

# Vägar till full sysselsättning

Stefan Lundgren (red.)  
Lars Behrenz  
Harald Edquist  
Lennart Flood

SNS FÖRLAG

SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm  
Telefon: 08-507 025 00  
Telefax: 08-507 025 25  
E-post: order@sns.se  
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

*Stefan Lundgren (red.), Lars Behrenz, Harald Edquist, Lennart Flood*

**Konjunkturrådets rapport 2008  
Vägar till full sysselsättning**

Första upplagan  
Första tryckningen

© 2008 Författarna och SNS Förlag

Omslag och grafisk form: Sture Balgård  
Sättning: Richard Persson, RPform  
Tryck: 08 Tryck, Stockholm 2008

ISSN 1652-8050  
ISBN 978-91-85695-47-8

## Innehåll

### Förord 5

#### 1. Vägar till full sysselsättning 7

- Den svenska arbetsmarknaden 8
- Sysselsättningspolitiken 24
- Produktivitetstillväxt och arbetsmarknad 28
- Sammanfattning och slutsatser 30

#### 2. Skatter, ersättningsgrad och arbetsutbud 39

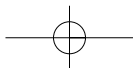
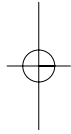
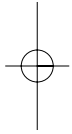
- Grund- och jobbskatteavdragen 40
- Disponibel inkomst, budgetmängd och ersättningsgrad 45
- Arbetsutbudsmodellen 51
- Effekter på disponibla inkomster och arbetsutbudet 55
- Alternativa inkomstskattereformer 63
- Slutsatser 69

#### 3. Det nya arbetsutbudet och efterfrågan på arbetskraft 72

- Arbetsutbud och lönebildning 73
- Minimilöner och a-kassan 78
- Arbetsmarknadspolitiken – att subventionera sysselsättning 83
- Behovet av utbildning 87
- Slutsatser 90

#### 4. Arbetsrätten 96

- Arbetsrätten i ett internationellt perspektiv 97
- Arbetsrätt, a-kassa och arbetsmarknadspolitik 101
- Arbetsrätt, sysselsättning och produktivitet 103
- Slutsatser 108



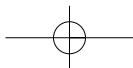
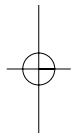
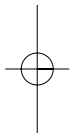
## Förord

Årets Konjunkturrådsrapport diskuterar vägar till full sysselsättning. Sedan drygt ett år tillbaka har Sverige slagit in på en ny väg i sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken med en stark betoning av skatte- och transfereringssystemens roll för den enskildes incitament att arbeta. Konjunkturrådsrapporten tar sin utgångspunkt i de ekonomisk-politiska åtgärder som genomförts för att varaktigt öka sysselsättningen, minska arbetslösheten och minska antalet personer som försörjs av olika transfereringssystem. Rapporten diskuterar vilka konsekvenser som politiken kan förväntas ha, hur långt den kan förmodas räcka för att nå en varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet och vilka risker som kan finnas i politiken.

SNS Konjunkturråd består i år av Lars Behrenz, docent i nationalekonomi vid Växjö universitet, Harald Edquist, ekonomie doktor i ekonomisk historia och forskningsledare vid SNS, Lennart Flood, professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet, samt undertecknad, som också har varit ordförande i rådet.

Finansiellt stöd har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse. SNS vill tacka alla som bidragit till rapporten och som bl.a. har läst och lämnat synpunkter på kapitelutkastet. Ett särskilt tack går till Lennart Delander och Joakim Hussenius för värdefulla synpunkter. Konjunkturrådet står gemensamt bakom rapportens analys och slutsatser. SNS som organisation har inte tagit ställning till rapportens innehåll.

*Stefan Lundgren*  
Vd SNS



## 1.

# Vägar till full sysselsättning

Full sysselsättning och låg arbetslöshet har alltid varit viktiga mål för den ekonomiska politiken. Under årens lopp har olika vägar prövats för att nå dit. De första efterkrigsdecenniernas starka tilltro till finans-, penning- och valutapolitikens möjligheter att hålla uppe efterfrågan i ekonomin, och därmed sysselsättningen, gav med tiden vika för en allt större förståelse för betydelsen av de strukturella faktorer som bestämmer sysselsättningen och arbetslöshetens nivåer. Dit hör exempelvis arbetskraftens utbildning, förekomsten av en aktiv arbetsmarknadspolitik och skatte- och transfereringssystemens utformning.

Sedan drygt ett år tillbaka har Sverige slagit in på en ny väg i sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitikerna med en stark betoning av skatte- och transfereringssystemens roll för den enskildes incitament att arbeta. Det är temat för denna rapport. Den tar sin utgångspunkt i de ekonomisk-politiska åtgärder som regeringen presenterat det gångna året för att varaktigt öka sysselsättningen, minska arbetslösheten och minska antalet personer som försörjs av olika transfereringssystem. Rapporten diskuterar vilka konsekvenser som regeringens politik kan förväntas få, hur långt den politik som nu genomförs kan förmodas räcka för att nå en varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet och vilka risker som kan finnas i politiken.

Vi vill betona att det inte handlar om någon egentlig utvärdering av regeringens politik. Ett år är inte en tillräckligt lång tid för att på ett meningsfullt sätt kunna utvärdera resultaten av politiken och avge något slutligt omdöme om den. Strukturpolitiska åtgärder av det slag som regeringen genomför verkar på flera års sikt. Tidigast om fyra till fem år är det möjligt att mer systematiskt utvärdera politiken utifrån

utvecklingen på arbetsmarknaden.

Det är ändå viktigt att diskutera de vägval som regeringen gjort och att försöka bedöma politikens konsekvenser och risker, liksom att påpeka möjliga alternativ och kompletteringar till den förda politiken. Det är den mer avgränsade uppgiften som vi tagit oss an här. Fokus ligger på en analys av förväntade effekter på arbetsutbudet av förvärvsavdraget och uppstramningen av arbetslöshetsförsäkringen samt på en diskussion om förutsättningarna för att ett ökat arbetsutbud kan absorberas av en motsvarande högre efterfrågan på arbetskraft.

I detta inledande kapitel ger vi först en bakgrund i form av en översikt av situationen på den svenska arbetsmarknaden inklusive en del internationella jämförelser. Därefter presenterar vi de viktigaste dragen i sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken som sedan blir föremål för en närmare analys i kommande kapitel. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av rapportens innehåll.

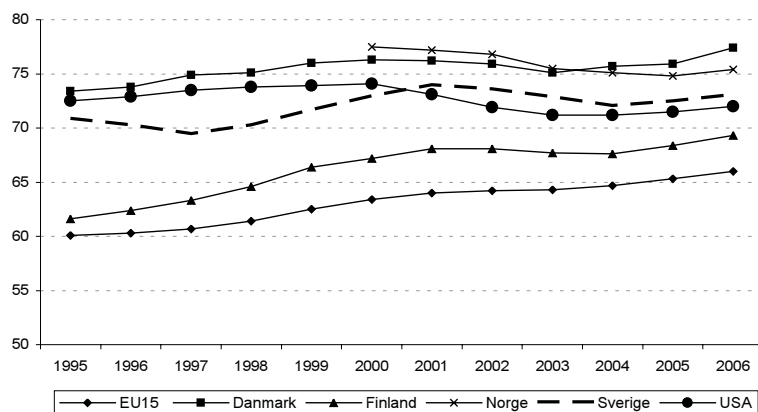
### Den svenska arbetsmarknaden

I detta avsnitt beskriver vi situationen på den svenska arbetsmarknaden och sätter också in den i ett internationellt perspektiv.<sup>1</sup> Vi redovisar ett antal ”stiliserade fakta” om arbetsmarknaden och dess utveckling de senaste två decennierna. Förutom att ge en bild av vad som kännetecknar svensk arbetsmarknad pekar dessa ”stiliserade fakta” också på ett antal utmaningar som sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken har att hantera.

#### Hög sysselsättningsgrad men stagnerande antal sysselsatta

Figur 1.1 visar sysselsättningsgraden i EU15, Danmark, Finland, Norge, Sverige och USA 1995–2006. Sysselsättningsgraden var i Sverige 70–75 procent under perioden 1995–2006. Den ökade under slutet av 1990-talet, men i början av 2000-talet föll den tillbaka. Sysselsättningsgraden i Danmark och Norge var något högre jämfört med Sverige, medan nivån var ungefär densamma i USA. Finland och EU15 hade en betydligt lägre sysselsättningsgrad än Sverige, även om den trendmässigt ökade i både Finland och EU15.

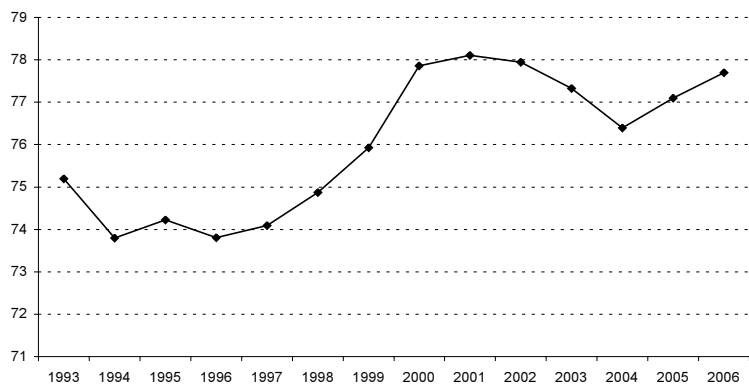
Den dåvarande regeringen införde under andra hälften av 1990-talet två kvantitativa mål för sysselsättningspolitiken. Det ena var att den öppna arbetslösheten skulle halveras till fyra procent år 2000 och därefter ligga kvar på den nivån. Det andra var att andelen reguljärt



Figur 1.1 Sysselsättningsgraden i EU15, Danmark, Finland, Norge, Sverige och USA 1995–2006 (procent).

Källa: Eurostat (2007).

Anm.: Sysselsättningsgraden definieras här som andel av befolkningen i arbetsför ålder som är sysselsatta. Arbetsför ålder definieras som personer i åldern 15–64 år. För Sverige och Norge definieras arbetsför ålder som personer i åldern 16–64 år. Som sysselsatt och i arbete räknas en person som under mätveckan utför minst en timmes arbete som avlönad arbetstagare, som egen företagare eller som oavlönad medhjälpare i företag som tillhör familjemedlem i hushåll.



Figur 1.2 Andelen reguljärt sysselsatta i åldern 20–64 år 1993–2006 (procent).

Källa: AKU (2007).

Anm.: Som sysselsatta på den reguljära arbetsmarknaden räknas sysselsatta enligt AKU exklusive sysselsatta i de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska programmen friårslediga, akademikerjobb, plusjobb, utbildningsvikariat, allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd, särskilt anställningsstöd och stöd till start av näringsverksamhet, enligt statistik från AMS. Från och med april 2005 ingår sysselsatta utomlands men folkbokförda i Sverige.

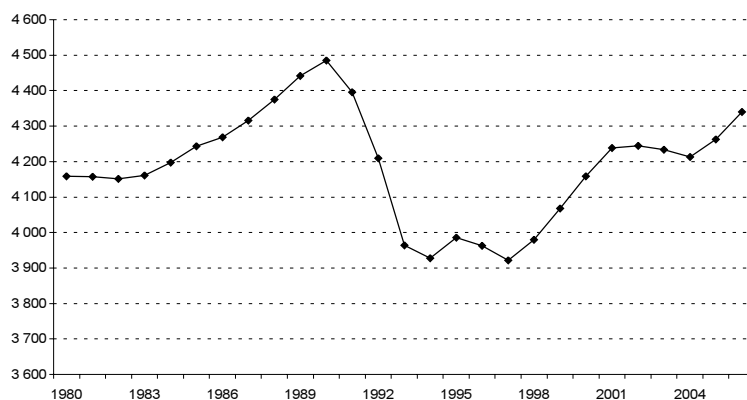
sysselsatta av befolkningen mellan 20 och 64 år skulle vara 80 procent från år 2004. Figur 1.2 visar hur denna målsatta sysselsättningsgrad har utvecklats. Målet nåddes inte 2004, men med det senaste årets starka sysselsättningsökning uppgår den nu till närmare 80 procent.

Antalet sysselsatta är fortfarande inte högre än i slutet av 1980-talet. Det stora raset i antal sysselsatta i början av 1990-talet har långsamt återhämtats, se figur 1.3. Man kan också konstatera att antalet sysselsatta stagnerade i flera år efter millennieskiftet efter en viss återhämtning under andra hälften av 1990-talet.

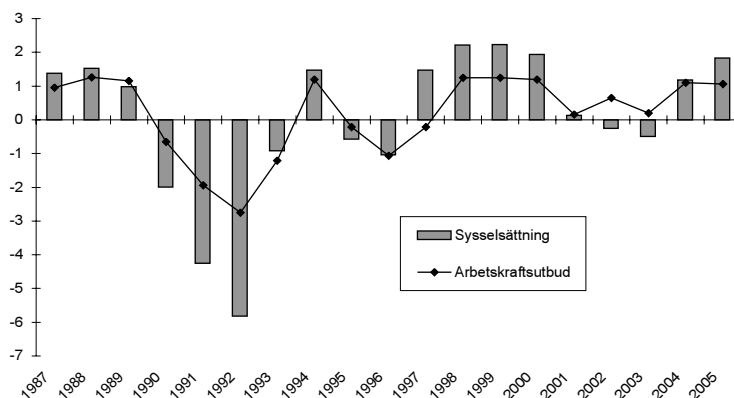
Det finns ett nära samband mellan sysselsättning och arbetsutbud (individens val av arbetstid) i den meningen att ökad sysselsättning ofta går hand i hand med ett ökat arbetsutbud, se figur 1.4. Det gäller inte minst de senaste årens utveckling. I Konjunkturrådsrapporten 2007 hävdades också att stagnationen i sysselsättningen i Sverige hade ett samband med en svag utveckling av arbetsutbudet.<sup>2</sup>

#### Minskad andel deltidsarbetande

Något som inte kan utläsas av sysselsättningsgraden är hur många som arbetar heltid och deltid. För att räknas som sysselsatt räcker det nämligen med att arbeta en timme under en mätvecka. Det kan därför vara av intresse att undersöka hur stor andel av den totala arbetskraften som är deltidsarbetande. Det är inte självklart hur deltidsarbete ska



Figur 1.3 Antal sysselsatta i åldern 16–64 år (1000-tal).  
Källa: AKU (2007).



Figur 1.4 Tillväxt av sysselsättning och arbetskraftsutbud (procent).

Källa: AKU (2007).

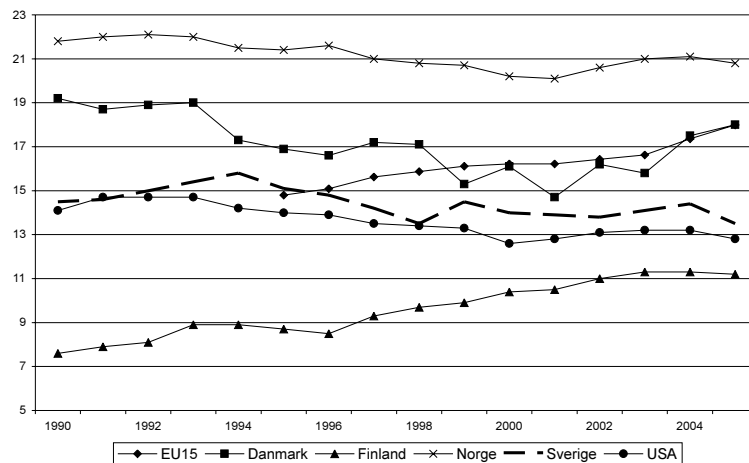
avgränsas, men OECD brukar använda en definition där personer som arbetar mindre än 30 timmar per vecka klassificeras som deltidsarbetande.

Figur 1.5 visar att andelen deltidsarbetande i Sverige var 13–16 procent 1990–2005. Sett över hela tidsperioden så skedde en trendmässig minskning av andelen deltidsarbetande i Sverige. Finland hade den lägsta deltidsandelen, men samtidigt den kraftigaste trendmässiga ökningen under perioden. Den högsta andelen deltidsarbetande hade Norge med 21 procent. I USA var andelen deltidsarbetande något lägre än i Sverige. Utvecklingen i EU15 har varit den motsatta jämfört med Sverige och USA. Andelen deltidsarbetande har ökat från 15 till 18 procent.

Deltidsarbete kan vara ett sätt att uppnå en bra balans mellan arbetsliv och privatliv. Det är dock inte alltid som deltidsarbete är ett val. Det finns undersökningar som visar att det inte är ovanligt att deltidsarbetande ofta skulle vilja arbeta heltid. Det är inte heller ovanligt att deltidsanställda har betydligt sämre timlön än heltidsanställda.

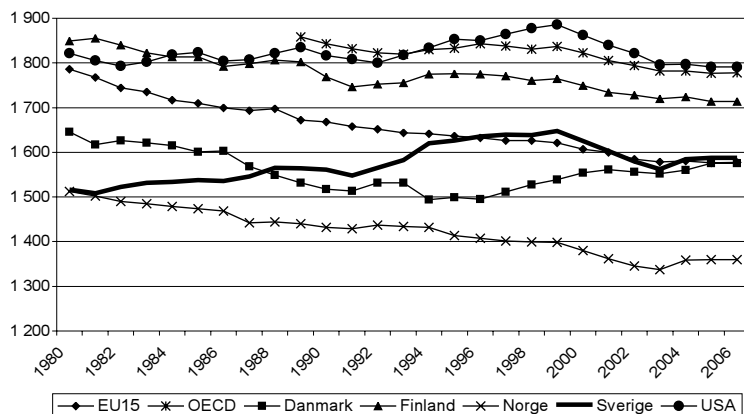
#### Lågt antal arbetade timmar per sysselsatt

Sverige och de övriga skandinaviska länderna kännetecknas av att antalet arbetade timmar per sysselsatt är lågt i jämförelse med vad som är fallet i många andra länder.



Figur 1.5 Andelen deltidsarbetande i EU15, Danmark, Finland, Norge, Sverige och USA 1990–2005 (procent).  
Källa: ILO (2007).

Figur 1.6 visar antalet arbetade timmar per sysselsatt person i EU15, OECD, USA och de skandinaviska länderna 1980–2006. Antalet arbetade timmar i Sverige ökade från ca 1 500 timmar per år och person i början av 1980-talet till ca 1 600 timmar per år 2006. USA och Finland var de länder där de sysselsatta arbetade mest. I USA var antalet arbe-



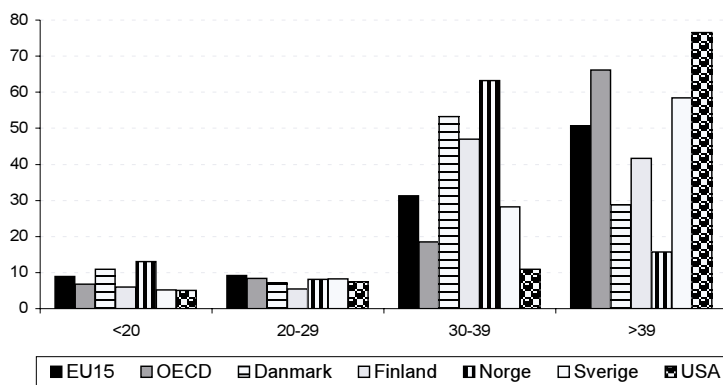
Figur 1.6 Antalet arbetade timmar per sysselsatt och år i EU15, OECD, Danmark, Finland, Norge, Sverige och USA 1980–2006.  
Källa: EU KLEMS (2007).

tade timmar per sysselsatt och år omkring 1 800 timmar fram till början av 1990-talet, för att sedan stiga till nästan 1 900 timmar år 2000. Därefter har det skett en minskning och mot slutet av perioden ligger arbetstiden strax under 1 800 timmar. Under början av 2000-talet skedde dock en minskning till 1 800 timmar per person och år. Således arbetade den genomsnittlige amerikanen ungefär 200 timmar mer per år (motsvarande 5 arbetsveckor) jämfört med den genomsnittlige svensken.

Det genomsnittliga antalet arbetade timmar inom OECD var betydligt högre än genomsnittet inom EU. Således arbetade den genomsnittlige svensken färre antal timmar än genomsnittet för OECD och ungefär lika mycket som genomsnittet inom EU under 2000-talet. Minst av alla, bland de undersökta länderna, arbetade norrmännen. År 1980 var antalet arbetade timmar per sysselsatt lika i Sverige och Norge, men år 2006 arbetade den genomsnittlige svensken 200 timmar mer än den genomsnittlige norrmannen.

Av figur 1.7 framgår att ungefär en lika stor andel av de anställda i de redovisade länderna arbetade mindre än 20 timmar per vecka och mellan 20–29 timmar per vecka. Norge har högst andel anställda som arbetar mindre än 20 timmar.

De stora skillnaderna finns i kategorierna 30–39 timmar och fler än 39 timmar. USA har den högsta andelen anställda, närmare 75 procent, som arbetade mer än 39 timmar. I Sverige är motsvarande siffra 58 procent, medan den är ungefär 50 procent inom EU. Den svenska andelen



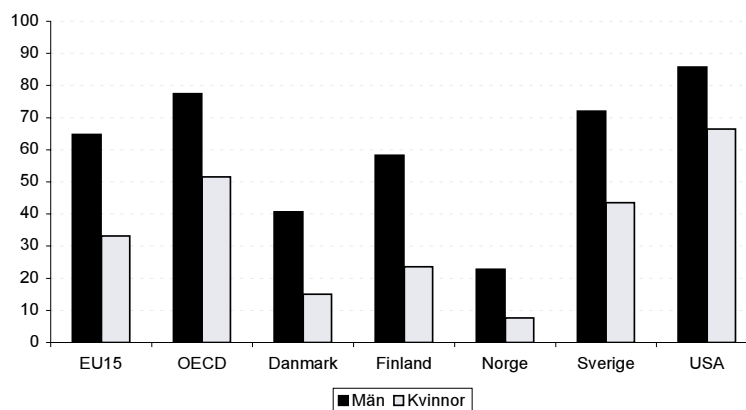
Figur 1.7 Andelen anställda fördelat över hur många timmar per vecka de arbetar i EU15, OECD, Danmark, Finland, Norge, Sverige och USA år 2006 (procent). Källa: ILO (2007).

är dock betydligt högre än i andra skandinaviska länder. I Finland arbetade endast 42 procent av de anställda mer än 39 timmar och i Norge är andelen så låg som 15 procent.

Figur 1.8 visar andelen anställda som arbetade mer än 39 timmar fördelat på kön år 2006. Kvinnor arbetade mer än 39 timmar i betydligt större utsträckning i OECD-länder utanför EU15. Den minsta procentuella skillnaden mellan könen finns i USA där 86 procent av männen och 67 procent av kvinnorna arbetade mer än 39 timmar i veckan. Motsvarande siffror för Sverige är 72 respektive 44 procent. I övriga skandinaviska länder är den procentuella skillnaden mellan könen betydligt större än i Sverige. I exempelvis Finland arbetade 58 procent av männen, men endast 24 procent av kvinnorna, mer än 39 timmar i veckan.

Det är viktigt att poängtera att det är svårt att korrekt uppskatta exakt hur många timmar vi arbetar i Sverige. Holmlund (2007) menar att det ibland även kan vara svårt att göra jämförelser med andra länder eftersom mätmetoderna varierar. Vanligtvis mäts den arbetade tiden i de svenska arbetskraftsundersökningarna (AKU) genom att man frågar sysselsatta personer hur mycket de faktiskt arbetar under en mätvecka samt om eventuell frånvaro och dess orsaker.

Enligt OECD finns det en risk att sjukfrånvaron i arbetskraftsundersökningar underskattas. Det gäller främst frånvaro på grund av sjukdom samt vård av sjukt barn. Därför har man från OECD:s sida publi-



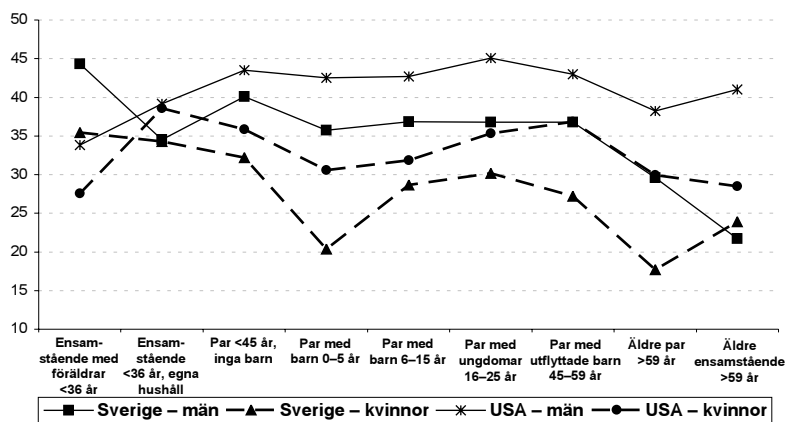
Figur 1.8 Andelen anställda som arbetar mer än 39 timmar i veckan fördelat på kön i ett antal olika länder år 2006 (procent).

Källa: ILO (2007).

cerat uppgifter om årsarbetstider där frånvarotiden på grund av sjukdom och vård av sjukt barn dubblerats. Enligt Holmlund (2007) är dessa antaganden alltför osannolika. Visserligen finns det en risk att folk medvetet underskattar sin sjukfrånvaro, men knappast sin frånvaro på grund av sjukt barn. Holmlund visar dessutom att om man istället frågar arbetsgivarna så blir skillnaderna mellan sjukfrånvaron samt frånvaro på grund av sjukt barn marginella.

Det finns även mer precisa metoder för att mäta hur mycket personer i olika länder faktiskt arbetar. Ett sätt är genom så kallade tidsanvändningsstudier. Det innebär att man exempelvis inom ett 10 minutersintervall för loggbok på hur man använder sin tid under flera dygn. Anxo m.fl. (2007) utnyttjar denna typ av data för att undersöka hur mycket olika personer arbetar beroende på vilken fas av livet de befinner sig i samt vilka familjeförhållanden de har.

Figur 1.9 visar resultaten för Sverige och USA fördelat på män och kvinnor. Av figuren framgår det att med undantag för ensamstående som bor kvar hos sina föräldrar så arbetade amerikanska män mer än svenska män. Den grupp som i genomsnitt arbetade mest i USA var



Figur 1.9 Arbetade timmar (per vecka) för grupper på arbetsmarknaden (sysselsatta) som befinner sig i olika stadier av livscykeln fördelat på män och kvinnor. Källa: Anxo m.fl. (2007).

Anm.: Data för Sverige är baserade på en tidsanvändningsstudie som gjordes av SCB mellan oktober 2000 och oktober 2001 på mer än 7 000 individer. Data för USA är baserade på en tidsanvändningsstudie som gjordes av BLS 2003 och 2004 för ett urval av mer än 33 000 individer.

gifta/samboende män som levde i ett hushåll där det fanns barn i åldern 16–25. I Sverige var det istället ensamstående som bodde kvar hemma hos sina föräldrar som arbetade mest. Det är intressant att notera att antalet genomsnittligt arbetade timmar faller kraftigt för svenska män som är äldre än 59 år. För USA minskar antalet arbetade timmar också för dessa, men inte alls lika mycket som i Sverige.

Precis som männen så arbetar amerikanska kvinnor mer än svenska kvinnor i de olika kategorierna med undantag för ensamstående som bor kvar hos sina föräldrar. Svenska kvinnor som lever i ett parförhållande och har barn i åldern 0–5 år arbetar betydligt mindre än amerikanska kvinnor i samma situation. En anledning är att man i Sverige har längre föräldraledighet än i USA. Antalet arbetade timmar ökar sedan för kvinnor när barnen blir äldre, men amerikanska kvinnor fortsätter att arbeta betydligt mer i genomsnitt. I Sverige fortsätter kvinnor som är äldre än 59 år och ensamstående att arbeta betydligt mer än kvinnor som lever i ett parförhållande.

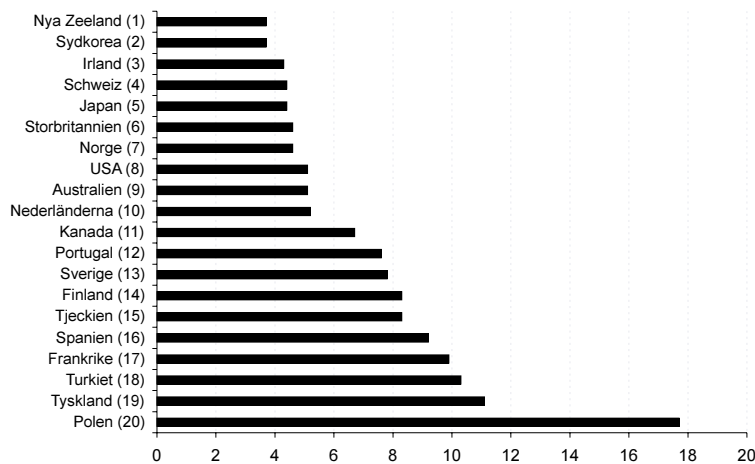
I Anxo m.fl. (2007) visas på intressanta skillnader i arbetstiden för olika utbildningsnivåer. I USA har individer med en universitetsutbildning en högre arbetstid men någon sådan utbildningseffekt på faktisk arbetstid finns inte i Sverige.

Det skall påpekas att jämförelsen avser de individer som uppger att de har ett förvärvsarbete. Detta betyder nödvändigtvis inte att de rapporterat något marknadsarbete de dagar då tidsanvändningen mätts. All frånvaro kommer att påverka tiden för arbete, semester, egen sjukdom eller vård av barn osv. Detta är fördelen med denna typ av data, till skillnad från tidigare visas nu den faktiska istället för den kontrakterade arbetstiden.

#### Fortsatt hög arbetslöshet

Figur 1.10 visar arbetslösheten (enligt ILO:s definition) i 20 OECD-länder 2005. Sverige hamnar först på 13:e plats bland dessa länder. Den svenska arbetslösheten var 8 procent, medan Nya Zeeland hade den lägsta med 4 procent och Polen den högsta med 18 procent. Sverige har gått från att i slutet av 1980-talet ha haft en mycket låg arbetslöshet till att år 2005 tillhöra genomsnittet inom OECD.

Sedan 2005 har arbetslösheten minskat i Sverige. Den var (enligt ILO:s definition) 8 procent år 2005 och uppgick till ca 6 procent i mitten av 2007.<sup>3</sup> Den starka konjunkturutvecklingen är den viktigaste förklaringen. De åtgärder som genomförts för att öka arbetskraftsutbudet



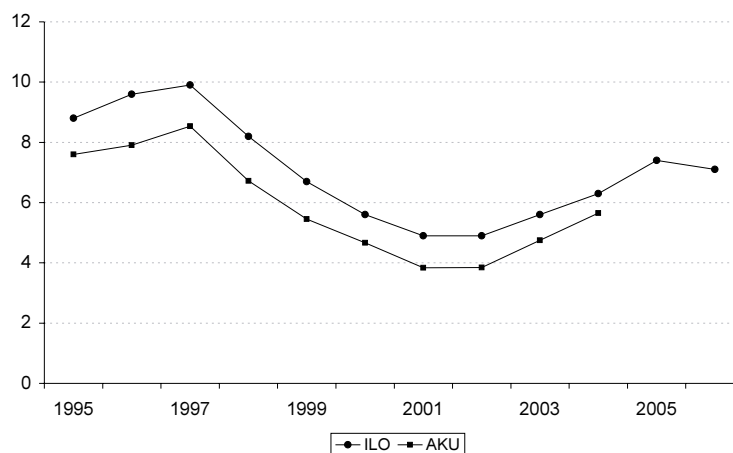
Figur 1.10 ILO-kompatibel arbetslöshet i 20 OECD-länder 2005 (procent).

Källa: ILO (2007).

och stärka incitamenten att arbeta kan också vara en bidragande faktor.

Olika länder använder olika definitioner för att mäta arbetslöshet (se appendix). Beroende på hur man exempelvis definierar vilka som ska ingå i arbetskraften så kan den uppmätta arbetslösheten variera avsevärt mellan länder.<sup>4</sup> ILO har därför tillsammans med några andra internationella organisationer (Eurostat och OECD) utvecklat ett antal kriterier som gör det möjligt att jämföra arbetslösheten mellan olika länder.

Figur 1.11 visar hur arbetslösheten enligt ILO-definitionen skiljer sig från den gamla AKU-definitionen. Det finns flera orsaker till att de två måtten skiljer sig åt. En viktig skillnad är att arbetssökande heltidsstuderande hittills inte har räknats som arbetslösa i den svenska statistiken. De heltidsstuderande som har sökt arbete har istället räknats som studerande och därmed inte ingått i arbetskraften. Beslutet om att inte inkludera arbetssökande heltidsstuderande togs 1986 och den berörda gruppen var då relativt liten. Sedan dess har denna grupp ökat avsevärt, vilket medförde att regeringen i maj 2007 beslutade att gruppen arbetssökande heltidsstuderande skulle definieras som arbetslösa (se appendix). Beslutet kommer i praktiken att vara genomfört i januari 2008. En stor andel av de heltidsstuderande som söker arbete är deltagare i arbetsmarknadspolitiska utbildningsåtgärder. År 2006 var en



Figur 1.11 Arbetslöshetsutveckling enligt den gamla AKU-definitionen samt ILO-definitionen (procent).

Källa: Eurostat (2007) och AKU (2007).

Anm.: Den viktigaste förändringen mellan den gamla AKU-definitionen och ILO-definitionen är att heltidsstuderande som aktivt söker arbete och är beredda att ta arbete definieras som arbetslösa enligt den senare definitionen. En annan viktig förändring är att ILO-definitionen baseras på åldersgruppen 15–74 år medan AKU-definitionen baseras på åldersgruppen 16–64 år.

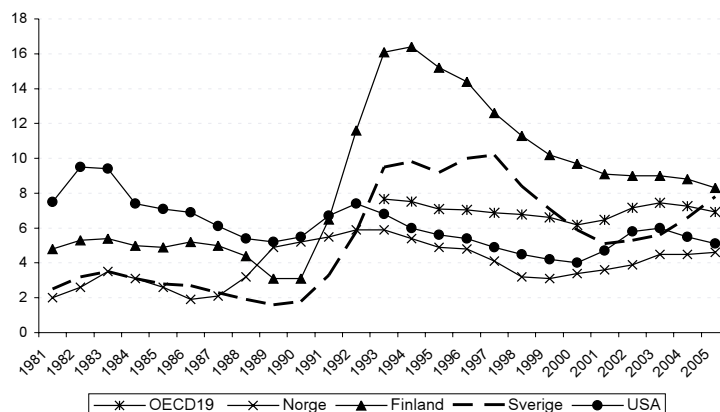
tredjedel av de heltidsstuderande som sökte arbete deltagare i utbildningsåtgärder.<sup>5</sup>

Under hela 1980-talet var den svenska arbetslösheten lägre än 4 procent, se figur 1.12. Under krisen i början av 1990-talet ökade arbetslösheten till över 10 procent, men minskade sedan mot slutet av decenniet. Under de första åren av 2000-talet ökade arbetslösheten igen för att åter minska de två senaste åren.

Arbetslösheten i Finland hade ungefär samma utveckling som i Sverige. Finland drabbades dock i högre grad av krisen i början på 1990-talet då arbetslösheten ökade från 3 till 16 procent. Medan Sverige har haft en trendmässig ökning av arbetslösheten har utvecklingen varit den motsatta i USA, där den trendmässiga arbetslösheten minskat sedan 1980-talet.

### Hög ungdomsarbetslöshet

När det gäller ungdomsarbetslöshet hamnar Sverige på en 25:e plats i jämförelse med de flesta OECD-länder. Ungdomsarbetslöshet definie-



Figur 1.12 Arbetslöshet i OECD19, Finland, Norge, Sverige och USA 1981–2005 (procent).

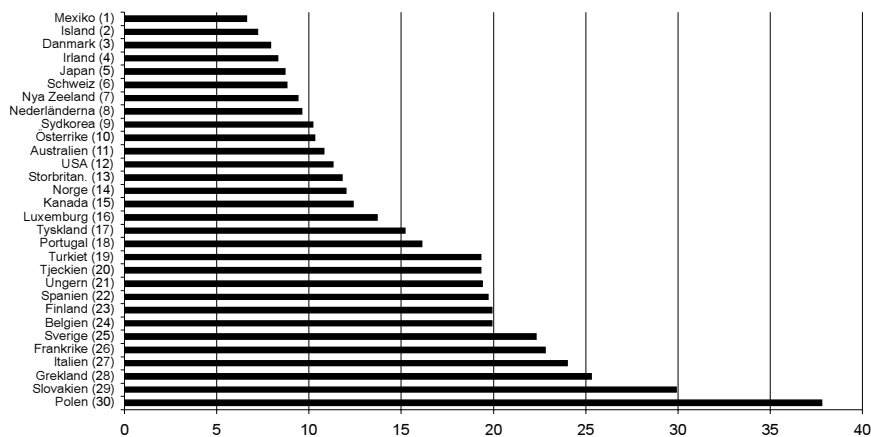
Källa: ILO (2007).

Anm.: Arbetslöshetsdata baserad på ILO-kriterierna för Danmark och EU15 saknas.

Följande länder ingår i OECD19: Australien, Finland, Frankrike, Irland, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Sydkorea, Tjeckien, Turkiet, Tyskland och USA.

ras som personer som ingår i arbetskraften, men som saknar arbete och som är 15–24 år. Den svenska ungdomsarbetslösheten var 22 procent år 2005. Det är också intressant att notera att Danmark hamnar på 3:e plats inom OECD, med en ungdomsarbetslöshet på 8 procent.

Det kan finnas flera orsaker till att Sverige har så pass hög ungdomsarbetslöshet jämfört med andra OECD-länder. En möjlig förklaring är att en hög andel av ungdomarna utbildar sig. Arbets sökande heltidsstudier under 25 år klassificeras som arbetslösa. Det kan dock inte vara hela förklaringen till varför ungdomsarbetslösheten är nästan tre gånger så hög jämfört med Danmark. Ytterligare en möjlig förklaring är att den svenska arbetsmarknadens institutioner gör det svårt för unga att ta sig in på arbetsmarknaden. I Sverige är det svårt att säga upp personer om inte arbetsbrist råder. Det innebär att tidigare erfarenhet blir ett viktigt signalvärde på arbetsmarknaden. Arbetsgivare väljer därför att i högre utsträckning satsa på personer med erfarenhet, vilket drabbar de unga. I Danmark är det enklare att säga upp personer, vilket gör att det är mindre riskfyllt att anställa personer utan tidigare erfarenhet.



Figur 1.13 Ungdomsarbetslöshet i samtliga OECD-länder 2005 (procent).

Källa: ILO (2007).

### Stort utanförskap

Ett viktigt mål för sysselsättningspolitiken är att minska det som kallas för utanförskap. Den arbetsföra befolkningen, dvs. personer i åldern 16–64 år, är cirka 5,8 miljoner personer. Av dessa ingår 4,5 miljoner i arbetskraften, vilket innebär att de är sysselsatta eller arbetslösa som söker arbete. Antalet personer som av olika skäl står utanför arbetskraften är således cirka 1,3 miljoner. En hel del av dem är studerande, framförallt i de yngre åldersgrupperna, men det är bland dessa 1,3 miljoner som mycket av utanförskapet finns.

Ett problem med begreppet ”utanförskap” är att det är odefinierat. En tänkbar definition är att personer som av olika anledningar står utanför arbetsmarknaden eller som har någon form av lönesubvention anses befinna sig i utanförskap. Det innebär dock att personer som faktiskt befinner sig på arbetsmarknaden med någon typ av lönesubvention, till exempel anställningsstöd, ingår i utanförskapet trots att åtminstone syftet med subventionen är att erbjuda en väg ut ur utanförskapet. Ett annat exempel är att personer som arbetar på Samhall skulle befinna sig i utanförskapet trots att lönebidragen faktiskt är det som ger dem en plats på arbetsmarknaden. Däremot skulle personer som arbetar inom sektorn för hushållsnära tjänster räknas som fullt sysselsatta trots att dessa arbeten numera är subventionerade via avdragsmöjligheter för dem som köper tjänsterna.

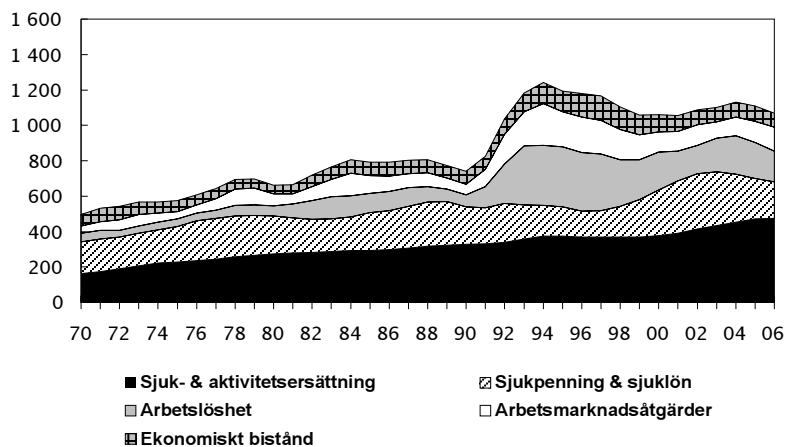
Det är svårt att precisera vilka arbetstillfällen som egentligen är lönesubventionerade. Hur ska man till exempel se på selektiva nedsättningar av arbetsgivaravgifter för vissa branscher eller kategorier av personer i sammanhanget? Man bör därför ha ett något snävare mått på utanförskap. Ett sätt är att nöja sig med att definiera utanförskapet som de personer som skulle kunna ta ett jobb, men som av olika anledningar befinner sig utanför arbetsmarknaden. Det är dock inte uppenbart att alla personer som befinner sig utanför arbetsmarknaden vill eller kan arbeta.

Det är dock rimligt att personer som är arbetslösa bör inkluderas i begreppet utanförskap. De är en del av arbetskraften och skulle kunna ta ett arbete. Mer komplicerat blir det när man ska avgöra vilka grupper som borde ingå i utanförskapet, men som inte räknas till arbetskraften. Hit hör bl.a. personer med sjuk- och aktivitetsersättning, hemarbetande och värnpliktiga. Självklart bör vissa grupper så som värnpliktiga inte räknas till utanförskapet eftersom de inte under sin tjänstgöring har någon möjlighet att ta något annat arbete. Vidare är det svårt att avgöra hur stor andel av dem som exempelvis uppbär sjuk- och aktivitetsersättning som faktiskt skulle kunna ta ett arbete.

En övre gräns för utanförskapet ges dock av antalet personer som försörjs med olika typer av sociala ersättningar. Eftersom personer oftast inte får bidrag under ett helt år utan under kortare perioder använder man sig av så kallade helårsekvivalenter för att mäta antalet sådana personer. En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs med full ersättning ett helt år. Figur 1.14 visar antalet helårsekvivalenter i olika ersättningssystem baserat på finansdepartementets beräkningar.<sup>6</sup>

Över hela perioden 1970 till 2006 skedde en trendmässig ökning av antalet bidragsförsörjda personer. Under krisen i början av 1990-talet ökade de markant genom att framförallt arbetslösheten ökade. Antalet bidragsförsörjda uppgick då till fler än 1,2 miljoner personer. Arbetslöshetsstödet minskade dock i början av 2000-talet. Istället ökade sjukpenningen och sjuklönen samt sjuk- och aktivitetsersättningen. Även personer med ekonomiskt bistånd (socialbidrag) ökade under 1990-talet, men har minskat under 2000-talet.

Figur 1.14 visar att antalet bidragsförsörjda har fördubblats sedan början av 1970-talet, även om utvecklingen bör tolkas med viss försiktighet. Regler för vilka kriterier som ska gälla för att erhålla olika ersättningar förändras över tiden och det är framförallt inte säkert att



Figur 1.14 Antal helårsekvivalenter i olika ersättningssystem 1970–2006 (tusental personer).

Källa: Budgetpropositionen (2007).

de tillämpas på samma sätt under långa tidsperioder. I vilket fall som helst ger antalet bidragsförsörjda bara en övre gräns för vad som rimligen kan ses som ett utanförskap på arbetsmarknaden. Alla personer som erhåller dessa typer av ersättningar kan faktiskt inte förväntas kunna återgå till ett arbete. Ersättningarna är till för personer som av olika anledningar inte kan arbeta. Det är dock naturligtvis önskvärt att personer som erhåller dessa typer av ersättningar så snart som möjligt kan återgå i arbete.

I kapitel 2 analyserar vi effekterna av jobbskatteavdraget. Analysen bygger på individer i åldern 16–67 som klassificeras antingen som pensionärer (under 68 år), förtidspensionärer (sjuk/aktivitetsersättning), arbetslösa, långtidssjuka, sysselsatta och övriga (hemarbetande). Denna indelning baseras på inkomstkällan. De som huvudsakligen har inkomst från förvärvsarbete klassas som sysselsatta. De som har arbetslöshetsersättning klassas som arbetslösa osv. Gruppen övriga är de som varken har arbetsinkomst eller någon bidragsform som huvudsaklig inkomstkälla.

I tabell 1.1 har vi sammanställt en del information för att kunna förstå hur dessa grupper skiljer sig åt med tanke på egenskaper som påverkar sannolikheten att få ett förvärvsarbete. Den genomsnittliga disponibla inkomsten för alla är 348 706 kronor för hushållet respektive

194 574 kronor för individen. Naturligtvis ligger gruppen sysselsatta över denna nivå, men de som har högst disponibel inkomst är pensionärer. Det kan förefalla lite märkligt men vi får komma ihåg att vi enbart beaktar de som är 67 år eller yngre. Dessutom har denna grupp betydligt högre kapitalinkomster, som synes ingår även underskott av kapital och som väntat har pensionärer lägre lån. Lägst inkomster har studenter och de i gruppen övriga.

Ekonomisk utsatthet visar sig även i andelen med socialbidrag och denna varierar kraftigt över grupperna; lägst för sysselsatta och pensionärer och högst för studenter och övriga. Som väntat är det en betydligt större andel kvinnor som är föräldralediga (90 procent), men även bland studenter och långtidssjuka utgör kvinnorna en majoritet.

Det är stora skillnader i utbildningsnivån mellan de olika grupperna. Den största andelen där den högsta utbildningen är enbart grundskola är förtidspensionärer (42 procent) samt gruppen övriga (38 procent). Enbart fem procent av förtidspensionärerna har en universitetsutbildning, andelen är även låg för arbetslösa, övriga och långtidssjuka. Den låga andelen för studenter ska enbart ses som att de inte hunnit med en examen än. Frånsett ålderspensionärer så har förtidspensionärer, gruppen övriga och långtidssjuka en ålder över medelåldern för hela urvalet.

Av urvalet är 86 procent födda i Sverige, men andelen är lägre för studenter, förtidspensionärer, arbetslösa och framförallt för gruppen övriga. Av gruppen övriga, dvs. de som saknar en huvudsaklig inkomstkälla, är 39 procent födda utomlands.

Den till antalet största gruppen i det s.k. utanförskapet utgörs av gruppen övriga. Vilka är det som ingår i denna grupp? Det framgår av tabellen att hälften är samboende (4 226). Av dessa bor 1 188 i ett hushåll där hushållets inkomst överstiger 300 000 och 66 procent av dessa är kvinnor. Vi skulle möjligen betrakta dessa som hemmafruar, men det finns i så fall även 34 procent hemmamän. Av dessa kvinnor är hela 70 procent utlandsfödda jämfört med 63 procent för männen. Denna grupp har även en betydligt högre ålder än för hela urvalet, 51 för kvinnorna och 55 för männen.

För de i gruppen övriga som är ensamstående är andelen med socialbidrag mycket hög, 31 procent för kvinnor och 26 procent för män. Männen har den lägsta disponibla inkomsten, enbart ca 70 000 kronor, jämfört med närmare 100 000 kronor för kvinnorna. Då andelen med barn är relativt hög för kvinnorna (34 procent) så innehåller den-

Tabell 1.1 En indelning av urvalet i sysselsatta och de som saknar sysselsättning.

	Alla	Pensionär	Student	Förtids- pension	Föräldra- ledig	Arbets- lös	Övrig	Lång- tids- sjuk	Syssel- satt
Disponibel inkomst familj	348 706	395 975	142 700	233 879	360 524	269 912	186 154	310 183	380 552
Disponibel inkomst individ	194 574	257 859	85 716	129 476	155 226	155 970	77 982	175 026	213 417
Timlön	146	155	119	132	136	136	133	136	150
Inkomst av kapital	-3 841	40 648	865	-612	-12 094	-3 340	9 834	-3 112	-6 541
Socialbidrag, 1=ja	0,02	0,00	0,14	0,02	0,01	0,03	0,19	0,02	0,00
Socialbidrag	1 286	42	6 494	1 098	309	1 037	15 939	891	152
Man=1	0,47	0,73	0,36	0,42	0,10	0,54	0,47	0,39	0,48
Ensamstående	0,34	0,35	0,73	0,52	0,11	0,46	0,49	0,42	0,30
Antal barn	1,01	0,07	0,79	0,42	2,14	1,03	0,83	1,03	1,09
Utbildning									
Grundskola	0,17	0,26	0,19	0,42	0,09	0,20	0,38	0,22	0,12
Gymnasium	0,63	0,55	0,75	0,53	0,59	0,70	0,51	0,67	0,64
Universitet	0,20	0,20	0,06	0,05	0,32	0,10	0,11	0,11	0,23
Född i Sverige	0,86	0,92	0,73	0,76	0,87	0,79	0,61	0,82	0,89
Ålder	45	64	28	53	33	42	47	46	45
Region									
Stor stad	0,33	0,38	0,41	0,31	0,43	0,30	0,41	0,30	0,32
Mellanstor stad	0,41	0,38	0,45	0,40	0,34	0,43	0,35	0,42	0,41
Övrigt	0,26	0,24	0,15	0,29	0,23	0,27	0,24	0,27	0,26
Andel	1,00	0,02	0,02	0,06	0,01	0,05	0,06	0,04	0,74
Antal	145 485	3 315	2 649	8 147	1 820	7 152	8 219	6 163	108 020

Källa: Egna beräkningar LINDA 2004.

Anm.: Timlönen är baserad på information från löneregistren. För de som ej är sysselsatta och saknar inkomstuppgift har timlönen beräknats med en löneekvation.

na grupp relativt många ensamstående mödrar, som är en grupp med ett stort bidragsberoende.

### Sysselsättningspolitiken

I början av 1990-talet övergav Sverige den väg mot full sysselsättning som trampats upp under större delen av efterkrigstiden. Den gick i första hand ut på att hålla uppe den aggregerade efterfrågan i ekonomin genom stabiliseringspolitik. Med hjälp av finanspolitik samt penning- och valutapolitik ackommoderades såväl externt som internt genererade chocker i ekonomin. Stabiliseringspolitiken var förvisso inte det enda instrumentet i den ekonomisk-politiska arsenalen. Det växte ock-

så fram en aktiv arbetsmarknadspolitik för att främja rörlighet på arbetsmarknaden och individuell kompetensutveckling. Men tonvikten i den ekonomiska politiken låg väsentligen på den makroekonomiska stabiliseringspolitiken.

Nackdelarna med den stabiliseringspolitiska ackommoderingen blev med tiden alltmer tydliga. Inflationsdrivande lönekostnadsökningar drev fram regelbundet återkommande kostnadskriser. Det ledde inte bara till hög inflation utan bidrog också till en svag produktivitetsetveckling och stagnerande reallöner. I 1991 års finansplan konstaterade den dåvarande socialdemokratiska regeringen att det i längden inte var möjligt att trygga sysselsättningen i en ekonomi med prisstegringar som är högre än i omvärlden. Regeringen menade därför att den ekonomiska politiken skulle inriktas på att varaktigt nedbringa inflationen och att denna ambition måste överordnas andra ambitioner och krav.

Samtidigt slog 90-talskrisen till med full kraft och på kort tid rasade den svenska sysselsättningen. Arbetslösheten nådde samma nivåer som i många andra europeiska länder, vilket bara några år tidigare betraktats som närmast otänkbart i Sverige. Det skulle komma att ta nästan ett decennium innan sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåerna åtminstone började närma sig nivåer som uppfattas som mer normala för svenska förhållanden.

Under denna tid kom det svenska arbetslöshetsproblemet att i likhet med den europeiska arbetslösheten att ses som ett strukturellt problem snarare än något som enbart beror på en för låg aggregerad efterfrågan i ekonomin. Det innebar också att arbetslöshetsproblematiken kom att uppfattas som mer komplex i den meningen att arbetslösheten kunde bero på en rad olika faktorer. Den kan till exempel bero på att lönebildningen inte fungerar tillräckligt väl, utan resulterar i reallönenivåer och en lönestruktur som ger arbetslöshet. Eller på att alltför många saknar den utbildning och kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Eller på att skatte- och bidragssystemen avtrubbar incitamenten till arbete.

Eftersom arbetslösheten beror på ett antal olika faktorer kan också politiken ta olika vägar beroende på vilka faktorer som anses mest angelägna att ta tag i. Ett val som alltid varit aktuellt i svensk sysselsättningspolitik har varit mellan behovet av utbildning respektive mellan den enskildes incitament till arbete.

Svensk sysselsättningspolitik har alltid innehållit en kombination av

dessa vägar och så är fortfarande fallet. Socialdemokratiska regeringar har dock ofta valt att betona utbildningsvägen till full sysselsättning. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet möttes av en massiv satsning på arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som mest var drygt fem procent av arbetskraften i något slag av arbetsmarknadspolitiskt program. Detta följdes senare av mer renodlade utbildningsinsatser i form av Kunskapslyftet som syftade till att ge vuxna arbetslösa gymnasiekompetens och till en kraftig utbyggnad av högskolan.

Socialdemokratiska regeringar har inte varit främmande för att vässa incitamenten till arbete genom uppstramningar av transfereringssystemen, inklusive arbetslöshetsförsäkringen, eller genom inkomstskattesänkningar. Men det har aldrig varit huvudspåret i sysselsättningspolitiken på samma sätt som för den nuvarande regeringen. Skattesänkningar i form av jobbskatteavdrag och lägre ersättningsnivåer, inte minst i arbetslöshetsförsäkringen, samt anställningsstöd som främjar incitamenten att anställa är grundbultar i den nuvarande sysselsättningspolitiken. Samtidigt minskar antalet personer i arbetsmarknadsutbildning och i praktikåtgärder.

Den regering som tillträdde hösten 2006 gick till val på ett tydligt vägval för sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken. Efter drygt ett år är stora delar genomförda eller på väg att genomföras. Politiken karaktäriseras av följande huvuddrag:

- Jobbskatteavdrag för ökat arbetsutbud.
- Uppstramning av arbetslöshetsförsäkringen.
- Riktade subventioner till särskilda grupper i form av olika former av anställningsstöd och nedsättning av arbetsgivaravgifter.
- Riktade subventioner till vissa branscher i form av lägre arbetsgivaravgifter eller skattereduktioner.
- Stöd åt personer som är sjukskrivna, men vill tillbaka i arbete.

Jobbskatteavdraget genomförs i två steg. Det första steget infördes den 1 januari 2007 och innebär en skattesänkning på närmare 40 miljarder kronor medan det andra steget som planeras för 2008 motsvarar en sänkning på ca 11 miljarder kronor. Syftet är att göra det mer lönsamt att arbeta. Det blir också mer lönsamt för personer som i dagsläget är arbetslösa eller utanför arbetskraften att arbeta. För de flesta inkomstgrupper medför avdraget att det blir ca 1 000 kronor i lägre skatt varje månad.

Ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen har stramats upp för att öka incitamenten för arbetslösa att söka jobb. Ersättningen får som mest utgöra 80 procent av medlemmens tidigare lön, dock maximalt 680 kronor per dag. Från dag 201 blir ersättningen 70 procent av den tidigare inkomsten, men fortfarande maximalt 680 kronor. Dessutom har nya regler för deltidsarbetslöshet införts som innebär att antalet ersättningsdagar som kan användas vid deltidsarbetslöshet begränsas till 75 ersättningsdagar jämfört med 300 tidigare. Ytterligare två karensdagar införs också i arbetslöshetsförsäkringen.

Utöver de sänkta ersättningsnivåerna i a-kassan kommer avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen att tydligare kopplas till utgifterna. Arbetslöshetsavgiften ska motsvara 33 procent av arbetslöshetskassans utbetalningar av inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Avgiften kommer således att bli lägre i kassor med låga utbetalningar än i kassor med höga. Syftet är att skapa ett tydligare samband mellan avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten. Det innebär i praktiken att avgiften antingen höjs eller sänks beroende på om arbetslösheten ökar eller minskar.

Riktade subventioner till vissa grupper sker främst genom införandet av så kallade nystartsjobb. Nystartsjobben innebär en skattelättnad motsvarande full arbetsgivaravgift för personer som under mer än ett år varit arbetslösa, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program, haft skyddat arbete på Samhall eller haft sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning. Stödet utbetalas under lika lång tid som den som anställs har varit arbetslös. Nystartsjobben kommer framöver att utvidgas till den offentliga sektorn, vilket man hoppas kommer leda till förbättrade möjligheter för långtidsfrånvarande kvinnor att kunna få ett jobb.

En skattereduktion för hushållsnära tjänster infördes den 1 juli 2007. De nya reglerna gäller fysiska personers köp av hushållstjänster, men inte när en fysisk person får en löneförmån i form av skattepliktiga hushållstjänster av arbetsgivaren. En utredning har även tillsatts för att undersöka möjliga modeller för att förenkla systemet med skattelättnad för hushållstjänster. Meningen är att konsumenten direkt ska kunna tillgodogöra sig det lägre priset i stället för att få en skattereduktion i efterhand.

Regeringen har också föreslagit att socialavgifterna ska sänkas i ett antal tjänstebranscher, företrädesvis för sådana tjänster som i förhållandevis stor utsträckning kan ersättas av hemarbete och svartarbete.

Det handlar om restauranger, bilverkstäder, taxi, frisörer m.m. Sänkningen är drygt 20 procentenheter och ska gälla från halvårsskiftet 2008 förutsatt att EU-kommissionen inte anser att de strider mot EU:s statsstödsregler.

Sjukfrånvaron ska minskas genom en ambitiös rehabiliteringsplan. En rehabiliteringskedja med fasta hållpunkter för prövningen av arbetsförmågan under sjukskrivningstiden införs. Exempelvis ska det senast efter tre månaders sjukfrånvaro prövas om den försäkrade kan utföra andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren än sina vanliga. Den som efter 18 månaders sjukfrånvaro har en arbetsförmåga, men ännu inte kunnat återgå till arbete eller deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska kunna erbjudas varaktigt samhällsnyttig sysselsättning.

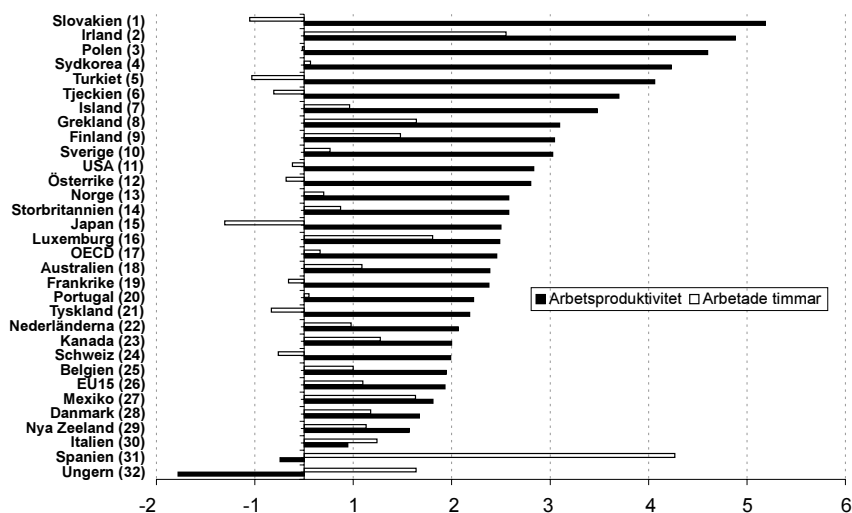
### **Produktivitetstillväxt och arbetsmarknad**

BNP-tillväxt kan delas upp i ökning av arbetsutbudet, dvs. hur många timmar man arbetar och arbetsproduktiviteten, dvs. hur effektivt man arbetar. Enligt OECD (2007) svarade arbetsproduktiviteten för minst hälften och ofta betydligt mer av BNP-tillväxten i de flesta OECD-länderna under 1990-talet.

Figur 1.15 visar att det i alla länder utom Spanien och Ungern har varit arbetsproduktiviteten snarare än ökningen av antalet arbetade timmar per capita som har drivit BNP-tillväxten. I Spanien har arbetsproduktiviteten varit negativ, men där har en ökning av de arbetade timmarna med över 4 procent årligen ändå lett till en stark BNP-tillväxt.

Sverige hade den 10:e högsta arbetsproduktivitetstillväxten inom OECD med 2,5 procent per år. Den årliga ökningen i antalet arbetade timmar per person var dock endast 0,3 procent. Det var betydligt lägre än i exempelvis Finland där den årliga ökningen i antalet arbetade timmar per invånare var 1 procent. I Sverige stod således arbetsproduktivitetstillväxten för mer än 90 procent av den totala BNP-tillväxten 1995–2006. Det senaste året har dock produktivitetstillväxten i Sverige mattats av rejält samtidigt som sysselsättningen ökat kraftigt.

OECD (2007) finner ett negativt samband mellan arbetsproduktivitetstillväxt och ökningen i arbetade timmar per capita. Detta samband verkar dessutom vara ett långsiktigt fenomen som består över en konjunkturcykel. Enligt OECD (2007) finns det flera förklaringar till detta. En orsak är att en ökning i antalet arbetade timmar ofta beror på



Figur 1.15 Årlig förändring i arbetsproduktivitet och arbetade timmar i OECD-länderna 1995–2006 (procent).

Källa: GGDC (2007).

Anm.: Förändringen i arbetade timmar mäts per capita.

att fler personer med en genomsnittligt lägre produktivitet kommer in på arbetsmarknaden. Detta sänker den genomsnittliga produktivitetstillväxten. Om antalet arbetade timmar per invånare ökar på grund av ett ökat arbetsutbud så är det sannolikt att arbetsintensiv produktion med låg produktivitet ökar, vilket leder till lägre genomsnittlig arbetsproduktivitetstillväxt. Ytterligare en möjlig förklaring är att avtagande skalavkastning på ökad arbetsinsats leder till att den marginella effekten av ökat antal arbetade timmar blir liten.

Det finns flera studier som visar att policyreformer som syftar till att öka arbetsutbudet, dvs. arbetade timmar per capita, har en mindre än proportionerlig effekt på BNP per capita eftersom de också leder till lägre arbetsproduktivitet.<sup>7</sup> Man bör dock understryka att det finns länder som exempelvis Irland som har haft en mycket hög arbetsproduktivitetstillväxt trots att antalet arbetade timmar per capita också har ökat markant.

Vår analys i kommande kapitel pekar på att den nuvarande sysselsättningspolitiken leder till ett högre arbetsutbud och en ökad sysselsättning. Det kommer att ha en positiv effekt på tillväxten av BNP per

capita. Det finns dock en risk att ett ökat arbetsutbud har en hämmande effekt på produktivitetstillväxten.

En fråga är hur stor den hämmande effekten skulle kunna vara. McGuckin och van Ark (2004), finner att en 1-procentig ökning av sysselsättningsgraden leder till en hämmande effekt på 0,3 procentenheter av produktivitetstillväxten på kort sikt. På fem års sikt så försvinner effekten. Dew Becker och Gordon (2006) finner också att en ökning av sysselsättningsgraden leder till lägre produktivitetstillväxt. McGuckin och van Ark (2004) finner däremot att en ökning i sysselsättningsgraden ofta leder till ökad BNP per capita.

Det är möjligt att de svenska arbetsmarknadsreformerna visserligen leder till fler arbetade timmar, men också en något lägre produktivitetstillväxt eftersom personer med en genomsnittligt lägre utbildningsnivå kommer ut på arbetsmarknaden. På längre sikt är det dock snarare teknisk utveckling, utbildning och väl fungerande institutioner, inte minst marknader, som är avgörande för produktivitetstillväxten.

### Sammanfattning och slutsatser

Rapporten består av tre delar. I den första – kapitel 2 – analyseras vilka konsekvenser sysselsättningspolitiken kan förväntas ha för människors disponibla inkomster och arbetsutbud. Den andra delen – kapitel 3 – analyserar om, och i så fall hur, ett högre arbetsutbud kan absorberas av en ökad arbetskraftsefterfrågan medan den tredje delen – kapitel 4 – diskuterar arbetsrättens betydelse i detta sammanhang.

#### Effekter av jobbskatteavdraget

Regeringen har föreslagit och genomfört en rad ändringar i skatte- och bidragssystemen. Det s.k. jobbskatteavdraget och den sänkta arbetslöshetsersättningen är viktigast när det gäller potentiella effekter på arbetsutbudet. Förändringarna i skatte- och bidragssystemen ökar lönsamheten av att arbeta. När man tar hänsyn till hushållens möjligheter att anpassa sitt arbetsutbud så är det sannolikt att detta leder till ett ökat arbetsutbud och i förlängningen till en ökad sysselsättning. Våra beräkningar pekar på en ökning av antalet arbetade timmar med närmare 2 procent. Bland dem med lägre inkomster är arbetsutbudseffekten kraftig, antalet arbetade timmar ökar med cirka 16 procent. Det ökade arbetsutbudet är främst ett resultat av en högre förvärvsfrekvens bland dem med lägst inkomster.

Hushållens disponibla inkomster ökar markant med cirka 5 procent som ett resultat av skattesänkningarna och det högre arbetsutbudet. Åtgärderna förefaller också kunna leda till en utjämning av inkomstskillnaderna, liksom av skillnaderna mellan mäns och kvinnors arbetstid och inkomster. De disponibla inkomsterna ökar relativt sett mer i de lägre inkomstgrupperna jämfört med de högre.

Samtidigt har den valda utformningen av jobbskatteavdraget en del nackdelar. Avdraget trappas inte av vid högre inkomster. På så sätt undviker man negativa marginaleffekter av avtrappningen. Det innebär att personer i högre inkomstskikt får högre disponibla inkomster samtidigt som deras marginalsatt är oförändrad. Individer med högre inkomster kommer därför att ha en oförändrad eller till och med något lägre arbetstid. Skattesänkningen har enbart en inkomsteffekt i dessa grupper. Då höga inkomster även genererar stora skatteintäkter bidrar detta till att reformen är kostsam.

#### Alternativ till jobbskatteavdraget

Är jobbskatteavdraget den bästa konstruktionen eller finns det alternativ som ger både högre arbetsutbud och välfärd? Som en jämförelse med de beslutade reformerna analyserar vi några alternativa utformningar av en sänkt inkomstskatt. Det första alternativet är en proportionell inkomstskatt motsvarande dagens genomsnittliga kommunalskatt och utan något grund- eller jobbskatteavdrag. Det andra alternativet är dagens kommunalskatt kombinerad med en statlig skatt på 20 procent som utgår först vid den övre skiktgränsen. Jämfört med dagens inkomstskattesystem försvinner således den statliga inkomstskatten på 20 procent upp till den övre skiktgränsen och därefter är den statliga skatten 20 procent i stället för 25 procent. Dessutom innehåller detta alternativ ett förvärvsavdrag.

Den proportionella skatten ger en mindre ökning av disponibla inkomster jämfört med regeringens jobbskatteavdrag, men däremot ett högre arbetsutbud. Återigen blir det en stor ökning av arbetsutbudet i den lägre inkomstgruppen. Men nu blir det också en ökning vid högre inkomster i stället för oförändrad eller minskad arbetstid. Det illustrerar den förväntade effekten av slopad statlig inkomstskatt. För höginkomsttagarna medför de lägre marginaleffekterna att substitutionseffekten dominerar över inkomsteffekten, vilket leder till en ökad arbetstid. Samtidigt är skatteintäkterna från den högsta inkomstgruppen betydligt större än för låginkomsttagarna. Även om den totala arbets-

utbudseffekten inte är så mycket större i alternativet med en proportionell skatt så är den det för individer med högre inkomster, vilket leder till dramatiska effekter på skatteintäkterna, som faktiskt ökar något i detta alternativ.

Den proportionella inkomstskatten leder dock till ökade inkomstskillnader i en utsträckning som inte torde vara politiskt möjligt eller önskvärt. Därför är det andra alternativet för inkomstskatten utformat med ett inslag av progressivitet. Arbetsutbudet ökar mer än i alternativet med enbart en proportionell skatt. Ökningen är nämligen betydligt större i låginkomstgruppen eftersom förvärvsvillkoret nu minskar ersättningsgraden. Däremot är arbetsutbudseffekten mindre i höginkomstgruppen då den statliga skatten skapar marginaleffekter. Om vi jämför detta alternativ med regeringens reform så ger det en något lägre disponibel inkomst och en större inkomstspridning, men samtidigt ett högre arbetsutbud och betydligt högre skatteintäkter. Med andra ord skulle det finnas utrymme för ytterligare skattesänkningar, alternativt ökade offentliga utgifter.

Ett tredje alternativ, som ur fördelningsperspektiv kan vara tilltalande, vore att enbart rikta jobbskatteavdraget till dem med låga inkomster, dvs. att avdraget trappas ned med högre inkomster. Även med denna konstruktion minskar jobbskatteavdraget ersättningsgraden för dem med låga inkomster, vilket ger en stark stimulans till ett ökat arbetsutbud, framförallt genom en högre sysselsättningsgrad. Avtrappningen av jobbskatteavdraget läggs dock ovanpå progressiviteten hos den statliga inkomstskatten och förstärker därmed marginaleffekterna i högre inkomstskikt. Det har en negativ effekt på arbetsutbudet i dessa inkomstgrupper, vilket minskar nettoeffekten på arbetsutbudet.

Nu förordar vi inte att man överger utformningen av jobbskatteavdraget och i stället inför något i linje med de alternativ som analyserats i denna rapport. En sådan ryckighet i skattepolitiken bör undvikas och det är viktigt att principen med ett jobbskatteavdrag får etablera sig och börja göra avtryck i människors beteende. Däremot pekar vår analys på att fortsatta inkomstskattesänkningar inte bör ske som ytterligare förstärkningar av det befintliga jobbskatteavdraget utan i stället bör man prioritera lägre statlig skatt och/eller att uttaget av den skjuts högre upp i inkomstskalan. Det finns inte bara ett utanförskap på arbetsmarknaden utan även ett "innanförskap" i form av högutbildade män och kvinnor som i ett internationellt perspektiv utgör en arbetstidsreserv med relativt låg faktisk arbetstid. Om dessa grupper ska lockas att

arbets mera så behövs ett komplement till jobbskatteavdraget genom en minskad progressivitet i inkomstskatten.

### Effekter på efterfrågan av arbetskraft

Ett högre arbetsutbud kan absorberas av en motsvarande ökad efterfrågan dels genom en anpassning neråt av lönerna så att arbetsgivare blir mer benägna att anställa, dels genom ekonomisk-politiska åtgärder som medför att arbetsgivarna vid varje given lön är beredda att anställa fler.

Jobbskatteavdraget och sänkningen av arbetslöshetsförsäkringen minskar reservationslönerna. Framförallt är det jobbskatteavdraget som är betydelsefullt i det sammanhanget. Den lägre ersättningsgraden vid arbetslöshet beror till större delen på jobbskatteavdraget. Ersättningsgraden vid arbetslöshet minskar med ungefär sju procent varav ungefär en procentenhet (dvs. ca 14 procent av sänkningen av ersättningsgraden) kan hänföras till sänkningen av a-kassan. Däremot kommer förändringarna av ersättningsperiodens längd att ha betydelse eftersom sannolikheten att övergå från arbetslöshet till arbete ökar kraftigt mot slutet av ersättningsperioden.

Reallönerörligheten på den svenska arbetsmarknaden förefaller vara rätt god, i varje fall i ett internationellt perspektiv. Det talar för att de lägre reservationslönerna, tillsammans med att ett ökat arbetsutbud ökar konkurrensen om jobben, bidrar till en press neråt på reallönerna. Det främjar förstås att arbetsutbudet leder till faktisk sysselsättning. En sådan utveckling skulle något förstärka tendensen till ökad löne- och inkomstspridning det senaste decenniet. Det är också möjligt att detta understöds av att fackets förhandlingsposition försvagas om försämringen av a-kassan varaktigt minskar antalet medlemmar.

Löneeffekterna betyder inte att man kommer att få se sänkta nominallöner, de är trögrörliga. Utan det handlar om en anpassning av reallöner, vilket också betyder att det är en anpassningsprocess som tar tid. Dessutom kan anpassningen fördröjas av rådande högkonjunktur som lett till generellt höga löneökningar.

Det är också nödvändigt att efterfrågan på arbetskraft ökar. Den starka konjunkturen ger förstås ett bidrag. Den allmänna ekonomiska politikens förmåga att skapa gynnsamma betingelser för produktion och investeringar är kanske mest betydelsefull för att upprätthålla en tillräcklig hög arbetskraftsefterfrågan i förhållande till arbetsutbudet.

Sysselsättningspolitiken innehåller åtgärder som direkt syftar till att främja arbetskraftsefterfrågan, dels olika typer av anställningsstöd,

dels sänkta skatter i ett antal tjänstebranscher. Utvärderingar av tidigare anställningsstöd visar att det är en effektiv åtgärd för att personer i de grupper som stöden riktas till kommer in i arbete. Samtidigt har anställningsstöden stora undanträngningseffekter, vilket innebär att nettoeffekten på sysselsättningen blir betydligt mindre än det antal personer som får jobb via stöden.

Huvudargumentet för anställningsstöd är dock att underlätta för personer som av olika skäl har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden och inte primärt att netto skapa sysselsättning. För arbetsgivare är det ofta svårt att bedöma den potentiella produktiviteten hos dessa personer och det innebär en ökad risk vid anställningen. Anställningsstöd motverkar dessa extra anställningskostnader och ökar sannolikheten för personer som är berättigade till stöden att få jobb. När de väl fått jobb får de arbetslivserfarenhet och har möjligheter att uppdatera och utveckla kunskaper och färdigheter, dvs. att investera i sitt human kapital. Det bör leda till att deras anställningsbarhet förbättras och att de får en starkare koppling till arbetsmarknaden. Därför kan stöden bidra till att på sikt minska den strukturella arbetslösheten även om nettoeffekterna på sysselsättningen inte är så stora.

Vi vill dock peka på en risk med att i allt för stor utsträckning betona anställningsstöd i arbetsmarknadspolitiken. Om stöden inte leder till att personerna ifråga förbättrar sitt humankapital på arbetsplatsen så att de kan behålla jobbet eller få ett annat arbete till en marknadsmässig lön riskerar sysselsättningseffekterna för dessa personer att inte bli varaktiga, såvida inte subventionerna blir mer eller mindre permanenta. Eller så krävs att lönerna justeras tillräckligt mycket så att de avspeglar dessa personers faktiska produktivitet.

Risken är att detta resulterar i en "dual arbetsmarknad" där personer blir mer eller mindre permanent beroende av subventioner eller fastnar under lång tid i lågt betalda arbeten. Det finns två vägar att minska ett "utanförskap" på arbetsmarknaden. Den ena är att hjälpa personer in i jobb med hjälp subventioner som motverkar brister i deras anställningsbarhet. Den andra är att i stället försöka förbättra deras kunskaper och kompetens genom utbildningsinsatser av olika slag så att de blir anställningsbara utan subventioner. Svensk arbetsmarknadspolitik har alltid innehållit en kombination av dessa vägar och så är fortfarande fallet. Men betoningen på olika former av anställningsstöd har ökat på bekostnad av arbetsmarknadsutbildning och praktikåtgärder.

Det har funnits fog för en förändring av arbetsmarknadspolitiken med tanke på de effektivitetsbrister som flera utvärderingar av den har visat på. Men förändringen skulle också kunna innehålla satsningar på bättre utformade utbildnings- och praktikinsatser. Man kan i stället tänka sig en alternativ strategi som i större utsträckning tar sikte på att få personer som idag står utanför både arbetslivet och utbildningssektorn att komma in i yrkesutbildning eller praktik inriktad mot förväntade framtida flaskhalsområden. Dagens och morgondagens arbetsmarknad kräver återkommande vidareutbildning och kompetensutveckling. En lyckosam politik för full sysselsättning kräver att man kontinuerligt lyfter kunskapsnivån och därmed skapar förutsättningar för att den viktigaste faktorn för att nya jobb utvecklas, nämligen tillgången till en arbetskraft som har den förändringskompetens som fordras på 2000-talets arbetsmarknad.

#### Reglera arbetsrätten i kollektivavtal

Arbetsrätten bör ses tillsammans med arbetslöshetsförsäkringen och en aktiv arbetsmarknadspolitik som ett gemensamt system för inkomst- och jobbtrygghet. Arbetsrätten erbjuder ett visst skydd i befintliga arbeten. Arbetslöshetsförsäkringen ska ge en inkomsttrygghet under en omställningsperiod efter det att man blivit uppsagd från en anställning. Och en aktiv arbetsmarknadspolitik ska medverka till att personer bibehåller eller utvecklar sin anställningsbarhet, dvs. att de har de kvalifikationer som krävs för att kunna ta jobb som erbjuds på arbetsmarknaden.

I detta system är de olika komponenterna i viss mån kommunicerande kärl. En generös arbetslöshetsförsäkring och en väl utvecklad aktiv arbetsmarknadspolitik kan kompensera en svag arbetsrätt. En sådan kombination kan ge en liknande grad av inkomst- och jobbtrygghet som till exempel en mycket stark arbetsrätt kombinerad med en mindre generös arbetslöshetsförsäkring och/eller mindre av aktiv arbetsmarknadspolitik. Detta är egentligen essensen i den senaste debatten kring s.k. *flexicurity*.

I det perspektivet är det logiskt att arbetsrätten lämnas utanför reformagendan på arbetsmarknadsområdet. Man har gjort arbetslöshetsförsäkringen mindre generös och skurit ner på den traditionella aktiva arbetsmarknadspolitiken med utbildning och praktik. Att då också luckra upp arbetsrätten riskerar att alltför mycket urholka den inkomst- och jobbtrygghet som medborgarna efterfrågar.

Sverige har en av de mer strikta arbetsrätterna inom OECD. Där-  
emot tyder empirisk forskning på att de samhällsekonomiska effekter-  
na på sysselsättning och arbetslöshet är begränsade. Generellt ökar  
arbetsrättens bestämmelser både kostnaderna för nyanställningar och  
uppsägningar och har en effekt på bruttoflödena in och ut ur jobb.  
Men nettoeffekterna är små. För enskilda grupper, särskilt yngre och  
äldre, kan arbetsrätten försvåra möjligheterna att få jobb och därmed  
leda till högre arbetslöshetsnivåer.

Arbetsrättens regelverk medför dock på olika sätt kostnader för de  
enskilda företagen. Arbetsrättsliga regler innebär att arbetsgivaren  
åläggs restriktioner för beslut angående anställningar och avskedan-  
den av personal. Om dessa restriktioner är bindande innebär de – per  
definition – på olika sätt kostnader för arbetsgivaren. Frågan är vem  
som i slutänden bär dessa kostnader – företaget eller löntagarna. I en  
öppen ekonomi som den svenska där kapitalavkastningen i huvudsak  
bestäms av de internationella kapitalmarknaderna talar en del för att  
högre personalkostnader förr eller senare övervältras på löneutrym-  
met.

Det saknas empirisk evidens om detta. För att göra bättre avvägning-  
ar mellan trygghet i form av arbetsrätt och andra förmåner som lönta-  
garna vill ha, liksom för att tydliggöra bördefördelningen av kostnader-  
na, vore det bättre att arbetsrätten reglerades i kollektivavtal i stället för  
genom lagstiftning. Det skulle också skapa möjligheter till större flexibi-  
litet genom anpassning till branschspecifika förhållanden och till att  
anpassa villkoren i arbetsrätten till utvecklingen i arbetslivet.

## REFERENSER

- AKU (2007), "Arbetskraftsundersökningar", [www.scb.se](http://www.scb.se)
- Anxo, D., L. Flood, L. Mencarini, A. Pailhé, A. Solaz och M.L. Tanturri (2007), "Time  
allocation between work and family over the life-cycle: a comparative gender analysis  
of Italy, France, Sweden and the United States", Discussion Paper 3193, IZA.
- Budgetpropositionen (2007), "Inkomstfördelning och ekonomiska drivkrafter" Bilaga 3.
- Dew-Becker, I. och R.J. Gordon (2006), "The Slowdown in European Productivity  
Growth: A Tale of Tigers, Tortoises and Textbook Labor Economics", Northwestern  
University and NBER, working paper presented at the Conference on "Prospects for  
Productivity and Growth in Ireland and the Euro Area", Dublin, September.
- EU KLEMS (2007), "EU KLEMS Database", March 2007, <http://www.euklems.net>
- Eurostat (2007), "The European Union Labour Force Survey", Structural Indicators  
2007.
- Eurostat (2007), *Employment rate*, Structural indicators.
- Eurostat (2007), *Structural indicators database*, [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat)

- GGDC (2007), "The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre", Total Economy Database, January 2007.
- Holmlund, B. (2005), "Hur hög är egentligen arbetslösheten i Sverige?", *Ekonomisk Debatt*, nr 5, årg 33, s. 6–20.
- Holmlund, B. (2007), "Hur mycket arbetar vi egentligen i Sverige", *Ekonomisk Debatt*, nr 7, årg 35, s. 86–90.
- ILO (2007), "Key Indicators of the Labour Market (KILM)", 5<sup>th</sup> edition, September 2007.
- Konjunkturinstitutet (2007), "Konjunkturläget", Augusti 2007.
- Lundgren, S., H. Edquist och A. Wallgren (2007), *Tillväxt i otakt*, Konjunkturrådets rapport 2007, SNS Förlag.
- McGuckin, R. och B. van Ark (2004), "Productivity and Participation: An International Comparison", Groningen Growth and Development Centre Research Memorandum GD-78.
- OECD (2007), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.

## FOTNOTER

1. De ekonomiska indikatorer som används baseras främst på ILO (2007), men också på andra källor som exempelvis Eurostat (2007) och EU KLEMS (2007). ILO har tagit fram indikatorer för att möjliggöra internationella jämförelser av arbetsmarknaden i olika länder. I den utsträckning som det har varit möjligt har ILO försökt att harmonisera sina indikatorer trots att många olika länder exempelvis har olika mått på arbetslöshet. Den svenska utvecklingen jämförs främst med genomsnittet för EU15, OECD, USA och de övriga skandinaviska länderna.
2. Lundgren m.fl. (2007).
3. Konjunkturinstitutet (2007).
4. Holmlund (2005).
5. Konjunkturinstitutet (2007).
6. Budgetpropositionen för (2008).
7. Dew-Becker och Gordon (2006); McGuckin and van Ark (2004).

**Appendix: Mått på arbetslöshet**

Arbetslöshet brukar vanligen definieras som (se exempelvis Holmlund 2005):

$$u = \frac{U}{U+E}$$

där  $u$  är arbetslöshetsgraden,  $U$  antalet arbetslösa och  $E$  antalet sysselsatta. Detta samband kan verka triviale, men olika länder gör ofta olika tolkningar av hur arbetslösa och sysselsatta ska definieras. Detta gör att jämförelser mellan länder ibland kan vara tveksamma. Ett antal internationella organisationer, däribland ILO, OECD och Eurostat har försökt att samordna kriterierna för hur arbetslöshet ska mätas. Dessa kriterier brukar kallas för ILO-kriterierna.

Enligt ILO:s kriterier definieras sysselsatta som personer som under en referensvecka har arbete som löntagare eller egenföretagare inklusive de som är tillfälligt frånvarande under referensveckan. En person definieras som arbetslös om vederbörande saknar arbete under en viss period, är tillgänglig för arbete eller söker arbete.

Kriterierna för arbetssökande samt tillgänglighet för arbete ger utrymme för tolkningar. För att exempelvis en person ska klassificeras som arbetssökande ska personen ha gjort specifika ansträngningar för att skaffa arbete exempelvis genom att registrera sig vid arbetsförmedlingen, kontakta arbetsgivare eller svara på annonser. Enligt Holmlund (2005) är det uppenbart att dessa rekommendationer måste kunna preciseras ytterligare för att kunna användas i praktiken. Det ger upphov till nationella variationer i den uppmätta arbetslösheten. Exempelvis har aktivt arbetssökande tolkats på olika sätt i USA respektive av Eurostat. Eurostat räknar enbart läsande av platsannonser som kriterium på aktivt arbetssökande, medan det i USA inte enbart räcker med att läsa platsannonser för att klassificeras som arbetssökande och därmed arbetslös.

I Sverige baseras arbetslöshetsstatistiken på arbetskraftsundersökningarna (AKU). En av de stora skillnaderna mellan det svenska sättet att mäta arbetslöshet och ILO-kriterierna har varit att man i Sverige inte inkluderar arbetssökande studenter i arbetslöshetsmätet. Denna skillnad från ILO-kriteriet beslutades av regeringen år 1986. Flera forskare har pekat på att eftersom denna grupp ökade markant under 1990-talet så har det en stor påverkan på den uppmätta arbetslösheten. Enligt Holmlund (2005) skulle den svenska arbetslösheten under 2004 ha varit ca en procentenhet högre än den officiella om ILO-kriterierna hade tillämpats.

Mot bakgrund av skillnaderna i uppmätt arbetslöshet beslutade regeringen den 31 maj 2007 att upphäva 1986 års regeringsbeslut om Definition av begrepp i arbetskraftsundersökningarna. Det innebär att SCB och AKU kan ansluta sig till redovisning av arbetslöshet som baseras på ILO-kriterierna. Omläggningen och omräkningen av AKU till att omfatta åldersgruppen 15–74 år med heltidsstudier som sökt och kunnat arbeta klassificerade som arbetslösa beräknas vara fullt genomförd till januari 2008.

## 2.

# Skatter, ersättningsgrad och arbetsutbud

Regeringen har föreslagit och genomfört en rad ändringar i skatte- och bidragssystemen. Det s.k. jobbskatteavdraget och den sänkta arbetslöshetsersättningen är viktigast när det gäller potentiella effekter på arbetsutbudet. Jobbskatteavdraget innebär en skattesänkning för alla med förvärvsinkomster och sänkningen av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen bör öka incitamenten att förvärvsarbeta.

Regeringens reformer syftar till att öka arbetsutbudet både för dem i arbetskraften och för dem som står utanför. Har reformen sådana effekter och hur stora är de? Och vad är välfärdseffekten? Är jobbskatteavdraget den bästa konstruktionen eller finns det alternativ som ger både högre arbetsutbud och välfärd? I detta kapitel analyserar vi dessa reformers effekter på hushållens/ individernas arbetstid, deras disponibla inkomster samt reformernas konsekvenser för de offentliga finanserna. Vi lägger större vikt vid att fånga upp sannolika beteendeförändringar än att i detalj beskriva alla de regeländringar som beslutats eller som föreslagits. Vi koncentrerar oss på de tre åtgärder som har störst incitamenteffekt, nämligen jobbskatteavdraget som gäller från 2007, det förstärkta jobbskatteavdraget som gäller från 2008 samt den lägre ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen som infördes 2007. I 2008 års budgetproposition (Prop. 2007/08:1, Bilaga 3) listas sammanlagt nästan 30 genomförda eller föreslagna regeländringar inom arbetsmarknadsområdet.

Vi ger först en bakgrund till och beskrivning av jobbskatteavdraget samt diskuterar avdragets tänkbara effekter. Sedan introducerar vi begreppet *hushållets budgetmängd* och förklarar dess betydelse när det gäller att analysera effekterna av förändringar i skatte- och transfere-

ringssystemen. Därefter kommer en översikt över den beräkningsmodell som använts för konsekvensberäkningarna. Vi redovisar två typer av konsekvensanalyser. Den första är s.k. statiska beräkningar där individernas beteenden, särskilt val mellan att förvärvsarbeta eller inte samt val av arbetstid, hålls konstanta. Sådana beräkningar ger en uppfattning om storleken på åtgärdernas incitamentseffekter för enskilda hushåll och individer. Den andra är s.k. dynamiska beräkningar där hänsyn tas till förändringar i sysselsättningsgrad och arbetstid. Dessa beräkningar ger således en uppskattning av åtgärdernas effekter på arbetsutbudet. Som en jämförelse med de beslutade reformerna redovisar vi även konsekvensberäkningar för några alternativa utformningar av sänkt inkomstskatt. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

### Grund- och jobbskatteavdragen

Under senare år har skatte- och bidragssystemen reformerats i ett antal länder. Syftet med dessa reformer har i regel varit att minska marginaleffekterna och öka de ekonomiska incitamenten att arbeta. I exempelvis USA och Storbritannien har den huvudsakliga metoden för att minska marginaleffekterna varit förvärvsavdrag, s.k. *tax credits*. Förvärvsavdragen har varit riktade mot låginkomsthushåll som till exempel ensamstående mödrar eller barnfamiljer.

I Sverige avskaffades ett riktat skatteavdrag för ensamstående mödrar när ett generellt grundavdrag infördes i samband med 1991 års skattereform. Grundavdraget reducerade skattesatsen vid låga inkomster för alla med en taxerad inkomst, dvs. även för pensionärer. Jobbskatteavdraget som introducerades 2007 är med sitt förvärvsvillkor en väsentlig avvikelse från det generella grundavdraget. Samtidigt skiljer sig det svenska förvärvsavdraget från de amerikanska eller brittiska utformningarna av liknande avdrag i form av *tax credits*.

Det amerikanska EITC (*Earned Income Tax Credit*) är en subvention som betalas kontant till hushållet.<sup>1</sup> Till skillnad från de svenska grund- och förvärvsavdragen så fasas EITC ut med stigande inkomster och försvinner helt vid högre inkomster. En annan skillnad är att EITC inte räknas in som bidragsgrundande inkomst när andra inkomstberoende bidrag beräknas. Om avsikten är att minska marginaleffekterna för hushåll med låga inkomster förefaller EITC vara genomtänkt. Däremot leder den snabba avtrappningen till höga marginaleffekter vid högre inkomster. Blundell och Hoynes (2003) ger en noggrann

utvärdering av EITC och det brittiska WFTC (*Working Families' Tax Credit*). Utformningen av EITC framhålls som en förklaring till den betydligt högre förvärvsfrekvensen bland ensamstående mödrar i USA jämfört med Storbritannien.

Användningen av termen *tax credit* istället för bidrag kan också vara politiskt betydelsefull. Duncan och Giles (1998) diskuterar en genomförd brittisk reform som innebar en ökning av *tax credit* och hävdar att ett motiv till att använda begreppet var presentationsmässigt. En ökad generositet i stödet kunde framställas som en skattesänkning i stället för som en ökning av de offentliga utgifterna.

Jobbskatteavdraget innebär en generell skattesänkning för alla med förvärvsarbete. För hushåll med högre inkomster kan det ha en inkomsteffekt som leder till en minskad arbetstid genom att man får råd med mer fritid.<sup>2</sup> En slutsats som redan nu kan dras, och som vi kommer att återkomma till, är att jobbskatteavdraget är kostsamt för de offentliga finanserna. Därför är det viktigt att granska dess effektivitet när det gäller att uppnå avsedda effekter på arbetsutbudet. Samtidigt ska det framhållas att jobbskatteavdraget också är ett sätt att generellt sänka inkomstbeskattningen, finansierat dels genom minskade offentliga utgifter, dels genom höjningar av en del andra skatter, till exempel på energi.

Jobbskatteavdraget är en komplicerad konstruktion. Hur det beräknas framgår av tabell 2.1. Hur jobbskatteavdraget påverkar den enskildes inkomstskatt ges av följande steg:

- Utgå från taxerad förvärvsinkomst, dvs. inkomst av tjänst minus avdrag (avdrag för arbetsrelaterade utgifter och privat pensionssparande).
- Beräkna grundavdraget. Profilen visas i figur 2.1.
- Beräkna beskattningsbar inkomst som taxerad förvärvsinkomst minus grundavdraget.
- Baserat på beskattningsbar inkomst beräknas kommunal och eventuell statlig inkomstskatt.
- Beräkna sedan jobbskatteavdraget. Tabell 2.1 visar beräkningen för personer som är under 65, och motsvarande profil visas i figur 2.1.
- Total skatt består då av summan av kommunal och statlig skatt plus övriga skatter minus jobbskatteavdraget.

Tabell 2.1 Beräkning av jobbskatteavdraget inkomstår 2007 för personer som inte fyllt 65 år.

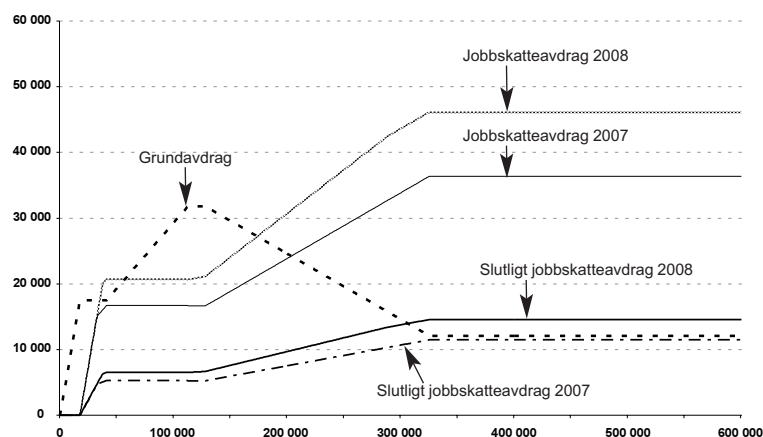
Arbetsinkomst	Jobbskatteavdrag
- 0,79 PBB	$(AI - GA) \times KI$
0,79 PBB - 2,72 PBB	$(0,79 \text{ PBB} + 0,2 \times (AI - 0,79 \text{ PBB}) - A) \times KI$
2,72 PBB -	$(1,176 \text{ PBB} - GA) \times KI$

Anm.: PBB Prisbasbelopp, AI Arbetsinkomst, GA Grundavdrag, KI Kommunalskatt.

Notera skillnaden mellan grundavdraget och jobbskatteavdraget, fränsett att enbart de med förvärvsinkomster får jobbskatteavdraget. Grundavdraget minskar således beskattningsbar inkomst medan jobbskatteavdraget minskar den totala skatten. Detta har betydelse för kommunerna och landstingen. Till skillnad från grundavdraget så minskar jobbskatteavdraget inte deras skatteunderlag.

Figur 2.1 visar profilen för grund- och jobbskatteavdragen. Jobbskatteavdraget 2007 är det avdrag som genomfördes från och med inkomståret 2007 medan jobbskatteavdraget 2008 är det förstärkta avdraget enligt budgetpropositionen för 2008. Grundavdraget 2007 når sitt högsta belopp, ca 31 000 kronor, i årsinkomstintervallet 110 000–125 000 kronor och minskar sedan till den lägsta nivån, ca 11 800 kronor, vid årsinkomster över 318 000 kronor. Jobbskatteavdraget 2007 netto (dvs. då grundavdraget subtraherats) har som synes en annan profil. Det börjar vid en inkomst på 18 000 kronor och har vid en inkomst på 40 000 kronor stigit till drygt 16 000 kronor. Sedan ligger avdraget kvar på denna nivå fram till en årsinkomst på 130 000 kronor för att därefter stiga till maxvärdet som är ca 36 000 kronor vid en årsinkomst på ca 320 000 kronor. Det förstärkta jobbskatteavdraget från 2008 innebär en relativt liten skillnad jämfört med det ursprungliga, men avdraget ökar något mer vid högre inkomster. Det är nettoavdraget multiplicerat med kommunalskatten som minskar skatten, vilket illustreras av de två profilerna längst ner i diagrammet. De är beräknade för den genomsnittliga kommunalskatten på 31,55 procent. Vid en årsinkomst på 100 000 kronor blir skatteminskningen ca 5 300 kronor år 2007 och 6 500 kronor år 2008. Med en årsinkomst på 200 000 kronor är motsvarande skattesänkningar ca 7 500 kronor och 9 700 kronor. Som mest sänks skatten med ca 11 500 kronor respektive 14 500 kronor.

Som synes är konstruktionen av jobbskatteavdraget komplicerad.



Figur 2.1 Grund- och jobbskatteavdragen 2007 respektive 2008 i kronor per år.

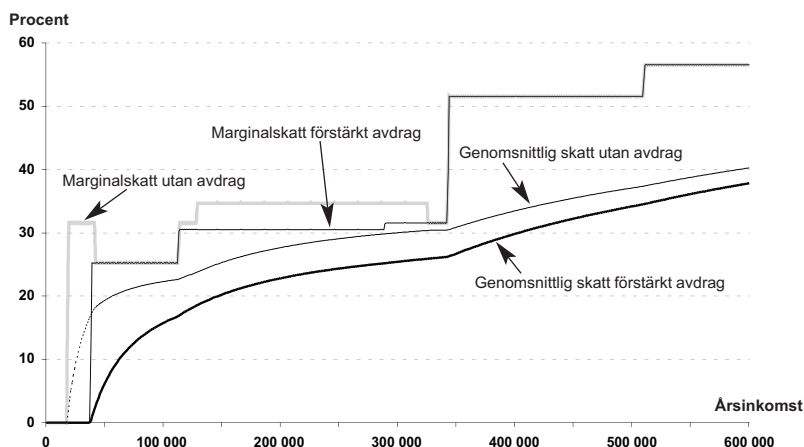
En vanlig bild som ges i medierna är att många inte anser sig ha fått någon nämnvärd skattesänkning trots att så faktiskt är fallet. Det är naturligtvis ett problem om få förstår en reform som trots allt har konsekvenser för deras ekonomi och som har till syfte att påverka deras beslut. Informationsproblemet när det gäller den här typen av reformer är stort och det kan nog finnas utrymme för förbättringar. Även om de flesta med tiden lär sig förstå konstruktionen kan informationsproblem fördröja genomslaget av reformen. Det kan även vara så att förenklingarna av inkomstdeklarationen minskar kunskaperna om hur inkomstskatten beräknas. När det gäller till exempel pensionssystemet finns det idag ett utbud av informationstjänster som bidrar till att öka förståelsen av pensionssystemet och hur pensionen påverkas av enskilda beslut. För skatte- och bidragssystemen finns inte några liknande tjänster. Här kan berörda myndigheter göra en insats med att ta fram användarvänlig information för konsekvensberäkningar av förändringar i skatte- och bidragssystemen.

Det är inte jobbskatteavdraget isolerat som är intressant utan effekterna på marginal- och genomsnittsskatten. Figur 2.2 visar hur marginal- och genomsnittsskatten påverkas av jobbskatteavdraget. Vi har utgått från det förstärkta jobbskatteavdraget som gäller från 2008 och beräkningen har genomförts för en genomsnittlig kommunalskatt på 31,55 procent.

Lägg märke till att samverkan mellan grundavdraget och jobbskatteavdraget jämnar ut marginalskatteprofilen. Lite slarvigt uttryckt kan man säga att jobbskatteavdraget tar bort de hål som den s.k. LO-rabatten i grundavdraget har skapat i marginalskatteprofilen. Jobbskatteavdraget och grundavdraget innebär tillsammans en relativt kraftig skatteminskning. Inkomster under drygt 30 000 kronor är helt skattebefriade, vilket kan ha stor betydelse, framförallt för sommararbetande skolungdomar och studenter som extraknäcker. Med skatteavdragen får individer med låga inkomster också låga skattesatser. Vid en årsinkomst på 130 000 kronor är genomsnittsskatten endast 20 procent med det förstärkta avdraget.

Förutom att jobbskatteavdraget har en relativt stor effekt på marginal- och genomsnittsskatten så påverkar det också ersättningsgraden av att gå från icke-arbete till arbete. Ersättningsgraden är disponibel inkomst vid icke-arbete relativt disponibel inkomst vid arbete och är ett mått på lönsamheten av att arbeta jämfört med att inte arbeta.

Varför är ett jobbskatteavdrag att föredra istället för en höjning av grundavdraget? Den väsentliga skillnaden är förvärvsvillkoret, dvs. att avdraget bara får göras mot förvärvsinkomster. Detta villkor påverkar direkt ersättningsgraden. Det är naturligt att förvänta sig att den stora effekten av förvärvsavdraget är på andelen som börjar arbeta, snarare



Figur 2.2 Genomsnitts- och marginalskatter inkomstår 2008 utan jobbskatteavdrag och med förstärkt jobbskatteavdrag.

än på hur mycket de som redan arbetar förändrar sin arbetstid. Det är väsentligt att skilja på dessa två effekter, förändringen av antalet sysselsatta och förändringen av antalet arbetstimmar för dem som arbetar. Dessa effekter kan förstärka eller motverka varandra. Det kan till exempel vara så att jobbskatteavdraget ökar antalet sysselsatta. Men eftersom även de som redan arbetar får avdraget så har det också en inkomsteffekt som gör att fler kan ha råd att arbeta mindre. Effekten av jobbskatteavdraget för de som av olika skäl inte arbetar är entydigt en ökad sannolikhet att arbeta. Effekten för de som arbetar är mer motsägelsefull. I de inkomstskikt där förvärvsavdraget sänker marginalskatten stärks incitamenten att öka arbetsutbudet medan högre inkomst efter skatt i alla inkomstskikt har en inkomsteffekt som verkar i motsatt riktning. Det är därför en empirisk fråga hur stor den totala effekten på arbetsutbudet blir.

Förändringarna i arbetslöshetsersättningen är också betydelsefull för ersättningsgraden. Förändringarna är relativt omfattande och innebär höjda avgifter, skärpt arbetsvillkor och ändrade beräkningsregler. I våra konsekvensberäkningar är det följande förändringar i ersättningsgradens storlek som beaktas.

- Den högsta ersättningen sänks från 730 kronor till 680 kronor per dag.
- Dag 1–200 är ersättningsnivån 80 procent.
- Dag 201–300 är ersättningsnivån 70 procent.
- Efter dag 300 är ersättningsnivån 65 procent.

Det är dock inte skattereglerna, eller ens arbetsinkomsten efter skatt, som är den centrala variabeln som bestämmer arbetsutbudet, utan det är hushållens disponibla inkomst. Det är ett viktigt begrepp i konsekvensberäkningarna nedan. Därför ägnas nästa avsnitt åt en diskussion av vad som menas med disponibel inkomst samt av de relaterade begreppen ersättningsgrad och budgetmängd.

### Disponibel inkomst, budgetmängd och ersättningsgrad

*Disponibel inkomst* består av en individuell del samt i förekommande fall en hushållsspecifik del. Den individuella komponenten kan uttryckas som  $C_i = w_i h_i + y_i + v_i - t_i$  där indexet  $i$  står för maken  $i$ , mannen eller kvinnan, i hushållet. Lönen per timma anges av  $w$  och årsarbets-

tiden av  $h$  och produkten  $wh$  är således arbetsinkomsten. Individen kan därtill ha en beskattningsbar inkomst  $y$  från annat än arbetsinkomster, till exempel arbetslöshetsersättning eller andra bidrag eller kapitalinkomst, och även en icke beskattningsbar inkomst  $v$ , exempelvis barnbidrag. Skatten betecknas med  $t$  och beräknas som en funktion av taxerad förvärvsinkomst som är  $w_i h_i + y_i - d_i$ , där  $d$  är avdrag, till exempel reseavdrag. Utöver den individuella delen kan det finnas en hushållsspecifik del som tillfaller hushållet och är baserad på hushållets bidragsgrundande inkomst. De hushållsspecifika bidrag och avgifter som beaktas i denna rapport är socialbidrag, bostadsbidrag samt kostnader för barnomsorg. Om man låter  $B$  beteckna summan av dessa hushållsgemensamma bidrag och avgifter så definieras hushållets disponibla inkomst som  $C = C_{man} + C_{kvinnor} + B$  (här antas ett parhushåll).

Ett sätt att studera effekten av reformer av skatte- och bidragssystemen är att beräkna den disponibla inkomsten före reformen,  $C_0$ , och sedan disponibel inkomst,  $C_1$ , efter reformen. Genom att jämföra  $C_0$  och  $C_1$  ser man hur stor effekt reformen har på hushållens inkomster och även på olika skatter och bidrag. Detta är huvudsakligen den metod som används av finansdepartementet och andra myndigheter för konsekvensberäkningar av ändringar i skatte- och bidragssystemen. Utgångspunkten för dessa beräkningar är ett program, FASIT, som ger en detaljerad information om regel- och bidragssystemet och som därför kan beräkna hushållens disponibla inkomst med hög precision. Som underlag för beräkningarna används information från ett slumpmässigt urval av svenska hushåll. Ett aktuellt exempel på denna typ av konsekvensberäkningar finns i den tidigare nämnda bilaga 3 till budgetpropositionen för 2008.

Genom att beräkna den disponibla inkomsten dels vid heltidsarbete, dels vid heltidsarbetslöshet, får man ett mått på ersättningsgraden. Beräkna  $C_0$  för alla individer vid heltidsarbete ( $h=1$  800 timmar per år) och sedan  $C_1$  för samma individer då vi antar att de är heltidsarbetslösa ( $h=0$  timmar). *Ersättningsgraden* definieras som  $C_1/C_0$ . Den anger hur stor andel av den disponibla inkomsten som individen får behålla vid arbetslöshet. Det kan vara betydande skillnader i ersättningsgraden och kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen. Även om kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen är 80 procent kan ersättningsgraden vara en annan. Individer med hög inkomst kan ha en mycket låg ersättningsgrad och de med låg inkomst till och med en ersättningsgrad över ett. Här spelar naturligtvis taket i arbetslöshetser-

sättningen en stor roll. Bland de heltidsarbetande ligger en stor andel av individerna över taket. Socialbidrag och bostadsbidrag påverkar också ersättningsgraden för de hushåll som är berättigade till dessa bidrag. Ersättningsgraden beräknas på samma sätt för andra typer av tillstånd av icke arbete, såsom förtidspensionering eller långtidssjuk-skrivning.

Ersättningsgraden visar på det ekonomiska utbytet av att arbeta. En första fråga är hur stor effekt som jobbskatteavdraget har för detta utbyte. När det gäller ersättningsgraden vid arbetslöshet är det den kombinerade effekten av sänkt ersättning i arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget som är relevant. Jobbskatteavdraget med tillhörande förvärvsvillkor borde ha en extra kraftig effekt, men det finns naturligtvis flera sätt att påverka ersättningsgraden. Det handlar i princip enbart om att göra det relativt sett mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta.

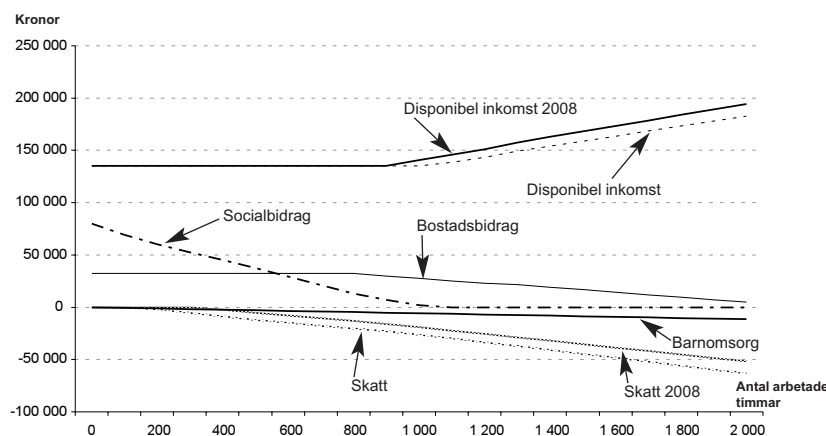
De konsekvensberäkningar som redovisas senare i detta kapitel baseras på en s.k. statisk mikrosimuleringsmodell där vi tar hänsyn till beteendeeffekter som ändringar av skatter och bidrag kan leda till. Framförallt gäller det förändringar i individernas arbetsutbud.<sup>3</sup> Mikrosimulering betyder att beräkningarna genomförs med detaljerad information på individ- och hushållsnivå. Med en mikrosimuleringsmodell kan man beräkna effekter över hela fördelningen av individer och hushåll i urvalet och inte bara ett medelvärde. Fördelen är att metoden beaktar att individerna och hushåll är olika och att de inte alla beter sig som en genomsnittlig individ eller ett typhushåll.<sup>4</sup>

Hushållets *budgetmängd* beskriver hur den disponibla inkomsten beror på arbetstiden. Budgetmängden är en hypotetisk konstruktion som visar den disponibla inkomsten vid olika val av arbetstid. Andra variabler som påverkar den disponibla inkomsten, som exempelvis timlön och inkomster från annat än arbete, hålls konstanta vid beräkningen av budgetmängden.

Eftersom disponibel inkomst varierar från hushåll till hushåll är det svårt att ge en generell beskrivning av effekten på budgetmängden av förändringar i skatte- och bidragssystemen. I stället åskådliggör vi budgetmängdsbegreppet för tre olika typhushåll. För att särskilt illustrera betydelsen av samspelet mellan jobbskatteavdraget och bidragssystemen är det första typexemplet ett hushåll med låg inkomst och därmed en stor sannolikhet för att erhålla inkomstprövade bidrag. Exemplet är en ensamstående förälder med två barn (3 och 5 år) och

med en timlön på 115 kronor, vilket motsvarar första kvartilen (dvs. de lägsta 25 procenten) i lönefördelningen.<sup>5</sup>

De två nästan parallella linjerna längst ned i figur 2.3 visar skatten vid olika arbetstider dels före jobbskatteavdraget, dels efter jobbskatteavdraget. Beräkningen är gjord för det förstärkta jobbskatteavdraget som gäller från 2008. När dessa skatter dras från motsvarande inkomster får vi de två linjer som visar hur den disponibla inkomsten förändras med arbetstiden. Det förstärkta jobbskatteavdraget ger högst disponibel inkomst givet en viss arbetstid. Skälet till att skillnaden i disponibel inkomst ändå är så liten, och att den helt försvinner under ca 1 000 arbetade timmar per år, är förekomsten av andra bidrag och avgifter. Barnomsorgskostnader spelar i just detta typfall en liten roll. Maxtaxereformen har lett till så låga barnomsorgsavgifter att deras bidrag till margineffekterna är små. Bostadsbidraget spelar däremot en större roll, framförallt för ensamstående föräldrar. Socialbidraget har dock störst betydelse för budgetmängdens utseende, liksom för jobbskatteavdragets genomslag. Maximalt socialbidrag på ca 80 000 kronor per år erhålls vid arbetstiden noll. Socialbidraget minskar därefter till noll vid ca 1 000 timmars arbete per år. Individen i typexemplet har en inkomst som ligger under socialbidragsnormen. Om han/hon får socialbidrag så ges budgetmängden av den horisontella



Figur 2.3 Budgetmängd för ensamstående förälder.

Anm.: Timlön 115 kr., ålder 30, två barn 3 och 5 år, boendekostnader 5 000 kr/mån.

Källa: Samtliga figurer i detta kapitel utom figur 2.1, 2.2 och 2.6 är baserade på egna simuleringar av LINDA-data 2004.

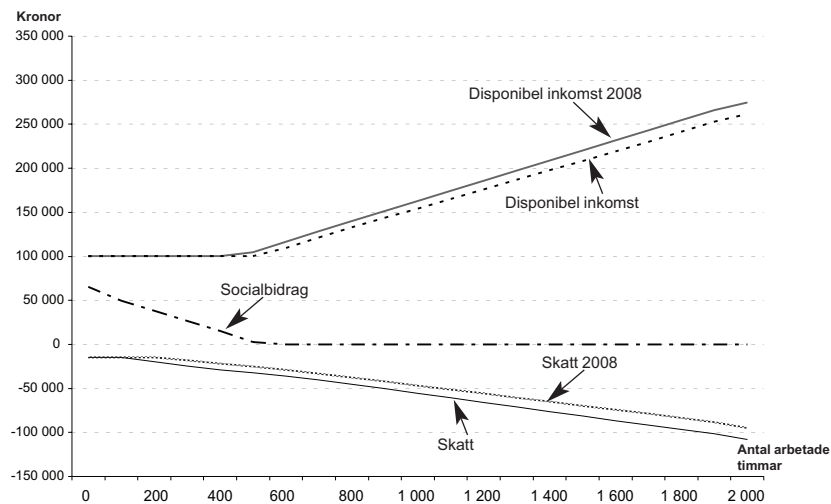
linjen på ca 140 000 kronor i intervallet 0 till 1 000 arbetade timmar. I detta intervall har jobbskatteavdraget således ingen effekt. Bidragssystemen motverkar incitamenteffekterna som skapas av skattesänkningen. För hushåll som har inkomster under socialbidragsnormen och som uppfyller kraven för att få bidraget (och som dessutom ansöker om det) så kan skatteändringar helt och hållet neutraliseras även vid relativt höga arbetstider.

Det första typexemplet var ett hushåll med en låg timlön. Men för detta hushåll skulle även en relativt hög timlön ge i princip samma bild av budgetmängden. För hushåll som ligger under socialbidragsnormen kommer effekten av jobbskatteavdraget att neutraliseras och det ekonomiska utbytet av att arbeta längre är inget eller litet. Detta slags typ-hushåll, där sannolikheten för att ha socialbidrag är hög, utgör dock en liten andel av befolkningen. Men det är i stor utsträckning låginkomsthushåll som står utanför arbetsmarknaden och det är för dem som det är angeläget att stärka incitamenten att arbeta.

Det andra typhushållet är ett ensamhushåll med en timlön på 160 kronor, vilket motsvarar medianlönen för de grupper som reformerna främst riktas till, en kapitalinkomst på 50 000 kronor och med boendekostnader på 5 000 kronor per månad. I detta exempel har socialbidraget enbart en inverkan på budgetmängden vid riktigt låg arbetstid, se figur 2.4. Detta typhushåll har inte heller rätt till bostadsbidrag och naturligtvis inga utgifter för barnomsorg.

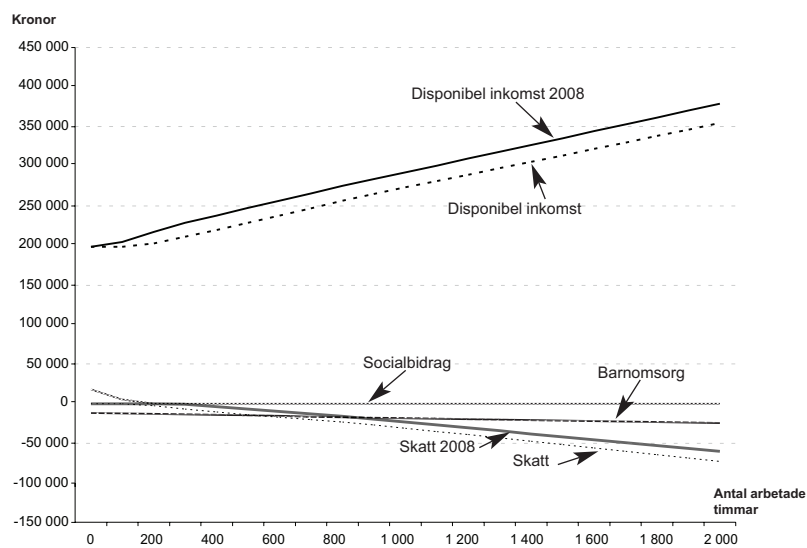
Det tredje typexemplet är ett parhushåll där mannen och kvinnan har en timlön på 130 kronor, är 30 år gamla, har två barn, 3 och 5 år, samt boendekostnader på 8 000 kronor per månad. För att beskriva hushållets budgetmängd behövs egentligen en tredimensionell figur där makarnas respektive arbetstid återges tillsammans med disponibel inkomst. För att förenkla illustrerar vi i stället i figur 2.5 budgetmängden för hushållet givet att en av makarna arbetar heltid och den andra makens arbetstid varierar från noll till 2 000 timmar per år. Som synes är det enbart vid mycket låg arbetstid som hushållet är berättigat till socialbidrag och inte ens vid denna låga inkomst finns rätten till bostadsbidrag eftersom en av makarna arbetar heltid. Det är ytterst få sammanboende par där ena partnern arbetar som också är bidragsberättigade. I detta exempel ökar budgetmängden nästan linjärt med arbetstiden. Jobbskatteavdraget har en relativt stor effekt på hushållsnivå genom kombinationen av makarnas skattesänkning.

Typhushållsanalysen illustrerar problemen som inkomstprövade



Figur 2.4 Budgetmängd ensamstående.

Anm.: Timplön 160 kr, kapitalinkomst 50 000 kr, ålder 30, boendekostnader 5 000 kr/mån.



Figur 2.5 Budgetmängd samboende.

Anm.: Mannen och kvinnan har timplön 130 kr, ena maken/maken arbetar heltid, ålder 30, två barn 3 och 5 år, boendekostnader 8 000 kr/mån.

bidrag har för incitamenten till arbete. Samtidigt är det svårt att ge en generell beskrivning av effekten av en reform som jobbskatteavdraget baserat på typhushåll. Nästa steg är en mer generell analys där vi också försöker ta med sannolika beteendeeffekter.

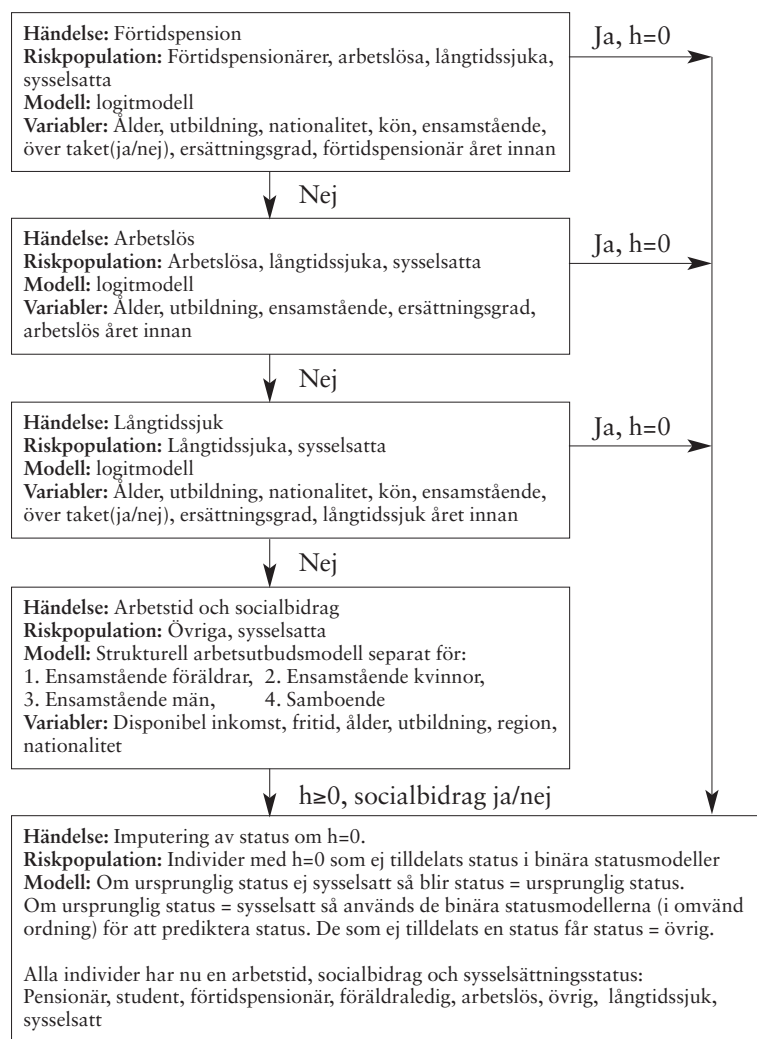
### Arbetsutbudsmodellen

På senare år har en utgångspunkt för att analysera effekterna av ändringar i skatte- och bidragssystemen varit strukturella modeller för hushållens arbetsutbud, se t.ex. Aaberge, Dagsvik, och Strøm (1995), Flood, Hansen, och Wahlberg (2004), Van Soest, A. (1995). Det är modeller som utgår från individers och hushålls preferenser och via budgetmängden integrerar skatte- och bidragssystemen i analysen. Ett implicit antagande är ofta att individerna är förvärvsarbetande eller åtminstone potentiellt förvärvsarbetande (frivilligt utan förvärvsarbete). Det innebär att reformer som jobbskatteavdraget eller en sänkning av arbetslöshetsersättningen enbart påverkar en del av befolkningen. Långtidssjuka, arbetslösa eller yngre pensionärer är egentligen inte med i analysen i dessa modeller. När det gäller att realistiskt analysera reformer är det en brist att enbart beakta effekter på arbetstiden för dem som redan arbetar eller är frivilligt utan arbete.

Analysen här bygger på ett urval individer i åldern 16–67. De klassificeras antingen som pensionärer (under 68 år), förtidspensionärer (sjuk/aktivitetsersättning), arbetslösa, långtidssjuka, sysselsatta eller övriga (hemarbetande).<sup>6</sup> Vi använder ett hushållsbegrepp som klassar individerna som antingen ensamhushåll eller parhushåll. I analysen utgår vi enbart från vuxna hushållsmedlemmar, eventuellt vuxna barn ingår inte. Varje hushåll har maximalt två vuxna medlemmar, men all information om eventuella barn samt deras ålder har använts eftersom det har betydelse för eventuell förekomst av bostads- och socialbidrag samt för barnomsorgskostnader.

Beräkningsmodellen sätter en sannolikhet på övergångarna från/till olika sysselsättningsstatus och från/till förvärvsarbete samtidigt som de ekonomiska incitamenten beaktas. För att förenkla beräkningarna används en sekventiell struktur som framgår av figur 2.6. Först bestäms sannolikheten för att en individ är förtidspensionär. Det görs för alla individer som är yngre än 68 år som antingen är arbetslösa, förtidspensionärer, hemarbetande, långtidssjukskrivna eller sysselsatta. Den statistiska modellen som bestämmer sannolikheten har estimerats

på samma urval av individer. De variabler som ingår i modellen framgår av figur 2.6, det väsentliga som mäter de ekonomiska incitamenten är ersättningsgraden. Om modellen klassar en individ som förtidspensionär så medför detta även att personen tilldelas arbetstiden noll. På motsvarande sätt bestäms sedan sannolikheten för att en individ är arbetslös respektive långtidssjukskriven.



Figur 2.6 Strukturen för arbetsutbudsmodellen.

För de individer som efter denna beräkningssekvens klassas som sysselsatta eller övriga/hemarbetande beräknas sedan en önskad arbetstid med en strukturell arbetsutbudsmodell som tar hänsyn till skatte- och bidragssystemets egenskaper. Den önskade arbetstiden, dvs. arbetsutbudet, bestäms som den kombination av fritid, arbetstid och disponibel inkomst i hushållets eller individens budgetmängd som man betraktar som mest gynnsam. Modellen tillåter även hushållen att välja att söka socialbidrag förutsatt att de har en inkomst under socialbidragsnormen. Detta är ett sätt att ta hänsyn till utnyttjandeproblemet.<sup>7</sup> Budgetmängden beräknas för varje hushåll för sju olika arbetstidsklasser. För parhushåll innebär det 49 olika kombinationer och då socialbidrag ingår så blir det 14 alternativ för ensamhushållen och 98 för parhushållen. Av dessa väljs den kombination av arbetstid, konsumtion och socialbidrag i budgetmängden som är mest gynnsam för hushållet.

Syftet med denna modellstruktur är att kunna beakta regelförändringar som påverkar även de som saknar jobb lika väl som arbetstiden för dem som redan har ett arbete. Jobbskatteavdraget är ett bra exempel på en sådan regelförändring. Avdraget är utformat för att minska antalet individer som inte är sysselsatta. Jobbskatteavdraget i kombination med en lägre arbetslöshetsersättning minskar ersättningsgraden, vilket ökar sannolikheten för att lämna arbetslösheten. Jobbskatteavdraget minskar ersättningsgraden i allt utanförskap, men medför dessutom lägre skatt för dem som redan arbetar. I princip kan modellen även ta hänsyn till det dubbla jobbskatteavdraget för dem som är 65 och äldre. Det finns emellertid ett problem med att fånga upp just denna effekt. Pensionsbeslutet bestäms i stor utsträckning av individens ålder. Eftersom modellerna har estimerats på historiska data där praktiskt taget alla har pensionerat sig vid 65 års ålder medför det att den estimerade effekten av det dubbla avdraget blir minimal. I princip påverkar det dubbla jobbskatteavdraget även arbetstiden för dem som är 65 år och äldre och redan ingår i gruppen sysselsatta. Men eftersom ytterst få över 65 år är sysselsatta så blir denna effekt liten.

Vad händer om timlönen ändras? Varje individ har en reservationslön. Vid en lägre lön än denna är marknadsarbete inte intressant för individen. Normalt sett tänker man sig att en löneökning, allt annat lika, innebär att man vill jobba mer. Effekten på arbetsutbudet av en löneförändring beror dock på nettot av inkomsteffekten och substitutionseffekten. Substitutionseffekten bestäms av relativpriset mellan å

ena sidan konsumtionen av varor och tjänster, som man kan köpa genom arbete, och å andra sidan fritid. Genom att lönen ökar blir det dyrare att avstå från att arbeta. Inkomsteffekten bestäms av att individen har råd att välja mer fritid i och med den högre inkomsten. Inkomsteffekten motverkar således substitutionseffekten och den slutliga effekten av löneökningen på arbetsutbudet är osäker.

En sänkt skatt på arbetsinkomsten är likvärdig med en löneökning i vår modellvärld. Nettoutfallet på arbetsutbudet av skattesänkningen beror på den relativa styrkan i substitutions- och inkomsteffekten hos varje individ och hushåll. Sänkning av skatten ökar det relativa priset på fritid vilket tenderar att öka arbetsutbudet. Det är substitutionseffekten. Samtidigt ökar inkomsten efter skatt vilket minskar arbetsutbudet. Inkomsteffekten ökar efterfrågan på fritid. Nettoutfallet är inte givet utan kan variera mellan olika individer och hushåll, beroende till exempel på olika ekonomisk ställning i utgångsläget.

Den här typen av analys medför med nödvändighet en hel del förändringar. Vi jämför två jämviktslägen med varandra, men analyserar inte anpassningen till en ny jämviktsnivå. Analysen säger inget om hur lång tid en sådan anpassning kan ta, men det kan röra sig om ett antal år. Det är enbart hushållens utbud som beaktas. Vi tar således inte hänsyn till konjunkturen, strukturell arbetslöshet, diskriminering osv. Kort sagt vi tar inte hänsyn till efterfrågan på arbetskraft. Efterfrågan diskuteras mer ingående i nästa kapitel.

I våra beräkningar har vi utgått från ett urval från den svenska registerbaserade databasen ”Longitudinal Individual Data” (LINDA) år 2004.<sup>8</sup> Modellberäkningar är behäftade med osäkerhet och resultaten måste tolkas med försiktighet. Det är delvis ett argument för att komplettera beräkningarna med en enklare ansats och vi använder därför också statistiska beräkningar utan beteendeeffekter som en utgångspunkt.

I huvudsak används ett individbaserat inkomstbegrepp i denna analys. Det är definierat som individens inkomst efter skatt,  $C_i$ , plus hushållets bidrag/utgift,  $B$ . För samboende har vi dividerat  $B$  med 2. Det är inte självklart att detta mått är det enda relevanta och vi har därför även använt hushållets disponibla inkomst,  $C$ , som ett alternativ.

Beräkningarna bygger på data från 2004. Det innebär att vi tar 2004 års skatter och bidrag som utgångspunkt och sedan modifierar vi detta års regelsystem med jobbskatteavdraget och andra ändringar. Det är ingen komplikation eftersom systemen är uttryckta i basbelopp och vi

använder beloppen för 2004 i stället för de för 2007 eller 2008. När vi presenterar resultaten i kronor så har dessa belopp räknats om till 2007 års priser.

## Effekter på disponibla inkomster och arbetsutbudet

### Ökad disponibel inkomst och lägre skatt

Ett sätt att studera de sannolika effekterna av regeringens skatte- och bidragsförändringar är att för varje individ/hushåll beräkna disponibel inkomst före förändringarna och sedan jämföra med disponibel inkomst efter. Eftersom disponibel inkomst definieras som inkomster efter skatter och transfereringar kommer detta att ta hänsyn till den sammanlagda effekten av alla regeländringar. Beräkningarna redovisas i tabell 2.2. Motsvarande resultat för hushållens skattebelastning framgår av tabell 2.3. Notera att beräkningarna utgår från det förstärkta jobbskatteavdraget som gäller från 2008. Det är således den sammanlagda effekten av både 2007 och 2008 års förändringar som redovisas. För enkelhets skull kallar vi detta 2008 års reform.<sup>9</sup>

Reformen 2008 medför en ökning av den genomsnittliga disponibla inkomsten med nästan fem procent enligt en statisk beräkning, dvs. vid oförändrat arbetsutbud.<sup>10</sup> Denna ökning beror naturligtvis på lägre skatter. Tabell 2.3 visar att skatteminskningen är drygt 11 procent i genomsnitt. Reformen höjer disponibel inkomst och den, vilket naturligtvis även var avsikten, innebär en kraftig skattesänkning.<sup>11</sup> Detta avser den genomsnittliga effekten för alla individer. För att bättre bedöma de förväntade effekterna bör man också beakta hur den totala effekten fördelas på olika inkomstgrupper.

Tabell 2.2 Förändring av disponibel inkomst med 2008 års reform.

Inkomstklass	Genomsnittlig inkomst före reform (kronor)	Statisk		Dynamisk	
		(kronor)	(procent)	(kronor)	(procent)
Alla	201 705	9 738	4,8	11 201	5,6
Låg	100 516	3 097	3,1	8 600	8,6
Medel	192 341	10 970	5,7	11 398	5,9
Hög	321 623	13 916	4,3	13 409	4,2
	Före	Statisk efter		Dynamisk efter	
Inkomstfördelning					
Decil 9/Decil 1	2,8	2,9		2,8	

*Källa:* Samtliga tabeller i detta kapitel frånsett tabell 2.1 är baserade på egna simuleringar på LINDA-data 2004.

För detta syfte har vi delat in urvalet i tre inkomstgrupper: låg, medel och hög.<sup>12</sup> Av tabell 2.2 framgår att det blir en procentuellt mindre inkomstökning för individer med låga inkomster (ca tre procent), men en betydligt större ökning för medelinkomsttagarna (nästan sex procent). För den högsta inkomstgruppen blir det en något lägre ökning (drygt fyra procent). Förklaringen till den lägre ökningen för dem med låga inkomster är att många individer i denna grupp inte förvärvsarbetar och därför inte får del av jobbskatteavdraget. Att de med högst inkomst har en lägre ökning än medelinkomstgruppen beror på att höginkomstgruppen har högre inkomster av kapital. Jobbskatteavdraget gäller inte mot inkomster som inte kommer från förvärvsarbete, oavsett om det är inkomster från bidrag eller kapital. Sänkningen av arbetslöshetsersättningen har bara en liten effekt i dessa beräkningar. Dels är det en relativt sett liten sänkning, dels är färre än fem procent av alla individer arbetslösa. De effekter som redovisas i tabell 2.2 domineras helt av jobbskatteavdraget. Slutsatsen är att jobbskatteavdraget medför en relativt kraftig ökning av hushållens inkomster, och förstås även en kraftig minskning av skatteintäkterna.

De redovisade resultaten är s.k. statiska beräkningar, dvs. de har inte tagit hänsyn till att regelförändringarna sannolikt leder till beteendeffekter, eller med andra ord, till ett förändrat arbetsutbud. Jobbskatteavdraget innebär en ökad lönsamhet av att börja arbeta och det bör rimligen få effekter. Däremot kan det vara svårare att bedöma effekterna på arbetsutbudet för dem som redan arbetar.

Vi utgår från arbetsutbudsmodellen som redovisades i föregående avsnitt för att analysera dessa s.k. dynamiska arbetsutbudseffekter. Det är viktigt att betona att det finns en betydande osäkerhet inbyggd i en sådan analys. Resultaten är uppskattningar baserade på statistiska modeller. Det är en analys av hur individernas önskan att arbeta påverkas av förändringar i regelsystemen. En sådan önskan kommer inte nödvändigtvis att medföra att den faktiska arbetstiden ändras. Det beror även på efterfrågan på arbete, något som vi återkommer till i kapitel 3. Hursomhelst är en förutsättning för att arbetsutbudet skall öka att individen strävar efter detta. Vi studerar hur denna strävan påverkas när de ekonomiska incitamenten ändras.

Resultaten från de dynamiska konsekvensberäkningarna redovisas även de i tabell 2.2. På totalnivå är effekterna på disponibel inkomst förvånansvärt lika i bägge typerna av beräkningar. I den statiska beräkningen ökar den genomsnittliga disponibla inkomsten med 4,8 procent

jämfört med 5,6 procent i den dynamiska beräkningen. Det bör emellertid inte tolkas som att de dynamiska effekterna är små. Att så inte är fallet framgår när man studerar resultatet för olika inkomstgrupper. Hushållen med de lägsta inkomsterna (före reformen) får en kraftig procentuell ökning av disponibel inkomst, mer än dubbelt så mycket som höginkomsttagarna.

Att hushåll med låga inkomster ökar sin inkomst mer än de med höga inkomster medför naturligtvis en något minskad inkomstspridning. Mäter vi inkomstspridningen som kvoten mellan inkomsterna för de 10 procent av hushållen med de högsta inkomsterna och de 10 procenten med de lägsta inkomsterna var detta inkomstspridningsmått 2,8 före reformerna. Efteråt är inkomstspridningsmättet 2,9 i den statistiska konsekvensberäkningen och 2,8 i den dynamiska. I den statistiska konsekvensberäkningen leder reformerna således till en ökad inkomstspridning. Det förklaras av att de som inte förvärvsarbetar får en relativ försämring eftersom de inte är berättigade till jobbskatteavdraget. I den dynamiska konsekvensberäkningen kompenseras detta emellertid av att en del av dem som tidigare inte förvärvsarbetat börjar göra det.

Tabell 2.3 visar motsvarande beräkningar för hushållens skatter. Återigen är det liknande totaleffekter, men stora skillnader i olika inkomstgrupper. I den lägsta inkomstgruppen minskar skattebelastningen med 4,5 procent. För övriga inkomstgrupper är skatteminskningen kraftigare och då framförallt för medelinkomstgruppen (nästan 15 procent). Det är förändringar i arbetstiden som förklarar detta.

### Effekter på arbetsutbudet

Tabell 2.4 sammanfattar reformernas effekter på andelen sysselsatta samt på arbetstiden. Sett som ett totalt genomsnitt är förvärvsandelen närmast oförändrad medan den arbetade tiden ökar, men relativt måttligt, med 1,8 procent. Totaleffekterna döljer dock skillnader mellan de

Tabell 2.3 Förändring av skatter med 2008 års reform.

Inkomstklass	Genomsnittlig skatt före reform (kronor)	Statisk		Dynamisk	
		(kronor)	(procent)	(kronor)	(procent)
Alla	87 261	-9 863	-11,3	-9 411	-10,8
Låg	30 900	-3 325	-10,8	-1 404	-4,5
Medel	73 219	-11 097	-15,2	-10 910	-14,9
Hög	171 704	-13 931	-8,1	-14 419	-8,4

Tabell 2.4 Förändring i sysselsättning och arbetade timmar med 2008 års reform.

Inkomstklass	Andel sysselsatta		Arbetade timmar i genomsnitt per år		Procentuell förändring i arbetstid 2008
	Före reform	2008	Före reform	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

olika inkomstgrupperna. Som väntat ser man den största effekten i den lägsta inkomstgruppen. Få som arbetar, 34 procent, i kombination med jobbskatteavdraget och sänkt arbetslöshetsersättning ger kraftigt ökade incitament att förvärvsarbeta i denna inkomstgrupp. Det kan förefalla som ökningen av arbetstiden är väldigt hög (över 16 procent) men andelen sysselsatta är relativt låg även efter reformerna liksom det genomsnittliga antalet arbetade timmar.

Huvudorsaken till att det blir en så kraftig ökning av arbetstiden i låginkomstgruppen beror på att det finns en stor grupp individer som varken har en förvärvsinkomst eller någon substantiell inkomst från något bidragssystem. Man kan betrakta dem som personer som är "frivilligt" arbetslösa. Denna grupp svarar för den största andelen av dem som går från att inte arbeta till ett arbete i låginkomstgruppen.

Det är ändå möjligt att förändringen på 16 procent är en överskattning. För grupperna förtidspensionärer, arbetslösa och långtidssjuka är det enbart förändringen i ersättningsgraden som påverkar sannolikheten att börja arbeta och jobbskatteavdraget innebär en kraftig minskning av deras ersättningsgrad.

Det bör samtidigt påpekas att i beräkningarna berörs inte alla grupper av individer av reformerna. Dit hör pensionärer, studenter och föräldralediga för vilka det antas att om en individ tillhör någon av dessa kategorier i utgångsläget så gör det de även efter reformerna. Deras arbetstid är således densamma före som efter reformerna. I dessa grupper finns en relativt stor andel med låga inkomster, framförallt bland studenter och föräldralediga. Skulle personer i dessa grupper också börja arbeta talar det för att den beräknade ökningen på 16 procent är en underskattning.

För personer med höga inkomster minskar arbetsutbudet något. Bland dessa personer är andelen sysselsatta hög och marginalskatten är

opåverkad av jobbskatteavdraget. För individer med högre inkomster har jobbskatteavdraget enbart en inkomsteffekt, dvs. de har råd att unna sig en kortare arbetstid.

Förändringen av den genomsnittliga arbetstiden kan förklaras dels av en ändrad sysselsättningsandel, dels av en ändrad arbetstid för dem som är sysselsatta. Tabell 2.5 visar förändringen av arbetstiden för dem som varit sysselsatta såväl före som efter reformerna. Tabellen visar ett liknande mönster som tidigare: totaleffekten är liten, men det är skillnader mellan olika inkomstgrupper. Det är en stor ökning av arbetstiden i låginkomstgruppen, en obetydlig ökning i mellaninkomstgruppen samt en minskning för dem med de högsta inkomsterna. Eftersom arbetstiden för dem som redan är sysselsatta ökar med endast 0,1 procent medan den totala arbetstiden ökar med 1,8 procent så förklaras en väsentlig del av den senare förändringen av en ökad sysselsättningsandel, dvs. av att individer som inte arbetade före reformerna gör det efter. Detta illustrerar betydelsen av att reformen påverkar ersättningsgraden och på så sätt ökar lönsamheten av att arbeta. Samtidigt finns det en inkomsteffekt som faktiskt leder till en minskad arbetstid för höginkomsttagare.

#### Lägre ersättningsgrad

Tabell 2.6 sammanfattar effekten på ersättningsgraden för tre grupper som inte förvärvsarbetar och som kan börja arbeta genom en förändrad ersättningsgrad. Dels redovisas ersättningsgraden före reformen, dels förändringen till följd av reformen. I regel ligger genomsnittlig ersättningsgraden mellan 70 och 84 procent, dvs. i genomsnitt ersätts 70–84 procent av inkomstbortfallet när man är långtidssjuk, förtidspensionär eller arbetslös jämfört med inkomsten vid heltidsarbete. Som väntat är ersättningsgraden högst vid låga inkomster och lägre vid högre inkomster. Sänkningen av ersättningsgraden för långtidssjuka

Tabell 2.5 Förändring i arbetade timmar givet sysselsättning före och efter reformen.

Inkomstklass	Arbetade timmar i genomsnitt per år		Procentuell förändring i arbetstid 2008
	Före reform	2008	
Alla	1 939	1 941	0,1
Låg	1 433	1 465	2,2
Medel	1 928	1 929	0,1
Hög	2 139	2 133	-0,2

Tabell 2.6 Förändring av ersättningsgrad med 2008 års reform.

Inkomstklass	Långtidssjukskrivning		Förtidspensionär		Arbetslös	
	Före reform	2008 (procentuell förändring)	Före reform	2008 (procentuell förändring)	Före reform	2008 (procentuell förändring)
Alla	0,83	-6,0	0,72	-5,9	0,76	-7,0
Låg	0,84	-6,3	0,71	-6,2	0,81	-6,9
Medel	0,84	-6,2	0,72	-6,1	0,80	-7,2
Hög	0,80	-5,1	0,72	-5,0	0,64	-6,8

och förtidspensionärer till följd av reformerna beror enbart på jobbskatteavdraget. För arbetslösa förstärks sänkningen av den minskade arbetslöshetsersättningen. Orsaken till att ersättningsgraden för arbetslösa är så markant lägre vid höga inkomster är att här ligger en stor andel av individerna långt över takbeloppen i arbetslöshetsförsäkringen.

#### Effekter för olika familjetyper samt för kvinnor och män

För att få en bättre insikt om vilka hushållstyper som kan förväntas ändra sitt arbetsutbud visas i tabell 2.7 arbetstidsförändringen för några olika familjetyper. Ensamstående mödrar och ensamstående kvinnor visar den procentuellt största ökningen av arbetstid. Det är i överensstämmelse med ett flertal studier som visar att kvinnors arbetsutbud är mer påverkbart för ekonomiska incitament. Den stora procentuella förändringen beror också på ett lågt antal arbetade timmar i utgångsläget i dessa grupper. Även om gruppen samboende har en procentuell mindre ökning av arbetstiden är det samtidigt den till antalet största

Tabell 2.7 Sysselsättning och arbetstid efter familjetyper med 2008 års reform.

Familjetyper	Andel sysselsatta (procent)		Arbetade timmar i genomsnitt per år		Procentuell förändring i arbetstid	Andel individer i respektive hushållstyp (procent) 2008
	Före reform	2008	Före reform	2008		
Ensamstående mödrar	68	70	1 256	1 291	2,7	7,6
Ensamstående kvinnor	65	67	1 243	1 279	2,9	12,3
Ensamstående män	62	63	1 290	1 311	1,6	14,1
Samboende totalt	79	80	1 523	1 547	1,5	66,0
Män	80	81	1 652	1 670	1,1	
Kvinnor	78	79	1 394	1 423	2,1	

Tabell 2.8 Förändring i arbetstid för samboende med 2008 års reform.

	Genomsnittlig arbetstid före reform (timmar)		Procentuell förändring i arbetstid	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Alla	1 652	1 394	1,1	2,1
Låg	911	810	7,4	9,5
Medel	1 826	1 503	0,3	1,1
Hög	2 046	1 759	-0,2	0,2

*Anm.:* Inkomsten är indelad efter hushållets disponibla inkomst.

gruppen. De svarar för 66 procent av urvalet, vilket betyder att de har kvantitativt störst betydelse för det totala arbetsutbudet. De två sista raderna i tabell 2.7 visar gruppen samboende uppdelat på män respektive kvinnor och visar att kvinnors ökning av arbetstiden är större än den för män.

Tabell 2.8 visar hur reformen påverkar samboende mäns respektive kvinnors arbetstid. I stället för att som tidigare klassificera individer i olika inkomstgrupper efter den individuella komponenten av disponibel inkomst så grupperar vi hushållen efter hushållets sammanlagda disponibla inkomst. De hushåll som nu tillhör en inkomstklass innehåller bägge makarna, tidigare var det möjligt att en individ i hushållet tillhörde en höginkomstgrupp och den andra en låginkomstgrupp. Vi tar således inte hänsyn till vem av makarna som har bidragit till hushållets ekonomi utan betraktar enbart den totala inkomsten. I alla inkomstgrupper ökar kvinnornas arbetstid mer än männens. Även i höginkomstgruppen svarar kvinnorna för en positiv arbetsutbudseffekt. Det sker en konvergens av männens och kvinnornas marknadsarbete. I samtliga inkomstgrupper minskar skillnaden mellan männens och kvinnornas arbetstid.

Tabell 2.9 ger en beskrivning av förändringarna i hushållens disponibla inkomst (med samma klassificering av hushållen i inkomstgrupper som i tabell 2.8). Reformerna innebär att det genomsnittliga hushållet (samboende) ökar sin inkomst med drygt 23 000 kronor per år, vilket motsvarar närmare 6 procent. Ökningen i inkomsten är förvånansvärt lika i kronor, den ligger i intervallet 21 000–26 000 kronor i alla inkomstgrupper. Det innebär förstås att den procentuella ökningen blir lägre för högre inkomster. Att hushåll med låga inkomster ökar sin arbetstid, och därmed sin inkomst, mer än hushåll med höga inkomster leder till minskade inkomstskillnader. Inkomstspridningen mätt som decilkvoten minskar något.

Tabell 2.9 Förändring i disponibel inkomst för samboende med 2008 års reform.

Inkomstklass	Genomsnittlig inkomst före reform (kronor)	Förändring inkomst (kronor)	Förändring inkomst (procent)
Alla	417 061	23 588	5,7
Låg	260 081	21 288	8,2
Medel	400 709	23 629	5,9
Hög	606 742	25 805	4,3
	Före		Efter
Inkomstfördelning			
Decil 9/Decil 1	2,2		2,1

Anm.: Inkomsten är indelad efter hushållets disponibla inkomst.

### Få ändrar arbetstid

Som nämnts är den huvudsakliga förklaringen till det ökade arbetsutbudet till följd av reformerna att andelen sysselsatta ökar. Tabell 2.10 beskriver mobiliteten i arbetsutbudet. Tabellens diagonal visar andelen individer som inte påverkas alls, dvs. de har samma arbetstid efter som före reformerna. Summerar vi dessa så finner vi att 98 procent inte ändrar sin arbetstid. Som nämnts tidigare är det emellertid vissa kategorier av individer som beräkningstekniskt inte tillåts att ändra sin arbetstid, till exempel studenter och pensionärer. Om vi exkluderar dessa så är det ca tre procent av dem som kan ändra sin arbetstid som också gör det. I den typ av beräkningsmodell som vi använt väljer individerna en viss arbetstidsklass. För att de ska byta arbetstidsklass behövs kraftiga incitament. För individer som redan arbetar är förändringen till följd av jobbskatteavdraget helt enkelt för liten för att detta i regel ska resultera i ett byte av arbetstidsklass. Detta är ett argument mot att vi i våra beräkningar överdriver betydelsen av reformen. Tvärtom är det nog så att vi skulle se kraftigare effekter om vi även tillät studenter och pensionärer att påverkas.

Genomgången ovan visar att det är viktigt att analysera hur reformer påverkar hela fördelningen av individer och hushåll och inte enbart titta på genomsnittliga, totala effekter. Sammantaget visar analysen att reformerna kan förväntas uppnå syftet att öka andelen som arbetar. Samtidigt har skattesänkningarna en stark inkomsteffekt för dem som arbetar, vilket sannolikt leder till en oförändrad eller till och med minskad arbetstid i dessa grupper. Detta illustrerar ett huvudproblem med förvärvsavdrag. Om detta ges som ett generellt avdrag för alla förvärvsarbetande så blir det kostsamt för de offentliga finanser-

Tabell 2.10 Förändring i arbetstid med reformen 2008. Raderna visar arbetstidens fördelning på sju timklasser före reformen och kolumnerna efter.

	Efter	0	0-500	500-1000	1000-1500	1500-2000	2000-2500	2500-	Total
Före									
0	24,69	0	0,03	0,16	0,58	0,48	0,02	25,96	
0-500	0	0,04	0	0	0,01	0	0	0,04	
500-1000	0	0	0,66	0,01	0,03	0,02	0	0,72	
1000-1500	0	0	0	6,47	0,15	0,12	0	6,74	
1500-2000	0	0	0	0,03	31,18	0,26	0	31,47	
2000-2500	0	0	0	0,04	0,26	33,58	0,01	33,89	
2500-	0	0	0	0	0,01	0,02	1,14	1,18	
Total	24,69	0,04	0,69	6,71	32,20	34,48	1,18	100	

*Anm.:* Som en illustration visar totalen för första raden att 25,96 procent ej arbetade före reformen, jämfört med totalen i första kolumnen som visar att 24,69 procent ej arbetade efter reformen. Flertalet, dvs. 24,69 procent, arbetade ej varken före eller efter reformen, men som synes har några ökat arbetstiden till intervallen 1 500-2 000 (0,58 procent) och 2 000-2 500 (0,48 procent).

na. Om det dessutom innebär att arbetstiden minskar i de grupper som genererar mest skatteintäkter så kan denna kostnad vara substantiell.

### Alternativa inkomstskattereformer

Eftersom jobbskatteavdraget är offentlig-finansiellt kostsamt finns det anledning att titta närmare på om det kan finnas andra utformningar av inkomstskatten som uppnår de önskade positiva effekterna på arbetsutbudet, men till en lägre kostnad för statsfinanserna. I praktiken handlar det om att hitta alternativa utformningar av inkomstskatten som undviker att inkomsteffekten dominerar för individer med högre inkomster, samtidigt som ersättningsgraden ändå sänks i en sådan omfattning att arbetsutbudet ökar.

Ett ambitiöst exempel på en analys som syftar till att beskriva ett optimalt skattesystem ges i Aaberge & Colombino (2006). Den skatt som enligt Aaberge & Colombino framstår som den optimala skiljer sig på flera punkter från de svenska reformerna. Istället för grund- eller jobbskatteavdrag innehåller den optimala skatten en sänkt generell skattenivå men med en viss progressivitet.

Ett sätt att tillämpa deras analys på det svenska inkomstskattesystemet vore att upprepa vår analys i föregående avsnitt för ett stort antal olika utformningar av skattesystemet, från en helt proportionell inkomstskatt till system med olika grad av progressivitet och med eller

utan jobbskatteavdrag. Varje variant skulle sedan utvärderas med en samhällelig välfärdsfunktion som beaktar de relativa värderingarna av arbetsutbud, disponibla inkomster (och därmed möjlig konsumtion) och inkomstfördelning givet oförändrade skatteintäkter.

Något så ambitiöst ger vi oss dock inte i kast med i denna rapport. I stället väljer vi att analysera några alternativa utformningar av inkomstskattesystemet. Närmare bestämt studerar vi effekterna på arbetsutbud, disponibla inkomster och skatter i dessa alternativ.

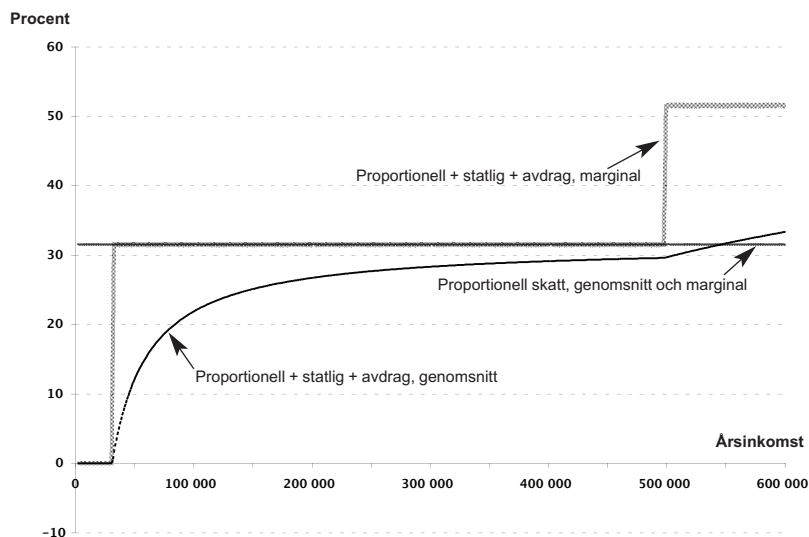
Det första alternativet är en proportionell inkomstskatt där man enbart betalar kommunalskatt, dvs. det finns inte någon statlig inkomstskatt. I alternativet finns inget avdrag, varken grundavdrag eller jobbskatteavdrag.

Det andra alternativet innehåller utöver kommunalskatt en statlig skatt på 20 procent, men den senare utgår först vid den övre skiktgränsen. Jämfört med dagens inkomstskattesystem försvinner således den statliga inkomstskatten på 20 procent upp till den övre skiktgränsen och därefter är den statliga skatten 20 procent i stället för 25 procent. Dessutom innehåller detta alternativ ett skatteavdrag med förvärvsvillkor. Avdraget är 20 procent av inkomstbasbeloppet. I likhet med det införda jobbskatteavdraget dras detta avdrag från slutskatten.

Marginalskatte- och genomsnittsskatteprofilerna i de två alternativen illustreras i figur 2.7.

Alternativet med enbart en proportionell skatt skiljer sig betydligt från dagens svenska system. Vi har här valt att studera detta alternativ som ett referensfall för att i huvudsak svara på frågan vad effekten kan tänkas bli av att ta bort alla typer av avdrag och progressiva inslag. Vid 1991 års skattereform infördes grundavdraget för att kompensera låginkomstagarna för de stora skattesänkningar som reformen medförde för dem med högre inkomster. Det nu införda jobbskatteavdraget syftar framförallt till att minska de höga margineffekter som bidragssystemen skapar. Frågan är om det går att uppnå liknande effekter utan de komplikationer som dessa avdrag skapar. En proportionell inkomstskatt med samma skattesats för alla innebär betydande förenklingar.

Tabell 2.11 sammanfattar resultaten för effekterna på disponibla inkomster och skatter av alternativet där man enbart betalar kommunal inkomstskatt. Den proportionella skatten ger en mindre ökning av disponibla inkomster jämfört med regeringens jobbskatteavdrag. Ökningen är mindre än tre procent jämfört med över fem procent för regeringens reformer. I stället för en minskning av skatteintäkterna i



Figur 2.7 Alternativa skattereformer.

storleksordningen 11 procent ger den proportionella inkomstskatten i stället en liten ökning av skatteintäkterna. Detta illustrerar problemen med grund- och jobbskatteavdragen. Avdragen har en hög kostnad i form av minskade skatteintäkter och för att motverka detta krävs kraftiga dynamiska effekter. Vad är då förklaringen till att en proportionell skatt på i genomsnitt lite drygt 30 procent kan ge nästan samma disponibelinkomstökning som med regeringens reformer, men utan minskade skatteintäkter?

Tabell 2.11 Förändring i disponibel inkomst, två alternativa skattereformer.

Inkomstklass	Förändring disponibel inkomst jämfört med före reform		Förändring skatt jämfört med före reform	
	Proportionell skatt	Proportionell och statlig skatt samt avdrag	Proportionell skatt	Proportionell och statlig skatt samt avdrag
	(procent)	(procent)	(procent)	(procent)
Alla	2,7	4,9	1,1	-5,4
Låg	-2,7	3,0	25,4	15,6
Medel	-1,6	3,1	10,4	-1,6
Hög	9,5	7,8	-11,3	-12,4
Inkomstfördelning Decil 9/Decil 1	3,3	3,2		

Som framgår av tabell 2.12 ger en proportionell skatt i genomsnitt en ökning av arbetsutbudet med 2,2 procent. Detta är endast måttligt mer än med regeringens reformer, 1,8 procent. Återigen är det nödvändigt att ta hänsyn till effekten för olika inkomstgrupper. Liksom tidigare blir det en stor ökning av arbetsutbudet i den lägre inkomstgruppen. Men till skillnad från tidigare blir det nu en kraftigare ökning vid högre inkomster och framförallt i den högsta inkomstgruppen (2,1 procent jämfört med -0,2 procent). Utfallet i den högsta inkomstgruppen visar på förväntade effekter av slopad statlig inkomstskatt. För höginkomsttagarna medför de lägre marginaleffekterna att substitutionseffekten dominerar över inkomsteffekten, vilket leder till en ökad arbetstid. Samtidigt är skatteintäkterna från den högsta inkomstgruppen betydligt större än för låginkomsttagarna. Även om den totala arbetsutbudseffekten inte är så mycket större i alternativet med en proportionell skatt så är den det för individer med högre inkomster, vilket leder till stora effekter på skatteintäkterna.

Samtidigt medför detta alternativ en betydligt större inkomstspridning. Inkomstspridningen mätt med decilkvoten är nu 3,3 jämfört med 2,8 med regeringens reformer. Det illustrerar ett klassiskt dilemma i skattepolitiken; avvägningen mellan fördelning och effektivitet. En proportionell skatt genererar större inkomstskillnader, men också betydligt större skatteintäkter. Skillnaden blir extra påtaglig då vi tar hänsyn till de stora kostnader som avdragsreformerna innebär. Som tidigare nämnts uppgår det totala skattebortfallet som följer av 2007 och 2008 års jobbskatteavdrag till ca 50 miljarder kronor. Då en proportionell inkomstskatt på dagens genomsnittliga kommunalskattennivå ger ungefär samma skatteintäkt som före reformen kan vi således konstatera att en proportionell skatt ger en skatteintäkt på ca 50 mil-

Tabell 2.12 Förändring i arbetade timmar, två alternativa skattereformer.

Inkomstklass	Andel sysselsatta		Arbetade timmar i genomsnitt per år		Procentuell förändring i arbetstid	
	Proportionell skatt	Proportionell och statlig skatt samt avdrag	Proportionell skatt	Proportionell och statlig skatt samt avdrag	Proportionell skatt	Proportionell och statlig skatt samt avdrag
Alla	0,74	0,75	1 467	1 476	2,2	2,8
Låg	0,34	0,37	523	561	7,0	14,7
Medel	0,83	0,84	1 634	1 645	1,6	2,3
Hög	0,95	0,95	2 078	2 052	2,1	0,8

jarder kronor mer jämfört med det nuvarande systemet. Detta utrymme skulle till exempel kunna tas i anspråk för att sänka kommunal-skatten eller till att öka de offentliga utgifterna, t.ex. genom riktade satsningar till låginkomsthushåll.<sup>13</sup>

Den proportionella inkomstskatten leder dock till ökade inkomstskillnader i en utsträckning som inte torde vara politiskt möjligt eller önskvärt. Därför är det andra alternativet för utformningen av inkomstskatten utformat så att den proportionella inkomstskatten kompletteras med ett inslag av progressivitet (20 procents statlig inkomstskatt vid den bortre skiktgränsen) samt ett generellt förvärvs-avdrag som är 20 procent av inkomstbasbeloppet, dvs. ca 8 500 kronor år 2007.

Som framgår av tabell 2.11 ökar i detta fall de disponibla inkomsterna med ca fem procent medan skatteintäkterna minskar i motsvarande storleksordning. Arbetsutbudet ökar mer än i alternativet med en proportionell skatt. Ökningen är betydligt större i låginkomstgruppen eftersom förvärvsvillkoret nu minskar ersättningsgraden. Däremot är arbetsutbudseffekten mindre i höginkomstgruppen eftersom den statliga skatten skapar marginaleffekter. Om vi jämför detta alternativ med regeringens reform så ger det en något mindre ökning i disponibel inkomst men till en betydligt mindre kostnad i form av uteblivna skatter. Skattebortfallet uppgår till ca 25 miljarder kronor. Däremot leder också detta alternativ till en större inkomstspridning.

Tabell 2.13 illustrerar skillnaderna mellan regeringens utformning av inkomstskatten och vårt alternativ två ovan (benämnt Alternativ II i tabellen).

Indelningen i inkomstgrupper har i tabell 2.13 skett enligt inkomster *efter anpassningen*. Det ger en uppfattning om slutläget istället för om utgångsläget. De två första kolumnerna visar disponibel inkomst. Alternativ två ger en obetydligt lägre genomsnittlig inkomst för hela urvalet. En jämförelse mellan inkomstgrupperna visar att det är höginkomstgruppen som får en högre inkomst i alternativ två jämfört med regeringens utformning. Det beror dels på den lägre statliga skatten, men också på en ökad arbetstid, vilket framgår av de tredje och fjärde kolumnerna i tabell 2.13. Alternativ två ger en ökad arbetstid såväl totalt som för varje inkomstgrupp. Detta medför även en högre skatteintäkt från alla inkomstgrupper utom den högsta. Notera att minskningen i skatteintäkter från individerna med högst inkomster enbart är ca tre procent trots en kraftigt sänkt statlig inkomstskatt. Våra beräk-

Tabell 2.13 En jämförelse mellan två skattereformer. Den föreslagna år 2008 samt alternativ II med proportionell och statlig skatt samt avdrag.

Inkomst- klass	Disponibel inkomst		Arbetstid		Skatt	
	2008	II	2008	II	2008	II
Alla	212 907	211 666	1 461	1 476	77 850	82 558
Låg	106 574	100 013	443	451	28 936	34 585
Medel	204 649	198 348	1 671	1 682	62 395	71 595
Hög	335 758	349 948	2 059	2 088	157 671	152 452
Inkomst- fördelning						
Decil 9/						
Decil 1	2,8	3,2				

ningar tyder således på att en sådan skattesänkning i det närmaste skulle kunna vara självfinansierad.<sup>14</sup> En annan förklaring till den stora skillnaden i skatteintäkter är att medelinkomsttagaren betalar högre skatt i alternativ två. De får inte del av sänkningen av statsskatten, de arbetar mer och avdraget i alternativ två är inte lika generöst som i regeringens reform. De generösa avdragen i regeringens reform visar sig även i att låginkomsttagarna har högre inkomster och lägre skatter jämfört med i alternativ två, vilket också medför att inkomstspridningen är lägre i regeringensalternativet.

Sammanfattningsvis tyder dessa resultat på att en utformning av inkomstskatten enligt alternativ två ger en något lägre disponibel inkomst och större inkomstspridning, men samtidigt ett högre arbetsutbud och betydligt högre skatteintäkter. Med andra ord skulle det finnas utrymme för ytterligare skattesänkningar eller utgiftsökningar.

Bägge de beskrivna alternativen ökar inkomstspridningen. Ett tredje alternativ, som ur fördelningsperspektiv kan vara tilltalande, vore att enbart rikta jobbskatteavdraget till dem med låga inkomster. Det innebär, till skillnad för vad som gäller för det befintliga jobbskatteavdraget, att avdraget trappas ned med högre inkomster och inte utgår alls över en viss inkomst. Vi har också tittat på ett sådant alternativ. Liksom tidigare minskar jobbskatteavdraget ersättningsgraden för dem med låga inkomster. Det ger en stark stimulans till ett ökat arbetsutbud från denna inkomstgrupp, framförallt genom en högre sysselsättningsgrad. Avtrappningen av jobbskatteavdraget läggs dock ovanpå progressiviteten hos den statliga inkomstskatten och förstärker därmed marginaleffekterna i högre inkomstkikt. Det har en negativ effekt på arbetsutbudet i dessa inkomstgrupper, vilket minskar nettoeffekten på

arbetsutbudet. Med regeringens jobbskatteavdrag fann vi också en negativ arbetsutbudseffekt i dessa inkomstgrupper driven av inkomsteffekten. Om jobbskatteavdraget trappas ner med inkomsten försvinner inkomsteffekten. I stället uppkommer den negativa effekten på arbetsutbudet via en substitutionseffekt.

### Slutsatser

Skattepolitiken har en tydlig inriktning mot att öka lönsamheten av att arbeta, främst genom kraftiga skattesänkningar förenat med ett förvärvsvillkor. Vår analys tyder på att när man tar hänsyn till hushållens anpassning av sitt arbetsutbud så är det sannolikt att dessa åtgärder leder till ett ökat arbetsutbud och i förlängningen till en ökad sysselsättning. Det ökade arbetsutbudet är främst ett resultat av en högre förvärvsfrekvens bland dem med lägst inkomster. Åtgärderna förefaller också kunna leda till en viss utjämning av inkomstskillnader liksom av skillnader mellan mäns och kvinnors arbetstid och inkomster. Samtidigt har åtgärderna en del nackdelar. Individer med högre inkomster förväntas ha en oförändrad eller till och med minskad arbetstid eftersom skattesänkningen för dem bara har en inkomsteffekt. Eftersom höga inkomster även genererar stora skatteintäkter bidrar det till att reformen är kostsam för de offentliga finanserna.

Vi har redovisat alternativa inkomstskattesänkningar som har positiva arbetsutbudseffekter också hos dem med högre inkomster. Det leder i sin tur till betydligt större skatteintäkter men ger ändå ungefär samma ökning av hushållens disponibla inkomster. Skillnaden ligger i vilka grupper vi fokuserar på. Regeringens politik är främst inriktad på dem som inte har ett arbete, det s.k. utanförskapet. Vi har i kapitel 1 även pekat på att det finns ett ”innanförskap” i form av högutbildade män och kvinnor. I ett internationellt perspektiv utgör dessa en arbetstidsreserv, med betydligt lägre faktisk arbetstid än i jämförbara länder. Om dessa grupper ska lockas att arbeta mera så behövs ett komplement till jobbskatteavdraget eftersom detta, som framgår av våra beräkningar, snarare medför en minskning av arbetstiden. Ett naturligt sätt att minska progressiviteten är att ta bort eller minska den statliga skatten. En ofrånkomlig konsekvens av detta blir dock en ökad inkomstspridning. Ett alternativ som medför en mindre inkomstspridning, men även kortare arbetstider för medel- och höginkomsthushållen vore att enbart rikta jobbskatteavdraget till dem med låga inkomster.

Vi är medvetna om att våra dynamiska beräkningar bygger på statistiska modeller som försöker förutse individers/hushålls beteende. Det behöver förmodligen inte sägas att detta innehåller ett stort mått av osäkerhet. Vi har argumenterat för att det faktum att enbart en mindre del av de individer som ingår i urvalet faktiskt ändrar sin arbetstid gör det mindre troligt att vi överskattar de dynamiska effekterna. Det är förmodligen troligare att dessa underskattas. Vi har exempelvis inte tagit hänsyn till effekterna av det dubbla jobbskatteavdraget för dem över 65 år och inte heller tagit hänsyn till att studenter kan börja arbeta i större utsträckning.

#### REFERENSER

- Aaberge, R., J.K. Dagsvik och S. Strøm (1995), "Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms", *Scandinavian Journal of Economics*, 4, s. 635–659.
- Aaberge, R. och U. Colombino (2006), "Designing Optimal Taxes with a Microeconomic Model of Household Labour Supply", *IZA Discussion Paper 2468*, Institute for Study of Labor, Bonn.
- Blundell, R. och H. Hoynes (2004), "Has In-Work Benefit Reform Helped the Labour Market?", I Card, D., R. Blundell, R.B. Freeman (red.), *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980–2000*, University of Chicago Press, s. 410–460.
- Budgetpropositionen för 2008 (2007/08:1).
- Duncan, A. och C. Giles (1998), "The Labour Market Impact of the Working Families Tax Credit in the U.K.", Working paper, University of Nottingham, <http://www.nottingham.ac.uk/~lezad/work/>
- Edin, P.A. och P. Fredriksson (2000), "LINDA – Longitudinal INdividual DAta for Sweden", <http://linda.nek.uu.se/2000wp19.pdf>
- Fall, J., P. Ericson (2007a), "Jobbskatteavdraget – bra, kan bli bättre?", *Skattenytt 2007*, s. 736–743.
- Fall, J., P. Ericson (2007b), "Tax Policy Effects on Labour Supply", uppsats presenterad på General Conference of the International Microsimulation Association, Wien 2007.
- Flood, L., J. Hansen och R. Wahlberg (2004), "Household Labor Supply and Welfare Participation in Sweden", *Journal of Human Resources*, 39, s. 1008–1032.
- Flood, L. R., R. Wahlberg och E. Pylkänen (2007), "From Welfare to Work: Evaluating a Proposed Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden", *LABOUR*, 21, s. 443–471.
- Klevmarken, A. (1997), "Behavioral Modeling in Micro Simulation Models. A survey", Working Paper 1997:31, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.
- Van Soest, A. (1995), "Structural Models of Family Labor Supply", *Journal of Human Resources* 30, s. 63–88.

## FOTNOTER

1. År 2006 fick exempelvis en ensamstående förälder med två (eller fler) barn och med en inkomst lägre än 36,348 dollar som mest 4,536 dollar, se (<http://www.cbpp.org/eic2007/>).

2. Se exempelvis Fall och Ericson (2007a) för en intressant diskussion om utformningen av jobbskatteavdraget.

3. Vi skulle även kunna diskutera en rent dynamisk ansats där man studerar förändringar över livscykeln, dvs. utvecklingen över tiden när individerna åldras. Även om en sådan ansats har många fördelar så är den komplicerad, framförallt med kombinationen av en detaljerad utvärdering av regelsystemen och dynamiken. Ett exempel på en dynamisk mikrosimuleringsmodell är SESIM, se [www.sesim.org](http://www.sesim.org), som utvecklats av finansdepartementet.

4. Klevmarken (1997) beskriver fördelarna med denna typ av modeller.

5. Detta gäller lönefördelningen för det LINDA-urval 2004 som använts i detta kapitel.

6. Denna indelning baseras på inkomstkällan. De som huvudsakligen har inkomst från förvärvsarbete klassas som sysselsatta, de som har arbetslöshetsersättning klassas som arbetslösa osv. Gruppen övriga är de som varken har arbetsinkomst eller någon bidragsform som huvudsaklig inkomstkälla.

7. Utnyttjandeproblemet beskriver förhållandet att en stor andel av de hushåll som har rätt till socialbidrag, dvs. som har en inkomst under socialbidragsnormen och ingen förmögenhet, inte ansöker om bidraget. Om vi inte tar hänsyn till detta utan antar att alla hushåll som har rätt till socialbidrag även får detta så kommer vi att kraftigt överskatta de utbetalda beloppen. Metoden beskrivs närmare i Flood, Hansen, Wahlberg (2004) och Flood, Wahlberg, Pytkänen (2007).

8. Edin och Fredriksson (2000).

9. Vi utgår från det som i budgetpropositionen för 2008 kallas alternativ B.

10. I budgetpropositionen för 2008 anges en lägre förändring, 2,4 procent. Det finns flera skäl till denna skillnad. Som nämnts tidigare studerar vi enbart effekten av jobbskatteavdraget och sänkningen av arbetslöshetsersättningen. Beräkningarna i budgetpropositionen tar hänsyn till fler förändringar och dessutom används en något annorlunda definition av disponibel inkomst.

11. Enligt finansdepartementets beräkningar i budgetpropositionerna för 2007 och 2008 uppgår den offentlig-finansiella kostnaden till ca 40 miljarder kronor för 2007 års reform och ytterligare ca 11 miljarder kronor för reformen 2008. Vårt urval svarar mot en befolkning på ca 5,2 miljoner individer. Om vi antar att dessa betalar i genomsnitt 87 000 kronor i skatt blir de totala skatteintäkterna ca 450 miljarder kronor. En minskning med 11 procent motsvarar således ca 50 miljarder kronor.

12. Vi utgår från individens disponibla inkomst, dvs. individens inkomster minus skatter inklusive hushållets bidrag/utgifter dividerat med antalet vuxna medlemmar. Denna inkomst delas in i 3 grupper där den första avser de 25 procenten med lägst inkomst, den andra de mellan 25 och 75 procent och till sist de 25 procenten med högst inkomst.

13. Hur mycket skulle den proportionella skatten kunna sänkas om man tillät samma bortfall av skatteintäkter som med regeringens reformer? Våra beräkningar (dynamiska) visar på en skattesats i storleksordningen 27 procent. Dessa beräkningar tar då inte hänsyn till de grupper som inte ingår i vårt urval, främst ålderspensionärer.

14. Liknande resultat rapporteras även i Fall och Ericson (2007b).

### 3.

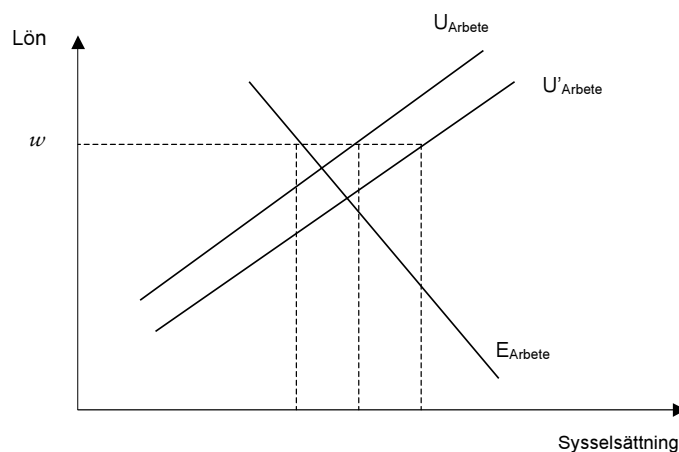
## Det nya arbetsutbudet och efterfrågan på arbetskraft

Resultaten i kapitel 2 tyder på att jobbskatteavdraget och uppstramningen av arbetslöshetsförsäkringen har en positiv effekt på utbudet av arbetskraft. I detta kapitel diskuterar vi förutsättningarna för att ett ökat arbetsutbud ska absorberas av en motsvarande ökad efterfrågan på arbetskraft och därmed i slutändan resultera i en högre sysselsättning.

Enligt en enkel modell av arbetsmarknaden skulle en utbudsökning endast leda till ökad arbetslöshet så länge inget sker med lönen. Det illustreras i figur 3.1 där det i utgångsläget råder arbetslöshet eftersom lönen ligger över den lön som skulle ge jämvikt på arbetsmarknaden. Det finns ett utbudsöverskott på arbetsmarknaden. Om arbetsutbudet ökar, dvs. om utbudskurvan  $U_{\text{Arbete}}$  skiftar åt höger, kommer detta att leda till högre arbetslöshet såvida inte efterfrågan på arbetskraft samtidigt ökar tillräckligt, vilket skulle innebära att även efterfrågekurvan,  $E_{\text{Arbete}}$ , skiftar åt höger.

Även om analysen i figur 3.1 är starkt förenklad så illustrerar den ändå de två huvudsakliga mekanismer som finns för att absorbera ett ökat arbetsutbud i faktisk sysselsättning. Den ena är att det sker en anpassning neråt av lönerna så att arbetsgivare bli mer benägna att anställa och att balansen mellan utbud och efterfrågan på så sätt förbättras. Den andra mekanismen är att efterfrågan ökar i den meningen att arbetsgivarna vid varje given lön är beredda att anställa fler (dvs. efterfrågekurvan skiftar åt höger i figur 3.1).

I detta kapitel diskuterar vi först förutsättningarna för en löneanpassning till följd av det ökade arbetsutbudet. Nyckeln här är att jobbskatteavdraget och sänkningen av arbetslöshetsersättningen minskar



Figur 3.1 En enkel arbetsmarknadsmodell.

reservationslöner. Det, tillsammans med att ett ökat arbetsutbud i sig ökar konkurrensen om jobben, skapar potentiellt en press neråt på löner.

Eftersom lönerna är rätt trögrörliga nedåt är det troligen också nödvändigt att efterfrågan på arbetskraft ökar för att helt absorbera ett större arbetsutbud. Sysselsättningspolitiken innehåller åtgärder som direkt har det syftet, dels olika typer av anställningsstöd, som till exempel Instegsjobb och Nystartsjobb, dels sänkta skatter i ett antal tjänstebanscher. Vi diskuterar dessa åtgärders betydelse, liksom arbetsmarknadspolitikens utformning i stort, för sysselsättningspolitiken.

Den allmänna ekonomiska politikens förmåga att skapa gynnsamma betingelser för produktion och investeringar har till sist ändå störst betydelse för att upprätthålla en tillräckligt hög arbetskraftsefterfrågan i förhållande till arbetsutbudet. Strukture reformer på arbetsmarknaden som ökar arbetsutbudet bör helst genomföras i goda konjunktu rer. Och när det gäller den timingen så har regeringen varit lyckosam.

### Arbetsutbud och lönebildning

Lönebildningen är central för arbetsmarknadens funktionssätt. Löneskillnader mellan olika grupper i arbetskraften beror på arbetet som sådant och på skillnader i humankapital. Framgångarna på den amerikanska arbetsmarknaden med satsningar på att öka arbetsutbudet för

de sämst ställda tycks inte ha inneburit någon större minskning av löneskillnaderna. Till exempel har de disponibla inkomsterna för de kvinnor som ökat sitt arbetsutbud i USA efter 1996 inte ökat särskilt mycket: "De flesta studier indikerar att de inkomster som kvinnor haft efter att ha lämnat socialbidragsförsörjning antingen varit lika med eller något lägre än socialbidragsnivån."<sup>1</sup>

Även i Sverige prioriteras att få in de med lägst inkomster i reguljär sysselsättning. Potentiellt ger det en ökning av de disponibla inkomsterna i den lägsta inkomstgruppen, vilket framgick av beräkningarna i kapitel 2. Beräkningarna förutsatte dock en konstant timlön. Om lönerna pressas ner till följd av utbudet så motverkar det ökningen av den disponibla inkomsten. Det finns således en risk att man kan få en utveckling som man tycks ha haft i USA: att den ökade sysselsättningen inte leder till någon nämnvärt högre inkomst. Om den risken är reell beror på graden av lönerörlighet.

Lön är en ersättning för utfört arbete, men beror också på arbetsmiljö, arbetstider och anställningstrygghet. De som försökt att empiriskt testa om dålig arbetsmiljö medför högre lön har kommit fram till att dålig arbetsmiljö oftast är förknippad med lägre lön även om man försöker ta hänsyn till individers olika arbetsproduktivitet.<sup>2</sup> Detta tyder på att många förklaringsfaktorer för vilken lön olika personer har är svåra att mäta.

Löneskillnader som beror på olika kompetens förklaras av human kapitalteorin. Den utgår från att man kräver högre lön för att man ska vara villig att investera i utbildning i någon form. Hur mycket lönen ökar genom generell utbildning eller internutbildning och erfarenhetsuppbyggnad på arbetsplatsen kan man empiriskt undersöka med hjälp av Mincers löneekvation. De flesta studier visar att lönen stiger med utbildning och erfarenhet, men att effekten av erfarenhet avtar med ökande antal arbetsår.<sup>3</sup> Om ett stort antal personer utan särskilt hög utbildning och med ringa (eller med fel typ av) erfarenhet kommer in på arbetsmarknaden skapar det ett tryck nedåt på lönerna, kanske främst i den nedre delen av lönefördelningen.

Slutligen avgörs lönen i förhandlingar mellan fack och arbetsgivare. Med en facklig organisationsgrad på den svenska arbetsmarknaden på cirka 70 procent, och med kollektivavtal där villkoren även gäller för oorganiserade anställda, får facket en stark ställning.<sup>4</sup> Utfallet vad gäller lönen bestäms i stor utsträckning av fackets styrka. Arbetslöshetens storlek, antalet lediga platser, löneläget i andra branscher och arbets-

löshetsersättningens storlek är faktorer som påverkar en facklig organisations styrkeförhållande i förhandlingar med motparten. Arbetskonflikter är dyra för arbetsgivare och den svenska modellen med kollektivavtal har i det avseendet fungerat väl med relativt få förlorade arbetsdagar per 1 000 anställda.<sup>5</sup> Kollektivavtalen skapar, genom sina bestämmelser om minimilöner, även lönegolv. Bortsett från fackliga krav vad gäller lönenivåer finns det argument för företag att erbjuda goda löner för att därmed skapa drivkrafter för arbetstagarna att arbeta effektivt, argument som utvecklats i teorier om s.k. effektivitetslöner.<sup>6</sup>

En utveckling som kan påverka fackföreningarnas ställning på den svenska arbetsmarknaden är om andelen medlemmar minskar kraftigt. Egenavgifterna i a-kassan har höjts markant. Eftersom medlemskap i en fackförening och dess a-kassa ofta kopplas samman har facket befarat att avgiftshöjningarna ska leda till en minskad facklig anslutning. Detta är också vad som redan tycks ha inträffat – antalet medlemmar i förbund anslutna till LO har minskat med cirka 100 000 på ett år. Enligt SCB är bara 60 procent av anställda i åldern 16–35 år med i facket jämfört med 70 procent för arbetskraften som helhet. Nu planeras visserligen en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Men det är möjligt att det inte leder till att fackförbunden får tillbaka medlemmar. När fackets ställning försvagas kan arbetsgivarna anställa allt fler som inte är medlemmar. Så länge som man på de flesta arbetsplatser har kollektivavtal som också omfattar personer som inte är fackligt anslutna kommer effekterna av lägre facklig anslutningsgrad nog inte att bli så stora. Å andra sidan kan andelen företag som inte sluter kollektivavtal öka. Försvagningen av arbetstagsidans förhandlingsstyrka talar för lägre löner jämfört med ett alternativ med starkare fackförbund.

Lönerna på arbetsmarknaden kan också påverkas av olika slag av diskriminering. En grupp som är utsatt för detta och som har stora problem att komma in på arbetsmarknaden är invandrare. Frågan är om det finns en risk för att denna grupp kan få ännu större svårigheter att komma in på arbetsmarknaden om arbetsutbudet ökar och konkurrensen om jobben hårdnar. Det finns en risk för att utanförskapet består för vissa grupper av invandrare om inte arbetsgivarna får ett mer mångkulturellt perspektiv. För att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden har ett arbetsmarknadspolitiskt program med ”instegsjobb” introducerats för nyanmällda, arbetslösa invandrare.

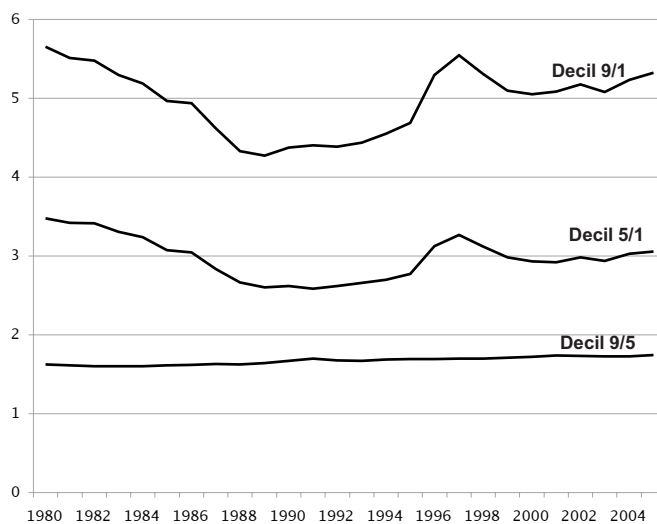
Löneskillnader som inte beror på arbetsförhållanden eller på skill-

nader i arbetsproduktivitet uppfattas ofta som orättvisa och kan förklaras av diskriminering som i sin tur kan ges olika förklaringar.<sup>7</sup> Det kan handla om renodlad diskriminering i olika former. En annan typ av diskriminering är så kallad statistisk diskriminering som har sin grund i att det är förknippat med kostnader för arbetsgivare att skaffa sig information om enskilda, potentiella anställdas produktivitet.<sup>8</sup> Det kan vara rationellt för arbetsgivare att basera anställningsbeslut eller löneerbjudanden på lättillgänglig statistisk information om egenskaper hos den grupp som en arbetssökande tillhör och som påverkar produktiviteten. Om det till exempel finns statistiska uppgifter om att unga kvinnor har högre frånvaro än övriga arbetstagare så kan enskilda arbetssökande från den gruppen komma att diskrimineras därför att arbetsgivaren inte anser sig ha tid till, eller inte vill, lägga ner kostnader på att titta noggrannare på varje enskild person. I Sverige finns det mycket forskning kring invandrades svårigheter att komma in på den svenska arbetsmarknaden.<sup>9</sup> Studierna tyder på att flera invandrargruppers sämre ställning på den svenska arbetsmarknaden jämfört med infödda svenskar delvis kan förklaras med förekomsten av diskriminering.

Förutom att löner är viktiga för individer och enskilda företag är lönestrukturen på hela arbetsmarknaden, liksom lönerörligheten, betydelsefull för hur ekonomin i stort fungerar. Löner ger signaler om inom vilka områden som utbildning kan förväntas ge god avkastning. Om efterfrågan eller utbudet av någon typ av arbetskraft ändras så krävs det att löner är rörliga för att motverka obalanser på arbetsmarknaden med antingen arbetslöshet eller arbetskraftsbrist. En sammanpressad lönestruktur ger en jämn inkomstfördelning men den kan också innebära problem med att skapa incitament till utbildning. Sverige har, tillsammans med övriga nordiska länder, världens mest sammanpressade löner. En liten trendmässig ökning av lönespridningen i Sverige har dock skett under perioden 1980–2000.<sup>10</sup> Löneskillnaderna minskade kraftigt mellan 1968 och 1983 för att sedan öka.<sup>11</sup> Ökningen kan förklaras av att lönebildningen tog en ändrad form i början av 80-talet med mindre inslag av centraliserade förhandlingar och en mindre uttalad inriktning från LO mot löneutjämning. Samtidigt skedde också marknadsmässiga förändringar som drev på en ökad lönespridning. Enligt figur 3.2 har skillnaderna mellan den högsta och den lägsta tiondelen (9/1) ökat trendmässigt från 1990. Förändringen är liten. Om vi tittar på skillnader mellan decil 9/5 och även för decil

5/1 är förändringen över tid ganska begränsad.

Jämför man EU-länderna med USA så finns det stora skillnader i lönerörligheten just när det inträffar stora makroekonomiska förändringar. En tänkbar orsak till att lönerörligheten skiljer sig mellan olika länder kan vara skillnader i utformningen av arbetsmarknadens institutioner. Koeniger, Leonardi & Nunziata (2007) har undersökt hur institutionella förhållanden på arbetsmarknaden påverkar löneskillnader för manliga arbetstagare. Hög anställningstrygghet, höga ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen, rätt till arbetslöshetsersättning under lång tid, hög fackanslutningsgrad och minimilöner minskar löneskillnaderna. De har också genomfört simuleringar som till exempel visar att om de svenska institutionella förhållandena på 1990-talet hade varit desamma som 1970 så hade löneskillnaderna under 1990-talet varit ungefär 50 procent högre än vad som faktiskt var fallet. Clar, Dreger & Ramos (2007) har genomfört en metaanalys av sambandet mellan reallönerörlighet och arbetsmarknadens institutioner. Metaanalys innebär, förenklat uttryckt, att man ställer samman resultat av redan genomförda studier på ett systematiskt sätt för att skapa ny kunskap. I det här fallet rörde det sig om 608 skattningar av elasticiteten av reallönerörlighet av arbetslöshetsförändringar. Mer exakt under-



Figur 3.2 Inkomstfördelningen i Sverige 1980–2005.

Källa: Egna beräkningar baserat på LINDA-databasen.

Anm.: Inkomst av tjänst för åldersgruppen 20–65 för dem som har en positiv inkomst.

sökte man reallöners elasticitet med avseende på variationer i arbetslösheten, det vill säga man skattade hur pass mycket reallönerna påverkades när arbetslösheten ändrades. Schweiz, Japan, Turkiet, Norge och Sverige är de fem länder i studien som uppvisar den största reallöneförändringen när arbetslöshetsnivån ändras. Clar, Dreger & Ramos genomförde också analyser för att försöka förklara skillnaderna mellan länder i det här avseendet. En hög anslutningsgrad till fackföreningar och en hög grad av centralisering av löneförhandlingarna påverkar lönerörligheten negativt, medan en hög grad av koordinering av de decentraliserade löneförhandlingarna och framförallt en aktiv arbetsmarknadspolitik påverkar lönerörligheten positivt. Aktiv arbetsmarknadspolitik i form av en offentlig arbetsförmedling är enligt den här studien den viktigaste positiva faktorn. Det svenska förhandlingssystemet med förhandlingar på förbunds nivå, men med en hög grad av samordning, kan vara en tänkbar orsak till att de svenska reallönerna varit väl anpassade till arbetslöshetsutvecklingen. En satsning på en väl utvecklad och omfattande offentlig arbetsförmedling kan enligt den återopade studien vara ytterligare en bidragande orsak till Sveriges goda placering när det gäller reallöneflexibilitet.

### **Minimilöner och a-kassan**

Utrymmet för en anpassning neråt av lönerna kan begränsas av förekomsten av minimilöner. Det finns stora skillnader mellan OECD-länderna när det gäller hur stor andel av genomsnittslönen som minimilönerna utgör.<sup>12</sup> Det skiljer sig också beroende på avtalsområde. I Sverige låg minimilönerna inom tillverkningsindustrin 2004 på mellan 60 och 72 procent av medianlönen beroende på vilket avtalsområde som jämförelsen avser. I USA och England ligger minimilönernas andelar på ungefär 30–40 procent och i Frankrike, Danmark, Irland och Belgien på mellan 50 och 60 procent av medianlönen. Det är svårt att se några mycket tydliga samband mellan skillnaderna i minimilöner och utfallet på arbetsmarknaden vad gäller till exempel det relativa sysselsätningstalet eller ungdomsarbetslösheten. Vissa länder som har höga minimilöner, som till exempel Frankrike, har dåliga utfall i dessa avseenden medan andra länder med höga minimilöner, som till exempel Danmark och Australien, uppvisar goda resultat för ungdomar på arbetsmarknaden. På samma sätt kan man finna goda resultat i vissa länder med låga minimilöner, som till exempel USA, men dåliga resul-

tat i andra länder. Till exempel hade Spanien, OECD-landet med de lägsta minimilönerna, bara 40 procent sysselsatta och en ungdomsarbetslöshet på 25 procent i början av 2000-talet.

Minimilöner är komplicerade och låter sig inte beskrivas på ett enkelt och översiktligt sätt.<sup>13</sup> Till exempel så kan utländska företag som är tillfälligt verksamma i Sverige undantas från de avtalade minimilönerna. I Sverige regleras minimilöner i avtal medan man i de flesta övriga OECD-länder har valt att fastställa minimilönerna i lag. Det träffas avtal i Sverige om minimilöner för en stor mängd avtalsområden varje år. År 2004 träffades 283 olika avtal på den svenska arbetsmarknaden och i de allra flesta av dessa fanns minimilöner fastställda. Avtalen om minimilöner avser både nivåer och lönedifferentiering efter olika egenskaper som till exempel yrke, erfarenhet och ålder. En fråga är om de avtalsmässiga minimilönerna är så höga att de skapar trösklar för inträde till arbetsmarknaden. En förutsättning för att personer ska kunna komma ifråga för anställning är att värdet av deras produktionsförmåga bedöms överstiga den lönekostnadsnivå som minimilönerna sätter.

Den relativa nivån på minimilönerna framgår av följande exempel, där minimilönen anges som andel av genomsnittslönen i några olika branscher för 2006. Den var 75 procent inom handeln respektive kommunsektorn, 65 procent inom verkstadsindustrin och 85 procent inom hotell och restaurang. Ett ännu bättre mått på om minimilönerna riskerar att skapa barriärer på arbetsmarknaden för nyutträdande får man genom att för olika avtalsområden sätta minimilönerna för okvalificerade arbetare i relation till genomsnittslönerna för yrkesarbetare. Här är det stora skillnader mellan olika avtalsområden. När det gäller till exempel Bageriavtalet och Slakt- och charkavtalet ligger minimilönerna på cirka 100 procent av genomsnittslönerna för yrkesarbetare inom dessa branscher. Däremot är andelen betydligt lägre inom Teknikavtalet, 83 procent 2006, och i Byggnadsavtalet är minimilönerna för okvalificerade arbetare satta till 70 procent av genomsnittslönerna för yrkesarbetare.

Incitamenten att ta sig in på arbetsmarknaden beror också på hur minimilönerna förhåller sig till de inkomstgolv som skapas i arbetslöshetsförsäkringen. Rent generellt kan man säga att arbetslöshetsersättningsarna normalt sett ligger under minimilönerna för de sämst betalda. Men det är inte svårt att finna exempel på fall då motsatsen gäller.

I de nya reglerna för arbetslöshetsersättningen ingår ett hårdare krav

på att söka arbeten inom andra yrkesområden än det egna, liksom hårdare krav på att flytta om det finns arbeten på andra orter. Dessa regeländringar torde resultera i att fler arbetslösa ställs inför att byta yrke. Detta kommer att innebära att en del personer får en lägre ingångslön, till exempel minimilönen, när de byter arbete jämfört med vad de tidigare haft i a-kassa. En arbetare inom tekniksektorn eller inom bygg- och anläggningssektorn, med en lön i den undre kvartilen, har en arbetslöshetsersättning som är högre än minimilönerna för arbeten inom de flesta andra sektorer. Detta ger svaga incitament för arbetslösa inom dessa sektorer att söka jobb inom andra yrken än det egna. Däremot skapar minimilönerna inga stora incitamentsproblem för personer som har en låg a-kassa baserad på tidigare arbete inom låglönesektorer.

Ungdomsarbetslösheten sägs ofta vara särskilt negativt påverkad av höga minimilöner. Neumark & Wascher (2004) redovisar en jämförelse mellan OECD-länder av utvecklingen 1975–2000. Författarna undersöker om det finns ett samband mellan minimilöner och andra institutionella förhållanden. Resultaten visar en avsaknad av samband mellan minimilöner och ”fackföreningsgrad” och ”generositeten i arbetslöshetsersättningen”. Däremot hittar man starka samband med: ”graden av rigida regler”, ”graden av styrka i lagar kring anställning och avskedanden” och ”omfattningen av en aktiv arbetsmarknadspolitik”. Använder man dessa resultat i nya analyser av effekterna av minimilöner på sysselsättningen ger det att i länder med starkt skydd för de anställda i form av anställningstrygghet och med en hög grad av aktiv arbetsmarknadspolitik, som till exempel Sverige, finns det en svag positiv effekt av minimilöner på sysselsättningen medan förhållandet är det omvända för länder med en låg grad av anställningsskydd och en låg nivå på den aktiva arbetsmarknadspolitiken som till exempel USA och England. Resultaten ger stöd för tolkningen att de institutionella systemen ska hänga ihop för att vara effektiva. Minimilöner i starkt ”marknadsinriktade” länder som till exempel USA förefaller försämra arbetsmarknadens sätt att fungera. Däremot verkar minimilöner inte ha någon negativ effekt i Sverige där arbetsmarknaden redan är i högre grad reglerad och minimilöner ”passar in” i den totala institutionella uppbyggnaden av arbetsmarknaden.

### Arbetslöshetsersättning, reservationslön och arbetslöshet

Med reservationslön menas den lägsta lön vid vilken individen anser att det är lika mycket värt, mätt i disponibel inkomst och möjlig fritid, att ta ett arbete som att avstå från att arbeta. Reservationslönen är därmed den lägsta lönenivå som individen kommer att acceptera för att ta ett arbete.

Den sänkta ersättningsnivån i form av en tydlig avtrappning i arbetslöshetsersättningen bidrar till att reducera reservationslönen genom att den disponibla inkomsten vid arbete ökar relativt den vid arbetslöshet. Individen kan acceptera en något lägre lön och ändå ha högre disponibel inkomst vid arbete än vid arbetslöshet. Jobbskatteavdraget förstärker reduktionen av reservationslönen genom att ytterligare öka den disponibla inkomsten vid arbete relativt den vid arbetslöshet.

Arbetslöshetsersättningens utformning är en institutionell faktor som har fått stor uppmärksamhet i den arbetsmarknadspolitiska debatten. Ersättningen vid arbetslöshet ska kompensera personer som blir arbetslösa och därmed minska deras risktagande vid anställning. Om arbetslöshetsersättningen är generös i form av en hög ersättningsnivå och en lång ersättningsperiod medför det problem med incitamenten att söka och acceptera ett nytt arbete. Om man tjänar nästan lika mycket oavsett om man jobbar eller inte kommer detta att medföra att många arbetslösa har en låg aktivitet i sökandet efter nytt jobb. Om dessutom varaktigheten i arbetslöshetsersättningen är generös kan man få väldigt långa arbetslöshetstider för dem som inte värderar ett arbete särskilt högt. Man kan tänka sig minst två positiva effekter av sänkt a-kassa på arbetslösheten. För det första kommer fler personer att söka efter arbete mer intensivt och att ställa lägre krav på ett nytt arbete. En ökad sökintensitet innebär att man söker fler arbeten, ägnar mer tid åt att söka varje jobb, använder nya sökanaler och tar fler direktkontakter med arbetsgivare. Lägre krav på de jobb man söker kan till exempel innebära att den arbetslöse sänker sina lönekrav, ställer lägre krav på jobbet i övrigt och att man är beredd att ta jobb på annan ort. Ökad sökintensitet och sänkta krav bör leda till kortare arbetslöshetstider och därmed lägre arbetslöshet. För det andra kommer en ökning av antalet aktiva arbetssökande att leda till att löneläget pressas ner, särskilt för jobb utan höga krav och det skapar en ökad efterfrågan på arbetskraft. Nackdelen med sänkt arbetslöshetsersättning är förstås att det ger ett sämre försäkringskydd för den enskilde

och kanske också en minskad benägenhet att ta jobb med höga arbetslöshetsrisker. Dessutom sänks levnadsstandarden för dem som är arbetslösa.

I en forskningsgenomgång redovisar Fredriksson & Holmlund (2006) den senaste forskningen kring olika försök att öka arbetsincitamenten i arbetslöshetsersättningen. Genom att bestämma intensiteten i arbetssökandet och reservationslönens höjd kan den arbetssökande påverka sannolikheten att lämna arbetslösheten. Om man skulle införa olika typer av sanktioner i försäkringssystemet av att man varit arbetslös skulle det kunna påverka valet av vilket yrke och vilken bransch man söker sig till och även utformningen av anställningskontrakten. När det gäller tidsprofilen i arbetslöshetsersättningen finns det starka teoretiska och empiriska argument för att ersättningens storlek ska vara avtagande över tiden för att skapa bättre incitament till att söka efter arbete. Uppföljningar av hur omfattande man söker arbete och sanktioner som kan medföra att man blir av med sin ersättning kan enligt empiriska erfarenheter ha stor beteendepåverkande effekt även om sanktionen är modest. Resultaten tyder också på att mer stringenta krav på arbetssökandets omfattning och inriktning för att vara berättigad till ersättning medför kortare ersättningsperioder. Det ska dock sägas att forskningsresultaten inte är helt entydiga i detta avseende och att det finns studier som inte visar några effekter på arbetslöshetstiderna av grundligare uppföljning av sökaktiviteter.

Empiriska erfarenheter visar en effekt på arbetslöshetstiden av förändringar av arbetslöshetsersättningens storlek på ungefär 0,5.<sup>14</sup> Det innebär att om ersättningsnivån höjs från 80 till 90 procent så kommer den genomsnittliga arbetslöshetstiden öka med 5 procent (det motsvarar ungefär en vecka om den genomsnittliga arbetslöshetstiden är ett halvår). Andra empiriska studier visar att övergångssannolikheten från arbetslöshet till sysselsättning ökar dramatiskt när den arbetslöse närmar sig tidpunkten för utförsäkring.<sup>15</sup>

Resultaten i kapitel 2 ger ett perspektiv på förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Den genomsnittliga ersättningsgraden, mätt som disponibel inkomst vid arbetslöshet dividerat med disponibel inkomst vid arbete, påverkas bara i mindre omfattning av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningsgraden vid arbetslöshet minskar med ungefär sju procent varav ungefär en procentenhet (dvs. ca 14 procent av sänkningen av ersättningsgraden) kan hänföras till sänkningen av a-kassan. Givetvis har förändringarna större genomslag för enskil-

da individer, speciellt de långtidsarbetslösa, men totalt sett kan man säga att det varit mycket väsen för lite ull. Använder vi de elasticiteter som Carling m.fl. (2001) räknat fram blir effekten på arbetslösheten av den sänkta arbetslöshetsersättningen liten. Däremot kommer med all säkerhet förändringarna av ersättningsperiodens längd att ha större betydelse eftersom sannolikheten att övergå från arbetslöshet till arbete ökar kraftigt när man nalkas slutet av ersättningsperioden.

### **Arbetsmarknadspolitiken – att subventionera sysselsättning**

Olika former av anställningsstöd har sedan ett antal år varit en del av den arbetsmarknadspolitiska arsenalen. Regeringen har vidareutvecklat satsningarna på anställningsstöd. Man har avskaffat en del tidigare arbetsmarknadspolitiska program med anställningsstöd, förändrat några andra program och infört nya anställningsstödförmer. Dit hör bland annat s.k. Nystartsjobb för personer som stått utanför arbetslivet länge samt för nyanlända invandrare och Halvtaktsjobb för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. Däremot har man dragit ner på utbildning och praktik i arbetsmarknadspolitiken. Jämför man antalet arbetsökande i program i oktober 2007 med siffror för oktober 2006 har antalet personer i arbetsmarknadsutbildning halverats till ungefär 6 000 personer och antalet personer i arbetspraktik har minskat från 13 000 ned till 4 000. Samtidigt har jobb- och utvecklingsgarantin införts och där befinner sig över 20 000 arbetsökande.

Om man vill prioritera att långtidssjukskrivna i ökad utsträckning återgår till jobb, att ungdomar får lättare att finna anställning och att deltidsarbetande övergår till heltid – så är subventioner till arbetsgivare ett användbart instrument. Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för ungdomar mellan 18 och 24 år är ett exempel. Det blir billigare att anställa ungdomar, cirka 20 procent i arbetsgivaravgift istället för cirka 31 procent. Nystartsjobb, jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa (som ersatt den tidigare aktivitetsgarantin), anställningsstöd för långtidssjukskrivna, särskilt anställningsstöd (för personer som har svårigheter att få reguljärt arbete), ytterligare anställningsstöd vid anställning av långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna, ”instegsjobb” för invandrare och ”halvtaktsjobb” för förtidspensionerade är andra exempel på olika former av anställningsstöd som har införts eller som är på väg att införas.

Vad vet vi om effekterna av olika typer av subventionerade anställ-

ningar? I en studie av Carling & Richardsson (2003) jämfördes åtta huvudkategorier av arbetsmarknadspolitiska program under 1995–1997. Subventionerad sysselsättning i olika former gav det näst bästa utfallet efter starta-eget-bidraget. Personer som haft subventionerad anställning hade i genomsnitt, vid uppföljningstillfället i studien, varit arbetslösa i 61 dagar efter programmet, vilket ska jämföras med över 200 dagar för flertalet deltagare i övriga program. Om man ser på antalet dagar tills de arbetslösa fått jobb visar studien att den förväntade tiden var 201 dagar tills hälften av dem som haft någon form av subventionerad sysselsättning hade ett arbete. Det var det lägsta antalet dagar av alla studerade arbetsmarknadspolitiska program. En annan studie av anställningsstöd, Forslund, Johansson och Lindqvist (2004), går lite längre fram i tiden och studerar tidsperioden 1998–2002. De som haft någon form av subventionerad anställning har en signifikant kortare arbetslöshetstid än deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska program. I genomsnitt var arbetslöshetstiden åtta månader kortare från tidpunkten för inträdet i programmet, vilket svarar mot en reduktion av arbetslöshetstiden med åtta procent. Går vi utomlands så redovisas intressanta erfarenheter av subventionerad sysselsättning från Schweiz i Gerfin, Lechner & Steiger (2005). Subventionerade reguljära arbeten hade en positiv sysselsättningseffekt på cirka 7–9 procentenheter 1,5 år efter programstarten. Det fanns dock skillnader mellan olika grupper av sökande. Att få anställningsstöd var till exempel negativt för dem med bra humankapital och korta tidigare arbetslöshetstider. Det visade sig också att en del av de goda sysselsättningsresultaten var förknippade med anställningar som upphört efter en kort tid. Är de positiva effekterna av anställningsstöd av kortsiktig natur är det förstås problematiskt.

De positiva effekter som man kunnat konstatera av olika former av subventionerade anställningar i Europa tycks vara allra mest positiva för kvinnor.<sup>16</sup> Detta är ett ytterligare argument för subventionerade anställningar.

Subventionerade anställningar i olika former har dock betydande undanträngningseffekter. Dahlberg & Forslund (2005) kommer fram till att subventionerad sysselsättning i olika former medför undanträngningseffekter på cirka 65 procent. Det innebär att av det antal som får subventionerade anställningar svarar 35 procent mot en nettoökning av sysselsättningen. Resten motsvarar en undanträngd sysselsättning bland personer som inte är subventionerade. Däremot finner

de ingen statistiskt säkerställd undanträngning av arbetsmarknadsutbildning. Man bör förvänta sig att satsningar på ungdomar (i form av lägre arbetsgivaravgift), långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna (i form av anställningsstöd) och på dem som varit borta från arbetsmarknaden i ett år eller för ungdomar sex månader (nystartsjobb, ingen arbetsgivaravgift) har en betydande undanträngning av sysselsättning för andra grupper. Totaleffekten på sysselsättningen blir mycket mindre än effekterna för de direkt berörda. Genomförs satsningar i stor omfattning på att ”subventionera in” arbetskraft i sysselsättning riskerar den samlade effekten på sysselsättningen att blir mer begränsad och de mer långsiktiga effekterna är osäkra. Om man begränsar sig till att använda olika former av anställningsstöd till dem som står längst ifrån arbetsmarknaden har man antagligen bäst förutsättningar att lyckas vad gäller sysselsättning och arbetslöshet. Om de med långa arbetslöshetstider eller längre sjukskrivningar bakom sig får jobb genom subventioner som delvis tränger undan andra personer som har en starkare ställning på arbetsmarknaden kan undanträngningen ändå bli måttlig på sikt och kan dessutom försvaras med fördelningpolitiska argument. Om man däremot börjar använda stödet till personer som är bättre rustade med humankapital i olika former kan detta resultera i undanträngning utan några positiva fördelningseffekter eller totala sysselsättningseffekter.

En effektiv matchning mellan lediga platser och arbetslösa är kanske den viktigaste uppgiften för arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen utgör därför det grundläggande instrumentet inom arbetsmarknadspolitiken. Utvärderingar av en intensifierad arbetsförmedlingsservice har allt sedan Lennart Delanders (1978) klassiska experiment från mitten av sjuttioalet ofta visat på positiva resultat av ökade platsförmedlingsinsatser. Det finns dock studier som visat på väldigt stora skillnader i effektivitet mellan de svenska arbetsförmedlingskontoren.<sup>17</sup> Försök har genomförts med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedlingen (se till exempel ”Pilotprojektet för arbetslösa invandrare” Behrenz m.fl. 2002) och fler har startats på senare tid. Det finns anledning att lägga stor vikt vid att vidareutveckla arbetsförmedlingen med nya arbetsmetoder och med nya samarbetspartners, vilket arbetet med ”nya aktörer” är ett exempel på. De stora effektivitetsskillnaderna mellan olika arbetsförmedlingskontor borde utnyttjas så att hela organisationen försöker lära sig av goda exempel.

Tabell 3.1 ger stöd för att en högre andel aktiv arbetsmarknadspoli-

Tabell 3.1 Aktiv arbetsmarknadspolitik i Europa 2005.

Land	Andel aktiv arbetsmarknadspolitik	Arbetslöshet 2005 <sup>a</sup>	Långtidsarbetslöshet 2005 <sup>b</sup>
Sverige	51,7	7,8	1,2
Norge	46,4	4,6	0,9
Holland	39,9	4,7	1,9
Danmark	38,7	4,8	1,1
Italien	37,5	7,7	3,9
Frankrike	35,6	9,7	3,9
Spanien	31,7	9,2	2,2
Finland	30,9	8,4	2,2
Tyskland	29,2	9,5	5,0
EU15	35,8	7,9	3,3

Källa: Eurostat.

Anm.: <sup>a</sup>Arbetslösheten mäts här i åldern 15–74 år. <sup>b</sup>Långtidsarbetslöshet mäts här som andel långtidsarbetslösa, arbetslösa mer än ett år, i åldern 15–74 år.

tik har ett samband med lägre registrerad arbetslöshet. Sverige har en rätt hög arbetslöshet enligt tabellen, men annars ser man en ganska tydlig ökning i arbetslösheten när andelen aktiv arbetsmarknadspolitik minskar.

Det sker nu en minskning av antalet personer i olika arbetsmarknadspolitiska program. Det beror till en del på högkonjunkturen men det är också ett uttryck för en minskad betoning av aktiva insatser i arbetsmarknadspolitiken. Framför allt har det handlat om neddragningar av arbetsmarknadsutbildning och arbetsmarknadspolitiska program med praktik. Det finns fog för en sådan omorientering med tanke på de effektivitetsproblem som utvärderingar av den svenska arbetsmarknadspolitiken pekat på.

Förändringen skapar emellertid också problem. Globaliseringen och teknikutvecklingen ställer krav på en fortgående utveckling av arbetskraftens kunskaper och färdigheter. Brist på kompetent personal eller personal med rätt sorts kompetens kan bli ett problem för svensk ekonomi. En aktiv arbetsmarknadspolitik, med en tydlig inriktning mot flaskhalsproblem på arbetsmarknaden och med satsningar på utbildning och praktik vore mer framåtriktad än en strategi som starkt förlitar sig på subventioner. Det finns en risk att enskilda individers position på arbetsmarknaden inte förbättras av subventionerade anställningar om de inte leder vidare i utveckling eller om de stannar vid en temporär anställning. Utbildningsinsatser som förbättrar humankapitalet vore ett bättre alternativ.

### Behovet av utbildning

En rekrytering är komplicerad och kostsam. Arbetsgivaren ska komma i kontakt med potentiella arbetssökande, man ska intervjua intressanta sökande och man ska göra ett urval bland dessa.<sup>18</sup> Så länge den aktuella platsen är obesatt har man kostnader i form av produktionsbortfall. För den nyanställde har man kostnader i form av upplärningskostnader. Även om arbetsgivarna är noggranna i rekryteringsprocessen fattas ändå anställningsbesluten under stor osäkerhet.

Det pågår en ständig omstrukturering bort från enklare varu- och tjänsteproduktion till framförallt mer kvalificerad tjänsteproduktion. Antalet jobb med ett högt kunskapsinnehåll blir fler och många individer kommer att uppleva att deras kunskaper och färdigheter har blivit föråldrade. Det rör sig inte bara om utvecklingstendenser inom enskilda företag eller yrken utan också om att nya yrken och branscher tillkommer och gamla försvinner. Dagens arbetsmarknad kräver ständig utveckling av kunskaper och färdigheter. Förändringsprocesserna påverkar vilka kunskaper och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden och vilka löner som kommer att gälla för olika yrken. Utvecklingen kräver att de anställda har en stor "förändringskompetens" och det gäller för arbetsgivare att finna och välja sådana personer.

Nyttillträdande och återinträdande arbetslösa personer ska konkurrera med personer som har ett jobb på samma arbetsplats eller på någon annan arbetsplats men som vill byta arbete.<sup>19</sup> Informella kontakter betyder mycket för resultatet av arbetssökandet i och med att individens personliga egenskaper i allt högre grad påverkar valet av vem som kommer att erbjudas ett ledigt jobb.<sup>20</sup> De som har ett arbete (insiders) har många fördelar, dels har de bättre personliga kontakter, dels så kan de tillsammans "stänga ute" de som vill komma in genom att de har viss kontroll över löner, organisation och avtal.<sup>21</sup> Det ökade utbudet av arbetskraft kommer till en del att bestå av personer med en svag ställning på arbetsmarknaden som kan få svårigheter att konkurrera om vissa arbeten. De får räkna med att ha störst chans till okvalificerade arbeten där konkurrensen från "insiders" kan förväntas vara minst.

Anställningssubventioner kan underlätta arbetsgivares rekrytering. Därtill har det införts ett skatteavdrag för hushållsnära tjänster och regeringen planerar att sänka arbetsgivaravgifterna i ett antal tjänstesektorer. Hur det senare kan genomföras är i dagsläget osäkert. Det

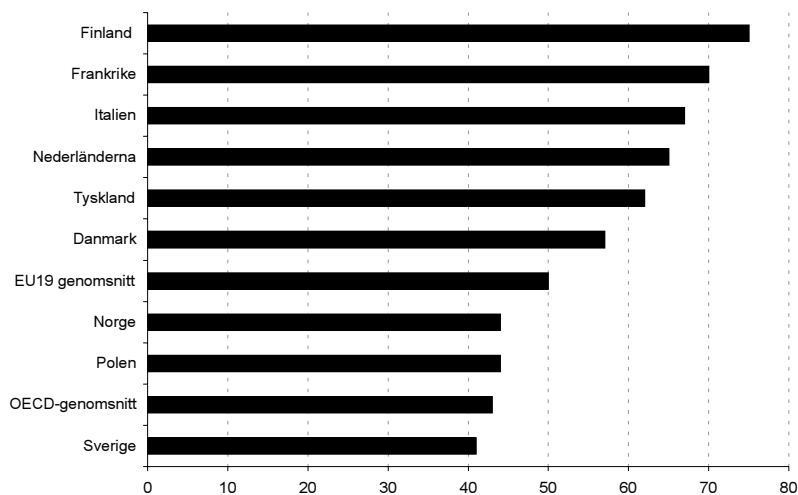
kräver ett godkännande från EU-kommissionen så att inte de selektiva skattesänkningarna betraktas som ett otillåtet statsstöd.

Skatteavdraget för hushållsnära tjänster är 50 procent av lönekostnaden vid köp av vissa, rätt snävt, avgränsade tjänster. Avdraget kommer nog att ge ökad sysselsättning, även om en del av det är tidigare dold sysselsättning i form av svart arbete som nu blir vitt. Om vi utgår från beräkningarna av förändringarna i disponibel inkomst i kapitel 2 kan man till exempel se att för två samboende personer som arbetar heltid med en inkomst på ca 200 000 kronor per år, så innebär jobbskatteavdraget 2008 en total inkomstförstärkning för hushållet på ungefär 23 000 kronor per år. Beaktar man dessutom förändringarna i fastighetsskatten och avskaffandet av förmögenhetsskatten är det betydande inkomstförstärkningar som kommer hushållen till del och det gäller även hushåll med rätt måttliga inkomster. Det är högst troligt att en del av inkomstförstärkningen spiller över i ökad konsumtion, inklusive ”ny konsumtion” som hushållsnära tjänster.

Låglönesatsningar kan vara ett sätt att motverka arbeten med för låg lön men samtidigt innebär de ökad risk för arbetslöshet för personer med låg utbildning och bristande erfarenhet.<sup>22</sup> Det behövs därför också en satsning på att förstärka humankapitalet hos dessa grupper. Risken med en ökning av ”enklare” arbeten utan utbildningskrav är att de inte leder vidare och alltså inte ger möjligheter till arbetslivsutveckling, det vill säga till möjligheter att med ökad arbetslivserfarenhet få uppgifter med högre kompetenskrav, större ansvar och högre lön. I stället fastnar man i så kallade ”återvändsgrändsjobb”. Anställningsstöd kan vara ett effektivt sätt att bistå människor med att få fotfäste på arbetsmarknaden och en framgångsrik väg om personerna ifråga förbättrar sitt humankapital på arbetsplatsen så att de kan behålla jobbet eller få ett annat arbete till en marknadsmässig lön.

Om så inte skulle vara fallet riskerar de positiva sysselsättningseffekterna för dessa personer att inte bli varaktiga såvida inte subventionerna blir mer eller mindre permanenta. Eller så krävs att lönerna justeras tillräckligt mycket så att de avspeglar dessa personers faktiska produktivitet.

Risken är att detta resulterar i en ”dual arbetsmarknad”. Med det menar vi en arbetsmarknad där vissa blir mer eller mindre permanent beroende av subventioner eller fastnar under lång tid i lågt betalda arbeten. En kategori av arbetande fattiga skapas. Det centrala är då att skapa förutsättningar för en dynamik på arbetsmarknaden så att man



Figur 3.3 Andel av befolkningen som vid den typiska examensåldern har en yrkes- och lärlingsutbildning, 2004.

Källa: Budgetpropositionen (2007/08:1).

med en större jobbrörlighet motverkar en långtgående segmentering där alltför många alltför länge fastnar i återvändsgränsjobb.

Satsningar på att höja utbildningsnivån kan vara effektivt på längre sikt. De låga andelarna som slutför en yrkesutbildning i Sverige är ett problem. I värsta fall leder det till att företag inte kan utvecklas i Sverige på grund av brist på arbetskraft. Framtidens arbetsmarknad ställer, som vi redan har varit inne på, ökade krav på "förändringskompetens". En viktig förutsättning för individers kapacitet att anpassa sig till förändringar i arbetslivet är att de har en god yrkesutbildning i botten. Teknologiska och organisatoriska innovationer ställer ökade krav på vidareutbildning hos dem som redan har jobb. Och de som kommer in på arbetsmarknaden behöver ha en bra utbildning. I tider med en stigande allmän utbildningsnivå fungerar låg utbildning lätt som en negativ signal till arbetsgivare. Detta avspeglas i arbetslöshetsstatistiken där år 2006 ungefär 14 procent av befolkningen i åldern 15–64 år med en grundskoleexamen som högsta utbildning var arbetslösa medan motsvarande siffror för personer med gymnasieexamen var 6 procent och för personer med högskoleexamen 4 procent. Givetvis är det inte så enkelt att en förlängning av all utbildning för alla höjer sysselsättning-

en och sänker arbetslösheten. Det finns erfarenheter som visar att en förlängning av utbildningstiden, som till exempel den reform som genomfördes i början av 1990-talet, inte har förbättrat studenternas chanser till jobb.<sup>23</sup> Även om utbildning och praktik, liksom en höjning av den allmänna utbildningsnivån, i grunden är positivt för individer-  
nas anställningsbarhet på arbetsmarknaden så måste utformning och inriktning vara effektiv och utgå från arbetsmarknadens behov.

Andelen personer som är över 65 år kommer att öka för varje år under de närmaste 20 åren. Idag utgör andelen av befolkningen i arbetande ålder, 20–65 år, ungefär 60 procent men den andelen kommer att sjunka något varje år för att hamna under 55 procent om 20 år. Denna demografiska trend kommer att få stora konsekvenser för det svenska samhället. Dels kommer det att behövas mer resurser till sjukvård och äldreomsorg vilket innebär en ökad efterfrågan på arbetskraft inom just dessa områden, dels kan man vänta sig arbetskraftsbrist mer generellt i hela samhällsekonomin.

De demografiska förändringarna innebär att det stora problemet på den framtida arbetsmarknaden med all sannolikhet inte är arbetslösheten utan arbetsutbudet, och särskilt tillgången på välutbildad och förändringskompetent arbetskraft. Sett i det perspektivet räcker det inte med en politik som har till främsta syfte att öka arbetsutbudet och att människor ska ha sin försörjning genom arbete istället för genom socialförsäkringar. Det behövs också åtgärder som ger dem förutsättningar för att utveckla sin kompetens och kunskap samt sin förmåga att anpassa sig till omvärldsförändringar. Därför bör man satsa på en förnyelse och utveckling av den ”gamla” aktiva arbetsmarknadspolitiken med satsningar på att stimulera och underlätta vad vi kallat arbetskraftens förändringskompetens.

### Slutsatser

De förändringar av skatter och ersättningssystem som genomförts kommer att främja ett ökat arbetsutbud, framförallt från nyutträdande på arbetsmarknaden och från grupper med låga inkomster.

Ett högre arbetsutbud kan absorberas av en motsvarande ökad efterfrågan dels genom en anpassning neråt av lönerna, dels genom ekonomisk-politiska åtgärder som medför att arbetsgivarna vid varje given lön är beredda att anställa fler.

Jobbskatteavdraget och sänkningen av arbetslöshetsersättningen

minskar reservationslönerna. Framförallt är det jobbskatteavdraget som är betydelsefullt i det sammanhanget. Sänkningen av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen spelar en mindre roll för den lägre ersättningsgraden. Däremot kommer förändringarna av ersättningsperiodens längd att ha betydelse eftersom sannolikheten att övergå från arbetslöshet till arbete ökar kraftigt när man nalkas slutet av ersättningsperioden.

Reallönerörligheten på den svenska arbetsmarknaden förefaller vara rätt god, i varje fall i ett internationellt perspektiv. Det talar för att de lägre reservationslönerna bidrar till en press neråt på reallönerna. Det främjar att arbetsutbudet leder till faktisk sysselsättning. En sådan utveckling skulle något förstärka tendensen till ökad löne- och inkomstspridning det senaste decenniet. Det är också möjligt att detta understöds av att facketes förhandlingsposition försvagas om försämringen av a-kassan varaktigt minskar antalet medlemmar.

Minimilönerna i kollektivavtalet förefaller inte utgöra något större hinder för möjligheterna att få jobb för helt nyinträdande på arbetsmarknaden eller för återinträdande som vill tillbaka till sina tidigare yrken. Däremot kan minimilönerna ha en negativ effekt på rörligheten mellan yrken. I flera grupper ligger arbetslöshetsersättningen på nivåer som överstiger minimilönerna i lågt betalda jobb.

Löneeffekterna betyder inte sänkta nominallöner. Utan det handlar om en anpassning av reallöner, vilket också betyder att det är en anpassningsprocess som tar tid. Dessutom kan anpassningen fördröjas av rådande högkonjunktur som lett till generellt höga löneökningar. Även om det allmänt sett är mest gynnsamt att genomföra strukturreformer på arbetsmarknaden i goda tider så kan det ha den nackdelen att fördröja reallöneanpassningar.

Löneanpassningar kommer knappast i sig att vara tillräckligt för att möta ett ökat arbetsutbud. Det är också nödvändigt att efterfrågan på arbetskraft ökar av andra skäl än lägre löner. Den allmänna ekonomiska politikens förmåga att skapa gynnsamma betingelser för produktion och investeringar är mest betydelsefull för att upprätthålla en tillräcklig hög arbetskraftsefterfrågan. Den starka konjunkturen ger förstås också ett bidrag.

Sysselsättningspolitiken omfattar åtgärder som direkt syftar till att främja arbetskraftsefterfrågan, dels olika typer av anställningsstöd, dels sänkta skatter i ett antal tjänstebranscher. Anställningsstöden är särskilt inriktade på att underlätta för grupper som står rätt långt från

arbetsmarknaden att få jobb, till exempel långtidssjukskrivna, förtidspensionerade och invandrare. En indikation på behovet av sådana stöd är att såväl antalet långtidsarbetslösa som antalet arbetslösa funktionshindrade ökat från oktober 2006 till oktober 2007 trots att det totala antalet arbetslösa minskade under den perioden.

Utvärderingar av anställningsstöd visar att det är en effektiv åtgärd för att få personer i de grupper som stöden riktas till in i arbete. Samtidigt har anställningsstöden stora undanträngningseffekter, vilket innebär att nettoeffekten på sysselsättningen blir betydligt mindre än det antal personer som får jobb via stöden.

Huvudargumentet för anställningsstöd är dock att underlätta för personer som av olika skäl har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden och inte primärt att netto skapa sysselsättning. För arbetsgivare är det ofta svårt att bedöma den potentiella produktiviteten hos dessa personer och det innebär en ökad risk vid anställningen. Anställningsstöd motverkar dessa extra anställningskostnader och ökar sannolikheten för personer som är berättigade till stöden att få jobb. När de väl fått jobb får de arbetslivserfarenhet och har möjligheter att uppdatera och utveckla kunskaper och färdigheter, dvs. att investera i sitt human kapital. Det bör leda till att deras anställningsbarhet förbättras och att de får en starkare koppling till arbetsmarknaden. Därför kan stöden bidra till att på sikt minska den strukturella arbetslösheten även om nettoeffekterna på sysselsättningen inte är så stora.

Vi vill dock peka på en risk med att i allt för stor utsträckning betona anställningsstöd i arbetsmarknadspolitiken.

De positiva sysselsättningseffekterna riskerar att inte bli varaktiga, såvida inte subventionerna blir mer eller mindre permanenta. Eller så måste lönerna justeras tillräckligt mycket så att de avspeglar dessa personers faktiska produktivitet. Risken är att detta resulterar i en "dual arbetsmarknad" där personer blir mer eller mindre permanent beroende av subventioner eller fastnar under lång tid i lågt betalda arbeten.

Förenklat kan man säga att det finns två vägar att minska ett "utanförskap" på arbetsmarknaden. Den ena är att hjälpa personer in i jobb med hjälp subventioner som motverkar brister i deras anställningsbarhet. Den andra är att försöka förbättra deras kunskaper och kompetens genom utbildningsinsatser av olika slag så att de blir anställningsbara utan subventioner. Svensk arbetsmarknadspolitik har alltid innehållit en kombination av dessa vägar och så är fortfarande fallet. Men betoningen på olika former av anställningsstöd har ökat på bekostnad

av arbetsmarknadsutbildning och praktikåtgärder.

Man kan sätta frågetecken kring en alltför stor minskning av arbetsmarknadsutbildning till förmån för subventionerade anställningar. Det finns fog för en förändring av arbetsmarknadspolitiken med tanke på de effektivitetsbrister som flera utvärderingar har visat på. Men den förändringen skulle också kunna innehålla satsningar på bättre utformade utbildnings- och praktikinsatser. Man kan tänka sig en alternativ strategi som i större utsträckning tar sikte på att få personer som idag står utanför både arbetslivet och utbildningssektorn att komma in i yrkesutbildning eller praktik inriktad mot förväntade framtida flaskhalsområden. Förutom att mildra flaskhalsproblem som arbetsmarknaden av och till präglas av kan sådana satsningar motverka en dual arbetsmarknad, dvs. att personer förblir beroende av subventioner eller fastnar i låglönejobb som blir återvändsgränder.

Dagens och morgondagens arbetsmarknad kräver återkommande vidareutbildning och kompetensutveckling. En lyckosam politik för full sysselsättning kräver att man hittar en ”innovationsledd strategi” som kontinuerligt lyfter kunskapsnivån och därmed skapar förutsättningar för att den viktigaste faktorn för nya jobb utvecklas, nämligen en arbetskraft som har den förändringskompetens som fordras på 2000-talets arbetsmarknad.

## REFERENSER

- Aigner, D. och G. Cain (1977), ”Statistical Theories of Discrimination in Labor Markets”, *Industrial and Labor Relations Review*, 30, s. 175–187.
- Arrow, K. (1973), ”The Theory of Discrimination”, I Ashenfelter, O. och A. Rees (red.), *Discrimination in Labor Markets*, s. 3–33.
- Becker, G. (1957), *The Economics of Discrimination*, Chicago University Press.
- Behrenz, L. (2001), ”Who Gets the Job and Why? An Explorative Study of Employers’ Recruitment Behaviour”, *Journal of Applied Economics*, 4, s. 255–278.
- Behrenz, L., L. Delander, J. Månson och E. Nyberg (2002), ”Platsförmedling för arbetslösa invandrare – utvärdering av ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 8, s. 273–285.
- Althin, R. och L. Behrenz (2004), ”An Efficiency Analysis of Swedish Employment Offices”, *International Review of Applied Economics*, 18, s. 471–482.
- Althin, R. och L. Behrenz (2005), ”Efficiency and Productivity of Employment Offices: Evidence from Sweden”, *International Journal of Manpower*, 26, s. 196–206.
- Bennmarker, H., K. Carling och B. Holmlund (2007), ”Do Benefit Hikes Damage Job Findings? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms”, *Labour*, 21, s. 85–120.
- Bergemann, A. och G. van den Berg (2007), ”Active labor market policy effects for women in Europe – a survey”, *Working Paper 2007:3*, IFAU.

- Björklund, A., P.A. Edin, B. Holmlund och E. Wadensjö (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag.
- Budgetpropositionen (2007/08:1).
- Carling, K., P.A. Edin, A. Harkman och B. Holmlund (1996), "Unemployment duration, Unemployment benefits and Labor Markets Programs in Sweden", *Journal of Public Economics*, 59, s. 313–334.
- Carling, K., B. Holmlund och A. Vejsiu (2001), "Do Benefit cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence From the 1990s", *Economic Journal*, 111, s. 766–790.
- Carling, K. och K. Richardsson (2004), "The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s", *Labour Economics*, 11, s. 335–354.
- Clar, M., M. Dreger och R. Ramos (2007), "Wage Flexibility and Labour market Institutions: A Meta-Analysis", *Kyklos*, 60, s. 145–163.
- Dahlberg, M. och A. Forslund, (2005), "Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes", *Scandinavian Journal of Economics*, 107, s. 475–494.
- Delander, L. (1978), "Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten", I *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, SOU 1978:60.
- Ekberg, J. (2007), "Fungerar integrationspolitiken?", *Ekonomisk Debatt*, 35, s. 21–31.
- Ekholm, K., T. M. Andersen, A. Bigsten och J. Vlachos (2007), *Svensk välfärd och globala marknader*, Valfärdsrådets rapport, SNS Förlag.
- Fredriksson, P och B. Holmlund, (2006), "Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research", *Journal of Economic Survey*, 20, s. 357–386.
- Forslund, A, P. Johansson och L. Lindqvist (2004), "Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?", *Working Paper 2004:18*, IFAU.
- Gerfin, M., M. Lechner och H. Steiger (2005), "Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes", *Labour Economics*, 12, s. 807–835.
- Gustavsson, M. (2006), "The evolution of the Swedish wage structure: new evidence for 1992–2001", *Applied Economics Letters*, 13, s. 279–286.
- Grand, le C., R. Szulkin och J. Ekberg (2004), "Kan diskriminering förklara skillnader i position på arbetsmarknaden mellan invandrare och infödda?", I Ekberg, J. (red.), *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning?*, SOU 2004:21, s. 103–132.
- Hammarstedt, M. och G. Shukur, (2007), "Immigrants' relative earnings in Sweden – a quantile regression approach", *International Journal of Manpower*, 28, s. 456–473.
- Harkman, A (1997), "Arbetslöshetsersättning och arbetslöshetstid". I *Arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadens funktionssätt*. AMS.
- Koeniger, W., M. Leonardi och L. Nunziata (2007), "Labor Market Institutions and Wage Inequality", *Industrial and Labor Relations Review*, 60, s. 340–356.
- Konjunkturinstitutet, (2007), Lönebildningsrapporten 2007.
- Lindbeck, A. och D.J. Snower (2001), "Insiders versus Outsiders", *Journal of Economic Perspectives*, 15, s. 165–188.
- Moffitt, R. (2007), "Welfare Reform: The US Experience". Rapport presenterad på forskningskonferensen: "From Welfare to Work", Ekonomiska Rådet.
- Neumark, D. och W. Wascher (2004), "Minimum Wages, Labor Market Institutions, And Youth Employment: A Cross-National Analysis", *Industrial and Labor Relations Review*, 57, s. 223–248.
- Shapiro, C. och J.E Stiglitz (1984), "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review*, 74, s. 433–444.

Skedinger, P. (2005), "Hur höga är minimilönerna?", Rapport 2005:18, IFAU.  
Åslund, O., R. Eriksson, R., O. Skans Nordström och A. Sjögren (2006), *Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet*, Valfärdsrådets rapport 2006. SNS Förlag.

## FOTNOTER

1. Se Moffitt (2007), s. 18.
2. Se t.ex. Björklund m.fl. (2006), s. 127–131.
3. Mincers löneekvation:  $Lön = \text{konstant} + a \times \text{utbildningsår} + b \times \text{erfarenhetsår} + c \times \text{erfarenhetsår}^2$ .
4. Kollektivavtalen är ofta väldigt omfattande och behandlar mängder av förhållanden på arbetsplatserna. En anledning till att man reglerar så mycket i centrala avtal kan vara att både arbetsgivare och arbetstagar vill hålla nere transaktionskostnaderna. Skulle man förhandla om alla detaljer skulle mycket tid gå åt. Dessutom minskar informationskostnaderna när man vet att de flesta förhållanden på arbetsplatser finns reglerade i centrala avtal som är lika för alla företag i branschen.
5. Under perioden 1998–2002 hade man i Sverige 5 förlorade arbetsdagar per 1 000 anställda och år, det kan till exempel jämföras med 202 för Danmark, 107 för Italien, 65 för Frankrike och 24 för Storbritannien.
6. Shapiro & Stiglitz (1984).
7. Se Becker (1957).
8. Se t.ex. Arrow (1973) och Aigner & Cain (1977).
9. Se till exempel le Grand, Szulkin & Ekberg (2004), Ekberg (2007) och Hammarstedt & Shukur (2007).
10. Se OECD (2004).
11. Gustavsson (2006).
12. Se Skedinger (2005) och Neumark & Wascher (2007).
13. Skedinger (2005).
14. Carling m.fl. (2001).
15. Carling m.fl. (1996).
16. Bergemann & van den Berg (2007).
17. Althin & Behrenz (2004) och (2005).
18. Se Behrenz (2001) för en studie kring arbetsgivares rekryteringsbeteende.
19. För en analys av nytillträdandes situation på arbetsmarknaden, se Åslund m.fl. (2006).
20. Behrenz (2001), s. 271–272.
21. Lindbeck & Snower (2001).
22. Se Ekholm m.fl. (2007).
23. Åslund m.fl. (2006).

## 4.

# Arbetsrätten

Arbetsmarknadens funktionssätt, och därmed dess förmåga att absorbera ett högre arbetsutbud, hänger ihop med olika institutionella förhållanden. Inte minst arbetsrätten har diskuterats flitigt. Många menar att den svenska arbetsrätten ökar kostnaderna för nyanställningar och därmed skulle vara en återhållande faktor när det gäller företagens förmåga att nyanställa.

De arbetsutbudsstimulerande åtgärder som nu prövas i Sverige är inspirerade bland annat av de positiva empiriska erfarenheterna av liknande åtgärder i andra länder, exempelvis Storbritannien och USA. Men det är också länder som kännetecknas av betydligt mer liberala arbetsrättsliga system än Sverige. En fråga är om det går att få samma positiva utväxling i termer av effekter på sysselsättning och arbetslöshet i Sverige med den arbetsrätt som gäller här eller om den förda politiken på sikt leder till en press att liberalisera arbetsrätten för att få de önskade resultaten på arbetsmarknaden.

Forskningen om arbetsrätt och dess arbetsmarknadskonsekvenser ger inga entydiga resultat vad gäller effekter på total sysselsättning och arbetslöshet. Arbetsrättsliga regler tenderar att öka kostnader både för att avskeda och nyanställa, medan nettoeffekten på sysselsättning och arbetslöshet förefaller vara begränsad. Forskningsresultaten ger stöd åt dem som hävdar att arbetsrätten inte är det stora problemet på svensk arbetsmarknad utan att den, tillsammans med andra skyddssystem som arbetslöshetsförsäkring och aktiv arbetsmarknadspolitik, bidrar till stabilitet på arbetsmarknaden.

I detta kapitel försöker vi belysa dessa perspektiv utifrån den forskning som finns om arbetsrättens samhällsekonomiska konsekvenser.

Först ger vi dock en kort översikt av arbetsrätten i ett internationellt perspektiv.

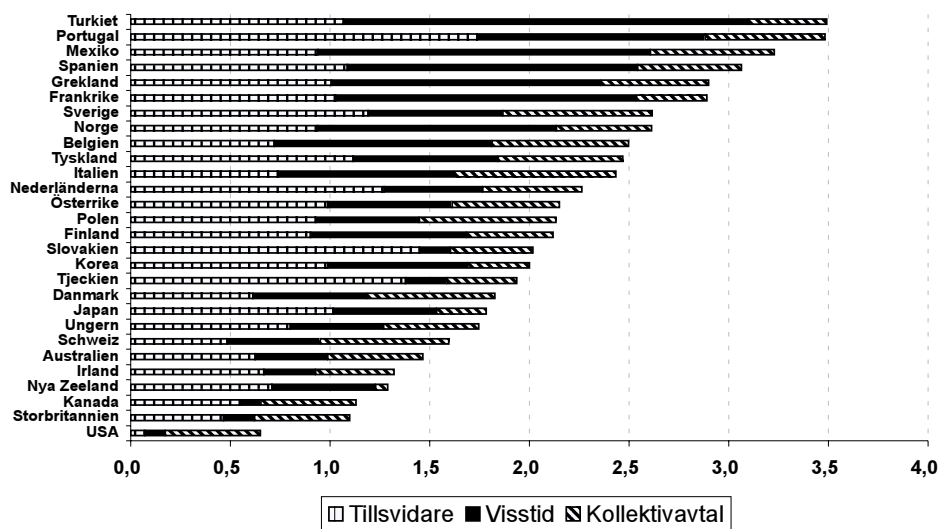
### **Arbetsrätten i ett internationellt perspektiv**

Det finns en rad lagar och regelverk som på olika sätt reglerar relationen mellan den anställde och dennes arbetsgivare. Det är regler och bestämmelser om arbetsmiljö, arbetstider, semesterrättigheter, medbestämmande på arbetsplatsen m.m. De arbetsrättsliga regler vi koncentrerar oss på här är de som direkt reglerar arbetsgivarens frihet att anställa och avskeda arbetstagare.

Den svenska arbetsrätten växte fram genom självreglering i kollektivavtal fram till 1970-talet då anställningsskyddet i stället reglerades i lag genom införandet av lagen om anställningsskydd, LAS. Lagen är dispositiv (kan åsidosättas genom avtal) och det finns stor frihet för arbetsmarknadens parter att i kollektivavtal ha andra regler än de som lagen föreskriver. I allt väsentligt är lagstiftningen oförändrad sedan dess tillkomst. De förändringar som skett har huvudsakligen varit lättnader i möjligheterna till tidsbegränsade anställningar samt vissa undantag från turordningsreglerna. Små företag med högst tio anställda har sedan några år möjlighet att undanta två personer från turordningsreglernas huvudbestämmelse om sist in – först ut. År 1997 infördes möjligheten för företag att utan särskilda skäl ha ett begränsat antal personer på tidsbegränsade anställningar, dock högst ett år. Vid halvårsskiftet 2007 utökades denna möjlighet till två år och utan begränsning på antalet personer per företag.

Det hävdas ofta att den svenska arbetsrätten är mer restriktiv, eller om man så vill, mer ambitiös, än i många andra länder. OECD har utvecklat en indikator för graden av restriktivitet i det arbetsrättsliga regelverket i OECD-länderna.<sup>1</sup> Indikatorn är uppbyggd av information om såväl lagstadgade regler som bestämmelser i kollektivavtal. Indikatorerna innehåller en uppdelning på regler som gäller individens anställningsskydd vid tillsvidareanställningar, regler som gäller för tidsbegränsade anställningar samt regler för kollektiva uppsägningar. Indikatorerna kan anta ett värde mellan 0 och 6, där ett högre numeriskt värde innebär en mer strikt arbetsrätt.

Figur 4.1 visar dessa indikatorer för OECD-länderna. Staplarna visar också bidraget från de tre delindikatorerna till värdet på den totala indikatorn. Uppgifterna avser år 2003, det senaste tillgängliga år för



Figur 4.1 Restriktivitet i arbetsrätten inom OECD.

Källa: OECD, 2004.

vilket OECD-data om arbetsrätten finns.

Grovt sett kan man urskilja tre grupper av länder. Den första är länder med en låg grad av restriktivitet i arbetsrätten (ett indikatorvärde upp till ca 1,5). Den gruppen domineras helt av anglosaxiska länder som USA, Storbritannien, Irland, Australien m.fl. Man kan notera att även Schweiz ligger på gränsen till att tillhöra denna grupp. Den andra gruppen består av ett relativt stort antal länder med en måttlig restriktivitet i arbetsrätten (här definierad som ett indikatorvärde mellan 1,5 och 2,6). Norge och Sverige ligger på gränsen till att tillhöra denna mellangrupp eller den tredje gruppen med hög restriktivitet i arbetsrätten (ett indikatorvärde högre än 2,6). Den tredje gruppen utgörs i huvudsak av ett antal Medelhavsländer, inklusive Frankrike. Den mest restriktiva gruppen kännetecknas framförallt av att regelverket för visstidsanställningar bidrar till högt värde på totalindikatorn.

OECD har sammanställt indikatorvärdena för arbetsrätten för ett antal tidpunkter sedan slutet av 1980-talet. Dessa data visar att det arbetsrättsliga regelverket har varit tämligen stabilt sedan dess.<sup>2</sup> Det finns en svag tendens, särskilt under 1990-talet, till lättnader i regelverken, företrädesvis i de länder som hade den mest restriktiva arbetsrätten. Och det har främst gällt lättnader i regelverken kring visstidsan-

ställningar, till exempel utökade möjligheter för arbetsgivare att använda sådana anställningsformer och liberaliseringar för bemaningsföretag som förmedlar tillfällig arbetskraft. Sverige är ett exempel och faktiskt det land som liberaliserade regelverken för visstidsanställningar mest under den här tiden. Sveriges indikatorvärde för regler om tidsbegränsade anställningar minskade från 4,1 till 1,6. På detta område kommer Sverige som nummer 16 i termer av restriktivitet bland de 28 OECD-länder som det finns data för, markant lägre än för totalindikatorn för arbetsrätten där Sverige är nummer 22.

Förekomsten av tidsbegränsade anställningar har ökat inom OECD-länderna. I början av 1990-talet utgjordes i genomsnitt cirka 10 procent av sysselsättningen av visstidsanställningar såväl inom hela OECD-området som inom EU15. Under senare år har siffran stigit till cirka 14 procent. Det tolkas ibland som en reaktion mot ett strikt regelverk för tillsvidareanställningar. Företagen försöker åstadkomma flexibilitet genom tidsbegränsade anställningar. Andelen tidsbegränsade anställningar är också generellt lägre i länder som kännetecknas av en låg grad av restriktivitet i arbetsrätten. I Storbritannien och USA, till exempel, var andelen tidsbegränsade anställningar cirka 5 procent år 2006, betydligt lägre än i de flesta europeiska länder. I Sverige var andelen relativt hög, närmare 17 procent år 2006.

OECD:s indikatordata ger å ena sidan inget stöd för att länder med ett stramt regelverk för tillsvidareanställningar samtidigt skulle ha ett mindre restriktivt regelverk för visstidsanställningar. Tvärtom så är en mer strikt arbetsrätt för tillsvidareanställningar positivt korrelerad med mer restriktivitet för temporära anställningar. Ur lagstiftarens synvinkel är det också rimligt att inte urholka syftet med anställningskyddet genom att underlätta att komma runt det med visstidsanställningar. Å andra sidan kan tidsbegränsade anställningar ändå erbjuda en säkerhetsventil, dels genom att de just är temporära, dels genom att regelverket för dem kan vara relativt lindrigare än det som gäller för tillsvidareanställningar. En ökad strikthet i reglerna för tillsvidareanställningar relativt de för visstidsanställningar tycks också öka förekomsten av de senare, sett över ett tvärsnitt av OECD-länder.<sup>3</sup>

Danmark lyfts ofta fram som ett exempel på att det går att kombinera trygghet för arbetstagarna, genom bland annat en generös arbetslöshetsförsäkring, med en mindre restriktiv arbetsrätt och en mer flexibel arbetsmarknad. Det är en kombination som getts etiketten *flexicurity* i debatten. Figur 4.1 visar också att Danmark har en betydligt

mindre restriktiv arbetsrätt än Sverige. Men Danmark tillhör inte, med vår indelning, den mest liberala gruppen länder med en låg grad av restriktivitet i arbetsrätten, utan den stora mellangruppen europeiska länder med en måttligt restriktiv arbetsrätt. Även danska arbetstagare omfattas av regler om anställningsskydd. Huvudavtalet mellan danska arbetsgivarna och danska LO reglerar anställningsskyddet i kollektivavtal för LO-grupperna och för privata tjänstemän finns ett lagstadgat anställningsskydd. Åtminstone två tredjedelar av de danska arbetstarna torde omfattas av anställningsskydd i kollektivavtal eller i lag. Den stora skillnaden jämfört med Sverige är att den svenska arbetsrätten omfattar alla löntagare utan undantag. I Danmark däremot finns ett betydande antal arbetstagare som inte omfattas av något anställningsskydd alls.

I Danmark saknas också, till skillnad från i Sverige, någon reglering av tidsbegränsade anställningar. Ändå är frekvensen av sådana anställningar lägre än i Sverige. År 2006 var andelen tidsbegränsade anställningar i Danmark knappt 10 procent av sysselsättningen, jämfört med nära 17 procent i Sverige. Det är en indikation på att den danska arbetsrätten är mer flexibel för arbetsgivarna än i Sverige där tillsvidareanställningar ger ett starkt anställningsskydd och därför också ett incitament till att använda sig av tidsbegränsade anställningar i större utsträckning.

Dansk *flexicurity* framhålls som en förebild som arbetsmarknadsmodell, bland annat av EU-kommissionen (2007). Dansk arbetsmarknad har också genomgått en påtaglig förbättring med en halverad arbetslöshet. Den utvecklingen bör dock främst tillskrivas betydande uppstramningar av arbetslöshetsförsäkringen som genomfördes i mitten av 1990-talet.<sup>4</sup> Dansk arbetsrätt däremot har varit i stort densamma de senaste decennierna både under hög och låg arbetslöshet. Om något så sammanföll nedgången i den danska arbetslösheten med allt mindre av *flexicurity* i den meningen att flexibiliteten – dvs. arbetsrätten – förblev konstant samtidigt som det blev mindre av *security* – trygghet – genom en mindre generös arbetslöshetsförsäkring. Inte heller har nedgången i arbetslösheten entydigt lett till ökad sysselsättning. Många har gått från a-kassa till andra offentliga bidragssystem, inte minst förtidspension. Närmare en tredjedel av de i förvärsaktiv ålder i Danmark försörjs av transfereringar i en eller annan form.

### **Arbetsrätt, a-kassa och arbetsmarknadspolitik**

De arbetsrättsliga regelverken, vare sig de finns i lagstiftning, i kollektivavtal eller till och med i privaträttsliga överenskommelser existerar för olika syften. Ett är att rättsligt reglera kontraktsförhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare. En anställning handlar ofta om långsiktiga investeringar från bägge parter som på olika sätt kan behöva ett rättsligt skydd, särskilt om det är svårt att trovärdigt kontraktera sådant i privata överenskommelser.

Ett argument för arbetsrätten är att den tillhandahåller ett försäkringsskydd för den anställde för inkomstrisker som beror på osäkerhet om arbetsmarknadsutfall. Grundargumentet är att anställda har riskaversion och begränsade möjligheter att försäkra sig mot inkomstvariationer medan företagen är riskneutrala och har möjlighet till riskspredning via bättre tillgång till kapitalmarknader. Då är det effektivt att i anställningskontraktet inkludera avgångsvederlag eller obligatoriska uppsägningstider som blir en form av inkomstförsäkring. Det innebär egentligen inte något skydd av jobb som sådana utan endast en betalningstransferering mellan företaget och den anställde vid ogynnsamma arbetsmarknadsutfall.

Arbetsrättens inkomstskydd i form av regler om avgångsvederlag och uppsägningstider kompletteras därtill av arbetslöshetsförsäkringens inkomstbortfallsskydd. Ju högre ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen är desto mindre behov av liknande skydd i arbetsrätten och vice versa. I den meningen är arbetsrätten och arbetslöshetsförsäkringen varandras substitut. Även om arbetsrättens inkomstskydd i form av avgångsvederlag och uppsägningstider i viss mån är substitut till en arbetslöshetsförsäkring så har arbetsrättens inkomstskydd sina begränsningar som försäkringsinstrument. Det täcker inte alla som riskerar att bli arbetslösa och det tar ingen hänsyn till att personer kan förväntas ha olika lång arbetslöshetstid. De som riskerar längre arbetslöshetsperioder kan få för lite försäkring medan sådana som snabbt får ett nytt jobb blir överförsäkrade.

Arbetsrättens inkomstskydd, vare sig det är avgångsvederlag eller uppsägningstider, är ofta starkare ju längre anställningsperioden är. En sådan konstruktion riskerar att minska jobbörligheten eftersom inkomstförsäkringen försämras om man byter jobb. Detta är ett generellt problem med många av arbetsrättens regler som ofta ger ett starkare skydd ju längre en person varit anställd.

Arbetsrätten syftar till att försöka trygga anställningen i befintliga jobb. Men trygghet i att kunna försörja sig genom arbete har fler dimensioner än så, inte minst att personer som blir arbetslösa ändå är anställningsbara på nya jobb. Arbetsrätten handlar om anställningstryggheten i befintliga jobb. Att säkerställa anställningsbarhet för dem som av olika skäl blir arbetslösa är däremot en uppgift för arbetsmarknadspolitiken. På så sätt kan arbetsrätt och arbetsmarknadspolitik ses som komplement till varandra.

Det är emellertid mer fruktbart att betrakta arbetsrätten och arbetsmarknadspolitiken som substitut till varandra. En aktiv arbetsmarknadspolitik som genom en effektiv matchning, arbetsmarknadsutbildning och annat främjar individernas anställningsbarhet minskar behovet av att ha ett starkt skydd av befintliga jobb. Samtidigt finns det ett visst inbördes beroende i systemen. Arbetsrätten tenderar till exempel att öka kostnaderna för nyanställningar, vilket kan minska effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsrätten utgör tillsammans med arbetslöshetsförsäkringen och en aktiv arbetsmarknadspolitik ett gemensamt system för inkomst- och jobbtrygghet. Arbetsrätten erbjuder ett skydd i befintliga arbeten medan arbetslöshetsförsäkringen ger en inkomsttrygghet under en omställningsperiod om man mister sin anställning. Och den aktiva arbetsmarknadspolitiken syftar till att främja individers anställningsbarhet genom arbetsförmedling och utbildning så att de har de kvalifikationer som krävs för att kunna ta tillgängliga jobb.

I detta system är de olika komponenterna delvis substitut till varandra som påpekats ovan. De fungerar i viss mån som kommunicerande kärl. En generös arbetslöshetsförsäkring och en väl utvecklad aktiv arbetsmarknadspolitik kan kompensera en svag arbetsrätt och ändå ge en god inkomst- och jobbtrygghet. En stark arbetsrätt kan kompensera för en mindre generös arbetslöshetsförsäkring och/eller mindre av aktiv arbetsmarknadspolitik. Den danska flexicuritymodellen är ett exempel där en ambitiös aktiv arbetsmarknadspolitik och en generös arbetslöshetsförsäkring kombineras med en relativt mild arbetsrätt.

I det perspektivet är det logiskt att arbetsrätten hittills lämnats utanför regeringens reformagenda på arbetsmarknadsområdet. Den har gjort arbetslöshetsförsäkringen mindre generös och skurit ner på den traditionella aktiva arbetsmarknadspolitiken med utbildning och praktik. Att då också luckra upp arbetsrätten riskerar att alltför mycket urholka den inkomst- och jobbtrygghet som medborgarna efterfrågar.

Detta är egentligen essensen i debatten kring *flexicurity*. Där är argumentet vanligen att förändringar mot en mindre restriktiv arbetsrätt främjar en mer flexibel arbetsmarknad och att detta kan kompletteras med en ökad generositet i arbetslöshetsförsäkringen och/eller utökad arbetsmarknadspolitik för att ändå ge arbetstagarna en god inkomst- och jobbtrygghet. Regeringens reformagenda för arbetsmarknaden bygger på den motsatta ansatsen. Den har sett uppstramningar av a-kassan och den traditionella arbetsmarknadspolitik som väsentligt för att effektivisera arbetsmarknaden. Samtidigt behåller man arbetsrättens regelverk, vilket mildrar de sammanlagda effekterna på arbetstagarnas inkomst- och jobbtrygghet.

Att debatten om *flexicurity* ändå lägger tonvikten vid att reformera arbetsrätten kan tolkas som att man anser att arbetsrätten i många länder är alltför restriktiv. Då kan den samhällsekonomiska avkastningen av reformer av arbetsrätten på marginalen vara högre än avkastningen av förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och/eller arbetsmarknadspolitik. Det beror i sin tur på vilka samhällsekonomiska konsekvenser som arbetsrätten har, något vi diskuterar i nästa avsnitt.

### **Arbetsrätt, sysselsättning och produktivitet**

De arbetsrättsliga bestämmelserna reglerar arbetsgivarens frihet att anställa och avskeda arbetstagare. Arbetsrättens regelverk medför på olika sätt kostnader för de enskilda företagen. Arbetsgivaren åläggs restriktioner för beslut angående anställningar och avskedanden av personal. Om dessa restriktioner är bindande medför de – per definition – på olika sätt kostnader för arbetsgivaren. Arbetsgivaren måste välja andra alternativ än det företagsekonomiskt sett bästa.

Det är dock inte självklart att dessa kostnader i slutänden till fullo bärs av företagen. I en öppen ekonomi som den svenska, där kapitalavkastningen i huvudsak bestäms av de internationella kapitalmarknaderna, talar en hel del för att högre personalkostnader förr eller senare övervältras på löneutrymmet. När det gäller exempelvis kostnaderna för arbetsgivaravgifter och liknande finns en del empiriskt stöd för att kostnaderna övervältras på löntagarna. När det gäller kostnader som arbetsrätten ger upphov till saknas empiriska forskningsresultat. Ett skäl är att arbetsrättens kostnader, till skillnad från kostnader för arbetsgivaravgifter, är svåra att kvantifiera.

Oavsett vem som slutligen bär kostnaderna kan de ha samhällseko-

nomiska konsekvenser, exempelvis för sysselsättning och arbetslöshet. I den utsträckning företagen bär hela eller en del av arbetsrättens kostnader blir deras kostnader för att såväl avskeda som anställa högre än de skulle ha varit utan det arbetsrättsliga regelverket. När företaget överväger en anställning måste det ta hänsyn till att en eventuell framtida uppsägning av den anställde omgärdas av restriktioner och också direkta kostnader i form av uppsägningstider, avgångsvederlag etc. Det innebär en ökad förväntad kostnad för anställningen. Det förstärker också risktagandet vid anställningen, som är ett beslut under osäkerhet. Först när personen varit anställd en tid vet företagen om det verkligen var rätt person eller inte för jobbet. Rimligen blir företagen därför mer omsorgsfulla i sin granskning av potentiella kandidater och mindre benägna att ta risker vid anställningen.

Från teoretiska utgångspunkter bör man förvänta sig att kostnader för anställningar och avskedanden i första hand får effekter på bruttoomsättningen av jobb, dels i existerande företag, dels via effekter på in- och utträde av företag. I princip bör man förvänta sig att bruttoomsättningen bromsas upp både genom färre avskedanden, särskilt vid konjunkturavmattningar, och genom färre anställningar.<sup>5</sup> Resultatet bör bli en lägre variation i sysselsättningen över konjunkturcykeln medan anställningsstabiliteten bör öka, mätt som genomsnittlig anställningstid. Baksidan av myntet är att arbetslöshetstiderna också bör bli längre genom att anställningsfrekvensen minskar. Längre arbetslöshetstider ökar också risken för en ökad långtidsarbetslöshet och den risken förstärks sannolikt av att företagen blir mer omsorgsfulla i sina rekryteringar och selekterar bort individer som upplevs som riskanställningar.

De empiriska resultaten i forskningen om arbetsrättens effekter på bruttoomsättningen av arbetstillfällen är inte lika entydig som de teoretiska resultaten ovan. Men studier som bygger på internationellt jämförbara data och som kontrollerar för andra faktorer som påverkar jobbflöden än arbetsrätten, visar att arbetsrätten tycks ha en signifikant negativ effekt på inflödet av nya arbetstillfällen, dvs. det blir färre anställningar. Däremot visar studierna inte alltid på någon signifikant effekt på att det blir större förluster av arbetstillfällen med en strikt arbetsrätt i till exempel konjunkturedgångar.<sup>6</sup>

I OECD 2004 redovisas en statistisk analys av sambandet mellan graden av restriktivitet och dynamiken på arbetsmarknaden på ett tvärsnitt av OECD-länder för perioden 1985–2002. Resultaten visar

att en strikt arbetsrätt signifikant minskar inflödet till arbetslöshet, dvs. arbetsrätten förefaller minska antalet uppsägningar. Samtidigt är en mer strikt arbetsrätt också korrelerad med lägre utflöden ut ur arbetslöshet, vilket är förenligt med den teoretiska förutsägelsen att antalet anställningar också minskar. Det är värt att notera att den senare korrelationen är svag och att särskilt de nordiska länderna har ett relativt högt utflöde ur arbetslöshet trots en strikt arbetsrätt. Möjligen kan det senare hänga ihop med en mer ambitiös arbetsmarknadspolitik i dessa länder, som i den mån den är framgångsrik bör främja ett högre utflöde ur arbetslöshet och in i sysselsättning. Resultaten visar också att en mer restriktiv arbetsrätt går hand i hand med ökad långtidsarbetslöshet, också i enlighet med förutsägelseerna från ekonomisk teori.

Eftersom en mer strikt arbetsrätt tycks minska såväl antalet uppsägningar som nyanställningar kan effekterna på sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåer vara såväl positiva som negativa beroende på vilken av flödeseffekterna som är starkast.

En mer strikt arbetsrätt, mätt enligt OECD:s indikator, är korrelerad med en lägre sysselsättningsgrad. En mer strikt arbetsrätt tycks också vara korrelerad med en högre arbetslöshetsnivå. En genomgång av den empiriska forskningslitteraturen om samband mellan arbetsrätt å ena sidan och sysselsättning och arbetslöshet å den andra bekräftar dessa samband. Flertalet studier indikerar att en mer strikt arbetsrätt minskar sysselsättningen. Däremot är bilden inte lika entydig när det gäller effekten på arbetslöshet.<sup>7</sup>

Det är förstås möjligt att arbetsrättens sysselsättningseffekter kan slå olika för olika kategorier på arbetsmarknaden. Unga människor torde exempelvis drabbas relativt mer av att arbetsrätten bromsar nyanställningar medan de i mindre uträkning än äldre har nytta av en ökad anställningstrygghet. Samma sak kan gälla kvinnor som i större uträkning än män tenderar att gå mellan arbete och perioder utanför arbetsmarknaden.

Flera studier tyder också på att en mer strikt arbetsrätt minskar sysselsättningsgraden för unga och för kvinnor.<sup>8</sup> OECD redovisar signifikant negativa effekter på sysselsättningsgraden för kvinnor och unga, medan däremot sysselsättningseffekterna för män tycks vara positiva. För de senare tycks således den större anställningstryggheten väga tyngre än minskade anställningsmöjligheter, vilket förefaller rimligt med tanke på den generellt lägre arbetslöshetsrisken i denna kategori.

Det är också en indikation på att arbetsrätten framförallt ger ett skydd för dem som redan är väletablerade på arbetsmarknaden.

En mer strikt arbetsrätt tycks vara positivt korrelerad med en högre andel tidsbegränsade anställningar, sett över ett tvärsnitt OECD-länder. Vad det betyder för sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåer är oklart eftersom möjligheten till visstidsanställningar underlättar såväl nyanställningar som avslutning av anställningar. Däremot kan de bidra till en dualisering av arbetsmarknaden om personer med tidsbegränsade anställningar fastnar i dessa och med tiden inte kommer över i tillsvidareanställning. Kombinationen av en hög andel visstidsanställningar och en större användning av anställningsstöd i arbetsmarknadspolitiken kan förstärka risken för en utveckling mot en dual arbetsmarknad som vi pekade på i kapitel 3.

Förutom effekter på sysselsättning och arbetslöshet kan arbetsrättsliga regler också ha effekter på produktiviteten och därmed i förlängningen på ekonomins tillväxtförmåga. Det finns en del resultat som tyder på att det kan finnas ett positivt samband mellan graden av strikthet i arbetsrätten och produktivitetsnivån.<sup>9</sup> En mekanism kan vara att arbetsrättens skydd ger anställda starkare incitament att satsa på kompetensutveckling, särskilt företagsspecifik sådan.

Det finns även argument för att en strikt arbetsrätt kan ha negativa produktivitetseffekter. Eftersom arbetsrätten främst verkar genom att öka kostnaderna för anställningar och avskedanden är det rimligt att den har större konsekvenser i branscher som präglas av en stark dynamik vad gäller både in- och utflöde av företag eller variabilitet i produktionen. Däremot kan mogna branscher med lägre risk i verksamheten vara relativt okänsliga för en strikt arbetsrätt.<sup>10</sup> Växande, innovativa företag och branscher kan således missgynnas av en strikt arbetsrätt, vilket har negativa produktivitetseffekter. En striktare arbetsrätt minskar bruttoflödena av jobb vilket kan innebära att omfördelningen av arbetskraft mellan företag och branscher försvåras, vilket i sin tur också kan vara ett hinder för samhällsekonomin att tillgodogöra sig ny teknik och innovationer.

Forskningen om arbetsrätt och dess samhällsekonomiska konsekvenser ger inga entydiga resultat vad gäller effekter på total sysselsättning, arbetslöshet eller produktivitet och tillväxt. Kostnader för att avskeda och nyanställa minskar bruttoflödena in och ut ur jobb på arbetsmarknaden, men nettoeffekten av dessa bruttoflöden på sysselsättning och arbetslöshet förefaller vara begränsade. Dessa forsknings-

resultat ger stöd åt uppfattningen att den samhällsekonomiska marginalavkastningen kanske inte är högst för reformer av arbetsrätten utan på andra områden på arbetsmarknaden som den ekonomiska politiken just nu prioriterar, dvs. skatter, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. I varje fall om det primära perspektivet är arbetsmarknadens funktionssätt.

Företagen bär kostnaderna för det försäkringsskydd i form av anställningstrygghet som arbetsrätten erbjuder i den mån dessa kostnader inte via lönebildningen skulle övervältras på löntagarna. Företagens kostnader för regelverket består dels av direkta administrativa kostnader för att handlägga regelverket, dels av mer indirekta kostnader genom att regelverket lägger restriktioner på hur företaget får bedriva sin verksamhet. Det är svårt att uppskatta dessa kostnader, framförallt den indirekta komponenten.

Däremot gör NUTEK beräkningar över företagens administrativa kostnader för olika regelverk som ett led i att följa upp regeringens arbete med att minska företagens regelbörda. NUTEK uppskattar att de sammanlagda administrativa kostnaderna för företagens alla regelverk ligger i storleksordningen 60–70 miljarder kronor årligen. De administrativa kostnaderna för det arbetsrättsliga regelverket uppskattas till 5,8 miljarder kronor, dvs. knappt 10 procent av de totala regelkostnaderna.<sup>11</sup> Det är i samma storleksordning som till exempel företagens administrativa kostnader för skattesystemet. Men det är något mindre än kostnaderna för branschspecifika regelverk inom bygg- respektive livsmedelsområdet.

Detta är inte försumbara kostnader men inte alls av en sådan storlek att de i sig kan förklara näringslivets starka kritik mot arbetsrätten. Den kritiken måste snarast tolkas som att de indirekta kostnaderna förknippade med arbetsrätten upplevs som betungande.

För att göra bättre avvägningar mellan trygghet i form av arbetsrätt och andra förmåner som löntagarna vill ha vore det bättre att återgå till att reglera arbetsrätten i kollektivavtal i stället för genom lagstiftning. Det skulle också ha fördelen att göra det tydligare hur kostnaderna fördelas mellan företag och löntagare eftersom avtal om arbetsrättsliga villkor blir en del av förhandlingar om löner och andra anställningsvillkor. Det skulle också skapa möjligheter till större flexibilitet genom anpassning till branschspecifika förhållanden och till att anpassa villkoren i arbetsrätten till utvecklingen i arbetslivet.

## Slutsatser

Arbetsrätten bör ses tillsammans med arbetslöshetsförsäkringen och en aktiv arbetsmarknadspolitik som ett gemensamt system för inkomst- och jobbtrygghet. Arbetsrätten erbjuder ett visst skydd i befintliga arbeten. Arbetslöshetsförsäkringen ska ge en inkomsttrygghet under en omställningsperiod efter det att en arbetstagare blivit uppsagd från en anställning. Och en aktiv arbetsmarknadspolitik ska medverka till att personer bibehåller eller utvecklar sin anställningsbarhet, dvs. att de har de kvalifikationer som krävs för att kunna ta jobb som erbjuds på arbetsmarknaden.

I detta system är de olika delarna delvis substitut till varandra. En svag arbetsrätt kan kompenseras av en generös arbetslöshetsförsäkring och en effektiv arbetsmarknadspolitik och på så sätt ge en inkomst- och jobbtrygghet i samma utsträckning som en starkare arbetsrätt tillsammans med, till exempel, en mindre generös arbetslöshetsförsäkring.

En sådan systemsyn kan förklara varför arbetsrätten lämnats utanför regeringens reformagenda på arbetsmarknadsområdet. Eftersom arbetslöshetsförsäkringen har blivit mindre generös, och den traditionella arbetsmarknadspolitikerna med utbildning och praktik har skurit ner, så skulle ytterligare reformer i form av en liberalisering av arbetsrätten riskera att alltför mycket minska inkomst- och jobbtryggheten.

Sverige har en av de mer strikta arbetsrätterna inom OECD. Där emot tyder empirisk forskning på att de samhällsekonomiska effekterna på sysselsättning och arbetslöshet är små. Generellt ökar arbetsrättens bestämmelser kostnaderna både för nyanställningar och uppsägningar och har en effekt på bruttoflödena in och ut ur jobb. Men nettoeffekterna är små. För enskilda grupper, särskilt yngre och äldre, kan arbetsrätten dock försvåra möjligheterna att få jobb och därmed leda till högre arbetslöshetsnivåer.

Arbetsrättens regelverk medför även kostnader för de enskilda företagen. Arbetsrättsliga regler innebär att arbetsgivaren åläggs restriktioner vid beslut om anställningar och avskedanden av personal. Frågan är vem som i slutänden bär dessa kostnader – företaget eller löntagarna. I en öppen ekonomi som den svenska där kapitalavkastningen i huvudsak bestäms av de internationella kapitalmarknaderna talar en del för att högre personalkostnader förr eller senare övervältras på löneutrymmet.

För att göra bättre avvägningar mellan trygghet i form av arbetsrätt och andra förmåner som löntagarna vill ha, liksom för att tydliggöra bördefördelningen av kostnaderna, vore det bättre att arbetsrätten reglerades i kollektivavtal i stället för genom lagstiftning. Det skulle också skapa möjligheter till större flexibilitet genom anpassning till branschspecifika förhållanden och till att anpassa villkoren i arbetsrätten till utvecklingen i arbetslivet.

### REFERENSER

- Andersen, T. och M. Svarer (2006), "Flexicurity – den danska arbetsmarknadsmodellen", *Ekonomisk Debatt* 1, s. 17–29.
- Belot, M., Boone, J. och J. van Ours, (2007), "Welfare-Improving Employment Protection", *Economica* 74, s. 381–396.
- Calmfors, L. (2007), "Flexicurity – An Answer or a Question?", *SIEPS European Policy Analysis*, 6, 2007.
- Europeiska kommissionen, (2007), "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security". Communication from the Commission, COM (2007) 357, Bryssel.
- Nickell, S.J. och Layard, R. (1999), "Labour market institutions and economic performance". I O. Ashenfelter och D. Card (red.) *Handbook of Labour Economics*. Amsterdam: North-Holland, s. 3029–3084.
- NNR (2007), Regelindikator 2007, Näringslivets Regelnämnd.
- OECD (1999), *Employment Outlook 1999*, Paris.
- OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, Paris.
- Saint-Paul, G. (2002), "Employment protection, international specialization and innovation", *European Economic Review*, 46, s. 375–396.
- Young, D. (2003), "Employment Protection Legislation: Its impact and the case for reform", European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper No. 186.

### FOTNOTER

1. OECD (1999), OECD (2004).
2. OECD (2004).
3. OECD (2004).
4. Andersen (2007), Calmfors (2007).
5. För en översikt se Young (2003).
6. OECD (2004).
7. OECD (2004).
8. OECD (2004).
9. Nickell och Layard (1999), Belot m.fl. (2007).
10. Saint-Paul (2002).
11. NNR (2007).