

FÖRDJUPNING

Långsiktiga effekter på arbetsmarknaden av ekonomisk-politiska reformer

I denna fördjupning redovisas Konjunkturinstitutets bedömning av hur flera av de senaste årens ekonomisk-politiska reformer påverkar arbetskraften, arbetslösheten och sysselsättningen på lång sikt. Sammantaget bedöms reformerna ge ett varaktigt högre arbetsutbud och en lägre jämviktsarbetslöshet. På sikt kan sysselsättningen därmed bli högre än tidigare utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt. Osäkerheten i bedömningarna är dock stor.

Konjunkturinstitutet publicerar regelbundet prognoser på längre sikt, för närvarande till 2020.⁴² Dessa ligger bland annat till grund för beräkningar av hur stort utrymme det finns för ofinansierade finanspolitiska åtgärder. Många ekonomisk-politiska reformer får långsiktiga effekter på ekonomin. Konjunkturinstitutet behöver därför bedöma hur olika reformer påverkar viktiga makroekonomiska variabler såsom BNP och sysselsättning på längre sikt.

En viktig del i potentiell BNP är den potentiella sysselsättningen (se förklaring i marginalen). Snart har fem år gått sedan regeringen påbörjade flera omfattande reformer som kan få långsiktiga effekter på arbetsmarknaden. Konjunkturinstitutet gör nu en samlad bedömning av vilka effekter dessa reformer får.⁴³ Fördjupningen analyserar effekter av jobbskatteavdraget, förändringar i arbetslöshets- respektive sjukförsäkringen, ändringar i den aktiva arbetsmarknadspolitiken, rut- och rot-avdragen samt sänkningen av restaurang- och cateringmomsen.

Fokus ligger på effekterna på lång sikt. Bedömningarna avser effekter på den potentiella arbetskraften och jämviktsarbetslösheten. Skillnaden mellan dessa två mått är effekter på den potentiella sysselsättningen.⁴⁴ Till stöd för bedömningarna har Konjunkturinstitutet utgått från tillgänglig forskning samt ekonomisk-

Potentiella variabler

Potentiell BNP avser den nivå på BNP som ekonomin når vid konjunkturell balans.

Med **potentiell sysselsättning** menas antalet sysselsatta i ett balanserat konjunkturläge.

Potentiell sysselsättning bestäms av **potentiell arbetskraft**, det vill säga arbetskraften i ett balanserat konjunkturläge, och **jämviktsarbetslösheten** som är den arbetslöshet som råder när arbetsmarknaden är i jämvikt.

⁴² Se kapitlet "Ekonomisk politik" för prognosen till och med 2016 och www.konj.se för prognosen till och med 2020.

⁴³ Tidigare bedömningar har löpande publicerats i form av remissvar eller som fördjupningar i Konjunkturläget. De bedömningar som redovisas i denna fördjupning ersätter de tidigare. Jämviktsarbetslösheten bedöms minska med 0,2 procentenheter mer i den nya bedömningen jämfört med den tidigare, medan potentiell arbetskraft bedöms öka 0,4 procent mindre. Sammantaget har effekten på potentiell sysselsättning därmed reviderats ner med 0,2 procentenheter. Det är en liten revidering med hänsyn till osäkerheten i bedömningarna.

⁴⁴ Konjunkturinstitutet bedömer att effekterna på medelarbetstiden (antalet arbetade timmar per sysselsatt) blir marginella. Effekten på potentiellt antal arbetade timmar blir i princip densamma som på potentiell sysselsättning.

ka modeller. Gemensamt för effekterna som redovisas nedan är att de beräknas slå igenom gradvis under ett antal år efter det att reformerna infördes. Både effekternas storlek och när de infaller i tiden är emellertid svåra att bedöma.

Konjunkturinstitutets slutsats är att arbetskraftsdeltagandet ökar på lång sikt och att jämviktsarbetslösheten blir lägre (se även fördjupningen ”Konjunkturinstitutets bedömning av jämviktsarbetslösheten” i detta kapitel). Det medför att antalet sysselsatta på längre sikt kan bli högre utan att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir ansträngt. Antalet sysselsatta ökar med knappt 4 procent, motsvarande omkring 160 000 personer, på lång sikt (se tabell 36).

Konjunkturinstitutet bedömer att det tar tid för arbetsmarknaden att anpassa sig till den nya nivån på arbetskraftsutbudet, vilket höjer arbetslösheten under en övergångsperiod. Anpassningen till den nya jämvikten kommer dock att ske på längre sikt, men med trögrörliga löner kommer det att ta lång tid. När anpassningen väl har skett kommer arbetslösheten att bli varaktigt lägre samtidigt som arbetsutbudet är varaktigt högre.

I tabell 36 visas de bedömda effekterna av olika reformer.⁴⁵ I nästföljande avsnitt presenteras bedömningarna av respektive reforms effekter mer i detalj. Sedan analyseras utvecklingen på arbetsmarknaden under åren 2007–2010 i ljuset av genomförda reformer. Slutligen diskuteras arbetsmarknadens anpassning framöver.

Tabell 36 Långsiktiga effekter av ekonomisk-politiska reformer

Procent respektive procentenheter

	Potentiell arbetskraft	Jämvikts- arbetslöshet	Potentiell sysselsättning
Jobbskatteavdrag	1,6	-0,4	2,0
Arbetslöshetsförsäkring	0,1	-0,6	0,7
Sjukförsäkring	0,7	0,3	0,4
Aktiv arbets- marknadspolitik	0,0	-0,2	0,2
Rot, rut, restaurang- och catering moms	0,2	-0,2	0,4
Summa	2,6	-1,1	3,7

Anm. Effekterna på potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning uttrycks i procent. Effekterna på jämviktsarbetslösheten uttrycks i procentenheter.

Källa: Konjunkturinstitutet.

⁴⁵ Finansdepartementet har gjort en liknande typ av bedömningar, se ”Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?”, Rapport från ekonomiska avdelningen 2011:1, Finansdepartementet, och budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1).

Konjunkturinstitutets bedömning av reformernas effekter

FLERA REFORMER ÖKAR UTBYTET AV ATT ARBETA

Gemensamt för flera av reformerna är att de gör det mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta. Det gäller de fyra stegen i jobbskatteavdraget, förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och den höjda skiktgränsen för att betala statlig inkomstskatt. Reformerna påverkar på lång sikt såväl beslutet att delta i arbetskraften som valet av arbetad tid. Det finns starkt stöd i den empiriska arbetsmarknadsforskningen för att beslutet att träda in på arbetsmarknaden är mer känsligt för ekonomiska incitament än hur många timmar en anställd väljer att arbeta.⁴⁶ Konjunkturinstitutet bedömer därför att reformerna i störst utsträckning påverkar beslutet att delta i arbetskraften medan medelarbetstiden inte påverkas mer än marginellt. Det innebär att reformernas effekter på potentiellt antal arbetade timmar i huvudsak är desamma som på potentiellt antal sysselsatta.

Reformernas långsiktiga effekter på sysselsättningen beror emellertid inte enbart på hur de påverkar arbetskraftsdeltagandet, utan även på hur stora effekter de har på jämviktsarbetslösheten. Reformerna bedöms bidra till att arbetslösa söker jobb mer intensivt eftersom avkastningen (efter skatt) av att bli anställd ökar. Även reservationslönen, det vill säga den lägsta lön vid vilken löntagaren är beredd att ta en anställning, påverkas. Högre sökintensitet och lägre reservationslön bidrar till att arbetslöshetstiderna förkortas och därmed minskar jämviktsarbetslösheten på lång sikt. Hur stor effekten på arbetskraften och jämviktsarbetslösheten blir beror på hur känsliga individerna är för förändrade ekonomiska incitament.

JOBBSKATTEAVDRAGET ÖKAR ANTALET SYSSELSATTA PÅ LÅNG SIKT

Jobbskatteavdraget innebär att skatten sänks för alla som förvärvsarbetar. Det har införts stegvis med början 2007. Konjunkturinstitutet har använt den arbetsutbudsmodell som är kopplad till SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT som stöd för bedömningen av jobbskatteavdragets långsiktiga effekter på arbetsutbudet.⁴⁷

⁴⁶ För en översikt, se Eissa, N. m.fl., "Welfare Effects of Tax Reform and Labor Supply at the Intensive and Extensive Margins" i Agell, J. och P. B. Sørensen (red.), *Tax Policy and Labor Market Performance*, MIT Press 2006.

⁴⁷ För en mer utförlig beskrivning av modellen se "Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009", Rapport från ekonomiska avdelningen 2009: 1, Finansdepartementet. Fördelarna med mikroekonomiska simuleringsmodeller jämfört med andra typer av modeller diskuteras i Blundell, R., "Earned income tax credit policies: impact and optimality", the Adam Smith lecture, EALE/SOLE meeting, juni 2005.

Arbetsutbudsmodellen simulerar hur individers arbetsutbud, i termer av deltagande i arbetskraften och antalet arbetade timmar, förändras på lång sikt då till exempel skatteregler eller arbetslöshetsförsäkringen ändras.⁴⁸ Eftersom en sänkning av inkomstskatten på förvärvsinkomster medför att det blir mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta, kan den i beräkningarna behandlas som en sänkning av ersättningsgraden från arbetslöshetsförsäkringen (den andel av inkomsten som individen får behålla vid arbetslöshet). Förändringen i jämviktsarbetslösheten bestäms då av hur mycket ersättningsgraden vid arbetslöshet förändras när jobbskatteavdraget införs.

För att undersöka hur känsliga simuleringarna i FASIT är för olika urvalsår för individerna respektive olika makroekonomiska förutsättningar, har simuleringarna gjorts för flera olika urvalsår och ekonomiska miljöer som motsvarar dessa år.⁴⁹ Konjunkturinstitutet har sedan gjort en rimlighetsbedömning av jobbskatteavdragets effekter med stöd av simuleringarna.⁵⁰

Det långsiktiga utbudet av arbetskraft bedöms öka med 1,6 procent till följd av jobbskatteavdraget (se tabell 36). Reformen bedöms också minska jämviktsarbetslösheten med 0,4 procentenheter på lång sikt. Sammantaget bedöms därmed antalet sysselsatta på lång sikt öka med 2 procent eller omkring 90 000 personer (se tabell 36).⁵¹

FÖRÄNDRAD ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRING SÄNKER JÄMVIKTSARBETSLÖSHETEN

Arbetslöshetsförsäkringen har förändrats flera gånger sedan 2007. Några exempel är att ersättningsnivån har sänkts stegvis, det förhöjda beloppet under de första 100 dagarna har slopats och den maximala ersättningsperioden är nu 300 dagar utan

⁴⁸ Vid simuleringarna i arbetsutbudsmodellen har samtliga fyra steg av jobbskatteavdraget införts vid ett tillfälle, till skillnad från i verkligheten då de införts år för år 2007–2010. En känslighetsanalys visade att detta inte har någon betydelse för resultaten.

⁴⁹ Individurvalet är SCB:s årliga hushållsundersökning HEK (Hushållens ekonomi). De ekonomiska variablerna har i utgångsläget avsett år 2008 och har sedan skrivits fram till att motsvara de ekonomiska förutsättningarna 2009 och 2010.

⁵⁰ Modellens uppskattningar av effekten på arbetskraftsutbudet i termer av ökat deltagande ligger i intervallet 1,2–1,7 procent med medianen 1,6. Den uppskattade effekten på jämviktsarbetslösheten varierar mellan -0,2 och -0,6 med medianen -0,4.

⁵¹ Andra bedömare har också uppskattat jobbskatteavdragets effekter på sysselsättningen. Se till exempel *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2010, för en utförlig genomgång av hur jobbskatteavdraget verkar i teori och praktik samt "Jobbskatteavdraget", Rapport 20, Riksdagen, 2009. Finansdepartementets egen bedömning presenteras i "Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?", Rapport från ekonomiska avdelningen 2011: 1, Finansdepartementet.

Däremot är jobbskatteavdragets effekter svåra att utvärdera i efterhand, eftersom det i Sverige gäller alla som arbetar (till skillnad från i länder som USA och Storbritannien där det är riktat till vissa grupper på arbetsmarknaden). Det finns därmed ingen kontrollgrupp.

möjlighet till förlängning. Även villkoren för att vara berättigad till ersättning har skärpts.⁵²

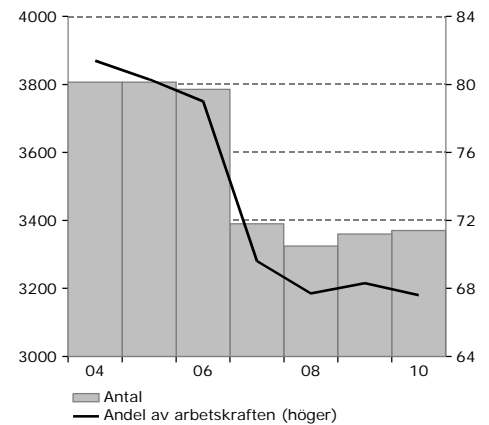
Samtidigt har arbetslöshetsförsäkringens inkomsttak varit nominellt oförändrat sedan 2002. Eftersom lönerna stigit innebär detta att ersättningsgraden urholkats. Under 2011 är det endast omkring 12 procent av de heltidsarbetande som faktiskt får 80 procent av sin tidigare inkomst i ersättning vid arbetslöshet.⁵³

Den genomsnittliga ersättningsgraden från arbetslöshetsförsäkringen påverkas också av att antalet medlemmar i a-kassorna föll kraftigt under 2007 och har varit mer eller mindre oförändrat sedan dess (se diagram 155). Det medför att en mindre andel av de arbetslösa är berättigade till den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen.⁵⁴

I Konjunkturinstitutets bedömning av de långsiktiga effekterna beaktas de förändrade reglerna, det minskade antalet medlemmar i a-kassorna samt att inkomsttaket har varit oförändrat sedan 2002 och fortsätter att vara det även under 2012. Samtliga förändringar gör det mer lönsamt att arbeta jämfört med att vara arbetslös. De kommer därför att ha en sänkande effekt på jämviktsarbetslösheten. Hur stor effekten blir beror på hur stor minskningen i genomsnittlig effektiv ersättningsgrad uppskattas vara och på hur känsliga individerna bedöms vara för en sådan förändring, det vill säga hur stor elasticiteten är. Konjunkturinstitutet bedömer att den genomsnittliga effektiva ersättningsgraden har sänkts med ca 5 procentenheter. Jämviktsarbetslösheten bedöms minska med 0,6 procentenheter på lång sikt.⁵⁵

Effekten på arbetsutbudet blir liten (se tabell 36).⁵⁶ Bedömningen bygger på att det kan finnas förväntningar såväl hos enskilda individer som hos arbetsmarknadens parter om att regler-

Diagram 155 Medlemmar i a-kassan
Tusental respektive procent



Källor: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och SCB.

⁵² Se regeringens propositioner En arbetslöshetsförsäkring för arbete (prop. 2006/07:15) och En effektivare arbetslöshetsförsäkring (prop. 2007/08:118) för en mer fullständig redovisning av hur arbetslöshetsförsäkringen har förändrats. Sedan dess har även mindre förändringar gällande kvalifikationskraven gjorts.

⁵³ Den högsta dagpenningen är 680 kronor. Se *Lägesbeskrivning av arbetslöshetsförsäkringen våren 2011*, Arbetslöshetskassornas samorganisation, samt fördjupningen "Ersättning vid arbetslöshet" i *Konjunkturläget*, mars 2009. För en översikt av de kompletterande ersättningar som finns, se Sjögren Lindquist, G. och E. Wadensjö, "Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:4.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen uppger att i dagsläget är omkring 45 procent av de inskrivna arbetslösa berättigade till inkomstrelaterad ersättning.

⁵⁵ Konjunkturinstitutet tillämpar en så kallad kvasielasticitet på 0,12. Det innebär att en sänkning av ersättningsgraden med en procentenhet leder till en sänkning av jämviktsarbetslösheten med 0,12 procentenheter. Att ersättningsgraden minskar med 5 procentenheter ger därmed en minskning av jämviktsarbetslösheten med $5 \cdot 0,12 = 0,6$ procentenheter. Konjunkturinstitutets allmänjämviktsmodell KIMOD har använts som stöd i valet av elasticitet. Se även *OECD Employment Outlook*, 2006, för en diskussion.

⁵⁶ Fler kommer att vilja delta på arbetsmarknaden när jämviktsarbetslösheten minskar, men detta motverkas av att den lägre ersättningsgraden gör det mindre attraktivt att delta. Den sammantagna effekten på arbetskraften bedöms bli liten men positiv.

na i arbetslöshetsförsäkringen åter kan komma att ändras i framtiden. Det gäller särskilt inkomsttaket i försäkringen, där det kan finnas förväntningar om en framtida höjning. Om reformerna skulle uppfattas som permanenta skulle effekterna på jämviktsarbetslösheten bli större.

SVÅRBEDÖMD EFFEKT AV SÄNKT STATLIG INKOMSTSKATT

Skiktgränsen för att betala statlig inkomstskatt höjdes 2009. Liksom vid bedömningen av jobbskatteavdragets effekter har Konjunkturinstitutet använt arbetsutbudsmodellen som stöd (se avsnittet om jobbskatteavdraget ovan). Reformen bedöms inte påverka arbetskraftens storlek.

Reformen kan däremot påverka medelarbetstiden på lång sikt. En lägre marginalskatt innebär att avkastningen på en arbetstimme ökar och det blir mer lönsamt att arbeta jämfört med att vara ledig (substitutionseffekt). Det skulle öka medelarbetstiden och antalet arbetade timmar på lång sikt. Men den högre inkomsten efter skatt leder samtidigt till att individen får råd att konsumera mer fritid (inkomsteffekt). Det är en empirisk fråga vilken effekt som dominerar. Konjunkturinstitutets bedömning är att medelarbetstiden borde öka något när inkomstskatten sänks, men att effekten blir liten. Någon siffersatt bedömning görs inte.

REFORMERNA INOM SJUKFÖRSÄKRINGEN

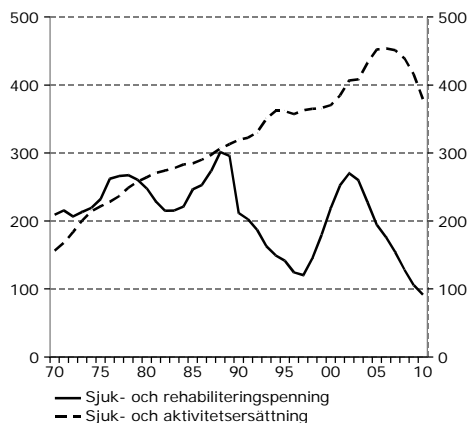
ÖKAR ARBETSUTBUDET

Under 2008 genomförde regeringen omfattande förändringar av sjukförsäkringen. Förändringarna innebar i stort följande:

- En rehabiliteringskedja inrättades där rätten till sjukpenning prövas vid fasta tidsgränser.
- Ersättningsgraden efter 12 månader med sjukpenning sänktes från 80 till 75 procent.
- En maximal ersättningstid på 2,5 år (med vissa undantag) infördes.⁵⁷
- Reglerna för sjukersättning skärptes och tidsbegränsad sjukersättning avskaffades. Enbart stadigvarande nedläggning av arbetsförmågan ger rätt till sjuk- och aktivitetsersättning.⁵⁸

Diagram 156 Personer med ersättning vid ohälsa

Tusental helårsekvivalenter



Källa: SCB.

Antalet personer med ersättning från sjukförsäkringen har minskat kraftigt sedan regelförändringarna genomfördes (se diagram 156). Det är troligtvis ett resultat av ett flertal samverkande fak-

⁵⁷ Den som är sjukskriven efter 30 månader och bedöms arbetsoförmögen ska få sjukersättning. I annat fall ska den sjukskrivne övergå till arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingens introduktionsprogram.

⁵⁸ För en utförligare beskrivning se "Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?", Rapport från ekonomiska avdelningen 2011:1, Finansdepartementet.

torer, såsom regeringens ovannämnda reformer, tidigare regeringars reformer⁵⁹ samt förändrade normer i samhället kring att vara sjukskriven.⁶⁰ De långsiktiga effekterna av förändringarna inom sjukförsäkringen är dock svårbedömda eftersom det endast finns ett fåtal utvärderingar av effekterna.⁶¹

Konjunkturinstitutet bedömer att antalet helårsekvivalenter med sjuk- och aktivitetsersättning sammantaget kommer att minska med drygt 175 000 personer under perioden 2008–2015.^{62, 63} Minskningen är ett resultat av ett minskat inflöde till sjuk- och aktivitetsersättning. Det förklaras i sin tur dels av att färre personer uppbär sjukpenning (och därmed kan färre personer bli aktuella för sjuk- och aktivitetsersättning), dels av att det striktare regelverket gör det svårare att få sjuk- och aktivitetsersättning. Utöver detta har antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning minskat till följd av att den tidsbegränsade ersättningen har avskaffats.

Konjunkturinstitutet bedömer att de sammantagna effekterna av förändringarna inom sjukförsäkringen varaktigt ökar sysselsättningen med ca 0,4 procent, vilket motsvarar omkring 20 000 personer (se tabell 36).⁶⁴ Reformerna väntas få än större effekter på utbudet av arbetskraft som bedöms öka med ca 0,7 procent. Konjunkturinstitutet bedömer följaktligen att reformerna inom sjukförsäkringen ökar jämviktsarbetslösheten med ca 0,3 procentenheter. Det förklaras främst av att personer med svag anknytning kommer ut på arbetsmarknaden dels på grund av ut-

⁵⁹ Det bör poängteras att sjukförsäkringen även genomgått stora förändringar under 2000-talets första del. Antalet personer med sjuk- och rehabiliteringspenning började minska redan 2002. För en översikt, se Hägglund, P. och P. Skogman Thoursie, "De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras väntade effekter", Studier i finanspolitik 2010/5, Finanspolitiska rådet.

⁶⁰ Normer och sociala interaktioner har betydelse för sjukfrånvaron, se till exempel Angelov N., m.fl., "Kvinnors och mäns sjukfrånvaro", Rapport 2011:2, IFAU.

⁶¹ Enligt Hägglund, P., "Effekten av rehabiliteringskedjan på sjukskrivningstiderna", Rapport 2010:1, IFAU, väntas sjukfallen minska med 0,4 procent eller knappt 1 000 helårsekvivalenter till följd av rehabiliteringskedjan. Studien har dock kort utvärderingsperiod och tar enbart hänsyn till durationen och inte eventuell effekt på incidensen. För en diskussion om reformerna förväntade effekter se Hägglund, P. och P. Skogman Thoursie, "De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras väntade effekter", Studier i finanspolitik 2010/5, Finanspolitiska rådet.

⁶² Bedömningen är baserad på utfall och prognoser från Försäkringskassan över utvecklingen i antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Se "Anslagsberäkning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2011-2015", Rapport 2011-08-01 (Dnr 152-2011), Försäkringskassan. Det bör noteras att Försäkringskassans underlag är en prognos över den mest sannolika utvecklingen och inte en uppskattning av reformernas effekter. Det kan således inte uteslutas att Försäkringskassans prognos också fångar in effekter på ohälsa från andra reformer, som till exempel införandet av jobbskatteavdragen.

⁶³ Av de 175 000 personerna bedömer Konjunkturinstitutet att ca 10 procent blir sysselsatta, 10 procent blir arbetslösa och 80 procent kvarstår utanför arbetskraften. Antagandet grundar sig delvis på de uppföljningar som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har gjort över de personer som har lämnat sjukförsäkringen. Bedömningen är dock behäftad med stor osäkerhet. Analysen skulle vara behjälpt av mer detaljerad flödesstatistik från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU).

⁶⁴ Konjunkturinstitutet bedömer att effekterna på medelarbetstiden av reformerna inom sjukförsäkringen är begränsade.

Ersättningar vid sjukdom

Sjuk- och rehabiliteringspenning är en ersättning för personer som inte kan arbeta på grund av sjukdom och för anställda som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering.

Sjuk- och aktivitetsersättning är en ersättning för personer som troligen aldrig kommer att kunna arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.

Ohälsa är ett samlingsbegrepp för personer med sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

fasningen av den tidsbegränsade sjukersättningen,⁶⁵ dels av den fasta tidsgränsen vid 30 månader för rätten till sjukpenning.

SÄNKTA SOCIALAVGIFTER OCH FÖRÄNDRINGAR INOM DEN AKTIVA ARBETSMARKNADSPOLITIKEN

Sedan 2007 har en rad förändringar gjorts av socialavgifterna. Det tidigare särskilda avdraget har slopats medan socialavgifterna har sänkts.⁶⁶ Socialavgifterna för ungdomar sänktes i ett första steg från och med den 1 juli 2007 och med ett andra steg från och med 2009.⁶⁷ Dessutom sänktes socialavgifterna generellt med en procentenhet från och med 2009.

Konjunkturinstitutets bedömning av de långsiktiga effekterna av de sammantagna förändringarna av socialavgifterna utgår från att arbetskostnaden inte påverkas av reformerna på lång sikt. Detta är förenligt med antagandet att reallönen före skatt på sikt ökar. De långsiktiga effekterna på sysselsättningen bedöms bli små.⁶⁸

Utöver detta har regeringen genomfört ett antal förändringar inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Med aktiv arbetsmarknadspolitik avses olika åtgärder som aktiverar de arbetslösa, som till exempel matchnings- och jobbsökaraktiviteter, utbildning, praktik och subventionerade anställningar. I stora drag har följande hänt:

- Det är inte längre möjligt att återkvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen utan att ha upparbetat ett nytt arbetsvillkor.
- Deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan inte längre förlänga ersättningstiden vid arbetslöshet.
- Större tonvikt läggs vid att de arbetslösa söker jobb.
- Samtidigt har en rad arbetsmarknadspolitiska åtgärder ersatts med nya program med liknade profil. Till exempel har nystarts- och instegsjobb ersatt olika former av anställningsstöd.

⁶⁵ Enligt Arbetsförmedlingen hade, hösten 2011, två tredjedelar av dem som överförts från Försäkringskassan och som fortfarande var inskrivna hos Arbetsförmedlingen klassificerats som funktionsnedsatta. Sammantaget riskerar många av dem som förs över från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen att hamna i gruppen "strukturarbetslösa" se "Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2011, Prognos för arbetsmarknaden 2011-2013", Ura 2011:8, Arbetsförmedlingen.

⁶⁶ Det särskilda avdraget innebar att socialavgifterna minskades med 5 procentenheter, dock med högst 37 080 kronor per år för arbetsgivare och 9 000 kronor per år för egenföretagare. Avdraget slopades helt från och med 2008.

⁶⁷ Nedsättningen från och med den 1 juli 2007 innebar att avgifterna, med undantag för ålderspensionsavgiften, halverades. Från och med 2009 sattes avgifterna för ungdomar ned ytterligare. Dessutom utvidgades nedsättningen till att omfatta fler åldersgrupper.

⁶⁸ Slutsatserna bygger på antagandet att ersättningsgraderna i socialförsäkringssystemen hålls oförändrade på lång sikt när reallönerna stiger. Empiriska studier ger inget stöd för att sänkta socialavgifter medför ökad sysselsättning. Se till exempel Benmarker H., m.fl., "Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?", Rapport 2008:16, IFAU.

Förändringarna har troligtvis resulterat i att programdeltagarnas incitament att söka arbete ökar, eftersom programmen (med undantag för nystartsjobb) vare sig återkvalificerar till en ny period med arbetslöshetsersättning eller förlänger ersättningstiden vid arbetslöshet. Utifrån befintlig nationalekonomisk forskning av olika åtgärders effekter på individnivå, går det dessutom att argumentera för att den nuvarande ”programmixen” med större fokus på jobbsökaraktiviteter är mer effektiv än den tidigare i en situation där arbetsmarknaden befinner sig i jämvikt.⁶⁹

De långsiktiga effekterna av dessa förändringar är svårbedömda eftersom en övergripande utvärdering av reformerna saknas. Konjunkturinstitutet bedömer att förändringarna inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken varaktigt ökar sysselsättningen med ca 0,2 procent eller 10 000 personer (se tabell 36). Jämviktsarbetslösheten bedöms samtidigt minska med ca 0,2 procentenheter.

SKATTEREDUKTION FÖR HUSHÅLLSNÄRA TJÄNSTER SAMT SÄNKT RESTAURANG- OCH CATERINGMOMS

Från och med halvårsskiftet 2007 infördes en skattereduktion för inköp av hushållsnära tjänster, det så kallade rut-avdraget.⁷⁰ Konjunkturinstitutet bedömer att åtgärden leder till att sysselsättningen långsiktigt ökar med knappt 15 000 personer samt att jämviktsarbetslösheten minskar något.⁷¹ Ökningen i sysselsättningen drivs av olika faktorer. För det första att svart arbete omvandlas till vitt,⁷² för det andra att det sker ett inflöde av arbetskraft till arbetsmarknaden för hushållsnära tjänster från grupper som tidigare varit arbetslösa eller helt stått utanför arbetskraften och för det tredje att arbetsutbudet ökar bland dem som börjar köpa hushållsnära tjänster.

Från och med 2009 utvidgades systemet med skattereduktion till att även omfatta så kallade rot-tjänster.⁷³ Konjunkturinstitutet

⁶⁹ För en överblick av kunskapsläget se Forslund A. och J. Vikström, ”Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt”, Rapport 2011:7, IFAU. Det går dock att argumentera för att nuvarande inriktning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken inte är optimal i rådande konjunkturläge. För en diskussion se *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2010.

⁷⁰ Rengöring, underhåll och tvätt för privatpersoner.

⁷¹ Bedömningen grundas på beräkningarna i Öberg, A., ”Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster”, Specialstudie nr 7, Konjunkturinstitutet, 2005.

⁷² I teorin ska inte detta påverka antalet sysselsatta som det definieras i SCB:s arbetskraftsundersökningar.

⁷³ Renovering, ombyggnad och tillbyggnad av privata bostäder.

bedömer att även rot-avdraget har positiva men små varaktiga effekter på sysselsättningen.⁷⁴

Mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster sänks från och med den 1 januari 2012. Konjunkturinstitutet bedömer att momssänkningen har en positiv men liten varaktig effekt på sysselsättningen.⁷⁵ Ökningen i sysselsättningen kommer av att det sker ett inflöde av sysselsättning till arbetsmarknaden för restaurang- och cateringtjänster från grupper som tidigare varit arbetslösa eller helt stått utanför arbetskraften.

Utvecklingen på arbetsmarknaden

UTVECKLINGEN HITTILLS TYDER PÅ ATT REFORMERNA ÖKAR UTBUDET AV ARBETSKRAFT

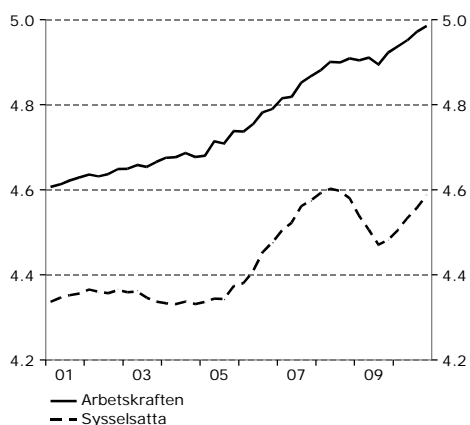
Konjunkturinstitutets bedömning av olika reformers långsiktiga effekter baseras på ekonomiska modeller och en rad antaganden. Utöver detta kan den faktiska utvecklingen på arbetsmarknaden ge en fingervisning om vilken effekt reformerna har haft hittills och kan fortsätta att få framöver.

Tillväxten i arbetskraften påverkas av konjunkturläget (när efterfrågan på arbetskraft stiger söker sig fler till arbetsmarknaden och vice versa) samt av förändringar i befolkningens sammansättning och olika typer av strukturella förändringar. De senaste årens utveckling på arbetsmarknaden karaktäriseras av att arbetskraften har vuxit snabbt. Antalet personer i arbetskraften ökade under perioden 2007–2010 med närmare 200 000 (se diagram 157).⁷⁶ Efterfrågan på arbetskraft har varierat under perioden och antalet sysselsatta har endast ökat måttligt utöver vad som är demografiskt betingat. Ökningen i arbetskraften har därmed endast i liten utsträckning drivits av konjunkturen.

Den stora ökningen av arbetskraften kan i stället delvis förklaras av en stark demografisk utveckling, eftersom befolkningen i arbetsför ålder har vuxit kraftigt. Men en stor del av ökningen i arbetskraften kvarstår som oförklarad även när hänsyn har tagits till demografiska faktorer (se diagram 158).

Diagram 157 Arbetskraft och sysselsättning

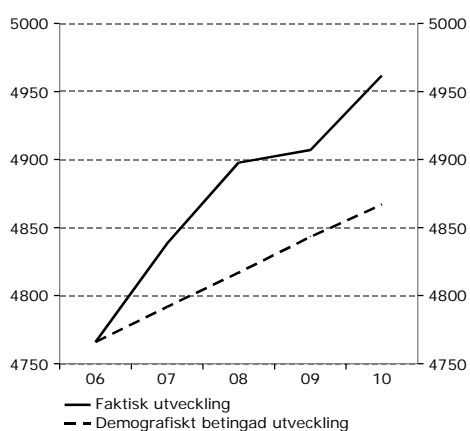
Miljoner, säsongrensade kvartalsvärden



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 158 Arbetskraften

Tusental



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁷⁴ Konjunkturinstitutet bedömer att de långsiktiga effekterna av rot-avdraget blir mindre än effekterna för rut-avdraget huvudsakligen till följd av att rot-avdraget inte väntas få någon effekt på jämviktsarbetslösheten. Den ökade efterfrågan leder förvisso till ökad sysselsättning inom rot-branscherna men denna effekt uppkommer genom att sysselsättningen i andra branscher minskar. Vidare byts inte lika mycket hemarbete ut mot marknadsarbete.

⁷⁵ Det är en mindre effekt än bedömningen i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1). Skillnaden förklaras av att Konjunkturinstitutet bedömer att mängden frigjord tid för marknadsarbete är mindre än utredningens förslag. Konjunkturinstitutet bedömer vidare att det sker betydande undanträngning av sysselsättning inom andra branscher då efterfrågan på restaurang- och cateringtjänster ökar.

⁷⁶ Under 2011 har arbetskraften inte vuxit i samma takt som tidigare år. Här ligger dock fokus på helåren 2007–2010.

En bidragande orsak till ökningen i arbetskraften är troligen att antalet personer som uppger sig stå utanför arbetskraften på grund av sjukdom har minskat kraftigt. Statistik från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) visar att antalet sjuka utanför arbetskraften har fallit kraftigt (se diagram 159). Nedgången inleddes redan i mitten av 2000-talet men accelererade i samband med de reformer av sjukförsäkringen som infördes från och med 2008. Antalet sjuka utanför arbetskraften har minskat betydligt snabbare de senaste åren än vad som är demografiskt betingat (se även avsnittet om reformerna inom sjukförsäkringen).

Det finns emellertid en del som talar för att det är mer än bara reformerna inom sjukförsäkringen som har bidragit till ett ökat arbetskraftsutbud. Arbetskraften har vuxit starkt både bland kvinnor och bland män i de flesta åldergrupper.⁷⁷ Det är därmed en bred uppgång i arbetskraftsdeltagandet som ligger bakom de senaste årens starka utveckling. Detta kan tolkas som att det har skett strukturella förändringar på arbetsmarknaden och det förefaller sannolikt att de införda reformerna har haft effekt på arbetskraftsdeltagandet redan på kort sikt. Det är i dagsläget svårt att bedöma vilken eller vilka reformer som har bidragit mest. Konjunkturinstitutets uppfattning är att det troligen är en sammantagen effekt av de olika reformerna som har bidragit till den kraftiga ökningen av arbetskraftsutbudet.

Samtidigt som arbetskraftsutbudet har ökat så har arbetslösheten stigit, delvis som en följd av svag efterfrågan under perioden. Ökningen av arbetslösheten kan dock inte enbart förklaras med svag efterfrågan utan beror troligtvis också på att utbudet vuxit så snabbt att arbetsmarknaden inte hunnit anpassa sig.

Däremot har inte medelarbetstiden, antalet arbetade timmar per sysselsatt, visat några tydliga tecken på att ha påverkats av reformerna. Medelarbetstiden har inte etablerat sig på någon högre nivå som skulle tyda på varaktiga effekter. Variationen i medelarbetstiden de senaste åren kan i stället snarare tillskrivas variation i efterfrågan på arbetskraft (se diagram 160). Det styrker Konjunkturinstitutets bedömning att reformerna främst påverkar deltagandet i arbetskraften snarare än valet av arbetad tid.

ANPASSNINGEN FRAMÖVER BEROR PÅ LÖNEBILDNINGEN

En viktig aspekt när utvecklingen av arbetskraft, sysselsättning och arbetslöshet ska analyseras är bedömningen av hur lång tid det tar för arbetsmarknaden att nå den nya långsiktiga jämvikten. Lönebildningen har en viktig roll i denna anpassning. Ju högre grad av löneflexibilitet på arbetsmarknaden desto snabbare går anpassningen till den nya jämvikten. Om hushållens incitament att delta i arbetskraften ökar och om incitamenten att söka jobb

Diagram 159 Sjuka utanför arbetskraften

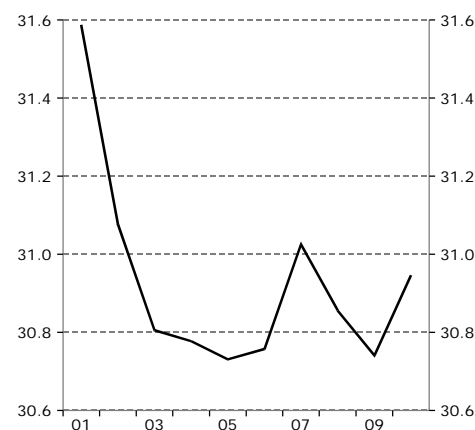
Tusental, säsongrensade kvartalsvärden



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 160 Medelarbetstid per sysselsatt

Timmar per vecka



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁷⁷ Undantagen är de yngre (15–24 år) och de som har passerat 65 års ålder.

stärks kommer löneutvecklingen i ekonomin tillfälligt att dämpas. Det innebär i sin tur att företagen får incitament att utöka sin verksamhet. Efterfrågan på arbetskraft ökar liksom investeringarna. I takt med att kapitalstocken anpassas till den nya sysselsättningsnivån, ökar produktiviteten och reallönen återgår gradvis till sin ursprungliga bana.⁷⁸ Sysselsättningen blir dock permanent högre till följd av ett ökat arbetsutbud. För personer med en svag förankring på arbetsmarknaden kan höga minimilöner utgöra ett hinder för anställning.⁷⁹

Jobbskatteavdragen och reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen har alltså temporärt en dämpande effekt på den reala löneutvecklingen medan sänkta socialavgifter gradvis väntas leda till högre reallöner. Sammantaget är det svårt att bedöma hur mycket löneutvecklingen dämpas av reformerna, och det är också svårt att utifrån den befintliga lönestatistiken utläsa hur reformerna hittills har påverkat löneutvecklingen. Detta beror inte minst på de senaste årens djupa lågkonjunktur.

Under perioden 2012–2013 väntas arbetslösheten uppgå till knappt 8 procent (se avsnittet ”Arbetsmarknaden” i detta kapitel). Trots att arbetslösheten nu stiger bedöms förhandlingarna på central och lokal nivå innebära en slutgiltig löneökningstakt på i genomsnitt drygt 3 procent 2012–2013 (se kapitlet ”Löner, vinster och priser”). Det är inte långt under de 3,5 procent som Konjunkturinstitutet bedömt vara den strukturella löneökningstakten när arbetsmarknaden är i långsiktig jämvikt.⁸⁰ Det indikerar att aktörerna på arbetsmarknaden ännu inte har anpassat sitt beteende fullt ut till vad som är förenligt med Konjunkturinstitutets bedömning av jämviktsarbetslösheten på lång sikt, knappt 6 procent 2020. Konjunkturinstitutet bedömer därför att anpassningen av arbetsmarknaden med avseende på de ekonomisk-politiska reformerna tar lång tid.

⁷⁸ Under anpassningsperioden spelar även penningpolitiken en viktig roll. Uppbromsningen av löneökningstakten dämpar inflationstrycket. Riksbanken kan då hålla styrräntan lägre än vad den annars hade varit. Den låga räntan stimulerar i sin tur till investeringar och därmed anpassar sig kapitalstocken snabbare. Se kapitel 2 i *Lönebildningsrapporten*, 2011, Konjunkturinstitutet.

⁷⁹ Se kapitel 5 i *Lönebildningsrapporten*, 2010, Konjunkturinstitutet.

⁸⁰ Se *Lönebildningsrapporten*, 2011, Konjunkturinstitutet.