



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:20

Jobbskatteavdraget

ISBN 978 91 7086 193 2

RiR 2009:20

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum: 2009-11-26
Dnr: 31-2009-0005

Jobbskatteavdraget

Riksrevisionen har granskat jobbskatteavdraget. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Jesper Antelius* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Christian Andersson* och revisionsdirektör *Mats Johansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Jesper Antelius

För kännedom:
Skatteverket

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Syfte och revisionsfrågor	14
1.2 Bedömningskriterier	16
1.3 Metod och genomförande	17
1.4 Rapportens disposition	18
2 Regeringens utbudspolitik	19
2.1 Jobbskatteavdraget	19
2.2 Andra utbudsstimulerande reformer	24
3 Teori om arbetskraftsutbud	27
3.1 Arbetskraftsdeltagande	27
3.2 Arbetad tid	28
3.3 Arbetsutbudet över livscykeln	29
4 Beskrivning av arbetskraftsutbudet	31
4.1 Arbetskraftsdeltagande	32
4.2 Arbetslöshet	34
4.3 Potentiellt arbetskraftsutbud	34
5 Regeringens beräkningsunderlag	37
5.1 Regeringens redovisning av jobbskatteavdragets effekter	37
5.2 Sammanfattande iakttagelser	39
6 Modellbeskrivning och förväntade reformeffekter	41
6.1 Tidigare studier av jobbskatteavdraget	41
6.2 Beskrivning av mikrosimuleringsmodellen	45
6.3 Förväntade effekter på arbetsutbudet	47
6.4 Sammanfattande iakttagelser	52
7 Vikten av information vid (skatte)reformer	53
7.1 Vad säger forskningen?	53
7.2 Erfarenheter från tidigare svenska skattereformer	55
7.3 Kritik av jobbskatteavdragets konstruktion	56
7.4 Information till allmänheten om jobbskatteavdraget	57
7.5 Känner allmänheten till jobbskatteavdraget?	58
7.6 Sammanfattande iakttagelser	62
8 Slutsatser och rekommendationer	63
8.1 Redovisningen av reformeffekter har förbättrats	63
8.2 En reform med potential att nå sitt syfte	64
8.3 Dålig kännedom om reformen	65
8.4 Risk att jobbskatteavdraget inte får förväntad effekt	66
8.5 Rekommendationer	66
Referenser	67
Bilaga 1 – Tillägsfrågor i Arbetskraftsundersökningen (AKU)	73
Bilaga 2 – Enkät om jobbskatteavdraget	75

Sammanfattning

Ett ökat arbetskraftsutbud, en ökad sysselsättning och ett ökat antal arbetade timmar är, enligt regeringen, centralt både för att främja den ekonomiska tillväxten och för att möta framtida demografiska utmaningar. En ökning av arbetsutbudet kan ske genom att fler personer kommer in på arbetsmarknaden eller att dem som redan är sysselsatta arbetar fler timmar. I Sverige uppgick befolkningen i åldern 15–74 år till ungefär 6,9 miljoner individer 2008. Av dessa stod 1,9 miljoner personer (28 procent) utanför arbetskraften.

Med syfte att öka arbetskraftsutbudet, främst genom att få in fler personer på arbetsmarknaden, har regeringen infört ett skatteavdrag på arbetsinkomster, det så kallade jobbskatteavdraget. Det första steget av jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007, och innebar en generell skattesänkning för alla med förvärvsarbete. Avdraget förstärktes i ett andra steg den 1 januari 2008, och en ytterligare förstärkning genomfördes den 1 januari 2009. Från och med den 1 januari 2010 kommer jobbskatteavdraget förstärkas med ett fjärde steg.

Den totala budgetomslutningen för jobbskatteavdraget beräknas uppgå till nära 70 miljarder kronor. Enligt regeringen förväntas reformen leda till att sysselsättningen på lång sikt ökar med ungefär 80 000 personer. Reformen är enligt regeringens beräkningar delvis självfinansierad. Självfinansieringsgraden för de tre första stegen beräknas uppgå till mellan 40–50 procent av reformernas budgetomslutning. För det fjärde steget uppger regeringen att självfinansieringsgraden kan förväntas vara ungefär 30 procent.

Syftet med denna granskning har varit att undersöka om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet. Ett ytterligare syfte med granskningen har varit att granska regeringens underlag för bedömningarna av jobbskatteavdragets förväntade effekter på arbetsutbudet.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har regeringens jobbskatteavdrag förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet generellt samt för de grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden?
- Är regeringens beräkningsunderlag för jobbskatteavdraget transparent och av god kvalitet?

Kvaliteten på regeringens beräkningsunderlag har förbättrats

Riksrevisionen har granskat om regeringens beräkningsunderlag för jobbskatteavdraget är transparent. Riksrevisionen har även gjort en bedömning av kvaliteten på detta underlag.

Riksrevisionen gör bedömningen att transparensen och kvaliteten i regeringens redovisning av beräkningar har förbättrats. Riksrevisionen ser det som positivt att regeringen har övergått till egna mikrosimuleringar för att beräkna förväntade effekter till följd av jobbskatteavdraget, istället för att som tidigare applicera forskningsresultat på en genomsnittlig individ eller ett typhushåll. Den rapport som publicerades under våren 2009 och som beskriver arbetsutbudseffekterna av de dittills genomförda reformerna på inkomstskatteområdet innehåller detaljerade beskrivningar av beräkningar och antaganden.

I analysen av jobbskatteavdraget görs dock ett förenklat antagande om att de tre första reformstegen implementerades som en enda integrerad reform 2007. Detta leder till att det inte är möjligt att särskilja vilken förväntad effekt jobbskatteavdragets olika steg kan förväntas ge på arbetsutbudet. Riksrevisionen anser att det vore önskvärt att de förväntade effekterna av jobbskatteavdragets olika steg särredovisas. Denna typ av redovisning har endast gjorts i propositionen för det fjärde steget och då enbart för detta steg. Det är också värt att notera att effekten från den höjda skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt inte är separerad från effekterna av jobbskatteavdraget. Det är därmed inte möjligt att utifrån regeringens redovisning göra en bedömning av jobbskatteavdragets sammantagna effekt på arbetsutbudet.

Riksrevisionen gör ändå bedömningen att regeringens redovisning av reformeffekter i den nya rapporten som behandlar förändringarna på inkomstskatteområdet kan anses leva upp till de krav på tydlig och transparent redovisning som OECD (2001) och IMF (2001) har ställt.

Det kvarstår dock fortfarande vissa brister när det gäller de propositioner som ligger till grund för riksdagens beslut. Propositionerna innehåller fortfarande inte jämförelser med tidigare egna bedömningar. Därmed saknas förklaringar till varför de redovisade bedömningarna av effekter förändrats mellan olika propositioner. I budgetpropositionerna, där jobbskatteavdraget först aviserades, används även begreppen *sysselsatta*, *komma i arbete* samt *årsarbetskrafter* på ett otydligt sätt. Detta leder till att det blir svårt att tyda reformeffekterna. Tydliga definitioner av dessa begrepp skulle underlätta läsningen av propositionerna ytterligare.

Jobbskatteavdraget har potential att öka arbetsutbudet

För att få en uppfattning om vilka långsiktiga effekter jobbskatteavdraget kan förväntas ge på arbetsutbudet, använder sig regeringen sedan budgetpropositionen för 2009 av en mikrosimuleringsmodell.

Riksrevisionen har genomfört egna simuleringar i syfte att undersöka tillförlitligheten i regeringens beräkningar samt att studera förväntade effekter för vissa grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Riksrevisionen har dock inte granskat de statistiska modeller som simuleringarna använder sig av. Resultaten från Riksrevisionens beräkningar ligger i linje med dem som regeringen har presenterat. Mikrosimuleringarna visar att reformen på lång sikt kan förväntas ha en positiv effekt på arbetsutbudet. Enligt Riksrevisionens simuleringar förväntas antalet arbetade timmar öka med ungefär 2,6 procent till följd av reformens fyra steg. Det är värt att notera att de positiva effekterna framförallt förväntas uppstå genom att fler personer väljer att delta i arbetskraften. Ungefär 88 000 personer förväntas gå från heltidsfrånvaro till åtminstone deltidsnärvaro. Effekten på antalet arbetade timmar för dem som redan arbetar är förhållandevis liten och i vissa fall även negativ. Vidare visar Riksrevisionens beräkningar att de förväntade effekterna för grupperna unga, äldre och utrikes födda är högre än för befolkningen som helhet.

En viss försiktighet bör dock iaktas när resultaten från såväl Riksrevisionens som regeringens mikrosimuleringar tolkas. Riksrevisionens analys visar att de förväntade effekterna av reformen varierar beroende på val av datamängd. Dessutom har andra studier med liknande beräkningsmetod visat på lägre reformeffekter än de som Riksrevisionen och Finansdepartementet redovisar. Sammantaget visar dock simuleringarna av reformen på en förväntad positiv effekt på arbetsutbudet.

När jobbskatteavdragets olika steg ställs i relation till stegens budgetomslutning ger Riksrevisionens beräkningar vissa indikationer på att reformens olika steg inte förväntas ge lika stor relativ effekt. För det fjärde steget kan en något större budgetkostnad per skapad arbetad timme konstateras. Samtidigt visar samma beräkningar att kostnaden per skapad arbetad timme är lägre för det tredje steget än för de två första stegen, något som kan tala mot hypotesen om avtagande reformavkastning. Skillnaderna kan tyckas vara små i absoluta termer men är stora i relativa termer. Skillnaden i reformeffekt per satsad krona mellan exempelvis tredje och fjärde steget är ungefär 16 procent. En annan indikation på att reformeffekten kan vara avtagande är självfinansieringsgraden. Regeringen gör bedömningen att denna är lägre för jobbskatteavdragets fjärde steg än för de föregående stegen. Detta skulle kunna tolkas som att reformeffekten är något avtagande för det fjärde steget även om det är viktigt att poängtera att båda dessa bedömningar är mycket osäkra.

Sammantaget visar både Riksrevisionens och regeringens simuleringar att jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara effektiv, effektiv i den meningen att reformen har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetsutbudet. Reformen har också förutsättningar att vara särskilt effektiv för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

Allmänheten har dålig kännedom om jobbskatteavdraget

Syftet med jobbskatteavdraget är att öka incitamenten för arbete. För att reformen ska få önskat genomslag är det därför viktigt att de individer som förväntas förändra sitt beteende förstår hur reformen är tänkt att fungera. Om allmänheten inte förstår hur jobbskatteavdraget förändrar den disponibla inkomsten vid ett förändrat arbetsutbud, är det inte heller rimligt att förvänta sig ett maximalt genomslag av reformen. Ny forskning på området har visat att information vid olika typer av reformimplementeringar kan spela en viktig roll för att påverka individers beteende. Vidare visar forskningen att individers beteende kan påverkas till en relativt låg kostnad med hjälp av förbättrad information. Riksrevisionen har därför undersökt allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget.

De tilläggsfrågor som Riksrevisionen kompletterat Arbetskraftsundersökningen (AKU) med visar att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg. Ungefär 40 procent säger sig känna till jobbskatteavdraget. Bland grupperna arbetslösa, ej i arbetskraften och personer som är utrikes födda känner ungefär 30 procent till jobbskatteavdraget. Kännedomen är alltså lägst i de grupper som, enligt simuleringarna, kan förväntas ha den största beteendeförändringen till följd av jobbskatteavdraget.

Även Riksrevisionens enkätundersökning visar att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg. Endast hälften av dem som svarat på enkäten känner till jobbskatteavdraget. Särskilt låg är kännedomen bland de grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Endast knappt var femte person i åldern 20–24 känner till avdraget. Även inom gruppen utrikes födda är kännedomen lägre än för genomsnittet, endast cirka 40 procent känner till avdraget. Vidare pekar undersökningen på att 15 procent av dem som inte arbetar och inte heller känner till avdraget skulle vara mer benägna att arbeta om de hade känt till jobbskatteavdraget. Denna indikation stödjer hypotesen att information skulle kunna spela en roll för reformens genomslag.

Risk att jobbskatteavdraget inte får förväntad effekt

Såväl Riksrevisionens som regeringens mikrosimuleringar av jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbudet vilar på antagandet om att allmänheten har fullständig information. Med fullständig information avses i detta fall att individer förstår hur reformen påverkar deras disponibla inkomst vid olika val av arbetsutbud. Detta antagande kan ifrågasättas då Riksrevisionens undersökningar visar att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg. Riksrevisionen bedömer därför att det finns en risk att reformen inte når den potential som mikrosimuleringarna visar på.

Riksrevisionen anser att informationsåtgärder riktade till allmänheten skulle behöva vidtas för att säkerställa att reformen får så stort genomslag som möjligt. Dessa bör särskilt riktas mot de grupper som har den lägsta kännedomen om reformen och där den största potentialen till beteendeförändringar enligt mikrosimuleringarna finns. I samband med de ökade informationsinsatserna skulle Riksrevisionen se det som positivt med mer lättillgänglig information om hur individens disponibla inkomst förändras, till följd av jobbskatteavdraget, vid olika val av arbetsutbud.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- ge Skatteverket ett särskilt uppdrag att informera allmänheten om jobbskatteavdraget
- utveckla redovisningen och förtydliga definitionerna av begrepp som används i samband med redogörelsen av reformeffekter.

1 Inledning

Riksrevisionen har genomfört en granskning av det så kallade jobbskatteavdraget. Syftet med denna reform är enligt regeringen att långsiktigt stimulera arbetsutbudet genom att öka drivkrafterna för arbete.

Sveriges befolkning förväntas, enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos från 2009, öka med runt 1,5 miljoner personer mellan 2009 och 2060. Personer i åldern 65 år och äldre står för den klart största delen av denna ökning. År 2008 utgjorde denna åldersgrupp knappt 18 procent av befolkningen, 2060 beräknas den ha ökat till drygt 25 procent. Vid en pensionsålder på 65 år så betyder detta att var fjärde person skulle vara pensionär om drygt 50 år. Samtidigt förväntas medellivslängden öka till cirka 86 år.¹

I och med den framtida demografiska utvecklingen står de offentliga finanserna och den svenska arbetsmarknaden inför stora utmaningar. Den ekonomiska utmaningen som följer av en åldrande befolkning är främst ett långsiktigt problem. Det är särskilt efter 2015 som den demografiska utmaningen tilltar.² Mellan 2015 och 2030 beräknar regeringen att de primära offentliga utgifterna ökar som andel av BNP. Det samlade demografiska utgiftstrycket medför under denna 15-årsperiod att efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster i genomsnitt stiger med 1 procent per år.³ I framtiden kommer därför allt större krav att ställas på ett ökat arbetsutbud.

Ett ökat arbetskraftsutbud, en ökad sysselsättning och ett ökat antal arbetade timmar är, enligt regeringen, centralt för att främja den ekonomiska tillväxten, möta den demografiska utmaningen samt för att öka den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.⁴ En ökning av arbetsutbudet kan ske genom att fler individer deltar i arbetskraften eller att de som redan är sysselsatta arbetar fler timmar. I Sverige uppgick befolkningen i åldern 15–74 år till ungefär 6,9 miljoner individer 2008. Av dessa stod 1,9 miljoner personer (28 procent) utanför arbetskraften. Det är emellertid inte realistiskt att betrakta hela denna grupp som potentiell arbetskraft. Istället studeras ofta det så kallade outnyttjade arbetskraftsutbudet.⁵ Under 2008 uppgick det outnyttjade arbetskraftsutbudet i åldersgruppen 15–74 år till drygt 680 000 personer.

¹ SCB (2009).

² Prop. 2007/08:100, bilaga 2.

³ Prop. 2007/08:1, bilaga 2.

⁴ Prop. 2008/09:1.

⁵ Se kapitel 4.

I syfte att få in fler personer på arbetsmarknaden och öka arbetskraftsutbudet har regeringen infört ett skatteavdrag på arbetsinkomster, det så kallade jobbskatteavdraget. Det första steget av jobbskatteavdraget infördes den 1 januari 2007 och innebar en generell skattesänkning för alla med förvärvsarbete. Avdraget förstärktes i ett andra steg den 1 januari 2008, och en ytterligare förstärkning infördes den 1 januari 2009. Från och med den 1 januari 2010 förstärks jobbskatteavdraget med ett fjärde steg.

Den totala kostnaden⁶ för jobbskatteavdraget beräknas uppgå till drygt 70 miljarder kronor.⁷ Det första steget står för ungefär 40 miljarder kronor, det andra, tredje och fjärde steget står för cirka 10 miljarder kronor vardera. Enligt regeringens beräkningar är reformen delvis självfinansierad. Självfinansieringsgraden⁸ för de tre första stegen beräknas uppgå till mellan 40 och 50 procent av reformernas kostnad.⁹ För det fjärde steget uppger regeringen att självfinansieringsgraden kan förväntas vara ungefär 30 procent.¹⁰

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet. Granskningen har haft ett särskilt fokus på förväntade effekter för de grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Dessa grupper har i granskningen avgränsats till utrikes födda, äldre och ungdomar. Motivet till att fokusera på grupper med svag ställning på arbetsmarknaden är att jobbskatteavdraget är utformat så att de största procentuella skattelättnaderna tillfaller låg- och medelinkomsttagare. Inom dessa inkomstgrupper finns en stor andel unga och utrikes födda personer. Regeringen gör bedömningen att det är bland dessa grupper som det finns störst potential att öka arbetskraftsutbudet.¹¹

Regeringen har inte presenterat några beräkningar av jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbudet för ovan nämnda grupper. Eftersom reformens eventuella effekter förväntas få fullständigt genomslag först på lång sikt uttalar sig granskningen inte om faktiska effekter på arbetskraftsutbudet, utan endast om förväntade effekter.

⁶ Kostnaden uppstår genom att skatteintäkterna minskar.

⁷ Prop. 2009/10:1.

⁸ Självfinansieringsgraden mäter hur stor del av en reform som finansieras via de dynamiska effekter den förväntas ge upphov till.

⁹ Prop. 2008/09:1.

¹⁰ Prop. 2009/10:42.

¹¹ Prop. 2007/08:22 och prop. 2008/09:39.

Syftet med granskningen är vidare att undersöka de förväntade effekterna av reformens olika steg. Detta motiveras av att ett flertal bedömare påpekat i remissyttranden och andra utredningar att effekterna av jobbskatteavdraget troligtvis är avtagande för varje ytterligare steg av reformen.¹² Många bedömare menade i samband med att det tredje steget aviserades att särskilt detta steg av jobbskatteavdraget kan förväntas ha en avtagande marginalnytta. Med avtagande marginalnytta avses här att en ytterligare höjning av skatteavdraget för arbetsinkomster inte förväntas ge en lika stor effekt på antalet arbetade timmar som reformens tidigare steg. Vidare menar vissa bedömare att förstärkningar av jobbskatteavdraget kan leda till att grupper av redan sysselsatta väljer att arbeta färre antal timmar. Sammantaget kan detta innebära dels att kostnaden tilltar för varje ytterligare arbetad timme som reformens olika steg förväntas bidra med, dels att reformen kan leda till icke önskvärda sidoeffekter på arbetsutbudet.

Beräkningar av förväntade reformeffekter vilar på antagandet att individer fattar rationella beslut och har fullständig information om de incitament som reformen ger upphov till. För att jobbskatteavdraget ska resultera i förändringar av arbetsutbudet för den arbetsföra befolkningen krävs tillgång till god information om avdragets konstruktion. Det är därför problematiskt om endast få personer känner till och förstår jobbskatteavdraget, en reform som påverkar deras ekonomi och som har till syfte att förändra arbetsutbudsbeslutet. Enligt en SIFO-undersökning från december 2008 kände endast 52 procent till att regeringen infört ett jobbskatteavdrag, och av dessa hävdade 95 procent att det inte påverkat hur mycket de arbetar.¹³ Ett tredje syfte med granskningen är därför att undersöka allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget.

Regeringens tidigare redovisning av förväntade reformeffekter till följd av jobbskatteavdraget innehöll endast knapphändig information om hur de förväntade reformeffekterna är beräknade. Detta ledde till att det var svårt att få en tydlig bild av hur beräkningarna var utförda och vilka antaganden som låg till grund för dessa. Regeringen har under våren 2009 publicerat ett mer utförligt underlag för de beräkningar som ligger till grund för bedömningarna i budgetpropositionerna för 2009 och 2010.¹⁴ Ett ytterligare syfte med granskningen är att granska regeringens underlag för bedömningarna av jobbskatteavdragets förväntade effekter på arbetsutbudet.

¹² Se kapitel 6.

¹³ Undersökningen genomfördes på uppdrag av Globaliseringsrådet och baserades på cirka 1 000 slumpvist utvalda förvärvsarbetande individer och egna företagare.

¹⁴ Finansdepartementet (2009a).

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har regeringens jobbskatteavdrag förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet generellt samt för de grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden?
- Är regeringens beräkningsunderlag för jobbskatteavdraget transparent och av god kvalitet?

1.2 Bedömningskriterier

Regeringen har vid ett flertal tillfällen i de senaste budgetpropositionerna uttalat sig om utbudspolitikens inriktning och pekat på vikten av ett ökat arbetskraftsutbud. Denna inriktning har godkänts av riksdagen. Politiken är särskilt inriktad mot att öka arbetskraftsutbud och sysselsättning bland grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden.¹⁵ De grupper som åsyftas är främst utrikes födda, funktionshindrade, äldre samt ungdomar.

I budgetpropositionen för 2007 anges syftet med jobbskatteavdraget. Regeringen menar att "[...] inkomstskatten måste sänkas i syfte att göra det mer lönsamt att arbeta. För att få största möjliga effekt på arbetskraftsutbudet och sysselsättningen bör skattelättnaden särskilt inriktas mot att göra det lönsamt att gå från fulltidsfrånvaro till deltidsarbete. Skattelättnaden bör således utformas så att större delen av skattelättnaden tillfaller låg- och medelinkomsttagare. Inom dessa inkomstgrupper återfinns många ungdomar och invandrare samt deltidsarbetande kvinnor. Det är bland dessa grupper som de största möjligheterna till förändringar av arbetskraftsdeltagandet finns."¹⁶

I budgetpropositionen för 2009 skriver regeringen bland annat att "den ekonomiska politiken måste fortsätta att vara inriktad mot att stimulera arbetskraftsutbudet och öka sysselsättningen bland dem som i dag har en svag ställning på arbetsmarknaden".¹⁷ Vidare skrivs att "ett viktigt fokus i regeringens politik har legat på åtgärder som ökar arbetskraftsutbudet, eftersom erfarenheterna visar att det är arbetskraftsutbudet som på lång sikt är avgörande för sysselsättningens storlek. De viktigaste åtgärderna regeringen vidtagit för att öka arbetskraftsutbudet är jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna."¹⁸

¹⁵ Prop. 2008/09:1, s. 9.

¹⁶ Prop. 2006/07:1, s. 136 f.

¹⁷ Prop. 2008/09:1, s. 9.

¹⁸ Prop. 2008/09:1, s.14. För en mer detaljerad beskrivning av de olika reformerna se kapitel 2.

I budgetpropositionen för 2010 pekar regeringen på att målet att minska utanförskapet och därigenom varaktigt öka sysselsättningen ligger fast. Politiken fokuserar särskilt på åtgärder som ökar arbetsutbudet och rörligheten på arbetsmarknaden. ”Den viktigaste reformen i detta avseende är jobbskatteavdraget som stärker drivkrafterna till arbete genom att göra det mer lönsamt att arbeta.”¹⁹

Regeringen har dock inte explicit uttalat sig om vad som är ett effektivt utfall för jobbskatteavdraget. Det är därför svårt att fastslå vad som är effektivt i detta fall, och därför måste slutsatserna till sist bygga på vad som i sammanhanget kan betraktas som rimligt. Rimligheten bedöms utifrån erfarenheter av liknande reformer i andra länder, tidigare forskning på området och andras bedömningar av jobbskatteavdragets förväntade effekter på arbetsutbudet.

Vad gäller bedömningskriterier för den andra revisionsfrågan, om regeringens beräkningsunderlag, så är budgetlagens specifika krav på redovisning av de makroekonomiska underlagen relativt knapphändigt. Såväl i förarbeten till lagen som i andra sammanhang betonas emellertid att underlag av hög kvalitet är en förutsättning för en väl fungerande budgetprocess. Riksrevisionen har i tidigare granskningar av kvaliteten i regeringens redovisning till riksdagen använt sig av OECD:s (2001) och IMF:s (2001) riktlinjer som norm för vad väl utformade budgetdokument bör innehålla.²⁰ I dessa ställs bland annat krav på

- tydlig redovisning av de makroekonomiska förutsättningarna för budgetberäkningarna
- redovisning av känslighetskalkyler för ändringar i centrala makroekonomiska variabler
- redovisning av prognosmetoder och -modeller.

Dessa riktlinjer utgör bedömningskriterier även i denna granskning.

1.3 Metod och genomförande

Underlaget för att besvara revisionsfrågorna utgörs dels av en genomgång av regeringens underlag rörande jobbskatteavdragets effekter, dels av egna beräkningar för att undersöka förväntade effekter totalt och för olika delpopulationer. Delpopulationerna utgörs av unga, äldre samt utrikes födda. Simuleringar av reformens förväntade effekter på arbetskraftsutbudet utförs med hjälp av en så kallad mikrosimuleringsmodell.

¹⁹ Prop. 2009/10:1, s. 38.

²⁰ Se bland annat RiR 2006:23, RiR 2006:27 och RiR 2007:21.

Vidare har tre frågor om jobbskatteavdraget lagts till SCB:s ordinarie Arbetskraftsundersökning, AKU. Syftet är att undersöka allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget. Dessutom undersöks om personerna har förändrat sitt arbetsutbud till följd av reformen. Som komplement till AKU har en enkätundersökning om jobbskatteavdraget genomförts. Såväl AKU som enkäten inkluderar personer som befinner sig i och utanför arbetskraften.

Dokument- och litteraturstudier samt intervjuer med företrädare för Finansdepartementet utgör också underlag för att besvara revisionsfrågorna.

1.3.1 *Granskningsobjekt*

Regeringen utgör granskningsobjekt.

1.4 **Rapportens disposition**

I kapitel 2 redogörs för de reformer som regeringen genomfört i syfte att öka arbetsutbudet. Kapitel 3 ger en beskrivning av den grundläggande nationalekonomiska teorin kring arbetsutbud. Därefter ges i kapitel 4 en beskrivning av hur arbetskraften utvecklats över tid. I kapitel 5 analyseras regeringens redovisning och beräkningsunderlag gällande jobbskatteavdraget. I kapitel 6 beskrivs den modell som används för att beräkna förväntade effekter av jobbskatteavdraget, och därefter presenteras regeringens och Riksrevisionens beräkningar. I kapitel 7 diskuteras vikten av information vid skattereformer. I kapitlet presenteras även resultaten från de tilläggsfrågor till SCB:s Arbetskraftsundersökning och den enkätundersökning som Riksrevisionen genomfört. Slutligen presenteras slutsatser och rekommendationer i kapitel 8.

2 Regeringens utbudspolitik

I budgetpropositionen för 2009 skriver regeringen: "Att återupprätta arbetslinjen och bekämpa människors utanförskap från arbetsmarknaden var Allians för Sveriges viktigaste löfte till väljarna i valet 2006."²¹ Med syfte att stärka arbetslinjen och öka arbetskraftsutbudet har regeringen sedan hösten 2006 genomfört en rad reformer på arbetsmarknaden. Regeringen har även inlett ett arbete med ett ramverk för sysselsättningspolitiken vars syfte är att förbättra politikens effektivitet och därigenom bidra till en varaktig hög sysselsättning.²² Regeringen menar att sysselsättningsnivån framförallt kan öka genom att fler som står utanför arbetsmarknaden kommer i arbete samt att antalet timmar ökar bland dem som redan arbetar.²³

Under hösten 2008 inträffade en världsomspännande finansiell kris som även spridit sig till den reala ekonomin. Den försämrade konjunkturen bedöms leda till en fortsatt ökning av arbetslösheten under 2009 och 2010. Prognoserna för arbetslösheten pekar på en arbetslöshet på drygt 11 procent 2010.²⁴ Regeringen har dock uttalat att den står fast vid sin politik för full sysselsättning genom minskat utanförskap även under denna lågkonjunktur.²⁵

2.1 Jobbskatteavdraget

Syftet med jobbskatteavdraget är att stimulera arbetsutbudet och minska det så kallade utanförskapet genom att göra det mer lönsamt att arbeta.²⁶ Reformen har introducerats stegvis. Det första steget²⁷ infördes den 1 januari 2007, det andra steget²⁸ den 1 januari 2008 och det tredje steget²⁹ trädde i kraft den 1 januari 2009. En ytterligare förstärkning av jobbskatteavdraget (ett fjärde steg) kommer att införas från och med den 1 januari 2010.³⁰

²¹ Prop. 2008/09:1, s. 3.

²² En närmare beskrivning av detta ramverk finns i prop. 2007/08:1, prop. 2007/08:100 och prop. 2008/09:1.

²³ Prop. 2008/09:1.

²⁴ Prop. 2009/10:1, s. 23.

²⁵ Prop. 2009/10:1.

²⁶ Prop. 2008/09:1.

²⁷ Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9.

²⁸ Prop. 2007/08:22, bet. 2007/08:SkU11, rskr. 2007/08:61.

²⁹ Prop. 2008/09:39, bet. 2008/09:SkU12, rskr. 2008/09:108.

³⁰ Prop. 2009/10:42.

Jobbskatteavdraget är utformat som en skattereduktion. Skattereduktionen kan endast göras mot arbetsinkomster. Som arbetsinkomster räknas skattepliktiga inkomster av anställning och arbetsinkomster av aktiv näringsverksamhet, justerade med hänsyn till eventuella avdrag. Exempel på inkomster som inte ger rätt till jobbskatteavdrag är: sjukpenning, föräldrapenning, ersättning från arbetslöshetskassa, aktivitetsstöd, pension och egen arbetsskadelivränta. Avdraget beräknas olika beroende på om personen är över eller under 65 år.

2.1.1 Jobbskatteavdragets konstruktion för personer som inte fyllt 65 år

Avdragets konstruktion innebär att den genomsnittliga skatten relativt sett sänks mest för personer med låga arbetsinkomster. Detta kommer enligt regeringen att göra det mer lönsamt att gå från fulltidsfrånvaro till deltidsarbete men också göra det mer lönsamt för dem som har ett arbete att utöka sin arbetstid.³¹

Jobbskatteavdraget har utvidgats i fyra separata steg. I tabell 1 visas hur jobbskatteavdraget kommer att beräknas från och med den 1 januari 2010 för dem som vid beskattningsårets ingång inte har fyllt 65 år.

Tabell 1. Beräkning av jobbskatteavdraget för personer som inte har fyllt 65 år efter införandet av det fjärde steget

Arbetsinkomst per år	Jobbskatteavdrag
– 0,91 PBB	(AI-GA)*KI
0,91 PBB – 2,72 PBB	(0,91 PBB + 0,304*(AI-0,91 PBB)-GA)*KI
2,72 PBB – 7,00 PBB	(1,461 PBB + 0,095*(AI-2,72 PBB)-GA)*KI
7,00 PBB –	(1,868 PBB - GA)*KI

Anmärkning: PBB = Priskasbelopp (42 400 kronor för 2010), AI = Arbetsinkomst, GA = Summan av grundavdrag och sjöinkomstavdrag, KI = Skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

Källa: Finansdepartementet.

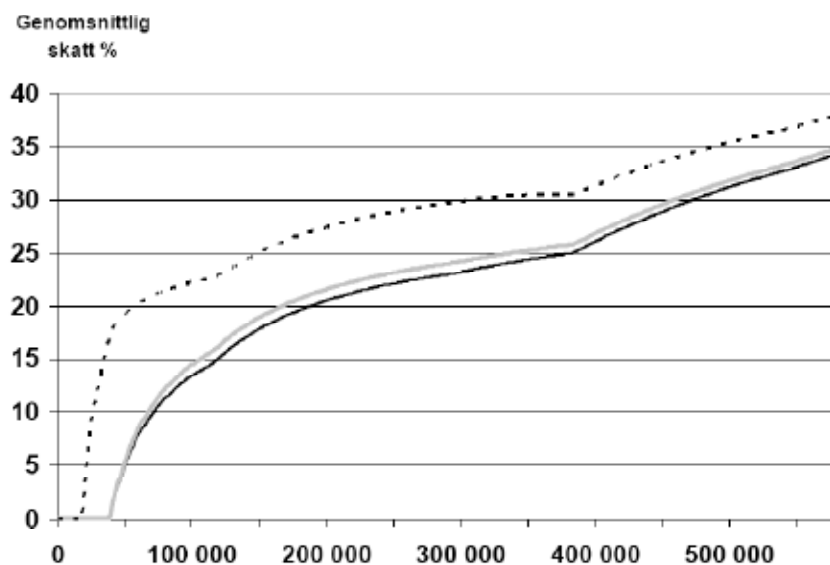
Priskasbeloppet (PBB) för 2010 är fastställt till 42 400 kronor. Detta innebär att jobbskatteavdraget för arbetsinkomster upp till knappt 39 000 kronor (0,91 * PBB) beräknas som skillnaden mellan arbetsinkomsten och grundavdraget multiplicerat med skattesatsen för kommunal inkomstskatt. Detta innebär att individer i denna inkomstgrupp inte betalar någon inkomstskatt. Beskrivningen av hur jobbskatteavdraget fungerar vid högre inkomster är dock mer komplicerad eftersom jobbskatteavdragets storlek beror både på grundavdragets storlek, den kommunala skattesatsen

³¹ Prop. 2006/07:1.

och prisbasbeloppet.³² Även grundavdraget bestäms av storleken på individens inkomster. Dock med den skillnaden att inte enbart arbetsinkomster räknas in.

En grafisk illustration av hur den genomsnittliga skatten förändrats till följd av jobbskatteavdraget visas i figur 1.

Figur 1. Genomsnittlig skatt för personer som inte fyllt 65 år



Anmärkning: Den streckade linjen illustrerar den genomsnittliga skatten utan jobbskatteavdraget. Den ljusgrå linjen illustrerar den genomsnittliga skatten efter reformens tredje steg och den mörkgrå linjen efter det fjärde steget.

Källa: Finansdepartementet.

Från figuren kan konstateras, precis som nämnts ovan, att arbetsinkomster på upp till knappt 40 000 kronor är helt befriande från skatteuttag. Över denna inkomst ökar den genomsnittliga skatten kontinuerligt. Vid en arbetsinkomst på 200 000 kronor är det genomsnittliga skatteuttaget drygt 20 procent.

Vid en genomsnittlig kommunalskatt innebär de fyra stegen av jobbskatteavdraget att det som mest uppgår till 21 000 kronor. I tabell 2 presenteras avdragets storlek vid olika arbetsinkomster.

³² Se prop. 2009/10:42 för en mer detaljerad beskrivning av detta.

Tabell 2. Jobbskatteavdragets storlek vid olika arbetsinkomster. Beräknat för personer som inte fyllt 65 år och vid genomsnittlig kommunal inkomstskatt (inkomstår 2010)

Arbetsinkomst per år	Skatt utan jobbskatteavdrag	Totalt jobbskatteavdrag	Totalt jobbskatteavdrag i procent av arbetsinkomsten
100 000	22 190	8 716	8,7
150 000	37 540	10 823	7,2
200 000	54 876	13 897	6,9
250 000	72 212	16 970	6,8
300 000	89 548	19 953	6,7
350 000	106 380	21 024	6,0
400 000	125 220	21 024	5,3
500 000	176 740	21 024	4,2

Anmärkning: I beräkningarna har den genomsnittliga kommunala inkomstskatten för 2009 använts. Den genomsnittliga kommunala inkomstskatten var 31,52 procent under 2009.

Källa: Finansdepartementet.

Som framgår av tabellen utgör jobbskatteavdraget mellan 4,2 och 8,7 procent av arbetsinkomsten för de ovan angivna arbetsinkomsterna. Den relativa skattesänkningen är störst för låginkomsttagare.

2.1.2 Jobbskatteavdraget för personer som fyllt 65 år

För dem som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år är skattereduktionen högre. Regeringens syfte med detta är att öka drivkrafterna för äldre att stanna kvar i arbetslivet och på så vis öka arbetskraftsutbudet.³³ Från och med 1 januari 2009 har dessutom beräkningen av jobbskatteavdragets storlek förenklats och utökats för de personer som fyllt 65 år. Dessa förändringar har genomförts för att gynna äldre med relativt låga arbetsinkomster. Förenklingen innebär att kopplingen till grundavdrag och kommunal skattesats vid beräkningen av avdragets storlek tagits bort för denna grupp. I tabell 3 visas hur beräkningen av jobbskatteavdraget utförs för personer som har fyllt 65 år.

³³ Prop. 2008/09:1.

Tabell 3. Beräkning av jobbskatteavdraget för personer som har fyllt 65 år efter införandet av det tredje steget

Arbetsinkomst per år	Jobbskatteavdrag
– 100 000 kr	0,2*AI
100 000 – 300 000 kr	15 000 kr + 0,05*AI
300 000 kr –	30 000 kr

Anmärkning: AI = arbetsinkomst.

Källa: Finansdepartementet.

För arbetsinkomster upp till och med 100 000 kronor beräknas jobbskatteavdraget som 20 procent av arbetsinkomsten. För arbetsinkomster som överstiger 100 000 men inte 300 000 kronor är jobbskatteavdraget 15 000 kronor plus 5 procent av arbetsinkomsten. För arbetsinkomster över 300 000 kronor förändras inte avdragets storlek utan ligger fast på 30 000 kronor.

2.1.3 Liknande system i andra länder

Skattereformer liknande det svenska jobbskatteavdraget har tidigare genomförts i ett flertal länder, däribland USA och Storbritannien.³⁴ I dessa länder har marginalskatterna huvudsakligen sänkts med hjälp av skattereduktion, så kallade tax credits. Den största skillnaden mellan det svenska jobbskatteavdraget och det amerikanska systemet EITC (Earned Income Tax Credit) är att subventionen i det amerikanska systemet gradvis minskar med stigande inkomster. En annan skillnad mellan det svenska jobbskatteavdraget och EITC är att subventionen i USA betalas ut kontant till hushållen.

EITC introducerades 1975 och riktar sig till individer med arbete och låga inkomster. År 1999 var nära 20 miljoner personer i USA berättigade till EITC. En omfattande forskningslitteratur har försökt utvärdera effekterna av EITC. Mycket tyder på att denna reform haft positiva effekter på arbetsutbudet för vissa grupper, till exempel ensamstående mödrar.³⁵

Ett liknande system för förvärvsavdrag finns i Storbritannien. Systemet kallas WTC (Working Tax Credit) och omfattar dem som arbetar minst 16 timmar per vecka. Forskningen kring olika typer av förvärvsavdrag visar i huvudsak på att arbetskraftsdeltagandet har ökat.³⁶

³⁴ Liknande system finns bland annat i Danmark, Finland och Nederländerna.

³⁵ Meyer (2008).

³⁶ Se bland annat Meyer och Rosenbaum (2001) för USA eller Blundell (2006) samt Blundell och Hoynes (2004) för Storbritannien.

2.2 Andra utbudsstimulerande reformer

Nedan följer en beskrivning av de viktigaste reformerna förutom jobbskatteavdraget som regeringen genomfört under innevarande mandatperiod för att öka arbetskraftsutbudet.

2.2.1 Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen har genomfört en rad förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Förändringarna gäller ersättningsnivån, finansieringssystemet, antalet karensdagar och reglerna för deltidsarbetslösa. Konsekvenserna av dessa förändringar är höjda avgifter, skärpta arbetsvillkor och ändrade beräkningsregler.³⁷

Taket för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har sänkts från 730 kronor till 680 kronor per dag. Den nya ersättningsnivån är 80 procent de första 200 dagarna, 70 procent från dag 201 till 300 och efter dag 300 är ersättningsnivån 65 procent.

Arbetsvillkoren för att erhålla ersättning från försäkringen har skärpts, och numera krävs minst 80 timmars arbete per kalendermånad under sex månader inom en ramtid av tolv månader eller alternativt minst 480 timmars arbete under en sammanhängande period av sex månader med minst 50 timmars arbete per månad. Det är heller inte längre möjligt att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen genom att studera. Från och med den 1 juli 2009 har kvalificeringskraven för medlemskap i arbetslöshetsförsäkringen ändrats under en övergångsperiod.³⁸ De förändrade kraven innebär att en medlem kan tillgodoräkna sig ytterligare en månad för varje månad som medlem under en period av sex månader. Detta gäller under förutsättning att övriga villkor i försäkringen är uppfyllda och avser medlemstid från den 1 januari 2009.

Den ökade egenfinansieringen av arbetslöshetskassan innebär i korthet att det införts en förhöjd finansieringsavgift för sysselsatta medlemmar och att denna kopplas till arbetslöshetskassornas utbetalning av ersättning, det vill säga arbetslösheten. Regeringens motiv till reformen är att den stärker kopplingen mellan arbetslöshetskassornas avgifter och arbetslösheten inom respektive bransch, vilket i sin tur förväntas påverka lönebildningen.³⁹ Grundtanken är att fackföreningarna kommer att ställa lägre lönekrav och att arbetslösheten därmed inte drivs upp i samma omfattning. Den

³⁷ Prop. 2007/08:118, bet. 2007/08:AU6, rskr. 2007/08:214 och prop. 2008/09:127, bet. 2008/09:AU10, rskr. 2008/09:250.

³⁸ Från och med den 1 januari 2010 kommer det återigen att krävas tolv månaders medlemskap för att uppfylla medlemsvillkoret.

³⁹ Prop. 2008/09:1.

ökade egenfinansieringen av arbetslöshetsförsäkringen förväntas även öka incitamenten till kontroll av att försäkringens regler efterlevs.

Dessutom har reglerna för deltidsarbetslösa förändrats genom att ersättning maximalt betalas ut under 75 dagar per ersättningsperiod.⁴⁰ Resterande dagar i ersättningsperioden får endast användas om individen inte har arbete alls.

Sammantaget har ovan nämnda förändringar inneburit att den effektiva ersättningsgraden⁴¹ vid arbetslöshet har sänkts.

2.2.2 *Sänkt uttag av statlig inkomstskatt*

Från den 1 januari 2009 sänktes uttaget av statlig inkomstskatt på arbetsinkomster.⁴² Skatten sänktes genom att gränsen för att betala statlig inkomstskatt höjdes från en månadslön på 28 400 kronor 2008 till 31 700 kronor 2009. Detta innebär att färre betalar statlig skatt och att marginalskatten för dem som befinner sig inom detta lönespann faller från cirka 51 till cirka 31 procent. Detta leder till att det blir mer lönsamt att arbeta och enligt nationalekonomisk forskning bör detta leda till att arbetsutbudet ökar.⁴³

2.2.3 *Ändrade regler för sjukersättning*

Den 1 juli 2008 infördes den så kallade begränsningsregeln i sjukförsäkringen. Det innebär att förlängning av en sjukskrivningsperiod bara kan ske med max 18 månader efter ett års sjukskrivning.⁴⁴ Syftet med reformen är att effektivisera sjukskrivningsprocessen och öka möjligheterna för sjukskrivna att återgå i arbete. Regeringen har infört fasta tidpunkter för prövning av arbetsförmågan. Efter en sjukperiod om sex månader bedöms om den försäkrade kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. Sjukersättning ska endast komma i fråga om den försäkrades arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt.

Från den 1 december 2008 infördes även nya regler för personer som har rätt till en icke tidsbegränsad sjukersättning.⁴⁵ Detta innebär bland annat att den som har rätt till en sådan ersättning ska kunna återgå i arbete utan

⁴⁰ Denna förändring trädde i kraft den 7 april 2008.

⁴¹ Den effektiva ersättningsgraden är den andel av lönen som arbetslöshetsersättningen maximalt kompenserar.

⁴² Prop. 2008/09:39, bet. 2008/09:SkU12, rskr. 2008/09:108.

⁴³ Se kapitel 3.

⁴⁴ Prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:225.

⁴⁵ Prop. 2007/08:124, bet. 2008/09:SfU4, rskr. 2008/09:23.

att rätten till ersättningen omprövas. Sjukersättningen ska i stället minskas med hänsyn till en så kallad reduceringsinkomst enligt ett system med steglös avräkning. Reduceringsinkomsten består av arbetsinkomster och andra pensionsgrundande inkomster med vissa undantag. Sjukersättningen minskas först när reduceringsinkomsten för ett år överstiger ett så kallat fribelopp. Fribeloppet uppgår till ett prisbasbelopp för en försäkrad som beviljats hel sjukersättning. För personer som har partiell sjukersättning gäller ett högre fribelopp. Dessa regler började tillämpas från den 1 januari 2009.

3 Teori om arbetskraftsutbud

Ur ett nationalekonomiskt perspektiv är det vanligt att studera två dimensioner av individens beslut om arbetskraftsutbud. Dels deltagande i arbetskraften, dels antal arbetade timmar givet beslut om deltagande i arbetskraften. I grundläggande nationalekonomiska modeller antas varje individ fatta beslut om arbetskraftsdeltagande och arbetskraftsutbud vid en given lön och andra ekonomiska förutsättningar. Utgångspunkten är att individer väljer den kombination av konsumtion och fritid som ger högst behovstillfredsställelse (nytta).

I denna typ av modeller antas fritid vara en spegelbild av arbetstid, det vill säga all tid kan delas in i antingen fritid eller arbetstid. En längre arbetstid innebär minskade möjligheter till fritid. Individernas inkomst utgörs av arbetsinkomster och övriga inkomster (till exempel bidrag). Utgifterna antas bestå enbart av privat konsumtion (i de grundläggande modellerna antas individen inte spara eller låna).

Huvudsyftet med modellerna är att beskriva hur ekonomiska variabler såsom disponibel inkomst påverkar individens arbetskraftsutbud. Detta görs genom att studera individens nyttomaximering givet preferenser och budgetrestriktioner.

3.1 Arbetskraftsdeltagande

De inom nationalekonomi grundläggande modellerna för arbetskraftsutbud kan användas för att resonera kring betydelsen av ekonomiska variabler för deltagandet i arbetskraften (även kallat arbetskraftsutbudet längs den extensiva marginalen). Deltagande i arbetskraften innebär i detta fall att en person beslutar att bjuda ut ett positivt antal arbetstimmar. En person som inte bjuder ut ett positivt antal timmar deltar heller inte i arbetskraften.

Det centrala begreppet när det gäller beslut om arbetskraftsdeltagande är *reservationslönen*. Reservationslönen definieras som den timlön för vilken en individ är indifferent mellan att erbjuda ett antal arbetstimmar och att inte delta i arbetskraften. För alla timlöner över reservationslönen kommer personen att bjuda ut ett visst antal arbetstimmar och för alla löner lägre än reservationslönen kommer arbetskraftsutbudet att vara noll timmar. Detta innebär att arbetskraftsdeltagandet förväntas stiga med arbetsinkomsten.

Arbetskraftsdeltagandet påverkas också av andra ekonomiska ersättningar (förutom arbetsinkomsten). Ju större övriga ersättningar (övriga inkomster och bidrag) en individ erhåller, desto högre förväntas reservationslönen bli. Detta innebär att arbetskraftsdeltagandet i den arbetsföra befolkningen förväntas minska då övriga ersättningar ökar.

Jobbskatteavdraget innebär en skattereduktion för arbetsinkomster och gör att det blir relativt sett mer lönsamt att arbeta. Jobbskatteavdraget kan förväntas leda till att reservationslönen sjunker medan nettolönen (det vill säga lön efter skatt) ökar eller är oförändrad. Detta bör leda till att fler vill arbeta. Tidigare empirisk forskning tyder på att så är fallet.⁴⁶

3.2 Arbetad tid

Hur arbetsinkomster och övriga inkomster påverkar arbetad tid för de personer som redan valt att delta i arbetskraften (även kallat arbetsutbudet längs den intensiva marginalen) är inte helt enkelt att förutsäga. Då en person som arbetar ett visst antal timmar får en ökning av arbetsinkomsten leder detta till två effekter. Den första är en så kallad *inkomsteffekt* som innebär att en person vid en högre arbetsinkomst får ett större utrymme att öka såväl sin konsumtion som sin fritid. Vanligtvis antas antalet timmar av fritid öka till följd av inkomsteffekten, vilket får till följd att antalet arbetstimmar (arbetsutbudet) minskar. Den andra effekten av en arbetsinkomstökning är en så kallad *substitutionseffekt*. Substitutionseffekten innebär att det blir mer lönsamt att arbeta i samband med en arbetsinkomstökning, eftersom fritid blir relativt sett dyrare. Personen väljer då att arbeta fler timmar. Summan av dessa två effekter utgör den totala effekten. Eftersom substitutionseffekten är entydigt positiv, i bemärkelsen att arbetsutbudet ökar, medan inkomsteffekten kan gå i båda riktningarna kan man utifrån en teoretisk modell inte med säkerhet fastställa om arbetsutbudet ökar eller minskar när arbetsinkomsten ökar.

Den empiriska forskningen på området visar dock på positiva nettoeffekter på arbetsutbudet vid arbetsinkomstökningar.⁴⁷ Storleken på nettoeffekten skiljer sig åt mellan studier och är olika stora för till exempel kvinnor och män. Kvinnor tenderar att uppvisa större effekter än män. Olika åldersgrupper och andra grupperingar (till exempel utrikes födda eller funktionshindrade) kan mycket väl tänkas reagera olika mycket (eller inte alls) vad gäller arbetsutbud vid arbetsinkomstökningar.

⁴⁶ Blundell och Hoynes (2004).

⁴⁷ Meghir och Phillips (2008).

Jobbskatteavdraget innebär en ökning av arbetsinkomsten för dem som arbetar. I de inkomstskikt där jobbskatteavdraget sänker marginalskatten kommer substitutionseffekten att ge impulser till ett ökat arbetsutbud, medan inkomsteffekten kommer att verka i motsatt riktning. Vilken effekt som dominerar, och därmed bestämmer om arbetsutbudet ökar eller minskar, är en empirisk fråga. Empirin tenderar dock att tala för ett ökat arbetsutbud. I de inkomstskikt där marginalskatten är oförändrad kommer den sänkta genomsnittsskatten endast att ge upphov till en inkomsteffekt och därmed entydigt att ge impulser till ett reducerat arbetsutbud.

3.3 Arbetsutbudet över livscykeln

Den grundläggande modellen för arbetsutbudet som diskuterats ovan är en statisk beskrivning av arbetsutbudet. Det finns emellertid flera viktiga intertemporala överväganden som är associerade med arbetsutbud. Dessa överväganden handlar om utbildning, inträde i arbetskraften, utträde ur arbetskraften (vid pensionering), familjebildning och förändrad hälsostatus. Detta innebär att arbetsutbudet är förknippat med långsiktig planering. För att skapa sig en uppfattning om hur arbetsutbudet påverkas av ekonomisk politik är det därför viktigt att beakta sådana överväganden i en ekonomisk modell.

I en livscykelmodell beaktas att en person planerar för konsumtion och arbetsutbud under hela den återstående livslängden. I dessa modeller är det således inte endast arbetsinkomst idag som påverkar arbetsutbudet, utan även framtida förväntade arbetsinkomster liksom övriga framtida ekonomiska händelser.

Förutom de statistiska effekter (inkomst- och substitutionseffekter) som redan diskuterats ovan uppstår i livscykelmodellen även två olika typer av intertemporala effekter. Förändringar av arbetsinkomsten vid en tidpunkt kommer att ha effekter i efterföljande tidpunkter, dels genom att värdet av fritid och konsumtion i morgon påverkas av förändringar av dessa faktorer idag, dels genom att förändringar av arbetsinkomsten idag påverkar individens förmögenhet, vilket i sin tur påverkar valet av arbetsutbud i framtiden.

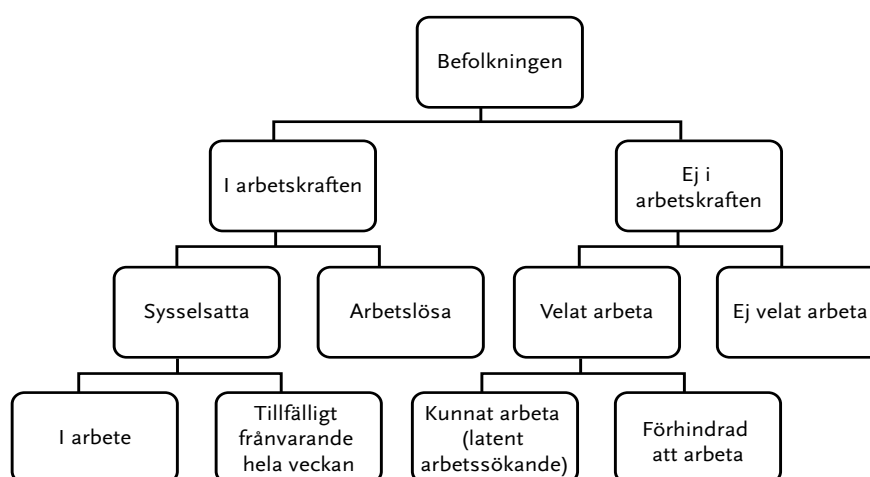
4 Beskrivning av arbetskraftsutbudet

Den officiella statistiken över arbetskraftsutbudet i Sverige bygger framför allt på information från Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Undersökningen genomförs månadsvis av Statistiska centralbyrån (SCB) och består av ett urval av befolkningen i åldern 15–74 år.⁴⁸ AKU-statistiken genomförs på ett liknande sätt i många länder, vilket gör internationella jämförelser möjliga.

De centrala begreppen i AKU presenteras i figur 2. Befolkningen delas i ett första steg upp i de som finns i *arbetskraften* och de som står utanför arbetskraften, *ej i arbetskraften*. Personer som befinner sig i gruppen *ej i arbetskraften* är bland annat de som erhåller sjuk- och aktivitetsersättning⁴⁹, heltidsstuderande (dock inte heltidsstuderande som söker och kan ta arbete), personer i vissa arbetsmarknadspolitiska program (som till exempel arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning), hemarbetande, värnpliktiga och långvarigt sjuka. Gruppen *latent arbetssökande* räknas inte heller in i arbetskraften. Dessa personer säger sig kunna arbeta men söker inte arbete.

Individerna i *arbetskraften* kan antingen vara *sysselsatta* eller *arbetslösa*. Som sysselsatta räknas de som arbetar och de individer som skulle ha arbetat, men som under mätveckan var *tillfälligt frånvarande* på grund av sjukdom, semester, tjänstledighet för studier eller vård av barn. Som *arbetslösa* räknas de som var utan arbete under referensveckan, men som sökt arbete under de senaste fyra veckorna.

Figur 2. Centrala begrepp i AKU



Källa: SCB.

⁴⁸ Urvalsstorleken är omkring 22 000 individer.

⁴⁹ Det som tidigare benämndes förtidspension.

Enligt SCB:s statistik för 2008 uppgick Sveriges befolkning i åldern 15–74 år till 6 879 500 individer. Av dessa befann sig 4 897 700 individer (71 procent) i arbetskraften och 1 981 800 individer (29 procent) utanför arbetskraften. 304 700 individer (6 procent av arbetskraften) befann sig i arbetslöshet. Bland män var arbetslösheten knappt 6 procent och bland kvinnor drygt 6,5 procent.

4.1 Arbetskraftsdeltagande

I en internationell jämförelse har Sverige ett högt arbetskraftsdeltagande och då särskilt för kvinnor. Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per anställd och år är däremot lågt.⁵⁰

I Sverige existerar stora skillnader när det gäller arbetskraftsdeltagande mellan inrikes och utrikes födda. Gapet mellan inrikes och utrikes födda hör till de största bland OECD-länderna. Till följd av en ökad flyktingmottagning men även på grund av en stor efterfrågan på arbetskraft under den senaste högkonjunkturen, har invandringen till Sverige ökat betydligt sedan 2005. Ungefär tre fjärdedelar av alla invandrare som kommer till Sverige är flyktingar eller personer som kommer till Sverige av familjeskäl. Ofta kan det vara svårt för dessa personer att ta sig in på arbetsmarknaden.⁵¹

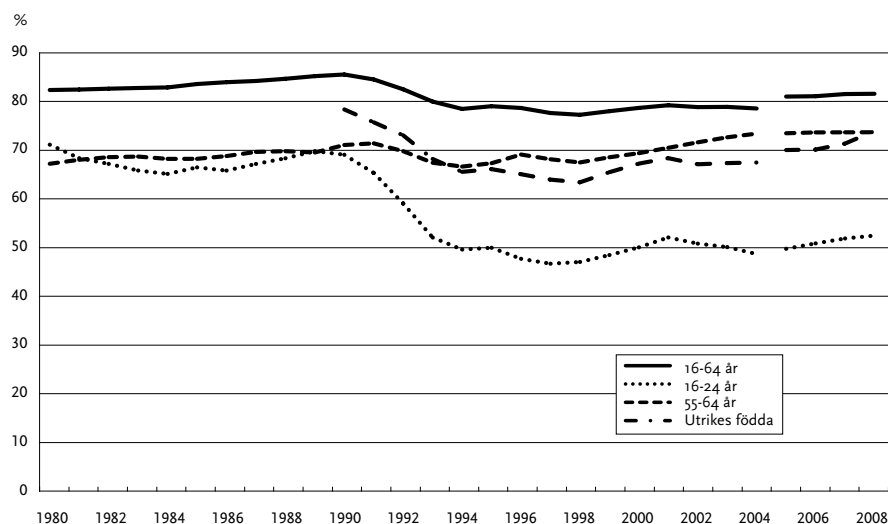
Figur 3 nedan ger en beskrivande bild av hur arbetskraftsutbudet har utvecklats under de senaste decennierna för olika grupper i arbetsför ålder.⁵²

⁵⁰ Enligt den senaste statistiken från OECD var den genomsnittliga arbetade tiden 1 583 timmar per person och år i Sverige. Genomsnittet bland OECD-länderna var under samma år 1 777 timmar per person och år. Källa: OECD (2008b).

⁵¹ Se till exempel Björklund et al. (2006).

⁵² För att kunna beskriva utvecklingen över en längre tidperiod används ålderskategorin 16–64 år genomgående. Tidsserierna innehåller tidsseriebrott som uppkommit när definitioner av olika kategoriseringar har ändrats. Detta innebär att variablerna inte är helt jämförbara över tiden. För gruppen utrikes födda undersöks tidsperioden 1990–2008.

Figur 3. Arbetskraftsdeltagande, 1980–2008



Källa: SCB.

Arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda har under hela den undersökta tidsperioden varit lägre än för hela befolkningen i åldern 16–64 år. Skillnaden mellan de två grupperna var som störst 1998 då arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda var drygt 13 procentenheter lägre än för hela befolkningen. Skillnaden mellan de två grupperna har sedan sakta minskat och var 2008 cirka 8 procentenheter.

Jämfört med resten av OECD-länderna är arbetskraftsdeltagandet bland den äldre befolkningen relativt högt. Över hälften av kvinnorna i åldern 60–64 år arbetar i Sverige jämfört med endast 25 procent som median bland OECD-länderna.⁵³ Sedan slutet av 1990-talet har arbetskraftsdeltagandet för gruppen 55–64 år haft en något mer positiv utveckling än för hela befolkningen i åldern 16–64 år.

När arbetskraftsdeltagandet för gruppen ungdomar i åldern 16–24 år jämförs med gruppen 16–64 år i figuren ovan kan konstateras att arbetskraftsdeltagandet bland ungdomar sjönk kraftigt i och med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Utvecklingen med sjunkande arbetskraftsdeltagande bland yngre är mycket kraftigare än för hela den arbetsföra befolkningen i åldern 16–64 år. Till viss del kan detta förklaras av den utbildningsexpansion som ägde rum under 1990-talet. Allt fler ungdomar valde då att utbilda sig under allt längre tid. De senaste åren har ungdomarnas arbetskraftsutbud haft en relativt kraftig positiv utveckling. Detta kan tolkas som att ungdomar är en grupp som påverkas extra påtagligt av såväl konjunkturella upp- som nedgångar.

⁵³ OECD (2008a).

4.2 Arbetslöshet

När det gäller arbetslöshet har Sverige legat ungefär i linje med OECD-ländernas genomsnittliga arbetslöshetsnivå under det senaste årtiondet. Arbetslösheten i Sverige är dock inte lika tydligt kopplad till utbildningsnivå som är fallet i många andra länder. Vidare förekommer långtidsarbetslöshet mer sällan i Sverige än i OECD-länderna i genomsnitt.⁵⁴

Arbetslösheten bland ungdomar steg mycket kraftigt i och med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Skillnaden mot gruppen 16–64 år har därefter inte jämnats ut. Den svenska ungdomsarbetslösheten ligger mycket högre än genomsnittet i OECD-länderna. År 2008 var 20 procent av ungdomarna (15–24 år) i arbetskraften arbetslösa, vilket är tre gånger högre än i länder såsom Danmark, Island, Nederländerna och Norge.⁵⁵

Långtidsarbetslöshet bland ungdomar ökar risken för permanent utslagning från arbetsmarknaden.⁵⁶ I Sverige är dock inte långtidsarbetslöshet bland unga lika vanligt förekommande som i länder såsom Tyskland och Storbritannien. I Sverige har ungdomarna ofta många men korta arbetslöshetsperioder. Det ska dock noteras att även kortare arbetslöshetsperioder tidigt i livet kan ge långsiktiga negativa effekter som kan bestå i flera år.⁵⁷

Arbetslösheten bland utrikes födda i åldern 16–64 år är betydligt högre än för hela befolkningen i motsvarande ålder. Skillnaden i arbetslöshet mellan de två grupperna har dessutom tenderat att öka sedan början av 2000-talet och uppgick 2008 till 4 procentenheter. Utvecklingen av arbetslösheten bland äldre på arbetsmarknaden uppvisar inga tydliga trender utan följer i stort utvecklingen för befolkningen i åldern 16–64 år.

4.3 Potentiellt arbetskraftsutbud

För att undersöka det potentiella arbetskraftsutbudet för olika grupper kan exempelvis det *outnyttjade arbetskraftsutbudet* studeras. Enligt SCB:s definition består denna grupp av arbetslösa, undersysselsatta samt latent arbetssökande. Totalt uppgick denna grupp (16–64 år) till nära 650 000 personer 2008. Andelen av befolkningen som ingår i det outnyttjade arbetskraftsutbudet för olika grupper visas i figur 4 nedan.

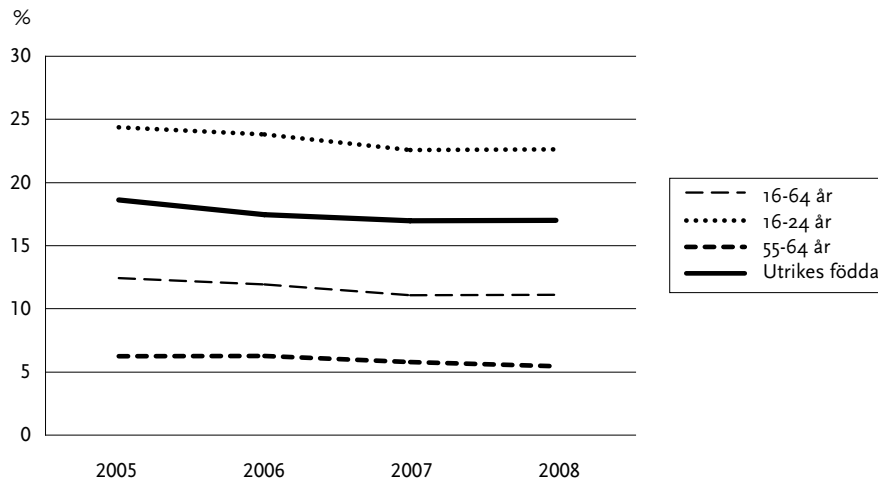
⁵⁴ OECD (2008a).

⁵⁵ OECD (2008a).

⁵⁶ Långtidsarbetslöshet är även ett problem för äldre på arbetsmarknaden.

⁵⁷ Nordström Skans (2004).

Figur 4. Outnyttjat arbetskraftsutbud som andel av befolkningen, 2005–2008



Källa: SCB.

Av figuren framgår det tydligt att det i åldersgruppen 15–24 år finns ett stort outnyttjat arbetskraftsutbud. Drygt 22 procent av befolkningen i denna grupp ingår i det outnyttjade arbetskraftsutbudet. Jämfört med andra grupper på arbetsmarknaden är detta högt. Av det totala outnyttjade arbetsutbudet utgjorde ungdomar 39 procent år 2008.

Bland gruppen unga är det också intressant att studera dem som saknar känd sysselsättning. Denna grupp har vuxit markant sedan 1990-talets början, och 2004 uppgick antalet unga i åldern 16–24 år som varken studerar, arbetar, söker arbete eller har någon annan känd sysselsättning till drygt 65 000 personer.⁵⁸

Från figuren kan vidare konstateras att det även i gruppen utrikes födda finns ett stort outnyttjat arbetskraftsutbud. Ungefär 16 procent av befolkningen i denna grupp ingår i det outnyttjade arbetskraftsutbudet. Det är viktigt att notera att det potentiella arbetsutbudet finns både bland dem som befinner sig i och utanför arbetskraften.

⁵⁸ Ds 2008:36, mer aktuell statistik finns inte.

5 Regeringens beräkningsunderlag

För att budgetprocessen ska vara välfungerande är det av stor vikt att riksdagen har tillgång till ett transparent beslutsunderlag. Det är viktigt att beslutsfattare och andra bedömare förstår hur beräkningar är utförda och vilka antaganden som gjorts. Av bland annat dessa skäl har Riksrevisionen och andra, såsom Finanspolitiska rådet, efterfrågat mer transparens i regeringens beräkningsunderlag.⁵⁹ Detta är särskilt viktigt då regeringens bedömningar av exempelvis jobbskatteavdragets effekter på arbetskraftsutbudet har förändrats relativt mycket mellan olika propositioner.

OECD (2001) och IMF (2001) har satt upp riktlinjer för vad väl utformade budgetdokument bör innehålla. I dessa riktlinjer anges bland annat att de makroekonomiska förutsättningarna för beräkningarna ska vara tydliga. Vidare anges att budgetdokumenten bör innehålla känslighetskalkyler och redovisning av prognosmodeller.

Regeringen menar dock att det av utrymmesskäl finns begränsade möjligheter att i propositioner redovisa de metoder och antaganden som ligger till grund för förslagen. För att tillmötesgå önskemålen om ökad transparens i redovisningen har regeringen därför, förutom den redogörelse som presenteras i aktuella propositioner, även publicerat en separat rapport om reformerna på inkomstskatteområdet och utvecklat beräkningsmetoderna i publikationen *Beräkningskonventioner 2010*. Rapporterna innehåller en redovisning av de antaganden som ligger till grund för regeringens bedömningar av reformeffekter.⁶⁰

5.1 Regeringens redovisning av jobbskatteavdragets effekter

Det första steget av jobbskatteavdraget föreslogs i budgetpropositionen för 2007.⁶¹ I propositionen baserades regeringens bedömning av jobbskatteavdragets effekter på i huvudsak tidigare ekonomisk forskning. I praktiken innebar detta att relevanta forskningsresultat på området sammanfattades, och därefter applicerades dessa på en representativ individ eller typhushåll för att erhålla förväntade effekter. Samma metod låg även till

⁵⁹ Till exempel RiR 2008:26 och Finanspolitiska rådet (2008).

⁶⁰ Se Finansdepartementet (2009a) och Finansdepartementet (2009b).

⁶¹ Prop. 2006/07:1.

grund för bedömningarna av effekter från jobbskatteavdragets andra steg som presenterades i propositionen om ett förstärkt jobbskatteavdrag under 2008.⁶²

Från och med den proposition där det tredje steget av jobbskatteavdraget presenterades har regeringen övergått till att beräkna de förväntade effekterna av reformen med hjälp av en mikrosimuleringsmodell.⁶³ Hur dessa beräkningar har utförts och resultaten från dessa mikrosimuleringar publicerades under våren 2009 i en särskild rapportserie.⁶⁴

I regeringens proposition om jobbskatteavdragets fjärde steget särredovisas de förväntade effekterna av detta steg.⁶⁵ Dessa bedömningar grundar sig på samma mikrosimuleringsmodell som för det tredje steget. I propositionen görs bedömningen att antalet timmar ökar med 0,3 procent på lång sikt, vilket motsvarar en sysselsättningsökning med cirka 12 000 årsarbetskrafter. I budgetpropositionen för 2010 där det fjärde steget först aviserades särredovisas dock inte effekterna.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att de långsiktiga effekterna av regeringens sysselsättningspolitik redovisas på olika sätt i de ekonomiska propositionerna.⁶⁶ Propositionerna har heller inte innehållit jämförelser med tidigare egna bedömningar. Det finns därför ingen förklaring till varför de förväntade effekterna skiljer sig åt mellan budgetpropositionerna. Redovisningen av antaganden och beräkningsmodeller har dessutom varit bristfällig. Vidare används i budgetpropositionerna begreppen *sysselsatta*, *komma i arbete* samt *årsarbetskrafter* på ett otydligt sätt.

Även Finanspolitiska rådet anser att budgetpropositionernas resonemang om jobbskatteavdraget är svåra att följa. Rådet menar att regeringens pedagogik när det gäller att förklara avdragets mekanismer lämnar mycket i övrigt att önska.⁶⁷

5.1.1 *Finansdepartementets nya rapportserie*

Som nämnts ovan publicerade regeringen under våren 2009 ett mer detaljerat beräkningsunderlag för de inkomstskattereformer som genomförts under 2007–2009.⁶⁸ En extern opposent har kvalitetssäkrat rapportens

⁶² Prop. 2007/08:22.

⁶³ Prop. 2008/09:39.

⁶⁴ Finansdepartementet (2009a).

⁶⁵ Prop. 2009/10:42.

⁶⁶ RiR 2008:26.

⁶⁷ Finanspolitiska rådet (2009b).

⁶⁸ Finansdepartementet (2009a). Dessa reformer är de tre första stegen av jobbskatteavdraget samt höjningen av skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt.

innehåll.⁶⁹ Opponenten ansåg att beräkningarna var kompetent utförda och att resultaten ligger i linje med tidigare forskning på området.

Rapporten innehåller en detaljerad redovisning av beräkningsmetoder och antaganden samt de arbetsutbudseffekter som förväntas till följd av skattereformerna.⁷⁰ Liknande rapporter planeras för de reformer som regeringen genomfört inom arbetslöshets- och sjukförsäkringen.

I rapporten beskrivs den mikrosimuleringsmodell som Finansdepartementet använder för att beräkna effekterna av jobbskatteavdraget. Modellen har utvecklats i syfte att studera individers förändrade beteende till följd av regelförändringar i skattesystemet för såväl dem som arbetar som för dem som inte arbetar. Denna modell har utarbetats i samarbete med forskare vid Handelshögskolan i Göteborg och SCB.⁷¹

I analysen av jobbskatteavdraget antas att de tre första reformstegen implementerades som en enda integrerad reform år 2007. Detta innebär att det inte är möjligt att särskilja vilken effekt jobbskatteavdragets olika steg förväntas ge på arbetsutbudet.

Vidare är inte effekten från den höjda skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt separerad från effekten av jobbskatteavdraget. Detta gör att det inte är möjligt att, utifrån regeringens beräkningar, bedöma jobbskatteavdragets sammantagna effekt.

5.2 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har övergått till att beräkna förväntade effekter till följd av jobbskatteavdraget med hjälp av en mikrosimuleringsmodell. Hur dessa simuleringar är utförda redovisas detaljerat i en särskild rapport.

I propositionerna görs inte samma detaljerade redovisning på grund av utrymmesskäl. Vidare saknar propositionerna jämförelser med tidigare gjorda bedömningar. Regeringens beskrivning av jobbskatteavdragets mekanismer samt användandet av vissa begrepp gör vissa delar av redovisningen otydlig.

⁶⁹ Professor Thomas Aronsson vid Umeå universitet fungerade som opponent på rapporten.

⁷⁰ Regeringens redovisade effekter på arbetskraftsutbudet, till följd av jobbskatteavdraget, fokuserar på de långsiktiga effekterna. Detta innebär att de kortsiktiga effekterna, det vill säga anpassningsbanan till ett nytt jämviktsläge, inte berörs.

⁷¹ En variant av denna modell har använts av Lundgren et al. (2008), Ericson och Flood (2009) samt Ericson et al. (2009). En mer utförlig beskrivning av denna modell ges i kapitel 6.

6 Modellbeskrivning och förväntade reformeffekter

Inledningsvis ges i detta kapitel en översikt av andra bedömares beräkningar av jobbskatteavdragets förväntade effekter. Därefter beskrivs den mikrosimuleringsmodell som såväl Riksrevisionen som Finansdepartementet har använt för att bedöma de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget. Avslutningsvis presenteras beräkningar av jobbskatteavdragets förväntade effekter.

6.1 Tidigare studier av jobbskatteavdraget

Enligt regeringen kommer det att ta fem till tio år innan forskningen kan fastslå effekterna av jobbskatteavdraget.⁷² Avsaknaden av reformer liknande jobbskatteavdraget innebär att inga erfarenheter heller kan dras från utvärderingar av tidigare skattereformer. Några studier har dock genomförts där de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget bedömts.⁷³ Bland dem som utfört beräkningar av jobbskatteavdraget finns SNS konjunkturråd, Konjunkturinstitutet, LO och Finanspolitiska rådet.

6.1.1 SNS konjunkturråd

SNS konjunkturråd⁷⁴ analyserar effekterna på arbetsutbudet till följd av jobbskatteavdragets *två första steg*. Analysen visar att den disponibla inkomsten ökar med nästan 5 procent vid oförändrat arbetsutbud. Den genomsnittliga ökningen i arbetstid uppskattas till 1,8 procent. Skillnaderna mellan olika inkomstgrupper är dock stora. Individer med låga inkomster ökar sin arbetstid med drygt 16 procent, vilket kan anses vara en mycket stor ökning. Personer med höga inkomster minskar däremot arbetsutbudet något (-1,2 procent). Förändringen i den totala arbetstiden förklaras till stora delar av att individer som inte arbetade före reformen kommer att göra det efter reformen. Hela 98 procent av alla individer beräknas inte

⁷² LO-tidningen (2008).

⁷³ Dessa studier har i de flesta fall använt sig av en tidigare version av den mikrosimuleringsmodell som beskrivs i avsnitt 6.2.

⁷⁴ Lundgren et al. (2008).

förändra sin arbetstid. SNS konjunkturråd drar ändå slutsatsen att reformen kan förväntas uppnå syftet att öka andelen av befolkningen som arbetar. Det bör emellertid påpekas att beräkningarna inte omfattar alla som kan påverkas, här ingår exempelvis inte studenter och ej heller pensionärer. Det är i utvärderingen av resultaten väsentligt att definiera vad som utgör riskpopulationen, det vill säga vilka som utsätts för möjligheten att ändra sitt beteende. Även om urvalet representerar hela befolkningen är detta inte samma sak som de som ingår i riskpopulationen. Detta kommenteras mer utförligt i avsnitt 6.2.

6.1.2 Konjunkturinstitutet

Även Konjunkturinstitutet har vid ett flertal tillfällen bedömt effekterna av jobbskatteavdraget utifrån tidigare forskningsresultat. Konjunkturinstitutet (2006) gör bedömningen att jobbskatteavdragets *första steg* tillsammans med förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen på lång sikt ökar den potentiella arbetskraften⁷⁵ med 1,2 procent. Vidare gör Konjunkturinstitutet bedömningen att sysselsättningen förväntas öka med 1,6 procent.

Jobbskatteavdragets *andra steg* bedöms av Konjunkturinstitutet (2008a) på lång sikt öka det totala antalet arbetade timmar med ytterligare 0,3 procent och sysselsättningen med 0,3 procent. Detta skulle leda till en ökning av den potentiella arbetskraften med 0,26 procent. Den relativa effekten på arbetskraftsutbudet bedöms vara mindre för det andra steget av reformen. Argumentet för detta är att de personer som är mest benägna att ta steget in i arbetskraften har gjort så redan till följd av det första jobbskatteavdraget. Konjunkturinstitutet påpekar dock att bedömningarna av effekterna är mycket osäkra.

Konjunkturinstitutet (2008b) bedömer vidare att jobbskatteavdragets *tredje steg* i kombination med sänkt statlig inkomstskatt ökar den potentiella arbetskraften med ytterligare cirka 0,4 procent. Att det tredje steget i jobbskatteavdraget tillsammans med den sänkta statliga skatten bedöms ha en större effekt på arbetsutbudet än steg två i reformen ska ses i ljuset av att reformens budgetomslutning totalt sett är större. Dock uppskattar Konjunkturinstitutet att den så kallade deltagarelasticiteten⁷⁶ faller från 0,2 för steg två till 0,1 för steg tre. Detta kan tolkas som att Konjunkturinstitutet bedömer att reformen har en avtagande effekt på arbetskraftsdeltagandet.

Effekten av jobbskatteavdragets *fjärde steg* bedöms av Konjunkturinstitutet (2009) på motsvarande sätt som för det tredje steget.

⁷⁵ Potentiell arbetskraft definieras som den nivå där arbetskraften är konjunkturrellt balanserad.

⁷⁶ Deltagandeelasticiteten brukar ibland även benämnas som den extensiva arbetsutbudselasticiteten. Den beräknas som kvoten mellan den relativa förändringen av sannolikheten att delta i arbetskraften och den relativa förändringen av nettoinkomsten av att arbeta.

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att deltagarelasticiteten minskar ju fler steg av reformen som införs och skalar därför ned elasticiteten med en faktor på 0,4. Den potentiella arbetskraften beräknas då öka med 0,2 procent till följd av det fjärde steget.

6.1.3 *Finanspolitiska rådet*

I Finanspolitiska rådets rapport 2008 bedöms jobbskatteavdragets effekter utifrån en rad utvärderingsmått. De mått som används är: självfinansieringsgraden, sysselsättning i timmar och antal personer, statsfinansiell kostnad per skapad arbetstimme och inkomstojämlikhet. Jobbskatteavdragets effekter jämförs dessutom med alternativa skattereformer som slopandet av värnskatten, höjning av gränsen för statlig inkomstskatt och ett jobbskatteavdrag med utfasning.

Analysen visar att självfinansieringsgraden för jobbskatteavdragets *två första* steg är relativt hög jämfört med alternativa reformer. Analysen visar vidare att jobbskatteavdraget kan förväntas leda till sänkt jämviktsarbetslöshet⁷⁷ och ett högre arbetskraftsdeltagande. I rapporten görs dock bedömningen att de största effekterna uppnåtts efter det andra steget och att ytterligare steg av jobbskatteavdraget troligtvis har en lägre avkastning. Finanspolitiska rådet menar därför att en utökning av avdraget bör utformas på ett sådant sätt att det påverkar grupper där drivkrafterna till ökat arbete är som störst. I rådets rapport för 2009 har dock ståndpunkten ändrats något. Rådet anser att det *tredje steget* är välmotiverat utifrån regeringens sysselsättningspolitiska målsättningar. Finanspolitiska rådet grundar denna värdering på vad tidigare empirisk forskning på området har kommit fram till.

Sammantaget gör Finanspolitiska rådet bedömningen att det utifrån regeringens målsättningar varit välmotiverat att prioritera jobbskatteavdraget framför andra skattesänkningar. Rådet menar att jobbskatteavdraget i större utsträckning än de alternativa skattesänkningarna stimulerar arbetskraftsdeltagandet. Detta beror enligt rådet på att drivkrafterna till arbete ökar för låginkomsttagare, som kan antas vara särskilt känsliga för ökad avkastning på arbete. Dessutom sänker ett jobbskatteavdrag sannolikt jämviktsarbetslösheten till skillnad från ett borttagande av värnskatten eller en höjd gräns för uttag av statlig inkomstskatt.

⁷⁷ I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådets första rapport skrivs att jobbskatteavdraget kan sänka jämviktsarbetslösheten med 0,4 procentenheter. I en annan underlagsrapport uppskattas att jobbskatteavdraget och sänkningen av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen kan komma att minska jämviktsarbetslösheten med drygt 1 procentenhet. Se Forslund (2008) och Westermark (2008).

6.1.4 Andra bedömare

Även Landsorganisationen (LO) har undersökt hur de *två första stegen* i jobbskatteavdraget kan förväntas påverka arbetskraftsutbudet.⁷⁸ Bedömningarna görs utifrån andra tidigare studier. LO:s bedömning är att jobbskatteavdraget har en försumbar effekt på den arbetade tiden för dem som redan är sysselsatta och att den har störst effekt längs den extensiva marginalen. Författarna till LO-rapporten menar vidare att de förväntade effekter jobbskatteavdraget kan ge på arbetsutbudet har uppnåtts redan efter de två första stegen, och de är därför skeptiska till ytterligare jobbskatteavdrag. De menar även att det enbart är en begränsad grupp personer som är mottagliga för de ekonomiska incitament som denna reform skapar.

Svenskt Näringsliv har i en rapport som behandlar svensk inkomstbeskattning undersökt bland annat arbetsutbuds- och sysselsättningseffekter till följd av jobbskatteavdraget.⁷⁹ I rapporten analyseras ett flertal olika hypotetiska skattesystem, men även jobbskatteavdragets *tre första steg*. Resultaten från de genomförda mikrosimuleringarna visar att den förväntade effekten på antal arbetade timmar till följd av jobbskatteavdragets tre första steg är ungefär 1,6 procent. Den förväntade effekten på sysselsättningen är ungefär 1,3 procent.

Liknande beräkningar finns utförda i Ericson, Flood och Wahlberg (2009). Simuleringarna i denna studie pekar på att jobbskatteavdragets *tre första steg*⁸⁰ kan förväntas ge en effekt på 1,5 procent på antalet arbetade timmar och 1,1 procent på antalet sysselsatta individer.

Liang (2008) har undersökt hur kvinnors arbetsutbud påverkas av jobbskatteavdraget. Han finner att arbetsutbudet för kvinnor förväntas öka med 7,7 procent till följd av jobbskatteavdragets *första steg*. Detta motsvarar en arbetsinkomstökning på 7,5 procent. Liang pekar vidare på att ytterligare skattereduktioner troligtvis är mindre effektiva då avkastningen kan tänkas vara avtagande.

Andersson och Hammarstedt (2008) analyserar de potentiella effekterna av jobbskatteavdragets *första steg* för en avgränsad grupp individer, invandrarkvinnor. Studien visar att jobbskatteavdraget främst skapar incitament för ej sysselsatta att börja arbeta. Ökningen i arbetad tid för denna grupp motverkas dock av att höginkomsttagare arbetar mindre, vilket gör att den totala effekten för invandrarkvinnor är obetydlig.

Sammanfattningsvis tycks det råda konsensus om att reformen kan förväntas uppnå sitt syfte, det vill säga att öka arbetskraftsutbudet på lång sikt. Det finns dock en viss osäkerhet vad avser effekterna av ytterligare förstärkningar av jobbskatteavdraget.

⁷⁸ Järliden Bergström och Ernsäter (2008).

⁷⁹ Ericson och Flood, (2009).

⁸⁰ I beräkningar ingår även höjningen av skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt.

6.2 Beskrivning av mikrosimuleringsmodellen⁸¹

För att göra simuleringar av hur jobbskatteavdraget kan komma att påverka antalet arbetade timmar bland befolkningen kan en mikrosimuleringsmodell användas. Denna typ av modell används för att beskriva hur individer anpassar sig till förändringar i exempelvis skattesystemet. En fördel med denna ansats är att den är förenlig med nationalekonomisk teori, vad gäller antaganden om individers beteende, samtidigt som den tar hänsyn till reglerna i skatte- och transfereringssystemen. En annan fördel med metoden är att den beaktar att alla individer och hushåll inte beter sig som en genomsnittlig individ eller ett typhushåll.

Beräkningarna av individernas val av konsumtion och arbetstid utgår från data på individ- och hushållsnivå. Beräkningarna av individernas arbetstid görs med hänsyn tagen till att dessa beslut kan vara beroende av andra individers beslut om arbetstid inom samma hushåll.

Det dataunderlag som använts i såväl Riksrevisionens som Finansdepartementets simuleringar är Statistiska centralbyråns (SCB) årliga inkomstfördelningsundersökning om hushållens ekonomi (HEK). HEK omfattar cirka 17 000 hushåll, vilket motsvarar ungefär 38 000 personer. Undersökningen omfattar uppgifter rörande förmögenhet, inkomster, transfereringar och direkta skatter via deklARATIONER och via administrativa registeruppgifter från bland annat Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och kommunerna. Via intervjuer erhålls uppgifter om hushållens sammansättning, yrke och arbetstid för hushållsmedlemmarna. Dessutom ställs frågor om ekonomiska förhållanden som till exempel boende- och barnomsorgskostnad.

Beskrivningarna av skatteregler och transfereringssystem görs inom ramen för en modell som benämns FASIT (Fördelnings Analytiskt Statistiskt system för Inkomster och Transfereringar). Detta är en modell som utarbetats gemensamt av Finansdepartementet och SCB. FASIT beskriver detaljerat de olika regler som gäller skatter, bidrag, pensioner, arbetslöshetsersättning etc.

I mikrosimuleringsmodellen används FASIT för att beräkna individernas/ hushållens disponibla inkomst. Den disponibla inkomsten används sedan för att dels beräkna ersättningsgraden⁸², dels beräkna individernas/ hushållens budgetmängd. Budgetmängden är en hypotetisk konstruktion som visar den disponibla inkomsten vid olika val av arbetstid.⁸³

⁸¹ För en mer detaljerad beskrivning av mikrosimuleringsmodellen se Finansdepartementet (2009a).

⁸² Ersättningsgraden anger hur stor del av den disponibla inkomsten som individen har utan att arbeta i relation till inkomsten i arbete.

⁸³ I Riksrevisionens och Finansdepartementets beräkningar antas varje individ ha 13 olika arbetstider att välja mellan. För hushållet innebär detta 13*13 arbetstidskombinationer, det vill säga 169 olika val av arbetstid och disponibel inkomst utvärderas. Modellen betraktar även möjligheten att hushållet kan välja försörjningsstöd (givet att villkoren är uppfyllda), vilket innebär att 338 kombinationer av arbetstid och disponibel inkomst utvärderas för varje hushåll.

För att göra simuleringar av de effekter som jobbskatteavdraget kan förväntas ge på arbetskraftsutbudet (mätt som antal arbetade timmar) används en särskild modul, utvecklad av Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån och professor Lennart Flood vid Handelshögskolan i Göteborg, som kopplats samman med FASIT. Denna modul beräknar storleken på de beteendeförändringar (dynamiska effekter) som jobbskatteavdraget förväntas ge upphov till.

De individer som ingår i en simulering har delats in i olika grupper, på basis av huvudsaklig inkomstkälla. Dessa grupper är:

- Barn (0–15 år)
- Pensionär
- Studerande
- Personer med sjuk- eller aktivitetsersättning
- Föräldraledig
- Arbetslös
- Sjukskriven
- I arbete
- Övriga (ej arbetsinkomst eller ersättning från socialförsäkringssystem)

Baserat på denna indelning har statistiska modeller estimerats, dessa modeller kan delas in i två varianter. Dels modeller som beräknar sannolikheten att gå från att inte arbeta till att arbeta, eller omvänt. Dels modeller som beräknar valet av arbetstid givet att individen ingår i grupperna *i arbete* och *övriga*. Den senare varianten kan kallas strukturella arbetsutbudsmodeller och dessa har estimerats för fyra olika typhushåll; ensamstående mödrar, ensamstående kvinnor, ensamstående män och sammanboende. I dessa modeller beskrivs effekten av ekonomiska incitament på individernas/hushållens budgetmängd. Det urval som använts vid estimeringen, den så kallade riskpopulationen, består av de som har blivit klassificerade som *i arbete* eller *övriga*.⁸⁴ För den första varianten har så kallade binära logit modeller använts. Separata modeller har estimerats för personer som klassificeras tillhörande sjuk/aktivitetsersättning, arbetslösa eller sjukskrivna. I dessa modeller beskrivs de ekonomiska incitamenten av ersättningsgraden.

Givet dessa statistiska modeller så sker simuleringen enligt en sekventiell struktur, där först individens sannolikhet att ingå i gruppen med sjuk/aktivitetsersättning beräknas. Sedan följer arbetslöshet, därefter sjukskrivning och till sist beräknas arbetstid. I detta läge har alla individer en predikterad sysselsättningsstatus, arbetstid och disponibel inkomst givet det skatte- och transfereringssystem som gällde innan reformen. För att utvärdera effekten av jobbskatteavdraget upprepas beräkningarna

⁸⁴ Ett förenklande antagande i simuleringarna är att barn, pensionärer, studerande och föräldralediga lämnas utanför analysen.

(simuleringen) med hänsyn taget till att skattesystemet förändrats. Genom att jämföra utfallen före och efter jobbskatteavdragets införande erhålls förväntade långsiktiga effekter på bland annat antal arbetade timmar och personer i arbete.

6.3 Förväntade effekter på arbetsutbudet

I detta avsnitt redovisas de beräkningar som Finansdepartementet genomfört av jobbskatteavdragets förväntade effekter. Därefter jämförs dessa med de beräkningar som Riksrevisionen utfört. Slutligen analyseras reformens förväntade effekter för olika grupper. Både Finansdepartementet och Riksrevisionen har använt den mikrosimuleringsmodell som beskrivits ovan.

6.3.1 Finansdepartementets beräkningar⁸⁵

Finansdepartementets empiriska analys för att beräkna förväntade effekter på arbetsutbudet till följd av förändringarna i skattesystemet bygger på HEK-data från 2004.⁸⁶ I beräkningarna gör Finansdepartementet ett förenklat antagande genom att betrakta jobbskatteavdraget (de tre första stegen) och höjningen av skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt som en integrerad reform som implementerats 2007.

För att utvärdera de förväntade effekterna på arbetsutbudet till följd av reformerna på skatteområdet jämförs två jämviktslägen med varandra.⁸⁷ Dessa två jämviktslägen är dels ett hypotetiskt läge utan skattereformerna, dels läget efter reformen, när alla beteendeförändringar som reformen förväntas ge upphov till har fått fullt genomslag.

Enligt Finansdepartementets beräkningar förväntas det totala antalet arbetade timmar öka med 2,3 procent, vilket motsvarar 97 200 helårsarbetskrafter.⁸⁸ Av ökningen i antalet arbetade timmar kan 77 procent förklaras av att fler personer väljer att gå från att inte arbeta till arbete efter reformen, det vill säga en effekt längs den extensiva marginalen. Enligt Finansdepartementets beräkningar kan merparten av ökningen i antalet arbetade timmar tillskrivas de personer som har lägst inkomster. Analysen visar också att effekten är större för kvinnor än för män.

⁸⁵ Finansdepartementets beräkningar sammanfattas tillsammans med Riksrevisionens beräkningar i tabell 4.

⁸⁶ Se Finansdepartementet (2009a).

⁸⁷ Analysen har enbart fokus på de långsiktiga effekterna av reformerna, varför anpassningen (de kortsiktiga effekterna) inte finns med i analysen.

⁸⁸ Denna siffra är beräknad genom att dividera den totala ökningen i antal arbetade timmar med en genomsnittlig årsarbetstid på 1 800 timmar.

Pensionärer, studenter och föräldralediga är inte inkluderade i Finansdepartementets beräkningar. Detta innebär att beräkningarna inte tar hänsyn till eventuella dynamiska effekter för dessa grupper. Som en följd av detta menar Finansdepartementet att de positiva effekterna på arbetskraftsutbudet sannolikt är underskattade. Orsaken är att det bland föräldralediga och studenter finns en relativt stor andel personer med låga inkomster vilka enligt simuleringarna har den största potentiella beteendeförändringen. Finansdepartementet gör avslutningsvis bedömningen att de simulerade reformeffekterna kvalitativt sett ligger i linje med vad man bör förvänta sig utifrån kunskapsläget i den empiriska forskningslitteraturen.⁸⁹

I budgetpropositionen för 2009 gör regeringen mot bakgrund av ovan nämnda beräkningar bedömningen att jobbskatteavdragets tre första steg (inklusive höjd skiktgräns för uttag av statlig inkomstskatt) förväntas öka antalet arbetade timmar med 2,4 procent. Sysselsättningen beräknas öka med 1,6 procent, vilket motsvarar 70 000 sysselsatta personer. I propositionen för det tredje steget (samt höjningen av skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt) anges att den förväntade effekten på antal arbetade timmar är 0,5 procent.

I budgetpropositionen för 2010 aviserades jobbskatteavdragets fjärde steg. I propositionen redovisar regeringen bedömningar av jobbskatteavdragets totala långsiktiga effekter. Regeringen anger att sysselsättningen förväntas öka med närmare 80 000 personer till följd av reformerna. I propositionen som föreslår ett fjärde steg anges att detta steg på lång sikt beräknas öka antalet arbetade timmar med 0,3 procent, vilket motsvarar cirka 12 000 årsarbetskrafter.⁹⁰

6.3.2 Riksrevisionens beräkningar

Riksrevisionen har i samarbete med SCB låtit genomföra egna simuleringar av jobbskatteavdraget och dess förväntade effekter på arbetsutbudet.

Till skillnad från Finansdepartementets analys har Riksrevisionen simulerat reformen stegvis, det vill säga utvärderat de förväntade effekterna för varje steg i jobbskatteavdraget separat. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta sätt att analysera reformen mer realistiskt då det ger en mer rättvisande bild av reformimplementeringen. Till skillnad från Finansdepartementet har simuleringarna genomförts med data från 2007. En ytterligare väsentlig skillnad mellan Riksrevisionens och Finansdepartementets beräkningar är att Riksrevisionens beräkningar

⁸⁹ Den externa opponenter delade denna uppfattning, se kapitel 5.

⁹⁰ Prop. 2009/10:42.

separerar effekterna av jobbskatteavdraget från effekterna av höjningen av skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt. I övrigt har Riksrevisionen använt samma modell och beräkningssätt som Finansdepartementet. Riksrevisionen har dock inte granskat de statistiska modeller som simuleringarna använder sig av.

Resultaten från Riksrevisionens simuleringar av reformeffekter redovisas i tabell 4 nedan.

Tabell 4. Förväntade effekter på antalet arbetade timmar och antal fler personer i arbete av jobbskatteavdragets olika steg

Reformsteg	1	2	3	4	1, 2 & 3	Hela reformen
Arbetade timmar						
Riksrevisionen	1,5	0,4	0,4	0,3	2,2	2,6
Finansdepartementet	–	–	0,5	0,3	2,3	–
Fler personer i arbete						
Riksrevisionen	53 299	13 456	11 305	10 062	78 060	88 122
Finansdepartementet	–	–	–	–	81 583	–

Anmärkning: Regeringens beräkningar inkluderar även effekterna från höjningen av skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Budgetomslutningen för jobbskatteavdragets första steg var cirka 40 miljarder kronor. Motsvarande omslutning för det andra, tredje och fjärde steget var ungefär 10 miljarder kronor för respektive steg. Vid summering av reformeffekter har antalet arbetade timmar innan reformens första steg använts som bas. Denna bas har satts i relation till de ytterligare arbetade timmar som reformen förväntas generera för respektive steg.

Som framgår av tabell 4 ovan visar Riksrevisionens beräkningar på liknande resultat som Finansdepartementets beräkningar. Jobbskatteavdraget förväntas på lång sikt leda till en ökning av antalet arbetade timmar med cirka 2,2 procent för de första tre stegen. Det fjärde steget i reformen förväntas leda till en ytterligare ökning av antalet arbetade timmar med 0,3 procent. Totalt kan reformen förväntas öka antalet arbetade timmar med 2,6 procent. Av Riksrevisionens beräkningar framgår att den största effekten kan förväntas av reformens första steg som, sett till budgetomslutningen, var det absolut största. Nära 60 procent av den totala reformeffekten förväntas uppnås till följd av detta steg.⁹¹ De två steg som följt därefter har varit ungefär lika stora och den förväntade effekten av dessa steg är ungefär lika stor. För det fjärde steget förväntas dock en något mindre effekt.

För att undersöka hur känsliga beräkningarna är för valet av datamängd har Riksrevisionen replikerat Finansdepartementets beräkningar av jobbskatteavdragets tre första steg. Riksrevisionen har i simuleringarna använt data från 2007 och Finansdepartementet har i sina simuleringar

⁹¹ Denna siffra har erhållits genom att dividera effekten från det första steget, 1,5 procent, med den totala effekten, 2,6 procent.

använt data från 2004.⁹² Utfallet från denna jämförelse visar att den förväntade reformeffekten varierar beroende på val av datamängd. Kvalitativt sätt ger dock denna jämförelse en liknande effekt. Riksrevisionens beräkningar för de tre stegen visar på en förväntad effekt på antalet arbetade timmar som uppgår till 1,9 procent. Finansdepartementets beräkningar för de tre första stegen visar på en effekt som uppgår till 2,3 procent. Förutom att olika datamängder har använts kan en viss del av skillnaden förklaras av att Riksrevisionens beräkningar inte inkluderar sänkningen av statlig inkomstskatt.

Fler i arbetskraften

Som framgår av tabell 4 kan reformen, enligt Riksrevisionens beräkningar, förväntas leda till att cirka 88 000 fler personer kommer i arbete, det vill säga att personer går från heltidsfrånvaro till åtminstone deltidsnärvaro. Av den totala ökningen i antalet arbetade timmar så står denna grupp för ungefär 83 procent.

När det andra, tredje och fjärde steget, som har ungefär samma budgetomslutning, jämförs så förväntas allt färre personer övergå till arbete för varje reformsteg.⁹³ Enligt Riksrevisionens beräkningar förväntas 13 456 personer övergå i arbete till följd av det andra steget, 11 305 till följd av det tredje och 10 062 till följd av det fjärde steget. Detta ska dock inte tolkas som en avtagande reformeffekt eftersom detta mått endast belyser effekten längs den extensiva marginalen.

Avtagande reformeffekter?

För att undersöka om reformen har en avtagande eller konstant avkastning per satsad skattekrona görs i tabell 5 en summarisk bedömning av detta. Bedömningen görs genom att relatera de olika stegens budgetomslutning till de förväntade effekterna på arbetad tid.⁹⁴

Tabell 5. Budgetkostnad per skapad arbetad timme.

Reformsteg	1	2	3	4	1, 2 & 3	Hela reformen
Kostnad i kronor per arbetad timme	359,7	358,0	324,0	375,8	349,3	352,8

⁹² I Riksrevisionens beräkningar ingår inte sänkningen av skiktgränsen från uttag av statlig inkomstskatt.

⁹³ Detta har även många remissinstanser framfört, se avsnitt 6.1.

⁹⁴ Dessa beräkningar bör tolkas med försiktighet då utformningen av reformens olika steg har varit något olika och haft olika tyngdpunkt. Beräkningarna kan dock ge en uppfattning om eventuell avtagande avkastning. Liknande beräkningar finns utförda i bland annat Finanspolitiska rådet (2008).

När jobbskatteavdragets olika steg ställs i relation till stegens budgetomslutning visar Riksrevisionens beräkningar att kostnaden per skapad arbetad timme inte skiljer sig särskilt mycket åt mellan reformens olika steg. För det fjärde steget kan dock en något större budgetkostnad per skapad arbetad timme konstateras. Samtidigt visar Riksrevisionens beräkningar att kostnaden per skapad arbetad timme är lägre för det tredje steget än för de två första stegen, något som kan tala mot hypotesen om avtagande reformavkastning. Skillnaderna kan tyckas vara små i absoluta termer men är desto större i relativa termer. Skillnaden i reformeffekt per satsad krona mellan exempelvis tredje och fjärde steget är ungefär 16 procent. Om samma jämförelse görs med genomsnittet för de tre första stegen är kostnaden per skapad arbetad timme 8 procent högre för det fjärde steget. Det är dock viktigt att poängtera att detta enbart beaktar det statistiska skattebortfallet. Reformen kan till viss del förväntas vara självfinansierad. Självfinansieringsgraden anger hur stor andel av en reform som finansieras via förväntade dynamiska effekter.⁹⁵ Regeringen anger att självfinansieringsgraden för de tre första stegen förväntas vara mellan 40 och 50 procent. Det fjärde steget förväntas ha en självfinansieringsgrad på ungefär 30 procent.

6.3.3 Förväntade effekter för olika grupper

Regeringen menar att jobbskatteavdraget kan förväntas ha en större effekt för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.⁹⁶ För att undersöka detta har Riksrevisionen utfört beräkningar för bland annat ungdomar, äldre och utrikes födda.

Resultaten från Riksrevisionens beräkningar visar att jobbskatteavdraget kan förväntas ge en större effekt på arbetsutbudet för grupper som idag har ett lägre arbetskraftsutbud än befolkningen som helhet. I tabell 6 nedan redovisas resultaten för grupperna: unga (20–24 år), äldre (55–64 år) samt personer födda utomlands.

⁹⁵ De dynamiska effekterna till följd av jobbskatteavdraget uppstår främst genom att fler arbetar vilket leder till högre skatteintäkter.

⁹⁶ Prop. 2008/09:1.

Tabell 6. Förväntade effekter på antalet arbetade timmar av jobbskatteavdragets olika steg, redovisat för olika grupper

Reformsteg	1	2	3	4	1, 2 & 3	Hela reformen
Population						
Hela befolkningen	1,5	0,4	0,4	0,3	2,2	2,6
20–24 år	1,6	0,7	0,5	0,3	3,2	3,5
55–64 år	1,9	0,5	0,5	0,3	3,0	3,3
Norden utom Sverige	2,5	0,5	–0,1	0,3	3,0	3,2
EU27 utom Norden	2,8	0,3	0,2	0,7	3,4	4,1
Världen utom EU27 och Norden	2,0	0,8	0,5	0,5	3,4	4,3

Anmärkning: Vid summering av reformeffekter har antalet arbetade timmar innan reformens första steg använts som bas. Denna bas har satts i relation till de ytterligare arbetade timmar som reformen förväntas generera för respektive steg.

Jobbskatteavdragets långsiktiga effekt på antalet arbetade timmar för gruppen ungdomar förväntas vara ungefär 3,5 procent. Detta ska jämföras med den förväntade effekten för hela befolkningen som uppgår till 2,6 procent.

För gruppen bestående av äldre personer beräknas effekten vara ungefär 3,3 procent. Vidare visar beräkningarna att den förväntade effekten för gruppen utrikes födda varierar mellan 3,2 och 4,3 procent, det vill säga en större effekt än den som kan förväntas för befolkningen i stort.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

Flera tidigare studier har gjort bedömningen att jobbskatteavdraget kan förväntas leda till ett ökat arbetsutbud. Vissa bedömare förmodar att jobbskatteavdragets tredje och fjärde steg har en mindre relativ effekt på arbetsutbudet.

Såväl regeringens som Riksrevisionens simuleringar av jobbskatteavdraget visar på positiva förväntade effekter på antalet arbetade timmar. Ökningen uppstår främst genom att fler går från heltidsfrånvaro på arbetsmarknaden till åtminstone deltidsarbete. De förväntade effekterna på arbetsutbudet är, enligt Riksrevisionens beräkningar, större för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden än för befolkningen som helhet.

7 Vikten av information vid (skatte)reformer

Syftet med jobbskatteavdraget är att öka incitamenten för att arbeta. För att en sådan reform ska få önskat genomslag är det viktigt att de individer som förväntas förändra sitt beteende förstår hur reformen är tänkt att fungera. Om allmänheten inte förstår hur jobbskatteavdraget förändrar den disponibla inkomsten vid ett förändrat arbetsutbud, är det heller inte rimligt att förvänta sig effekter av den storleken som simuleringarna av jobbskatteavdraget visar på.

7.1 Vad säger forskningen?

Ett centralt antagande inom forskningslitteraturen kring skattereformer och deras effekter på arbetskraftsutbudet är att individer har fullständig information om reformerna samt hur dessa är tänkta att påverka individers val av arbetsutbud. Vidare är det standard inom forskningen på området att anta att individerna fattar rationella beslut.⁹⁷ Ny empirisk forskning har dock visat att dessa antaganden inte alltid är uppfyllda och att information om en reform kan vara av stor vikt för genomslaget.⁹⁸

Saez (2009) studerar vikten av information vid en pensionsreform som är avsedd att förändra individers beteende i samband med pensionssparande. Studien har använt sig av ett randomiserat experiment, och resultaten visar att informationsspridning är viktig även när underliggande ekonomiska incitament hålls konstanta. Studien visar också på viktiga interaktionseffekter mellan incitament och information. Dessa instrument har visat sig kunna förstärka varandra. Att tillhandahålla det ena utan det andra kan vara ineffektivt, även i en situation där var och en av dessa är effektiva.

I en annan studie av Chetty, Looney och Kroft (2008) undersöks empiriskt effekten av att tydliggöra en varas fullständiga pris⁹⁹ när den säljs i butik. I USA, där undersökningen är utförd, synliggörs inte alltid en varas

⁹⁷ Med rationella beslut menas i detta sammanhang att individerna optimerar sitt val av arbetstid givet disponibel inkomst och preferenser.

⁹⁸ Se till exempel Chetty (2009) och Congdon et al. (2009) för en genomgång av denna forskningslitteratur.

⁹⁹ Med fullständigt pris menas priset inklusive skatt/moms.

pris inklusive skatt. Studien visar att åskådliggörandet av en varas fullständiga pris har tydlig påverkan på efterfrågan. Detta tyder enligt forskarna på att tydlig information är en viktig faktor för vilka beteendeförändringar som kan förväntas vid en förändring av varubeskattningen. Att individer gör systematiska optimeringsfel även vid en relativt enkel varubeskattning pekar på att reformer av mer komplexa skattesystem såsom inkomstbeskattningen kan generera olika beteendeförändringar jämfört med vad som förväntas från standardmodeller på området.

Undersökningar i USA visar vidare att få förstår konstruktionen och den incitamentsstruktur som den amerikanska versionen av jobbskatteavdraget EITC ger upphov till.¹⁰⁰ Reformens huvudsakliga mål är att öka arbetskraftsutbudet och inkomsterna för hushåll med låga arbetsinkomster. EITC är det största transfereringsprogrammet för individer med låga arbetsinkomster i USA, och till skillnad från jobbskatteavdraget måste de personer som vill ta del av avdraget ansöka om detta.¹⁰¹ Eftersom återbetalningen sker flera månader efter det att beslutet om arbetsutbud är taget, får individer inom EITC-systemet lite återkoppling på hur deras beteende påverkar storleken på skattereduktionen. Avsaknaden av tydlig information om konstruktionen av EITC kan förklara varför reformen har visat sig ha små effekter längs den intensiva marginalen, till skillnad från den extensiva marginalen.¹⁰²

I en studie av Chetty och Saez (2009) undersöks vilken effekt information om EITC¹⁰³ har på arbetsutbudet längs den intensiva marginalen. För att undersöka detta har forskarna genomfört ett randomiserat experiment. Experimentet gick till så att en grupp individer tillhandhålls lättillgänglig information om EITC och hur reformen påverkar individens arbetsinkomst genom valet av arbetsutbud. Denna så kallade experimentgrupp jämfördes sedan med en annan grupp (så kallad kontrollgrupp) som inte fick tillgång till denna extra information.

Resultaten visar att informationsinsatsen påverkade individers beteende när det gäller valet av arbetsutbud. Experimentgruppen ökade antalet arbetade timmar. Resultaten visar även att gruppen som erhöll den utökade informationen uppvisade högre skattereduktion efter att de mottagit informationen och att sannolikheten att vara låginkomsttagare var lägre än för kontrollgruppen. Forskarna drar därför slutsatsen att en skattereforms genomslag beror på hur väl informerade individer är när det gäller reformen

¹⁰⁰ Se exempelvis Liebman (1998) samt Romich och Weisner (2000).

¹⁰¹ En annan avgörande skillnad mellan det amerikanska systemet och det svenska är att EITC fasas ut vid stigande arbetsinkomster.

¹⁰² Hotz och Scholz (2003).

¹⁰³ EITC är en förkortning för Earned Income Tax Credit.

och dess konstruktion. Studien stöder alltså hypotesen att brist på information om en reform kan förta den maximala reformeffekten.

Information om och presentation av en reform kan alltså ge effekter på individers val och därigenom påverka effektiviteten för policyinterventioner. Chetty och Saez konstaterar vidare att många av dessa informations- och presentationsvariabler kan förändras till en förhållandevis låg kostnad, vilket gör detta till ett kraftfullt verktyg för politiker och beslutsfattare.¹⁰⁴

Slutsatsen från dessa studier är att information om regler och funktionssätt kring program och reformer är en viktig bestämningsfaktor för storleken på reformeffekterna. Det kan därför konstateras att denna typ av informationsvariabler bör inkluderas vid empiriska utvärderingar av olika typer av program.

7.2 Erfarenheter från tidigare svenska skattereformer

Det finns ännu inga svenska empiriska studier som undersöker vikten av information vid skattereformer som är tänkta att påverka individers beteende. Däremot visade Klevmarken et al. (1995) att antagandet om att individer känner till sina disponibla inkomster och marginalskatter kan ifrågasättas. Efter den svenska skattereformen under tidigt 1990-tal genomfördes en enkätundersökning med syfte att undersöka hur väl allmänheten kände till det nya skattesystemet. Undersökningen visade att flertalet inte kände till vilken marginalskatt som ytterligare arbetsinkomster skulle ge upphov till. En generell slutsats från undersökningen är att en betydande andel av de tillfrågade inte hade en god kunskap om 1992 års skattesystem.

I samband med en annan utvärdering av samma skattereform pekade Halleröd (1993) på vad som krävs för att en reform ska få önskat genomslag. Halleröd menar att "för att målet skall nås krävs en utbredd uppfattning att reformen verkligen har förändrat spelreglerna och att den har betydelse för enskilda individers beteende."¹⁰⁵

Även Finanspolitiska rådet påpekar detta. Rådet skriver i sin huvudrapport från 2008 att "en förutsättning för att jobbskatteavdraget ska få önskad effekt är att det framstår som klart för den enskilda individen att avkastningen på arbete har ökat. Vi är kritiska till att den nuvarande utformningen av jobbskatteavdraget är så komplicerad. Det gör det svårt för den enskilda individen att förutse hur stort avdraget blir."¹⁰⁶

¹⁰⁴ Kostnaden för informationsinsatsen i studien uppgick endast till cirka 35 kronor per individ. Effekten av denna insats genererar i studien samma effekt på arbetsutbudet längs den intensiva marginalen som en ökning av EITC programmet med 33 procent. En sådan ökning skulle dock kosta 5 600 kronor per avdragsberättigad sökande.

¹⁰⁵ Halleröd (1993), s. 353.

¹⁰⁶ Finanspolitiska rådet (2008), s. 24.

Globaliseringsrådet lät under slutet av 2008 SIFO genomföra en undersökning om allmänhetens inställning och kunskap om det svenska skattesystemet. Cirka 1 000 slumpvis utvalda anställda personer och egna företagare intervjuades i undersökningen. Resultaten visade att endast 52 procent kände till att regeringen infört ett jobbskatteavdrag. Något fler män än kvinnor sade sig känna till jobbskatteavdraget. Bland yngre var kännedomen om reformen lägre än bland äldre. Av de intervjuade hävdade dessutom 95 procent att reformen inte påverkat hur mycket de arbetar. Ungefär 2 procent av de tillfrågade sade sig ha ökat sin arbetstid till följd av reformen.

7.3 Kritik av jobbskatteavdragets konstruktion

Det har i olika sammanhang framförts kritik mot utformningen av jobbskatteavdraget. Bland annat har SNS konjunkturråd framfört det som problematiskt att det är svårt att på ett enkelt och lättförståeligt sätt beräkna hur stort avdraget blir för en enskild individ.¹⁰⁷ Konjunkturrådet menar att eftersom avdraget är tänkt att påverka individers val av arbetsutbud är det viktigt att det finns användarvänlig information där konsekvensberäkningar av förändringarna kan göras. På så sätt kan största möjliga effekt av förändringen i skattesystemet erhållas.¹⁰⁸

Ett sätt som föreslagits för att förenkla systemet är att inte koppla uträkningen av skattereduktionen till grundavdraget och skattesatsen för kommunal inkomstskatt. Regeringen menar dock att detta skulle innebära skattehöjningar för många skattskyldiga.¹⁰⁹

I Finanspolitiska rådets rapport för 2008 har det, som nämnts ovan, framförts att avdraget troligtvis skulle kunna få större genomslag om konstruktionen vore enklare. Rådet påpekar dessutom att jobbskatteavdragets konstruktion bryter mot grundpelaren i 1990/91 års skattereform i och med att systemet tillför fler trappsteg i skatteskalen.

SACO (2008) har riktat kritik mot jobbskatteavdragets konstruktion gällande kopplingen till grundavdraget. Jobbskatteavdraget avser endast arbetsinkomster, men eftersom jobbskatteavdraget beräknas utifrån skillnaden mellan ett framräknat belopp och grundavdraget påverkar grundavdragets storlek även storleken på jobbskatteavdraget. När storleken på grundavdraget beräknas beaktas även andra inkomster än arbetsinkomster. Hur den sammanlagda inkomsten är fördelad på olika

¹⁰⁷ Lundgren et al. (2008).

¹⁰⁸ Regeringen erbjuder numera möjligheten att räkna ut storleken för en individs jobbskatteavdrag via Finansdepartementets hemsida.

¹⁰⁹ Prop. 2007/08:22.

inkomsttyper har ingen betydelse för grundavdragets storlek. SACO menar att detta sätt att beräkna jobbskatteavdraget förtar en del av avdragets uttalade koppling till arbete.¹¹⁰

Även Lodin (2008) kritiserar jobbskatteavdragets koppling till grundavdraget. Lodin pekar på att denna koppling i praktiken gör det omöjligt att före beskattningsårets utgång avgöra storleken på jobbskatteavdraget. Lodin menar att det är nödvändigt att individen lätt ska kunna räkna ut och se skattereduktionens storlek och därmed i praktiken få en ständig påminnelse om hur mycket avdraget ökar vid ytterligare arbetsinkomster för att incitamenten till arbete ska fungera på ett effektivt sätt.

Globaliseringsrådet (2008) pekar på att ett komplicerat svåröverskådligt skattesystem kan komma att påverka effekten av olika skattereformer såsom jobbskatteavdraget. Vidare pekas på vikten av likformighet, transparens och legitimitet när det gäller det svenska skattesystemet.

7.4 Information till allmänheten om jobbskatteavdraget

Det första steget av jobbskatteavdraget presenterades och gjordes känt för allmänheten genom regeringens valmanifest¹¹¹ och föreslogs sedan i budgetpropositionen för 2007. De efterföljande stegen av jobbskatteavdraget har regeringen, efter att först ha aviserat dessa i budgetpropositionerna för 2008, 2009 och 2010, föreslagit i särskilda propositioner. Denna presentation har även kompletterats med pressmeddelanden i samband med att regeringen lämnat de ovan nämnda propositionerna.¹¹²

Vidare har regeringen från och med jobbskatteavdragets första steg upprättat en webbsida med samlad information om jobbskatteavdraget. Sidan innehåller förklaringar av avdraget och exempel på vad avdraget uppgår till vid olika inkomster. Denna webbsida har uppdaterats till följd av att ytterligare steg i jobbskatteavdraget föreslagits. På webbsidan har regeringen också lagt ut sina propositioner.

Enligt företrädare för Regeringskansliet ingår det i Skatteverkets generella uppdrag att informera allmänheten om nya skatteregler efter att riksdagen har beslutat om dessa.¹¹³ Detta har enligt Skatteverket skett

¹¹⁰ Vidare konstaterar SACO att sjuklön ingår i underlaget för jobbskatteavdraget. SACO anser att även detta till viss del förtar jobbskatteavdragets koppling till arbete, men att det troligtvis är en välavvägd lösning eftersom det skulle bli alltför administrativt kostsamt för arbetsgivare att särskilja dessa olika typer av inkomster.

¹¹¹ Allians för Sverige (2006).

¹¹² Därutöver har information om jobbskatteavdragets första steg skett i en artikel i Göteborgs-Posten den 25 januari 2007. Jobbskatteavdragets tredje steg har också informerats genom en artikel i Dagens Nyheter den 16 september 2008.

¹¹³ I regleringsbrevet till Skatteverket anges att "Information och service inom Skatteverkets område ska vara behovsanpassad och lättillgänglig" samt att "Skatteverket ska beskriva de insatser som har genomförts för att göra information och service mer behovsanpassad och lättillgänglig".

genom att myndigheten på sin hemsida lagt upp information som förklarar vad avdraget innebär samt exempel på vad avdraget uppgår till vid olika inkomster. Vidare har myndigheten informerat om jobbskatteavdraget i broschyren *Dags att deklarerat* åren 2008 och 2009. På Skatteverkets hemsida kan man också räkna ut jobbskatteavdraget i skatteuträkningsprogrammet. Skatteverket har inte skickat ut något särskilt pressmeddelande om avdraget eftersom regeringen redan gjort detta. Avdraget har dock tagits upp på presseminarier inför deklarationen som hålls i mars/april varje år. Generellt fokuserar Skatteverket sina informationsinsatser på sådana skatteförändringar som skattebetalarna själva aktivt måste ansöka om, till exempel ROT-avdraget.

7.5 Känner allmänheten till jobbskatteavdraget?

För att närmare undersöka kännedomen om jobbskatteavdraget har Riksrevisionen låtit Statistiska centralbyrån (SCB) lägga till tre frågor rörande jobbskatteavdraget till Arbetskraftsundersökningen (AKU) som genomfördes under oktober och november 2009. Riksrevisionen har även genomfört en enkätundersökning med samma syfte. Resultaten från dessa undersökningar redovisas nedan.

7.5.1 Resultat från tilläggsfrågor i Arbetskraftsundersökningen

För att undersöka allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget har Riksrevisionen utökat SCB:s ordinarie AKU med tre frågor om jobbskatteavdraget.¹¹⁴ AKU genomförs månadsvis via telefonintervjuer och urvalet består av personer i åldern 15–74 år. Totalt 14 954 personer har svarat på Riksrevisionens tilläggsfrågor.

Resultatet från Riksrevisionens tilläggsfrågor visar att kännedomen om jobbskatteavdraget är låg. Drygt 40 procent av dem som svarat känner till jobbskatteavdraget. Av de som känner till jobbskatteavdraget är det cirka en fjärdedel som säger sig känna till jobbskatteavdraget väl.¹¹⁵

För att vidare undersöka kännedomen om jobbskatteavdraget har resultaten från tilläggsfrågorna till AKU analyserats för en rad undergrupper. Resultaten från dessa beräkningar presenteras i tabell 7.

¹¹⁴ Mer detaljerad information om frågornas exakta formulering samt om undersökningens urval finns i bilaga 1.

¹¹⁵ Denna grupp utgör ungefär 11 procent av alla svarande.

Tabell 7. Allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget baserat på AKU

	Andel som känner till jobbskatteavdraget		Andel som känner till jobbskatteavdraget väl (delmängd av föregående kolumn)	
	Procent ja	+/-	Procent ja	+/-
Totalt	40,4	1,4	11,1	1,3
Sysselsatta	44,7	1,5	12,3	1,6
Arbetslösa	26,3	4,2	5,2	2,2
Ej i arbetskraften	29,3	3,7	8,5	2,9
Unga, 20–24 år	16,0	2,0	2,0	0,8
Utrikes födda	31,7	3,5	7,0	1,7

Anmärkning: +/- i tabellen markerar bredden på ett 95-procentigt konfidensintervall kring andelsskattningen.

För grupperna med svag ställning på arbetsmarknaden visar resultaten från AKU att kännedomen i dessa grupper är lägre än för genomsnittet. Bland gruppen arbetslösa känner cirka 26 procent till jobbskatteavdraget och bland de som befinner sig utanför arbetskraften är kännedomen något högre, drygt 29 procent. För gruppen ungdomar i åldern 20–24 år har endast 16 procent kännedom om jobbskatteavdraget och i gruppen utrikes födda är det knappt 32 procent som känner till reformen. Sammantaget visar resultaten att kännedomen om jobbskatteavdraget är lägre i de grupper där simuleringarna visar att den största effekten av jobbskatteavdraget kan förväntas.

Vid en uppdelning av svaren för olika inkomstgrupper visar resultaten från AKU att det är dem med högst inkomster som har den högsta kännedomen om reformen. Knappt 18 procent av dem med lägst inkomster känner till jobbskatteavdraget.¹¹⁶

AKU visar att fler män (45 procent) än kvinnor (36 procent) känner till jobbskatteavdraget. Det finns även en skillnad i kännedom om jobbskatteavdraget som varierar med avseende på utbildningsnivå. Ungefär 50 procent av dem med postgymnasial utbildning känner till jobbskatteavdraget, medan 36 procent av dem med högst gymnasieutbildning känner till avdraget.

Bland dem som svarat att de känner till jobbskatteavdraget har en följdfråga ställts om avdraget har påverkat deras arbetsutbud. Resultaten visar att knappt 2 procent säger sig arbeta mer till följd av jobbskatteavdraget medan ungefär 0,6 procent säger sig arbeta mindre. Ungefär 97 procent anger att de inte förändrat sitt arbetsutbud till följd av reformen. Dessa resultat ligger väl i linje med tidigare undersökningar.¹¹⁷

¹¹⁶ Dessa personer tjänade 97 000 kr eller lägre under 2007. Detta motsvarade den 20:e percentilen i inkomstfördelningen 2007.

¹¹⁷ Det är i sammanhanget viktigt att notera att beteendet även kan ha förändrats bland de personer som inte säger sig känna till jobbskatteavdraget.

7.5.2 Riksrevisionens enkätundersökning om jobbskatteavdraget

Riksrevisionen har som komplement till ovanstående undersökning genomfört en postenkät.¹¹⁸ I enkäten som genomförts i samarbete med SCB har Riksrevisionen ställt fler och mer detaljerade frågor om hur väl allmänheten känner till jobbskatteavdraget, hur de upplevt informationen om reformen och om avdraget påverkat deras arbetsutbud.

Urvalet omfattar 3 976 personer och är hämtat från SCB:s Register över totalbefolkningen (RTB). Enkäten har skickats ut per post och riktade sig till personer i åldern 20–69 år. Svarsfrekvensen blev, efter att två påminnelser skickats ut, 40,2 procent.¹¹⁹ Den låga svarsfrekvensen gör att resultaten bör tolkas med viss försiktighet. Resultaten ligger dock väl i linje med svaren från AKU. Den låga svarsfrekvensen i enkätundersökningen bör av detta skäl inte utgöra något problem för de slutsatser som dras.

Ett första resultat från enkäten visar att ungefär var tredje person som arbetar inte känner till att deras nivå på inkomstskatten förändrats sedan 2007. Detta är ett resultat som ligger i linje med vad som framkom efter den stora skattereformen i början av 1990-talet.¹²⁰

Enkätundersökningen visar att ungefär 57 procent av dem som svarat har hört talas om jobbskatteavdraget. Endast 50 procent har dock både hört talas om reformen och känner till att avdraget endast gäller för arbetsinkomster.¹²¹ Av tabell 8 framgår att kännedomen om reformen är något lägre för dem som inte är anställda eller egenföretagare, alltså den grupp för vilken reformeffekten förväntas vara störst. Knappt hälften av dem som inte förvärsarbetar har hört talas om reformen.¹²²

¹¹⁸ För mer information om enkätens utformning, svarsfrekvens och analys av svaren se bilaga 2.

¹¹⁹ Den designvägda svarsandelen, vilken tar hänsyn till att olika personer haft olika stor sannolikhet att komma med i urvalet, är 51,8 procent. Denna svarsandel kan ses som en skattning av den svarsandel som en totalundersökning skulle ha resulterat i.

¹²⁰ Se Klevmarken et al. (1995).

¹²¹ Den något högre kännedomen om jobbskatteavdraget i Riksrevisionens egen enkätundersökning kan möjligtvis förklaras av att många som inte känner till jobbskatteavdraget valde att inte svara på enkäten.

¹²² Skillnaden i svarsandelar mellan dessa grupper är statistiskt signifikant.

Tabell 8. Allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget baserat på Riksrevisionens enkätundersökning

	Andel som har hört talas om jobbskatteavdraget		Andel som har hört talas om jobbskatteavdraget och känner till att det endast gäller arbetsinkomster	
	Procent ja	+/-	Procent ja	+/-
Totalt	56,7	3,4	50,2	3,4
Anställda och egenföretagare	60,2	4,3	52,3	4,4
Ej förvärvsarbetande	49,8	5,5	46,1	5,6
Unga, 20–24 år	26,0	4,4	18,9	3,5
Utrikes födda	45,6	4,8	39,0	4,7

Anmärkning: +/- i tabellen markerar bredden på ett 95-procentigt konfidensintervall kring andelsskattningen. I gruppen ej anställda ingår arbetssökande, sjukskrivna, studenter, ålderspensionärer och övriga.

Vid uppdelning i olika undergrupper med avseende på inkomst, utbildning, kön, födelseland och ålder visar Riksrevisionens enkätundersökning på samma mönster som i AKU.

De som känner till jobbskatteavdraget säger sig i huvudsak fått information om avdraget via massmedierna (86 procent). Endast drygt 6 procent har fått informationen via Skatteverket. Ungefär lika många uppger att de fått informationen via vänner eller bekanta.

Av dem som är anställda eller egenföretagare och har hört talas om reformen uppger 97 procent att de inte förändrat sitt arbetsutbud till följd av reformen. Ungefär 2 procent uppger att de ökat sitt arbetsutbud och ungefär 1 procent anger att de minskat sitt arbetsutbud.¹²³ Av dem som inte arbetar¹²⁴ och har hört talas om reformen uppger ungefär 9 procent att deras inställning till förvärvsarbete är mer positiv idag på grund av reformen.¹²⁵

Av dem som är anställda eller egenföretagare och inte har hört talas om reformen uppger cirka 8 procent att de skulle ha velat öka sitt arbetsutbud om de haft information om reformen. Ungefär lika många uppger att de skulle ha velat minska sitt arbetsutbud. I gruppen som inte arbetar och ej heller har hört talas om jobbskatteavdraget uppger ungefär 15 procent att de skulle vara mer positiva till förvärvsarbete om de fått information om jobbskatteavdraget.

¹²³ Samma svarsfördelning gäller för frågan om hushållet förändrat sitt arbetsutbud till följd av reformen. Detta gäller såväl dem som arbetar som dem som inte arbetar.

¹²⁴ Denna grupp inkluderar arbetssökande, sjukskrivna, studenter, ålderspensionärer och övriga.

¹²⁵ Dock uppger sig ungefär 19 procent vara mer negativa till förvärvsarbete efter reformen.

7.6 Sammanfattande iakttagelser

Ny forskning visar att information om en reform kan vara av stor vikt för genomslaget. Detta gäller särskilt reformer som syftar till att förändra individers beteende.

Viss kritik har riktats mot jobbskatteavdragets konstruktion och bristen på lättillgänglig information om hur avdraget påverkar individers disponibla inkomst vid val av arbetsutbud.

Sammantaget visar resultaten från tilläggsfrågorna i AKU samt från Riksrevisionens enkätundersökning på en låg kännedom bland allmänheten om jobbskatteavdraget. Särskilt låg är kännedomen i de grupper med svag ställning på arbetsmarknaden där den största effekten av jobbskatteavdraget kan förväntas enligt bland annat Riksrevisionens simuleringar. Dessa simuleringar vilar dock på antagandet att allmänheten har fullständig information om jobbskatteavdraget.

8 Slutsatser och rekommendationer

Ett ökat arbetskraftsutbud, en ökad sysselsättning och ett ökat antal arbetade timmar är, enligt regeringen, centralt både för att främja den ekonomiska tillväxten och för att möta den demografiska utmaningen. I syfte att få in fler personer på arbetsmarknaden och öka arbetskraftsutbudet har regeringen infört ett skatteavdrag på arbetsinkomster, det så kallade jobbskatteavdraget.

Syftet med denna granskning har varit att undersöka om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet. Ett ytterligare syfte med granskningen har varit att granska regeringens underlag för bedömningar av jobbskatteavdragets förväntade effekter på arbetsutbudet.

8.1 Redovisningen av reformeffekter har förbättrats

Riksrevisionen har granskat om regeringens beräkningsunderlag för jobbskatteavdraget är transparent. Riksrevisionen har även gjort en bedömning av kvaliteten på detta underlag.

Riksrevisionen gör bedömningen att transparensen och kvaliteten i regeringens redovisning av beräkningar har förbättrats. Riksrevisionen ser det som positivt att regeringen har övergått till egna mikrosimuleringar för att beräkna förväntade effekter till följd av jobbskatteavdraget, istället för att som tidigare applicera forskningsresultat på en genomsnittlig individ eller typhushåll. Den rapport som publicerades under våren 2009 och som beskriver arbetsutbudseffekterna av de dittills genomförda reformerna på inkomstskatteområdet innehåller detaljerade beskrivningar av beräkningar och antaganden. Vidare anser Riksrevisionen att den externa kvalitetssäkringen av denna rapport är ett positivt inslag.

I analysen av jobbskatteavdraget görs dock ett förenklat antagande om att de tre första reformstegen implementerades som en enda integrerad reform 2007. Detta leder till att det inte är möjligt att särskilja vilken förväntad effekt jobbskatteavdragets olika steg kan förväntas ge på arbetsutbudet. Riksrevisionen anser att det vore önskvärt att de förväntade effekterna av jobbskatteavdragets olika steg särredovisas, särskilt eftersom detta skulle kunna ge en indikation på eventuellt avtagande effekt för reformen. En sådan typ av redovisning har endast gjorts i propositionen för det fjärde steget och då enbart för detta steg. Det är också värt att notera att effekten från den höjda skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt

inte är separerad från de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget. Det är därmed inte möjligt att utifrån regeringens redovisning göra en bedömning av jobbskatteavdragets sammantagna effekt.

Riksrevisionen gör ändå bedömningen att regeringens redovisning av reformeffekter i den nya rapport som behandlar förändringarna på inkomstskatteområdet sedan 2007 kan anses leva upp till de krav på tydlig och transparent redovisning som OECD (2001) och IMF (2001) har ställt.

Det kvarstår dock fortfarande vissa brister när det gäller de propositioner som ligger till grund för riksdagens beslut. Propositionerna innehåller fortfarande inte jämförelser med tidigare egna bedömningar. Därmed saknas förklaringar till varför de redovisade bedömningarna av effekter förändras mellan olika propositioner. I budgetpropositionerna, där jobbskatteavdraget först aviserades, används även begreppen *sysselsatta*, *komma i arbete* samt *årsarbetskrafter* på ett otydligt sätt. Detta leder till att det blir svårt att tyda reformeffekterna. Tydliga definitioner av dessa begrepp skulle underlätta läsningen av propositionerna ytterligare.

8.2 En reform med potential att nå sitt syfte

För att bedöma om jobbskatteavdraget kan förväntas leda till ett ökat arbetsutbud har Riksrevisionen genomfört egna beräkningar av förväntade reformeffekter. Riksrevisionen har även granskat tillförlitligheten i regeringens beräkningar och analyserat förväntade effekter för vissa grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Riksrevisionen har dock inte granskat de statistiska modeller som simuleringarna använder sig av.

För att få en uppfattning om vilka långsiktiga effekter jobbskatteavdraget kan förväntas ge på arbetsutbudet, använder sig regeringen sedan budgetpropositionen för 2009 av en mikrosimuleringsmodell för att bedöma de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget.

Resultaten från Riksrevisionens beräkningar ligger i linje med dem som regeringen har presenterat. Mikrosimuleringarna visar att avdraget kan förväntas ha en positiv effekt på arbetsutbudet. Enligt Riksrevisionens beräkningar kan antalet arbetade timmar förväntas öka med 2,6 procent till följd av jobbskatteavdragets fyra steg. Det är värt att notera att de positiva effekterna förväntas uppstå framförallt genom att fler personer väljer att delta i arbetskraften. Effekten på antalet arbetade timmar för dem som redan arbetar är förhållandevis liten och i vissa fall även negativ. Vidare visar Riksrevisionens beräkningar att de förväntade effekterna för grupperna unga, äldre och utrikes födda är högre än för befolkningen som helhet.

En viss försiktighet bör dock iaktas när resultaten från såväl Riksrevisionens som regeringens mikrosimuleringar tolkas. Riksrevisionens analys visar att de förväntade effekterna av reformen varierar beroende

på val av datamängd. Dessutom har andra studier med liknande beräkningsmetod visat på lägre reformeffekter än de som Riksrevisionen och Finansdepartementet redovisar.

När jobbskatteavdragets olika steg ställs i relation till stegens budgetomslutning ger Riksrevisionens beräkningar vissa indikationer på att reformens olika steg inte förväntas ge lika stor relativ effekt. För det fjärde steget kan en något större budgetkostnad per skapad arbetad timme konstateras. Samtidigt visar samma beräkningar att kostnaden per skapad arbetad timme är lägre för det tredje steget än för de två första stegen, något som kan tala mot hypotesen om avtagande reformavkastning. Skillnaderna kan tyckas vara små i absoluta termer men är stora i relativa termer. En annan indikation på att reformeffekten kan vara avtagande är självfinansieringsgraden. Regeringen gör bedömningen att denna är lägre för jobbskatteavdragets fjärde steg än för de föregående stegen. Detta skulle kunna tolkas som att reformeffekten är något avtagande för det fjärde steget även om det är viktigt att poängtera att båda dessa bedömningar är mycket osäkra.

Sammantaget visar både Riksrevisionens och regeringens simuleringar att jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara effektiv, effektiv i den meningen att reformen har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetsutbudet. Reformen har också förutsättningar att vara särskilt effektiv för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

8.3 Dålig kännedom om reformen

Syftet med jobbskatteavdraget är att öka incitamenten för arbete och därigenom öka arbetsutbudet. För att reformen ska få önskat genomslag är det därför viktigt att de individer som förväntas ändra sitt beteende förstår hur avdraget fungerar. Om inte allmänheten förstår hur jobbskatteavdraget förändrar den disponibla inkomsten vid ett förändrat arbetsutbud, är det inte heller rimligt att förvänta sig ett maximalt genomslag från reformen. Ny forskning på området har visat att information vid reformimplementeringar kan spela en viktig roll för att påverka individers beteende. Vidare visar forskningen att individers beteende kan påverkas till en relativt låg kostnad med hjälp av förbättrad information. Riksrevisionen har därför undersökt allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget.

De tilläggsfrågor som Riksrevisionen kompletterat Arbetskraftsundersökningen (AKU) med visar att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg. Ungefär 40 procent säger sig känna till jobbskatteavdraget. Bland grupperna arbetslösa, ej i arbetskraften och personer som är utrikes födda känner ungefär 30 procent till

jobbskatteavdraget. Kännedomen är alltså lägst i de grupper som, enligt simuleringarna, kan förväntas ha den största beteendeförändringen till följd av jobbskatteavdraget.

Även Riksrevisionens enkätundersökning visar att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg. Endast hälften av dem som svarat på enkäten känner till jobbskatteavdraget. Särskilt låg är kännedomen bland de grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Knappt var femte person i åldern 20–24 känner till avdraget. Även inom gruppen utrikes födda är kännedomen lägre än för genomsnittet, endast cirka 40 procent känner till avdraget. Vidare pekar undersökningen på att 15 procent av dem som inte arbetar och inte heller känner till avdraget skulle vara mer benägna att arbeta om de hade känt till jobbskatteavdraget. Denna indikation stödjer hypotesen att information skulle kunna spela en roll för reformens genomslag.

8.4 Risk att jobbskatteavdraget inte får förväntad effekt

Såväl Riksrevisionens som regeringens mikrosimuleringar av jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbudet vilar på antagandet om att allmänheten har fullständig information. Med fullständig information avses i detta fall att individer förstår hur reformen påverkar deras disponibla inkomst vid olika val av arbetsutbud. Detta antagande kan ifrågasättas då Riksrevisionens undersökningar visar att allmänhetens kännedom om jobbskatteavdraget är låg. Riksrevisionen bedömer därför att det finns en risk att reformen inte når den potential som mikrosimuleringarna visar på.

Riksrevisionen anser att informationsåtgärder riktade till allmänheten skulle behöva vidtas för att säkerställa att reformen får så stort genomslag som möjligt. Dessa bör särskilt riktas mot de grupper som har den lägsta kännedomen om reformen och där den största potentialen till beteendeförändringar enligt mikrosimuleringarna finns. I samband med de ökade informationsinsatserna skulle Riksrevisionen se det som positivt med mer lättillgänglig information om hur individers disponibla inkomst förändras, till följd av jobbskattavdraget, vid olika val av arbetsutbud.

8.5 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- ge Skatteverket ett särskilt uppdrag att informera allmänheten om jobbskatteavdraget
- utveckla redovisningen och förtydliga definitionerna av begrepp som används i samband med redogörelsen av reformeffekter.

Referenser

Allians för Sverige (2006), Fler i arbete – mer att dela på, *Valmanifest 2006*.

Andersson L. och M. Hammarstedt (2008), Jobbskatteavdragets effekter på invandrarkvinnors arbetsutbud, *Ekonomisk debatt*, 36 (2).

Betänkande 2006/07:FiU1.

Betänkande 2007/08:AU6.

Betänkande 2007/08:SfU12.

Betänkande 2007/08:SkU11.

Betänkande 2008/09:AU10.

Betänkande 2008/09:SfU4.

Betänkande 2008/09:SkU12.

Björklund A., P-A. Edin, B. Holmlund och E. Wadensjö (2006), *Arbetsmarknaden*, Tredje reviderade upplagan, SNS Förlag.

Blundell R. (2006), Earned Income Tax Policies: Impact and Optimality, *Journal of Labour Economics*, 13 (4).

Blundell R. och H. Hoynes (2004), Has 'In-Work' Benefit Reform Helped the Labor Market?, i: *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms 1980–2000*, National Bureau of Economic Research.

Chetty R. (2009), *The Simple Economics of Salience and Taxation*, NBER working papers 15246, National Bureau of Economic Research.

Chetty R., A. Looney och K. Kroft (2008), *Salience and Taxation: Theory and Evidence*, NBER working papers 13330, National Bureau of Economic Research.

Chetty R. och E. Saez (2009), *Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients*, NBER Working Papers 14836, National Bureau of Economic Research.

Congdon W., J. Kling och S. Mullainathan (2009), *Behavioral Economics and Tax Policy*, NBER Working Paper 15328, National Bureau of Economic Research.

Dagens Nyheter (2008), Vår nya skattereform ger alla mer i plånboken, 2008-09-16.

Departementsskrivelse 2008:36, *Fler i arbete: Grunden för framtidens välfärd*.

Ericson P. och L. Flood (2009), *En optimal Svensk inkomstbeskattning*, Expertrapport till Svenskt Näringslivs skattekommission.

Ericson P., L. Flood och R. Wahlberg (2009), *SWETaxben: A Swedish Tax/benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform*, Working papers in economics no. 346, Handelshögskolan, Göteborgs Universitet.

Finansdepartementet (2009a), *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009*, Rapport från ekonomiska avdelningen 2009:1, Regeringskansliet.

Finansdepartementet (2009b), *Beräkningskonventioner 2010*, Rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.

Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2008.

Finanspolitiska rådet (2009a), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2009.

Finanspolitiska rådet (2009b), *Kommentarer till Budgetpropositionen för 2010*.

Forslund A. (2008), *Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt*, Studier i finanspolitik, 2008/4.

Globaliseringsrådet (2008), *Opinionsundersökning om skatter*, Arbetspapper.

Göteborgs-Posten (2007), *Anders Borg: Idag får miljoner svenskar mer i sina lönekuvert*, 2007-01-25.

Halleröd B. (1993), "Dynamiska effekter" – har 1991 års skattereform påverkat arbetskraftsutbudet?, *Ekonomisk debatt*, 21(4).

Hotz J. och J. Scholz (2003), The Earned Income Tax Credit, i: *Means-Tested Transfer Programs in the U.S.*, R. Moffitt (red.), University of Chicago Press, Chicago.

IMF (2001), *Manual on Fiscal Transparency*.

Järliden Bergström Å-P. och L. Ernsäter (2008), *Jobbskatteavdraget – Ger ett generellt förvärvsavdrag valuta för pengarna?*, Landsorganisationen i Sverige.

Klevmarken A., I. Andersson, P. Brose, E. Grönqvist, P. Olovsson och M. Stoltenberg-Hansen (1995), *Labor Supply Responses to Swedish Tax Reforms 1985–1992, Tax reform evaluation report*, 11, Ekonomiska rådet.

Konjunkturinstitutet (2006), *Konjunkturläget december 2006*.

Konjunkturinstitutet (2007), *Yttrande om promemorian ”Ett förstärkt jobbskatteavdrag”*.

Konjunkturinstitutet (2008a), *Konjunkturläget januari 2008*.

Konjunkturinstitutet (2008b), *Yttrande om promemorian ”Sänkt skatt på förvärvsinkomster”*.

Konjunkturinstitutet (2009), *Yttrande om promemorian ”Ett förstärkt jobbskatteavdrag”*.

Liebman J. (1998), *The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution, NBER Chapters*, i: Tax Policy and the Economy, 12, National Bureau of Economic Research.

Lodin S. (2008), *PM angående jobbskatteavdragets konstruktion, manuskript*.

LO-tidningen (2008), *”Några hundratusen” till full pott, 2008-02-08*.

Lundgren S. (red.), L. Behrenz, H. Edqvist och L. Flood (2008), *Vägar till full sysselsättning, Konjunkturrådets rapport 2008*, SNS Förlag.

Meghir C. och D. Phillips (2008), *Labour Supply and Taxes, The Institute for Fiscal Studies, Working paper 08/04*.

Meyer B. (2008), *The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms*, IFAU Working paper 2008:14.

Meyer B. och D. Rosenbaum (2001), *Welfare, the Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Single Mothers, Quarterly Journal of Economics*, 116(3).

Nordström Skans, O. (2004), *Scarring effects of the first labour market experience*, IFAU Working paper 2004:14.

OECD (2001), *Best Practices for Budget Transparency*.

OECD (2008a), *Economic Survey of Sweden 2008*.

OECD (2008b), *OECD Factbook 2008 – Economic, Environmental and Social Statistics*.

Proposition 2006/07:1.

Proposition 2007/08:1.

Proposition 2007/08:22.

Proposition 2007/08:100.

Proposition 2007/08:118.

Proposition 2007/08:124.

Proposition 2007/08:136.

Proposition 2008/09:1.

Proposition 2008/09:39.

Proposition 2008/09:127.

Proposition 2009/10:1.

Proposition 2009/10:42.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Skatteverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Skatteverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Skatteverket.

Riksdagsskrivelse 2006/07:9.

Riksdagsskrivelse 2007/08:61.

Riksdagsskrivelse 2007/08:214.

Riksdagsskrivelse 2007/08:225.

Riksdagsskrivelse 2008/09:23.

Riksdagsskrivelse 2008/09:108.

Riksdagsskrivelse 2008/09:250.

Riksrevisionen (2006), *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna*, RiR 2006:23.

Riksrevisionen (2006), *Regeringens uppföljning av överskottsmålet*, RiR 2006:27.

Riksrevisionen (2007), *Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*, RiR 2007:21.

Riksrevisionen (2008), *Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning*, RiR 2008:26.

Romich, J. och T. Weissner (2000), *How Families View and Use the EITC: Advance Payment versus Lump Sum Delivery*, National Tax Journal, 53(4).

SACO (2008), *Remissvar (Fi 2008/3983) Sänkt skatt på förvärvsinkomster*.

Saez E. (2009), *Details Matter: The Impact of Presentation and Information on the Take-up of Financial Incentives for Retirement Saving*, *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1).

SCB (2009), *Sveriges framtida befolkning 2009–2060*.

Westermarck A. (2008), *Lönebildningen i Sverige 1966–2009*, Studier i finanspolitik, 2008/6.

Bilaga 1 – Tilläggsfrågor i Arbetskraftsundersökningen (AKU)

På uppdrag av Riksrevisionen har Statistiska centralbyrån (SCB) kompletterat den ordinarie Arbetskraftsundersökningen (AKU) med tre frågor om jobbskatteavdraget. Intervjuerna genomfördes mellan den 12 oktober och den 16 november 2009.

Urvalet bestod av 19 954 individer. Av dessa svarade 15 295 på AKU, 4 594 klassades som bortfall och 65 klassades som övertäckning. Bortfallet totalt för AKU uppgick till cirka 23 procent. I urvalet för Riksrevisionens tilläggsfrågor om jobbskatteavdraget ingår ej indirekta intervjuer, det vill säga intervjuer i AKU som genomförts med en anhörig till urvalspersonen, utan enbart intervjuer som har genomförts med urvalspersonen själv. Av dem som svarat på direkta intervjuer i ordinarie AKU har 98,9 procent, vilket motsvarar 14 789, även svarat på Riksrevisionens första fråga rörande jobbskatteavdraget.

Vikter har tagits fram för att kunna räkna upp resultatet till populationsnivå. Vikter har beräknats genom att använda individernas stratumindelning från AKU och kalibrera mot kända totaler. Kalibrering görs mot en hjälpvektor som innehåller variablerna kön, ålder (15–24 år, 25–64 år, 65–74 år) samt in/utrikes född vilket ger $2 \cdot 3 \cdot 2 = 12$ hjälpklasser.

Tabell B1. Svarsfrekvens

	Antal	Procent
AKU		
Intervju	15 295	76,7
<i>Därav direkt intervju</i>	14 959	75,0
Bortfall	4 594	23,0
Övertäckning	65	0,3
Totalt	19 954	100
Jobbskatteavdraget		
Svarat på fråga 1	14 789	98,9
Vet ej på fråga 1	106	0,7
Vill ej svara på fråga 1	59	0,4
Svar saknas på fråga 1	5	0,0
Totalt	14 959	100

De frågor som Riksrevisionen valt att inkludera i AKU är följande:

Fråga 1. Hur väl känner du till jobbskatteavdraget?

- Jag känner väl till det
- Jag känner i viss mån till det
- Jag känner inte alls till det

(Fråga 2 och fråga 3 ställs inte till de personer som svarat "Jag känner inte alls till det" i fråga 1)

Fråga 2. Om du tänker både på fasta och tillfälliga arbeten. Har du arbetat något sedan januari 2007?

- Ja
- Nej

Fråga 3. Har jobbskatteavdraget haft någon betydelse för hur mycket du arbetat sedan 1 januari 2007?

- Jag har arbetat mindre
- Jag har arbetat mer
- Det har inte haft någon betydelse

Bilaga 2 – Enkät om jobbskatteavdraget

På uppdrag av Riksrevisionen har Statistiska centralbyrån (SCB) under perioden augusti till oktober 2009 genomfört en enkätundersökning. Syftet med undersökningen är att försöka skapa en uppfattning om hur välinformerade personer i arbetsför ålder är angående jobbskatteavdraget och om de har förändrat sitt arbetsutbud till följd av avdraget.

Undersökningen har genomförts som en postenkät. Populationen utgjordes av samtliga folkbokförda i Sverige i åldern 20–69 år. Utifrån Registret över totalbefolkningen (RTB) som består av samtliga folkbokförda i Sverige i åldern 20–69 år drogs ett stratifierat obundet slumpmässigt urval om 4 000 personer.¹²⁶ Ett stratifierat obundet slumpmässigt urval innebär att alla objekt inom respektive stratum har lika stor sannolikhet att komma med i urvalet. För information om storleken på populationen i varje stratum samt storleken på överteckningen se tabell B2.

I undersökningen skapades följande stratum:

- Stratum 1: ålder 25–69 år, födelseland Sverige
- Stratum 2: ålder 20–24 år, födelseland Sverige
- Stratum 3: ålder 25–69 år, födelseland övriga länder
- Stratum 4: ålder 20–24 år, födelseland övriga länder

Tabell B2. Population och urval

	Stratum 1	Stratum 2	Stratum 3	Stratum 4	Totalt
Population	4 416 611	513 494	943 844	84 664	5 958 613
Bruttourval	1 000	1 000	1 000	1 000	4 000
Övertäckning	3	10	6	5	24
Nettourval	997	990	994	995	3 976
Svarsfrekvens	557	351	438	247	1 593

Riksrevisionen har utformat frågorna i frågeblanketten. Blanketten har även genomgått en expertgranskning hos SCB:s enhet för mätteknik. Förutom de variabler som samlats in via frågeblanketten har ett antal registervariabler hämtats från SCB:s Register över totalbefolkningen (RTB), Utbildningsregistret och Inkomst- och taxeringsregistret. Dessa är kön, ålder, civilstånd, födelseland, utbildningsnivå och inkomst. Uppgifterna från RTB avser den

¹²⁶ Antalet individer i RTB var 5 958 613 den 30 juni 2009.

18 augusti 2009 och uppgifterna från Inkomst- och taxeringsregistret avser år 2007. Totalt var det 1 593 personer som besvarade frågeblanketten, vilket är 40,1 procent av urvalet.¹²⁷

Bortfallet kan sägas bestå dels av objektsbortfall som innebär att frågeblanketten inte är besvarad alls, dels av partiellt bortfall som innebär att vissa frågor på blanketten inte är besvarade. Om bortfallet skiljer sig åt från de svarande med avseende på undersökningsvariablerna, så kan skattningarna som grundar sig på enbart de svarande vara skeva. För att reducera bortfallsskevheten har vikter beräknats med hjälp av kalibrering.

Vikter har tagits fram för att kunna räkna upp resultatet till populationsnivå. Uppräkning med vikter medför att resultat kan redovisas för hela populationen och inte bara för personerna i urvalet. Vikterna kompenserar för objektsbortfallet men inte för det partiella bortfallet.

Designvikten är den del av vikten som beror på urvalsdesignen. Vid bortfall kan det vara så att vissa grupper av urvalet svarar i större utsträckning än övriga, till exempel kan kvinnor och äldre svara i högre grad än män och yngre. Om de grupper som svarat i högre grad har en annan fördelning på undersökningsvariablerna än övriga kan detta ha en snedvridande effekt på resultatet. För att kompensera för detta har kalibreringsvikter använts. Vikterna bygger på antagandet att ramen återspeglar populationen väl och därmed att över- och undertäckningen är försumbar.

Förutom de ovan nämnda problemen med olika typer av bortfall är urvalsundersökningar alltid behäftade med urvalsfel. Detta beror på att endast en delmängd (urval) av populationen studeras. Både urvalsfel och bortfallsfel kan reduceras genom att använda ett effektivt uppräkningsförfarande. Detta görs med hjälp av en kalibreringsestimator som bygger på ett antal centrala variabler. I denna undersökning har variablerna stratum, kön, ålder, civilstånd, utbildningsnivå, inkomst och sysselsättningsstatus använts för detta ändamål.

¹²⁷ Den designvägda svarsandelen, vilken tar hänsyn till att olika personer haft olika stor sannolikhet att komma med i urvalet, är 51,8 procent. Denna svarsandel kan ses som en skattning av den svarsandel som en totalundersökning skulle ha resulterat i.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högscolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se