

## FÖRDJUPNING

### Sysselsättningseffekter av regeringens politik

I budgetpropositionen för 2008 presenterade regeringen en rad förslag som kan antas påverka sysselsättningen och antalet arbetade timmar på lång sikt. En del av förslagen har redan trätt i kraft medan andra träder i kraft senare eller är under utredande. I den här fördjupningen redovisas Konjunkturinstitutets bedömning av effekterna av dessa förslag.<sup>53</sup> Bedömningarna, som sammanfattas i tabell 28, är mycket osäkra och de kvantitativa uppskattningar som presenteras ska ses mot denna bakgrund.

Konjunkturinstitutet bedömer att det förstärkta jobbskatteavdraget ökar det totala antalet arbetade timmar på lång sikt med 0,30 procent (se tabell 28). Effekterna på antalet arbetade timmar av övriga reformer är så pass svårbedömda och analysen så osäker att Konjunkturinstitutet avstår från att siffersätta effekterna av dessa reformer. Däremot sammanfattas de bedömda kvalitativa effekterna i tabell 28. Konjunkturinstitutet finner det emellertid som mest sannolikt att effekterna av dessa sex kvalitativt bedömda reformer är små och att den sammanvägda nettoeffekten är nära noll det totala antalet arbetade timmar. Skulle dock vårdnadsbidraget komma att införas i ett stort antal kommuner kan det leda till att de sex kvalitativt bedömda reformerna tillsammans ger en viss minskning av antalet arbetade timmar.

**Tabell 28 Sysselsättningseffekter på lång sikt av förslagen i Budgetpropositionen 2008**

Procentuell förändring respektive kvalitativ bedömning

	Arbetade timmar
Förstärkt jobbskatteavdrag	0,30
Arbetslöshetsavgift för a-kassorna	+
Förändringar i sjukförsäkringen	+
Vårdnadsbidrag	-
Begränsning i antalet ersättningsdagar vid deltidarbetslöshet	+/-
Höjda indirekta skatter	-
Förändrad kapitalvinstbeskattning på bostäder	-

Anm. Endast för det förstärkta jobbskatteavdraget gör Konjunkturinstitutet en kvantitativ bedömning av effekten på antalet arbetade timmar. För övriga reformer görs endast en kvalitativ bedömning. Ett plus (minus) indikerar att reformen kan förväntas få positiva (negativa) effekter på antalet arbetade timmar.

Källa: Konjunkturinstitutet.

<sup>53</sup> Budgeteffekterna av reformerna behandlas i fördjupningen "Direkta budgeteffekter av nya förslag i Budgetpropositionen för 2008".

### FÖRSTÄRKT JOBBSKATTEAVDRAG

Den 1 januari 2008 infördes ett förstärkt jobbskatteavdrag.<sup>54</sup> Avdraget innebär att alla med arbetsinkomster får en genomsnittlig skattesänkning och en stor del av dessa får även sänkningar av marginalskatten. I procentuella termer är skattesänkningarna störst för låginkomsttagare.

Det förstärkta jobbskatteavdraget kan påverka sysselsättningen och antalet arbetade timmar genom att: (1) fler väljer att delta i arbetskraften, (2) sysselsatta väljer att arbeta fler eller färre timmar och (3) sökintensiteten bland de arbetslösa ökar.

Konjunkturinstitutets bedömning är att det förstärkta jobbskatteavdraget ökar incitamenten att arbeta för dem som inte har ett arbete. Konjunkturinstitutet beräknar en s.k. tröskeleffekt som mäter den andel av en inkomstökning som individen inte får behålla när denne går från att vara arbetslös till att arbeta.<sup>55</sup> Den procentuella förändringen i tröskeleffekten som uppstår genom införandet av det förstärkta jobbskatteavdraget omsätts till en procentuell förändring i potentiellt arbetskraftsdeltagande genom en antagen elasticitet. Beräkningarna visar att tröskeleffekten minskar med 1,3 procent till följd av det förstärkta jobbskatteavdraget. Med en elasticitet på 0,2 ökar då den potentiella arbetskraften med 0,26 procent.<sup>56</sup>

För redan sysselsatta innebär en sänkning av marginalskatten ökade incitament att arbeta fler timmar eftersom individen får behålla mer av en inkomstökning efter skatt (den s.k. substitutionseffekten). Men jobbskatteavdraget minskar den genomsnittliga skatten mer än marginalskatten för flertalet inkomsttagare, vilket gör att individen inte behöver arbeta lika mycket för att hon eller han ska uppnå en given inkomstnivå efter skatt. Den s.k. substitutionseffekten på antalet arbetade timmar är därför mindre än vid en skattesänkning som är proportionell mot inkomsten i flertalet inkomstlägen. Konjunkturinstitutet bedömer att nettoeffekten på antalet arbetade timmar av dessa motverkande krafter för de redan sysselsatta är nära noll.

Jobbskatteavdraget stärker incitamenten att söka arbete och därmed sökintensiteten bland dem utan arbete. Konjunkturinstiti-

---

<sup>54</sup> I "Effekter av den nya regeringens ekonomiska politik" i *Konjunkturläget*, December 2006 analyseras det första jobbskatteavdraget.

<sup>55</sup> Den uppmätta tröskeleffekten ska ses som en approximation av den "sanna" tröskeleffekten vilken även omfattar de personer som befinner sig utanför arbetskraften. Tröskeleffekten tar hänsyn till både de ökade inkomsterna av arbete och bortfallet av de ersättningar individen haft som arbetslös. Tröskeleffekten mäts på individdata med hjälp av SCB:s FASIT-modell. Se *Konjunkturläget*, December 2006.

<sup>56</sup> För det första jobbskatteavdraget sattes elasticiteten till 0,4. Skälet till att elasticiteten bedöms vara mindre för det förstärkta jobbskatteavdraget är att de personer som är lättast att stimulera att ta steget in i arbetskraften gör så redan till följd av det första jobbskatteavdraget.

tutet bedömer att detta minskar jämviktsarbetslösheten med 0,04 procent.<sup>57</sup>

Den totala effekten på sysselsättningen och antalet arbetade timmar på lång sikt av det förstärkta jobbskatteavdraget bedöms således vara  $0,26 - (-0,04) = 0,30$  procent (se tabell 28).

#### ARBETSLÖSHETSavgift FÖR A-KASSORNA

I Sverige administreras arbetslöshetsförsäkringen via arbetslöshetskassorna. Före 2007 finansierades de utbetalade arbetslöshetsersättningarna på marginalen till hundra procent av statsbidrag och den s.k. marginella internaliseringsgraden, dvs. den del av kostnaderna av en ytterligare arbetslös medlem som arbetslöshetskassan själv får betala, var noll. Arbetslöshetskassorna betalade en s.k. finansieringsavgift till staten. År 2005 var utbetalningarna av arbetslöshetsersättningar ca 30 miljarder kronor och summan av arbetslöshetskassornas avgifter till staten ca 3 miljarder kronor. Egenfinansieringen var alltså ca 10 procent.

I januari 2007 infördes en förhöjd finansieringsavgift för arbetslöshetskassorna. Denna syftade till att dels öka arbetslöshetskassornas egenfinansiering, dels koppla avgifterna till nivån på arbetslösheten inom kassorna relativt genomsnittet.<sup>58</sup> Avgifterna ökade kraftigt men kopplingen till arbetslösheten blev låg. Under 2007 betalade en arbetslöshetskassa med genomsnittlig arbetslöshet ca 3 procent av kostnaderna av en ytterligare arbetslös medlem.

Från och med 2008 benämns arbetslöshetskassornas avgift till staten arbetslöshetsavgift och utgör 33 procent av utbetalningarna. Den marginella internaliseringsgraden ökar således med 30 procentenheter för en arbetslöshetskassa med genomsnittlig arbetslöshet. Reformen innebär att kopplingen mellan avgiften och den egna arbetslösheten görs starkare och att differentieringen mellan arbetslöshetskassornas avgifter ökar. För arbetslöshetskassor med låg arbetslöshet innebär reformen att avgiften minskar.

Teoretiskt kan en ökad koppling mellan arbetslöshetskassans egen arbetslöshet och dess avgifter till staten minska fackförningarnas lönekrav, vilket på sikt har en dämpande effekt på

<sup>57</sup> Effekten på jämviktsarbetslösheten beräknas genom att multiplicera den genomsnittliga skatteförändringen (förändringen i skattekillen) på 0,4 procentenheter med en elasticitet på 0,1. För första jobbskatteavdraget antogs denna elasticitet vara 0,15. På motsvarande sätt som elasticiteten för den potentiella arbetskraften har justerats ner anser Konjunkturinstitutet det befogat att minska även elasticiteten för effekten på jämviktsarbetslösheten. Se *Konjunkturläget*, December 2006 och OECD, *Employment Outlook*, 2006.

<sup>58</sup> Notera att höjda avgifter innebär högre medlemsavgifter då kassornas intäkter i huvudsak utgörs av medlemsavgifter. Medlemsavgiften får dock inte överstiga 300 kronor per månad och icke-arbetslös medlem.

jämviktsarbetslösheten.<sup>59</sup> Det är dock inte nivån på arbetslöshetskassornas avgifter som har betydelse, utan progressiviteten i systemet.<sup>60</sup> Med andra ord, om fackföreningen på marginalen får bära en allt större del av kostnaderna för arbetslösheten bland dess medlemmar när lönerna stiger utöver den strukturella löneökningstakten, skapas incitament att hålla tillbaka lönekraven.<sup>61</sup>

Inga studier har empiriskt utvärderat en reform av det här slaget, vilket försvårar en kvantitativ bedömning av effekterna av de differentierade avgifterna. Först och främst är det komplicerat att bedöma känsligheten i fackens lönekrav, men det finns också andra omständigheter som gör reformen svårbedömd. Till exempel bygger de teoretiska resultaten på att arbetstagarnas löner förhandlas via fackföreningar. Individuell lönesättning och s.k. sifferlösa avtal har emellertid blivit vanligare på svensk arbetsmarknad. Då kostnaden för individuella löneökningar i dessa fall inte direkt drabbar den enskilde individen via högre avgifter skapas inga incitament till återhållsamhet i lönekraven. Vidare förutsätter teorin en stark koppling mellan fackförening och arbetslöshetskassa. Skulle arbetslöshetskassan vara skild ifrån fackföreningarna kommer inte fackföreningarna nödvändigtvis att behöva bära kostnaderna av för höga lönekrav. Även den samordning som finns på svensk arbetsmarknad sedan tillkomsten av Industriavtalet 1997 kan tänkas motverka effekterna av differentierade avgifter. Höjda medlemsavgifter kan också minska antalet medlemmar i fackföreningar och arbetslöshetskassor, vilket också påverkar lönebildningen. De eventuella effekterna av differentierade avgifter kan avslutningsvis till övervägande del börja verka först i samband med nästa avtalsrörelse.

Kvalitativt torde dock reformen minska jämviktsarbetslösheten. Hur mycket är dock svårt att bedöma.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Se Holmlund, B. och P. Lundborg, "Wage bargaining, union membership, and the organization of unemployment insurance", *Labour Economics* 6, 1999.

<sup>60</sup> Progressiviteten definieras som marginella internaliseringsgraden/genomsnittliga internaliseringsgraden.

<sup>61</sup> Den grundläggande mekanismen är densamma som gäller för progressiva skatters effekter på arbetslösheten. Ett flertal empiriska studier visar att ett progressivt skattesystem kan ha en återhållande effekt på lönekraven, vilket i sin tur kan minska arbetslösheten. Se t.ex. Holmlund, B. och A-S. Kolm, "Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment: Theory and Swedish Evidence", *Swedish Economic Policy Review*, Vol 2, 1995.

<sup>62</sup> Amerikanska studier visar att s.k. experience rating, dvs. att företagen betalar en högre skatt när de avskedar anställda, kan bidra till att minska arbetslösheten. Arbetslöshetskassornas arbetslöshetsavgifter kan betraktas som branschspecifika arbetslöshets-skatter och relateras till denna litteratur. Studier av experience rating baseras dock på modeller utan fackföreningar, och det finns resultat som visar att experience rating inte skulle få samma effekt på arbetsmarknader med starka fackföreningar, se Stähler, N. och F. Baumann, "Experience Rated Unemployment Insurance: Was Europe Right Not to Choose It?", *ZEW Discussion paper* 07/13, 2007.

## FÖRÄNDRINGAR I SJUKFÖRSÄKRINGEN

Flera studier visar att ekonomiska drivkrafter har betydelse för individers beslut att vara frånvarande från arbetet på grund av sjukdom.<sup>63</sup> Antalet sjukdagar är större i länder med generösare sjukförsäkringar. I Sverige har fler sjukdagar observerats när försäkringen tidigare gjorts mer generös. Även en ökad kontroll av sjukskrivna och en begränsning i tiden för utbetalad sjukpenning tycks kunna minska antalet sjukdagar.

Storleken på den utbetalade sjukpenningen bestäms utifrån den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) som justeras ner med en s.k. justeringsfaktor. Under 2007 har denna faktor varit 0,989 men från och med 2008 är den 0,970. Sänkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten på knappa två procentenheter gör att sjukpenningen minskar, vilket allt annat lika kan förväntas öka de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

Konjunkturinstitutet beräknar en tröskeleffekt för individer med sjukpenning och rehabiliteringspenning. Denna tröskeleffekt mäter den andel av en inkomstökning en individ inte får behålla när han eller hon går från att ha sjukpenning (eller rehabiliteringspenning) till att arbeta.<sup>64</sup> Sänkningen av justeringsfaktorn från 0,989 till 0,970 gör att tröskeleffekten för sjukskrivna 2008 minskar från 71,9 till 71,4 procent. På lång sikt leder detta till att antalet sjukdagar minskar med 0,2 procent, vilket motsvarar en ökning av antalet arbetade timmar med ca 0,01 procent.<sup>65</sup>

Budgetpropositionen innehöll fler förslag som bör ha en positiv inverkan på övergången från sjukskrivning till arbete. Bland annat införs s.k. nyfriskjobb, satsningar på företagshälsovård och rehabilitering samt en tidsgräns på 12 månader för rätten till sjukpenning.

Konjunkturinstitutet bedömer att förslagen på ohälsoområdet sammantaget och på lång sikt ökar antalet arbetade timmar, men att totaleffekten är liten (se tabell 28).

<sup>63</sup> Se *Vad säger ekonomerna? – En forskningsöversikt*, Samtal om socialförsäkring nr 9, Socialförsäkringsutredningen, 2006, för en genomgång av studier.

<sup>64</sup> Tröskeleffekten tar hänsyn till både de ökade inkomsterna av arbete och de minskade ersättningarna individen har eller haft som sjukskriven.

<sup>65</sup> Vid studier av sjukskrivningar talas det om incidens (sannolikheten att sjukskriva sig), duration (hur länge individerna är sjukskrivna) och prevalens (hur stor andel av populationen som vid en viss tidpunkt är sjukskriven). På svenska data presenteras skattningar av incidenselasticiteten och durationselasticiteten i Johansson, P. och M. Palme, "Moral Hazard and Sickness Insurance", *Journal of Public Economics* 89, 2005. Studien visar på en incidenselasticitet på 0,7–1,0, vilket innebär att om sjukersättningen minskar med 10 procent minskar inflödet till sjukskrivning med 7–10 procent. Durationselasticiteten är betydligt lägre, i själva verket närmare noll för män, och är inte statistiskt säkerställd. Detta indikerar att reformer som påverkar nivån på sjukersättningen tycks ha starkt inflytande på inflödet till sjukskrivningar men mindre påverkan på flödet tillbaka till arbete. Med utgångspunkt i ovanstående studie bedömer Konjunkturinstitutet att en elasticitet som mäter hur antalet sjukdagar förändras när ersättningsnivån förändras är 0,4. Sänkningen av SGI:n minskar då antalet sjukdagar med 0,2 procent, dvs. 686 000 timmar, vilket motsvarar en ökning av antalet arbetade timmar med 686 000/7,4 miljarder timmar=0,01 procent.

### VÅRDNADSBIDRAG

I juli 2008 införs en möjlighet för de kommuner som så önskar att införa ett vårdnadsbidrag på 3 000 kronor per månad för barn i åldern 1–3 år. Det är i nuläget svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna. Det förefaller dock troligt att reformen kommer att reducera i första hand kvinnors arbetsutbud.

I Norge genomfördes en liknande reform, Kontantstøtten, 1998. På ett års sikt syntes ingen effekt på andelen yrkesarbetande men däremot en viss nedgång i arbetstid. Fyra år efter reformen uppmättes dock signifikanta effekter både på arbetskraftsdeltagande och på frånvaro från arbete. Omräknat i årsarbetskrafter motsvarade den totala effekten en uppskattad förlust på ca 11 000 personer, eller ca 0,6 procent av totalt arbetade timmar.<sup>66</sup>

Den svenska reformen skiljer sig i några avseenden från den norska. Det svenska vårdnadsbidraget är beloppsmässigt ungefär i samma nivå. Barnomsorgsavgiften är dock betydligt lägre i Sverige. Det svenska systemet är tänkt att omfatta barn upp till tre år medan det norska bara gällde barn upp till två års ålder. I Sverige är det den enskilda kommunen som beslutar om införandet av ett vårdnadsbidrag. Fortfarande råder stor osäkerhet om hur stor omfattning reformen kommer att få. Enligt en enkät från Sveriges kommuner och landsting hade 40 av 246 kommuner planer på att införa vårdnadsbidrag 2008 medan ett stort antal kommuner ännu inte hade tagit ställning.<sup>67</sup>

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att införandet av ett vårdnadsbidrag på sikt kan bidra till en, möjligen betydande, minskning av såväl sysselsättning som medelarbetstid. På grund av osäkerhet om vilken omfattning reformen kommer få bland landets kommuner avstår dock Konjunkturinstitutet tills vidare från en kvantitativ bedömning.

### BEGRÄNSNING I ANTALET ERSÄTTNINGSDAGAR FÖR DELTIDSARBETSLÖSA

Från april 2008 begränsas deltidsarbetslösas möjlighet till deltid utfyllnad av arbetslöshetsersättning till 75 dagar. Förslaget kommer troligtvis att få två effekter som delvis tar ut varandra. Å ena sidan kommer incitamenten att gå upp i arbetstid att öka. Detta torde medföra en viss ökning av medelarbetstiden. Å andra sidan kommer arbetslösheten att öka eftersom incitamenten att acceptera ett tillfälligt arbete eller ett arbete på deltid försämras. Dessa effekter bör vara större på kort sikt. På längre sikt

<sup>66</sup> Rønsen, M. "Kontantstøtten og mødres arbeidstilbud: Større virkninger på lengre sikt", *Samfunnsspeilet* nr 6, 2004, Statistisk sentralbyrå, Norge.

<sup>67</sup> *Ekonomirapporten*, Sveriges kommuner och landsting, november 2007, sid. 9.

torde det leda till anpassningar i arbetstid och arbetsförhållanden som bättre matchar efterfrågan. De kortsiktiga effekterna på jämviktsarbetslösheten bedöms därför vara negativa men troligtvis små. Den långsiktiga nettoeffekten bedöms vara osäker.

#### **HÖJDA INDIREKTA SKATTER**

De indirekta skatterna höjs med ca 6 miljarder kronor per år från och med 2008. Detta inkluderar höjda skatter på alkohol, tobak och energi. I den utsträckning högre skatter vältras över på konsumenterna via högre priser på varor och tjänster kommer det att påverka de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Skatt på konsumtion kan därmed ses som en skatt på arbete.

Konjunkturinstitutet har gjort beräkningar på hur marginaleffekten för de sysselsatta och tröskeleffekten för de arbetslösa påverkas av de höjda indirekta skatterna.<sup>68</sup> Tröskeleffekten påverkas i mycket liten utsträckning, men marginaleffekten för de redan sysselsatta ökar med 0,37 procent. Med ett antagande om en okompenserad löneelasticitet på 0,15 innebär detta att de arbetade timmarna minskar med 0,06 procent. Beräkningen är osäker men Konjunkturinstitutets bedömning är att de höjda indirekta skatterna något minskar antalet arbetade timmar.

#### **FÖRÄNDRAD KAPITALVINSTBESKATTNING PÅ BOSTÄDER**

Den 1 januari 2008 ersattes fastighetsskatten med en kommunal avgift.<sup>69</sup> Vidare höjdes kapitalvinstskatten på bostäder från 20 till 22 procent, ett tak på uppskovsbeloppet på 1,6 miljoner kronor infördes och uppskovsbeloppet räntebelades med en räntesats på 0,5 procent.

Förslaget innebär att det blir mindre fördelaktigt att realisera kapitalvinster från försäljning av bostäder. Detta kan leda till inlåsnings effekter och mindre rörlighet på bostadsmarknaden. Minskad rörlighet på bostadsmarknaden kan i sin tur innebära minskad rörlighet på arbetsmarknaden, vilket försämrar arbetsmarknadens funktionssätt. Om så sker, skulle detta kunna leda till lägre sysselsättning. Hur stor denna effekt kan tänkas vara är dock svårt att kvantifiera.

---

<sup>68</sup> I FASIT-modellen används en enhetlig effektiv indirekt skattesats beräknad som de statliga intäkterna från moms, alkohol, tobak och energi som andel av hushållens privata konsumtionsutgifter.

<sup>69</sup> Se också fördjupningen "Direkta budgeteffekter av nya förslag i Budgetpropositionen för 2008".