbetar relativt den disponibla inkomsten när individen arbetar. I Konjunkturinstitutets beräkningar av jobbskatteavdragets effekter på arbetskraften används en så kallad tröskeeffekt som speglar samma sak som ersättningsgraden.

Jobbskatteavdraget får bara göras mot förvärvsinkomster och påverkar därför ersättningsgraden direkt. Ersättningsgraden kan beräknas för olika typer av tillstånd som innebär att man inte arbetar, såsom arbetslöshet, förtidspensionering eller långtidssjukskrivning. För t ex en arbetslös anger ersättningsgraden hur stor andel av den disponibla inkomsten som individen får behålla vid arbetslöshet.

Effekten av jobbskatteavdragen blir, för samtliga typer av försäkringsinkomster, en lägre ersättningsgrad. Detta får enligt teorin i sin tur effekter på individers sökbeteende och på utnyttjandet av försäkringarna, på ett sätt som vi beskrivit i avsnitt 3.1.

4.2 Jobbskatteavdraget och ersättningsgraden vid arbetslöshet

Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är 80 procent, de första 100 dagarna i arbetslöshet, upp till ett tak vid månadsinkomster på 18 700 kronor. Om både lön och a-kasseersättning beskattas enligt samma princip, med enbart grundavdrag, så blir den beskattade a-kasseersättningen 81-82 procent av den beskattade lönen. För löner högre än 18 700 blir ersättningsgraden lägre p.g.a. taket för a-kasseersättningen. När nu lön och ersättning beskattas enligt olika principer, där jobbskatteavdrag dras från lönen och endast grundavdrag från a-kasseersättningen, blir ersättningsgraden i stället 76-77 procent i lönelägen lägre än 18 700 kronor. Det totala jobbskatteavdraget sänker alltså ersättningsgraden med 5 procentenheter. För dem som brutto får en ersättning på 70 eller 65 procent sänks ersättningsgraden på motsvarande sätt med 4-5 procentenheter.

Tabell 4.1: Nettoersättningsgrad* i arbetslöshetsförsäkringen, med och utan jobbskatteavdrag

Månadslön	Nettoersättningsgrad	Nettoersättningsgrad utan jobbavdrag
10 000	76 %	81 %
12 000	77 %	82 %
14 000	77 %	82 %
16 000	77 %	82 %
18 000	77 %	82 %
18 700	77 %	82 %
20 000	72 %	77 %

* I beräkningarna har en kommunalskattesats på 31,55 procent använts.

Källa: LO:s yttrande över promemorian "Ett förstärkt jobbskatteavdrag", 2007

4.3 Jobbskatteavdraget innebär ökade incitament – för en del

En sänkt skatt ger, enligt teorin, ökade drivkrafter att arbeta för individer som inte arbetar. Som beskrivits ovan är det avgörande om relationen mellan marknadslönen

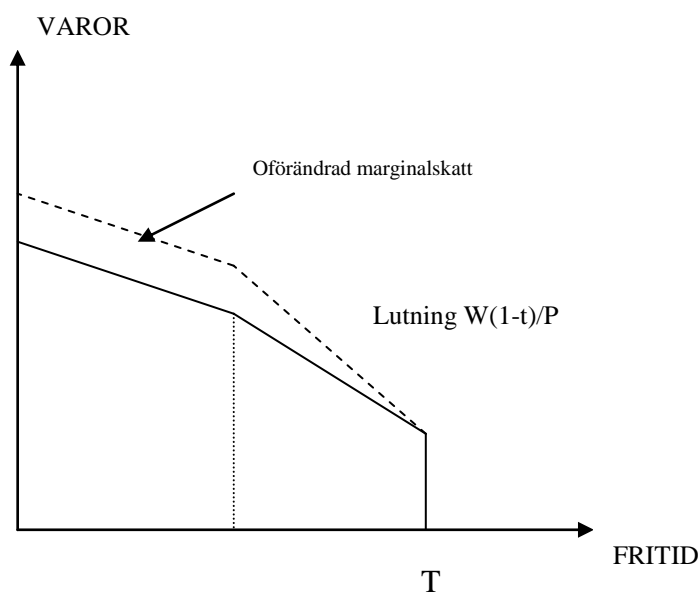
efter skatt och reservationslönen ändras. För en individ som har en reservationslön i närheten av marknadslönen kan denna skattesänkning innebära inträde i arbetskraften. Detta förutsätter dock att de arbetsfria inkomsterna inte påverkas av skatteförändringen. Jobbskatteavdragets konstruktion är sådan att (i stort sett) inga andra inkomster än lön ligger till grund för skattereduktionen.

Samtidigt ökar incitamenten också för dem som redan har ett arbete att öka sin arbetstid på grund av den marginalsattesänkning som avdraget innebär. Detta gäller dock enbart individer med inkomster upp till lite drygt 320 000 kronor per år (2008), eftersom de med högre inkomster inte får någon marginalsattesänkning. För dem med arbetsinkomster över denna gräns ger jobbskatteavdraget endast en sänkning av den genomsnittliga skatten.

För att anknyta till teorin om arbetskraftsutbudet som beskrivits ovan kan vi rita in jobbskatteavdragets effekter på budgetlinjen.¹⁰ Nedan visas en bild av det svenska progressiva skattesystemet. Här inkluderas endast löner, skatter och arbetsfria inkomster.

Effekten av jobbskatteavdraget blir en marginalsattesänkning i det nedre intervallet. Det innebär en vridning av budgetlinjen med en större lutning.

Figur 4.3: Ny budgetlinje med jobbskatteavdrag och en progressiv skatteskala



För individer som befinner sig vid T, dvs. inte arbetar och endast lever på arbetsfria inkomster, blir nu skillnaden större än tidigare vid ett inträde på arbetsmarknaden. Om de börjar arbeta kommer de att ha möjlighet att uppnå en högre nyttonivå än tidigare, vilket ökar benägenheten att delta i arbetskraften. Vi ska senare återkomma till att försöka beskriva de individer som kan tänkas passa in på denna beskrivning.

¹⁰ För att inte komplicera bilden för mycket, bortser vi här ifrån grundavdragets effekter i den nedre inkomstskalan. En grundavdragshöjning medför ökade skattefria inkomster samt enbart en inkomsteffekt för individer med inkomster upp till cirka 130 000 kronor.

För individer som befinner sig i det nedre intervallet som nu får en sänkt marginalsatt innebär förändringen att de får möjlighet att uppnå en större nytta. Incitamentet att arbeta flera timmar ökar. Den slutliga effekten på individens arbetsutbud beror dock på om inkomst- eller substitutionseffekten dominerar.

För den individ som befinner sig i intervallet med en högre marginalsatt ges ingen förändrad lutning på budgetlinjen. I detta intervall kommer jobbskatteavdraget endast att innebära att inkomsterna stiger och en högre nytta kan uppnås, utan förändrade incitament. En parallellförskjutning uppåt av budgetlinjen innebär en positiv inkomsteffekt som gör att arbetsutbudet minskar, då fritid antas vara en normal vara.

En individ som är försörjd helt eller delvis av inkomstberoende bidrag har en annorlunda budgetlinje än den ovan. En avtrappning krona för krona, vilket exempelvis socialbidrag innebär, innebär 100-procentiga marginaleffekter och att en skattesänkning inte får någon betydelse för de ekonomiska incitamenten i detta intervall.

Som också beskrivits ovan kan inte ersättningar från våra allmänna försäkringssystem betraktas som arbetsfri inkomst. Individer som är helt eller delvis försörjda via dessa system går sålunda inte på något tydligt sätt att foga in i dessa traditionella utbudsteorier. Det faktum att jobbskatteavdraget inte medges för andra inkomster än lön skulle kunna leda tanken till att andra inkomster då borde behandlas så som arbetsfria eller bidrag. Försäkringsinkomster är dock inte arbetsfria i det svenska systemet, av den anledningen att en individ måste delta på arbetsmarknaden för att få tillgång till dessa inkomster. En stor del av dessa individer deltar dessutom fortfarande på arbetsmarknaden per definition, arbetslösa och sjukskrivna. Detta gör att de måste behandlas i särskild ordning i arbetsutbudsresonemangen.

5 Arbetskraftens utveckling

De grupper som regeringen vill påverka med sin ekonomiska politik är dels de som befinner sig utanför arbetskraften. Detta kan ske genom att förhållandena mellan lönen och de ersättningar som utgår till individer utanför arbetskraften ändras. Utöver detta vill man även påverka dem som redan ingår i arbetskraften, i riktningen mot att arbeta mer. Det kan ske genom att de ersättningar som utgår till individer i arbetskraften ändras i förhållande till lönen, eller genom förändringar i skatter. Som beskrivits i ett tidigare avsnitt handlar det i teorin om att budgetlinjen påverkas genom förändringar i löner, skatter eller bidrag – och därmed påverkas individernas val mellan arbete och fritid.

För att påverka arbetsutbudets storlek i bemärkelsen hur många timmar vi arbetar riktas politiken inte endast mot den grupp som står utanför arbetsmarknaden utan även mot de arbetslösa och dessutom mot personer som är tillfälligt frånvarande från arbetsplatserna (se figur 2.1 för en schematisk bild av dessa grupper).

5.1 Utanförskapet utanför arbetskraften

Regeringen använder terminologin utanförskap om de personer som inte befinner sig i arbetskraften i dagsläget. Kraftfulla åtgärder riktas mot flera av dessa grupper för att få dem att delta i arbetskraften. För att möjliggöra en analys av effekterna på arbetskraften av olika reformer är det en fördel att skapa en så tydlig struktur som

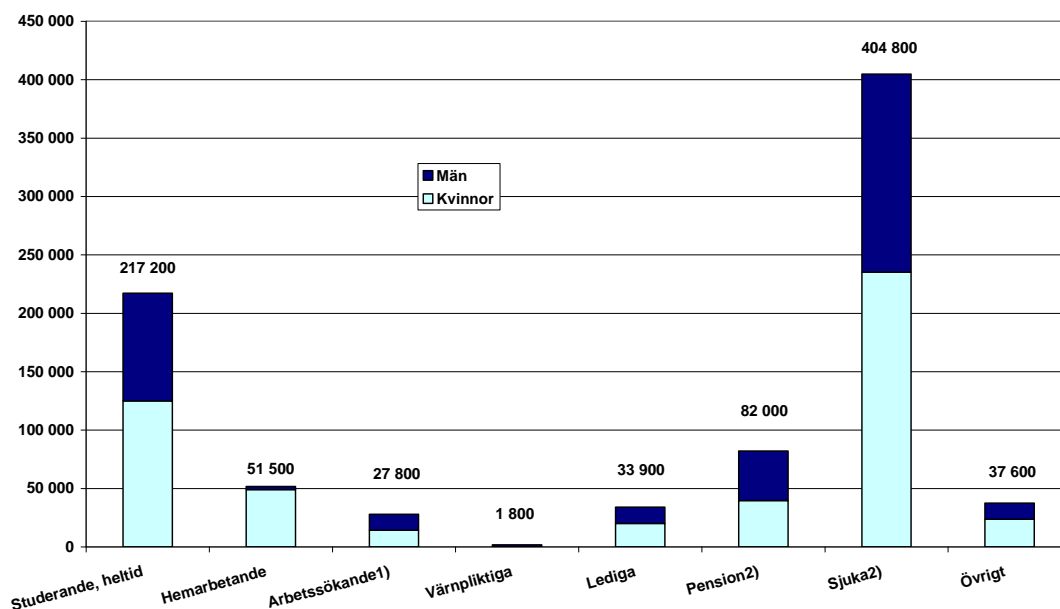
möjligt. I detta ingår att visa på vilka det egentligen är som står utanför arbetskraften och försöka att urskilja deras möjligheter och vilja att delta på arbetsmarknaden.

Enligt arbetsmarknadsstatistiken omfattar gruppen ”ej i arbetskraften” personer som varken är sysselsatta eller arbetslösa enligt arbetskraftsundersökningens (AKU) definition. Gruppen omfattar bl.a. personer som är studerande, pensionärer, hemarbetande, värnpliktiga eller långvarigt sjuka.

Deltagare i de arbetsmarknadspolitiska program som räknas som studier, t.ex. arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning ingår också i gruppen eftersom man i dessa program inte kan antas stå till arbetsmarknadens förfogande. Första kvartalet 2008 bestod hela gruppen utanför arbetskraften av nästan 1,2 miljoner individer mellan 16 och 64 år. Närmare hälften av dessa (540 000) är heltidsstuderande (här ingår numera inte de heltidsstuderande som söker och kan ta ett arbete). Andelen heltidsstuderande domineras i sin tur av individer yngre än 20 år (cirka 60 %), på samma sätt som för de värnpliktiga (där drygt 65 % är under 20 år).

Hela gruppen studerande innehåller en stor andel ungdomar som fortfarande går i gymnasiet. Det finns ingen anledning att försöka påverka denna grupp att avsluta sina studier i förtid. Detta gäller i många fall även de som läser en utbildning vid universitetet. Fortsättningsvis har vi därför begränsat oss till att endast beskriva den del av gruppen som är mellan 20 och 64 år, eftersom denna är mest intressant utifrån frågan om vilka som kan tänkas ta ett arbete under innevarande period.

Figur 5.1: Personer ej i arbetskraften, efter huvudsaklig verksamhet och kön, 20-64 år, 1 kvartalet 2008



¹⁾ Betraktar sig som arbetssökande men uppfyller inte definitionskrav för arbetslösa.

²⁾ Förtidspension av hälsoskäl ingår bland de sjuka.

Källa: AKU

Cirka 200 000 individer kan räknas som heltidsstuderande utanför arbetskraften. I gruppen heltidsstuderande ingår även individer i arbetsmarknadspolitiska program. I

AKU skiljer man dock ut en grupp heltidsstuderande som faktiskt söker arbete och räknar dessa till arbetskraften.¹¹ När man sorterat bort den stora gruppen heltidsstuderande under 20 år blir det tydligt att gruppen av individer som befinner sig utanför arbetskraften domineras av dem som kategoriseras som sjuka. Här ingår individer med sjuk- och aktivitetsersättning, dvs. förtidspensionärerna. I gruppen pensionärer återfinns ålderspensionärer som gått i pension tidigare än vid 65-års ålder. I gruppen ”övrigt” ingår personer som inte kan kategoriseras in i någon av de andra grupperna.

Män och kvinnor utgör ungefär lika stor andel av befolkningen mellan 20 och 64 år. Det totala antalet utanför arbetskraften i gruppen 20-64 år är cirka 860 000 personer, varav cirka 60 procent är kvinnor. Kvinnor dominerar gruppen heltidsstuderande samt utgör huvuddelen (95 %) av de hemarbetande. Vidare är störst andel kvinnor bland de lediga och bland förtidspensionärerna. Den enda grupp där männen överväger tydligt är bland de värnpliktiga, i gruppen arbetssökande och pensionerade är könsfördelningen förhållandevis jämn.

Vilka kan arbeta nu?

Ett försök att resonera kring det antal individer utanför arbetskraften som det kan vara angeläget att påverka för ett arbetskraftsdeltagande kan göras enligt följande. En stor andel är studerande och huvuddelen av dessa kommer i arbete efter genomförd utbildning. Till denna grupp räknas även de individer som idag är i arbetsmarknadspolitiska program, en del av dem som på sikt kan antas ingå i arbetskraften när efterfrågan är god.

När det gäller grupperna hemarbetande och arbetssökande, samt lediga, så innehåller de sannolikt en stor andel individer som möjligen skulle kunna delta i arbetskraften. Det kan därför synas rimligt att försöka påverka dessa individers incitament att övergå i arbete. Hur förändringar i de ekonomiska incitamenten, dvs. lägre skatter eller försämrade bidrag, skulle påverka dessa grupper vet vi inte. De individer som redan idag betraktar sig själva som arbetssökande anser sannolikt redan i ursprungsläget att det lönar sig tillräckligt att arbeta. Om man däremot betecknar sig som ledig eller hemarbetande finns anledning att tro att det krävs något ytterligare för att individen ska vara villig att ta ett jobb.

När det gäller gruppen värnpliktiga är det i stor utsträckning istället helt ointressant, de genomgår en tidsbestämd utbildning och är förhindrade att ta arbete under tiden den pågår.

Bland de individer som är pensionärer, trots att de inte ännu fyllt 65 år, finns sannolikt individer som förhållandevis enkelt skulle kunna ta ett arbete. När det gäller den stora gruppen förtidspensionärer och långtidssjuka är det mycket svårt att avgöra hur stor andel av dem som faktiskt skulle kunna ta ett arbete. Enligt AKU utgjorde denna grupp cirka 400 000 personer år 2007 (och kv.1 2008). Enligt Försäkringskassan är återströmningen till arbete mycket liten från gruppen förtidspensionärer. Under ett år är det endast cirka en procent av dem som har sjuk- eller aktivitetsersättning som helt lämnar den förmånen för ett avlönat arbete.¹²

¹¹ Det första kvartalet år 2008 var denna grupp cirka 85 000 personer (16-64 år) och ingick i gruppen arbetslösa.

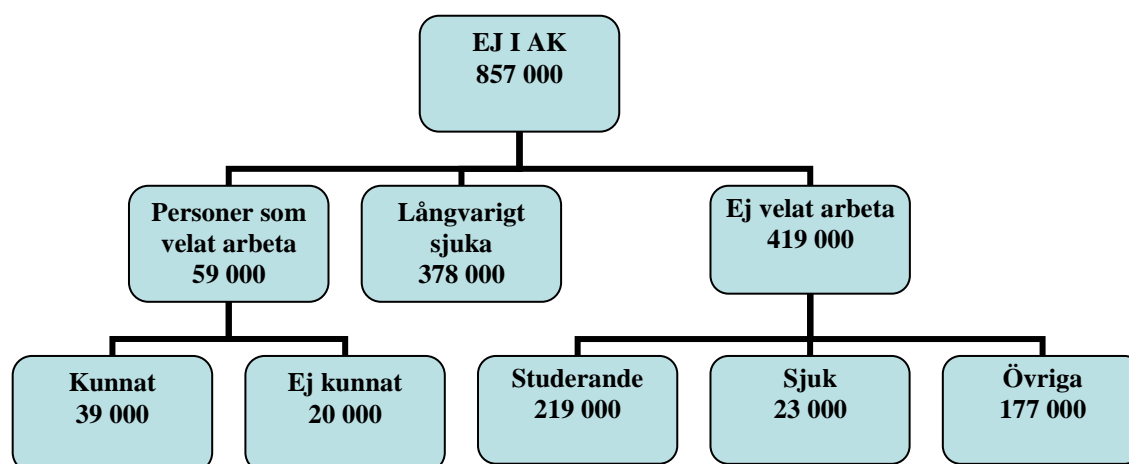
¹² Försäkringskassans årsredovisning 2007.

Summa summarum skulle det kunna röra sig om ett par hundra tusen individer utanför arbetskraften som skulle kunna ta ett arbete när de efterfrågas eller vid förändrade ekonomiska förutsättningar. Detta är dock mycket grovt och i allra högsta grad en totalräkning. Slutsatsen av detta är att det inte går att likställa gruppen "ej i arbete" med ett utanförskap som endast behöver ekonomiska incitament för att ta klivet in i arbetskraften. Det är mycket svårt att säga hur många som egentligen kan gå från ett s.k. utanförskap till arbetskraften, särskilt när det handlar om förtidspensionärer (personer med sjuk- eller aktivitetsersättning).

Att vilja men inte kunna

I AKU görs dessutom en indelning av personerna utanför arbetskraften efter vilja och förmåga att delta på arbetsmarknaden. Den ser ut som följer av figuren nedan.

Figur 5.2: Ej i arbetskraften fördelade efter önskemål och möjligheter till förvärvsarbete, enligt AKU, 20-64 år



Källa: AKU, kv1 2008

Bland dem som enligt AKU:s definition befinner sig utanför arbetskraften och är mellan 20 och 64 år finns ett antal individer som vill arbeta, enligt undersökningen. Av dessa är det dock inte alla som kan ta ett arbete, en fjärdedel är förhindrade att göra det. En stor grupp individer utanför arbetskraften är långvarigt sjuka och därmed med stor sannolikhet förhindrade att arbeta (en tiondel av individerna i den gruppen säger sig dock ha velat ta ett arbete under perioden). Detta är till stor del en motsvarighet till gruppen förtidspensionärer som återfinns i den föregående indelningen, sålunda är kvinnorna i majoritet även i denna grupp.

Den grupp som säger sig inte har velat ta ett arbete under undersökningsperioden är dock i kraftig dominans. Av dessa är lite drygt hälften studerande.

När AKU själva definierar latent arbetssökande utanför arbetskraften så räknar man endast de individer som både velat och kunnat ta ett arbete under referensveckan, dvs. cirka 80 000 individer mellan 16-64 år eller knappt 40 000 individer mellan 20-64 år.

5.2 Utanförskap i arbetskraften?

I avsnittet ovan visades att det s.k. ”utanförskapet” inte går att likställa med de individer som enligt AKU:s definitioner befinner sig utanför arbetskraften. En självklar anledning till det är dessutom att personer som klassas som arbetslösa redan ingår i arbetskraften. Deras arbetskraft ingår sålunda i det totala arbetskraftsutbudet mätt i antal personer.

Ett stort antal individer är sysselsatta men frånvarande från arbetet under referensveckan (den vecka AKU gör sin undersökning). Denna frånvaro beror främst på att de tillfrågade individerna har semester, för 2008¹³ berodde frånvaron till knappt 40 procent på semester. Övriga frånvaroskäl är arbetsmarknadsskäl, arbetstidens förläggning och helger, enligt statistiken för 2008 var knappt 40 procent av individerna frånvarande av dessa övriga skäl. En tredje grupp är de som är tillfälligt frånvarande p.g.a. sjukdom. Dessa utgjorde cirka 25 procent vid samma mätning – 129 000 personer.

Vidare ingår självklart de individer som endast är kortvarigt sjukskrivna i arbetskraften och de räknas dessutom till de sysselsatta. Om dessa två grupper kommer i arbete i ökad grad, så bidrar det dock till att öka antalet arbetade timmar i arbetskraften (förutom att det såklart minskar de direkta och indirekta kostnader som kan förknippas med sjukskrivningar och arbetslöshet).

I AKU görs en sammanställning av en grupp som kallas ”outnyttjat arbetskraftutbud”. I denna grupp ingår arbetslösa, undersysselsatta (dvs. personer som arbetar mindre än de skulle vilja och som kunnat arbeta mer) samt latent arbetssökande (personer utanför arbetskraften som velat och kunnat arbeta).

Tabell 5.1: Outnyttjat arbetskraftutbud, 20-64 år, 1 kvartalet 2008
1000-tal personer

Arbetslösa	240
Undersysselsatta	254
Latent arbetssökande	39
SUMMA	533

I gruppen arbetslösa utgör män och kvinnor ungefär lika stora delar. Detsamma gäller de arbetssökande utanför arbetskraften. När det gäller deltidsarbetslösheten ser dock situationen annorlunda ut – i den grupp AKU definierar som undersysselsatta är lite drygt 60 procent kvinnor.

6 Andra studier

6.1 Finansdepartementets analys

Effekterna av de av regeringen genomförda och föreslagna reformerna analyseras i budgetpropositionerna för 2007 och 2008, samt i vårpropositionen för 2007. Som beskrivits syftar reformerna till att öka incitamenten för att arbeta och anställa samt till att få lönebildningen att fungera bättre.

¹³ ”Frånvarande hela referensveckan”, enl AKU, 1 kvartalet. Siffran varierar över året, för helåret 2007 var den 50 %.

Jobbskatteavdraget bedöms påverka arbetsutbudet genom att marginalskatterna sänks. Den större effekten beräknas dock komma från den effekt som jobbskatteavdraget har på skillnaden mellan att vara exempelvis arbetslös och i arbete. Regeringens egen bedömning av jobbskatteavdragets effekter ger resultatet att sysselsättningen skulle öka med totalt 2 procent (90 000 personer). Effekterna på arbetad tid drar, enligt analysen, åt olika håll. Eftersom personer som innan befann sig relativt långt från arbetsmarknaden nu får jobb kan medelarbetstiden sjunka något, då de beräknas arbeta färre timmar än genomsnittet. Jobbskatteavdraget får dock effekten att personer som redan arbetar kommer att arbeta mer, vilket då ger en ökning av antalet arbetade timmar. Nettoeffekten bedöms bli positiv. Sammantaget räknar regeringen med en ökning av arbetade timmar med 1,8 procent.¹⁴

Tabell 6.1: Effekter av jobbskatteavdragen

Förändring i procent

	Sysselsättning	Arbetade timmar
Steg 1	1,6	1,3
Steg 2	0,4	0,5
Totalt	2	1,8

Källa: Finansdepartementet, BP08

6.2 Konjunkturinstitutets analys

KI beräknar att det första steget i jobbskatteavdraget (tillsammans med sänkt ersättning i arbetslöshetsförsäkringen) bidrar till att den potentiella arbetskraften ökar med 1,2 procent på lång sikt. Tillsammans med en minskning av jämviktsarbetslösheten på 0,4 procent innebär detta att den potentiella sysselsättningen ökar med 1,6 procent.¹⁵

I en analys av jobbskatteavdragets andra steg räknar KI med att effekterna kan bli att antalet arbetade timmar ökar med ytterligare 0,3 procent¹⁶. I denna analys antas förändringen av ersättningsgraden ge ett något svagare utslag, eftersom de personer som lättast stimuleras till att ta steget in i arbetskraften redan har påverkats genom det första steget i jobbskatteavdraget.¹⁷

KIs beräkningar grundar sig på antagandet att det är de som står utanför arbetskraften som påverkas, dvs. det är förändrade tröskeleffekter som får betydelse för det ökade arbetsutbudet. För flera av de redan sysselsatta innebär den sänkta marginalskatten incitament att arbeta fler timmar. Men eftersom jobbskatteavdraget innebär att den genomsnittliga skatten minskar mer än marginalskatten för stora grupper inkomstagare ger detta en motverkande (inkomst-) effekt. KI bedömer att nettoeffekten för de redan sysselsatta är nära noll.

¹⁴ Budgetpropositionen för 2008, 2007/08:1, s 27.

¹⁵ Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget, december 2006

¹⁶ Summan av en ökning av potentiell arbetskraft med 0,26 % och en minskad jämviktsarbetslöshet med 0,04 procent.

¹⁷ Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget, januari 2008

6.3 Vägar till full sysselsättning – SNS konjunkturrådsrapport

SNS årliga konjunkturrådsrapport valde för 2007/2008 temat ”Vägar till full sysselsättning”.¹⁸ I denna rapport tar man sin utgångspunkt i de ekonomisk-politiska åtgärder som regeringen genomfört för att varaktigt öka sysselsättningen, minska arbetslösheten samt minska antalet personer som varaktigt försörjs av olika transfereringssystem.

I rapporten analyseras bl.a. konsekvenserna av jobbskatteavdraget för individernas disponibla inkomster och arbetsutbud. Beräkningarna görs för de sammantagna effekterna av jobbskatteavdraget samt förändringarna av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen¹⁹. I en statisk beräkning så ökar individernas genomsnittliga disponibelinkomst med nästan 5 procent med anledning av jobbskatteavdraget och a-kasseförändringarna. Sänkningen av arbetslöshetsersättningen är dock en mycket liten del av detta.

Konjunkturrådets analys ger vid handen att antalet arbetade timmar kan öka med knappt 2 procent med anledning av jobbskatteavdrag och den försämrade arbetslöshetsersättningen. Den dominerande effekten kommer, enligt SNS-rapporten, av att de med lägst inkomster ökar sin förvärvsfrekvens, framför allt med anledning av att personer utanför arbetskraften träder in på arbetsmarknaden.²⁰ Arbetstiden ökar med drygt 16 procent i denna grupp. Att den procentuella ökningen blir så stor beror till viss del på att gruppen karakteriseras av en mycket låg förvärvsfrekvens innan förändringen. Inom gruppen ryms individer som varken är sysselsatta eller har inkomst från socialbidrag eller inkomstförsäkringar. Denna grupp kan i högre grad än andra karakteriseras som ”frivilligt arbetslösa”, enligt Konjunkturrådet²¹, och är sannolik att påverkas av ekonomiska incitament.

Analysen visar (i likhet med KIs antaganden) på en mycket begränsad effekt på de individer som redan är i arbete, dessa skulle öka sitt arbetsutbud med endast 0,14 procent. I de högsta inkomstklasserna innebär reformerna en minskning av arbetsutbudet mätt i timmar, detta med anledning av att marginskatten för dessa grupper inte påverkas av jobbskatteavdraget. Jobbskatteavdraget innebär i de inkomstgrupperna enbart en sänkning av den genomsnittliga skatten. Inkomsteffekten gör att de kan välja att arbeta mindre och ändå konsumera lika mycket som tidigare.

Tabell 6.2: Förändring i sysselsättning och arbetade timmar

Inkomstklass	Andel sysselsatta		Arbetade timmar i genomsnitt/år		% förändring i arbetstid
	Före	2008	Före	2008	2008
Alla	0,74	0,75	1 435	1 461	1,8
Låg	0,34	0,38	489	568	16,2
Medel	0,83	0,84	1 609	1 622	0,8
Hög	0,95	0,95	2 035	2 031	-0,2

Källa: SNS konjunkturrådsrapport 2008

¹⁸ Lundgren S. (red), ”Vägar till full sysselsättning”, Konjunkturrådets rapport 2008, SNS

¹⁹ För en beskrivning av samtliga genomförda förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, se appendix 1.

²⁰ Pensionärer, studenter och föräldralediga ingår i studien men antas inte förändra sitt beteende.

²¹ Egentligen är ju dessa individer dessutom ”frivilligt” utanför arbetskraften.

Effekter på löner och efterfrågan av arbetskraft

Jobbskatteavdraget och den försämrade arbetslöshetsersättningen försämrar ersättningsgraden. Detta är till större del beroende på jobbskatteavdraget (cirka 6 procentenheter) och till mindre del på förändringar i arbetslöshetsförsäkringen (cirka 1 pe). Dessa förändringar sänker reservationslönen för de arbetslösa, enligt teorin. Förändringen av ersättningsperiodens längd får också betydelse för reservationslönen.

Reallönerörligheten är förhållandevis god på den svenska arbetsmarknaden (enligt rådet), vilket innebär att den lägre ersättningsgraden resulterar i lägre reallöner. Detta i sin tur innebär att det ökade utbudet fångas upp av en högre efterfrågan. Den höjda a-kasseavgiften och avhoppet från fack och a-kassor bidrar till att försvaga fackets position vilket drar i samma riktning. Denna anpassningsprocess tar sannolikt tid och kan fördröjas av en högkonjunktur.

Endast löneanpassningar räcker dock inte för att möta det ökade arbetsutbudet. Efterfrågan måste även öka av andra skäl, exempelvis med hjälp av sysselsättningspolitik genom anställningsstöd och utbildningsinsatser. En hög efterfrågan på arbetskraft beror dock framför allt på den allmänna ekonomiska politikens förmåga att skapa gynnsamma betingelser, är Konjunkturrådets övergripande slutsats.

6.4 Finanspolitiska rådet

Finanspolitiska rådet har i uppdrag att utvärdera regeringens ekonomiska politik. I sin första rapport²² gör man en bedömning av jobbskatteavdragets effekter, tillsammans med regeringens övriga sysselsättningspolitik. Slutsatsen beträffande jobbskatteavdraget är att det förväntas få positiva effekter för arbetskraftsutbudet. I detta ryms både positiva effekter för individens vilja att delta på arbetsmarknaden samt att individer som redan är i arbete ökar sin arbetstid. Detta gäller i de inkomstskikt där avdraget ökar med inkomsten. I de inkomstlägen där avdraget är konstant bedöms dock den lägre skatten leda till kortare arbetstid för dem som arbetar.

Ökningen av arbetskraftsutbudet kan i sin tur förväntas bidra till en något mer återhållsam lönebildning, vilket får positiva konsekvenser för företagens vilja att anställa. Ett sådant scenario ger en lägre jämviktsarbetslöshet på sikt. Finanspolitiska rådet bedömer att jämviktsarbetslösheten kan minska med så mycket som en halv procentenhet med anledning av jobbskatteavdraget.

Finanspolitiska rådet har använt flera mått för att utvärdera jobbskatteavdragets effektivitet. Ett av dem är den s.k. *självinansieringsgraden*, vilket innebär ett mått på hur stor del av reformen som faktiskt finansieras via de dynamiska effekter den ger upphov till²³. Självfinansieringsgraden för jobbskatteavdraget (steg 1 och 2) beräknas uppgå till så mycket som 70 procent. I beräkningen av de dynamiska effekterna antas känsligheten för att delta på arbetsmarknaden vara fallande med inkomsten, dvs. höginkomsttagare påverkas i betydligt mindre utsträckning av ekonomiska incitament när det gäller beslutet att delta på arbetsmarknaden. De individer som redan är i arbete påverkas dock i lika stor utsträckning oavsett inkomst.

²² "Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008

²³ Genom ökade direkta skatter, arbetsgivaravgifter och skatt på konsumtion.

Resultatet av beräkningarna för sysselsättningsutvecklingen är att arbetade timmar ökar motsvarande nästan 90 000 helårsekvivalenter. Ökningen domineras av att fler personer väljer att arbeta, ett ökat arbetskraftsdeltagande bidrar till 80 procent av ökningen i arbetade timmar. Förutsättningen för dessa positiva resultat är att jobbskatteavdraget leder förhållandevis starka beteendeförändringar i grupper med låga inkomster. Sannolikt skiljer sig dock beteendeförändringarna åt inte bara beroende på inkomst. Detta ska vi behandla i nästa avsnitt.

7 Vilka effekter har reformerna?

Utvecklingen av arbetskraftsdeltagande och antalet arbetade timmar drivs av en kombination av flera utbuds- och efterfrågefaktorer. Förändringar i de ekonomiska incitamenten är bara en del av historien om arbetskraftsutbudet. Vår syn är att (förändringar i) ekonomiska incitament i det stora hela är av begränsad betydelse. Vi anser också att om man vill ha en ökad förståelse av betydelsen av ekonomiska incitament, måste man studera olika delar och grupper på arbetsmarknaden närmare.

7.1 Vilka effekter ska vi leta efter?

Sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitikerna har sedan regeringsskiftet hösten 2006 starkt betonat individens *vilja* till arbete och de ekonomiska incitamentens betydelse – särskilt skatte- och transfereringssystemens utformning. Kärnan i politiken är det s.k. jobbskatteavdraget som inneburit omfattande skattesänkningar för dem som är i arbete.

Effekterna av jobbskatteavdraget på arbetsutbudet beror på hur skatteskalen ändras och var utefter budgetlinjen som olika individer befinner sig före en omläggning. Avdraget innebär att marginalskatten sänks för ungefär hälften av dem som är sysselsatta. För de med inkomster över 322 000 kronor – som utgör cirka 30 procent av dem som får jobbskatteavdraget – sänks den genomsnittliga skatten. För dem som får sin marginalskatt sänkt kommer den arbetade tiden troligen att öka något – substitutionseffekten överväger inkomsteffekten, men empiriska skattningar tyder generellt på att effekterna är små. De som enbart får sin genomsnittsskatt sänkt kommer troligen att arbeta mindre, för dessa finns bara en inkomsteffekt.

Skattesänkningen kommer också att stimulera personer att träda in i arbetskraften. De handlar då om personer med en marknadslön (efter skatt) som före skattesänkningen låg en bit under deras reservationslön.

Jobbskatteavdragets konstruktion gör att man bör förvänta sig störst effekt på den extensiva marginalen (beslut om arbetskraftsdeltagande). Det är också så Konjunkturinstitutet har sett på saken i sina beräkningar.

Vi kan utgå ifrån att reformerna slår olika för olika individer beroende på stor heterogenitet. En uppenbar svaghet i de beräkningar som gjorts av Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet är därför att man i praktiken tänker sig en (fiktiv) genomsnittsindivid för vilken man antar en elasticitet (känslighet) för reformernas effekter på arbetsutbudet.

7.2 Modellen i SNS-rapporten

I SNS Konjunkturråds rapport ”Vägar till full sysselsättning” genomförs en ambitiös analys av effekterna av jobbskatteavdraget och den sänkta arbetslöshetsersättningen.

Här används en ”strukturell diskret statisk modell” för arbetsutbud (och socialbidragstagande)²⁴. Arbetsutbudet modelleras som ett diskret val mellan sju olika arbetstidsklasser, varav en innebär att man inte arbetar alls.

För varje individ i ett representativt urval och utfall kan (givet skattade parametrar) en nytta beräknas. Individen väljer den arbetstid som ger högst nytta. Nyttan påverkas främst av disponibel inkomst. Hänsyn tas till timlön och årsarbetstid, arbetsfri inkomst, skatter, inkomstberoende bidrag och subventioner (i enlighet med traditionell utbudsteori). Varje val av arbetstid ger upphov till en disponibel inkomst. De sju olika kombinationerna av disponibel inkomst och arbetstid ger sju olika punkter på den så kallade budgetmängden som visar hur konsumtionsmöjligheterna förändras med arbetstiden. Modellen tar också hänsyn till ”individuell heterogenitet”, dvs. att preferenserna skiljer sig mellan olika individer, samt fasta kostnader. Reformeffekter kan simuleras med hjälp av modellen genom att räkna fram en arbetstid för varje individ före och efter reformen.

En förutsättning i den strukturella modell för hushållens arbetsutbud som används i SNS-rapporten är att individerna är förvärvsarbetande eller ”frivilligt” utan förvärvsarbete, de har gjort och har möjlighet att göra ett val mellan att arbeta och inte arbeta. Därmed omfattas inte utan vidare arbetslösa, långtidssjuka eller personer med sjuk- och aktivitetsersättning av analysen i dessa modeller. Det behövs fler och andra modeller för att analysen ska bli fullständig.

Två grupper på arbetsmarknaden, de som är i arbete och gruppen ”övriga utanför arbetskraften” (bl. a. hemarbetande), där det torde finnas många som i huvudsak varken har inkomst från lön eller socialförsäkringar, synes vara väl lämpade för den strukturella arbetsutbudsmodellen. I SNS-analysen hanteras andra grupper på arbetsmarknaden - arbetslösa, långtidssjuka och de med sjuk- eller aktivitetsersättning - med hjälp av separata modeller. För dessa grupper beräknas sannolikheten för att de ska byta sin nuvarande arbetsmarknadsstatus och sälla sig till sysselsatta/övriga som inom ramen för arbetsutbudsmodellen väljer sin arbetstid. Att använda sig av separata modeller för dessa grupper verkar vara ett klokt sätt att ta hänsyn till att graden av ”frivillighet” i genomsnitt är låg för dessa grupper jämfört med gruppen ”övriga” eller de redan sysselsatta. För alla individer i dessa grupper finns en positiv sannolikhet för att byta arbetsmarknadsstatus, men för vissa, exempelvis ”etablerade” förtidspensionärer med hög ålder och låg utbildning är sannolikheten försvinnande liten.

I de separata modellerna för övergång från arbetslöshet, långtidssjukdom och sjuk- och aktivitetsersättning till andra status fångas effekterna av jobbskatteavdraget och sänkt ersättningsnivå upp av att den så kallade ersättningsgraden faller till följd av reformerna. Jobbskatteavdraget minskar ersättningsgraden för alla grupper, för de arbetslösa tillkommer effekten av den lägre arbetslöshetsersättningen. Ersättningsgraden påverkar risken att bli eller förbli arbetslös, långtidssjuk eller förtidspensionerad. Andra faktorer som påverkar risken är bl. a. ålder och arbetsmarknadsstatus året innan (som har stor betydelse).

²⁴ Modellansatsen beskrivs t.ex. i Flood, L., J. Hansen och R. Wahlberg (2004), ”Household Labour Supply and Welfare Participation in Sweden”, Journal of Human Resources.

7.3 Måttlig totaleffekt

Vår bedömning av reformernas effekter tar sin utgångspunkt i analysen i SNS-rapporten. Av särskilt intresse är att beräkningarna ger en uppfattning om hur reformerna kan tänkas fungera för olika delar av och olika grupper på arbetsmarknaden. Jämförelser görs i första hand med Konjunkturinstitutets beräkningar, som har kommit att bli tämligen styrande i samband med diskussioner om jobbskatteavdraget och arbetsutbudet.

Först som sist menar vi att den totala effekten på arbetsutbudet som beräknas i SNS-rapporten är ganska måttlig. Det är också rapportförfattarnas bedömning. Det kan också konstateras att effekten ligger i linje med Konjunkturinstitutets bedömningar.

Sett som totalt genomsnitt ökar den arbetade tiden med cirka 1,8 procent enligt beräkningarna i SNS-rapporten. Arbetstiden för de redan sysselsatta ökar bara med cirka 0,1 procent. Av den totala arbetstidsförändringen förklaras alltså nästan allt av att reformerna väntas ge ett ökat arbetskraftsdeltagande, dvs. en effekt på den extensiva marginalen. Om vi relaterar den procentuella ökningen i arbetskraftsdeltagandet till den procentuella minskningen för den genomsnittliga ersättningsgraden (för arbetslösa) så får vi en s.k. deltagandelasticitet på 0,24 ($1,7/0,7$)²⁵. Det kan jämföras med de av KI använda (motsvarande) elasticiteterna som var 0,4 respektive 0,2 när det första och andra steget i jobbskatteavdraget analyserades.

Man kan fråga sig varför elasticiteten halverades vid analysen av det andra steget i jobbskatteavdraget. Enligt Konjunkturinstitutet är skälet att de ”som är lättast att stimulera att ta steget in i arbetskraften gör så redan till följd av det första jobbskatteavdraget”. Vår tolkning är att det handlar om att de som är mottagliga för den här typen av ekonomiska incitament är en begränsad skara. Det innebär också att metoden att använda en genomsnittlig elasticitet, lika för alla utanför arbetskraften, kan ifrågasättas. Det synes viktigt att tränga bakom uppskattningar av totaleffekten och se vilka individer och grupper som påverkas. Även det Finanspolitiska rådet anser att avkastningen på den här typen av reformer är avtagande. Man anser att de största effekterna redan uppnåtts och avråder från ytterligare steg på den inslagna vägen.

7.4 Liten eller ingen effekt på den intensiva marginalen

Vår bedömning är att det är rimligt att räkna med att jobbskatteavdraget inte har någon större effekt på den intensiva marginalen (dvs. den arbetade tiden för dem som redan är i arbete). SNS redovisar effekten på arbetstiden uppdelad på sysselsatta i olika inkomstgrupper. Mönstret är det förväntade: en förhållandevis stor ökning för dem med låga inkomster (2,2 %), en obetydlig ökning för dem med mellaninkomster (0,1 %) och en nästan lika liten men dock minskning för dem med höga inkomster (med 0,2 %).

Ett försök att uppskatta effekterna på den intensiva marginalen, dvs. hur individer som redan har ett arbete förändrar sin arbetstid, kan se ut enligt följande: De med de allra lägsta inkomsterna, inkomster av arbete upp till 128 000 kronor på ett år, får ingen (eller i stort sett ingen) marginskatteförändring. Grundavdraget och

²⁵ Denna övning syftar till att ge en grov bild av totaleffekten för jämförelse med andra beräkningar. SNS Konjunkturråd har använt en mikrosimuleringsansats just för att undvika denna typ av genomsnittsmått.

jobbskatteavdraget trappas här upp i samma takt²⁶. Dessa individer utgör ungefär en femtedel av alla mellan 18 och 64 år som har jobbskatteavdrag. Gruppen får dock en förhållandevis stor sänkning av den genomsnittliga skatten, vilket ger en inkomsteffekt som möjligen skulle minska deras arbetsutbud i timmar. Vi antar dock att dessa individer inte rör sig nämnvärt på marginalen. Det är snarare tröskeleffekten som påverkar dem och det handlar då om beslut om arbetskraftsdeltagande.

För cirka hälften av de individer som får jobbskatteavdrag sänks både den genomsnittliga- och marginalskatten²⁷. För dem påverkas den arbetade tiden troligen positivt av substitutions- och inkomsteffekten sammantaget. Enligt Kleven och Kreiner²⁸ är låga elasticiteter ett huvudresultat i den empiriska arbetsmarknadslitteraturen och de anger ett intervall på 0-0,3. Baserat på nyare forskning ifrågasätter de också den traditionella uppfattningen att känsligheten för marginalskatteförändringar är större för kvinnor än för män. Vi har använt en elasticitet för alla i detta inkomstintervall på 0,1.

I de högsta inkomstskikten finns en grupp som, i likhet med dem i det lägre intervallet, endast får en genomsnittlig skattesänkning och ingen marginalskatteeffekt. Dessa individer utgör cirka 30 procent av alla som får jobbskatteavdrag och för dem uppkommer enbart en inkomsteffekt. Inkomsteffekten leder då till att arbetstiden minskar. För att uppskatta minskningen använder vi en elasticitet på 0,1²⁹.

Resultatet presenteras i nedanstående tabell:

Tabell 7.1: Effekter av jobbskatteavdraget på olika inkomstgrupper

Arbetsinkomst, kr	Andel av populationen	Skattesänkning % av ink	Margskatte sänkning, pe	Bidrag till förändrat arbetsutbud, %
1 - 128 200	19%	8%	0	0,00%
128 201 - 322 299	52%	5%	4%	0,21%
322 300 -	29%	3%	0	-0,09%
<i>Totalt</i>				0,12%

Källa: FASIT, egna beräkningar

Slutresultatet av denna uppskattning blir en mycket svag ökning av arbetsutbudet bland dem som redan arbetar. Den positiva effekten uppkommer i det inkomstintervall där marginalskattens sänks men denna motverkas av inkomsteffekten för högre inkomster.

²⁶ Vi har här bortsett från att jobbskatteavdraget är betydligt högre än grundavdraget – detta innebär att inkomster mellan cirka 17 000 och 37 000 kronor får en marginalskatt om är noll, dvs. en sänkning med cirka 32 procentenheter.

²⁷ Inkomster mellan cirka 128 000 och 322 000.

²⁸ Kleven, H.J. och Kreiner, C.T., Arbejdsutbud, provenue-effekter og Lafferkurve, i Skat, arbejde og lighed, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Gyldendal, Danmark.

²⁹ Elasticiteten har hämtats från Holmlund: ”Comments on Anders Forslund: Den svenska jämviktsarbetslösheten – en översikt.”

När man gör denna typ av grova kalkyler baserade på skatteförändringar i olika inkomstintervall, blir det intressant att fundera över hur arbetstiden faktiskt fördelar sig mellan olika individer. Är det verkligen sannolikt att de arbetstider vi faktiskt kan studera är resultatet av individers enskilda optimering givet ekonomiska incitament? De totala arbetstiderna är sannolikt i hög utsträckning förlagda på liknande sätt för stora grupper av individer. Arbetstiderna är vidare i huvudsak koncentrerade till heltid. Enligt AKU arbetar 78 procent av alla sysselsatta 35 timmar eller mer (89 % av männen och 65 % av kvinnorna). Knappt 20 procent arbetar mellan 20 och 34 timmar medan enbart 4 procent arbetar mindre än det. Om inte de ekonomiska förhållandena pekar just på att de vanligaste arbetstiderna är de mest optimala finns det anledning att tro att det inte bara är den typen av incitament som avgör arbetstidens fördelning.

I SNS Konjunkturrådsrapport presenteras effekten av jobbskatteavdragets båda steg och den sänkta a-kasseersättningen, på arbetstidens fördelning. I redovisningen av arbetstidens fördelning före reformen framkommer att individerna i störst utsträckning befinner sig i grupper som arbetar runt heltid eller mer. Slutsatsen av redovisningen efter reformen är att individernas arbetstid totalt sett rör sig ganska lite.³⁰

I rapporten inkluderas även den grupp som arbetar 0 timmar, dvs. inte alls. Resultaten ger vid handen att individer mycket sällan väljer att gå från att inte arbeta till att bara arbeta lite.³¹ Inte heller går man från att arbeta lite, till att arbeta lite mer. Snarare är det så att huvuddelen av dem som byter arbetstid går från 0 timmar till mellan 1 500 och 2 000 timmar eller mer. Vidare uppkommer positiva effekter på dem som arbetar mellan 1 500 och 2 000 timmar, samtidigt som de som arbetar mellan 2 000 och 2 500 timmar minskar sin arbetstid till det lägre intervallet. Det senare är sannolikt ett uttryck för att inkomsteffekten av jobbskatteavdraget har betydelse för valet av arbetstid.

Vi menar att det utifrån beräkningarna och resonemangen ovan finns goda skäl att istället koncentrera sig på de effekter som uppkommer på den extensiva marginalen, dvs. beslutet att delta i arbetskraften.

7.5 Reformerna ökar arbetskraftsdeltagandet

Den stora effekten på arbetsutbudet av jobbskatteavdraget kommer enligt analysen i SNS-rapporten från ett ökat arbetskraftsdeltagande. Här liksom när det gäller den arbetade tiden är effekten störst för de med lägre inkomster. I den lägsta inkomstgruppen ökar arbetstiden sammantaget med 16 procent, det mesta av effekten beror på ett ökat arbetskraftsdeltagande. Det är ett viktigt resultat i SNS-studien att den (måttliga) totaleffekten döljer mycket stora skillnader i effekter mellan olika inkomstgrupper.

I SNS-rapporten redovisas arbetstidsförändringen för några familjetyper. Det framgår att det är ensamstående kvinnor och ensamstående mödrar – som har ett lågt antal arbetade timmar i utgångsläget - som uppvisar den största procentuella ökningen av arbetstid. Ser man till gruppen samboende uppdelat på män och kvinnor så är kvinnors ökning av arbetstiden större än den för män. Resultaten överensstämmer

³⁰ Studenter och pensionärer tillåts inte att ändra sin arbetstid i modellen, varför resultaten blir en underskattning i någon mån.

³¹ Följande intervall används, 0, 0-500, 500-1000, 1000-1500, 1500-2000, 2000-2500, 2500-

med ett flertal studier som visar att kvinnors arbetsutbud är känsligare än mäns för ekonomiska incitament.

I en studie³² av ensamstående invandrarkvinnors arbetsutbud, gjord med en liknande modellansats, finner man också att inkomstnivån är betydelsefull samtidigt som den genomsnittliga effekten är begränsad. Kvinnor med låga inkomster ökar sin arbetstid relativt mycket – framför allt genom att kvinnor som inte är sysselsatta väljer att börja arbeta – medan de med höga inkomster minskar den.

I SNS-rapporten ligger tyngdpunkten på att redovisa hur effekterna skiljer sig mellan olika inkomstgrupper. Men materialet tillåter redovisning och analys i andra dimensioner. Vi menar att det är fruktbart att redovisa och tolka resultaten med utgångspunkt från vad som händer inom de olika grupper på arbetsmarknaden som studien är inriktad på.

I tabell 7.2³³ redovisas de övergångar mellan olika status på arbetsmarknaden som följer av de analyserade reformerna. Med hjälp av statusövergångarna i tabellen och de beräknade förändringarna i ersättningsgraden för de olika grupperna kan deltagandelasticiteter för de olika gruppernas övergång till sysselsättning beräknas. Ett exempel: 89 personer av urvalet av förtidspensionärer på 7 904 personer övergår till sysselsättning. Det innebär en förändring med 1,1 procent när ersättningsgraden faller med 5,9 procent, vilket ger en elasticitet på 0,19. Elasticiteterna redovisas i tabell 7.3.

Tabell 7.2: Ändring av status före och efter reformer

Raderna visar fördelningen före reformen och kolumnerna efter

<i>Efter</i>	Förtidsp	Arbetslös	Långtidssj	Övrig	Sysselsatt	Total
<i>Före</i>						
Förtidsp	7 786	8	8	13	89	7 904
	5,65	0,01	0,01	0,01	0,06	5,74
Arbetslös		6 695	10	33	161	6 899
		4,86	0,01	0,02	0,12	5,01
Långtids	4	6		7 292	580	6 815
				5,29	0,42	4,95
Övrig			6 186	39	1 082	8 372
			4,49	0,03	0,79	6,08
Sysselsatt				4	107 707	107 711
					78,22	78,22
Total	7 790	6 709	6 204	7 379	109 619	137 701
	5,66	4,87	4,51	5,36	79,61	100

Källa: SNS konjunkturråd, 2008

³² Andersson Lina och Mats Hammarstedt: ”Jobbskatteavdragets effekter på invandrarkvinnors arbetsutbud”. Ekonomisk debatt 2/2008

³³ Tabellen finns inte med i SNS-rapporten. Underlaget har vi fått av Lennart Flood.

Tabell 7.3: Deltagandeelasticiteter

	Förtidsp	Arbetslös	Långtidssj	Övrig
Förändrat utbud <i>procent</i>	1,1	2,3	8,5	12,9
Förändrad ersättning <i>procent</i>	-5,9	-7	-6	-6
Elasticitet	-0,19	-0,33	-1,42	-2,15

Källa: SNS konjunkturråd, 2008 samt egna beräkningar

De framräknade elasticiteterna är små för arbetslösa och de med sjuk- och aktivitetsersättning. Störst är elasticiteten för ”övrigruppen”, vilket är förväntat, men även för långtidssjuka är elasticiteten, mer överraskande, påtaglig.

Vi använder genomsnittliga ersättningsgrader för elasticitetsberäkningarna eftersom de kan ses som ett allmänt mått på lönsamheten av att arbeta jämfört med att inte arbeta för olika grupper. Ersättningsgraden är en individs disponibel inkomst vid ”icke-arbete” relativt vid arbete och påverkas, liksom marginal- och genomsnittsskatten av jobbskatteavdraget. Ersättningsgraden vid arbetslöshet påverkas också av den sänkta ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen. Man kan notera att denna ersättningsgrad påverkas i ganska liten omfattning av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen enligt beräkningarna i SNS-rapporten. Ersättningsgraden vid arbetslöshet minskar med cirka 7 procent varav cirka 1 procentenhet beror på den sänkta a-kassan.

7.6 Förväntade effekter i ”övrigruppen”, för stora för långtidssjuka?

Den höga elasticiteten för gruppen *övriga* torde förklaras av att det där finns många individer som varken har en förvärvsinkomst eller större inkomster från socialförsäkringssystemet. Det verkar naturligt att betrakta dessa som ”frivilligt” utanför arbetskraften. De har alltså kännetecknen som gör att de passar in på standardmodellens beskrivning av personer som i verklig mening väljer mellan att arbeta och att inte arbeta utifrån preferenser och budgetmängd. Det ska dock sägas att gruppen som helhet är en tämligen brokig samling och en del beskriver själva sig sannolikt som arbetslösa³⁴. Eftersom övrigruppen uppenbarligen innehåller individer som är känsliga för ekonomiska incitament vore det säkert mödan värt att gräva djupare.

Den beräknade elasticiteten för de *långtidssjuka* är överraskande hög, 1,4. Man ska komma ihåg att det vi funderar över här är jobbskatteavdraget och dess eventuella effekter på de långtidssjukas återgång till arbete. En rad andra förändringar när det gäller såväl utformning som tillämpning av sjukförsäkringen har genomförts de senaste åren och fler förändringar kommer. Det kan därför vara svårt att identifiera effekter av just jobbskatteavdraget. En kraftig nedgång i sjukfrånvaron har varit för handen de senaste åren, det gäller inte minst långtidsfrånvaron och det kan ha inneburit en viss återgång till arbete. Det har dessutom skett under en period med ett alltmer förbättrat arbetsmarknadsläge vilket går på tvärs mot etablerad kunskap. Det brukar antas att ett försämrat arbetsmarknadsläge ökar närvaron, då det minskar risken att bli uppsagd – folk blir mer ”rädda om jobben”.

³⁴ I SNS-rapporten klassificeras bara de som har arbetslöshetsersättning som arbetslösa.

Konjunkturinstitutet räknar i sin tur så vitt vi förstår inte specifikt på jobbskatteavdragets effekt på återgången till arbete inom gruppen långtidssjuka. Men för beräkningen av förändringen av antalet sjukdagar till följd av att tröskeeffekten för individer med sjuk- eller rehabiliteringspenning ändras (på grund av en nedjustering av den sjukpenningsgrundande inkomsten) används en elasticitet på 0,4. Det kan översättas till en elasticitet för antalet arbetade timmar på cirka 1,4³⁵, men då handlar det om antalet sjukdagar och inte långtidssjukas övergång till arbete. I den studie som Konjunkturinstitutet har haft som utgångspunkt³⁶ visas att reformer som påverkar nivån på sjukförsäkringen har en betydande effekt på inflödet till sjukskrivning men liten effekt på flödet tillbaka till arbete. Det indikerar att det inte finns anledning att förvänta sig stora effekter av jobbskatteavdraget på överströmningen från långtidssjukdom till arbete. Det är också vår syn, långvarig frånvaro på grund av sjukdom låter sig i ingen eller mycket liten grad påverkas av den ersättning som utgår vid sjukdom respektive arbete.

7.7 Svaga effekter för arbetslösa och förtidspensionärer

Elasticiteten för överströmningen från gruppen *arbetslösa* till sysselsättning med avseende på ersättningsgraden är svag, drygt 0,3. Det tyder på att ekonomiska incitament, åtminstone som de utformats här och med ersättningsgraden som måttstock, har begränsad betydelse för hur intensivt de arbetslösa söker arbete och därmed för hur väl matchningen på arbetsmarknaden fungerar.

I Konjunkturinstitutets beräkningar är så vitt vi kan bedöma reformernas sammantagna effekt på övergången från arbetslöshet till sysselsättning större. Det första steget i jobbavdraget och den sänkta ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen beräknas medföra att jämviktsarbetslösheten sjunker med 0,4 procentenheter. Det andra steget i jobbavdraget bedöms minska jämviktsarbetslösheten med 0,04 procentenheter. Om vi gör det beräkningstekniska antagandet att jämviktsarbetslösheten är 6 procent så innebär det en sammantagen överströmning från arbetslöshet till sysselsättning på drygt 7 procent $((5,56/6-1)*100)$. Om den förändringen relateras till minskningen av ersättningsgraden på cirka 7 procent så får vi elasticiteten på cirka 1, dvs. en betydligt starkare effekt än den som framkommer i SNS-rapporten.

Det ska sägas att den modell som används i SNS-rapporten är ganska enkel och knappast fullt ut speglar gängse teoretiska och empiriska s.k. sökmodeller. Två studier på svenska data som det ofta refereras till är Carling m fl.³⁷ från 2001 och Bennmarker m fl.³⁸ från 2005. I den förstnämnda studeras effekterna på övergången från arbetslöshet till arbete av att ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen sänktes från 80 till 75 procent. Man fann en cirka 10 procent högre övergångsfrekvens, vilket

³⁵ När tröskeeffekten för sjukskrivna minskar från 71,9 till 71,4 bedöms antalet sjukdagar minska med 0,2 procent $((71,9-71,4)*0,4)$, vilket motsvarar en ökning av antalet arbetade timmar med ca 0,01 procent. Det innebär en elasticitet för antalet arbetade timmar på ca -1,4 $(0,01/(71,4/71,9))$.

³⁶ Johansson, P. och M. Palme, "Moral Hazard and Sickness Insurance", *Journal of Public Economics* 89, 2005.

³⁷ Carling, K, B Holmlund och A Vejsiu, "Do benefit cuts Boost Job finding? Swedish evidence from the 1990s" *Economic Journal*, vol 111.

³⁸ Bennmarker, H, K Carling och B Holmlund, "Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms", Working Paper 2005:15, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

ger en elasticitet på ungefär 1,6 procent. I den andra studien studerades takhöjningarna 2001-2002 som innebar att vissa arbetslösa fick en höjd ersättning medan andra inte påverkades alls. I studien kan inte resultaten från den tidigare studien, d v s att höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen medför längre arbetslöshetstider, bekräftas. Det fanns visst stöd för att människans arbetslöshetstider blivit längre, men också tecken på att kvinnornas arbetslöshetstider blivit kortare. De barnsomsorgsreformer som genomfördes ungefär samtidigt beaktades inte i studien och anförs av författarna som en tänkbar förklaring till att kvinnornas arbetslöshetstider minskade när ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen ökade.

I en underlagsrapport av Anders Forslund till det Finanspolitiska rådet³⁹ används den höga elasticiteten 1,6 från Carling m fl. och effekterna av sänkt a-kasseersättning och jobbskatteavdraget på arbetslösheten bedöms som stora samtidigt som osäkerheten i uppskattningarna betonas. Forslund argumenterar för att allmänjämviktseffekter, mer precist effekter som går via lönebildning, förstärker effekterna av jobbskatteavdraget rejält. Även Ann-Sofie Kolm⁴⁰ menar att det är rimligt att tänka sig stora allmän jämvikts effekter samtidigt som hon pekar på små ”rena” utbudseffekter. Ökad sökaktivitet leder via lönebildningen till ökad efterfrågan på arbetskraft och högre sysselsättning.

Vi uppfattar det som att det i den omfattande empiriska litteraturen finns ett starkt stöd för att förändringar av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen - och jobbskatteavdraget kan antas ha likvärdiga effekter - påverkar tiden i arbetslöshet. När det gäller storleken på denna effekt är dock samstämmigheten mindre. Utifrån svenska och internationella genomgångar hävdar det Finanspolitiska rådet i sin rapport att ”en vanlig uppskattning är att elasticiteten för arbetslöshetens varaktighet med avseende på ersättningsnivån är 0,5”. Vi tror att en reform som jobbskatteavdraget har vissa effekter inom gruppen arbetslösa, men det torde finnas andra åtgärder som kan förväntas vara mer betydelsefulla. I en forskningsöversikt av Fredriksson och Holmlund⁴¹ tonas betydelsen av nivån på den genomsnittliga ersättningsnivån ner. Istället lyfter man fram att kompensationsgraden faller med arbetslöshetens längd, att krav på arbetsökande kombineras med sanktioner samt att arbetsmarknadspolitiska åtgärder används för att testa arbetsviljan.

Elasticiteten för de *förtidspensionerade* är som förväntat låg. Här finns oss veterligen inga jämförbara studier, men det är svårt att tänka sig ekonomiska incitament skulle kunna vara ett viktigt inslag när det gäller att hjälpa förtidspensionerade tillbaka till arbete.

8 Selektiva istället för generella åtgärder

De utbudseffekter som framkommer i SNS-rapporten tycks oss sammantaget rimliga. Effekten för de arbetslösa kan vara i underkant. Å andra sidan är effekten för de långtidssjuka i överkant. En stor effekt i ”övrig-gruppen” synes vara i linje med vad som kan förväntas utifrån teoretiska överväganden. En bättre beskrivning av gruppen

³⁹ Forslund, Anders: ”Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt”, Studier i finanspolitik 4, Finanspolitiska rådet.

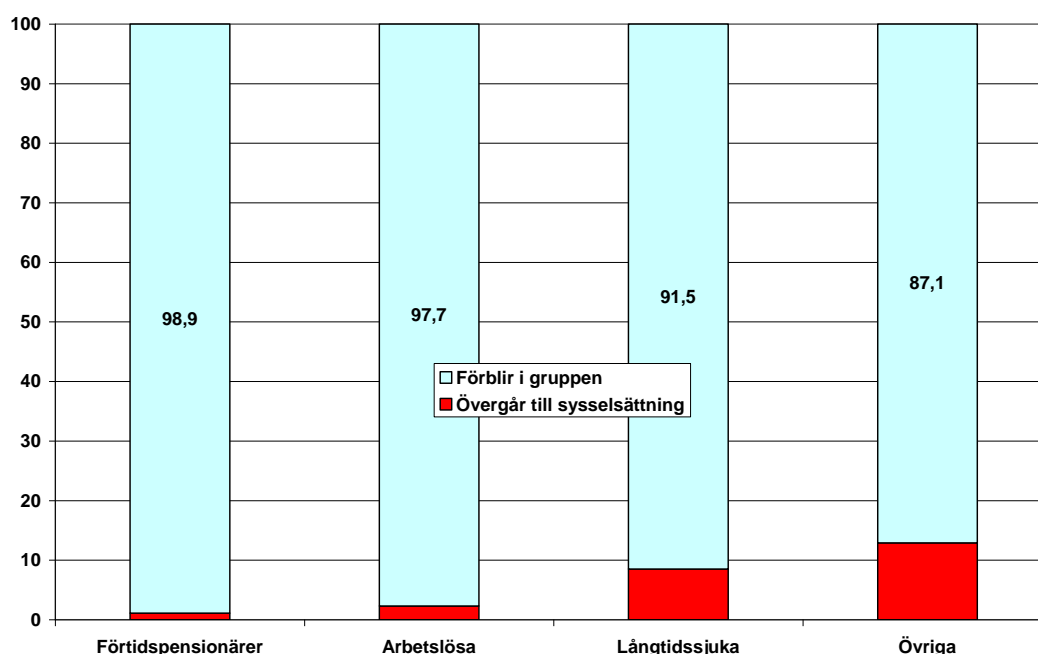
⁴⁰ Kolm Ann-Sofie och Mirco Tonin: ”In-Work Benefits in Search Equilibrium”, manuscript, Stockholms Universitet.

⁴¹ Fredriksson, P. och B. Holmlund, ”Hur ser en optimal arbetslöshetsförsäkring ut?”, Ekonomisk Debatt, 4/2004.

vore önskvärd. Vilka individer inom gruppen övriga är det egentligen som tydligt svarar på ekonomiska incitament?

Vid analyser av jobbskatteavdragets effekter uppmärksammas sällan de ”kostnader” som faktiskt uppkommer för flertalet individer i det så kallade utanförskapet. I diagram 8.1 redovisas övergången till sysselsättning från de olika grupper som studeras i SNS-rapporten. Man kan tvista om det rimliga i siffrorna och om storleksordningar, dvs. om det är stora eller små effekter givet vad som är rimligt att åstadkomma med förändringar i ekonomiska incitament. Det kan vara belysande att vända på perspektivet och se på hur många som inte bedöms gå till sysselsättning, utan blir kvar utanför arbetskraften eller i arbetslöshet. Tre av de grupper som studeras – arbetslösa, förtidspensionärer och de långtidssjuka – har sina huvudsakliga inkomster från socialförsäkringssystemen. I dessa grupper får den helt dominerande delen (mellan 99 och 92 procent av individerna) se sina relativa disponibla inkomster försämrade med 6-7 procent.

Diagram 8.1 Övergång till sysselsättning i olika grupper



Källa: SNS konjunkturråd, 2008 samt egna beräkningar

Vår allmänna slutsats är att om syftet är att öka arbetsutbudet och minska utanförskapet, är ett generellt förvärvsavdrag inte den bästa lösningen. Selektiva åtgärder som tar sin utgångspunkt i att olika grupper på arbetsmarknaden har olika kännetecken är att föredra. En generell ansats som jobbskatteavdraget har för dålig träffsäkerhet och blir därför ineffektiv och i den meningen dyr. Olika politik bör prövas för olika grupperingar på arbetsmarknaden. Först måste man dock göra klart för sig vad det är som eventuellt hämmar utbudet inom den ena eller andra gruppen

Vi diskuterar genomgående hur utbudet påverkas av jobbskatteavdraget. Det är dock inte säkert att det ökade arbetsutbudet kan realiseras, dvs. leder till att fler kommer i arbete. En i sammanhanget förbisedd och viktig fråga är vad reformen innebär för företagens intresse för att anställa de nytillträdande till arbetsmarknaden och för de nytillträdandes inkomstutveckling.

Det är rimligt att utifrån teori och tillgänglig forskning tro att jobbskatteavdraget har störst effekt för grupper med låga inkomster och sannolikt också låg utbildning. En förutsättning för att de ska anställas torde vara låga lönenivåer. Därtill kommer att jobbskatteavdraget försvagar incitamenten till utbildning och kompetensutveckling bland dessa grupper. I slutändan kan resultatet bli att de som anställs tenderar att fastna i dåligt betalda arbetsuppgifter.

8.1 Valuta för pengarna?

I SNS-rapporten redovisas effekter av jobbskatteavdraget på skatteintäkterna. Vid en statisk beräkning, dvs. vid oförändrat arbetsutbud, minskar skatteintäkterna med drygt 11 procent i genomsnitt. Det motsvarar alltså det totala skattebortfall på 50 miljarder kronor som följer av 2007 och 2008 års jobbskatteavdrag sammantaget. I en dynamisk beräkning, där hänsyn tas till ett ökat arbetskraftsdeltagande och förändrade arbetstider i olika inkomstgrupper, minskar skatteintäkterna stort sett i samma grad som i den statiska beräkningen. Förklaringen ligger i att skatteminskningen visserligen begränsas för de med låga inkomster eftersom de ökar sin arbetstid, men blir större för de med höga inkomster som ju minskar sin arbetstid. Beräkningarna i SNS-rapporten tar dock inte hänsyn till att arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter ökar när arbetskraftsdeltagandet ökar. Därtill kommer att minskade transfereringsutgifter förbättrar budgetsaldot. Vår slutsats är ändå att jobbskatteavdraget är en kostsam reform. Reformen utformning, med stora skattesänkningar för personer med förhållandevis stora inkomster (och som därmed betalar mycket skatt) samtidigt som utbudseffekterna för dessa är små eller negativa, gör att det hela blir dyrt.

Beräkningar gjorda av Lennart Flood på uppdrag av Finanspolitiska rådet visar att om 10 000 arbetslösa börjar arbeta förbättras de offentliga finanserna med 3 miljarder kronor. Effekten av en minskning av antalet personer med sjuk- eller aktivitetsersättning är ungefär lika stor. Om nu 70 000-100 000 personer kommer i arbete tack vare jobbskatteavdraget så skulle det kunna innebära en förbättring av de offentliga finanserna med 21-30 mdr kronor som ska ställas mot en kostnad på cirka 50 miljarder kronor. Man får alltså "tillbaka" mellan 40 och 60 procent av kostnaden för reformerna. Enligt det Finanspolitiska rådet är jobbskatteavdraget betydligt gynnsammare för de offentliga finanserna. Man redovisar en självfinansieringsgrad på cirka 70 procent för reformen. En tänkbar förklaring till den höga självfinansieringsgraden kan vara att man inte har räknat med att höginkomsttagare minskat sin arbetstid⁴².

Viktigt i sammanhanget är att de reformer vi diskuterar innebär *permanenta* förändringar på budgetens intäktssida. Självfallet är det bättre om liknande effekter kan åstadkommas med *temporära* åtgärder. Om exempelvis ett "utbildningslyft" genomförs under några år till en kostnad av 50 mdr kronor och det ger minst samma bestående effekter på arbetsutbud och, i förlängningen, sysselsättningen så är det naturligtvis på sikt fördelaktigare för de offentliga finanserna.

⁴² Den s.k. timelasticiteten är positiv (0,1) för alla.

8.2 EITC – förebilden?

I USA använder man sedan 30 år tillbaka sig av ett mycket omfattande regelverk i beskattningen, med syfte att få låginkomsttagare i arbete. Benämningen är *Earned Income Tax Credit* (EITC) och det är en typ av skatteåterbäring som minskar eller helt tar bort skatten på arbete för låginkomsttagare och särskilt då arbetstagare med barn. Skattekrediten fungerar dessutom som en lönesubvention för låglöneyrken.

Reformen introducerades redan 1975 och har sedan utökats vid ett flertal tillfällen. I dagsläget är regelverket kring EITC det mest omfattande verktyget för fattigdomsbekämpning i USA. Som mest kunde ett hushåll med två barn få en skattecredit på \$4 536 (ca 27 000 Skr) år 2006. I relation till BNP utgör hela skattereduktionsprogrammet dock endast 0,3 procent.

Inkomstgränserna gäller hushållets inkomster, vilket innebär att den huvudsakliga gruppen som får skattecredit är ensamstående (föräldrar). Siffror från 2004⁴³ ger vid handen att 50 procent av skattekrediten tillfaller ensamstående föräldrar (varav huvuddelen - 80 % - är mammor). Så mycket som 94 procent går till barnfamiljer. I sin utformning med en upp- och nedtrappning samt en ”platå” med konstant skattecredit liknar EITC det svenska grundavdraget med LO-puckeln. En viktig skillnad är dock att det senare medges till individer och inte till hushåll och att hänsyn inte tas till hemmavarande barn i det svenska systemet.

Andra länder med liknande system är Storbritannien, (Working Tax Credit – WTC), Canada, Irland, Nya Zeeland, Finland, Belgien, Frankrike, Nederländerna och Danmark. I vissa av dessa länder är skattereduktionen förhållandevis liten (I Finland max 290 Euro) medan den exempelvis i Storbritannien är omfattande (upp till 6 150 Euro).

Med anledning av att den amerikanska reformen har varit en del av skattesystemet i USA under en längre period, så har ett stort antal utvärderingar gjorts av dess effekter. Något översiktligt kan sägas att utvärderingarna visar att reformen stimulerar arbetsutbudet och minskar fattigdomen. Systemet verkar samtidigt ha försumbara effekter på dem som redan arbetar.

Nackdelen med dessa system är att för att de ska riktas till låginkomsttagare så har de ett intervall av utfasning, där skattekrediten trappas av med inkomsten. För individer i detta intervall blir marginaleffekten högre, vilket enligt teorin ger negativa effekter på beslut om arbetad tid. Data från IRS (Internal Revenue Service)⁴⁴ från 1994 visade att cirka 27 procent av individerna befann sig i intervallet med upptrappning av skattekrediten, cirka 14 procent på platån och nästan 60 procent i utfasningen. Som vi beskrivit det i tidigare avsnitt innebär en ökning av skattecredit/grundavdrag att marginals-katten blir lägre och arbetsutbudet i timmar ökar enligt teorin, ett konstant grundavdrag ger däremot enbart en lägre skatt och därmed teoretiskt en inkomsteffekt som minskar arbetsutbudet. En nedtrappning ger en högre marginals-katt och i det intervallet får man enligt teorin både en inkomst- och en substitutionseffekt som verkar i riktningen att det lönar sig mindre att öka sitt arbetsutbud. Enligt teorin skulle

⁴³ Current population Survey, siffror bearbetade av Bruce Meyer och redovisade i ”The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms”, SEPR Vol 14 nr 2 fall 2007

⁴⁴ US General Accounting Office, 1996

sålunda en majoritet av dem som får EITC få incitament att minska sitt arbetsutbud. I verkligheten framgår det istället att individerna är i stort sett opåverkade.

Det har gjorts flera försök att förklara varför individerna inte verkar påverkas på den intensiva marginalen av EITC.⁴⁵ En förklaring är just att individer inte kan variera sina arbetade timmar på en kontinuerlig skala, vilket även diskuteras i ett tidigare avsnitt i denna rapport. En annan intressant förklaring är att individer inte har en perfekt uppfattning om viken marginalskattesats som tas ut på deras inkomster i olika intervall.

Ett viktigt syfte med EITC i de anglosaxiska länderna, med stor inkomstspridning, är att minska fattigdomen. I dessa länder har individer med låga inkomster relativt sett redan mycket starka ekonomiska incitament att arbeta.

I en kommentar med svensk utgångspunkt⁴⁶ poängterar Ann-Sofie Kolm att det är viktigt att beakta betydelseerna av skillnaderna mellan Sverige och USA. Vi har en betydligt mer sammanpressad lönestruktur och en inte helt marknadsstyrd lönesättning. Den lägre inkomstspridningen innebär att det är svårt att konstruera en utfasning av exempelvis jobbskatteavdraget i Sverige, eftersom en väldigt stor andel av individerna sannolikt skulle hamna i detta inkomstintervall.

Kolm menar vidare att ett regelverk liknande EITC sannolikt skulle få effekter även i Sverige, men inte främst via arbetsutbudet. Effekterna skulle istället sannolikt främst gå via sänkta reallöner och en ökad efterfrågan på arbetskraft. Detta leder till en högre sysselsättning med anledning av att arbetskraftsdeltagandet ökar och jämviktsarbetslösheten minskar.⁴⁷

Anledningen till att arbetskraftsutbudet kan öka mer direkt i en ekonomi som USA:s är att EITC riktar sig mot låginkomsttagare med minimilön. I detta spann leder en skattereduktion inte till en press nedåt på lönerna utan till en högre lön efter skatt, vilket i sin tur ger incitament att arbeta mer.

Kolm drar en parallell mellan att subventionera barnfamiljer med en skattecredit och att subventionera barnomsorg på det sätt vi gör i Sverige. Denna subvention riktar sig direkt till barnfamiljer som deltar i arbetskraften eller studerar. En skillnad är att den är begränsad till just barnomsorgen men å andra sidan är det en mycket kraftig subvention, som motsvarar mer än fyra gånger så stor andel av svensk BNP i jämförelse med EITC i USA.

Flood m.fl.⁴⁸ har utvärderat en reform, inspirerad av EITC men ”anpassad till svenska förhållanden”, som är riktad mot ensamstående mödrar. Den tidigare diskuterade ”övrigruppen” där ekonomiska incitament verkar ha störst effekt innehåller relativt många ensamma mödrar. Reformen omfattar ett riktat förvärvsavdrag, en sänkning av

⁴⁵ Bruce Meyer, ”The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms”, SEPR Vol 14 nr 2 fall 2007

⁴⁶ Comment (by Ann-Sofie Kolm) on ”the U.S. Earned Income Tax credit, its Effects, and Possible reforms” by Bruce Meyer: A Swedish Perspective

⁴⁷ Ann-Sofie Kolm and Mirco Tonin, ”In-Work Benefits in Search Equilibrium”, 2006

⁴⁸ Lennat Flood, Elina Pylkkänen och Roger Wahlberg: ”En utvärdering av skatte- och bidragsreform för ensamstående mödrar”, Ekonomisk debatt 4/2004.

socialbidragsnivån och en sänkning av barnomsorgstaxorna. Författarna anger som ett motiv till reformen att riktade avdrag skapar förutsättningar att sätta in åtgärder mot precis de individer där behoven är störst.

Resultaten visar på en påtaglig ökning av både arbetsutbud och disponibel inkomst och socialbidragsutnyttjandet faller. Reformen är i stort sett självfinansierad. Det påpekas att ensamstående mödrar som varken jobbar före eller efter reformen naturligtvis är förlorare, med anledning av de försämrade socialbidragen. Det pekar på problemet att öka de ekonomiska incitamenten utan att försämra villkoren i de system som skapar stora marginaleffekter.

9 Beskattning kan innebära effektivitetsvinster

I teoretiska modeller leder införandet av en skatt alltid till effektivitetsförluster. Dessa effektivitetsförluster uppkommer utöver vad införandet av en skatt inbringar i form av inkomster till det offentliga och beror av den substitutionseffekt som beskrivits ovan, dvs. av individens förändrade beteende. Detta behöver dock inte innebära att införandet av en skatt alltid är samhällsekonomiskt olönsamt. Det kan bli lönsamt i de fall hushållen värderar det som skatten används till (t.ex. skolor, sjukvård eller vägar) mer än summan av skatteintäkten *och* effektivitetsförlusten. Ju större värde hushållen sätter på det allmänna desto större effektivitetsförluster av skatter kan vara motiverade. Dessutom kan offentliga utgifter i sig medföra effektivitetsvinster, en subventionerad barnomsorg har exempelvis effekter på arbetsutbudet (framför allt för kvinnor).

Endogen tillväxtteori behandlar på vilket sätt politiska beslut om skatter och utgifter påverkar tillväxttakten och storleken på en ekonomi. Enlig denna teori kan exempelvis offentliga utgifter för kommunikationer och grundläggande skolutbildning ses som produktiva investeringar, som ger bättre förutsättningar för en ekonomi att växa snabbare. Synen blir att både hur man utformar skattesystemet och hur utgifterna används påverkar ekonomins funktionssätt. I detta fall blir inte skatternas nivå eller storleken på offentlig sektor det centrala.

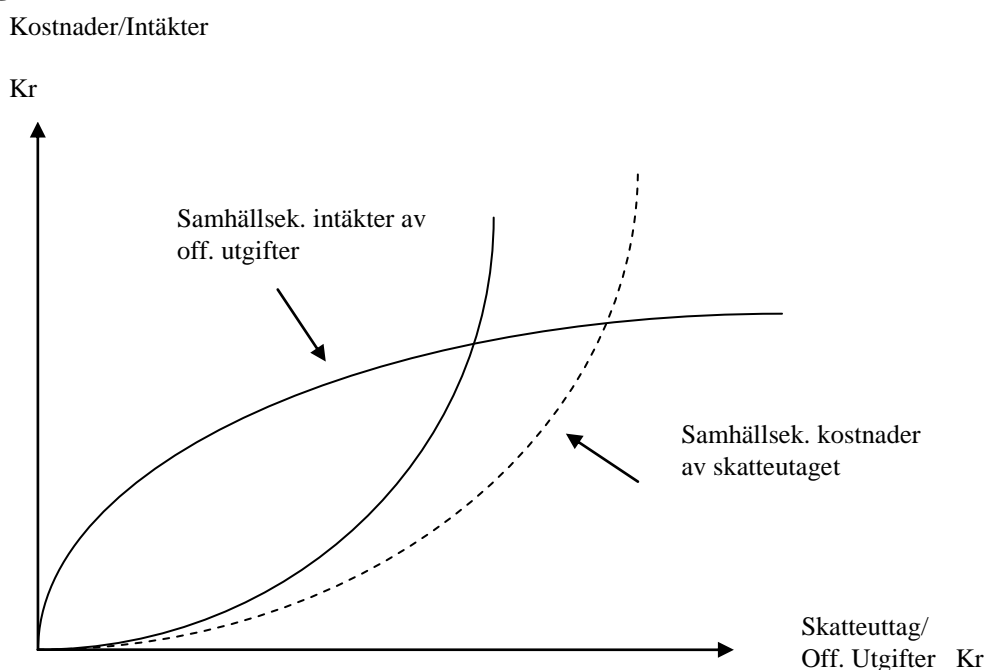
Man tänka sig en situation där vi börjar bygga upp en offentlig sektor med hjälp av de skatter som har minst skadlig effekt och använder dem där de har allra störst nytta. De första skatterna kan kanske t.o.m. göra nytta i ekonomin, t.ex. miljö- och tobaksskatter, men ganska snart måste man börja använda skatter som ger negativa effekter. De första utgifterna ger mycket starka bidrag till produktion och välfärd – klart starkare än om medborgarna enskilt förfogat över pengarna. Kollektiva utgiftsbeslut skapar alltså här ett mervärde i förhållande till individuella beslut. Som exempel kan nämnas lagstiftning, polis, rättsväsende, grundutbildning och grundforskning. Allt eftersom man på detta tänkta sätt bygger ut den offentliga sektorn, får man ta i bruk skatter som har allt skadligare effekter, och använda dem på områden med allt mindre mervärde. Till slut når man en punkt där skatternas skadliga effekt är lika stor som de kollektiva utgiftsbeslutens mervärde – och då har man också nått den punkt där man inte ska höja skatterna mer, sett utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Resonemanget kan illustreras i en figur. Den konkava linjen visar skatteuttaget och de kostnader som det är förenat med. Linjens lutning indikerar att skatter blir mer skadliga ju högre de är. Den konvexa linjen visar istället de effektivitetsvinster som är

förenat med offentliga utgifter. Linjens lutning ger vid handen att inledningsvis ökar effektivitetsvinsterna mycket för varje krona spenderad med offentliga utgifter. I takt med att utgifterna ökar så avtar dock denna intäkt.

I det läge där dessa båda linjer möts har man en situation med ett optimalt skatteuttag matchat med en optimal nivå på offentliga utgifter. Om man befinner sig innanför optimum är det rationellt att öka utgifterna och finansiera detta med skattemedel. Befinner man sig utanför optimum överstiger kostnaderna förknippade med att ta ut skatt de intäkter som ytterligare offentliga utgifter ger. I en sådan situation är det rationellt att sänka skatterna.

Figur 9.1: Samhällsekonomiska kostnader och intäkter av skatter och offentliga utgifter



För att tillväxten i en ekonomi ska maximeras så bör sålunda den offentliga sektorn varken vara för stor eller för liten. Var balanspunkten ligger och därmed också hur stor välfärdsvinsten av det offentliga systemet blir, påverkas av hur väl skatte- och utgiftssystemen är utformat.

Om det finns möjlighet att reformera skatteuttaget och på så vis inom ramen för samma skatteuttag skapa en mindre snedvridande skatt, så betyder det att funktionen för skatternas effektivitetsförluster förskjuts och med det också optimum för hur stort välfärdssystemet kan vara. I diagrammet illustreras det med den streckade linjen.

Skatternas negativa effekter på ekonomins funktionssätt är till mycket stor del knutna till förekomsten av olikformigheter och höga skattesatser. I 1990-91 års skattereform breddade man skattebaserna och skapade därigenom utrymme att sänka skattesatser. Syftet var att skapa ett system som var så generellt och likformigt som möjligt och därmed ansågs systemet bidra till en större samhällsekonomisk effektivitet. Sverige har ett i ett internationellt sammanhang ett högt arbetsutbud, vilket indikerar att den offentliga sektorn inte på det stora hela har haft kraftiga negativa effekter för arbetsutbudet.

I denna rapport diskuterar vi jobbskatteavdraget och på vilket sätt skatteförändringen kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. En slutsats i denna rapport är att jobbskatteavdraget påverkar arbetskraftsutbudet via förbättrade incitament för individerna. Den generella effekten är inte stor men den finns där och vissa grupper påverkas mer än andra. En slutsats skulle då kunna vara att skatteförändringen kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Detta skulle, enligt resonemanget ovan, ge ett skattesystem med mindre effektivitetsförluster och därmed öka möjligheten att skattefinansiera utgifter i större utsträckning.

Jobbskatteavdraget är dock inte en skatteomläggning, utan en skattesänkning som finansieras med utgiftsminskningar i de offentliga systemen. Vi har tidigare refererat till Finanspolitiska rådets beräkningar av reformens s.k. självfinansieringsgrad. Rådet har uppskattat att reformen är självfinansierad till cirka 70 procent.⁴⁹ Om inte självfinansieringsgraden är 100 procent så kvarstår viss finansiering. Regeringen har själva pekat ut de ökade avgifterna i arbetslöshetsförsäkringen, den slopade avdragsrätten för fack- och a-kasseavgifter samt den försämrade arbetslöshetsförsäkringen i sin helhet som utgiftsminskningar ämnade för att finansiera jobbskatteavdraget. En utvärdering av skattesänkningen bör då även innefatta effekterna av dessa utgiftsminskningar.

När det gäller fördyringen av medlemskapet i arbetslöshetsförsäkringen så är det en reform som sannolikt för med sig negativa effekter för ekonomins funktionssätt. Reformen har inneburit att nästan en halv miljon individer har lämnat arbetslöshetsförsäkringen och står utan inkomstskydd vid arbetslöshet.⁵⁰ Vidare har reformen inneburit att det har blivit dyrare att delta i arbetskraften om man också vill försäkra sig mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. På så vis kommer ekonomiska incitament att verka i motsatt riktning, vilket innebär ett minskat arbetskraftdeltagande på sikt.

⁴⁹ En invändning mot den höga självfinansieringsgraden är dock att man inte räknat med att höginkomsttagarna sannolikt kommer att minska sitt arbetsutbud.

⁵⁰ Mellan september 2006 och juni 2008 har antalet medlemmar i a-kassorna minskat med 13 procent, eller 494 000 personer.

Appendix 1 Genomförda åtgärder

Den sittande regeringen har satt upp som ett av sina viktigaste mål att arbetsutbudet ska öka. Man har presenterat och genomfört en rad reformer för att hjälpa denna utveckling på vägen.⁵¹

De viktigaste förslagen som har genomförts under 2007 och 2008, är följande: (varaktig budgeteffekt där den anges):

Åtgärder ämnade för att öka arbetsutbudet/efterfrågan på arbetskraft samt företagandet

Skatteförslag som riktar sig mot arbetsmarknaden:

- Jobbskatteavdraget, steg 1 år 2007 och steg 2 år 2008 ($38,7+1,22 = 40$ mdr, 10,8 mdr)
- Förhöjt jobbskatteavdrag för personer 65 år och äldre
- Slopade särskild löneskatt för personer födda 1938 och framåt
- Lägre arbetsgivaravgift för ungdomar 19-24 år
- Skattereduktion för privatpersoners köp av hushållstjänster
- Sänkta arbetsgivaravgifter för vissa delar av tjänstesektorn (ej genomfört)

Övriga skatteförslag:

- Sänkt fastighetsskatt, slopad statlig fastighetsskatt
- Avvecklat regionalt grundavdrag (0,3 mdr)
- Slopade nedsättning av ag-avgifter på en lönesumma upp till en viss nivå
- Slopade nedsättning av ag-avgifter för solo-företagen
- Slopade skattereduktion a-kassa och fackavgift (4,1 mdr)
- Krafttag mot fusk

Skatteförslag som riktar sig mot företagande:

- Slopade förmögenhetsskatt
- Reformerade 3:12-regler

Förändringar i Arbetslöshetsförsäkringen (Tot exkl fuskåtg, deltidsregler och extra karens 4,3 mdr)

- Höjd egenfinansiering (a-kasseavgift), max 300 kr (gäller ej arbetslösa eller sjukskrivna) (10 mdr- $2,4$ mdr = $7,6$ mdr)
- Differentierad a-kasseavgift
- Skärpt arbetsvillkor
- Slopade studerandevillkor
- Begränsad överhoppningsbar tid
- Sänkt SGI
- A-kassa max 300 dagar (föräldrar max 450)
- Taket 680 kr/dag
- Sänkt ersättning till 70 % efter 200 dagar
- 65 % efter 300 (450) dagar
- Krafttag mot fusk (1 mdr)
- Två extra karensdagar ($5 \Rightarrow 7$) (0,110 mdr)

⁵¹ Se exempelvis Budgetpropositionen för 2007 och 2008.

- Begränsad möjlighet att deltidstämpla (4,108 mdr)

Förändringar i sjukförsäkringen

- Sänkt tak (1,9 mdr)
- Sänkt SGI (0,37 mdr)
- Överföring av kostnader till trafikförsäkringen
- Krafttag mot fusk (1 mdr)

Förändringar i arbetsmarknadspolitiken:

- Slopät:
 - Friår
 - Plusjobb (1,575 mdr)
 - Utbildningsvikariat (0,110 mdr)
 - Akademikerjobb
 - Datortek
 - Interpraktikstipendier
 - Arbetsmarknadsutbildning inom den reguljära utbildningen
 - Allmänt och förstärkt anställningsstöd (1,886 mdr)
- Kvar:
 - Särskilt anställningsstöd
 - Anställningsstöd för långtidssjukskrivna
- Nytt:
 - Jobb- och utvecklingsgaranti
 - Nystartsjobb (0,7 mdr)
 - Jobbgaranti för ungdomar
 - Nyfriskjobb

Förändringar inom familjepolitiken:

- Sänkt tak tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning (0,362 mdr)
- Förändrad beräkning av SGI (0,315 mdr + 0,533 mdr)
- Maxtaxa på fritids
- Jämställdhetsbonus
- Kommunala vårdnadsbidrag
- Krafttag mot fusk (0,5 mdr)

Appendix 2 Tabell över konstruktionen av EITC i USA

Size of credit (tax year 2006) ^[2]		
Earned income (x)	Stage	Credit (2+ children)
\$0-\$11,340	phase in	40% * x
\$11,340-\$14,810	Plateau	\$4,536
\$14,810-\$36,348	phase out	\$4,536 - 21.06% * (x - \$14,810)
>= \$36,348	no credit	\$0
Earned income (x)	Stage	Credit (1 child)
\$0-\$8,080	phase in	34% * x
\$8,080-\$14,810	Plateau	\$2,747
\$14,810-\$32,001	phase out	\$2,747 - 15.98% * (x - \$14,810)
>= \$32,001	no credit	\$0
Earned income (x)	Stage	Credit (no children)
\$0-\$5,380	phase in	7.65% * x
\$5,380-\$6,740	Plateau	\$412
\$6,740-\$12,120	phase out	\$412 - 7.65% * (x - \$6,740)
>= \$12,121	no credit	\$0

Källa: *EITC Parameters 2002-2007, at the Tax Policy Center*
 ([www.http://www.taxpolicycenter.org/](http://www.taxpolicycenter.org/))