

RiR 2008:26

Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning

ISBN 198 91 7086 166 6

RiR 2008:26

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
Finansdepartementet

Datum 2008-11-25
Dnr 31-2007-1607

Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens förväntade effekter samt användandet av begreppet utanförskap som en målvariabel för sysselsättningspolitiken i de ekonomiska propositionerna för åren 2007, 2008 och 2009. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet 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. Revisionsdirektör *Christian Andersson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Mats Johansson*, granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* och revisionsdirektör *Jonas Norlin* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Christian Andersson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Syfte och revisionsfrågor	12
1.2 Bedömningskriterier	12
1.3 Granskningsobjekt	14
1.4 Avgränsningar	14
1.5 Metod och genomförande	15
1.6 Disposition	15
2 Den svenska arbetsmarknaden och utbudet av arbetskraft	17
2.1 Centrala arbetsmarknadsekonomiska begrepp	17
2.2 Arbetskraftsutbudet	18
2.3 Demografiska förändringar	24
2.4 Arbetskraftsutmaningar	26
3 Regeringens åtgärder för att öka arbetsutbud och sysselsättning	29
3.1 Jobbskatteavdraget	29
3.2 Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen	31
4 Utanförskapet på arbetsmarknaden	35
4.1 Utformningen av politiska mål och medel	35
4.2 Regeringens redovisning av utanförskapet	36
4.3 Utanförskap – ett problematiskt begrepp	42
4.4 Ramverket för sysselsättningspolitiken	44
4.5 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen vad gäller utanförskapet – ett exempel	46
4.6 Sammanfattning	47
5 Redovisning av sysselsättningspolitikens effekter	49
5.1 Regeringens effektbedömningar	49
5.2 Externa bedömningar av jobbskatteavdragets effekter	57
5.3 Regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens budgeteffekter	60
5.4 Sammanfattning	64
6 Slutsatser och rekommendationer	65
6.1 Utanförskapet på arbetsmarknaden	65
6.2 Det sysselsättningspolitiska ramverket bör vidareutvecklas	68
6.3 Redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter	69
6.4 Riksrevisionens rekommendationer	71
Referenser	73

Sammanfattning

Sysselsättningspolitiken har varit i fokus sedan den nuvarande regeringen tillträdde hösten 2006. Omfattande reformer har genomförts för att öka arbetskraftsutbud och sysselsättning. Regeringens övergripande mål för sysselsättningspolitiken har varit att minska det så kallade utanförskapet på arbetsmarknaden. Begreppet utanförskap har lanserats av den nya regeringen och fått ett stort genomslag både i de ekonomiska propositionerna och i den allmänna debatten.

Regeringen har vidare uttalat en ambition att öka tydligheten och förbättra beslutsunderlagen till riksdagen. Verksamheten inom statsförvaltningen ska ”karakteriseras av transparens, saklighet och oförvitlighet”.¹ För att leva upp till detta är det viktigt att regeringen presenterar de underlag som ligger till grund för bedömningar av politikens förväntade effekter på ett tydligt sätt. Det är vidare viktigt att de antaganden som bedömningarna bygger på redovisas. En öppen och tydlig redovisning av osäkerheter, revideringar och metoder i de ekonomiska propositionerna stärker trovärdigheten i bedömningarna.²

Mål för sysselsättningspolitiken bör vara specifika, mätbara och tidsatta enligt de kriterier som bland annat finansutskottet ställt upp. För att målen ska kunna vara styrande för politiken bör de också kunna följas upp på ett tydligt och enhetligt sätt.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- *Har regeringen definierat och redovisat begreppet utanförskap på arbetsmarknaden på ett sätt som gör att det kan följas upp och användas som ett mål för sysselsättningspolitiken?*
- *Har regeringen redovisat sysselsättningspolitikens effekter på arbetskraftsutbud och sysselsättning på ett tydligt sätt?*

Begreppet utanförskap saknar en tydlig definition

Finansutskottet har påpekat att ”det i budgetpropositionen måste finnas en tydlig koppling mellan mål, resultat och budget” och att ”målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull.”³ Finansutskottet skriver vidare att: ”allmängiltiga mål som inte ger

¹ Proposition 2006/07 utgiftsområde 2 s. 26.

² Se Riksrevisionen 2006:23.

³ Betänkande 2000/01:FiU2, riksdagsskrivelse 2000/01:123.

uttryck för politiska prioriteringar och som inte är nedbrytbara i kvantitativa termer inte kan tjäna som underlag för en politisk styrning av statlig verksamhet.”⁴ Även internationella organisationer såsom IMF och OECD har satt upp riktlinjer för politiska mål. IMF anser att mål bör vara ”well defined, transparent, adequate, consistent, simple, flexible, enforceable and efficient”.⁵ Dessa riktlinjer har sedan blivit standard i diskussionen om finanspolitiska normer.⁶

Riksrevisionens granskning av de ekonomiska propositionerna visar att begreppet utanförskap saknar en tydlig definition. Det kan konstateras att regeringens uppsatta sysselsättningspolitiska mål om ett minskat utanförskap inte uppfyller de krav som finansutskottet ställt upp för målvariabler.

Utifrån de krav som riksdagen via finansutskottet ställt upp för målvariabler riskerar det otydligt definierade begreppet utanförskap att minska möjligheterna till en effektiv styrning och uppföljning. Genom att använda sig av ett otydligt mål riskerar regeringens styrning att leda till felprioriteringar inom sysselsättningspolitiken. En meningsfull uppföljning av ett begrepp som inte är definierat är vidare problematisk. Det finns således, enligt Riksrevisionen, ett behov av att precisera målet för sysselsättningspolitiken.

Riksrevisionen är medveten om att finansutskottets krav på målvariabler rör myndighetsstyrning och budgetstyrning. Dessa krav bör också gälla mål på en högre nivå. Även i en etablerad begreppsapparat för analys av den ekonomiska politikens uppläggning som skiljer mellan slutliga mål, mellanliggande mål och indikatorer finns det skäl att vara tydlig. En sådan ansats främjas om målen bland annat är mätbara och uppföljningsbara. Regeringen skriver exempelvis att ”tydliga mål gör det enkelt för allmänheten att utvärdera om de åtgärder som vidtas verkligen bidrar till att målen nås.”⁷ Det är också så att begreppet utanförskap i praktiken används av regeringen för att styra till exempel delar av Arbetsförmedlingens verksamhet och därför har ett behov av att operationaliseras. Detta kräver också en viss precisering av begreppet utanförskap.

Enligt Riksrevisionens bedömning bör regeringen ta initiativ till en precisering av begreppet utanförskap som ligger i linje med de krav som bland annat riksdagen ställt upp för målvariabler. Det går också att söka vägledning i de kriterier som IMF och OECD satt upp.

⁴ Betänkande 2003/04:FiU2, riksdagsskrivelse 2003/05:125.

⁵ Kopits och Symansky (1998), *Fiscal policy rules*, IMF Occasional paper 162.

⁶ Finanspolitiska rådet, (2008), *Svensk finanspolitik*, s. 44.

⁷ Proposition 2006/07:100, s.36.

Vidare visar genomgången att regeringens redovisning av utanförskapet i de ekonomiska propositionerna är otydlig i flera avseenden. Exempelvis är det inte alltid tydligt om det rör sig om helårsekvivalenter eller fysiska personer när storleken på utanförskapet diskuteras. Den beskrivning som ges av begreppet blir därför lätt att missförstå. Regeringen använder sig i vissa fall av en indikator för utanförskapet på arbetsmarknaden. Denna indikator är inte lämpad för att bedöma effekterna av sysselsättningspolitiken. Det är exempelvis möjligt att hamna i en situation där utanförskapet ökar samtidigt som sysselsättningen ökar. Ett minskat utanförskap behöver inte heller innebära att den långvariga frånvaron från arbete har minskat. Med en precisering av begreppet utanförskap bör redovisningen, enligt Riksrevisionen, kunna förbättras.

Det sysselsättningspolitiska ramverket bör vidareutvecklas

Regeringen har påbörjat ett utvecklingsarbete av ett ramverk för sysselsättningspolitiken. I samband med detta har även ett samarbete med Statistiska centralbyrån inletts för att ta fram indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt. Riksrevisionen ser positivt på detta arbete, men gör bedömningen att det i sin nuvarande form inte kan användas för att besvara de uppställda frågeställningarna om var problemen på arbetsmarknaden finns och vilka åtgärder som är effektiva för att öka sysselsättningen. Det är till exempel inte möjligt att utvärdera effekterna på arbetsmarknaden av olika åtgärder utifrån den nuvarande statistiken.

Redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter kan förbättras ytterligare

Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att redovisningen av de förväntade effekterna av regeringens sysselsättningspolitik förbättrats sedan regeringen tillträdde, men att den fortfarande brister i flera avseenden. Redovisningen i de ekonomiska propositionerna är till exempel sådan att det inte är möjligt att förstå hur beräkningarna av sysselsättningspolitikens långsiktiga effekter är utförda. Antaganden som ligger till grund för bedömningarna presenteras mycket sällan. Vidare redovisas inte alltid effekterna på variabler som arbetslöshet och antal arbetade timmar för alla reformer.

Riksrevisionens granskning av redovisningen i de ekonomiska propositionerna visar också att bedömningarna av exempelvis

jobbskatteavdragets effekter förändrats relativt mycket mellan olika propositioner. Jämförelser med tidigare bedömningar av sysselsättningspolitikens effekter presenteras inte. Inte heller redovisas i någon detalj hur förändringar i beräkningsmodellerna påverkar bedömningen av den förda politikens effekter. Detta försämrar förståelsen i de ekonomiska propositionerna.

För att förbättra förståelsen och underlätta läsningen av de ekonomiska propositionerna är det värdefullt om ett enhetligt system utformas för redovisningen av politikens förväntade effekter. I dagsläget presenteras samma information i flera olika avsnitt i de ekonomiska propositionerna, vilket begränsar överskådlighet och transparens.

Regeringens redovisning av reformernas budgeteffekter bygger på statistiska beräkningar, som inte tar hänsyn till de beteendeeffekter som är reformernas syfte. För att förbättra riksdagens beslutsunderlag bör den statistiska kostnadsbedömningen kompletteras med klara siffersatta angivelser av hur reformens viktigaste beteendeförändringar kan tänkas påverka budgetsaldot.

Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det sysselsättningspolitiska målet att minska utanförskapet är otydligt. Granskningen visar vidare att regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens effekter har förbättrats men att den fortfarande brister i flera avseenden.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- Ta initiativ till att precisera begreppet utanförskap så att det uppfyller de krav som bör ställas på en målvariabel enligt de kriterier som formulerats av riksdagen.
- Förbättra redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter ytterligare.
- Vidareutveckla det sysselsättningspolitiska ramverket så att det kan användas för att utvärdera politikens effekter.
- Kostnadsbedömningar av sysselsättningspolitiska reformer bör kompletteras med klara siffersatta angivelser av hur de förväntade beteendeförändringarna påverkar kostnaderna.

1 Inledning

Sedan den nuvarande regeringen tillträdde hösten 2006 har en rad reformer genomförts inom det sysselsättningspolitiska området. Reformerna har i huvudsak genomförts i syfte att öka arbetskraftsutbudet och minska utanförskapet på arbetsmarknaden och på så vis uppnå en högre sysselsättning. Regeringen har vid åtskilliga tillfällen pekat på ett minskat utanförskap som sitt mest övergripande och viktigaste mål.⁸ Begreppet utanförskap har lanserats av den nuvarande regeringen och fått ett stort genomslag både i de ekonomiska propositionerna och i den allmänna debatten. Med detta begrepp avser regeringen att illustrera att det är fler än de arbetslösa som står utanför den reguljära arbetsmarknaden.

Bland de viktigaste reformerna som genomförts inom sysselsättningsområdet är jobbskatteavdragets tre steg samt förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Reformerna har förändrat inriktningen på skatte- och transfereringssystemen för att stärka individens ekonomiska incitament att arbeta. Förhoppningen är att arbetsutbud, sysselsättning och antalet arbetade timmar ska öka, vilket enligt regeringen är centralt för att främja den ekonomiska tillväxten och för att stärka den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Det är viktigt att de mål som sätts upp för sysselsättningspolitiken definieras på ett tydligt sätt. Enligt finansutskottets riktlinjer bör mål vara specifika, mätbara och tidsatta. För att målen ska vara styrande för politiken bör de också kunna följas upp på ett tydligt och enhetligt sätt.⁹

Det är vidare viktigt att regeringen på ett tydligt sätt presenterar de underlag som ligger till grund för bedömningarna av politikens förväntade effekter. Det är också viktigt att de antaganden som dessa bedömningar bygger på redovisas öppet. Då effekterna av sysselsättningspolitiken ofta är osäkra är det dessutom av vikt att de bedömningar som görs stöder sig på relevant forskning i så stor utsträckning som möjligt. En öppen och tydlig redovisning i de ekonomiska propositionerna av osäkerhet, revideringar, beräkningsantaganden och metoder stärker trovärdigheten i bedömningarna.¹⁰ Regeringen har även uttryckt en ambition att öka tydligheten och förbättra beslutsunderlagen till riksdagen. Verksamheten inom statsförvaltningen ska "karaktiseras av transparens, saklighet och oförvitlighet".¹¹

⁸ Se exempelvis proposition 2007/08:1 s. 19 eller proposition 2006/07:1 s. 29.

⁹ Betänkande 2000/01:FiU2, riksdagsskrivelse 2000/01:123 och betänkande 2003/04:FiU2, riksdagsskrivelse 2003/04:125.

¹⁰ Se Riksrevisionen 2006:23.

¹¹ Proposition 2006/07:1 utgiftsområde 2 s. 26.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Ett flertal omfattande reformer har genomförts inom ramen för sysselsättningspolitiken sedan den nuvarande regeringen tillträdde. Denna rapport syftar till att granska hur regeringen använder begreppet utanförskap i de ekonomiska propositionerna. Detta för att kunna besvara om begreppet är tillräckligt klart definierat för att användas som en uppföljningsbar målvariabel inom sysselsättningsområdet.

Ett ytterligare syfte är att undersöka hur regeringen redovisar de förväntade effekterna av de reformer som genomförts för att öka arbetsutbudet och minska utanförskapet på arbetsmarknaden. Rapporten analyserar också i vilken utsträckning regeringen redovisat underlag och antaganden för bedömningarna av åtgärdernas effekter. Vidare undersöks i vilken utsträckning regeringen redovisar en tydlig bild av de förväntade effekterna av politiken.

Mot bakgrund av ovanstående och regeringens uttalanden om vikten av att öka arbetskraftsutbudet och minska utanförskapet ställer Riksrevisionen följande revisionsfrågor:

- Har regeringen definierat och redovisat begreppet utanförskap på arbetsmarknaden på ett sätt som gör att det kan följas upp och användas som ett mål för sysselsättningspolitiken?
- Har regeringen redovisat sysselsättningspolitikens effekter på arbetskraftsutbud och sysselsättning på ett tydligt sätt?

För att svara på den första revisionsfrågan granskas regeringens uttalanden i de ekonomiska propositionerna gällande utanförskapet. Vidare undersöks om begreppet utanförskap uppfyller de krav som kan ställas på en effektiv målvariabel. Är det möjligt att använda begreppet utanförskapet för att följa upp politikens effekter och kan detta begrepp, utifrån regeringens redovisning, användas som en målvariabel för sysselsättningspolitiken?

För att svara på den andra revisionsfrågan har en genomgång gjorts av hur sysselsättningspolitiska effekter redovisas i de ekonomiska propositionerna från budgetpropositionen för 2007 fram till budgetpropositionen för 2009. I denna genomgång undersöks vilka antaganden om effekter på arbetsutbudet som redovisas. Ges en fullständig bild av de förväntade effekterna och följer redovisningen en tydlig linje över tiden?

1.2 Bedömningskriterier

I de ekonomiska propositionerna redovisar regeringen de mål som gäller för olika politik- och verksamhetsområden. För att ett mål ska vara styrande måste det gå att avgöra om det uppnås eller ej. Såväl regering som riksdag har lagt fast kriterier för hur mål bör utformas och följas upp. Målen ska vara

specifika, mätbara och tidsatta för att kunna följas upp, vilket är en förutsättning för att de ska vara styrande för verksamheten.

Finansutskottet påpekar att ”det i budgetpropositionen måste finnas en tydlig koppling mellan mål, resultat och budget” och att ”målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull.”¹² Finansutskottet skriver vidare att uppställda mål ”måste vara tydliga och lätt avläsbara”. Vidare sägs att ”allmängiltiga mål som inte ger uttryck för politiska prioriteringar och som inte är nedbrytbara i kvantitativa termer inte kan tjäna som underlag för en politisk styrning av statlig verksamhet.” Finansutskottet anser: ”Det är önskvärt med mer pregnanta målformuleringar och att olika typer av kompletterande indikatorer kommer till användning för att riksdagen ska kunna följa upp målen på ett meningsfullt sätt.”¹³ Även internationella organisationer såsom IMF och OECD har satt upp riktlinjer för politiska mål. IMF anser att mål bör vara ”well defined, transparent, adequate, consistent, simple, flexible, enforceable and efficient”.¹⁴ Dessa riktlinjer har sedan blivit standard i diskussionen om finanspolitiska normer.¹⁵

De allmänna bestämmelser som reglerar innehållet i budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner finns i lag (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Lagens specifika krav på redovisningen av det makroekonomiska underlaget är relativt knapphändiga. Såväl i förarbeten till lagen som i andra sammanhang betonas emellertid att underlag av hög kvalitet är en förutsättning för en väl fungerande budgetprocess.

I 45 § andra stycket budgetlagen anges kvalitetskriterier för regeringens redovisning till riksdagen. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. I proposition 1995/96:220 lag om statsbudgeten står: ”Rättvisande blir bilden först om den ger mottagaren en riktig uppfattning om verkligheten. Det är alltså inte tillräckligt att informationen är korrekt, utan den skall också förmedlas på ett sådant sätt att mottagaren kan förstå den. Urval, presentation och förklarande kommentarer utgör viktiga inslag för att uppnå detta. För att bilden skall bli rättvisande kan det även behövas tilläggsinformation om exempelvis annan värdering eller om gjorda antaganden.”¹⁶

För att öka tydligheten i budgetdokumenten har regeringen deklarerat att grunderna för de redovisade prognoserna och framskrivningarna ska framgå. I 2007 års ekonomiska vårproposition skrev regeringen att ”det är angeläget

¹² Betänkande 2000/01:FiU2, riksdagsskrivelse 2000/01:123.

¹³ Betänkande 2003/04:FiU2, riksdagsskrivelse 2003/05:125.

¹⁴ Kopits och Symansky (1998), *Fiscal policy rules*, IMF Occasional paper 162.

¹⁵ Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, s. 44.

¹⁶ Proposition 1995/96:220.

att förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande genom ökad öppenhet om finanspolitikens utformning”.

Riksrevisionen har i tidigare granskningar av kvaliteten i regeringens redovisning till riksdagen använt sig av OECD:s¹⁷ och IMF:s riktlinjer som norm för vad väl utformade budgetdokument bör innehålla.¹⁸ 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.

1.3 Granskningsobjekt

Finansdepartementet är ansvarigt för framtagandet av underlagen och redovisningen av dessa i de ekonomiska propositionerna. I rapporten analyseras också vilket underlag som tas fram av Arbetsmarknadsdepartementet. Det är således regeringen som utgör granskningsobjektet.

1.4 Avgränsningar

Rapporten omfattar de bedömningar av den förda politikens effekt på arbetsutbud och utanförskap som regeringen redovisar i budgetpropositionerna för 2007, 2008 och 2009 samt i 2007 och 2008 års ekonomiska vårpropositioner. Med regeringens sysselsättningspolitik avses i denna rapport i första hand jobbskatteavdraget och förändringarna av arbetslöshetsförsäkringen. Regeringens övriga reformer inom sysselsättningspolitiken berörs endast översiktligt.¹⁹ Granskningen undersöker inte hur effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder redovisas, vilket gjorts i en separat granskning.²⁰

1.4.1 Kvaliteten i regeringens bedömningar

Ett ursprungligt syfte med denna granskning var att bedöma kvaliteten i regeringens bedömningar av sysselsättningspolitikens effekter. Tanken var att beskriva hur regeringen beräknar effekterna av sysselsättningspolitiken

¹⁷ OECD (2001), *Best Practices for Budget Transparency*.

¹⁸ Se bland annat RiR 2006:23, RiR 2006:27 och RiR 2007:21.

¹⁹ För en kortfattad överblick av regeringens sysselsättningspolitik se proposition 2007/08:1 s. 53 f.

²⁰ RiR 2008:4.

och sedan låta ett antal oberoende experter på arbetsmarknadens funktions-sätt granska om dessa bedömningar är utförda på ett sätt som har stöd i relevant forskning.

Underlagen till de bedömningar som görs i de ekonomiska propositionerna är inte publicerade. Vid en inledande kontakt angav företrädare för Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet att det inte fanns några planer på att publicera dessa underlag. Eftersom handlingarna skulle bli offentliga om de överlämnades fick Riksrevisionen endast möjlighet att studera dokumentation av beräkningarna på plats på departementet och gavs inte möjlighet att kopiera materialet. Av dessa skäl var det mycket tidskrävande att dokumentera beräkningarna tillräckligt noggrant för att en utomstående expert skulle kunna bedöma deras kvalitet. Dessutom deklarerade regeringen i budgetpropositionen för 2009 att underlagen till beräkningarna av sysselsättningspolitiken kommer att publiceras i en ny rapportserie från Finansdepartementet med start hösten 2009.²¹

Mot bakgrund av detta avbröt Riksrevisionen denna del av granskningen. Riksrevisionen ser med tillfredsställelse och intresse fram emot att beräkningsunderlagen publiceras och den möjlighet till en öppen diskussion som detta möjliggör.

1.5 Metod och genomförande

Underlag för att svara på de två revisionsfrågorna har främst tagits fram genom dokument- och litteraturstudier. Intervjuer med företrädare för Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet har också genomförts. Vid granskningen av regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens förväntade effekter har även ett antal externa bedömares beräkningar undersökts.

1.6 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 ges en översikt av den svenska arbetsmarknaden med särskild inriktning på arbetskraftsutbudet. I kapitel 3 presenteras delar av de åtgärder som regeringen genomfört för att öka arbetsutbud och sysselsättning. I kapitel 4 förs en diskussion kring hur utanförskapet är definierat och hur redovisningen är utförd i de ekonomiska propositionerna. Redovisningen av de långsiktiga effekterna av regeringens reformer på arbetsutbud och sysselsättning presenteras i kapitel 5. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer finns slutligen i kapitel 6.

²¹ Proposition 2008/09:1 s. 57.

2 Den svenska arbetsmarknaden och utbudet av arbetskraft

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av den svenska arbetsmarknaden. Inledningsvis presenteras några centrala begrepp som används inom arbetsmarknadsekonomin. Därefter görs en beskrivning av hur arbetskraftsutbudet har utvecklats i Sverige de senaste decennierna. I följande avsnitt presenteras de demografiska förändringar Sverige står inför. Kapitlet avslutas med en kort diskussion om olika arbetskraftsutmaningar.

2.1 Centrala arbetsmarknadsekonomiska begrepp

En väl fungerande arbetsmarknad är viktig för ett modernt samhälle. Arbetsmarknaden har mycket gemensamt med andra marknader och kan till viss del analyseras med samma typ av analysverktyg. Centrala skillnader finns dock. Exempelvis spelar organisationer och institutioner en stor roll på arbetsmarknaden, vilket gör att grundläggande teorier om utbud och efterfrågan inte alltid är tillämpbara.

Ur ett ekonomiskt perspektiv är det vanligt att studera två dimensioner av individens beslut om arbetsutbud, dels om en individ över huvud taget deltar i arbetskraften (den extensiva marginalen), dels omfattningen, antal arbetade timmar (den intensiva marginalen). En individ antas ofta välja mellan olika tillgängliga alternativ så att nyttan maximeras, givet de preferenser samt restriktioner som individen möter. Preferenserna beskriver hur individen värderar olika kombinationer av varor och tjänster. Restriktionerna å andra sidan bestämmer vilka kombinationer som är tillgängliga för individen givet relativpriser och inkomst.

Beslutet att delta i arbetskraften eller inte samt beslutet om antalet arbetade timmar påverkas av hur lönsamt det är att förvärvsarbeta i förhållande till andra aktiviteter. Ju högre reallönen är, desto mer kostsamt blir det att avstå från att arbeta. Teorin innebär att en lönehöjning eller en skattesänkning ökar sannolikheten att delta i arbetskraften. Det är dock inte säkert att en höjning av lönen leder till fler arbetade timmar. Anledningen till detta är att en högre reallön även gör det möjligt att konsumera mer fritid. Samtidigt innebär den högre lönen att det är mer lönsamt att arbeta. Det finns alltså två motverkande effekter som gör att effekten av en reallönehöjning på antalet arbetade timmar inte går att förutsäga med säkerhet. Dessa två effekter brukar kallas *substitutionseffekten* och *inkomsteffekten*. Substitutionseffekten verkar entydigt i riktning mot ett ökat arbetsutbud genom att göra

arbete mer lönsamt relativt fritid. Inkomsteffekten gör det möjligt för en individ att konsumera fler varor och därigenom nå en större nytta, eller finansiera en oförändrad konsumtionskorg med en kortare arbetstid. Om individen efterfrågar mer fritid²² leder det till ett lägre arbetsutbud. Är inkomsteffekten tillräckligt stark kan den alltså dominera substitutions-effekten, vilket får till följd att arbetsutbudet minskar.

2.2 Arbetskraftsutbudet

Arbetskraftsundersökningarna, AKU, ingår i Sveriges officiella statistik och är en viktig del i den offentliga arbetsmarknadsstatistiken. Denna urvalsundersökning genomförs varje månad av Statistiska centralbyrån (SCB). Undersökningspopulationen består av ett urval av befolkningen i åldern 15–74 år.²³ En fördel med AKU-statistiken är att den görs på samma sätt i många länder, vilket gör internationella jämförelser möjliga.

De centrala begreppen i AKU presenteras i figur 1. Befolkningen delas i ett första steg upp i de som finns *i arbetskraften* och de som står *utanför arbetskraften*. Personer som befinner sig *utanför arbetskraften* är bland annat (förtids)pensionärer, heltidsstuderande, personer i vissa arbetsmarknads-politiska program, hemarbetande, värnpliktiga och långvarigt sjuka.

Individerna *i arbetskraften* kan antingen vara *sysselsatta* eller *arbetslösa*. I AKU räknas de som under undersökningsveckan utförde minst en timmes förvärvsarbete (eller var egna företagare) som sysselsatta. Som sysselsatta räknas även 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.

Gruppen *latent arbetssökande* räknas inte in i arbetskraften. Personer som kategoriseras i denna grupp vill och kan arbeta, men söker inte arbete.

²² Givet att fritid är en normal vara.

²³ Urvalsstorleken är omkring 22 000 individer.

Figur 1. Centrala begrepp i AKU



Källa: AKU.

Enligt SCB:s statistik för tredje kvartalet 2008 uppgick Sveriges befolkning i åldern 15–74 år då till 6 886 000 individer. Av dess befann sig 4 954 000 individer (71,9 procent) i arbetskraften och 1 932 000 individer (28,1 procent) utanför arbetskraften. 280 000 individer (5,7 procent av arbetskraften) befann sig i arbetslöshet. Bland männen var arbetslösheten 5,3 procent och bland kvinnorna 6,1 procent.

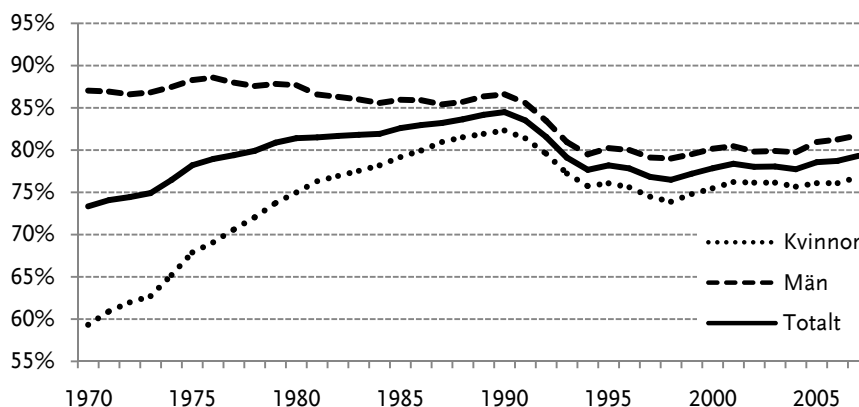
Nedan ges en något mer detaljerad beskrivning hur dessa olika variabler utvecklats från 1970 fram till 2007.²⁴

2.2.1 Arbetskraftsdeltagande

Utvecklingen för arbetskraftsdeltagandet från 1970 fram till 2007 återges i diagram 1. I diagrammet relateras antalet personer i arbetskraften till den totala befolkningen i åldrarna 16–64 år.

²⁴ För att kunna beskriva utvecklingen över en längre tidperiod används ålderskategorin 16–64 år genomgående. Tidsserierna innehåller tidsseriebrott som uppkommit när enkätundersökningen ändrats. Detta innebär att variablerna inte är helt jämförbara över tiden.

Diagram 1. Arbetskraftsdeltagande, andel av befolkningen i åldern 16–64 år, 1970–2007



Källa: AKU.

Av diagrammet framgår att arbetskraftsdeltagandet för kvinnor har ökat kraftigt sedan 1970, medan mäns arbetskraftsdeltagande minskat svagt. Det totala arbetskraftsdeltagandet ökade fram till och med 1990 då nästan 85 procent av befolkningen i arbetsför ålder deltog i arbetskraften. I och med 1990-talets ekonomiska kris sjönk arbetskraftsdeltagandet fram till 1998. Därefter har arbetskraftstalen återigen stigit. Att arbetskraftsdeltagandet rör sig cykliskt är välkänt. Hög arbetslöshet och svårigheter att finna arbete i en lågkonjunktur gör att individer väljer att lämna arbetskraften.

Arbetskraftsdeltagandet skiljer sig inte bara åt mellan män och kvinnor utan tydliga skillnader finns även utifrån en rad andra indelningar. Exempelvis sjönk arbetskraftsdeltagandet bland yngre (20–24 år) kraftigt i början av 1990-talet, främst beroende på att fler nu väljer att studera vidare efter gymnasiet. En viss återhämtning har dock skett de senaste åren. Betydande skillnader i arbetskraftsdeltagande finns även regionalt och mellan inrikes och utrikes födda. Deltagandet bland inhemskt födda i åldern 16–64 år var 2006 drygt 82 procent bland männen och 78 procent bland kvinnorna. Bland utländskt födda var motsvarande siffror 75 respektive 65 procent.²⁵

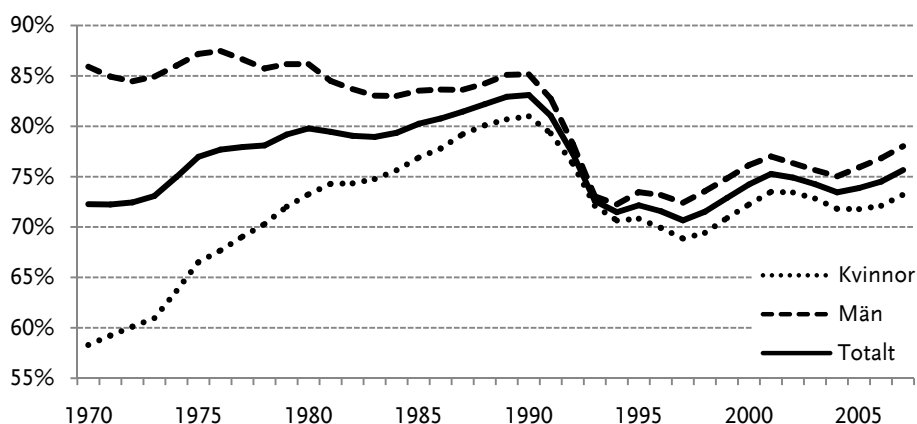
Utifrån internationella jämförelser konstaterar OECD att svenska män har ett arbetskraftsdeltagande som ligger mycket nära genomsnittet för hela OECD, medan svenska kvinnor har ett i internationell jämförelse mycket högt arbetskraftsdeltagande. År 2003 var arbetskraftsdeltagandet bland svenska kvinnor högst inom OECD. Andra länder med högt kvinnligt deltagande är övriga nordiska länder och Schweiz.

²⁵ En grundlig genomgång av arbetsutbudet för utrikes födda görs i Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund – En kunskapsöversikt, Ds 2007:4.

2.2.2 Andel sysselsatta

Personer som befinner sig i arbetskraften kan antingen vara sysselsatta eller arbetslösa. Utvecklingen för andelen sysselsatta presenteras i diagram 2.

Diagram 2. Sysselsatta, andel av befolkningen i åldern 16–64 år, 1970–2007



Källa: AKU.

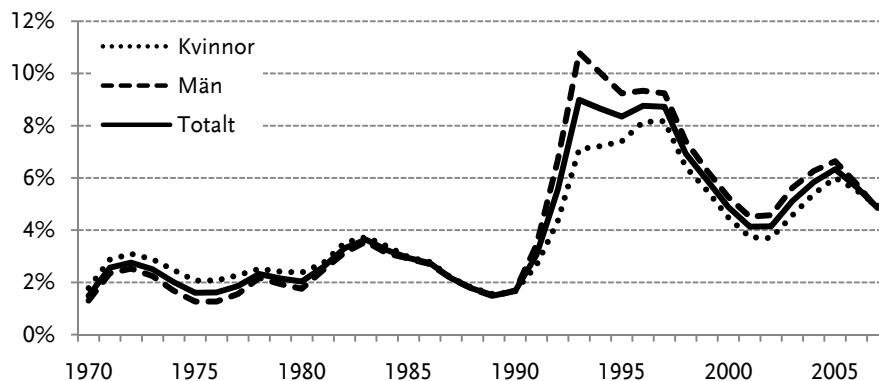
Precis som för arbetskraften ökade andelen kvinnor i sysselsättning mycket kraftigt från 1970 fram till 1990. Andelen steg från knappt 60 procent till över 80 procent på runt 20 år. För män sjönk andelen sysselsatta marginellt under samma tidsperiod. I samband med krisen i början av 1990-talet sjönk andelen kraftigt för att därefter följa en positiv trend fram till 2007. Nedgången var betydligt större än för arbetskraftsdeltagandet, vilket innebär att arbetslösheten ökade kraftigt. Under 2007 var runt 76 procent av befolkningen i åldern 16–64 år sysselsatta.

2.2.3 Arbetslöshet

Arbetslösheten beräknas som den andel av arbetskraften som inte är sysselsatt. Arbetslöshetens utveckling från 1970 till 2007 uppdelat på kvinnor och män ges i diagram 3.²⁶

²⁶ Det finns för närvarande två vanligt förekommande mått på arbetslösheten, dels det mått som presenteras här, dels det mått som används inom EU och som beräknas enligt ILO:s rekommendationer. De stora skillnaderna mellan de två måtten är att EU-måttet omfattar åldersgruppen 15–74 år och att heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Måttet som presenteras här kan alltså inte användas för internationella jämförelser.

Diagram 3. Andel arbetslösa i åldern 16–64 år, 1970–2007



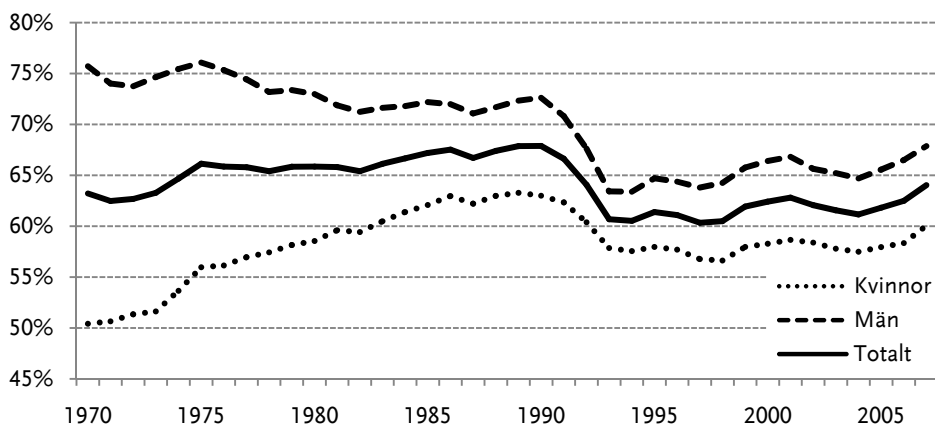
Källa: AKU.

Arbetslösheten låg under perioden 1970 fram till 1990 relativt stabilt mellan 2 och 4 procent, både för kvinnor och män. I samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ökade arbetslösheten dramatiskt. För män låg arbetslösheten strax över 10 procent, medan uppgången var något lägre för kvinnor. Under de senaste åren har arbetslösheten sjunkit tillbaka och låg 2007 runt 5 procent.

2.2.4 Andel av befolkningen i arbete

Arbetskraftsdeltagandet och andel sysselsatta är bara två av många klassifikationer när det gäller arbetskraftsutbudet. Hur stor del av de sysselsatta som är i arbete och hur mycket dessa personer verkligen arbetar är andra viktiga delar av det totala arbetskraftsutbudet.

Diagram 4. Andel av befolkningen i åldern 16–64 år i arbete, 1970–2007



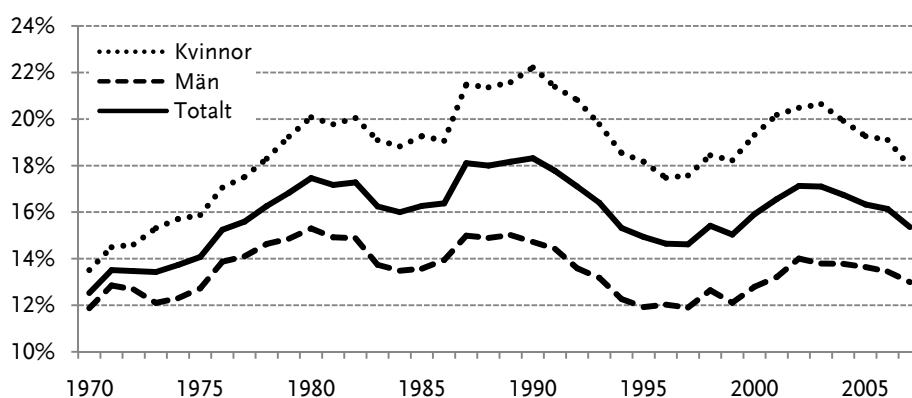
Källa: AKU.

Även andelen av befolkningen i arbetsför ålder som är i arbete (sysselsatta minus frånvarande) uppvisade en uppåtgående trend under 1970- och 1980-talen. Krisen i början av 1990-talet innebar att andelen i arbete sjönk kraftigt fram till 1994 för att därefter stabilisera sig och sedan sakta öka. De senaste åren har andelen i arbete ökat i snabb takt, men är fortfarande en bra bit under nivåerna före 1990-talskrisen.

2.2.5 Frånvaro

En viktig faktor för det totala arbetsutbudet är den tillfälliga frånvaron. Som tillfälligt frånvarande räknas till exempel de som är sjuka, har semester eller är tjänstlediga. Frånvaron som andel av antalet sysselsatta beskrivs i diagram 5.

Diagram 5. Tillfälligt frånvarande som andel av antalet sysselsatta 1970–2007, 16–64 år



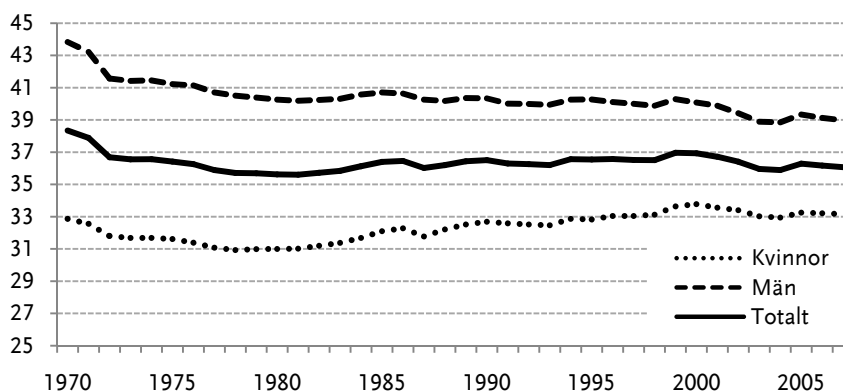
Källa: AKU.

Diagram 5 visar att frånvaron är högre för kvinnor än för män och att skillnaden tycks ha ökat något över tiden. År 2007 var frånvaron bland de sysselsatta kvinnorna cirka 18 procent. Bland män var cirka 13 procent av de sysselsatta frånvarande. Frånvaron uppvisar ett starkt konjunkturberoende. Den minskar i lågkonjunktur och ökar i högkonjunktur. Troligtvis beror detta på att individer på arbetsmarknaden är mer rädda om sina jobb när arbetsmarknadsläget är sämre. Sambandet skulle också kunna förklaras av förändringar i arbetsstyrkans sammansättning över konjunkturcykeln. I en högkonjunktur får även relativt svaga grupper jobb, vilket tenderar att öka frånvaron. Minskningen av frånvaron som skedde i början av 1990-talet kan också till viss del förklaras av de förändringar som gjordes i sjukpenningssystemet.

2.2.6 Medelarbetstid

En slutlig aspekt av det totala arbetskraftsutbudet är arbetad tid. Medelarbetstiden, mätt som antal timmar per vecka bland personer i arbete, återges i diagram 6.

Diagram 6. Medelarbetstid (timmar per vecka) bland personer i arbete 1970–2007, 16–64 år



Källa: AKU.

Från diagram 6 kan konstateras att medelarbetstiden sjönk svagt under 1970-talet och att denna trend gällde såväl män som kvinnor. Under 1980-talet erhöles ett motsatt mönster, och särskilt tydligt är detta för kvinnor. Utvecklingen kan till viss del förklaras av förändringar i exempelvis lagstiftning och konjunktur, men även andra ekonomiska incitament påverkar den arbetade tiden.

I jämförelse med många andra länder kännetecknas Sverige och övriga skandinaviska länder av ett lågt antal arbetade timmar per sysselsatt. Den genomsnittlige amerikanen arbetar ungefär 200 timmar mer per år än den genomsnittlige svensken.²⁷

2.3 Demografiska förändringar

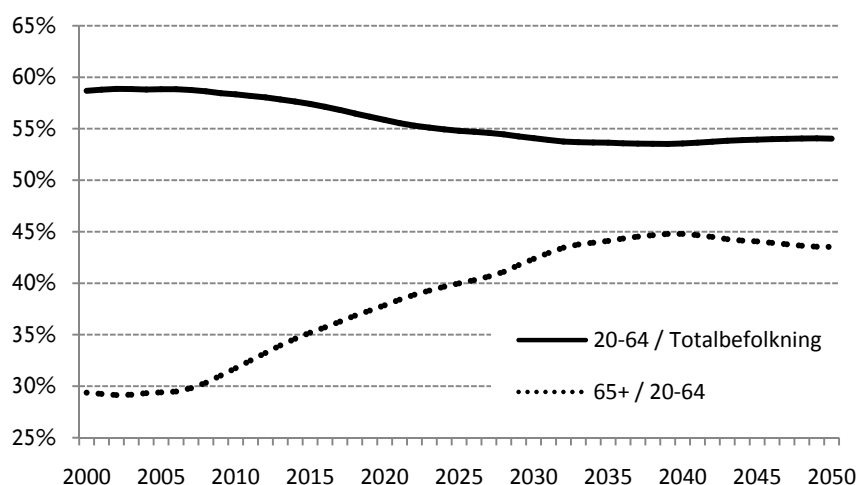
Sveriges befolkning förväntas öka med runt 1,2 miljoner personer mellan 2007 och 2050 enligt SCB:s befolkningsprognos från 2008. Den klart största delen i denna ökning står personer i åldern 65 år och äldre för. År 2007 utgjorde denna åldersgrupp drygt 17 procent av befolkningen. År 2050 beräknas den ha ökat till drygt 23 procent. Från år 2000 till 2050 förväntas antalet personer som är 80 år eller äldre i det närmaste fördubblas.²⁸

²⁷ Lundgren m.fl. (2008), *Vägar till full sysselsättning, Konjunkturrådets rapport 2008*, s. 11 f.

²⁸ SCB (2008), *Sveriges framtida befolkning 2008–2050*.

Om antalet äldre i befolkningen sätts i relation till antalet yrkesverksamma, pekar prognoserna på en än mer dramatisk förändring. År 2004 uppgick de personer som är 65 år eller äldre till cirka 30 procent av den yrkesverksamma befolkningen. År 2040 beräknas denna andel ha ökat till drygt 45 procent. Kvoten mellan antalet äldre (65-plus) och befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år) visas i diagram 7.

Diagram 7. Demografiska trender 2000–2050



Källa: SCB (2008).

Som diagram 7 visar kommer andelen äldre i förhållande till den yrkesverksamma befolkningen att öka stadigt fram till 2040. Som en följd av detta sjunker andelen i yrkesverksam ålder i relation till den totala befolkningen.

Den beskrivna demografiska utvecklingen kommer på lång sikt att öka pressen på finansieringen av de offentliga välfärdssystemen, vilket gör utbudet av arbetskraft till en alltmer central fråga. På lång sikt utgör alltså arbetskraftsutbudet en restriktion för hur produktion och nationalinkomst kan utvecklas, givet en viss produktivitetstillväxt. Ju fler i befolkningen som är sysselsatta, desto högre blir BNP – allt annat lika. Befolkningsförändringar påverkar på detta sätt tillväxten i ekonomin.²⁹ Ett ökat arbetskraftsutbud, en ökad sysselsättning och ett ökat antal arbetade timmar i näringslivet är därför, enligt regeringen, centralt både för att främja den ekonomiska tillväxten och för att möta den demografiska utmaningen samt att öka den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

²⁹ SOU 2000:7, bilaga 9.

2.4 Arbetskraftsutmaningar

De kommande demografiska förändringarna beskrivs av regeringen tillsammans med det så kallade utanförskapet på arbetsmarknaden som en stor utmaning för Sverige. Att minska utanförskapet och på så sätt varaktigt öka sysselsättningen är därför regeringens mest prioriterade fråga. Utanförskapet beskrivs som ett stort problem på både kort och lång sikt och av stor betydelse för möjligheterna att finansiera de offentliga välfärdssystemen på lång sikt.³⁰

Den grundläggande frågan är hur dagens välfärdssystem ska kunna behållas när befolkningen blir allt äldre. Trycket på de offentliga finanserna kommer att öka på en rad olika sätt. Exempelvis kommer efterfrågan på välfärdstjänster såsom sjuk- och äldreomsorg att öka i samband med att befolkningen blir allt äldre. Försörjningsbördan blir allt tyngre när andelen av befolkningen som arbetar sjunker, och dessutom kommer den ekonomiska integrationen inom Europa tillsammans med globaliseringen att sätta press på skattesystemet.³¹

Den ekonomiska utmaningen som följer av en åldrande befolkning är främst ett långsiktigt problem. Det är särskilt efter 2015 som de demografiska problemen skärps.³² Det huvudsakliga sättet att klara denna utmaning ligger i ett ökat arbetsutbud. Ju fler som kommer in på arbetsmarknaden i dag, desto mer välfärdstjänster finns det resurser till i morgon. Ett ökat arbetsutbud kan givetvis uppnås på en rad olika sätt. OECD pekar på vikten av att arbeta för att sänka sjukfrånvaron, som i ett internationellt perspektiv är ovanligt hög i Sverige.³³

Sverige kännetecknas av ett relativt högt arbetskraftsdeltagande kombinerat med ett lågt genomsnittligt antal arbetade timmar. Det låga antalet arbetade timmar beror på en förhållandevis kort arbetsvecka, men också på att frånvaron från arbetet är hög. En genomsnittlig sysselsatt svensk är frånvarande (semester, sjukdom och föräldraledighet är de vanligaste orsakerna) ungefär 17 veckor varje år. En sannolik förklaring till varför antalet arbetade timmar är lågt är att den effektiva marginalskatten är över 70 procent för mer än tredjedel av de heltidsanställda.³⁴

Ett område där sysselsättningen har potential att öka är bland de yngre.³⁵ Den genomsnittliga åldern för personer som börjar på universitetet är jämförelsevis hög, och det tar i snitt lång tid att slutföra universitetsstudier. Sammantaget innebär det att åldern då ungdomar etablerar sig på

³⁰ Proposition 2006/07:100.

³¹ För en diskussion kring den demografiska utvecklingen och de offentliga finansernas hållbarhet se proposition 2008/09:1 s. 250 ff.

³² SOU 2004:19, s. 163.

³³ OECD (2005), *OECD Economic surveys: Sweden*.

³⁴ OECD (2007), *OECD Economic surveys: Sweden*.

³⁵ SOU 2004:19, s. 167.

arbetsmarknaden har ökat med omkring fem år sedan 1987.³⁶ Etableringsåldern varierar också tydligt med konjunkturläget. Den senarelagda etableringsåldern kan till största delen förklaras av den kraftiga expansionen av utbildningssystemet.

Både OECD och SOU 2004:19 pekar på att det finns potential att till viss del öka arbetsutbudet bland äldre. OECD anser också att arbetsutbudet bland män i mitten av sitt yrkesverksamma liv har potential att öka. Detsamma gäller för högutbildade kvinnor. En stor potential av arbetskraft finns även bland utrikes födda som bor i Sverige och genom kommande invandring.³⁷

³⁶ SOU 2001:54 och Erikson m.fl. (2007).

³⁷ Se bland annat OECD (2007), Ekberg (2004), Ds 2007:04, SOU 2004:19 och SOU 2008:14, bilaga 6.

3 Regeringens åtgärder för att öka arbetsutbud och sysselsättning

I detta kapitel görs en genomgång av regeringens politik för att öka arbetsutbud och sysselsättning samt hur dessa reformer har förändrat individers ekonomiska incitament för arbete. Fokus ligger på skattesänkningarna i form av jobbskatteavdraget samt de genomförda förändringarna inom arbetslöshetsförsäkringen. Förändringarna i skattesystemet och arbetslöshetsförsäkringen tillsammans med förändringarna inom sjukförsäkringen är regeringens mest omfattande reformer på sysselsättningsområdet. Till viss del diskuteras även generella forskningsresultat inom det aktuella området.

Effekter av åtgärder som faller inom arbetsmarknadspolitiken, såsom arbetsmarknadsutbildning, nystartsjobb, instegsjobb och jobb- och utvecklingsgarantin, redovisas inte här. För en diskussion kring dessa åtgärder och hur regeringen redovisar deras effekter hänvisas till RiR 2008:4 *Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter*.

I kapitlet presenteras först jobbskatteavdraget, och därefter redogörs för förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Hur de förväntade långsiktiga effekterna av ovanstående reformer är redovisade i de ekonomiska propositionerna presenteras i kapitel 5.

3.1 Jobbskatteavdraget

Det uttalade syftet med reformen är att stimulera arbetsutbudet och minska det så kallade utanförskapet genom att göra det mer lönsamt att arbeta.³⁸ Denna reform är den i särklass mest omfattande åtgärden som regeringen genomfört för att öka arbetskraftsutbudet.

Jobbskatteavdraget har introducerats i tre steg. Det första steget genomfördes den 1 januari 2007, det andra steget den 1 januari 2008 och det tredje steget presenterades i budgetpropositionen för 2009 och föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

I stora drag kan jobbskatteavdraget beskrivas som ett utökat grundavdrag, men med den skillnaden att jobbskatteavdraget endast kan göras mot arbetsinkomster.³⁹ Jobbskatteavdragets konstruktion innebär, relativt sett, att den genomsnittliga skatten sänks mest för individer med låga arbetsin-

³⁸ Se exempelvis proposition 2008/09:1 s. 23.

³⁹ Jobbskatteavdragets storlek beräknas med hjälp av prisbasbeloppet och efter att statlig och kommunal skatt dragits av. För år 2008 uppgår ett prisbasbelopp till 41 000 kronor. Prisbasbeloppet används bland annat för att se till att pensioner, sjukpenning, studiemedel och andra ersättningar inte förlorar i värde om priserna på varor och tjänster stiger.

komster. Reformen gör att incitamenten att söka arbete för dem som inte arbetar förstärkts, samtidigt som avdraget ökar den relativa avkastningen på arbete.

Storleken på incitamenteffekten har endast studerats i ett fåtal studier. Ljunge & Ragan⁴⁰ visar att känsligheten kan vara relativt stor i lägre inkomstskikt, medan det i Andersson⁴¹ framkommer att känsligheten för förändringar i marginalskatten är större på den extensiva marginalen (beslut om deltagande) än den intensiva marginalen (antal arbetade timmar). Förklaringen till att effekten är större för den extensiva marginalen är att inkomsteffekten inte är relevant för dem som inte arbetar och på så vis erhålls en teoretiskt entydig effekt mot att individer i högre utsträckning söker arbete. När det gäller beslutet att arbeta mer eller mindre, det vill säga den intensiva marginalen, påverkas detta beslut både av inkomst- och substitutionseffekten. Utifrån ett teoretiskt resonemang går det inte att avgöra vad som kommer att inträffa då marginalskatten sänks. Skulle enbart den genomsnittliga skatten sänkas, men inte marginalskatten, så är det enbart inkomsteffekten som påverkar, vilket innebär att dessa individer troligtvis kommer att minska sitt arbetsutbud.

Sammantaget kan jobbskatteavdraget förväntas öka arbetskraftsdeltagandet för dem som tidigare inte arbetade. För individer som redan arbetar är det, utifrån teorin, inte möjligt att bestämma hur arbetsutbudet kan komma att påverkas. Eftersom marginalskatten för dem med inkomster över 200 000 kronor per år inte förändras av jobbskatteavdragets första steg, kan man förvänta sig att arbetsutbudet minskar för denna grupp. Den berörs med andra ord endast av inkomsteffekten.

När det gäller valet av arbetstid har empirisk forskning visat att arbetsutbudets löneelasticitet (hur arbetsutbudet förändras när inkomsten förändras) är relativt låg. Samtidigt pekar forskning på att inkomstelasticiteten (hur arbetsutbudet förändras när inkomsten förändras) är negativ och låg. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) menar att jobbskatteavdragets effekt på arbetstiden för de redan sysselsatta som får en marginalskattesänkning sannolikt blir försumbar.⁴² För sysselsatta med högre inkomster som inte erhåller en sänkt marginalskatt kan en svag minskning i arbetsutbudet förväntas, eftersom dessa individer endast påverkas av inkomsteffekten. Jobbskatteavdraget effekt på sysselsättningen förväntas bli positiv. Finansdepartementets egna bedömningar av jobbskatteavdragets effekter pekar dock på positiva effekter av reformen på både sysselsättning och antal arbetade timmar.

⁴⁰ Ljunge och Ragan (2004), Who Responded to the Tax Reform of the Century?, Working Paper, University of Chicago.

⁴¹ Andersson (1989), Familjebeskattning, konsumtion och arbetsutbud, *Ekonomiska studier* 29, Göteborgs universitet.

⁴² IFAU (2007), Remissvar, Ett förstärkt jobbskatteavdrag.

3.1.1 Liknande system i andra länder

Skattereformer liknande det svenska jobbskatteavdraget har tidigare genomförts i ett flertal länder, däribland USA och Storbritannien. I dessa länder har marginalsatserna huvudsakligen sänkts med hjälp av förvärvsavdrag, 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. Till skillnad mot det svenska systemet betalas subventionen inom EITC 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 litteratur har försökt utvärdera effekterna av EITC. Mycket tyder på att denna reform haft positiva effekter på arbetsutbudet för vissa grupper, till exempel ensamstående mödrar.⁴³

I Storbritannien är förvärvsavdraget WFTC (*Working Families' Tax Credit*) utformat speciellt för föräldrar med barn under 16 år. Liknande system finns även för personer som har någon form av arbetshandikapp och arbetar minst 16 timmar per vecka. Litteraturen kring olika typer av förvärvsavdrag visar i huvudsak på att arbetskraftsdeltagandet har ökat.⁴⁴

3.2 Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen

En av de reformer som, vid sidan av jobbskatteavdragets tre steg, har störst potentiell effekt på arbetsutbudet är troligtvis förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen har genomfört en rad förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Dessa förändringar gäller både ersättningsnivån, finansieringssystemet samt reglerna för deltidsarbetslösa och antalet karensdagar. Förändringarna innebär höjda avgifter, skärpta arbetsvillkor och ändrade beräkningsregler. Graden av egenfinansiering har ökat, och medlemsavgifterna till olika arbetslöshetskassor har differentierats.

Bland annat har taket för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen sänkts från 730 kronor till 680 kronor per dag. Samtidigt är den nya ersättningsnivån 80 procent de första 200 dagarna. Från dag 201 till 300 är ersättningsnivån 70 procent och efter dag 300 är ersättningsnivån 65 procent.

Även villkoren för att erhålla ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har skärpts. Det krävs numera minst 80 timmars arbete per kalendermånad under sex månader inom en ramtid av tolv månader. Ett alternativ till detta

⁴³ Meyer (2008), The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms, *IFAU Working paper 2008:14*.

⁴⁴ Se bland annat Meyer och Rosenbaum (2001) för USA samt Blundell (2006) för Storbritannien.

krav är minst 480 timmars arbete under en sammanhängande period av sex månader med minst 50 timmars arbete per månad. Vidare är det inte längre möjligt att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen genom att studera.

Ytterligare förändringar av arbetslöshetsförsäkringen genomfördes under 2007. De nya reglerna gäller bland annat den arbetssökandes rätt att begränsa sitt sökande efter nytt arbete under de första 100 dagarna. Denna rätt är borttagen från och med den 2 juli 2007. Från och med den 1 juli 2008 infördes ytterligare två karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen.⁴⁵

I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen att medlemsavgiften sänks med cirka 50 kronor per månad för de flesta sysselsatta medlemmar. Samtidigt föreslår regeringen en lättnad av kvalificeringskraven för medlemskap i arbetslöshetsförsäkringen under en övergångsperiod. Regelförändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2009, men avser medlemstid från den 1 januari 2009.⁴⁶

Den ökade egenfinansieringen i arbetslöshetskassan innebär i korthet att det införs en förhöjd finansieringsavgift för sysselsatta medlemmar och att denna kopplas till arbetslöshetskassornas utbetalning av ersättning, det vill säga till arbetslösheten. Skälet att stärka kopplingen mellan arbetslöshetskassornas avgifter och arbetslösheten i branschen är att detta ger incitament att beakta arbetslösheten i löneförhandlingarna. En ökad differentiering av avgifter mellan arbetslöshetskassorna bedöms enligt regeringen på marginalen förbättra lönebildningens funktionssätt, eftersom arbetslöshetskassans kostnad för ytterligare en arbetslös medlem ökar. Grundtanken är att fackföreningarna kommer att ställa lägre lönekrav och att arbetslösheten därmed inte drivs upp. En ökad egenfinansiering av arbetslöshetsförsäkringen bedöms dessutom öka incitamenten till kontroll av att försäkringens regler efterlevs.

Även reglerna för deltidsarbetslösa har reformerats sedan regerings-skiftet. Från och med den 7 april 2008 kan maximalt 75 ersättningsdagar per ersättningsperiod betalas ut till den som är arbetslös på deltid. Resterande dagar i ersättningsperioden får endast användas om individen inte har något arbete alls.⁴⁷

Sammantaget har förändringarna i regelsystemen inneburit att den effektiva ersättningsgraden vid arbetslöshet sänkts. De ekonomiska incitamenten att arbeta har stärkts av reformerna, och förhoppningen är att detta ska leda till ett ökat arbetsutbud och en högre sysselsättning. Förändringarna i ersättningsnivå kan förväntas sänka arbetslösheten och därmed öka det reella utbudet av arbetskraft. Det finns en omfattande såväl teoretisk som empirisk forskningslitteratur kring hur arbetslöshetsförsäkringens utform-

⁴⁵ Proposition 2007/08:1 s. 32.

⁴⁶ Proposition 2008/09:1 s. 25.

⁴⁷ Proposition 2007/08:1 s. 32.

ning påverkar beteenden på arbetsmarknaden. Ett vanligt resultat är att ersättningsnivån påverkar arbetslöshetens längd. Ett flertal svenska studier har undersökt hur ersättningsnivån påverkar utnyttjandet av arbetslöshetsförsäkringen. En översikt av forskningen på både svenska och internationella förhållanden ges i Fredriksson och Holmlund.⁴⁸ Denna översikt visar att ersättningsnivån har betydelse för hur lång tid det tar för arbetslösa att komma tillbaka i arbete.

I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådets rapport 2008 uppskattas att effekterna av de genomförda reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen potentiellt är stora, men att osäkerheten är stor. Enligt studien kommer de sänkta ersättningsnivåerna på sikt att minska arbetslösheten med mellan 0,5 och 1,8 procentenheter.⁴⁹

Effekterna av förändringarna för deltidsarbetslösa är inte lika entydiga då mindre forskning finns inom området. Inte heller när det gäller finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen finns mycket forskning att tillgå.

Forskning kring hur arbetslöshetsförsäkringen är finansierad är enbart teoretisk forskning. Den visar att en tydlig koppling mellan finansieringen och arbetslöshetsnivån sannolikt ger en dämpande effekt på lönebildningen. Vidare leder höjda egenavgifter till att vissa individer lämnar försäkringen, vilket innebär att deras icke-arbetsinkomst ökar. En högre inkomst som inte kommer från arbete kan förväntas leda till ett minskat arbetsutbud.

⁴⁸ Fredriksson och Holmlund (2004), Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research, *Journal of Economic Surveys*.

⁴⁹ Forslund (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt, *Studier i finanspolitik 2008/04*. Studien omfattar de reformer som genomfördes under 2007.

4 Utanförskapet på arbetsmarknaden

Begreppet utanförskap fick ett stort genomslag i valrörelsen 2006 och har sedan dess använts flitigt av den nuvarande regeringen utan att begreppet närmare har definierats. Riksrevisionen har inget att invända mot att begreppet används på detta sätt i debatten. Att minska antalet personer i utanförskap har emellertid lyfts fram som det övergripande och viktigaste sysselsättningspolitiska målet.⁵⁰ Regeringen har dessutom valt att i redovisningen till riksdagen använda begreppet utanförskap som en målvariabel. Till exempel skriver regeringen att en indikator på utanförskapet har minskat med 121 000 personer under 2007. Av denna anledning har Riksrevisionen valt att analysera hur begreppet använts och om användandet kan vara problematiskt. Riksrevisionen har granskat om det uppsatta målet för sysselsättningspolitiken är tillräckligt tydligt definierat för att kunna fungera som en uppföljningsbar målvariabel.

Inledningsvis diskuteras utformningen av politiska mål och medel. Därefter görs en genomgång av hur begreppet utanförskap är redovisat i de ekonomiska propositionerna och om regeringen presenterat någon definition av begreppet. Därpå diskuteras de potentiellt problematiska aspekterna med utanförskapsbegreppet. Vidare diskuteras de gränsdragningsproblem som uppkommer vid en definition av begreppet. I kapitlet beskrivs även regeringens arbete med ett sysselsättningspolitiskt ramverk och hur regeringens styrning av Arbetsförmedlingen fungerar när det gäller utanförskapet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

4.1 Utformningen av politiska mål och medel

För att ett mål ska vara styrande måste det vara möjligt att avgöra om det uppnås eller ej. Såväl regering som riksdag har lagt fast kriterier för hur mål bör utformas och följas upp. Mål ska vara specifika, mätbara och tidsatta för att kunna följas upp, vilket är en förutsättning för att de ska vara styrande för verksamheten. Finansutskottet har pekat på att ”det i budgetpropositionen måste finnas en tydlig koppling mellan mål, resultat och budget.”⁵¹ Utskottet anser vidare att ”målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull.” Det finns ett ”värde i om målen uttrycks i sådana termer att de kan bilda utgångspunkt för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen får således inte

⁵⁰ Se exempelvis proposition 2007/08:100 s. 15 och proposition 2007/08:1 s. 19.

⁵¹ Betänkande 2000/01:FiU2.

vara för vagt eller allmänt formulerade.” Dessa principer gäller för styrning av myndigheter, men samma principer bör enligt Riksrevisionen gälla sysselsättningspolitikens mål (se avsnitt 1.3).

Även internationella organisationer som IMF och OECD har utfärdat rekommendationer om utformningen av budgetdokument. I en rapport från IMF⁵² behandlas finanspolitiska regelverk mer utförligt. Enligt denna rapport ska ett finanspolitiskt mål vara ”well defined, transparent, adequate, consistent, simple, flexible, enforceable and efficient.” Dessa riktlinjer har blivit standard i diskussionen om finanspolitiska normer.⁵³

I budgetpropositionen för 2008 diskuterar regeringen vilka krav som kan ställas på sysselsättningspolitiska mål. Regeringen har valt att avskaffa tidigare sysselsättningspolitiska mål som att andelen av befolkningen i sysselsättning ska vara minst 80 procent och att arbetslösheten ska vara högst 4 procent. Regeringens bedömning är att det övergripande sysselsättningspolitiska målet inte bör kompletteras med explicita siffersatta mål. Anledningen till detta anges vara att sådana mål kan vara problematiska och ofta leda politiken fel.⁵⁴

Regeringen menar vidare att det även finns tydliga risker med att använda sig av otydliga mål inom den ekonomiska politiken. Regeringen skriver att tydliga mål gör det enklare att utvärdera om de åtgärder som vidtas bidrar till att målen nås.⁵⁵ Om politiken bedrivs utifrån otydliga mål finns alltså en risk att politiken riktas mot fel områden, vilket kan få konsekvenser för effektiviteten och en ökad risk för dödviktskostnader.

En fråga som kan ställas är om det nya begreppet utanförskap lever upp till de krav regeringen ställer och som använts som argument för att avveckla tidigare mål.

4.2 Regeringens redovisning av utanförskapet

I detta avsnitt ges en beskrivning kring hur regeringen redovisat det så kallade utanförskapet på arbetsmarknaden. Inledningsvis undersöks om någon definition etablerats för begreppet och därefter granskas redovisningen i de ekonomiska propositionerna.

⁵² Kopits och Symansky (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162.

⁵³ Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, s. 44.

⁵⁴ Proposition 2007/08:1, s. 47.

⁵⁵ Proposition 2006/07:100, s. 36.

4.2.1 Regeringens definition av utanförskapet är oklar

Någon entydig och etablerad definition av begreppet utanförskap har inte presenterats av regeringen. Inte heller har målet brutits ned i delmål eller operationaliserats.

Den indikator på utanförskapet som regeringen oftast använder sig av är antalet individer som får sin försörjning från vissa ersättningssystem. De ersättningssystem som regeringen räknar in när utanförskapet diskuteras är: ekonomiskt bistånd, arbetsmarknadsåtgärder, arbetslöshet, sjuk- och aktivitetsersättning och sjukpenning. Detta är bortsett från ålderspension de fem största trygghetssystemen. Indikatorn beräknas utifrån alla personer som vid något tillfälle under året erhållit ersättning. Dessa räknas sedan om till helårsekvivalenter, det vill säga två personer som erhåller ekonomiskt bistånd ett halvt år eller tolv personer som uppbär sjukpenning en månad blir en helårsekvivalent. Innebörden är att till exempel korttidsarbetslösa och korttids-sjukskrivna ingår (se avsnitt 4.3).

Någon närmare beskrivning av de olika transfereringssystemen ges inte i de ekonomiska propositionerna. Ekonomiskt bistånd är det som tidigare kallades socialbidrag. I arbetsmarknadsåtgärder ingår aktivitetsstöd och anställningsstöd, men inte lönebidrag, Samhall, nystarts- och nyfriskjobb. I transfereringar för arbetslöshet ingår de som är berättigade till och erhållit ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. I sjuk- och aktivitetsersättning ryms det som tidigare kallades förtidspension och sjukpenning. Det är ersättningar som utgår vid sjukperioder som överstiger 14 dagar. Sammanräknas samtliga personer som någon gång under året erhållit ersättning från något av dessa system till helårsekvivalenter summerar de till ungefär 900 000 helårsekvivalenter 2008.⁵⁶

Det är viktigt att klargöra skillnaden mellan den statistik som tas fram genom AKU och det mått på utanförskapet som regeringen använder sig av. AKU är en urvalsundersökning som genomförs på månadsbasis, medan regeringens mått på utanförskap inte har någon direkt koppling till antal individer. Måttet är i stället en sammanräkning av ersättningsperioder från olika transfereringssystem. Det är inte möjligt att entydigt relatera de transfereringssystem som ingår i indikatorn på utanförskapet till begreppen i AKU, se figur 1. AKU-statistiken utgår från vilken status på arbetsmarknaden en individ har vid en given tidpunkt, medan indikatorn på utanförskap mäter utbetalningar från transfereringssystem. Detta betyder exempelvis att arbetslösa som ej är berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ingår i gruppen arbetslösa i AKU-statistiken, men eftersom de inte erhåller utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen ingår de inte i indikatorn på utanförskapet.

⁵⁶ Proposition 2008/09:1 s. 20.

Någon uttrycklig definition av utanförskapet ges inte i de ekonomiska propositionerna, även om texterna ofta ger intrycket att de som får sin försörjning från ovan nämnda transfereringssystem vore den gällande definitionen.

4.2.2 *Regeringens redovisning av utanförskapet i de ekonomiska propositionerna*

I detta avsnitt undersöks hur regeringen har redovisat utanförskapet i de ekonomiska propositionerna. En tydlig redovisning är viktig för att kunna skaffa sig en rättvisande bild av hur regeringens förda politik bedöms påverka utanförskapet.

Redovisningen i budgetpropositionen för 2007

I budgetpropositionen för 2007 beskriver regeringen utanförskapet som ett stort problem. Det skrivs bland annat att drygt 17 procent av den arbetsföra befolkningen (20–64 år) stod utanför arbetskraften 2006 och att drygt en miljon helårsekvivalenter försörjdes av sociala ersättningar 2005, vilket motsvarade 21 procent av den arbetsföra befolkningen.⁵⁷ Det ges dock ingen redovisning av hur utanförskapet definieras eller följs upp. Inte heller redovisas någon bedömning av hur och i vilken omfattning olika reformer bedöms minska utanförskapet.

I bilagan för utgiftsområde 13 som berör arbetsmarknaden skrivs att även andra arbetsmarknadsmått och indikatorer på utanförskapet kan komma att bli aktuella i den framtida analysen av regeringens politik.

Redovisningen i 2007 års ekonomiska vårproposition

I 2007 års ekonomiska vårproposition skrivs att utanförskapet är regeringens mest prioriterade fråga, och att ett stort utanförskap kommer att belasta statsfinanserna både på lång och kort sikt. I propositionen diskuteras även ett flertal orsaker till att utanförskapet ökat. En orsak är lönestrukturen som inte anses vara tillräckligt flexibel. En annan är att de personer som befunnit sig utanför arbetsmarknaden under lång tid har svårt att ta sig tillbaka in. Det pekas också på att utformningen av arbetslöshets- och socialförsäkring- en liksom skattesystemet har stor betydelse för utanförskapet. Även det långtgående anställningsskyddet pekas ut som en bidragande orsak.

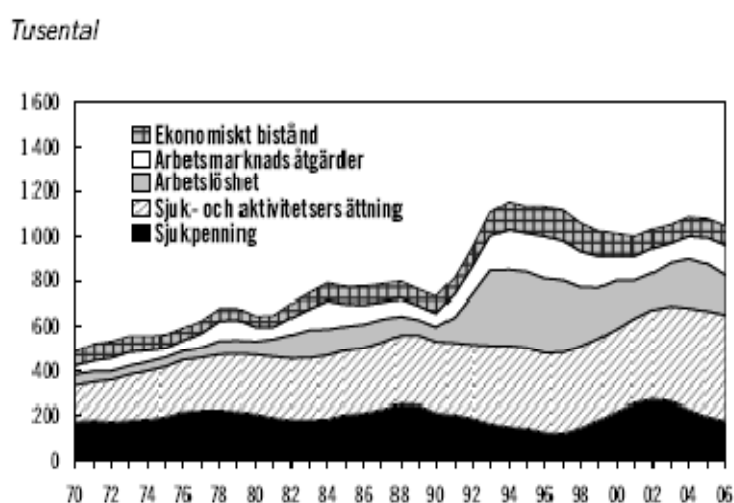
Någon definition av begreppet utanförskap ges inte i 2007 års ekonomiska vårproposition. I propositionens finansplan skrivs att över en miljon svenskar får sin försörjning genom olika ersättningsystem.⁵⁸ Detta påstå-

⁵⁷ Proposition 2006/07:1 s. 27 f.

⁵⁸ Proposition 2006/07:100 s. 25.

ende hänvisar troligtvis till antalet helårsekvivalenter, men detta anges inte på ett tydligt sätt. Ingenting skrivs om hur stora minskningar i utanförskapet som regeringen förväntar sig av de sysselsättningspolitiska reformer som föreslås. Inte heller görs någon prognos över hur det så kallade utanförskapet, eller indikatorer för detta begrepp, förväntas utvecklas i framtiden. Inte heller i bilagan Svensk ekonomi ges en definition av eller presenteras en prognos för utanförskapet. Den indikator på utanförskapet som redovisas är ett diagram över antalet heltidsekvivalenter i olika ersättningssystem, se diagram 8.

Diagram 8. Helårsekvivalenter i tusental i olika ersättningssystem 1970–2006



Källa: proposition 2006/07:100 s. 26.

Redovisningen i budgetpropositionen för 2008

I budgetpropositionen för 2008 gör regeringen bedömningen att utanförskapet kommer att minska med 175 000 personer (mätt som helårsekvivalenter) under de kommande åren.⁵⁹ Hur denna bedömning är gjord eller vilka antaganden den bygger på redovisas inte. Inte heller presenteras någon definition av utanförskapet.

Redovisningen i 2008 års ekonomiska vårproposition

Regeringen gör i 2008 års ekonomiska vårproposition bedömningen att antalet personer som försörjs av olika transfereringssystem kommer att sjunka med 192 000 helårsekvivalenter under mandatperioden.⁶⁰ Det är 17 000 fler jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2008. Regeringen förklarar detta med att sjukskrivningarna minskat mer än

⁵⁹ Proposition 2007/08:1 s. 19.

⁶⁰ Proposition 2007/08:100 s. 44.

förväntat. I övrigt redovisas inte vilka antaganden som ligger till grund för prognosen eller hur stor påverkan exempelvis demografiska och konjunkturella faktorer har.

Regeringen uppger vidare att utanförskapet, mätt som antalet helårsekvivalenter som fick sin försörjning från system som rör ohälsa, arbetslöshet och försörjningsstöd, sjönk med 121 000 personer under 2007. Detta var den största minskningen under de nära 40 år som statistik funnits tillgänglig. Nivån på utanförskapet bedöms av regeringen preliminärt ligga på 962 000 helårsekvivalenter 2007, jämfört med 1 084 000 för 2006.⁶¹ Ingen information ges om hur beräkningen är utförd eller vilka antaganden som ligger till grund för den. Den information som lämnas i propositionen är att minskningen skett bland personer i arbetslöshet, sjukskrivning, aktivitets- och sjukersättning samt försörjningsstöd. Inget sägs om vilka sysselsättningspolitiska reformer som bedöms ge en effekt på utanförskapet. Inte heller ges någon information om vilka grupper som påverkas av olika reformer.

I propositionen uppges vidare att det pågår ett arbete med att ta fram indikatorer för utanförskapets omfattning och struktur inom det sysselsättningspolitiska ramverket, se avsnitt 4.4. Detta arbete utförs i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB). Planen är att dessa indikatorer ska publiceras på SCB:s hemsida med start hösten 2008.

Redovisningen i budgetpropositionen för 2009

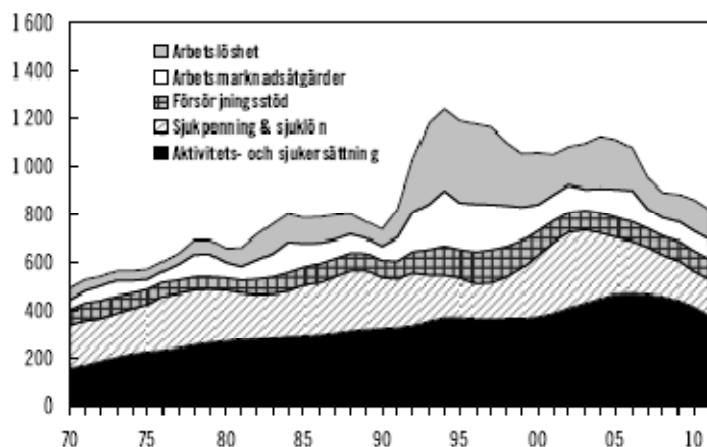
I budgetpropositionen för 2009 beskrivs hur det så kallade utanförskapet har minskat under de senaste åren. Antalet helårsekvivalenter som erhåller ersättningar från transfereringssystem har minskat med 125 000 sedan 2006. Regeringen gör bedömningen att antalet personer som erhåller ersättningar från dessa system kommer att minska med cirka 218 000 under mandatperioden.⁶² Ingen redovisning görs för hur stor effekt olika reformer bedöms ge på indikatorn för utanförskapet. I den löpande texten är det otydligt om det är fysiska personer som avses eller helårsekvivalenter. Den prognos som görs för åren 2008 till 2010 återges i diagram 9 nedan.

⁶¹ Proposition 2007/08:100 s. 43.

⁶² Proposition 2008/09:1 s. 19.

Diagram 9. Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem

Tusental



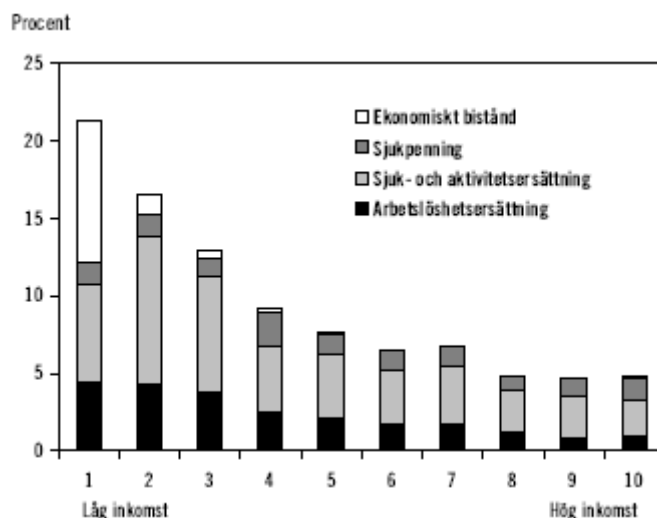
Källa: proposition 2008/09:1 s. 20.

Vilka antaganden som är gjorda för prognosen redovisas inte. Det presenteras inte någon information om hur stor del av förändringarna i transfereringarna som beror på konjunkturen respektive den demografiska utvecklingen. Ingen diskussion förs heller om osäkerheten i denna prognos. Det kan vidare konstateras att utformningen av diagrammen över ersättningar från olika transfereringssystem skiljer sig mellan olika ekonomiska propositioner. De olika transfereringssystemen i diagrammet presenteras i olika ordning och under olika benämningar i olika propositioner, vilket gör det svårt att veta om diagrammen är jämförbara.

Ingen definition av utanförskapet presenteras i propositionen. En presentation av det uppföljningsschema av indikatorer som ska belysa utanförskapet görs dock. Dessa indikatorer ska utgöra en del av det sysselsättningspolitiska ramverk som utvecklas i samarbete mellan Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och SCB, se avsnitt 4.4.

I budgetpropositionens bilaga 4, Fördelningspolitisk redogörelse, beskrivs hur utanförskapet fördelas över olika inkomstgrupper. Här definieras utanförskapet indirekt som de individer som erhåller transfereringar från olika system. I bilagan presenteras det stapeldiagram som återges i diagram 10.

Diagram 101. Personer i utanförskap, andel av befolkningen i respektive inkomstgrupp, 2006



Källa: proposition 20008/09:1 Bilaga 4 s. 12.

I diagrammet och den förklarande texten i propositionen framgår inte huruvida andelarna i diagrammet baseras på helårsekvivalenter eller fysiska personer. Enligt diagrammet skulle cirka 5 procent av befolkningen med de 10 procent högsta inkomsterna befinna sig i ett utanförskap.

4.3 Utanförskap – ett problematiskt begrepp

Syftet med detta avsnitt är att beskriva svårigheterna med att definiera ett mått för att mäta utanförskap. Ett vanligt sätt att beskriva arbetsmarknaden i Sverige är att utgå från statistik från arbetskraftsundersökningen (AKU). Enligt denna statistik uppgick befolkningen i åldrarna 16–64 år till cirka 5,9 miljoner personer 2007. Av dessa ingick cirka 4,7 miljoner personer i arbetskraften. Antalet personer som av olika skäl stod utanför arbetskraften var således cirka 1,2 miljoner. Det är bland annat bland dessa personer som stora delar av det så kallade utanförskapet fanns. Det är dock inte trivialt att avgöra vilka individer som befann sig i utanförskap. Exempelvis kan en stor del av de som enligt AKU stod utanför arbetskraften inte räknas in i utanförskapet eftersom exempelvis studenter ingår i denna grupp. På samma sätt kan ett utanförskap även finnas bland dem som är en del av arbetskraften.⁶³

När ett nytt sysselsättningspolitiskt mått etableras är det viktigt att det bygger på väldefinierad och etablerad statistik.⁶⁴ Exempelvis är alla centrala

⁶³ Lundgren m.fl. (2008), Vägar till full sysselsättning, Konjunkturrådets rapport 2008.

⁶⁴ Se exempelvis Holmlund (2008).

begrepp i AKU som arbetslöshet och sysselsättning väl definierade, vilket gör det enkelt att följa upp dem över tiden samtidigt som det är tydligt hur de olika begreppen förhåller sig till varandra.

En tänkbar definition skulle kunna vara att utanförskapet utgörs av de personer som av olika anledningar står utanför arbetsmarknaden eller erhåller någon form av lönesubvention. Enligt denna breda definition skulle så många som runt 1,5 miljoner individer befinna sig i utanförskap. Denna definition innebär dock att personer som faktiskt befinner sig på arbetsmarknaden med någon typ av lönesubvention, till exempel anställningsstöd, ingår i utanförskapet trots att åtminstone syftet med subventionen är att erbjuda en väg ut ur utanförskapet. Det är vidare svårt att precisera vilka arbetstillfällena som är lönesubventionerade. Hur ska man i sammanhanget till exempel se på selektiva nedsättningar av arbetsgivaravgifter för vissa branscher eller kategorier av personer?

Ett något snävare mått på utanförskapet skulle kunna vara att definiera utanförskapet som de personer som kan ta ett arbete, men som av olika anledningar befinner sig utanför arbetsmarknaden. Det är dock inte uppenbart vilka av de personer som befinner sig utanför arbetsmarknaden som vill eller kan arbeta.

Det är rimligt att vissa personer som är arbetslösa, dock ej friktionsarbetslösa, kan inkluderas i en definition av begreppet utanförskap. De är en del av arbetskraften och skulle kunna ta ett arbete. Mer komplicerat blir det att avgöra vilka grupper utanför arbetskraften som bör ingå i utanförskapet. Hit hör bland annat personer med sjuk- och aktivitetsersättning och hemarbetande. Det är svårt att avgöra hur stor andel av dem som till exempel uppbär sjuk- och aktivitetsersättning som faktiskt skulle kunna ta ett arbete.⁶⁵

Det är lika svårt att avgöra vilka grupper inom arbetskraften som bör ingå i utanförskapet. Ett exempel är de långtidssjukskrivna som är sysselsatta. Även här är det svårt att bedöma hur många av dem som faktiskt kan ta ett arbete.

4.3.1 Omdömen om begreppet utanförskapet

Avgränsningsproblematiken som gäller för begreppet utanförskap har diskuterats av bland annat Lundgren m.fl. (2008) samt Holmlund (2008b). En ofta framförd kritik är svårigheten att skapa ett mått på utanförskapet som är tydligt om vilka grupper som ingår i begreppet.

Att begreppet utanförskap inte definierats av regeringen kritiseras bland annat av Lundgren m.fl.⁶⁶ De avgränsningsproblem och det tolkningsut-

⁶⁵ Avsnittet bygger i huvudsak på Lundgren m.fl. (2008).

⁶⁶ Lundgren m.fl. (2008), *Vägar till full sysselsättning, Konjunkturrådets rapport 2008*.

rymme som uppkommer gör det svårt att veta vilka som omfattas av begreppet utanförskap.

Jangenäs och Svenningsson vid Arbetarrörelsens tankesmedja kritiserar en rad aspekter med begreppet utanförskapet. Bland annat lyfts problemet med helårsekvivalenter fram.⁶⁷ Att indikatorn baseras på helårsekvivalenter kritiseras även av Holmlund, eftersom detta leder till att även exempelvis korttidsarbetslösa blir en del av utanförskapet. Jangenäs och Svenningsson är även kritiska till att individer som är korttidsjukskrivna räknas in i regeringens indikator för utanförskapet.

Holmlund pekar på ytterligare problem med begreppet utanförskap. Först och främst pekar han på att regeringens indikator på utanförskap inte mäter frånvaro från arbetsmarknaden i någon generell bemärkelse. Exempelvis ingår endast arbetslöshet som omfattas av ersättning. Detta innebär att begreppet utanförskapet kan påverkas av regelförändringar i exempelvis ersättningstiderna eller kvalifikationskraven, vilket gör begreppet känsligt för politikförändringar. Holmlund pekar på att en minskning i utanförskapet inte behöver följas av en minskning i den långvariga frånvaron från arbete. Av denna anledning ställer sig Holmlund kritisk till att begreppet getts namnet utanförskap. Vidare pekar han på att begreppet inte lämpar sig för internationella jämförelser, då det är beroende av vilka institutionella regler som gäller i olika länder.

Riksdagens utredningstjänst visar att regeringens beräkningar av indikatorn på utanförskapet innehåller en viss dubbelräkning. Detta inträffar när att individer med ekonomiskt bistånd räknas in i utanförskapet samtidigt som arbetslösa och sjukskrivna gör det. Inom gruppen med ekonomiskt bistånd finns många som antingen är arbetslösa eller sjukskrivna.⁶⁸

4.4 Ramverket för sysselsättningspolitiken

4.4.1 Målen för det sysselsättningspolitiska ramverket

Ramverket för sysselsättningspolitiken är ett nytt begrepp som lanserats av den nuvarande regeringen. Ramverket syftar enligt regeringen till att "identifiera, styra åtgärderna till, och följa upp de mest väsentliga problemen på arbetsmarknaden."⁶⁹ Det sysselsättningspolitiska ramverket syftar med andra ord till att skapa goda förutsättningar för en sysselsättningspolitik

⁶⁷ Jangenäs och Svenningsson (2008), Innanför "utanförskapet", *Arbetarrörelsens tankesmedja Rapport nr 7/2008*.

⁶⁸ Riksdagens utredningstjänst (2008), Utanförskap och bred arbetslöshet, PM 2008-05-07.

⁶⁹ Proposition 2008/09:1 s. 26.

som bidrar till högre välfärd. En del i detta arbete är att precisera sysselsättningspolitikens mål.

Regeringen har dragit slutsatsen att explicita kvantitativa mål på den aggregerade sysselsättningsgraden eller den aggregerade arbetslösheten inte är att föredra. Skälen för detta är att denna typ av mål inte tydliggör ambitionen att varaktigt öka sysselsättningen genom ett minskat utanförskap. Regeringen diskuterar problem med kvantitativa mål. Exempelvis pekar regeringen på att de tidigare målen inte tydliggjorde att det avgörande för ökad välfärd är att den varaktiga sysselsättningen ökar. Regeringen skriver att målet för öppen arbetslöshet kunde uppfyllas genom att arbetslösa personer började arbetsmarknadspolitiska program eller utbildning. Vidare sägs att det är svårt att bedöma om måluppfyllelse är resultatet av en ändamålsenlig politik eller om det beror på exempelvis en gynnsam konjunktur.

Regeringens nya målsättning för sysselsättningspolitiken är att sysselsättningsnivån i genomsnitt ska öka över en konjunkturcykel. Under den rådande mandatperioden ska målet framför allt uppnås genom ett minskat utanförskap. Vikten av antalet arbetade timmar bland dem som arbetar lyfts också fram.

Ramverket för sysselsättningspolitiken är tänkt att förbättra beslutsunderlaget för regeringens prioriteringar inom detta område. Beslutsunderlaget ska enligt regeringen besvara tre frågor⁷⁰:

- Vilka problem på arbetsmarknaden som håller nere sysselsättningsnivån?
- Vilka åtgärder leder till varaktigt högre sysselsättning?
- Har de av regeringen vidtagna åtgärderna varit framgångsrika eller behöver politiken läggas om?

4.4.2 Uppföljningsschema med hjälp av indikatorer

För att besvara de ovanstående frågeställningarna ska ramverket, enligt regeringen, arbeta utifrån ett uppföljningsschema för arbetsmarknads-situationen för befolkningen i arbetsför ålder.⁷¹ Detta görs med hjälp av olika indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetet med att ta fram nya indikatorer görs i samarbete med Statistiska centralbyrån. Indikatorer som beskriver hur många personer i arbetsför ålder som arbetar och även vad de individer som inte arbetar gör. Indikatorerna ska också ge information om hur länge individer varit utanför arbetskraften. Exempel på denna typ av indikatorer är hur långtidsarbetslösheten utvecklas. Slutligen ska indikatorerna beskriva hur individens arbetsmarknadssituation förändras, till

⁷⁰ Proposition 2008/09:1 s. 62.

⁷¹ Ibid. s. 64.

exempel om man byter status från arbetslös till sysselsatt. Denna typ av kartläggning görs för att bättre kunna beskriva inom vilka områden potentiella problem på arbetsmarknaden föreligger. Kartläggningen ska ske med hjälp av statistik från arbetskraftsundersökningen (AKU).

Uppföljningen av arbetsmarknadssituationen kommer enligt regeringen i dagsläget främst att fokusera på arbetsmarknadsstatusen för befolkningen i arbetsför ålder. Dimensionerna som ska belysa statusförändringar på arbetsmarknaden och hur länge individer befunnit sig i ett visst tillstånd går i dagsläget på grund av databegränsningar inte att redovisa i närmare grad.

I budgetpropositionen för 2009 redovisas några av dessa indikatorer för första gången. Bland annat presenteras hur arbetslöshet och sysselsättning utvecklats mellan 2006 och 2007 för särskilt utvalda grupper.

Sammanfattningsvis menar regeringen att utanförskapsbegreppet illustrerar att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem.

4.5 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen vad gäller utanförskapet – ett exempel

I regeringens regleringsbrev för Arbetsförmedlingen budgetåret 2008 är ett av de överordnade målen att bryta utanförskapet. Under rubriken *Bryta utanförskapet* skrivs att "Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden".

För att göra detta har Arbetsförmedlingen valt att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. I riktlinjerna för 2008 preciseras detta ytterligare genom formuleringarna att det avser "personer som har särskilda svårigheter att få ett arbete" och "har behov av extra stöd". I riktlinjerna sägs att verksamheten under året i huvudsak har två fokusområden. Det ena är på tidig matchning, särskilt för bristyrken. Det andra är att motverka utanförskap och ge extra stöd för dem som står långt från arbetsmarknaden.

I riktlinjerna för 2008 konstateras att detta sker främst genom jobb- och utvecklingsgarantin, och att de prioriterade grupperna i verksamheten är funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, nyanlända invandrare och långtidssjukskrivna som ska tillbaka till arbetslivet.

Uppföljning av personer som har långa inskrivningstider samt av andra prioriterade grupper görs kontinuerligt. Utvecklingen följs vecko- och månadsvis och ned på enskilda kontor. I myndighetens åiterrapportering till regeringen används ett system med balanserade styrkort. Två styrkortsmått är specifikt kopplade till att motverka utanförskapet. Det ena visar utflöde till

arbete eller utbildning för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och det andra visar nyanlända invandrades utflöde till arbete och utbildning.

4.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att regeringen inte har presenterat någon definition av utanförskapet. Samtidigt lyfts ett minskat utanförskap fram som det viktigaste och övergripande målet för sysselsättningspolitiken. Även om ingen definition presenterats förs ofta diskussioner utifrån att utanförskapet består av det antal individer omräknat till helårsekvivalenter som får sin försörjning från olika transfereringssystem. Vidare är redovisningen kring utanförskapet vid flera tillfällen otydlig då det är svårt att avgöra om det rör sig om individer eller helårsekvivalenter.

Bedömningar och beräkningar av hur stora förändringar i utanförskapet som kan förväntas av regeringens förda politik saknas. Storleken på förändringarna i det så kallade utanförskapet redovisas inte alls i de första propositionerna. I de senaste ekonomiska propositionerna har denna redovisning förbättrats. Fortfarande saknas dock en redovisning av vilka antaganden som ligger bakom prognoser för utanförskapet. Olika reformers effekter på utanförskapet redovisas inte i de ekonomiska propositionerna. Inte heller redovisas vilka grupper inom utanförskapet som bör och kan påverkas av regeringens politik.

Begreppet utanförskap har debatterats flitigt. Debatten har främst pekat på att begreppet inte är definierat och de gränsdragningsproblem som uppstår vid en definition av utanförskapet. Kritik har också riktats mot att begreppet kan påverkas genom regelförändringar, vilket gör det sårbart för politiska viljor. Den indikator på utanförskapet som regeringen använder kan minska utan att den långsiktiga frånvaron från arbetsmarknaden minskat.

Det sysselsättningspolitiska ramverket har lanserats av regeringen med syftet att identifiera och följa upp problemen på arbetsmarknaden. Ramverket är tänkt att förbättra beslutsunderlagen för regeringens sysselsättningspolitik. En viktig del i detta arbete är att precisera sysselsättningspolitikens mål.

5 Redovisning av sysselsättningspolitikens effekter

Bedömningar av effekter av olika sysselsättningspolitiska reformer på sysselsättning och arbetslöshet är ett viktigt underlag för att ge en rättvisande bild av regeringens förda politik. En tydlig redovisning av antaganden och beräkningsunderlag är viktig för transparensen i bedömningarna.

I kapitlet görs en genomgång av hur regeringen redovisar förväntade effekter av reformer som är tänkta att öka arbetsutbudet i budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner för åren 2007, 2008 och 2009. Vidare redovisas ett antal utvärderingar av jobbskatteavdraget utförda av andra bedömare än regeringen. Slutligen diskuteras regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens budgeteffekter.

5.1 Regeringens effektbedömningar

5.1.1 Redovisningen i budgetpropositionen för 2007

I budgetpropositionen för 2007 redovisas ingen kvantifierad bedömning av effekten av regeringens politik på arbetskraftsutbudet. I stället sägs på ett antal ställen, både i finansplanen och i Svensk ekonomi, bilagan till propositionen som innehåller den makroekonomiska bedömningen, att effekterna av regeringens politik är positiva. Exempel på detta återfinns i finansplanen: "Regeringens politik har en positiv effekt på såväl sysselsättning, arbetskraftsutbud som arbetslöshet."⁷² I Svensk ekonomi sägs att "De förslag som aviseras i budgetpropositionen bedöms få betydande positiva effekter på potentiellt arbetskraftsutbud, sysselsättning, arbetslöshet, medelarbetstid och BNP."⁷³ I samma bilaga sägs vidare att "De av regeringen föreslagna förändringarna av inkomstskatten, arbetslöshetsförsäkringen och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program bedöms tillsammans med nedsättningen av arbetsgivaravgiften få en starkt positiv effekt på arbetsutbudet, både på kort och lång sikt."⁷⁴

⁷² Proposition 2006/07:1 s. 23.

⁷³ Proposition 2006/07:1 Bilaga 2 s. 51.

⁷⁴ Ibid. s. 56.

5.1.2 Redovisningen i 2007 års ekonomiska vårproposition

I finansplanen till 2007 års ekonomiska vårproposition slås återigen fast att "Regeringens politik gör det mer lönsamt att arbeta och har en fördelaktig effekt på såväl sysselsättning, arbetsutbud som arbetslöshet."⁷⁵ Vidare sägs att "Regeringens politik bedöms ha en positiv effekt på potentiell BNP, genom ökad potentiell sysselsättning till följd av ett ökat arbetsutbud och en varaktigt minskad arbetslöshet. Osäkerheten är dock stor kring bedömningarna av storleken på effekterna av den ekonomiska politiken och när de slår igenom samt hur högt resursutnyttjandet är i dagsläget."⁷⁶ I finansplanen konstateras att "Regeringens politik har bidragit till att sysselsättningen ökar och arbetslösheten nu minskar."⁷⁷

I bilagan Svensk ekonomi till 2007 års vårproposition publiceras en fördjupningsruta som redogör för hur regeringens ekonomiska politik bedöms påverka den ekonomiska utvecklingen. Här sägs att "De reformer som genomförs och aviseras väntas i hög grad påverka utvecklingen de närmaste åren men de når full effekt först om 5 till 10 år."⁷⁸ De långsiktiga effekterna av politiken redovisas sammantaget och även fördelat på olika åtgärder i nedanstående tabell.

Tabell 1. Bedömning i 2007 års ekonomiska vårproposition av de långsiktiga effekterna av åtgärder regeringen presenterat till och med 2007 års ekonomiska vårproposition

	Sysselsättning, procent	Arbetslöshet, procentenheter	Arbetade timmar, procent
Ökade incitament att arbeta (jobbskattavdraget och förändringar i arbetslöshetsförsäkringen)	0,9	-0,5	1,1
Ändrad arbetsmarknadspolitik	0,4	-0,4	0,6
Ändrade arbetsgivaravgifter	0,1	-0,1	0,1
Förbättrad lönebildning	0,1	-0,1	0,1
Ändrad sjukpenning	–	–	0,2
Summa	1,6	-1,1	2,1

Anmärkning: Till följd av avrundning summerar ej delarna till totalen.

Hur effekterna beräknats anges inte i detalj. Vilka antaganden som ligger till grund för bedömningarna redovisas inte heller. I stället används formuleringar som "utifrån en samlad bedömning av relevanta studier bedöms reformerna leda till att sysselsättningen ökar med 0,9 procent på lång sikt och jämviktsarbetslösheten bedöms minska med närmare 0,5 procenten-

⁷⁵ Proposition 2006/07:100 s. 18.

⁷⁶ Ibid. s. 19.

⁷⁷ Ibid. s. 25.

⁷⁸ Proposition 2006/07 Bilaga 1 s. 41.

heter” eller ”Sammantaget bedöms förändringarna i arbetsmarknadspolitiken leda till att sysselsättningen stiger med 0,4 procent och att jämviktsarbetslösheten, mätt som öppen arbetslöshet, faller med 0,4 procentenheter till 2010”.⁷⁹ Osäkerheten i såväl bedömningarna av effektens storlek som över vilken tidshorisont den infaller understryks i texten.

5.1.3 Redovisningen i budgetpropositionen för 2008

På samma sätt som i tidigare finansplaner sägs ett antal gånger i finansplanen till budgetpropositionen för 2008 att regeringens politik kommer att påverka arbetsmarknaden på ett positivt sätt. Det skrivs att det förstärkta jobbskatteavdraget kommer att öka sysselsättningen, och att ett tydligare samband mellan avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten kommer att bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och därmed leda till en ökad sysselsättning.⁸⁰ Vidare sägs att regeringens reformer i det korta perspektivet möjliggör att sysselsättningen fortsätter att öka förhållandevis snabbt utan att det leder till överhettning. ”Även i det längre perspektivet blir sysselsättningen betydligt högre än den annars skulle varit.”⁸¹ Även en kvantifierad bedömning av jobbskatteavdragets effekter presenteras. Jobbskatteavdragets två steg bedöms sammantaget öka sysselsättningen med 2 procent, eller med cirka 90 000 personer. Antalet arbetade timmar bedöms öka i något snabbare takt, eller med 2,3 procent.⁸²

Även i bilagan Svensk ekonomi till budgetpropositionen för 2008 presenteras en fördjupningsruta som beskriver effekterna av regeringens politik. I denna sägs att en mer utvecklad analys nu visar att effekterna på sysselsättningen blir större än vad som förväntades i 2007 års ekonomiska vårproposition. Detta sägs i huvudsak bero på att jobbskatteavdragets effekter tidigare underskattats. Tidigare beräkningar grundades på hur förändringar i marginalskatten ökar incitamenten att arbeta. Den nya bedömningen bygger i stället på en beräkning av hur sysselsättningen påverkas av att den så kallade tröskeeffekten⁸³ förändras. Jobbskatteavdraget påverkar främst incitamenten att övergå från att inte arbeta till att arbeta. Tröskeeffekten är därmed betydligt större än vad förändringen i marginalskatten indikerar.

Sammantaget förväntas nu sysselsättningen öka 0,9 procentenheter mer på lång sikt till följd av de åtgärder regeringen vidtagit i 2007 års ekonomiska

⁷⁹ Proposition 2006/07:100 Bilaga 1 s. 42.

⁸⁰ Proposition 2007/08:100 s. 20 f.

⁸¹ Ibid. s.26.

⁸² I kontakt med Finansdepartementet har det framkommit att detta värde är ett tryckfel. I budgetpropositionen står 1,8 procent

⁸³ Regeringen definierar tröskeeffekten på följande sätt: Tröskeeffekten visar hur stor andel av den inkomstökning som följer av att gå från att inte arbeta till att börja arbeta som individen inte får behålla. En minskning av tröskeeffekten innebär alltså att individen får behålla mer, och det ekonomiska utbytet av att arbeta ökar därmed.

vårproposition, medan arbetslösheten inte minskar i samma utsträckning som i den tidigare bedömningen. Eftersom antalet arbetade timmar ökar något mer än sysselsättningen i den nya beräkningen har även bedömningen av medelarbetstiden reviderats upp något.

Tabell 2. Bedömning i 2007 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2008 av de långsiktiga effekterna av åtgärder regeringen presenterat till och med 2007 års ekonomiska vårproposition

	Sysselsättning, procent	Arbetslöshet, procentenheter	Arbetade timmar, procent
Bedömning i VP07	1,6	-1,1	2,1
– varav jobbskatteavdrag	–	–	–
Bedömning i BP08	2,5	-0,4	3,1
– varav jobbskatteavdrag	2,0	–	2,3
Differens	0,9	0,7	1,0

I tabell 2 sammanfattas endast de av regeringen förväntade effekterna av åtgärder som presenteras fram till och med 2007 års ekonomiska vårproposition. I budgetpropositionen för 2008 presenteras även ett antal nya åtgärder, bland annat utvidgas jobbskatteavdraget och det införs en begränsning i möjligheterna att erhålla ersättning vid deltidsarbetslöshet. Effekterna av de sistnämnda åtgärderna är inte medräknade i tabell 2.

Sammantaget bedömdes de nya förslag som presenterades i budgetpropositionen för 2008 öka antalet sysselsatta på lång sikt med 0,7 procent och höja medelarbetstiden med 0,2 procent. På lång sikt bedömdes sysselsättningen öka med 3,3 procent⁸⁴, arbetslösheten minska med 1 procentenhet och antalet arbetade timmar öka med 4,1 procent till följd av samtliga reformer regeringen föreslagit, se tabell 3. Dessa uppskattningar kan jämföras med bedömningen i finansplanen som nämns ovan, att enbart jobbskatteavdragets två steg kommer att öka sysselsättningen med 2 procent och antalet arbetade timmar med 2,3 procent på lång sikt. Ingenting sägs om jobbskatteavdragets långsiktiga effekter på arbetslösheten.

Tabell 3. Bedömning i budgetpropositionen för 2008 av de långsiktiga effekterna av åtgärder regeringen presenterat till och med budgetpropositionen för 2008

	Sysselsättning, procent	Arbetslöshet, procentenheter	Arbetade timmar, procent
Sammanlagd effekt	3,3	-1,0	4,1
Därav jobbskatteavdraget	2,0	–	1,8

⁸⁴ På grund av avrundning summerar inte de redovisade de effekterna till 3,3 procent.

I budgetpropositionen för 2008 redovisas även ett antal externa bedömares uppskattningar av effekter av regeringens reformer som aviserades i budgetpropositionen för 2007. Dessa bedömningar presenteras i tabell 4.

Tabell 4. Långsiktiga effekter av reformerna som aviserades i budgetpropositionen för 2007

	Sysselsättning, procent	Arbetslöshet, procentenheter
Konjunkturinstitutet (inkluderar reformer i arbetslöshetsförsäkringen, jobbskatteavdraget, arbetsmarknadspolitiken, arbetsgivaravgifter, hushållstjänster)	1,5	-0,2
OECD (inkluderar reformen i arbetslöshetsförsäkringen)	0,9-1,5	-0,4-(-0,6)
EEAG (inkluderar reformer i arbetslöshetsförsäkringen, jobbskatteavdraget, arbetsmarknadspolitiken)	1,5-2,0	-0,5
Finansdepartementet (inkluderar reformer i arbetslöshetsförsäkringen, jobbskatteavdraget, arbetsmarknadspolitiken, arbetsgivaravgifter, hushållstjänster)	2,5	-0,4

Källa: Budgetpropositionen för 2008.

Det är viktigt att notera att de olika bedömnarna inkluderat olika delar av regeringens reformer, vilket gör att bedömningarna inte är direkt jämförbara. Riksrevisionen har granskat Konjunkturinstitutets beräkningar, och det kan konstateras att Konjunkturinstitutet vid vissa tillfällen presenterat ett betydligt mer utförligt beräkningsunderlag än det som finns i de ekonomiska budgetpropositionerna. Vidare kan konstateras att Konjunkturinstitutets bedömning, som inkluderar samma reformer som Finansdepartementets, pekar på något lägre förväntade effekter än vad regeringen räknar med.

5.1.4 Redovisningen i 2008 års ekonomiska vårproposition

I den ekonomiska vårpropositionen för 2008 görs inga nya bedömningar av de långsiktiga effekterna av regeringens politik. Den långsiktiga effekten på sysselsättningen bedöms fortfarande vara 3,3 procent.⁸⁵ Bedömningen grundar sig på beräkningar utförda i budgetpropositionen för 2008.

⁸⁵ Proposition 2007/08:1 s. 42.

Reformerna beräknas få full effekt först efter fem till tio år. Regeringen skriver att de kvalitativa effekterna av reformerna är relativt säkra utifrån rådande forskningsläge, men att de kvantitativa effekterna av enskilda reformer är osäkra. Regeringen gör bedömningen att den största effekten på sysselsättningen kommer från jobbskatteavdraget, men även förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen bedöms påverka sysselsättningen positivt. Inga preciserade beräkningar redovisas av storleken på de olika effekterna.

5.1.5 Redovisningen i budgetpropositionen för 2009

I budgetpropositionen för 2009 presenteras åter sysselsättningspolitiska reformer. Här finns även en bedömning av de långsiktiga effekterna av jobbskatteavdragets tredje steg, den sänkta nivån för uttag av statlig inkomstskatt samt förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. I finansplanen sägs att jobbskatteavdragen, i kombination med den höjda undre skiktgränsen för statlig skatt, bedöms öka sysselsättningen med 1,6 procent på lång sikt.⁸⁶ I tabell 5 jämförs bedömningen av de långsiktiga effekterna av jobbskatteavdragets två första steg i budgetpropositionen för 2008 och jobbskatteavdragets samtliga tre steg i kombination med sänkningen av den statliga inkomstskatten i budgetpropositionen för 2009.

Tabell 5. Bedömningar i budgetpropositionerna för 2008 och 2009 av de långsiktiga effekterna av jobbskatteavdragen

	Sysselsättning, procent	Arbetslöshet, procentenheter	Arbetade timmar, procent
Bedömning i BP08 (Jobbskatteavdrag 1 och 2)	2,0	–	2,3
Bedömning i BP09 (Jobbskatteavdrag 1, 2 och 3 samt sänkt inkomstskatt)	1,6	–	2,4
Differens	–0,4	–	0,1

Tabellen visar att regeringen i budgetpropositionen för 2009 förväntar sig en mindre effekt på sysselsättningen av jobbskatteavdragets tre steg plus sänkt statlig skatt än av endast jobbskatteavdragets två första steg i budgetpropositionen för 2008. Effekten på sysselsättningen är 0,4 procentenheter lägre i bedömningen som görs i budgetpropositionen för 2009 trots att denna bedömning även inkluderar jobbskatteavdragets tredje steg samt en sänkning av den statliga inkomstskatten. Däremot förväntas effekten på antalet arbetade timmar bli marginellt starkare. Vad som föranlett den förändrade

⁸⁶ Proposition 2008/09:100 s. 60.

bedömningen redovisas inte. Inte heller redovisas vilka antaganden som bedömningarna bygger på.

I budgetpropositionens finansplan gör regeringen bedömningen att den varaktiga sysselsättningen kommer att öka med omkring 75 000 personer eller 1,8 procent fram till och med 2011, till följd av de reformer som presenteras fram till och med budgetpropositionen för 2008. De tidigare bedömningarna av effekten av regeringens politik har varit på lång sikt. Här presenteras alltså en ny tidshorisont för bedömningar av reformernas effekter. Bedömningens storlek sägs vara baserad på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder.⁸⁷ Någon beskrivning av forskningsresultaten eller referenser till den forskning det avser redovisas emellertid inte. Det konstateras också att osäkerhet råder i denna typ av bedömningar, då kunskapen om reformernas effekter inte är fullständig. Detta gäller särskilt hur snabbt effekterna av politiken uppkommer.

Samtidigt konstaterar regeringen att den kraftiga förbättringen på arbetsmarknaden mellan 2006 och 2007 till stor del kan tillskrivas den goda konjunkturen. Något försök att särskilja reformernas effekter från den konjunkturrella påverkan görs inte.

I en fördjupningsruta kring jobbskatteavdraget diskuteras hur jobbskatteavdragets tre steg påverkat skattenivån för olika typhushåll. Skatten på arbetsinkomster har totalt sänkts med cirka 60 miljarder kronor mellan 2006 och 2009. Regeringen gör i samband med detta bedömningen att jobbskatteavdraget på lång sikt ökar antalet personer i arbete med närmare 100 000.⁸⁸

I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen även förändringar av arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen avser bland annat att sänka medlemsavgiften i arbetslöshetskassorna med cirka 50 kronor per månad för sysselsatta medlemmar. Denna förändring föreslås träda i kraft den 1 juli 2009 och syftar till att stimulera återinflödet av medlemmar.

I syfte att stärka drivkrafterna för arbetsmarknadens parter att vara ansvarsfulla i löneförhandlingarna och för arbetslöshetskassorna att motverka felaktiga utbetalningar har egenfinansieringsgraden höjts. På så sätt kopplas avgifterna för försäkringen tydligare till utgifterna för arbetslöshet. Regeringen avser vidare att under en övergångsperiod låta nya medlemmar i arbetslöshetsförsäkringen kvalificera sig snabbare för en inkomstrelaterad ersättning. Dessutom tas kravet på en viss arbetad tid för att kunna träda in i en arbetslöshetskassa bort från och med den 1 juli 2009⁸⁹. Förutom dessa reformer genomförs även andra förändringar i syfte att öka arbetsutbudet, bland annat den tredje fasen i jobb- och utvecklingsgarantin. I budgetpropositionen för 2009 presenteras inga effekter av denna reform.

⁸⁷ Proposition 2008/09:1 s. 30.

⁸⁸ Proposition 2008/09:1 s. 39.

⁸⁹ Proposition 2008/09:1 s. 40.

I budgetpropositionen diskuteras effekterna av förändringen i arbetslöshetsförsäkringen. Ett forskningsresultat är att utflödet ur arbetslöshet ökar när ersättningsnivåerna sänks. Den ökade differentieringen av egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen bedöms leda till att lönebildningens funktionssätt förbättras medan de höjda avgifterna, som endast betalas av sysselsatta, beräknas minska sysselsättningen genom högre trösklar in på arbetsmarknaden. Den sammantagna bedömningen av reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen är att sysselsättningen på lång sikt ökar med 0,3 procent och antalet arbetade timmar med 0,4 procent. Denna bedömning är enligt regeringen att betrakta som en nedre gräns.

Sammantaget görs bedömningen att jobbskatteavdragen och sänkningen av den statliga inkomstskatten på lång sikt antas leda till att antalet sysselsatta ökar med 1,6 procent och antalet arbetade timmar med 2,4 procent.

Regeringens samlade bedömning är att de reformer som hittills vidtagits och som föreslås i budgetpropositionen för 2009, ökar sysselsättningen med 2,8 procent, eller ungefär 120 000 personer, på lång sikt. Antalet arbetade timmar bedöms öka med 4,4 procent.⁹⁰ För en sammanställning av effekterna, se tabell 6.

Tabell 6. Bedömning i budgetpropositionen för 2009 av de långsiktiga effekterna av åtgärder regeringen presenterat till och med budgetpropositionen för 2009

	Sysselsatta personer	Sysselsättning, procent	Arbetade timmar, procent
Jobbskatteavdrag samt höjd undre skiktgräns statlig skatt	70 000	1,6	2,4
Arbetslöshetsförsäkring	10 000	0,3	0,4
Arbetsmarknadspolitik	20 000	0,4	0,7
Sjukförsäkring	10 000	0,3	0,8
Övrigt	10 000	0,2	0,2
Summa	120 000	2,8	4,4

Regeringen säger vidare att effekterna av jobbskatteavdraget och sänkningen av den statliga skatten sannolikt är större än de bedömningar som görs, men eftersom effekterna är osäkra har en återhållsam linje valts.

I ett appendix till finansplanen presenteras beräkningsförutsättningar för de sysselsättningspolitiska reformerna. Här beskrivs bland annat hur de förväntade effekterna av jobbskatteavdraget är beräknade. Regeringen

⁹⁰ Ibid. s. 60.

använder sig i budgetpropositionen för 2009 av en mikrosimuleringsmodell för att simulera beteendet hos olika individer när en skatt sänks.

Resterande delar av arbetsmarknadspolitiken omfattar bland annat reformer för att göra matchningen på arbetsmarknaden mer effektiv. Reformerna inom arbetsmarknadspolitiken samt av sjukförsäkringen antas på lång sikt öka sysselsättningen med 0,7 procent och arbetade timmar med 1,5 procent. Även dessa bedömda effekter ska enligt regeringen ses som en nedre gräns.⁹¹

5.2 Externa bedömningar av jobbskatteavdragets effekter

För att få en uppfattning om vilka effekter externa bedömare förväntar sig av jobbskatteavdraget görs i detta avsnitt en genomgång av dessa bedömningar.

Eftersom jobbskatteavdraget introducerades helt nyligen och det inte har funnits något liknande system i Sverige tidigare har inga utvärderingar av systemet genomförts. Enligt Regeringskansliet kommer det att ta mellan fem till tio år innan forskningen kan fastslå effekterna av regeringens politik.⁹² Några studier har dock genomförts där effekterna av jobbskatteavdraget bedömts utifrån ett mer teoretiskt perspektiv.⁹³

5.2.1 SNS:s bedömning av jobbskatteavdragets effekter

I SNS:s konjunkturråd för 2008 har Lundgren m.fl. analyserat jobbskatteavdragets effekter.⁹⁴ Författarna använder en modell för hushållens arbetsutbud för att analysera effekterna av förändringar i skatte- och bidragssystemen. I modellen avbildas individernas preferenser för konsumtion av varor och tjänster respektive fritid samt skatte- och bidragssystemen. Det är viktigt att poängtera att denna typ av analys endast jämför två jämviktslägen. Den berör med andra ord inte hur lång tid anpassningen från ett jämviktsläge till ett annat tar, eller hur denna anpassning går till.

I studien analyseras jobbskatteavdragets två första steg, och resultaten visar att förändringarna i skatte- och bidragssystemen förväntas öka den genomsnittliga disponibla inkomsten med nästan 5 procent vid oförändrat arbetsutbud. I genomsnitt sänks skatten med 11 procent. Eftersom effekterna skiljer sig åt mellan olika inkomstgrupper har studien delat upp urvalet i

⁹¹ Proposition 2008/09:1 s. 74 f.

⁹² LO-tidningen, 2008-02-08, "Några hundratusen" till full pott.

⁹³ Dessa studier har i de flesta fall använt sig av en mikrosimuleringsmodell kallad FASIT. Denna modell är utvecklad av Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet. Modellen kan användas för beräkningar av skatter, transfereringar och olika inkomstmått.

⁹⁴ Lundgren m.fl. (2008), Vägar till full sysselsättning, *Konjunkturrådets rapport 2008*.

tre olika inkomstgrupper: låg, medel och hög. Den minsta inkomstökningen får gruppen med lägst inkomster och den största får gruppen med medelinkomster. Detta beror på att många i gruppen med låga inkomster inte förvärvsarbetar och därför inte kan tillgodoräkna sig jobbskatteavdraget. Dessa effekter är så långt statiska och tar därmed inte hänsyn till att regelförändringarna kan leda till ett ändrat arbetsutbud.

Rapporten konstaterar att det finns en betydande osäkerhet kring hur arbetsutbudet påverkas. Om denna typ av effekter beaktas blir den genomsnittliga effekten på disponibel inkomst endast något större än den statiska beräkningen. Den disponibla inkomsten beräknas nu öka med 5,6 procent. Skillnaderna mellan den statiska beräkningen och den dynamiska är dock större för de olika inkomstgrupperna. Gruppen med lägst inkomster får nu en ökning av sina disponibla inkomster som är mer än dubbelt så stor som för dem med högst inkomster.

Den skattade genomsnittliga förändringen i arbetstid är 1,8 procent. Återigen är skillnaderna mellan de olika inkomstgrupper stora. De med låga inkomster ökar sin arbetstid med drygt 16 procent, en mycket kraftig ökning. Personer med höga inkomster minskar däremot arbetsutbudet något (-1,2 procent). Förändringen i den totala arbetstiden förklaras därmed till stora delar av att individer som inte arbetar före reformen kommer att göra det efter reformen. Hela 98 procent av alla individer beräknas inte ändra sin arbetstid. Studien visar att reformen kan förväntas uppnå syftet att öka andelen som arbetar. Ersättningsgraden minskar samtidigt med mellan 5 och 7 procent beroende på inkomstgrupp och ersättningssystem.

5.2.2 *Andersson och Hammarstedts bedömning av jobbskatteavdragets effekter*

Andersson och Hammarstedt⁹⁵ analyserar, i en artikel i Ekonomisk debatt, de möjliga effekterna av jobbskatteavdraget på en mer avgränsad grupp individer. De studerar effekterna av jobbskatteavdragets första steg på invandrarkvinnors arbetsutbud. Studien visar att jobbskattavdraget främst skapar incitament för ej sysselsatta att börja arbeta. Ökningen i denna grupps arbetade tid motverkas dock av att höginkomsttagare arbetar mindre, vilket gör den totala effekten obetydlig.

5.2.3 *Konjunkturinstitutets bedömningar av jobbskatteavdragets effekter*

Även Konjunkturinstitutet har vid ett flertal tillfällen bedömt effekterna av jobbskatteavdraget. Beräkningarna inkluderar jobbskatteavdragets första

⁹⁵ Andersson och Hammarstedt (2008), Jobbskatteavdragets effekter på invandrarkvinnors arbetsutbud, *Ekonomisk debatt*, 36(2).

steg, men även effekterna av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Konjunkturinstitutet bedömer att reformerna på lång sikt ökar den potentiella arbetskraften med 1,2 procent. Samtidigt bedöms jämviktsarbetslösheten minska med 0,4 procent och sysselsättningen öka med 1,6 procent.⁹⁶

Jobbskatteavdragets andra steg bedöms av Konjunkturinstitutet⁹⁷ på lång sikt öka det totala antalet arbetade timmar, med 0,3 procent och sysselsättningen med 0,3 procent. Konjunkturinstitutet påpekar att bedömningarna av effekterna är mycket osäkra.

Konjunkturinstitutet⁹⁸ bedömer vidare att jobbskatteavdragets tredje steg i kombination med sänkt statlig inkomstskatt ökar den potentiella sysselsättningen med 0,6–0,7 procent. Konjunkturinstitutets olika bedömningar sammanställs i tabell 7.

Tabell 7. Konjunkturinstitutets bedömningar av jobbskatteavdragets olika steg

	Sysselsättning, procent	Arbetslöshet, procentenheter	Arbetade timmar, procent
Jobbskatteavdragets första steg och förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen	1,6	-0,4	-
Jobbskatteavdragets andra steg	0,3	-	0,3
Jobbskatteavdragets tredje steg och sänkt statlig inkomstskatt	0,6-0,7	-	-

5.2.4 Finanspolitiska rådets bedömningar av jobbskatteavdragets effekter

I Finanspolitiska rådets rapport 2008 bedöms jobbskatteavdragets effekter på en rad utvärderingsmått. De utvärderingsmått som används är: självfinansieringsgraden, sysselsättning i timmar och antal personer, statsfinansiell kostnad per skapad arbetstimme och inkomstjämlighet. Jobbskatteavdragets effekter jämförs dessutom med alternativa reformer. Till skillnad från Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet antar rådet att låginkomsttagare påverkas mer än höginkomsttagare av en förändring av incitamenten för arbete.⁹⁹

Analysen visar att självfinansieringsgraden¹⁰⁰ för jobbskatteavdragets båda steg är relativt hög jämfört med alternativa reformer, som ett jobbskatteavdrag med utfasning eller att värnskatten avvecklas. Analysen visar att jobbskatteavdraget kan väntas ge sänkt jämviktsarbetslöshet och ett

⁹⁶ Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget december 2006.

⁹⁷ Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget januari 2008.

⁹⁸ Konjunkturinstitutets yttrande om promemorian "Ett förstärkt jobbskatteavdrag", bilaga 1.

⁹⁹ I beräkningarna av jobbskatteavdragets långsiktiga effekter som är utförda i budgetpropositionen för 2009 tar även Finansdepartementet hänsyn till dessa effekter.

¹⁰⁰ Självfinansieringsgraden mäter hur stor del av en reform som finansieras via de dynamiska effekter den förväntas ge upphov till.

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. En utökning av avdraget bör därför utformas på sådant sätt att det påverkar grupper där drivkrafterna till ökat arbete är som störst.

I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet skrivs att jobbskatteavdraget kan sänka jämviktsarbetslösheten med 0,4 procentenheter.¹⁰¹ I en annan underlagsrapport uppskattas att jobbskatteavdraget och sänkningen av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen kan komma att minska jämviktsarbetslösheten med drygt 1 procentenhet.¹⁰²

Sammanfattningsvis kan konstateras att regeringens bedömningar av jobbskatteavdragets effekter ligger i linje med andra bedömare.

5.3 Regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens budgeteffekter

Redovisningen av en reforms budgeteffekter är av stor betydelse i det underlag som regeringen lämnar till riksdagen, bland annat eftersom budgetpolitiken styrs av preciserade mål och restriktioner för den offentliga sektorns finansiella sparande och utgifter. Redovisningen av budgeteffekter bör ge en tydlig och fullständig bild av ett förslags effekter på de budgetpolitiska målen. En bristfällig redovisning minskar beslutsunderlagets värde och försvårar möjligheten att i efterhand bedöma om politiken uppnått sitt mål på ett kostnadseffektivt sätt.¹⁰³

Kostnaderna för de sysselsättningspolitiska åtgärderna redovisas i första hand i de kapitel i propositionerna som behandlar inkomster och skattefrågor. Här anges exempelvis att första steget av jobbskatteavdraget sänkte skatteinkomsterna med cirka 40 miljarder kronor. Det andra steget innebar en sänkning med ytterligare närmare 11 miljarder kronor, och det tredje steget av jobbskatteavdraget tillsammans med höjningen av gränsen för uttag av statlig skatt förväntas minska inkomsterna till statskassan med ytterligare cirka 15 miljarder kronor. Totalt beräknas därmed dessa reformer minska statens intäkter med cirka 66 miljarder kronor.¹⁰⁴

Dessa kostnadsbedömningar återkommer på flera ställen i propositionen, men ingenstans redogörs för hur bedömningen är gjord. I ett appendix till finansplanen sägs att "Kostnaden för jobbskatteavdragets tre steg och sänkt statlig skatt uppgår totalt till 2,1 procent av BNP, dvs. 66 miljarder

¹⁰¹ Forslund (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt, *Studier i finanspolitik*, 2008/4.

¹⁰² Westermark (2008), Lönebildningen i Sverige 1966–2009, *Studier i finanspolitik*, 2008/6.

¹⁰³ För en mer utförlig diskussion om regeringens redovisning av budgeteffekter, se RiR 2007:27.

¹⁰⁴ Proposition 2008/09:1 s. 169.

kronor. I och med att reformerna bedöms höja BNP stärks även de offentliga finanserna, med motsvarande 0,8–1,1 procent av BNP. Det innebär att reformerna till viss del är självfinansierade. Självfinansieringsgraden beräknas uppgå till mellan 40 och 50 procent av reformernas kostnad.¹⁰⁵ Här anges med andra ord en nettokostnad för statskassan som är närmare 50 procent lägre än det direkta skattebortfallet. Hur reformens nettokostnad beräknats redovisas inte.

Av citatet ovan framgår att två olika bedömningar görs av hur jobbskatteavdraget påverkar statsbudgeten. I en statisk beräkning, det vill säga i en beräkning där inga beteendeeffekter beaktas, uppskattas kostnaderna till 66 miljarder kronor för reformens tre steg. Om hänsyn tas till de förändringar i beteenden som reformen syftar till, fler arbetade timmar och högre BNP, uppskattas nettokostnaden bli betydligt lägre.

Principerna för hur regeringen beräknar jobbskatteavdragets budgeteffekter redovisas inte på ett tydligt sätt i budgetdokumenten. För att förstå hur kostnadsbedömningar görs måste läsaren gå till "Beräkningskonventioner", en rapport från skatteeconomiska enheten vid Finansdepartementet som publiceras årligen i samband med budgetpropositionen. Av denna framgår att kostnaderna för en enskild reform normalt bedöms i en så kallad statisk beräkning. Det innebär att bedömningen görs utifrån ett antagande om att reformerna inte leder till några beteendeförändringar. Beräkningen av jobbskatteavdragets kostnader tar således inte hänsyn till de förändringar av antalet sysselsatta och arbetslösa som regeringen redovisar i propositionerna.

Den statistiska beräkningen görs i en så kallad mikrosimuleringsmodell, FASIT, där jobbskatteavdragets storlek beräknas för ett stort antal individer av olika kön, ålder, socioekonomisk status etcetera. Avdragen summeras sedan till ett värde för totalbefolkningen. För att kunna genomföra beräkningen för 2009 utgår man från ett mikrodatamaterial från 2005 som räknas upp till de förhållanden som förväntas gälla 2009. Framskrivningen görs med hjälp av Regeringskansliets bedömning av den ekonomiska utvecklingen under de mellanliggande åren.

När budgetens totala inkomster och utgifter sammanställs görs i stället en dynamisk bedömning. Det innebär att förvärvsavdragets förväntade beteendeeffekter påverkar beräkningen. Det är fallet eftersom bedömningen av de totala inkomsterna från skatt på arbete baseras på den prognos för arbetsmarknaden som görs i Regeringskansliet. Prognosen bygger på en mängd olika faktorer, den demografiska utvecklingen, det aktuella konjunkturläget, men också de förväntade effekterna av regeringens politik. På samma sätt bygger prognoserna för BNP:s utveckling och de offentliga

¹⁰⁵ Proposition 2008/09:1 s. 73.

utgifterna på bedömningar av utvecklingen på arbetsmarknaden. Det är således endast när kostnaden för jobbskatteavdraget i sig bedöms som detta görs statistiskt, medan beräkningen av budgetens sammanlagda inkomster och utgifter bygger på bedömningar som tar hänsyn till effekterna av regeringens politik.

Det skäl regeringen anger till att kostnaderna beräknas på ett statistiskt sätt är den osäkerhet som råder om hur omfattande beteendeeffekterna är.¹⁰⁶ Det är dock inte säkert att osäkerheten är mindre i en statisk bedömning än i en dynamisk. För det första måste det datamaterial som används i beräkningsmodellen skrivas fram från senaste utfallsår till det år som politikåtgärden genomförs. Denna framskrivning av ett stort antal individers inkomster och arbetsmarknadsstatus görs delvis utifrån prognoser. För det andra tillkommer frågan hur väl antagandet om oförändrat beteende speglar verkligheten. Att räkna statistiskt är en enkel beräkningsprincip, men det finns inga belägg för att det i genomsnitt ger en mer rättvisande bedömning av den verkliga kostnaden än en bedömning som tar hänsyn till beteendeförändringar.

Vilken av kostnadsbedömningarna, den statiska eller den dynamiska, används när regeringen väger för- och nackdelar med ett förslag mot ett alternativt förslag? Mycket talar för att den dynamiska bedömningen spelar större roll. De skäl regeringen anger för att jobbskatteavdraget införs är de positiva effekter detta förväntas få på arbetsmarknaden. Den dynamiska bedömningens betydelse understryks också av den relativt utförliga redogörelse för hur kostnaderna påverkas av förväntade beteendeeffekter som ges i propositionen för jobbskatteavdraget. Här sägs uttryckligen att det är viktigt att försöka bedöma åtgärdens långsiktiga effekter för att få ett så brett beslutsunderlag som möjligt.¹⁰⁷

Ett argument för att inte räkna med beteendeförändringar skulle kunna vara av försiktighetsskäl. Det ska inte vara möjligt att finansiera delar av en tilltänkt reform med hjälp av högre inkomster eller lägre utgifter som kan tänkas uppkomma till följd av att reformen genomförs. En försiktighetsprincip kräver dock att man räknar dynamiskt i de fall beteendeförändringar förväntas leda till högre utgifter eller lägre inkomster. Om exempelvis arbetsgivaravgifterna sänks för vissa branscher eller åldersgrupper för att öka sysselsättningen borde kostnadsbedömningen för dessa åtgärder ta hänsyn till den förväntade sysselsättningsökningen. Inte heller i dessa fall presenterar regeringen en dynamisk kostnadsbedömning.

En dynamisk beräkning är ofta mer arbetskrävande. När det gäller jobbskatteavdraget har emellertid regeringen redan en uppskattning av effekterna på arbetsmarknaden, som även denna görs i FASIT. Det innebär att det rent

¹⁰⁶ Beräkningskonventioner för 2008, s. 16.

¹⁰⁷ Proposition 2008/09:39, s. 27.

tekniskt skulle vara enkelt att ta hänsyn till de beteendeförändringar som regeringen förväntar. På så sätt skulle den statiska kostnadsbedömningen kunna jämföras med en mer dynamisk bedömning. Denna beräkning skulle inte spegla jobbskatteavdragets alla effekter på de offentliga finanserna. Avdraget kan även tänkas påverka andra skatteunderlag och utgifterna för bland annat arbetslöshetsersättningen. För en komplett nettokostnadsbedömning skulle teoretiskt sett alla offentliga inkomster och utgifter behöva beräknas när reformen fått full effekt. Med hjälp av en så kallad allmänjämviktsmodell skulle en sådan beräkning vara möjlig. Men även en statisk beräkning kompletterad med effekterna av några av de viktigaste anpassningarna är sannolikt ett bättre beslutsunderlag än enbart en statisk beräkning.

En statisk kostnadsbedömning innebär vidare att avräkningen mot ett av regeringen fastlagt reformutrymme eller besparingsbehov blir oklar. Om regeringen exempelvis bedömer att det med hänsyn till de finanspolitiska målen och restriktionerna finns ett utrymme för ofinansierade budgetförsvagningar motsvarande 32 miljarder kronor, kommer avräkningen mot detta utrymme att bli helt olika om kostnaden för ett förslag bedöms vara 15 miljarder kronor, eller endast hälften av detta. Ju större skillnader mellan en statisk och en dynamisk bedömning, desto osäkrare blir avräkningen.

Att kostnadsberäkningen av en enskild reform och bedömningen av saldot görs enligt helt olika principer innebär att dessa beräkningar inte blir direkt jämförbara. Detta får konsekvenser för kostnadsberäkningens användbarhet som beslutsunderlag. Om riksdagen skulle besluta att en föreslagen reform inte ska genomföras skulle saldot sannolikt inte förbättras med det belopp som den statiska beräkningen anger. Om exempelvis det tredje steget av jobbskatteavdraget inte genomförs skulle en bedömning av effekten på saldot enligt Regeringskansliets principer sannolikt inte peka på att sparandet förbättrades med 15 miljarder kronor, den angivna kostnaden för reformen. Eftersom beslutet att inte genomföra reformen även skulle påverka andra skattebaser och utgifter skulle en förnyad bedömning av sparandet i den offentliga sektorn peka på en betydligt mindre saldoförbättring. Kostnadsangivelsen kan därmed inte användas av riksdagen för att väga en åtgärd mot en annan.

Förståelsen av hur en reform förväntas påverka de offentliga finanserna försvåras ytterligare av det faktum att en reforms kostnader redovisas enligt en annan princip än det aktuella reformutrymmet. Det gör att redovisningen av hur reformpaketet påverkar det finansiella sparandet i budgetpropositionen för 2009 blir missvisande. I tabell 1.4 i finansplanen anges exempelvis kostnaderna för reformerna inom arbetsmarknadsområdet 2009, 2010 och

2011 till 19,5, 20,9 respektive 20,8 miljarder kronor.¹⁰⁸ Eftersom detta görs under tabellrubriken "Förändring finansiellt sparande offentlig sektor" kan en läsare förledas att tro att det är på detta sätt reformpaketet påverkar det finansiella sparandet dessa år. Det är dock inte fallet eftersom tabellen visar kostnadsuppskattningar uttryckta i fasta priser och volymer. Utöver att bedömningarna inte tar hänsyn till beteendeförändringar beaktas således inte heller att skatteunderlagen kommer att påverkas av den ekonomiska tillväxten. I de texter som kommenterar tabell 1.4 framgår inte detta.

Sammanfattningsvis framstår det som en svaghet att kostnaden för ett reformförslag beräknas utan att hänsyn tas till dess förväntade beteendeeffekter. Detta gäller framför allt när uppskattningar av de viktigaste effekterna ofta ändå görs, exempelvis bedömningar av hur antal arbetade timmar och BNP påverkas av åtgärder inom det sysselsättningspolitiska området. Även i bedömningarna av hur inkomster och utgifter utvecklas totalt sett tas hänsyn till politikens förväntade effekter. Trots att det kan vara komplicerat och svårt att bedöma de sammantagna budgeteffekterna av ett reformförslag på ett rättvisande sätt torde en redovisning som beaktar de viktigaste effekterna oftast vara att föredra framför en statisk beräkning.

5.4 Sammanfattning

De långsiktiga effekterna av sysselsättningspolitiken redovisas på olika sätt i de ekonomiska propositionerna. En gradvis utveckling av beräkningsmetoder och redovisningens utförlighet har ägt rum. Jämförelser med tidigare bedömningar förekommer dock inte i de granskade propositionerna. Vid vissa tillfällen har beräkningsmodeller förändrats helt mellan propositionerna. I redovisningen framgår inte tydligt hur detta påverkar regeringens effektbedömningar. En viss tendens finns till att bedömningarna reviderats ned när beräkningsmodellen förändrades mellan budgetpropositionerna för 2008 och 2009. I stort ligger dock regeringens bedömningar i linje med andra bedömare.

Genomgången visar vidare att beräkningsprinciper och beräkningsantaganden för effekterna av sysselsättningspolitiken mycket sällan redovisas i de ekonomiska propositionerna.

Kostnadsbedömningarna görs utan att de beteendeförändringar som är reformens syfte beaktas, vilket minskar bedömningens värde som beslutsunderlag.

¹⁰⁸ Proposition 2008/09:1 s. 46.

6 Slutsatser och rekommendationer

En rad reformer har genomförts på det sysselsättningspolitiska området sedan den nuvarande regeringen tillträdde hösten 2006. När politiken styrs av preciserade mål är det viktigt att bedömningar av effekter av sysselsättningsskapande åtgärder är klart och tydligt redovisade. En redovisning som presenterar beräkningsmetoder och beräkningsantaganden, revideringar av resultat, samt diskuterar osäkerheten i bedömningarna stärker förtroendet för bedömningarna.

Ett minskat utanförskap har lyfts fram av regeringen som sysselsättningspolitikens viktigaste mål. Riksrevisionen har undersökt om begreppet utanförskap är tillräckligt tydligt definierat för att kunna fungera som en uppföljningsbar målvariabel. Vidare har redovisningen av utanförskapet och effekter av de sysselsättningspolitiska reformerna i de ekonomiska propositionerna granskats.

6.1 Utanförskapet på arbetsmarknaden

6.1.1 *Begreppet utanförskap saknar en tydlig definition*

Riksrevisionens granskning visar att regeringen inte definierat det sysselsättningspolitiska målet att minska utanförskapet. Inte heller har målet brutits ned i delmål eller operationaliserats.

Finansutskottet har påpekat att ”det i budgetpropositionen måste finnas en tydlig koppling mellan mål, resultat och budget” och att ”målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull.”¹⁰⁹ Finansutskottet skriver vidare att: ”allmängiltiga mål som inte ger uttryck för politiska prioriteringar och som inte är nedbrytbara i kvantitativa termer inte kan tjäna som underlag för en politisk styrning av statlig verksamhet.”¹¹⁰ Även internationella organisationer såsom IMF och OECD har satt upp riktlinjer för mål som används i budgetdokumenten. IMF anser att mål bör vara ”well defined, transparent, adequate, consistent, simple, flexible, enforceable and efficient.”¹¹¹ Dessa riktlinjer har sedan blivit standard i diskussionen om finanspolitiska normer.¹¹²

¹⁰⁹ Betänkande 2000/01:FiU2, riksdagsskrivelse 2000/01:123.

¹¹⁰ Betänkande 2003/04:FiU2, riksdagsskrivelse 2003/04:125.

¹¹¹ Kopits och Symansky (1998), Fiscal policy rules, IMF Occasional paper 162.

¹¹² Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, s. 44.

Utifrån de krav som finansutskottet ställt upp för målvariabler riskerar det faktum att begreppet utanförskap inte definierats försämra möjligheterna till en effektiv styrning och uppföljning.

Avsaknaden av en klar definition av vad som utgör utanförskapet kan medföra problem för politikens inriktning. Om ett uttryckligt mål är att minska utanförskapet samtidigt som målgruppen är oklar kan detta innebära svårigheter att rikta åtgärder mot de grupper där effekten förväntas bli störst. En felaktig inriktning av politiken kan leda till betydande dödviktseffekter. Om utanförskapet dessutom används som det övergripande målet för sysselsättningspolitiken innebär det att andra potentiella mål, som en låg arbetslöshet, förlorar i vikt. Detta kan vara problematiskt då det finns starka empiriska belägg för att arbetslöshet innebär betydande individuella välfärdsluster.

En definition av utanförskapet skulle vara ett sätt att möjliggöra uppföljning. Om utanförskapet definieras förutsätter det en diskussion av de gränsdragningsproblem som finns, något som nu inte görs. Om utanförskapet även i fortsättningen lämnas otydligt definierat finns en risk att det inte går att följa upp olika reformers effekter på denna variabel, vilket försvårar bedömningen av effektiviteten i olika reformer.

Riksrevisionen är medveten om att finansutskottets krav på målvariabler rör myndighetsstyrning och budgetstyrning. Dessa krav bör också gälla mål på en högre nivå. Även i en etablerad begreppsapparat för analys av den ekonomiska politikens uppläggning som skiljer mellan slutliga mål, mellanliggande mål och indikatorer finns det skäl att vara tydlig. En sådan ansats främjas om målen bland annat är mätbara och uppföljningsbara. Regeringen skriver exempelvis att "tydliga mål gör det enkelt för allmänheten att utvärdera om de åtgärder som vidtas verkligen bidrar till att målen nås."¹¹³ Det är också så att begreppet utanförskap i praktiken används av regeringen för att styra till exempel delar av Arbetsförmedlingens verksamhet och därför har ett behov av att operationaliseras.

Sammanfattningsvis finns det, enligt Riksrevisionen, ett behov av att precisera målet för sysselsättningspolitiken. Riksrevisionens föreslår därför regeringen att ta initiativ till en precisering av begreppet utanförskap som ligger i linje med de krav som bland annat riksdagen ställt upp för målvariabler. Det går också att söka vägledning i de kriterier som IMF och OECD satt upp.

¹¹³ Proposition 2006/07:100 s.36.

6.1.2 Redovisningen av utanförskapet är otydlig

En genomgång av den nuvarande regeringens ekonomiska propositioner visar att redovisningen kring utanförskapet i flera avseenden är otydlig. Trots att utanförskapet inte definierats förs ofta diskussioner utifrån att utanförskapet utgörs av dem som får sin försörjning från olika transfereringssystem.

Den indikator på utanförskapet som regeringen oftast använder sig av är antalet individer som får sin försörjning från olika transfereringssystem omräknat till helårsekvivalenter. De transfereringssystem som regeringen bygger denna indikator på är: ekonomiskt bistånd, arbetsmarknadsåtgärder, arbetslöshet, sjuk- och aktivitetsersättning och sjukpenning. Dessa är, vid sidan av ålderspensionssystemet, de fem största transfereringssystemen. I indikatorn ingår alla personer som vid något tillfälle under året erhållit ersättning, omräknat till helårsekvivalenter.

Granskningen visar att den indikator som används för utanförskap i flera avseenden är problematisk. Problemen gäller bland annat följande punkter.

- Det är inte alltid tydligt om det är helårsekvivalenter eller fysiska personer som diskuteras. I de ekonomiska propositionerna skrivs vid ett flertal tillfällen att över en miljon personer befinner sig i utanförskap. Denna typ av skrivningar innebär att det inte sällan är oklart om det rör sig om fysiska individer eller helårsekvivalenter, det vill säga en sammanräkning av de ersättningar som utbetalas på grund av sjukdom, arbetslöshet och från andra transfereringssystem.
- Ytterligare ett problem med helårsekvivalenter är att även individer som endast under kortare tidsperioder varit exempelvis arbetslösa räknas in i begreppet utanförskap. Individer som varit friktionsarbetslösa under en kortare period räknas alltså som en del av det så kallade utanförskapet. Dessa individer bidrar till utanförskapet utan att i någon reell mening ha befunnit sig i något som för de flesta kan beskrivas som ett utanförskap från arbetsmarknaden. Att vidare tillskriva alla som får exempelvis sjukersättning ett utanförskap är också missvisande, eftersom detta i många fall rör sig om individer med en relativ stark ställning på arbetsmarknaden som under en begränsad tid varit sjukskrivna från sina arbeten. Begreppet utanförskap riskerar således att bli missvisande om avsikten är att spegla antalet individer som har en svag ställning på arbetsmarknaden.

- En indikator på utanförskap som baseras på ekonomisk ersättning påverkas även genom förändringar i regelverken. Genom att exempelvis förkorta transfereringssystemens ersättningstider eller skärpa deras kvalifikationskrav minskar utanförskapet utan att situationen på arbetsmarknaden behöver ha ändrats. På samma sätt innebär en förlängning av ersättningsperioderna i socialförsäkringssystemen att utanförskapet automatiskt ökar. Eftersom endast den arbetslöshet som ersätts påverkar indikatorn kan förändringar i regelverket automatiskt förändra storleken på indikatorn. Detta kan få till följd att utanförskapet ökar samtidigt som sysselsättningen ökar. En minskning i utanförskapet behöver inte heller ha något samband med att den långvariga frånvaron från arbete minskar.
- Vidare är förändringar i etablerade väldefinierade begrepp som sysselsättning och arbetslöshet betydligt enklare att förklara än förändringar i begreppet utanförskap som saknar en entydig definition.
- Ytterligare en svaghet är att utanförskapet så gått som genomgående redovisas i antal individer vid jämförelser över tiden. Eftersom befolkningens mängden ändras bör regeringen överväga att i stället redovisa befolkningsandelar. Detta skulle vara mer rättvisande när utvecklingen av utanförskapet redovisas över tiden.

Sammanfattningsvis visar genomgången att regeringens redovisning av utanförskapet i flera avseenden är otydlig. Det är exempelvis inte alltid tydligt om det rör sig om helårsekvivalenter eller fysiska personer när storleken på utanförskapet diskuteras. Den beskrivning som ges av begreppet blir därför lätt att missförstå. Regeringens indikator på utanförskapet är inte heller lämpad att bedöma effektiviteten i sysselsättningspolitiken. Det är till exempel möjligt att hamna i en situation där utanförskapet ökar samtidigt som sysselsättningen ökar. Ett minskat utanförskap behöver inte heller innebära att den långvariga frånvaron från arbete har minskat.

6.2 Det sysselsättningspolitiska ramverket bör vidareutvecklas

Regeringen har satt upp mycket ambitiösa mål för det som benämns ett sysselsättningspolitiskt ramverk. Ramverket syftar till att förbättra regeringens beslutsunderlag och svara på frågeställningar som:

- Vilka problem på arbetsmarknaden håller nere sysselsättningsnivån?
- Vilka åtgärder leder till varaktigt högre sysselsättning?
- Har de av regeringen vidtagna åtgärderna varit framgångsrika eller behöver politiken läggas om?

Medlen för att åstadkomma detta är olika indikatorer som beskriver arbetsmarknadssituationen för befolkningen och vissa specifika utsatta grupper. Dessa indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt ska baseras på data från arbetskraftsundersökningen (AKU). Denna statistik är dock inte lämpad att beskriva arbetsmarknadssituationen för mindre grupper eftersom AKU är en urvalsundersökning av begränsad storlek. Det förefaller därmed svårt att uppfylla de högt ställda målen för ramverket med hjälp av denna statistik. Det är inte heller möjligt att utvärdera effekterna av olika åtgärder enbart utifrån underlag från AKU. För detta krävs individuellt utformade utvärderingar som ställer större krav på statistikunderlag och metodval.

Syftet att förbättra beskrivningen av arbetsmarknaden med hjälp av olika indikatorer är lovvärt. Riksrevisionen anser att arbetet för att förbättra sysselsättningspolitikens effektivitet bör vidareutvecklas. Det framstår dock som svårt att besvara de frågeställningar som ställs i det sysselsättningspolitiska ramverket utifrån den tillgängliga statistiken. Vidare är indikatorerna på arbetsmarknadens funktionssätt så löst definierade att risken för godtycke i analysen ökar.

6.3 Redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter

6.3.1 Regeringens redovisning har förbättrats

Riksrevisionens genomgång visar att redovisningen av sysselsättningspolitikens¹¹⁴ långsiktiga effekter har förbättrats i den nuvarande regeringens ekonomiska propositioner. Bedömningar av enskilda reformer presenteras på ett tydligare och mer informativt sätt i de senare propositionerna. På några punkter finns dock utrymme för ytterligare förbättringar.

För det första redovisas inte alltid en reforms effekter på samtliga arbetsmarknadsvariabler. Redovisningen blir tydligare och mer transparent om bedömningarna av långsiktiga effekter genomgående redovisas på ett likartat sätt och för samma variabler i de ekonomiska propositionerna. En sådan redovisning bör innehålla effekter såväl på arbetskraftutbud, sysselsättning som på antalet arbetade timmar. En tydlig och enhetlig redovisning underlättar jämförelser över tiden och gör innehållet i de ekonomiska propositionerna mer överskådligt och transparent.

För det andra är det utifrån den redovisning som ges i de ekonomiska propositionerna inte alltid möjligt att förstå hur beräkningarna av långsiktiga effekter är utförda. Beräkningsprinciper och beräkningsantaganden som ligger till grund för bedömningarna presenteras mycket sällan.

¹¹⁴ Här avses i huvudsak jobbskatteavdraget och förändringar i arbetslöshetsförsäkringen.

Ett mer övergripande problem med redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter är svårigheten att skaffa sig en överblick. Utvecklingen för enskilda år, på lång sikt och för reformer från specifika propositioner blandas i den löpande texten. Bedömningar av olika reformer görs dessutom på en rad olika platser i propositionerna, vilket gör det svårt att på ett enkelt sätt få en överblick av politikens förväntade effekter.

Det skulle enligt Riksrevisionens bedömning vara värdefullt för överblickbarheten, transparensen samt förståelsen av den ekonomiska politiken om ett enhetligt sätt att presentera effekterna av regeringens politik i de ekonomiska propositionerna utvecklas. En sammanfattning som på ett enkelt och systematiskt sätt sammanställer de viktigaste slutsatserna av den förda politiken skulle vara värdefull. Denna sammanställning bör, enligt Riksrevisionens bedömning, vara ett återkommande block i redovisningen och utformas på ett liknande sätt över tid för att förbättra överblickbarheten och förståelsen.

6.3.2 *Stora skillnader i bedömningarna mellan olika ekonomiska propositioner*

Riksrevisionens granskning visar att bedömningarna av jobbskatteavdragets effekter förändrats relativt mycket mellan olika propositioner. I budgetpropositionen för 2008 beräknades den förväntade effekten på sysselsättningen av jobbskatteavdragets två första steg till 2,0 procent. I budgetpropositionen för 2009 förväntas jobbskatteavdragets tre steg tillsammans med sänkning av taket för statlig skatt öka sysselsättningen med endast 1,6 procent.

Den ändrade bedömningen beror sannolikt på att beräkningsmodellen har förändrats mellan de olika propositionerna. Hur det nya beräknings sättet påverkar bedömningarna förklaras inte i propositionerna. Över huvud taget görs inga jämförelser med tidigare bedömningar av sysselsättningspolitikens effekter i de granskade propositionerna.

Avsaknaden av förklaringar hur beräkningsmodellerna påverkar bedömningarna av regeringens politik samt bristen på jämförelser med tidigare bedömningar försämrar förståelsen av de ekonomiska propositionerna.

6.3.3 *Kostnadsbedömningarna av reformer är av tveksamt värde*

När regeringen beräknar kostnaderna för en reform görs detta utan att hänsyn tas till de beteendeeffekter som är reformens syfte, en så kallad statisk beräkning. Prognoserna för statsbudgetens totala inkomster och utgifter bygger däremot på en uppskattning av hur reformens tänkta effekter påverkar dessa. Denna skillnad i beräkningsprinciper gör att ett framräknat besparingsbehov eller reformutrymme inte är direkt jämförbart med den

kostnad som anges för en reform. Därmed är inte heller kostnaden ett bra mått på hur en reforms genomförande påverkar de finanspolitiska mål och restriktioner som riksdagen beslutat.

Trots att det kan vara svårt att bedöma effekterna av ett reformförslag på inkomster och utgifter på ett rättvisande sätt torde en redovisning som tar hänsyn till de viktigaste förväntade beteendeeffekterna oftast vara att föredra framför en rent statisk beräkning när kostnaderna för ett reformförslag redovisas.

För att förbättra riksdagens beslutsunderlag bör den statistiska kostnadsbedömningen kompletteras med en uppskattning av hur reformens viktigaste beteendeförändringar förväntas påverka kostnaderna. Även om en sådan bedömning är osäker finns det inga belägg för att en statisk bedömning i genomsnitt skulle vara mer rättvisande.

6.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det sysselsättningspolitiska målet att minska utanförskapet är otydligt. Granskningen visar vidare att regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens effekter har förbättrats men att den fortfarande brister i flera avseenden.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- Ta initiativ till att precisera begreppet utanförskap så att det uppfyller de krav som bör ställas på en målvariabel enligt de kriterier som formulerats av riksdagen.
- Förbättra redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter ytterligare.
- Vidareutveckla det sysselsättningspolitiska ramverket så att det kan användas för att utvärdera politikens effekter.
- Kostnadsbedömningar av sysselsättningspolitiska reformer bör kompletteras med klara siffersatta angivelser av hur de förväntade beteendeförändringarna påverkar kostnaderna.

Referenser

- Andersson I. (1989), Familjebeskattning, konsumtion och arbetsutbud, Ekonomiska studier 29, Göteborgs universitet (doktorsavhandling).
- Andersson L. och M. Hammarstedt (2008), Jobbskatteavdragets effekter på invandrarkvinnors arbetsutbud, *Ekonomisk debatt*, 36(2).
Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund, Ds 2007:04.
- Beräkningskonventioner för 2008.
- Betänkande 2000/01:FiU2.
- Betänkande 2003/04:FiU2.
- Blundell R. (2006), Earned income tax policies: Impact and optimality, *Journal of Labour Economics*, 13(4).
- Budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner sedan år 2007.
- Ekberg J. (2004), Kan invandrare underlätta försörjningen av en åldrande befolkning? *Ekonomisk debatt*, 32(4).
- Erikson R., O. Nordström Skans, A. Sjögren och O. Åslund (2007), Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003, *IFAU Rapport 2007:18*.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*.
- Forslund A. (2008), Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt, *Studier i finanspolitik*, 2008/4.
- Fredriksson P. och B. Holmlund (2004), Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research, *Journal of Economic Surveys*, 20(3).
- Holmlund B. (2008a), Hur mäter man utanförskapet? Upsala Nya Tidning 2008-07-11.
- Holmlund B. (2008b), "Utanförskapet" är ett gungfly, manuskript. IFAU (2007), *Remissvar, Ett förstärkt jobbskatteavdrag*.
- IMF (2001), *Manual on Fiscal Transparency*.
- Jangenäs B. och L. Svenningsson (2008), Innanför "utanförskapet", Arbetarrörelsens tankesmedja, Rapport 7/2008.
- Konjunkturinstitutet (2006), Konjunkturläget december 2006.
- Konjunkturinstitutet (2008), Konjunkturläget januari 2008.
- Konjunkturinstitutet (2008), Yttrande om promemorian "Ett förstärkt jobbskatteavdrag".

- Kopits G. och S. Symansky (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162.
- Ljunge M. och K. Ragan (2004), Who Responded to the Tax Reform of the Century? Working Paper, University of Chicago.
- 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.
- Meyer B. (2008), The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms, *IFAU Working paper 2008:14*.
- Meyer B. och Rosenbaum, D. (2001), Welfare, the earned income tax credit and the labour supply of single mothers, *Quarterly Journal of Economics*, 116(3).
- OECD (2001), *Best Practices for Budget Transparency*.
- OECD (2005), *OECD Economic surveys: Sweden*.
- OECD (2007), *OECD Economic surveys: Sweden*.
- Proposition 1995/96:220.
- Riksdagens utredningstjänst (2008), Utanförskap och bred arbetslöshet, PM 2008-05-07.
- 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 (2007), *Regeringens redovisning av budgeteffekter*, RiR 2007:26.
- Riksrevisionen (2008), *Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter*, RiR 2008:4.
- SCB (2008), *Sveriges framtida befolkning 2008–2050*.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, bilaga 9.
- SOU 2001:54, *Ofärd i välfärden*.
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*.
- SOU 2008:14, *Långtidsutredningen 2008*, bilaga 6.
- Westermarck A. (2008), Lönebildningen i Sverige 1966–2009, *Studier i finanspolitik*, 2008/6.

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	Regelförenklingar 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 samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovnigen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 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 bildade 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 arbetsmarknadspolitiken förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares 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

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se