

Välfärdsstaten i arbete

Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete

Bilaga 8–12 till Långtidsutredningen 2011

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:2

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23508-9
ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2011 utarbetas av en arbetsgrupp under Finansdepartementets strukturenhet. Utredningens fokus ligger denna gång på att analysera den svenska arbetsmarknadens funktionssätt med särskild tonvikt på åtgärder för att öka den varaktiga sysselsättningen och minska jämviktsarbetslösheten. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier på uppdrag av utredningen. Dessa presenteras som självständiga bilagor till Långtidsutredningen. Syftet med bilagorna är dels att de ska bidra till att sprida ny forskning och bidra till debatt om angelägna ekonomisk-politiska frågor, dels utgöra underlag för Långtidsutredningens huvudbetänkande.

Denna volym innehåller bilaga 8 till 12. Bilagorna behandlar frågor om hur man kan utforma system som syftar till att skapa inkomsttrygghet eller till att omfördela inkomster utan att dessa system snedvrider incitamenten till arbete.

Bilaga 8 analyserar olika strategier för att utforma socialförsäkringar så att de får så små snedvridande effekter på de försäkrades arbetsutbud som möjligt. Författare är professor Pieter Gautier och professor Bas van der Klaauw båda verksamma vid Vrije Universiteit i Amsterdam.

Bilaga 9 beskriver den internationella forskningen kring arbetslöshetsförsäkringens utformning och kontrasterar insikterna från denna forskning mot den svenska arbetslöshetsförsäkringens utformning. Författare är Konstantinos Tatsiramos vid IZA i Bonn och professor Jan van Ours vid Tilburgs universitet.

Bilaga 10 beskriver den svenska deltidsarbetslösheten i ett antal dimensioner och diskuterar hur arbetslöshetsförsäkringen bör utformas för dem som är deltidsarbetslösa. Författare är Susanne Ek och professor Bertil Holmlund båda verksamma vid Uppsala universitet.

Bilaga 11 analyserar det svenska systemet för ekonomiskt bistånd för arbetslösa och diskuterar olika strategier för att förbättra systemets utformning. Författare är professor Eva Mörk vid finansdepartementet.

Bilaga 12 analyserar det svenska skattesystemets utformning med fokus på hur detta påverkar incitamenten till arbete. Författare är Jukka Pirttilä vid Tammerfors universitet och Håkan Selin vid Uppsala universitet.

Arbetet med långtidsutredningen följs av en rådgivande grupp (Advisory Board) bestående av professorerna John Hassler (ordförande) vid Institutet för internationell ekonomi (IIES) på Stockholms universitet, Francis Kramarz vid Centre de Recherche en Économie et Statistique (CREST) i Paris, Per Krusell vid IIES, Fabrizio Zilibotti vid Zürich universitet och Gerard van den Berg vid Mannheims universitet.

Arbetet med Långtidsutredningen leds av docent Oskar Nordström Skans tillsammans med Stefan Eriksson, Lena Lindahl, Martin Lundin, och professor Eva Mörk, samtliga verksamma vid finansdepartementet. Särskilt tack riktas till Charlotte Nömmerna och Katja Rehnberg för hjälp med redigering av manus.

Ansvaret för innehåll och bedömningar i Långtidsutredningens bilagor vilar helt på bilagornas författare.

Stockholm i december 2010

Oskar Nordström Skans

Ämnessakkunnig, projektledare Långtidsutredningen 2011

Innehåll

Bilaga 8	Att kombinera socialförsäkringar med incitament till arbete	Sid. 7
Bilaga 9	Arbetsmarknadseffekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning	Sid. 63
Bilaga 10	Deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige	Sid. 129
Bilaga 11	Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?	Sid. 191
Bilaga 12	Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?	Sid. 261

Bilaga 8 till LU2011

Att kombinera socialförsäkringar med incitament till arbete*

Pieter Gantier

Bas van der Klaauw

* Vi tackar deltagare på konferensen om aktiv arbetsmarknadspolitik i Stockholm 2010, och särskilt vår kommentator Francis Kramarz, för värdefulla kommentarer. Texten är översatt från engelska av Stefan Eriksson

Innehåll

Effektiva åtgärder för att förhindra problem med moral hazard på arbetsmarknaden	11
1 Inledning.....	11
2 Åtgärder för att motverka problem med moral hazard för arbetslösa	12
3 Åtgärder för att förhindra moral hazard i sjukförsäkringssystemen	14
4 Interaktionseffekter.....	16
5 Slutsatser om politikåtgärder	16
1 Introduction.....	19
2 Moral hazard in benefits schemes: models and policy	23
3 Evidence on policy interventions reducing moral hazard for unemployed workers.....	27
3.1 Job search monitoring and sanctions.....	27
3.1.1 Theoretical discussion	27
3.1.2 Practical implementation of job search monitoring and sanctions.....	29
3.1.3 Empirical evidence on job search monitoring.....	31
3.1.4 Empirical evidence on sanctions	33
3.1.5 Reemployment bonuses	35
3.2 Employment programs	36
4 Sickness and disability insurance	39

4.1	Generosity of benefits.....	40
4.2	Potential effects of policy instruments.....	41
4.3	Legitimacy of Sickness Absenteeism	44
4.4	Experience rating of insurance premiums.....	45
4.5	Extending the waiting period of sickness absenteeism.....	45
4.6	Empirical evidence on screening	46
5	Interaction effects	49
5.1	Interaction between benefit programs.....	49
5.2	Macro effects and spillover effects.....	50
6	Conclusions	53
	References	57

Effektiva åtgärder för att förhindra problem med moral hazard på arbetsmarknaden

Bilagan innehåller även en längre fördjupad text på engelska i vilken det finns referenser till internationell forskning.

1 Inledning

Det finns övertygande empiriska forskningsresultat från såväl Sverige som andra länder att generösa socialförsäkringssystem ökar bidragsberoende. Detta gäller de flesta socialförsäkringar, inklusive ersättningssystemen för arbetslösa och sjuka. Det ökade bidragsberoendet när ersättningen är generös (antingen i termer av nivå eller av längd) kan förklaras av problem med "moral hazard". I socialförsäkringar innebär moral hazard att individer förändrar sitt beteende när de vet att de är försäkrade mot de negativa konsekvenserna av exempelvis arbetslöshet eller sjukdom; incitamenten att undvika att gå in i eller att lämna ersättningssystemen minskar. Moral hazard kan skapa stora problem, men kan också ha vissa positiva effekter. Om de personer som får generösa ersättningar är mer selektiva när de väljer vilka jobberbjudanden de ska acceptera kan detta leda till en ökad matchningskvalitet. Att utforma socialförsäkringssystem när det finns problem med moral hazard är ofta mycket svårt.

Vår rapport fokuserar på politikåtgärder som syftar till att minska problemen med moral hazard i ersättningssystemen för arbetslösa och sjuka som inte bara innebär att ersättningen görs mindre generös. Vi redogör för hur olika åtgärder kan utformas och diskuterar hur effektiva de är på att förhindra bidragsberoende. Exempel på åtgärder vi tar upp är kontroll av de arbetslösas jobb-

sökande, sanktioner för bristande jobbsökande, bonusutbetalningar till dem som hittar jobb, aktiveringsåtgärder för arbetslösa ("workfare"), granskning av bidragsansökningar, rehabiliteringsåtgärder och försäkringsavgifter för arbetsgivare som är kopplade till omfattningen på sjukfrånvaron.

I rapporten förlitar vi oss ofta på resultat från Nederländerna. Detta beror inte bara på vår goda kännedom om situationen i Nederländerna, utan också på att Sverige och Nederländerna i många avseenden är ganska lika. Nederländerna har dessutom genomfört några institutionella reformer som kan bidra med värdefulla lärdomar för Sverige. I rapporten diskuterar vi framförallt resultat från studier som på ett övertygande sätt hanterar de metodologiska problem som uppstår i och med att deltagarna i åtgärderna kan skilja sig från icke-deltagarna (s.k. selektionsproblem). Vi eftersträvar också att upprätthålla en tydlig koppling mellan den teoretiska litteraturen och de empiriska studierna.

2 Åtgärder för att motverka problem med moral hazard för arbetslösa

I arbetslöshetsförsäkringssystemen handlar åtgärder för att förhindra moral hazard vanligen om att stimulera utflödet från systemen. Den mest direkta åtgärden är att stimulera arbetslösas jobbsökande. Detta kan ske genom att kontrollera hur de arbetslösa söker arbete och bestraffa dem som inte följer reglerna för hur jobbsökandet ska bedrivas. Kontroll av jobbsökande är en av de äldsta arbetsmarknadsåtgärderna. Åtgärden innebär att de arbetslösas faktiska jobbsökande kontrolleras, vilket vanligen sker i samband med rådgivning om hur jobbsökandet bör bedrivas. I ett antal länder har (randomiserade) experiment genomförts för att utvärdera effekterna av sådana insatser. Resultaten visar att effekterna är blandade. Hur kan vi förklara detta? Det visar sig att effekterna i hög grad beror på vilken målgrupp kontrollen har och vilka krav som ställs. Effekterna är störst om kraven på jobbsökande är höga, men höga krav visar sig också reducera den genomsnittliga kvaliteten på de jobb de sökande får. Kontrollen innebär nämligen att de arbetslösa ersätter sökande med informella sökmetoder (som inte kan kontrolleras) med sökande med formella metoder (som kontrolleras). Kontroll av jobbsökande är därför en ineffektiv metod för de arbetslösa som använder sig av mycket informellt

jobbsökande, vilket ofta är arbetslösa som har goda möjligheter att hitta ett arbete. Det betyder att kontroll av jobbsökande troligen är en mer effektiv metod för att stimulera arbetssökande om den riktas mot dem som står långt ifrån arbetsmarknaden, som till exempel långtidsarbetslösa.

Kontroll av jobbsökande sker vanligen vid regelbundna möten mellan arbetsförmedlare och de arbetslösa. Under dessa möten utvärderas de arbetslösas jobbsökande (kontroll) och de arbetslösa får råd om sitt framtida jobbsökande (rådgivning). Om arbetsförmedlaren upptäcker brister i hur arbeten söks bör detta givetvis bestraffas med en temporär nedsättning av arbetslöshetsersättningen. Förekomsten av sanktioner medför alltid en ökning av utflödet från ersättningssystemet, men kan också ha negativa effekter på kvaliteten på de jobb som de arbetslösa får. Användningen av sanktioner varierar mellan olika länder, men i Sverige utfärdas få sanktioner. I de flesta länder finns det en separat avdelning inom den ansvariga myndigheten som ansvarar för utfärdandet av sanktioner, medan det i Sverige är arbetsförmedlaren som anmäler brott mot reglerna för hur jobbsökandet ska bedrivas. Detta kan skapa problem då arbetsförmedlare ibland kan vara ovilliga att bidra till att sanktioner ges till de personer som de ska hjälpa.

Två andra åtgärder för att reducera moral hazard är bonusutbetalningar ("reemployment bonuses") eller löneutfyllnad ("in-work cash transfers") till dem som får ett arbete. Tanken bakom detta är att göra förvärvsarbete mer attraktivt, och att den arbetssökande därför ökar sina ansträngningar att hitta ett jobb. Om den arbetssökande blir mindre selektiv när det handlar om att acceptera jobberbjudanden, ökar sannolikheten att han eller hon får ett arbete. En nackdel med en sådan åtgärd är att den gör ersättningssystemet mer attraktivt och därmed kan ha oönskade effekter på inflödet. De empiriska belägen för att bonusutbetalningar har effekter är blandade, men det finns inga indikationer på att effekterna skulle vara stora. En möjlig förklaring är att det är få som har erhållit ersättning i de länder som infört sådana program. Löneutfyllnad är en åtgärd som är mycket snarlik bonusutbetalningar. Tanken bakom löneutfyllnaden är att arbetslösa som får ett lågavlönat jobb under en tid får ett tillskott till sin lön. Detta har prövats i Kanada under 1990-talet, där socialbidragsmottagare som accepterade ett heltidsjobb kunde få ett tillskott till sin lön i upp till tre år. Åtgärden visade sig ha en positiv effekt till och med för

dem som levt på bidrag under lång tid, men effekterna var inte permanenta.

En annan åtgärd för att reducera moral hazard är sysselsättningsåtgärder, som aktiveringsinsatser ("workfare") och subventionerad sysselsättning. Aktiveringsåtgärder innebär att bidragsmottagare är tvungna att acceptera jobb med en mycket låg produktivitet. Det senare kravet ställs för att förhindra att åtgärden tränger undan reguljära jobb på arbetsmarknaden. På grund av karaktären på de arbetsuppgifter deltagarna utför, syftar inte aktiveringsprogram till att öka deltagarnas humankapital eller färdigheter. Istället är syftet framförallt att begränsa deltagarnas fritid. Den bakomliggande tanken är att bidragsmottagare uppskattar fritid och att om man begränsar deras fritid minskar värdet av att vara arbetslös. Aktiveringsinsatser bör därför öka deltagarnas benägenhet att acceptera jobberbjudanden och samtidigt stimulera dem att intensifiera sitt sökande efter arbete. Risken är dock att insatserna inte bara begränsar deltagarnas fritid utan också den tid de kan ägna åt jobbsökande. Aktiveringsinsatser är vanligt förekommande i socialbidragssystem. Till exempel används de i stor omfattning i Nederländerna, Tyskland och USA. De empiriska resultaten om aktiveringsinsatsernas effekter är inte helt entydiga, men vissa studier tyder på att bidragstagare är mer benägna att lämna ersättningssystemen precis innan de måste delta i aktiveringsåtgärder. En annan typ av sysselsättningsåtgärd är subventionerad sysselsättning. Empiriska studier visar att subventionerad sysselsättning i den privata sektorn kan förbättra deltagarnas arbetsmarknadsutsikter, men att motsvarande åtgärder i den offentliga sektorn ofta har negativa effekter för deltagarna.

3 Åtgärder för att förhindra moral hazard i sjukförsäkringssystemen

Sjukförsäkringssystem karakteriseras av samma problem med moral hazard som arbetslöshetsförsäkringssystem, men det är svårare att stimulera utflödet i sådana system. Därför fokuserar de flesta existerande åtgärder istället på att reducera inflödet. Det finns stora skillnader mellan sjukförsäkringssystemen i olika länder. Medan arbetsgivare i exempelvis Nederländerna möter en betydande finansiell risk om deras anställda är (långvarigt) frånvarande från sina arbeten, står staten för den största delen av risken i Sverige.

Skilnaderna visar sig bland annat i längden på den tidsperiod som den sjukes arbetsgivare betalar sjuklönen. I Sverige är denna tidsperiod 14 dagar, medan motsvarande tidsperiod i Nederländerna är två år. En lång tidsperiod stimulerar arbetsgivarna att vidta preventiva åtgärder för att minska sjukfrånvaron och att satsa på rehabiliteringsåtgärder under sjukfrånvaron. Olika länder skiljer sig också åt vad gäller kraven på läkarintyg. I Sverige krävs ett läkarintyg efter sju dagars sjukfrånvaro och i Nederländerna efter sex veckors sjukfrånvaro. Empiriska studier visar att krav på läkarintyg minskar sjukfrånvaron. Speciellt stora effekter ses dagen innan ett läkarintyg krävs. Det kan dock finnas en motsättning mellan en doktors läkarroll och kontrollfunktion. Detta talar för att man bör separera dessa roller, som i Nederländerna där patientens egen läkare ansvarar för behandlingen medan andra läkare ansvarar för bedömningen av sjukfrånvaron.

Empiriska studier visar att finansiella incitament och ökat ansvar för arbetsgivare minskar den långvariga sjukfrånvaron betydligt. Finansiella incitament kan innebära en förlängning av den tid som arbetsgivarna betalar sjuklönen eller att arbetsgivarnas avgifter för sjukförsäkringen kopplas till antalet sjukfall ("experience rating"). Det senare alternativet innebär att den avgift som arbetsgivaren betalar för att försäkra sina anställda mot sjukdom kopplas till arbetsgivarens historik av sjukfrånvaro. För arbetsgivaren ökar avgiften om en anställd blir långtidssjukskriven, medan avgiften minskar om han anställer en person som varit långtidssjukskriven. En förlängning av den tidsperiod då arbetsgivaren betalar sjuklönen ger liknande finansiella incitament för arbetsgivaren, men har inte samma positiva effekt på utflödet. Empiriska studier visar dock att båda alternativen är effektiva för att motverka inflödet i långtids-sjukskrivning.

Även ett ökat ansvar för arbetsgivaren att få tillbaka sjuka anställda i arbete verkar minska omfattningen av långvarig sjukfrånvaro. För att vara effektiva måste dock sådana åtgärder åtföljas av möjligheten att bestraffa de arbetsgivare som inte följer reglerna. I Nederländerna kan den tidsperiod som arbetsgivaren betalar den anställdes sjukersättning förlängas om arbetsgivaren inte satsar tillräckligt mycket på prevention och rehabilitering. Empiriska studier visar att noggrann granskning av om arbetsgivaren uppfyllt sitt ansvar i kombination med hot om en förlängning av den tid som arbetsgivaren svarar för sjukersättningen är en mycket effektiv metod för att minska långvarig sjukfrånvaro. Kostnaderna för en

sådan granskning visar sig dessutom vara obetydliga jämfört med minskningen i bidragsutbetalningar.

4 Interaktionseffekter

Det är sannolikt att olika socialförsäkringssystem påverkar varandra. Men de empiriska beläggen för ”spillovereffekter” mellan olika ersättningssystem är inte helt klara. Det finns vissa tecken på att sjukförsäkringssystemen innehåller en del dold arbetslöshet och att generösa ersättningar medför substitution mellan systemen. Den institutionella utformningen av försäkringarna kan således ha betydelse. Det existerar dock mindre belägg för att policyinterventioner inom ett visst ersättningssystem orsakar någon större substitution mellan olika ersättningssystem. I Sverige har man i empiriska studier funnit substitution mellan sjukförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringssystemen. De arbetslösa som kan få en högre ersättning från sjukförsäkringen tenderar att ansöka om sjukersättning. Detta skapar en viss dold arbetslöshet i sjukförsäkringssystemet och kan också vara en källa till moral hazard.

Slutligen är det viktigt att beakta allmänna jämviktseffekter. Allmänna jämviktseffekter uppstår när policyinterventioner riktad mot en viss grupp också påverkar utfallet för andra grupper. Ett exempel är när åtgärder som syftar till att uppmuntra vissa arbetslösa jobbsökande reducerar andra arbetssökandes möjligheter att få jobb eller medför att företagen öppnar fler vakanser. Allmänna jämviktseffekter kan således vara både positiva och negativa, och är troligen mer betydelsefulla vid stora policyinterventioner.

5 Slutsatser om politikåtgärder

I vår rapport har vi redovisat empiriska resultat som visar att det finns en stor risk för att allvarliga problem med moral hazard kan uppstå i arbetslöshets- och sjukförsäkringssystemen. Moral hazard innebär att generösa ersättningar ger ett ökat utnyttjande av ersättningssystemen. Vi har även diskuterat ett antal åtgärder som kan användas för att motverka effekterna av moral hazard. Empiriska studier visar att många av dessa åtgärder har varit framgångsrika. Sådana åtgärder kan således användas för att kombinera generösa socialförsäkringssystem med ett högt arbetskraftsdeltagande.

Medan många länder använder åtgärder som kontroll av jobbsökande och utfärdande av sanktioner för att stimulera arbetslösa att söka arbete, så förlitar sig Sverige mer på utbildningsinsatser och hjälp med jobbsökandet. För unga arbetslösa kan dock kontroll av jobbsökandet kombinerat med trovärdiga hot om sanktioner vara mer effektivt. För att införa ett sådant system i de svenska institutionerna, kan det vara lämpligt att skapa en separat enhet som har ansvar för att övervaka om de arbetslösa följer reglerna. I Sverige fokuserar kontrollen mest på om de arbetslösa accepterar jobberbjudanden. Detta verkar inte vara optimalt eftersom det inte motiverar arbetslösa att söka mer intensivt. Istället medför det att arbetslösa som söker många jobb, men får dåliga jobberbjudanden, bestraffas hårdare än de som inte söker några jobb alls. Därför är det bättre om kontrollen först inriktas på att se till att de arbetslösa söker arbete tillräckligt intensivt och först därefter kontrollerar om de accepterar lämpliga jobberbjudanden.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig från motsvarande system i många andra länder genom att medlemskapet är frivilligt. Medlemsantalet har av tradition varit högt, men har fallit på senare år. Detta kan ge upphov till problem med snedvriden selektion, dvs. att personer med en hög risk för arbetslöshet väljer att bli medlemmar, medan personer med en låg risk för arbetslöshet väljer att inte bli medlemmar. Detta kan resultera i stigande medlemsavgifter, vilket kan leda till ännu större fall i medlemskap. Det finns klara fördelar med att arbetslösa har rätt till arbetslöshetsersättning. Därför kan det, om minskningen i medlemskap fortsätter, vara lämpligt att införa en nationell obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Sverige har även inlett en privatisering av marknaden för arbetsmarknadspolitiska program. Den exakta utformningen av denna marknad är mycket viktig; om man exempelvis avsätter en fast summa pengar för sådana åtgärder så skapar det inte incitament att bara satsa på de mest effektiva åtgärderna. Av detta följer att en analys av kostnad och nytta alltid bör föregå satsningar på arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa.

Sverige har för närvarande en hög sjukfrånvaro, vilket i stor utsträckning förklaras av en hög långtidssjukfrånvaro. Speciellt högt är inflödet av unga personer. Jämfört med andra länder innehåller det svenska sjukförsäkringssystemet få inslag av incitament och ansvar för arbetsgivarna. Erfarenheterna från andra länder visar att det är svårt att stimulera utflödet från långtidssjukfrånvaro och

att det därför är bättre att satsa på att minska inflödet. Finansiella incitament kan vara väldigt användbara för att reducera inflödet. Speciellt skulle Sverige kunna överväga att förlänga den tidsperiod som arbetsgivaren ansvarar för sjuklönen, koppla sjukförsäkringsavgifterna till antalet sjukfall för arbetsgivare med hög sjukfrånvaro eller införa sanktioner riktade mot arbetsgivare som inte vidtar tillräckliga åtgärder för att förhindra långtidssjukskrivningar.

1 Introduction

In most continental European countries both unemployment insurance (UI) and sickness and disability insurance (SI/DI) benefits are high and the entitlement periods are relatively long. The general motivation for governments to provide UI and SI/DI benefits is that workers have a desire to insure themselves against the risk of losing income due to unemployment, sickness or disability, but that potential adverse selection (only high risk individuals will insure themselves) and correlated risks prevent the market from providing UI and SI/DI. Mandatory insurances provided by the government overcome these obstacles.

A problem with providing benefits to the unemployed and disabled is that it causes moral hazard problems. An example of moral hazard in the labor market is when unemployed workers provide too little job search effort and become too choosy in which job to accept, resulting in unemployed spells that are too long. Many countries have, therefore, introduced additional (active labor market) policies to reduce potential moral hazard problems.

In this paper, we mainly focus on policies intended to reduce moral hazard. We provide details on the implementation of the different policies and discuss their effectiveness in reducing benefit dependency. Although the focus is mainly on policy, we cannot ignore the institutions. The organization of the UI and SI/DI schemes determines how important moral hazard will be. It should be stressed that workers becoming choosier in response to UI benefits is not always bad. Benefits can act as search subsidy, i.e. individuals can financially survive without work and are thus not forced to immediately start working in the first available job, which might be ill suited for them. Therefore, in a system with generous benefits the quality of matches between workers and jobs is typically better, which might improve the overall productivity of the economy.

Both theoretically and empirically, there are still a number of unsolved issues in developing efficient policy interventions under moral hazard. Empirical problems are mainly due to the complications in evaluating policy interventions, which are often the result of non-random assignment to particular interventions. If individuals exposed to an intervention are not similar to those not exposed to the intervention, a simple comparison of the outcomes of participants and nonparticipants gives a biased and inconsistent estimate of the effectiveness of the policy intervention. In this paper, we mainly consider research which convincingly deal with selective participation. Theoretical complications are mainly due to technical difficulties in specifying and solving complicated dynamic models with moral hazard.

We focus on policy interventions which aim at reducing moral hazard in the labor market which go beyond reducing benefits. Examples of such policies are screening benefit applications, job search monitoring, sanctions and reemployment bonuses. This paper should thus complement earlier surveys.¹ We also consider sickness and disability programs. Although not exclusively, we often rely on empirical evidence from the Netherlands. This is not only because of our familiarity with the Dutch situation, but also because of similarities between Sweden and the Netherlands. Both countries have relatively large expenditures on active labor market programs, and have as a main problem a relatively large degree of long-term sickness absenteeism and dependency on DI. The Netherlands experienced some institutional reforms in the past decade, which provide value insight for other countries such as Sweden. Furthermore, we provide a strong link between the theoretical literature and empirical studies. This allows us to check both the validity of the theoretical predictions and report the effects of the policies in question.

Finally, we try to obtain insight in how different programs interact and briefly consider the large scale use of policy interventions. There is some evidence that changing entitlement rules of, for example, DI affect the size of the UI and other welfare programs. In order to get an idea of the welfare effects of policy interventions, it is important to acknowledge that besides the positive effects of making it easier for firms to fill their vacancies if individuals search more intensively, there might also be negative spillover

¹ E.g. Fredriksson and Holmlund (2006) and Kluve et al. (2007).

effects. These are due to unemployed workers competing for the same job. We discuss some recent models that take those effects in consideration.

The remainder of this paper is organized as follows. In Section 2 we provide a discussion of moral hazard in benefit schemes and mention some general policies to reduce moral hazard problems. We focus on unemployment benefit schemes and policies targeted at unemployed workers in Section 3. In Section 4 we consider sickness and disability benefits schemes. Next, in Section 5 we consider general equilibrium issues, which have not been discussed in the previous sections. Finally, Section 6 concludes and gives some policy advice for Sweden.

2 Moral hazard in benefits schemes: models and policy

Most countries provide unemployment insurance (UI) because workers have a desire to insure themselves against income risk. This insurance is typically not provided by market parties because of systematic risks (after a sufficiently bad macro shock many workers lose their jobs and the insurance companies would run the risk of going bankrupt). A second reason why the market does not provide this insurance is that workers often have more information about their unemployment risk than firms, and therefore high risk workers are more likely to buy insurance (this is called adverse selection). Another general problem of insuring workers against income risks (whether it is by the state or by the market) is that this induces behavioral responses (moral hazard). Those responses can be desirable, i.e. if workers are strongly risk averse UI benefits may stimulate workers to accept jobs in risky sectors, but they can also be undesirable if unemployed workers do not provide enough effort to find new jobs. The market response to this is to not offer full insurance. In this section, we argue that monitoring unemployed workers can make all workers better off because it allows for more insurance and at the same time stimulates workers to provide more effort.

There exists evidence that countries with generous benefits often have lower reemployment rates. For example, European labor markets, which have high benefits and long entitlement periods, are characterized by long average durations of unemployment.² This is not just an association, but there is a convincing empirical literature, which shows the causal effect of the generosity of a benefits program on the duration individuals remain dependent on bene-

² This is extensively discussed in Ljungqvist and Sargent (1998) and Bean (1994).

fits.³ There exists strong evidence that moral hazard problems are more pronounced in more generous benefits schemes. This finding is not specific to UI, and in Section 4.1 we provide empirical evidence of moral hazard in SI/DI benefit programs. Moral hazard problems have been acknowledged by policymakers in the past two decades, and therefore they have become interested in instruments to stimulate reemployment. In most Northern European countries (e.g. Sweden, Denmark, the Netherlands), expenditures on active labor market programs are high.

Before focusing on policies that aim at reducing moral hazard, a first necessary step is to discuss some considerations about setting up a benefits program. Policy makers must typically decide about the initial level of benefits, the entitlement period and the slope at which benefits reduce over time. In order to determine the optimal level of benefits, they must trade off moral hazard incentive effects (i.e. lower search effort, more choosy workers) with the desire to support unemployed and disabled workers. Of course, moral hazard differs between benefit and insurance types. For example, if the degree of disablement is perfectly observable, it is clear that moral hazard is less of an issue than if the insurance administration only has an imperfect measure of the seriousness of the impairments. Another important factor for the trade-off between incentive effects and benefits support is the extent to which workers can save and borrow against future income. If workers have easy access to liquidity either from savings or from loans, optimal benefit levels can be low (particularly for UI).

Recent work emphasizes the importance of separating available liquidity from the insurance aspect. Liquidity is important for consumption smoothing while UI benefits insure workers against long spells of unemployment and clearly those are different issues. Therefore, if workers are identical, risk averse and the environment is stable over time, benefit levels should not be reduced over time (as is the conventional wisdom) because those with the longest unemployment spells are the ones who lose most income. An intuition for this result is that when the trade-off between moral hazard and insurance does not change over time, the associated benefit level should neither change. Of course, if human capital

³ Lalive (2008) shows that if the entitlement period for UI benefits is extended, then the exit rate to work gets lower. Carling et al. (2001) find for Sweden that a higher level of benefits also reduces the exit rate to work. See also the references mentioned in these papers for further empirical evidence.

depreciates over time or if workers vary in terms of their value of leisure, the insurance-incentive trade-off will change over time for the average worker and it becomes desirable that benefits change as well.

An important limitation of the theoretical literature on dynamic moral hazard problems is that it is often partial in nature (only the behavior of unemployed job seekers is considered). Recently some progress has been made with equilibrium models (taking also firm behavior into account) which focus on the trade-off between high taxes, less jobs and full insurance on the one hand, and low taxes, many jobs and incomplete insurance on the other hand. This literature concludes that UI benefits should be equal to the wage at the moment a worker is fired (for consumption smoothing reasons) and then fall over time (else the worker will not accept jobs). However, these models ignore savings by workers. It is, therefore, not clear to what extent the negative slope is implied by this restriction or by this equilibrium extension.

Another important issue is the financing of the benefits of workers who become unemployed. If this is studied in a static framework, the conclusion is that this should be financed through firing taxes because firms do not internalize society's cost of financing UI benefits. However, in a static model, the job creation problem is absent. In a dynamic model layoff taxes are necessary but firms should also receive job creation subsidies to offset the negative employment effects of those taxes.⁴ The considerations above have stimulated the discussion about introducing mandatory saving accounts for workers (as is the case in Singapore) to pay part of the UI or DI benefits. If an individual is short of funds, she can borrow from the government. However, such a system might lead to excessive savings. To sum up, if firing a worker implies a negative externality on society and should be taxed, then for the same reasons hiring should be subsidized. If the administrative costs of those taxes and subsidies are high, it is better to skip both. Also, the theoretical literature evaluating policy interventions and benefits jointly is still in a very early stage. Models are in most cases partial, while policy interventions might also have general equilibrium effects. We return to these general equilibrium effects in Section 5. If we define optimal policies as policies that maximize the welfare of an unemployed worker, then it depends on the

⁴ See for example the matching models in the vein of Mortensen and Pissarides (1994).

benefits received and future income discounted by the rate at which a worker enters employment. When using a mixture of policies, it is crucial that they interact well.⁵ For example, a system of sanctions to reduce moral hazard can make all workers better off if it reduces the unemployment duration, increases UI benefits and/or reduces taxes.

Let us consider the following policy instruments: (i) UI benefits conditional on active job search, (ii) monitoring and job search assistance, (iii) low welfare benefits, and (iv) workfare. The differences between the instruments are the effort levels required from the unemployed worker and the costs for the government. If workers lose human capital while unemployed, optimal policies involve switches. For example, if a country chooses high UI benefits, it is optimal to provide monitoring and job search assistance after a few weeks if the worker has not accepted a job yet, and next only provide welfare benefits if the worker still has not found a job. Alternatively, if initial UI benefits are low, it is optimal to offer workfare after a few weeks if the worker has not found a job yet. The conclusion from this discussion is that it is important not only to look at the instruments in isolation but instead take the interaction into account.

⁵ See Pavoni et al. (2009).

3 Evidence on policy interventions reducing moral hazard for unemployed workers

In this section, we discuss existing policies to reduce moral hazard for unemployed workers. In most European countries, active labor market policies have been developed since the early 1990s. Many of the early programs were job search assistance and monitoring programs. During the mid 1990s many countries also started investing in training and schooling programs for unemployed workers and subsidized employment programs were introduced. An extensive literature survey indicate that the institutional environment does not seem to be very important for the effectiveness of policy interventions.⁶ Below, we provide more insight in those policies, which aim at reducing moral hazard. Studies indicate that such programs are more effective in increasing the exit rate to work than policies trying to improve human capital.⁷ We mainly ignore the latter type of policies.

3.1 Job search monitoring and sanctions

3.1.1 Theoretical discussion

As discussed in Section 2, moral hazard implies that unemployed workers devote less effort to job search in the presence of generous benefits. The most straightforward method to reduce moral hazard is thus to require benefit recipients to devote a substantial amount of effort to job search. To make sure that benefit recipients comply with the job search requirements, the benefit agency should have

⁶ Kluve (2010) surveys about 100 evaluation studies of active labor market programs in Europe.

⁷ See also Card et al. (2009).

the possibility of punishing benefit recipients for noncompliance. This is usually done with sanctions, which temporarily reduce the benefits level. Below we consider job search monitoring and sanctions.

Imposing job search requirements and strict monitoring of the worker's effort usually implies that the worker should increase her level of job search effort. The worker cannot behave as she would have preferred, and she dislikes being on the benefits program more than without the strict monitoring of the job search requirements. To leave the benefits program, the worker is thus willing to accept also less well suited jobs. So strict monitoring of search requirements make the worker search harder and accept more jobs, implying that the exit rate to work increases. A worker might suffer from having to accept a less suited job.⁸ This might cause that individuals more often return to unemployment again. However, often on-the-job search is more efficient than job search while being unemployed and it reduces the risk of skill loss. Finding a first less suited job quickly might thus be a stepping-stone towards better suited jobs.

The key assumption for a positive effect of job search monitoring on reemployment, is that the benefits agency is capable of monitoring relevant job search effort. If the benefit administration can only imperfectly monitor job search effort, this substantially reduces the effectiveness of job search monitoring. Benefit recipients will substitute effort from informal search channels (which cannot be monitored) to formal search channels (which are monitored).⁹ Job search monitoring is, therefore, ineffective for benefit recipients who would devote much effort to informal search and those are typically unemployed workers with relatively good labor market prospects. The implication is that monitoring might be more effective in stimulating reemployment of more disadvantaged unemployed workers, such as the long-term unemployed and individuals with a relatively large distance to the labor market.

It is obvious that job search monitoring is ineffective without the threat of imposing sanctions. Such punitive benefit reductions can have two effects. First, an *ex-ante effect* implying that if the unemployed worker knows that if she does not comply with the rules of the benefit agency, there is a risk of getting a sanction.

⁸ Arni et al. (2009) discuss this issue.

⁹ Van den Berg and Van der Klaauw (2006) provide empirical evidence on this substitution effect.

Therefore, many unemployed workers will increase their level of job search effort to reduce the risk of getting a sanction. However, there are still unemployed workers who prefer a low job search effort and being at risk of getting a sanction, over a high level of job search effort and a reduced sanction risk. The level of sanctions should increase rapidly when increasing the minimum required job search effort.¹⁰ If a sanction is imposed on unemployed workers, they not only temporarily face a reduced benefits level, but often also enter a regime of more intensive monitoring. The *ex-post* effect of actually imposing a sanction is caused by unemployed workers increasing their job search effort and reducing their reservation wages. The reemployment rate increases, and this effect is permanent if the more intensive monitoring is important.

To summarize the discussion above, job search monitoring and sanctions increase the level of job search effort. It is often argued that employers will open more vacancies if unemployed workers are searching for work more intensively and are willing to accept more job offers.¹¹ However, it might be that the additionally created jobs, on average, have a lower quality. One should thus be careful not to increase the job search requirements too much. Thus determining the optimal levels of job search requirements, monitoring and punishments for noncompliance are empirical questions.

3.1.2 Practical implementation of job search monitoring and sanctions

The theoretical discussion above considers sanctions given for lack of job search effort. However, in many OECD countries sanctions are also given for other reasons. This can be unnecessary job loss, unwillingness to participate in active labor market programs, fraud or not providing information, and not accepting suitable job offers. In the Netherlands, sanctions are imposed by a separate department within the UI administration or welfare agency responsible for enforcement. The department starts an investigation and a possible sanction procedure after noncompliance has been reported. Such a report can come from the caseworker of the benefit agency who is responsible for monitoring the behavior of the benefit recipient. However, other organizations can also report noncom-

¹⁰ See Abbring et al. (2005) for a discussion on the potential effects of sanctions.

¹¹ See Boone et al. (2007) for a more extensive discussion.

pliance to the rules, for example, the public employment office, agencies providing active labor market policies or employers (for example, after refusal of a job offer or unnecessary job loss). In Switzerland the sanction policy is not much different from the Netherlands, with the exception that a sanction is preceded by a warning and thus only the second violation of the rules results in a benefit reduction. In the Netherlands, warnings are only used for minor noncompliance or in case of mitigating circumstances, and are only given once. Furthermore, in Switzerland the sanctions are imposed at a decentralized level, i.e. local offices have discretionary power. In Denmark, it is always the public employment office who reports noncompliance to the UI fund imposing the sanctions.

In the Netherlands, sanctions usually range from a 5 % to 20 % benefit reduction during between 4 and 16 weeks. According to the guidelines, providing information about, for example, sickness late should be punished with a 5 % reduction during 4 weeks and insufficient job search or refusing suitable job offers are punished with a 20 % reduction during 16 weeks. However, there is some discretionary power. In case of mitigating circumstances the reduction may be reduced to half the indicated reduction. Furthermore, in cases of serious fraud, the benefits may be terminated immediately. It is often argued that sanctions are accompanied with a stricter regime of job search monitoring. In Denmark also the possibility to impose short punishments (2–3 days benefit exclusion) exists and constitutes the vast majority of all sanctions imposed.

In the Netherlands, sanctions are imposed during about 10 % of the (starting) welfare spells, and 1.5 % of the recipients receive warnings. In the UI, the sanction rate is slightly higher; during about 12 % of the spells at least one sanction is imposed. It should be stressed that UI benefits spells are, on average, much shorter than welfare benefits spells so the monthly risk of getting a sanction is higher for a UI benefit recipient than for a welfare benefit recipient. The sanction risk in Denmark seems to be much lower, although it should be noted that the system has been made stricter in the last decade, which has increased the incidence rate of sanctions.

The Swedish experience is different. In Sweden monitoring mainly focuses on whether benefit recipients refuse suitable job offers. This does not seem to be optimal because it might discourage unemployed workers from searching harder. In the extreme

case, a benefit recipient not making any job applications will not get any job offers and can thus not be punished for not accepting job offers. Thus benefit recipients who apply to many jobs, but who receive relatively bad offers, will be punished more severely than those who do not apply at all. Therefore, caseworkers should first make sure that benefit recipients apply for jobs sufficiently, and next enforce that benefit recipients accept suitable job offers. The sanction rate in Sweden is much lower than in other European countries, and in contrast to most other countries the sanction rate has not increased in the past decade.¹² An important reason for the low sanction rate is that in Sweden monitoring are performed by caseworkers rather than by a separate department within the benefit agency. Caseworkers might be much more reluctant to impose sanctions, since they also meet regularly with the benefit recipients to assist in job search.

3.1.3 Empirical evidence on job search monitoring

In many countries, job search monitoring is one of the oldest active labor market policies. It involves checking the actual search behavior and it is often provided jointly with advising unemployed workers in their search for work. In various countries there have been randomized experiments to evaluate the effectiveness of such policies.¹³ Mixed results are found for the effectiveness of job search monitoring. How can we explain this? The effectiveness of job search monitoring depends strongly on the target population. We discuss this in more detail below.

Job search monitoring usually consists of regular meetings between the caseworker of the benefits administration (or public employment office) and the unemployed workers. During these meetings recent job search effort is evaluated (monitoring) and the unemployed workers are advised in their future job search (counseling). Obviously, if the caseworker detects a lack of job search effort, the unemployed worker should be punished with a temporary reduction of the UI benefits.

In the Netherlands, there have been two experimental studies of the effectiveness of job search monitoring for UI benefits recipi-

¹² See Van den Berg and Vikström (2009) for a recent discussion on Sweden.

¹³ See, for example, Gorter and Kalb (1996) and Van den Berg and Van der Klaauw (2006) for the Netherlands, Ashenfelter et al. (2005) and Johnson and Klepinger (1994) for the US, and Dolton and O'Neill (1996) for the UK.

ents. The target population in Gorter and Kalb (1996) contains on average more disadvantaged recipients and also macroeconomic conditions were worse in 1989/1990 compared with 1998/1999. Furthermore, they study an increase of the usual level of monitoring, while Van den Berg and Van der Klaauw (2006) study a decrease of the usual level of monitoring. Gorter and Kalb (1996) find that the effect of counseling and monitoring on the job finding hazard is modest and insignificant for individuals who previously had a permanent contract, and significantly negative for individuals who previously had a temporary contract. They explain this big difference by stating that the aim of counseling and monitoring is to provide unemployed workers with a permanent contract, which might be difficult to obtain for individuals who were previously temporary employed. Furthermore, they find that counseling and monitoring significantly increases the job application rate. Van den Berg and Van der Klaauw (2006) find a very small and insignificantly positive effect of counseling and monitoring on the probability of finding work. Since counseling and monitoring are relatively inexpensive, the benefits, in terms of unpaid UI benefits, are approximately the same as the costs of providing counseling and monitoring.

For the US, Ashenfelter et al. (2005) analyze the effects of a system of more intensive monitoring on labor market outcomes. Three of the four experiments give rise to positive effects on the exit rate to work. But the effects are all insignificant and quantitatively very small. Johnson and Klepinger (1994) find, however, that much stricter job search requirements reduce the time recipients collect UI benefits in the US. Specifically, the requirement of making at least three employer contacts per week reduces the mean duration of unemployment for the treatment group by around three weeks compared with the mean duration in the absence of job search requirements. This requirement is much higher than in the Netherlands (one employer contact per week) and in the programs studied by Ashenfelter et al. (2005).

For the UK, Dolton and O'Neill (1996) consider job search assistance in combination with increased monitoring. Their target population consists of individuals who have been unemployed for six months in the UK in the early 1990s. This implies that it concerns a group of relatively disadvantaged individuals. They find a positive effect on the exit rate to work. Also Manning (2009) finds for the UK positive effects on outflow of tightened search

requirements, but he shows that the increased outflow is not necessarily to work.¹⁴ Another study for the UK finds that during periods without any monitoring reemployment rates are lower.¹⁵

Meyer (1995) provides a survey of US social experiments concerning job search assistance programs. It turns out that the effect on the exit rate to work increases in the intensity of the assistance. The decrease in the duration of UI dependence ranges from around half a week to more than three weeks. Finally, for Hungary, Micklewright and Nagy (2005) find that stricter monitoring only increases the reemployment of women above 30 years old. This is a group that typically does not devote much effort to job search. A feature of the monitoring in Hungary is that the caseworker also acts as a matching agent who offers suitable vacancies to unemployed workers.

We can conclude that the evidence on the effectiveness of counseling and monitoring is mixed and depends on the state of the business cycle and the design of the programs. Empirical studies often show that it is less effective to monitor unemployed workers with a small distance to the labor market. Monitoring more disadvantaged unemployed workers seems to increase reemployment. The key prediction is thus that monitoring is more efficient in stimulating reemployment of the long-term unemployed and other disadvantaged groups, and has larger effects during recessions. Furthermore, the intensity of the policy is important. Stricter requirements have larger effects, but this may also reduce the quality of the post-unemployment jobs.¹⁶

3.1.4 Empirical evidence on sanctions

Sanctions exist in many countries.¹⁷ Sanctions are not only given for insufficient job search effort, but can also be the result of other failures to comply with the rules of the benefit agency (e.g. when benefit recipients refuse to participate in a training program). Sanctions are often imposed as temporary reductions in the benefits level. Whereas imposing punitive benefits reductions have been

¹⁴ Manning (2009) studies the program called Job seeker's allowance for welfare recipients.

¹⁵ See McVicar (2008).

¹⁶ See Van den Berg and Van der Klaauw (2010).

¹⁷ See Grubb (1999).

found to have large effects on reemployment rates there is some recent evidence that sanctioned workers suffer in the long-run.¹⁸

The first studies on the effectiveness of benefits sanctions are from the Netherlands and describe the 1990s.¹⁹ The results show that a sanction increases the transition rate from UI to work of women by about 90 % and about 50 % for men. Imposing a sanction on the transition rate from welfare to work raises the exit rate to work with about 140 %. For illustration, the probability that a young man (25 years old) find work within two years after inflow into welfare is 0.66. A sanction after six months increases this probability to 0.93. For an older man (50 years old) a sanction increases the reemployment probability from 0.29 to 0.54.

For Switzerland a smaller effect of actually imposing sanctions has been found than in both Dutch studies.²⁰ As mentioned before, there are two important differences between the Swiss and the Dutch policy regime on sanctions. First, in Switzerland there exists a system of warning unemployed workers prior to imposing a sanction. Roughly one third of the warnings are followed by a sanction. The effect of a warning is as large as the effect of actually imposing a sanction. Second, Switzerland has a stricter sanction regime than the Netherlands. Whereas in the Netherlands, the annual sanction rate during a spell of unemployment is below 5 %, in Switzerland, this can be as high as 12 %. In the Netherlands, reemployment rates of sanctioned individuals are often very low and there is much room for increases. In Switzerland, also individuals who already have higher reemployment rates get punished and therefore there is less room for increases in reemployment rates for sanctioned workers. Finally, for Denmark it is found that sanctions increase the reemployment rate by about 50 %.²¹

There are two recent studies on the long-term effects of sanctions.²² These studies show for Switzerland and Sweden that imposing a sanction reduces the quality of the post-unemployment job (e.g. lower wage, shorter employment duration, fewer hours of work and lower occupational level). The main conclusion from the empirical studies is thus that sanctions do increase the exit rate to

¹⁸ See Abbring et al. (2005), Lalive et al. (2005), Svarer (2007) and Van den Berg et al. (2004) for studies on short-run effects, and Arni et al. (2009) and Van den Berg and Vikström (2009) for studies on long-run effects. All studies use the same non-experimental approach.

¹⁹ Abbring et al. (2005) focus on UI recipients and Van den Berg et al. (2004) study welfare recipients.

²⁰ See Lalive et al. (2005).

²¹ See Svarer (2007).

²² Arni et al. (2009) and Van den Berg and Vikström (2009).

work. However, this comes at the cost of having worse long-term labor market outcomes.

3.1.5 Reemployment bonuses

Reemployment bonuses usually involve the payment of a lump-sum amount to an unemployment worker who finds work. The idea is that this makes work more attractive and therefore stimulates unemployed workers to devote more effort to job search. Because unemployed workers are also less selective on which job to accept, the reemployment rate increases.

During the 1980s there have been a number of experiments conducted in the US on reemployment bonus schemes. The first experiment was in Illinois (during 1984/1985), and it promised new applicants for UI benefits a cash bonus of \$500 for finding work (at least 30 weekly hours) within 11 weeks and keeping the job for at least four months. The results show that the unemployment duration was reduced with approximately one week.²³ Next, in the New Jersey experiment (in 1987) the bonus amount declined during unemployment to zero after 11 weeks.²⁴ The effect of a bonus on the job finding rate was significantly positive early in the offer period, when the bonus was largest. A comparison between the Illinois and New Jersey experiments shows that the declining bonus offer in New Jersey affected “short-term unemployed” relatively more while the constant bonus offer in Illinois had a substantial impact on “long-term unemployed”.²⁵ The 1988 and 1989 experiments in Pennsylvania and Washington study a number of different amounts and qualification periods and show that more generous bonus offers generated larger impacts than did less generous offers but the overall effects are relatively modest.²⁶ A permanent bonus program might, however, encourage unemployed workers to file for UI.

The target population in the US reemployment bonus experiments is new applicants for UI benefits. A more recent study for the Netherlands considers long-term welfare recipients.²⁷ Not only the target population differs, but also the institutional setup. To

²³ See Woodbury and Spiegelman (1987).

²⁴ See Anderson (1992).

²⁵ See Decker (1994).

²⁶ See Decker and O’Leary (1995).

²⁷ See Van der Klaauw and Van Ours (2010).

avoid having an effect on the inflow, only individuals on welfare for at least 12 months are entitled to receiving a bonus. However, welfare recipients close to collecting benefits for 12 months may anticipate this and reduce job search just before becoming eligible, which might cause a disincentive effect. There is, however, no empirical evidence of any substantial effects of the reemployment bonuses. A possible explanation is that the take-up of the bonuses is low (slightly less than 40 %). A low take-up is not uncommon, in the Illinois reemployment bonus experiment the take-up rate was 54 %.

Reemployment bonus schemes are very much related to in-work cash transfers. The idea of in-work cash transfers is that while being employed, low-income workers receive a temporary cash supplement to their income. An example is the Canadian Self Sufficiency Project, which was introduced in the early 1990s. This subsidy scheme applied to welfare recipients who accepted a full-time job and the payments could last up till three years. Even for long-term welfare recipients the subsidies had a positive effect on employment, but the effects were not permanent.²⁸

3.2 Employment programs

There are also other possibilities to reduce the level of moral hazard. First, there are workfare programs, which require benefits recipients to work in jobs with a very low productivity. The latter is to avoid that workfare jobs crowd out regular jobs from the labor market. Because of the type of tasks participants perform, workfare programs are not intended to increase the human capital or skills of benefits recipients. Instead the goal of the programs is mainly to reduce their leisure. The underlying idea is that benefits recipients appreciate leisure, and that restricting their leisure reduces the value of being unemployed. Workfare programs should thus make benefit recipients more prone to accept job offers, and at the same time stimulate them to intensify job search. The risk of workfare programs is that they not only restrict the leisure of the benefit recipients, but also restrict the time they can devote to job search.

It should be noted that workfare programs are widely implemented, mainly in welfare benefits systems. For example, the

²⁸ See Card and Hyslop (2005).

Netherlands, Germany and the US have extensive workfare programs. The empirical evidence on the effectiveness of workfare programs is, however, very limited.²⁹ Benefits recipients are more likely to leave the benefits system just before the moment of entering a program.

The main difference between workfare programs and subsidized employment programs or wage subsidies is that such programs aim at increasing human capital by providing work experience in regular jobs. Usually a distinction is made between wage subsidy programs in the private sector and employment programs in the public sector. The goal of wage subsidies in the private sector is to encourage employers to hire additional workers or to maintain jobs that would otherwise be destroyed. Often such programs are targeted at disadvantaged workers, such as long-term unemployed or very low-skilled workers.³⁰ The empirical evidence shows that subsidized employment programs can be effective in improving the participants' labor market outcomes. However, in the public sector such programs are most often detrimental for the employment probabilities of the participants. The main reason is that the type of jobs created for such programs are often non-regular jobs with no close counterpart in the labor market. Therefore, participants do not obtain any relevant work experience or additional human capital.

²⁹ Fredriksson and Holmlund (2006) provide an overview of workfare programs, but they mainly point towards substantial threat.

³⁰ Kluve (2010) summarizes the empirical evidence of such programs.

4 Sickness and disability insurance

The paper so far has mainly considered unemployed workers receiving either UI or welfare benefits. However, in many countries, such as the Scandinavian countries and the Netherlands, sickness and disability benefit schemes are more substantial (both in terms of recipients as well as expenditures). SI and DI programs also suffer from serious moral hazard problems.³¹ Whereas policy interventions for unemployment benefits schemes are mainly targeted at stimulating the outflow, it is widely believed that this is not very effective for disability programs. Increasing the exit rate from disability to employment is often assumed to be difficult. Therefore, most policies targeted at sickness and disability programs aim at reducing the inflow. The empirical evidence for policies targeted at sickness and disability programs is much more limited than for unemployment programs.

Below we first discuss the presence of moral hazard in SI and DI programs. In particular, we consider empirical studies on the effect of the generosity of benefits on the number of recipients of the programs. Next, we provide a theoretical discussion on the effectiveness of existing policies in the presence of moral hazard and we give a summary of the empirical evidence. Since most of the existing policies mainly focus on controlling the inflow, in our theoretical considerations we focus on what determines the inflow into SI and DI programs.³²

Obviously, SI and DI programs differ substantially between countries. In Sweden from the start of work absenteeism the distinction is made between sickness insurance for individuals who are temporary unable to work and disability insurance for permanently disabled workers. Sickness insurance has a waiting period of two

³¹ See Bound and Burkhauser (1999) for a survey.

³² This discussion extends the theoretical framework discussed in De Jong et al. (2010). This model deals with Dutch institutions, but easily fits within the institutions of many other countries.

weeks during which the employer pays benefits (no benefit is paid during the first day of sickness). After this waiting period the Social Insurance Administration continues paying the benefits. Disability insurance does not have a waiting period and benefits are from the start paid by the Social Insurance Administration.

In contrast, in the Netherlands the distinction between temporary and permanent disabilities is not made from the start of the sickness, and the two systems are integrated. During some waiting period of sickness all workers receive sick pay, which is a substantial fraction of the worker's wage. This sick pay is supplied by the employer and the labor contract is only terminated after the waiting period, when a worker enters disability insurance. Currently, the waiting period is two years. The Dutch waiting period is rather long, but most employers insure themselves at the commercial insurance market. For illustration in Germany the waiting period is six weeks, while in Norway it is 16 days.

In Sweden a doctor's certificate is required after seven days of sickness. In Germany this is already the case after three days. In the Netherlands, only after six weeks a doctor from an occupational health service assesses the sickness of the worker and makes a plan for treatment. However, most employers insure themselves for sick pay at commercial insurers, who also provide doctor's visits and early interventions (depending on the contract type).

4.1 Generosity of benefits

Moral hazard problems in SI and DI benefits schemes are likely to be similar to the problems in UI benefits schemes. The theoretical prediction would be that a generous compensation would not induce workers to prevent becoming sick, and would not stimulate sick workers to return to work quickly. The benefits level would thus affect both the incidence and duration of sickness absenteeism. However, the size of moral hazard may be very different between UI, and SI/DI, which might also explain why policies aiming at unemployment programs and sickness and disability programs differ.

The causal effect of the level of benefits on the incidence and duration of sickness absenteeism is informative about the presence of moral hazard in SI and DI benefits schemes. There are a number of relatively recent studies, which exploit reforms in benefits

schemes to estimate the causal effects of benefits on sickness absenteeism. A Swedish reform in 1991 reduced the level of compensation for sick workers from 90 % of the wage to a level of 65 % during the first three days, and 80 % from day four until day 90. This substantially reduced the incidence of sickness absenteeism.³³

That higher benefits cause more sickness absenteeism is not specific to Sweden. A German reform involved reducing the generosity of sickness benefits.³⁴ In particular, from October 1996 onwards, mandatory employer compensation during the first six weeks of sickness absenteeism was reduced from 100 % to 80 %. The reform caused a 7.5 % increase in the fraction of employers without any sickness absenteeism. Furthermore, short-term sickness absenteeism was reduced by about 5 %. It should be noted that the reform was the government's response to the belief that the German sick pay system suffered from substantial moral hazard.

A similar effect was found for the US where a reform was studied in which the maximum benefit level for sickness absenteeism was increased.³⁵ This only affected high-income workers, who could receive up till 50 % extra benefits after the reform. This caused substantially more time-out-of-work among high-income individuals. The empirical evidence thus points towards the presence of moral hazard in SI and DI benefits schemes.

4.2 Potential effects of policy instruments

In this section, we provide a discussion of the potential effects of policy instruments in sickness and disability programs. We focus on insurance programs, either SI or DI, with some waiting period during which the employer is responsible for sick pay. So the discussion should fit most of the European benefit schemes. We keep the discussion relatively general such that it does not apply only to one specific institutional setting. Such an approach is most useful when considering the empirical evidence which deals with different countries.

³³ See Johansson and Palme (2002, 2005). Also Henrekson and Persson (2004) show that in Sweden sickness absenteeism is higher if benefits are more generous.

³⁴ See Ziebarth and Karlsson (2009).

³⁵ See Meyer et al. (1995).

When a worker cannot work due to an illness or impairment, the worker's productivity is lost. The legitimacy of the absence is often checked by independent physicians, who can be the GP or a doctor from an occupational health service. It might be clear that a doctor's assessment very early in the sickness spell reduces illegitimate sickness absenteeism. However, this also places a heavy burden on physicians, who must assess a lot of workers returning to their jobs after a short period of sickness.

In most continental European countries sick workers are entitled to receive sick pay, for which the level depends on the worker's wage. Sick pay is often provided by the employer. After some period, the employer stops paying sick pay and the worker enters a DI scheme. We refer to the period of sick pay as the waiting period (before becoming eligible for DI). There are some obvious effects of the length of the waiting period. If the waiting period is long, the financial risks for the employer are larger. A long waiting period will thus discourage employers to use DI as channel to lay off workers. Employers might insure against the risk of sick pay. Commercial insurance companies will (most likely) use experience rating to determine premiums (i.e. the premium level depends on the firm's history of sickness absenteeism). This will, of course, also provide incentives to reduce sickness absenteeism within the firm. Also governments might use experience rating when determining the premiums for DI. Obviously, more premium diversification for DI has the same effect to the employer as extending the length of the waiting period. Employers with high inflow rates have higher costs.

The empirical evidence discussed in the previous section showed that less generous benefits schemes reduce sickness absenteeism. Employers also have an incentive to avoid that workers become sick. Sick workers are not productive for the firm, while employers are responsible for sick pay. However, in some cases, it is more attractive to lay off a worker using DI. Often DI benefits are more generous than UI benefits, individuals have fewer (job search) requirements, and entry requirements are often less strict. Therefore, in the past, employers have used DI as lay-off channel, for example as an alternative to early retirement. This indicates that there is substitution between the inflow into different social insurance programs.³⁶

³⁶ The substitution between DI and UI is studied by Larsson (2006) and Riphahn (1997) for Sweden and Germany, respectively.

During the waiting period of sickness absenteeism, employers are obliged to organize reintegration activities and workplace accommodations. The goal of these activities is that the individual returns either to her old job or to an alternative job. In the Dutch case the DI agency screens if the employer has provided sufficient reintegration activities. This screening is done when the sick worker applies for DI benefits towards the end of the waiting period. If according to the DI administration the employer did not offer the minimum requirements, the DI administration can impose a sanction on the employer. The probability of getting a sanction, and the size of the sanction, increases with the extent of noncompliance.

Reintegration efforts are, of course, costly to employers. Employers choose their reintegration activities such that marginal costs equal marginal returns. The returns to reintegration activities are not only reduced threats of getting a sanction, but if reintegration activities are effective, also a higher probability of earlier work resumption and hence reduced sick pay. If optimal reintegration effort already exceeds the minimum requirements imposed by the DI administration, the employer's behavior will not change. However, if optimal effort is below the minimum requirements, imposing minimum requirements increases reintegration activities. If such activities are effective, it increases work resumptions rates during sickness absenteeism and DI application rates decrease. This is a *direct effect* of a screening policy of DI applications.

Imposing minimum reintegration requirements and screening also has an *indirect effect*. It reduces the attractiveness of the DI program to potential applicants and triggers a mechanism of self-selection or self-screening. The decision to start a DI application process involves a comparison of expected utilities of alternatives, such as unemployment, early retirement and continuing work. Screening reintegration requirements increases the costs of applying for a DI benefit. Self-screening means that potential applicants who think that their DI application does not meet the eligibility requirements choose not to apply for the program. Obviously, indirect effects due to self-screening can also arise because of other policy instruments which reduce the attractiveness of a sickness and disability program.

4.3 Legitimacy of Sickness Absenteeism

In most countries the legitimacy of sickness absenteeism is checked by an independent physician. This can either be a GP or a doctor from an occupational health service contracted by the employer. Of course, the timing of the doctor's assessment might be important. Checking early in the sickness spell is costly because it involves many sick workers, while checking late might increase moral hazard problems. The empirical evidence on this topic is mainly from the Scandinavian countries.

In 1988, a social experiment was conducted in Sweden.³⁷ The first formal legitimacy check of sickness absenteeism was postponed from eight days to 15 days. The experiment involved true randomization. No effects were found on the incidence of sickness absenteeism, but substantial effects on duration, i.e. the average duration of a sickness spell increased about 6.6 %. In particular, just before requiring the doctor's certificate, recovery rates increased. The complete increase in additional sickness absenteeism took place within the first 15 days. After both groups had visited the doctor, there was no difference between both groups anymore. Moreover, from a cost-benefit perspective, the experiment was not very favorable, the costs of the additional sick pay exceeded the benefits of having to provide fewer doctor's certificates.

Also Norwegian evidence shows that doctors can play an important role in reducing sick pay.³⁸ A Norwegian reform in 2004 involved that physicians should promote "remaining active" as treatment. This implies that workers should remain doing their job unless their medical status makes this impossible. Physicians should thus encourage (part-time) work rather than sick leave. The main empirical result is that this reform caused a very substantial reduction of 23 % in sick leave. It should be noted that in Norway certification by a physician is already required after three days of sickness.

In Norway primary care physicians are responsible for assessing the legitimacy of sickness absenteeism. There may be a tension between their healing duties and the gatekeeper role. Both short and long sick leaves may be granted at the request of the individuals, since primary care physicians may give more priority to healing than to gatekeeping. This points towards separating these tasks, as

³⁷ See Hesselius et al. (2005).

³⁸ See Markussen (2010).

is, for example, the case in the Netherlands where the GP is responsible for healing while doctors from occupational health services are responsible for managing sickness absenteeism.

4.4 Experience rating of insurance premiums

In the Netherlands, experience rating has been gradually introduced since 1998. Experience rating implies that if an employee is awarded a disability benefit, the firm faces a higher premium to the DI fund, and vice versa if a firm employs a disability beneficiary the level of premiums to the DI fund is reduced. This has been analyzed on a unique longitudinal data set consisting of the Dutch DI administration records.³⁹ The data cover about 370,000 firms, employing roughly six million insured workers. These firms were followed over a three year period, from 2000 till 2002. The overall picture that emerges from the empirical analysis is that the impact of experience rating on the DI inflow has been substantial. After one year the inflow into DI had already decreased with 15%, mainly because employers increased their preventive activities in reaction to an increase in their premium rates ('ex post incentives'). As far as we are aware this is the only paper considering experience rating of DI premiums.

4.5 Extending the waiting period of sickness absenteeism

A longer waiting period could also be considered as a type of experience rating. There are, as far as we know, no empirical evaluation studies of the effect of extending the waiting period. In the Netherlands, the waiting period was extended from one year to two years in 2005. This meant that there was no inflow into DI in 2005. Between 2004 and 2006 the inflow into the Dutch DI dropped with 50 %. However, it is difficult to isolate the effect from extending the waiting period from business cycle effects and other institutional changes. The extension of the waiting period was accompanied other changes. In particular, the entry requirements for the new scheme were stricter than for the old scheme. Of course, this also has an effect on the inflow.

³⁹ See Koning (2004).

4.6 Empirical evidence on screening

In the Netherlands a so-called gatekeeper protocol was introduced in April 2002. This protocol included screening of DI applications. The screening focused on reintegration activities provided by employers during the period of sickness absenteeism. This shifted responsibilities for reintegration activities from the DI administration to the employers. Between 2002 and 2004 the inflow into DI was reduced by 40 %. About half of this reduction can be attributed to the introduction of the gatekeeper protocol.⁴⁰ Three other factors which helped reduce the inflow were: (i) In 2003 the experience rating in DI premiums paid by the employers became fully 'biting', (ii) between 2002 and 2004 the Dutch economy experienced a downturn, which reduced sickness absenteeism, and (iii) the generosity of the DI program was reduced.

At the moment of the introduction of the gatekeeper protocol an experiment was conducted to investigate the importance of the degree of screening of DI applications. In particular, in two Dutch regions a stricter screening regime for DI applications was implemented. The case workers in these two regions spent on average 9.4 % additional time on each DI application. To control for existing differences between regions, difference-in-differences estimation is used. The outcomes of stricter screening cannot be a reason for a denial of a DI application. It can only lead to a sanction to the employer or the worker. A sanction to the employer implies that the waiting period of sickness absenteeism before entering DI is extended with a few months. During this period, the employer has to continue paying the salary of the sick worker. If the sanction is given to the worker, the worker receives only reduced benefits during the first few months of DI.

The empirical results show that this regime of stricter screening reduces the number of DI applications.⁴¹ In particular, due to the stricter screening significantly less workers report to be sick. If stricter screening would be applied nationwide, the number of sickness absenteeism reports would be reduced by 5.2 %, and DI applications by 4.8 %. A cost-benefit analysis shows that the costs of additional screening are negligible compared to the reduction in DI benefit payments due to the lower inflow into disability insurance. In particular, the DI administration can save over 60 million

⁴⁰ See De Jong (2009).

⁴¹ See De Jong et al. (2010).

euro annually by implementing stricter screening. It should be noted that the reduction in DI applications did not increase the inflow into UI.

The stricter screening thus also reduced sickness absenteeism, which seems mainly the result of increased self-screening of potential DI applicants. There is a substantial literature about self-selection and disincentive effects from the US.⁴² This literature shows that increased denial rates for applications induce a mechanism of self-selection of potential applicants.

⁴² E.g. Autor and Duggan (2003), Gruber (2000), Gruber and Kubik (1997) and Parsons (1991).

5 Interaction effects

5.1 Interaction between benefit programs

It is likely that benefit programs interact with each other. As already mentioned in Section 4.2, changing the entitlement rules for SI/DI might affect the inflow into UI. If an employer decides to lay-off a worker, the employer and worker may choose the benefits program which is most generous and easily accessible. Therefore, SI/DI programs may contain some hidden unemployment⁴³ Once it becomes more difficult to enter SI/DI, the employer and worker can decide to apply for UI rather than SI/DI.

There are very few empirical studies on the interaction between benefits programs. For the Netherlands the stricter screening of DI applications, which reduced both DI applications and long-term sickness absenteeism, did not increase the inflow into UI. This suggests that at that margin there is no spillover between DI and UI. There is, however, also Dutch evidence that 3 % of all dismissals take place through DI.⁴⁴ This implies that about 25 % of all DI enrolment consists of hidden unemployment. No evidence is reported for reverse substitution, i.e. disabled workers entering UI.

For Sweden empirical evidence suggests that there exists a strong substitution between SI/DI and UI.⁴⁵ In Sweden, unemployed workers who could receive sickness benefits at a higher level than UI benefits tend to apply for sickness benefits. This thus generates some hidden unemployment in SI/DI and may also be a source of moral hazard (behavioral changes) in SI/DI programs. For Germany no strong evidence in favor of substitution between disability pensions and unemployment for older workers is found.⁴⁶ The two pathways out of the labor market show similarities, but

⁴³ See Autor and Duggan (2003) for evidence for the US.

⁴⁴ See Koning and Van Vuuren (2007).

⁴⁵ See Hall and Hartman (2009) and Larsson (2006).

⁴⁶ See Riphahn (1997).

some indicators such as individual health and aggregate unemployment have clearly different effects on both pathways. For the US, the evidence suggests that the disability program contains hidden unemployment.

5.2 Macro effects and spillover effects

As we discussed in Section 3, most policies for unemployed workers aim at increasing the search effort either by using "carrot" type instruments (i.e. counseling, reemployment wage bonuses) or "stick" type instruments (i.e. sanctions). So far, we have ignored possible influences from the treatment group to the control group (negative) and to the employers (positive). If, for example, a particular policy helps the treated workers to find jobs but this happens at the expense of the not-treated workers, the treatment is not desirable but this would be missed if we only look at partial treatment effects. In this section we ask how macro (general equilibrium) effects may change our conclusions. This requires stronger assumptions but conditional on those assumptions it allows for a cost-benefit analysis at the aggregate level.

Workers can only apply to a limited number of vacancies and therefore they cannot be too choosy. However, when accepting an imperfect match, it might be that the job may fit better to another worker and the worker is no longer available for jobs that fit better. UI benefits can prevent workers from taking bad jobs and make them choosier. The policies to reduce moral hazard that we discussed before in Section 2 can have potentially harmful effects since they make workers less rather than more choosy. Of course, the more efficient on-the-job search is, the less costly it is if workers accept bad job offers.

The literature on optimal participation and search intensity is also relevant. Long spells of unemployment may cause skill loss, demotivate or stigmatize workers resulting in workers leaving the labor force. In a recent Dutch study the socially optimal job search effort is derived. The study indicates that too few workers participate in the labor market, but that some unemployed workers actually search too much. This is due to coordination frictions (each additional application creates congestion for the other unemployed workers) and workers do not only search hard to find a job but

also to find the highest possible wage. Again, UI benefits (conditional on search) are desirable to stimulate participation.

Finally, introducing sanctions for benefit recipients has a downward effect on wages because it makes the non-employment state less attractive. This in turn, makes it more attractive to open vacancies and has additional positive employment effects.

6 Conclusions

In this report, we have provided empirical evidence that social insurance programs for unemployment, sickness and disability, are likely to suffer from serious moral hazard problems. Moral hazard implies that generous benefits increase the take-up of such benefits. The benefits systems in Sweden are quite generous. In particular, entitlement periods of UI benefits are long. The replacement rates are relatively high, but capped at a relatively low daily maximum. So replacement rates are high for low-income people and low for high-income people.

We have also discussed a series of policies which can potentially offset the implications of the moral hazard problems both for unemployment benefits and sickness and disability benefits. Empirical results show that many of these policies are quite successful. This implies that such policies can be used to combine a relatively generous social insurance system with high labor force participation.

Before discussing which policies might be incorporated in the Swedish institutions, it is useful to first briefly look at the Swedish labor market outcomes. From our own work and the literature on policy interventions, we know that heterogeneity is extremely important. The first step is therefore to identify in which groups, labor force participation is relatively low in Sweden. Sweden has high labor force participation rates, particularly among older workers and women. The latter might be explained by the tax system and the generous child care subsidies. Swedish income taxes are high but individual rather than household based which seems important in stimulating labor force participation.

Youth unemployment rates are fairly high in Sweden. Whereas many countries use policies such as strict monitoring and imposing sanctions to stimulate reemployment, Sweden relies more on providing training programs and job search assistance. For young

workers, strict monitoring with a serious threat of getting a sanction for insufficient job search effort might be more effective. To incorporate such policies in the Swedish institutions, it would be useful to have within the unemployment insurance administrations separate departments which are responsible for punishing unemployed workers for noncompliance to the guidelines. In Sweden, monitoring mainly focuses on whether benefit recipients refuse suitable job offers. This does not seem to be optimal because it might discourage unemployed workers from searching harder. Thus benefit recipients who apply to many jobs, but who receive relatively bad offers, will be punished more severely than those who do not apply at all. Therefore, caseworkers should first make sure that benefit recipients apply for jobs sufficiently, and next enforce that benefit recipients accept suitable job offers.

In Sweden entitlement to unemployment insurance benefits is conditional on membership in an unemployment insurance fund. Membership rates have traditionally been high, but are declining. This may cause adverse selection problems, i.e. workers with high unemployment risks become members, while workers with low unemployment risks will not become members. This may result in increasing premiums, which may cause even further declines in membership rates. There are clear benefits of having unemployment insurance. Therefore, if the decline in membership rates continues, it might be useful to change the system to a nationwide mandatory unemployment insurance system. Like in the Netherlands, Sweden has started privatizing the market for active labor market programs. The details of such a market are very important, for example, reserving a fixed budget for active labor market policies does not create incentives to invest only in the most effective programs. So, the cost-benefit element should always be taken into account when deciding about providing active labor market programs to unemployed workers.

Sweden currently has a very high rate of sickness absenteeism, which is largely explained by very high long-term sickness absenteeism. In particular, the inflow of young workers is high. Compared with other countries, the Swedish sickness insurance and disability insurance system does not contain many incentives and employer responsibility is rather low. The international evidence shows that stimulating the outflow from disability insurance programs is difficult, therefore, one should focus on the inflow. Financial incentives are very useful in reducing the inflow. In particular,

one may consider extending the waiting period or the period the employer is responsible for sick pay, experience rating for employers with large sickness absenteeism and sanctions for employers who do not prevent inflow into disability insurance sufficiently.

References

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg and J.C. van Ours (2005), The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, *Economic Journal* 115, 620–630.
- Anderson, P.M. (1992), Time-Varying Effects of Recall Expectation, a Reemployment Bonus, and Job Counseling on Unemployment Durations, *Journal of Labor Economics* 10, 99–115.
- Arni, P., R. Lalive and J.C. van Ours (2009), How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit, mimeo.
- Ashenfelter, O., D. Ashmore and O. Deschênes (2005), Do unemployment insurance recipients actively seek work? Randomized trials in four U.S. states, *Journal of Econometrics* 125, 53–75.
- Autor, D. and M. Duggan, (2003), The rise in the disability rolls and the decline in unemployment, *Quarterly Journal of Economics* 118, 157–205.
- Bean, C.R. (1994), European unemployment: a survey, *Journal of Economic Literature* 32, 573–619.
- Boone, J. P. Fredriksson, B. Holmlund and J.C. van Ours (2007), Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions, *Economic Journal* 117, 399–421.
- Bound, J. and R.V. Burkhauser (1999), Economic analysis of transfer programs targeted on people with disabilities, in O.C. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics, Volume 3C*, Amsterdam-New York: North-Holland.
- Card, D. and D.R. Hyslop (2005), Estimating the effects of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers, *Econometrica* 73, 1723–70.

- Card, D., J. Kluve and A. Weber (2009), Active Labor Market Policy Evaluations: a Meta-Analysis, *Working Paper*, no. 4002, IZA, Bonn.
- Carling, K., B. Holmlund and A. Vejsiu (2001), Do Benefit Cuts Boost Job Finding? Swedish Evidence from the 1990s, *Economic Journal* 111, 766–790.
- Decker, P.T. (1994), The Impact of Reemployment Bonuses on Insured Unemployment in the New Jersey and Illinois Reemployment Bonus Experiments, *Journal of Human Resources*, 29, 718–741.
- Decker, P.T. and C.L. O'Leary (1995), Evaluating Pooled Evidence from the Reemployment Bonus Experiments, *Journal of Human Resources*, 30, 534–550.
- De Jong, PH. (2009). Recent changes in Dutch disability policy, Working Paper, APE The Hague.
- De Jong, Ph., M. Lindeboom and B. van der Klaauw (2010), Screening disability insurance applications, *Journal of the European Economic Association*, forthcoming.
- Dolton P. and D. O'Neill (1996), Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence, *Economic Journal* 106, 387–400.
- Fredriksson P. and B. Holmlund (2006), Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research. *Journal of Economic Surveys* 20, 357–386.
- Gorter, C. and G.R.J. Kalb (1996), Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search model, *Journal of Human Resources* 31, 590–610.
- Grubb, D. (1999), Making work pay: the role of eligibility criteria for unemployment benefits, mimeo, Paris, OECD.
- Gruber, J. (2000), Disability insurance benefits and labor supply, *Journal of Political Economy* 108, 1162–1183.
- Gruber, J. and J.D. Kubik (1997), Disability insurance rejection rates and the labor supply of older workers, *Journal of Public Economics* 64, 1–23.
- Hall, C. and L. Hartman (2009), Moral Hazard among the Sick and Unemployed: Evidence from a Swedish Social Insurance Reform, *Empirical Economics* forthcoming.

- Henrekson, M. and M. Persson (2004), The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System, *Journal of Labor Economics* 22, 87–113.
- Hesselius, P., P. Johansson and L. Larsson (2005), Monitoring sickness insurance: evidence from a social experiment, Working Paper, IFAU Uppsala.
- Johansson, P. and M. Palme (2002), Assessing the Effect of a Public Policy on Worker Absenteeism, *Journal of Human Resources* 37, 381–409.
- Johansson, P. and M. Palme (2005), Moral Hazard and Sickness Insurance, *Journal of Public Economics* 89, 1879–1890.
- Johnson, T.R. and D.H. Klepinger (1994), Experimental evidence on unemployment insurance work-search policies, *Journal of Human Resources* 29, 695–717.
- Kluve (2010), The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, forthcoming.
- Kluve, J. et al. (2007), *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Berlin and Heidelberg, Springer.
- Koning, P. (2004), Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands. CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), Discussion Papers, 37.
- Koning, P.W.C. and D.J. van Vuuren (2007), Disability insurance and unemployment insurance as substitute pathways, *Applied Economics* 42, 575–588.
- Lalive, R. (2008), How do Extended Benefits affect Unemployment Duration? A Regression Discontinuity Approach, *Journal of Econometrics* 142, 785–806.
- Lalive, R., J.C. Van Ours and J. Zweimüller (2005), The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment, *Journal of the European Economic Association* 3, 1386–1417.
- Larsson, L. (2006), Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance, *Scandinavian Journal of Economics* 108, 97–113.
- Ljungqvist, L. and Sargent, T.J. (1998). The European unemployment dilemma, *Journal of Political Economy* 106, 514–550.

- Manning A. (2009), You can't always get what you want: The impact of the UK jobseeker's allowance, *Labour Economics* 16, 239–250.
- Markussen, S. (2010), How physicians can reduce sick leave – evidence from a natural experiment, Working Paper Ragner Frisch Centre for Economic Research.
- McVicar D. (2008), Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: Quasi-experimental evidence from the UK, *Labour Economics* 15, 1451–1468.
- Meyer, B.D. (1995), Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments, *Journal of Economic Literature*, 33, 91–131.
- Meyer, B.D., W.K. Viscusi and D.L. Durbin (1995), Workers' Compensation and Injury Duration: Evidence from a Natural Experiment, *American Economic Review* 85, 322–340.
- Micklewright J. and G. Nagy (2010), The effect of monitoring unemployment insurance recipients on unemployment duration: Evidence from a field experiment, *Labour Economics* 17, 180–187.
- Mortensen D. and C. Pissarides (1994), Job creation and job destruction in the theory of unemployment, *Review of Economic Studies*, 61, 397–415.
- Parsons, D.O. (1991), Self-screening in targeted public transfer programs.” *Journal of Political Economy* 99, 859–876.
- Pavoni, N., Setty, O. and G. Violante (2009), Optimal Welfare Programs with Search, Work, and Training, Mimeo.
- Riphahn, R.T. (1997), Disability retirement and unemployment-substitute pathways for labor force exit?, *Applied Economics* 29, 551–561.
- Svarer, M. (2007), The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark, *IZA Discussion Paper* 3015.
- Van den Berg, G.J. and B. van der Klaauw (2006), Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment, *International Economic Review* 47, 895–936.
- Van den Berg, G.J. and B. van der Klaauw (2010), Structural empirical evaluation of job search monitoring, Mimeo.

- Van den Berg, G.J., B. van der Klaauw and J.C. van Ours (2004), Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics* 22, 211–241.
- Van den Berg, G.J. and J. Vikström (2009), Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality, IFAU Working Paper 2009:18.
- Van der Klaauw, B. and J.C. van Ours (2010), Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Job Finding Rates, Mimeo.
- Woodbury, S.A. and R.G. Spiegelman (1987), Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois, *American Economic Review*, 77, 513–530.
- Ziebarth, N.R. and M. Karlsson (2009), A natural experiment on sick pay cuts, sickness absence, and labor costs, Working Paper, DIW Berlin.

Bilaga 9 till LU2011

Arbetsmarknadseffekter av arbetslöshetsförsäkringens utformning*

Konstantinos Tatsiramos

Jan C. van Ours

* Texten är översatt från engelska av Stefan Eriksson.

Innehåll

Arbetslöshetsförsäkringens arbetsmarknadseffekter 67

1	Introduktion.....	67
2	Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshet – Teori.....	68
2.1	Utflödet ur arbetslöshet.....	68
2.2	Inflödet i arbetslöshet	69
2.3	Utfallet efter arbetslösheten	69
3	Optimal utformning av arbetslöshetsförsäkringen.....	70
4	Empiriska resultat om arbetslöshetsförsäkringens effekter.....	71
5	Den svenska arbetslöshetsförsäkringen.....	72
6	Policyfrågor rörande utformningen av den svenska arbetslöshetsförsäkringen.....	74

1 Introduction..... 77

2 Incentives related to Unemployment Insurance 79

2.1	Theory	80
2.1.1	Unemployment outflow	81
2.1.2	Unemployment inflow	82
2.1.3	Post-unemployment outcomes.....	83
2.1.4	Equilibrium unemployment.....	84
2.1.5	The optimal design of UI.....	85
2.2	Empirical evidence	87
2.2.1	Unemployment outflow	87
2.2.2	Unemployment inflow	89
2.2.3	Post-unemployment outcomes.....	90

3	Other policies influencing incentives in UI	93
3.1	Active labor market policies	93
3.2	Social assistance	95
3.3	Employment protection legislation	95
4	The Swedish UI system	97
4.1	General characteristics	97
4.2	Comparison with other EU countries	99
5	Policy issues concerning the design of the Swedish UI system.....	103
5.1	Benefit structure.....	103
5.2	Eligibility conditions.....	104
5.3	Relation of UI to other policies	106
5.4	Business cycles and funding of UI.....	106
6	Overall assessment	109
	References	111
	Appendix A: Characteristics of the Swedish UI system	119
	Appendix B: Characteristics of European UI systems.....	123

Arbetslöshetsförsäkringens arbetsmarknadseffekter

Bilagan innehåller även en längre fördjupad text på engelska i vilken det finns referenser till internationell forskning.

1 Introduktion

Den här rapporten är en översikt av den teoretiska och empiriska litteraturen om arbetslöshetsförsäkringens effekter på arbetsmarknaden. Fokus ligger på försäkringens huvuddrag: ersättningsnivån, längden på ersättningsperioden och kraven för att få ersättning.

Ett stort antal studier har undersökt hur olika typer av arbetslöshetsförsäkringssystem fungerar. Resultaten av dessa studier visar att arbetslöshetsförsäkringen utjämnar konsumtionen hos olika grupper på arbetsmarknaden genom att sprida riskerna över ett stort antal försäkrade. Samtidigt fungerar den väl vid olika typer av ekonomiska störningar och verkar som en automatisk stabilisator eftersom konsumtionen utjämnas över konjunkturcykeln. Men studierna visar också att arbetslöshetsförsäkringen minskar incitamenten för arbetslösa att återgå till arbete och bidrar således till en högre jämviktsarbetslöshet. Ett av de största problemen med arbetslöshetsförsäkringen är att den ger upphov till "moral hazard"; en arbetssökande kan tänkas söka mindre intensivt efter ett nytt arbete än han eller hon skulle ha gjort om det inte hade funnits någon arbetslöshetsförsäkring. Problemet med moral hazard uppstår på grund av att det är svårt att verifiera sökaktiviteten hos de arbetslösa – det finns "asymmetrisk information" mellan försäkringsgivaren och den arbetssökande. Vid utformningen av arbetslöshetsförsäkringen måste man därför beakta avvägningen mellan försäkring och incitament.

2 Arbetslöshetsförsäringen och arbetslöshet – Teori

Arbetslösheten i jämvikt beror av inflödet till och utflödet ur arbetslöshet. Den totala effekten av arbetslöshetsförsäringen på arbetslösheten beror av dess relativa effekt på dessa båda flöden.

2.1 Utflödet ur arbetslöshet

Arbetslösa kan påverka sina möjligheter att komma ur arbetslösheten genom att välja hur mycket de ska anstränga sig för att hitta ett arbete och hur hög lön de ska kräva för att acceptera ett jobberbjudande. Gör man arbetslöshetsförsäringen mer generös genom en högre ersättning eller en längre ersättningsperiod medför det två motriktade effekter: För det första uppstår en negativ incitamentseffekt. En mer generös ersättning minskar alternativkostnaden av att vara arbetslös genom att reducera skillnaden i inkomst mellan att arbeta och att inte arbeta. Därmed kan man säga att värdet av att vara arbetslös ökar, vilket leder till att arbetsökande letar efter arbeten mindre intensivt. För det andra uppstår en positiv rättighetseffekt; värdet av att vara sysselsatt blir högre eftersom värdet av att bli arbetslös i framtiden har ökat.

För korttidsarbetslösa dominerar den negativa incitaments-effekten, speciellt vid höjningar av ersättningsnivån. För en given längd på ersättningsperioden är den huvudsakliga teoretiska förväntan att sannolikheten att finna ett jobb ökar med tiden som en arbetssökande får ersättning. Detta är resultatet av att ju närmare den arbetssökande kommer tidpunkten då ersättningen upphör, desto lägre blir värdet av att vara arbetslös. Som ett resultat av detta kommer en sökande som närmare sig ersättningsperiodens slut att anstränga sig mer för att finna ett jobb och vara mer villig att acceptera jobberbjudanden med lägre lön. För arbetslösa nära ersättningsperiodens slut (och de som passerat denna tidpunkt) och de som inte har rätt till ersättning dominerar incitaments-effekten. Därför kommer en höjning av ersättningen att ha en negativ effekt på utflödestakten ur arbetslöshet för korttidsarbetslösa, men ha en positiv effekt på utflödestakten för långtidsarbetslösa och de som inte har rätt till ersättning. Totaleffekten är därför a priori tvetydig. Det är dock troligt att effekten är negativ, eftersom den direkta effekten av ökningen i värdet av att vara arbetslös nu är större än den indirekta effekten av att värdet av att vara

arbetslös i framtiden ökat. En förlängning av ersättningsperioden påverkar de arbetslösas beteende med den största effekten för dem som befinner sig nära slutet av sina ersättningsperioder.

2.2 Inflödet i arbetslöshet

Den ökning av värdet av att vara arbetslös som uppstår om arbetslöshetsförsäkringen görs mer generös kan också öka inflödet in i arbetslöshet. Det finns flera skäl till detta. För det första kan en ökning av värdet av att vara arbetslös skapa incitament för dem som befinner sig utanför arbetskraften att träda in på arbetsmarknaden. För det andra kan mer generösa ersättningar pressa upp lönerna, vilket kan medföra att företag säger upp personal. Effekten på inflödet till arbetslöshet kan dock mildras om arbetslöshetsförsäkringen bidrar till en högre matchningskvalitet och därmed en högre produktivitet. För det tredje kan en mer generös ersättning göra att anställda blir mer benägna att säga upp sig från sina jobb och istället begära arbetslöshetsersättning.

Sammanfattningsvis är det från ett teoretiskt perspektiv troligt att en mer generös arbetslöshetsförsäkring (högre ersättningsnivå och/eller längre ersättningsperiod) leder till en högre jämviktsarbetslöshet genom ett ökat inflöde och ett minskat utflöde ur arbetslöshet.

2.3 Utfallet efter arbetslösheten

Det är tänkbart att arbetslöshetsförsäkringen inte bara påverkar de arbetslösas incitament att söka efter jobb, utan också påverkar dem efter arbetslöshetsperioden. Det finns flera mekanismer och utfall som är relevanta. För det första kommer mer generösa ersättningar att ha en positiv effekt på de löner som de arbetssökande som hittar ett jobb får. Förklaringen är att en högre ersättning gör arbetslösa mer kräsna med vilka löner de är villiga att acceptera. För det andra fungerar högre ersättning som en subvention för arbetssökande då det innebär mer tid att inte bara finna vilket jobb som helst utan finna det rätta jobbet. På en arbetsmarknad med sökfriktioner kommer ersättningen att öka matchningskvaliteten mellan jobb och arbetssökande, eftersom arbetslösa bara accepterar jobb

som passar dem väl. Dessa arbeten blir troligen mer varaktiga och ökar de anställdas produktivitet.

3 Optimal utformning av arbetslöshetsförsäkringen

En arbetslöshetsförsäkring med en fallande ersättningsprofil brukar betraktas som optimal när moral hazard förekommer eftersom den ger de arbetslösa starka incitament att söka efter jobb. De flesta OECD-länder har en arbetslöshetsförsäkring med en fallande ersättningsprofil i form av ett tudelat ersättningssystem där anställda som förlorar sina jobb får arbetslöshetsersättning under en begränsad tid och därefter får andra former av arbetslöshetsunderstöd. En tudelad arbetslöshetsförsäkring utnyttjar den rättighetseffekt som diskuterades ovan genom att ge de arbetslösa som befinner sig nära ersättningsperiodens slut eller som inte har rätt till ersättning incitament att söka aktivt efter jobb.

För att avskräcka sysselsatta från att själva säga upp sig från sina jobb, eller inte anstränga sig på jobbet, bör systemet vara utformat så att konsumtionen faller kraftigt vid starten på arbetslöshetsperioden. Karensdagar, då ingen ersättning betalas ut, kan vara en metod för att avskräcka sysselsatta från att sluta sina jobb. Ett annat sätt är att bara betala ut ersättning till arbetslösa som blivit uppsagda av arbetsgivaren och inte till dem som själva valt att sluta.

Ett annat potentiellt problem är att arbetslösa som väl har hittat ett jobb kan säga upp sig, eller provocera fram en uppsägning, för att därigenom få tillgång till en högre arbetslöshetsersättning. För att förhindra att personer kombinerar arbetslöshet med korta anställningar är det viktigt att man ställer krav på de arbetssökande för att de ska rätt till ersättning. En optimalt utformad försäkring bör utformas utifrån de arbetslösas sysselsättningshistorik, så att omfattningen av försäkringen ökar med den tid de har varit sysselsatta.

I de flesta arbetslöshetsförsäkringssystem inkluderar kraven för att få ersättning ett krav på att den försäkrade ska ha varit sysselsatt under en viss tid. När dessa villkor inte uppfylls har den arbetslösa antingen inte rätt till ersättning eller har bara rätt till den ersättning som kvarstår från förra gången personen var arbetslös.

4 Empiriska resultat om arbetslöshetsförsäkringens effekter

Ett antal studier har utnyttjat förändringar i ersättningsnivån i olika europeiska länder för att studera arbetslöshetsförsäkringens effekter på arbetsmarknaden. I några länder har ersättningen sänkts (till exempel i Sverige och Norge), medan den har höjts i andra (till exempel i Österrike). Utvärderingar tyder på att en sänkning av ersättningsgraden ökar sannolikheten att arbetslösa får jobb, medan en höjning ökar arbetslöshetstiden. Arbetslösa som har tillgång till en mer generös ersättning tenderar att lämna arbetslösheten långsammare under den tid de täcks av försäkringen.

Forskningen om effekterna av ersättningsperiodens längd på utflödet från arbetslöshet är omfattande både i USA och i Europa. Ett vanligt resultat i de flesta studier är en stor ökning (en så kallad ”spik”) i utflödet nära den tidpunkt då ersättningsperioden tar slut. Vidare visar sig en förlängning av ersättningsperioden leda till kraftiga negativa incitamenteffekter. Arbetslösa reagerar på förlängningen av ersättningsperioden genom att ändra sin sökaktivitet, vilket minskar utflödestakten ur arbetslöshet precis innan förändringen äger rum och flyttar spiken i sannolikheten att de arbetslösa finner ett jobb till den nya tidpunkt då ersättningsperioden tar slut.

En viktig aspekt när man utformar en optimal arbetslöshetsförsäkring är att veta vilken av de två huvudkomponenterna i ersättningssystemet – ersättningsnivån eller längden på ersättningsperioden – som har störst effekt på de arbetslösas beteende. Den forskning som finns på området tyder på att båda typerna av förändringar av ersättningssystemets generositet leder till längre arbetslöshetstider. Som teorin förutspår, sker den största effekten av en höjd ersättningsnivå tidigt i arbetslöshetsperioden, medan den största effekten av en förlängning av ersättningsperioden sker nära den tidpunkt då ersättningsperioden tar slut.

Den huvudsakliga slutsatsen från den empiriska litteraturen om utflödet från arbetslöshet är att en fast längd på ersättningsperioden ger incitament att hitta ett jobb nära den tidpunkt då ersättningen tar slut. Detta ger empiriskt stöd till den teoretiska analysen av en optimal arbetslöshetsförsäkring med en fallande ersättningsprofil, vilken kan uppnås genom en tudelad försäkring. Ett bekymmer är dock att kvaliteten på de jobb som de arbetslösa får också kan påverkas. En högre utflödestakt från arbetslöshet kan

vara förenad med en lägre kvalitet på jobben och en högre sannolikhet att de som får dessa jobb återfaller i arbetslöshet.

Den huvudsakliga slutsatsen från den empiriska litteraturen om inflödet i arbetslöshet är att flödet från sysselsättning till arbetslöshet ökar betydligt så snart kraven för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen uppfylls och vid den tidpunkt då de anställda har kvalificerat sig för det högsta möjliga antalet ersättningsdagar. Vidare tyder resultaten på att förändringar i kraven för att få ersättning har en stor effekt på sysselsättningens varaktighet. Arbetsgivarna spelar en viktig roll i justeringen av sysselsättningens längd genom att förändra tidpunkterna för när uppsägningarna sker så att många anställningar som precis uppfyllde de gamla kraven förlängs så att de precis uppfyller de nya kraven för att få ersättning.

5 Den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen tillhandahålls av 32 självständiga arbetslöshetskassor, som täcker de verksamhetsområden eller yrken som omfattas av olika fackförbund. Alla arbetslöshetskassor måste godkännas och registreras hos Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF), som övervakar arbetslöshetsförsäkringssystemet och är ansvariga för att se till att kassorna följer de lagar och regler som beslutats av Sveriges riksdag.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras av skatteintäkter och medlemsavgifter till arbetslöshetskassorna. Medlemskapet är frivilligt och man måste vara medlem i minst tolv månader för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Arbetslösa som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa har rätt till ett grundbelopp, vilket är betydligt lägre än den maximala inkomstrelaterade ersättningen. Grundbeloppet betalas bara ut till dem som är minst 20 år, medan den inkomstrelaterade ersättningen inte har någon åldersgräns. Båda grupperna av arbetslösa har rätt till ersättning om de uppfyller vissa arbets- och sökvillkor. Arbetslösa har bara rätt till ersättning om de under de senaste tolv månaderna innan arbetslösheten har arbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex månader eller minst 480 timmar fördelat på sex sammanhängande månaders arbete med minst 50 timmars arbete per månad. Sökravet innebär att man ska vara registrerad vid Arbetsförmedlingen, vara redo att ta ett jobb, aktivt söka efter ett arbete och acceptera lämpliga jobberbjudanden. Arbetslösa som varken uppfyller kraven för inkomstrelaterad

ersättning eller för grundbeloppet kan få försörjningsstöd, vilket är ett behovsprövat stöd som administreras av kommunerna. Kommunerna kan ställa krav på deltagande i olika former av aktiverande åtgärder.

Ersättning betalas ut enbart för arbetsdagar och ersättningsperiodens längd är 300 dagar (420 kalenderdagar). Ersättningen förlängs dock med 150 dagar för personer som har barn under 18 år när de första 300 dagarna förbrukats. Ersättningsperioden inleds med sju karensdagar.

Arbetslösa som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa, men uppfyller övriga krav får ett grundbelopp. Grundbeloppet betalas ut i proportion till hur mycket man arbetat och motsvarar 320 kr per dag för en person som arbetat heltid. Arbetslösa som har rätt till inkomstrelaterad ersättning får ett belopp som är baserat på deras tidigare lön, med en fallande ersättningsprofil. Under de första 200 dagarna får man 80 procent av den tidigare inkomsten. Under de resterande dagarna fram till dag 300 reduceras ersättningen till 70 procent av den tidigare lönen. Den minsta ersättningen för den som arbetat heltid är 320 kr per dag och den högsta ersättningen är 680 kr per dag. Efter att ersättningsperioden på 300 dagar tagit slut får man 65 procent av den tidigare lönen om man träder in i jobb- och utvecklingsgarantin. För de som är under 25 år gäller speciella regler, och de måste också delta i jobbgarantin för ungdomar efter tre månaders arbetslöshet.

Jämfört med utformningen av arbetslöshetsförsäkringen i de flesta andra EU-länder är det svenska systemet väldigt likartat vad gäller kraven för att få ersättning. I fråga om kvalificeringsperioden liknar det svenska systemet det danska, men skiljer sig från andra EU-länder. Skillnaden är relaterad till kravet på medlemskap i en arbetslöshetskassa. Det krävs en minsta period av arbete för att få grundbeloppet och medlemskap i en arbetslöshetskassa i minst ett år för att få inkomstrelaterad ersättning.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen skiljer sig också från de flesta andra EU-länder vad gäller utformningen av ersättningsstrukturen. Den svenska ersättningskvoten har en fallande profil, där ersättningen sänks efter 200 dagar. Även om ersättningskvoten är ganska hög i början av arbetslöshetsperioden (80 procent), är ersättningskvoten mycket lägre för många högavlönande på grund av det låga taket i ersättningen. Vidare så är ersättningsperiodens längd fast och varierar inte mellan olika grupper av arbetslösa.

6 Policyfrågor rörande utformningen av den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Sammantaget är den svenska arbetslöshetssituationen relativt god. Arbetslösheten är under genomsnittet i EU och omfattningen av långtidsarbetslösheten är bland de lägsta i Europa. Det finns dock vissa skillnader mellan grupper; arbetslösheten bland äldre är relativt låg men de äldre som blir arbetslösa stannar kvar i arbetslöshet under längre perioder.

Utformningen av den svenska arbetslöshetsförsäkringen har tagit i beaktande alla de incitamentsmekanismer som är kända att påverka utflödet och inflödet i arbetslöshet. Dessa inkluderar en fallande ersättningsprofil, vilken är unik bland EU-länderna, och krav för att få ersättning som en kvalificeringsperiod och karensdagar.

Det finns dock några aspekter som kan förbättra både incitament och försäkring. För det första är den maximala längden på ersättningsperioden i Sverige inte åldersberoende, vilket innebär att alla arbetslösa får ersättning under en lika lång period. Om äldres arbetsmarknadsposition är svag förstärks försäkringsaspekten i avvägningen mellan att ge ett bra försäkringsskydd och att reducera problemen med moral hazard. Därför kan åldersberoende ersättning vara välfärdshöjande. Det är dock viktigt att beakta att längre ersättningsperioder för äldre kan reducera deras incitament att hitta jobb. Därför bör åldersberoende ersättningar kombineras med andra verktyg som ger äldre incitament att söka efter jobb.

För det andra kan incitamenten att söka jobb under arbetslöshetsperioden förstärkas genom att ändra kraven för att ha rätt till ersättning i framtiden. För närvarande är rätten till ersättning kopplad till sysselsättningshistoriken. Sökaktiviteten kan dock tänkas öka om man istället kopplar kvalificeringsperiodens längd till längden på arbetslöshetsperioden. Detta kan ske genom att man explicit kopplar längden på den nuvarande arbetslöshetsperioden till det minsta antalet månader av arbete som krävs för att kvalificera sig för en ny ersättningsperiod i framtiden. Detta innebär att varje ytterligare månad i arbetslöshet medför en kostnad i termer av en längre kvalificeringsperiod för ersättning i framtiden. Denna mekanism kan förstärka incitamenten att söka efter jobb under hela arbetslöshetsperioden och förhindra en situation där arbetslösa bara söker intensivt nära den tidpunkt då ersättningsdagarna tar slut.

En annan fråga är om längden på ersättningsperioden bör variera med konjunkturcykeln, vilket är fallet i USA. Då arbetslöshetsperioderna är längre under en lågkonjunktur kan man argumentera för att även arbetslöshetsförsäkringen bör vara mer generös i en lågkonjunktur. Samtidigt bör man beakta att detta även påverkar incitamenten för personer som får arbetslöshetsersättning. En förlängd ersättningsperiod under lågkonjunkturer kan förstärka problemen med moral hazard, speciellt för låginkomsttagare. Det kan också vara mer befogat att förlänga ersättningsperioden i en lågkonjunktur i länder som USA där övriga sociala trygghetssystem är begränsade. Vi ser inga starka skäl för Sverige att införa en konjunkturberoende arbetslöshetsförsäkring.

Slutligen är ett bekymmer med den nuvarande situationen det fallande medlemsantalet i arbetslöshetskassorna. Över tiden kan detta leda till stigande medlemsavgifter, vilket kan leda till ytterligare nedgångar i antalet medlemmar. Denna nedgång i medlemsantal kan vara väldigt selektiv och leda till problem med snedvriden selektion där endast personer med en relativt hög arbetslöshetsrisk vill bli medlemmar. Detta påverkar arbetslöshetskassornas finansiella stabilitet och kan leda till en nedåtgående spiral i antalet medlemmar i takt med att medlemsavgifterna höjs. Resultatet kan bli att en stor del av de arbetslösa blir underförsäkrade och minska antalet arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning.

1 Introduction

This report is on the labor market effects of unemployment insurance (UI) design. We provide an overview of theoretical and empirical evidence on incentives influencing the behavior of employed workers and UI recipients.

We focus on the main characteristics of a UI system: the level and maximum duration of benefits and eligibility and entitlement conditions. We discuss other policies to the extent that they influence UI related incentives. Focusing on the Swedish labor market and UI system, we discuss policy issues related to the structure of the UI system, its interaction with other policies and different measures across groups in the population. We also provide a discussion of a UI system in which the key elements – level and duration of benefits – are varying over the business cycle and issues related to the funding of the UI system.

The set-up of the report is as follows. In section 2, we give an overview of theoretical and empirical studies on incentives related to unemployment insurance. Section 3 discusses interactions between the UI system and other policies such as active labor market policies (ALMP), policies on social assistance (SA) and employment protection legislation (EPL). Section 4 presents some stylized facts of the Swedish labor market in relation to unemployment and a brief description of the Swedish UI system. We also provide a comparison of the Swedish UI system with that of the other EU countries. In section 5 we present relevant policy issues for the design of the Swedish UI system derived from the literature overview in relation to the main characteristics of the current system. The last section offers an overall assessment of the design of the UI in Sweden.

2 Incentives related to Unemployment Insurance

Unemployment insurance provides unemployed workers with benefits in order to smooth consumption. Providing private unemployment insurance is problematic for various reasons. The first problem concerns asymmetric information. The worker has more information about his unemployment risk than the insurer. If an insurance company would establish the insurance premium on the basis of the average unemployment risk, the insurance will not be attractive for workers with a low unemployment risk. For a given insurance premium unemployment insurance is especially attractive for workers with a high unemployment risk. This causes adverse selection of 'bad' risks; the insurance company makes losses or has to increase the insurance premium. However, if unemployment insurance becomes more expensive it is even more unattractive for low risk workers.

The obvious solution to this problem is that insurance companies select workers and do not allow high risks to enter or the company differentiates insurance premiums only offering high premiums to high risk individuals. Both solutions are often unacceptable from a societal point of view. While it mimics market insurance, collective unemployment insurance deviates from actuarial principles by charging premiums that do not reflect individual risks. A further problem related to private provision of unemployment insurance is moral hazard, which is related to asymmetric information about search effort. The unemployed worker may search less intensively for a new job than he would have done if no benefit was provided. Finally, unemployment risks are correlated and difficult to predict. In a recession many workers become unemployed at the same time. If recessions would be predictable they could be accounted for when establishing the UI premiums. However, the unpredictability of correlated events

requires adjustments of UI premiums to avoid UI funds going bankrupt. Only the state has the power to enforce these adjustments. For all these reasons unemployment insurance is usually a mandatory and collective arrangement.

Numerous studies have analyzed various aspects of the functioning of the unemployment insurance system. Their findings show that thanks to its economy-wide risk-pooling, unemployment insurance enables a high degree of consumption smoothing for all categories of workers, performs well under idiosyncratic, sectoral, and regional shocks, and acts as an automatic macroeconomic stabilizer. But studies also find that unemployment insurance creates reemployment disincentives and contributes to higher equilibrium unemployment. However, the magnitude of disincentive effects is not a firmly established parameter, and the literature is inconclusive and rather thin on important aspects. To stimulate workers to search for a job several incentive mechanisms are introduced. These mechanisms can be grouped under three headings: sequencing of benefits, monitoring and benefit sanctions, and workfare (see also Fredriksson and Holmlund, 2006a and 2006b).

Since there are separate reports on monitoring and benefit sanctions and active labor market policies,¹ we focus on the incentive mechanisms which influence either the outflow from the UI system, such as the level and duration of unemployment benefits, or the inflow into unemployment, such as eligibility criteria. As we mentioned in the introduction, we also discuss in Section 3 the interaction of UI provision with active labor market programs and programs of social assistance.

2.1 Theory

In this section, we provide a review of the theoretical literature on the functioning of the UI system. We make a distinction between unemployment inflow and outflow and their effects on equilibrium unemployment. In addition, we discuss how this analysis relates to the optimal design of the UI system.

¹ See Gautier and van der Klaauw (2010) and Forslund and Vikström (2010).

2.1.1 Unemployment outflow

We start with a discussion of how the benefit level and the duration of benefits affect the re-employment probabilities of unemployed workers.²

Unemployed workers can influence the exit rate from unemployment to work by choosing how much effort to exert in searching for a job and by choosing the minimum wage that they require for accepting a job offer. With a fixed duration of benefits the main theoretical prediction is an increasing job finding rate over the spell of insured unemployment. This is the result of a drop in the value of unemployment the closer the worker is to benefit exhaustion. As a result of this, closer to benefit expiration job seekers exert more search effort and are more willing to accept lower wage job offers.

The change in the behavior of job seekers over the spell of unemployment implies that individuals with different lengths of benefit entitlement behave differently.³ An increase in the *potential benefit duration* entails only a small immediate disincentive effect, that is, at the beginning of the unemployment spell. The largest effect of an increase in benefit duration is expected for unemployment durations close to the benefit expiration period before the change of the system. This is because search intensity at that time will be significantly lower under the new system with longer benefit duration compared to the system without a benefit extension, in which search intensity is at its highest level.

An increase in the *benefit level* will also affect unemployed workers differently depending on their elapsed unemployment duration. Contrary to an extension of the benefit duration, an increase in the replacement rate has its largest effect at the start of the unemployment spell. For a recent unemployed worker, an increase in the benefit level will lower the exit rate from unemployment as a result of a higher value of unemployment. The job seeker will reduce the search effort and will demand a higher wage before accepting a job offer.

For an unemployed worker close to benefit exhaustion, an increase in the benefit level might lead to an increase in the exit rate. This occurs because the immediate gain from the increase in the benefit level is small, while the value of becoming qualified for

² This analysis is based on the job search model developed by Mortensen (1977).

³ Van den Berg (1990) discusses the sources of non-stationarity in job search.

benefits in the future increases. This *entitlement effect* increases the incentive to accept jobs for UI recipients close to benefits exhaustion and for those who are not eligible for unemployment benefits.

Theoretically, the overall effect of an increase in the generosity of benefits on the duration of unemployment is ambiguous. On the one hand, a higher amount of benefits and a longer benefit duration will lower the exit rate from unemployment. On the other hand, for those close to benefit exhaustion more generous benefits will create an incentive to find a job faster. Given that the entitlement effect refers to future benefits its effect is expected to be smaller than the direct effect of more generous benefits. With a small entitlement effect, we expect increases in the benefit level and benefit duration to lead to lower job finding rates and longer unemployment durations.

2.1.2 Unemployment inflow

The benefit system may also affect the inflow into unemployment by changing the participation decisions of inactive individuals, the quitting behavior of workers and the firing decisions of firms. These decisions can change either because of an increase in the generosity of the benefit system or because of a change in the eligibility criteria for receiving unemployment benefits.

Rather than being employed or unemployed, individuals may decide not to participate at all in the labor market. When unemployment benefits are paid only to active job-seekers, that is, inactive people do not receive the benefit, an increase in the generosity of benefits might increase aggregate labor force participation. The intuition is that the entitlement to higher income while seeking jobs induces more people to be engaged in active job search. Thus unemployment benefits may actually increase participation.

Unemployment benefits may also affect unemployment via a higher inflow from employment. This higher inflow can be either because firms are more willing to fire workers or because workers are more willing to quit their jobs. On the firms' side, more generous unemployment benefits exert an upward pressure on wages, which makes newly established jobs become unprofitable more quickly. As a result, a more generous benefit system will lead to an increase in the steady state flow from employment to unemployment (Mortensen and Pissarides, 1999). On the workers side, more

generous benefits might induce individuals to quit more easily raising the inflow into unemployment.

A mechanism to reduce the incentive for workers to quit their job in the presence of unemployment benefits is the imposition of a tax upon entering unemployment. This tax is typically in the form of a waiting period during which workers do not receive benefits. Additionally, the *eligibility criteria* for receiving benefits may be used to control the inflow into unemployment. Specifying a minimum employment period to contribute to the unemployment insurance fund is a way to avoid repeated cycles of short employment followed by receipt of unemployment benefits.

2.1.3 Post-unemployment outcomes

Unemployment insurance may not only create disincentives in job search but may also affect post-unemployment outcomes. There are different potential mechanisms and relevant outcomes. First, more generous benefits will have a positive effect on the re-employment wages. The intuition is that with higher benefits unemployed workers become more demanding in terms of the wages they are willing to accept. Second, more generous benefits act as a search subsidy (Burdett, 1979) because they provide unemployed workers the time to find not just a job but the right job. In a labor market with search frictions, benefits tend to reduce job mismatch since unemployed workers become more selective and accept only highly suitable jobs, which are less likely to dissolve, and increase their productivity (Marimon and Zilibotti, 1999). Finally, more benefits may increase the number of high-quality jobs in the labor market. Moderate UI encourages unemployed workers to apply for high-wage jobs with high unemployment risk and this may induce firms to create more high-quality jobs (Acemoglu and Shimer, 1999).

Unemployment benefits, therefore, might have an effect on job match quality through higher wages and employment stability. We discussed earlier that more generous benefits will increase the inflow into unemployment due to more firing by firms when a productivity shock reduces their profitability. To the extent that UI increases the quality of the matches between workers and firms and thus increases the workers productivity, this might mitigate the effect of UI on the inflow into unemployment.

2.1.4 Equilibrium unemployment

Steady state unemployment depends on the inflow and outflow rates. The overall effect of an increase in the generosity of UI on the unemployment rate depends on its relative effect on the two flows. In this part, we discuss how UI might affect the equilibrium unemployment (Lalive et al., 2011).

Starting with the outflow rate, the discussion in Section 2.1.1 suggests that increasing the generosity of UI has two opposite effects on the exit rate out of unemployment. First, the value of being unemployed increases so there is a disincentive effect that leads an unemployed worker to search less intensively. Second, the value of being employed increases (because the value of being unemployed in the future has increased) which has a positive effect on the exit rate. For the short-term unemployed the disincentive effect dominates, especially with an increase in the benefit level. For unemployed workers near the point of benefit exhaustion (and beyond), and for those not eligible to benefits, the incentive effect dominates. Therefore, an increase in the level of benefits will have a negative effect on the exit rate out of unemployment for the short-term unemployed but it will have a positive effect on the exit rate for the long-term unemployed and for the non-eligible. Therefore, the effect is a priori ambiguous but is more likely to be negative as the direct effect of an increase in the value of unemployment is larger than the indirect effect of an increase in the value of unemployment in the future. An extension of the maximum benefit duration affects the behavior of unemployed workers with the largest effect being expected for unemployment durations close to the benefit expiration date.

The increase in the value of being unemployed through an increase in the generosity of UI may also induce an increase in the inflow into unemployment. There are various reasons why this could be the case. First, an increase in the value of unemployment might create an incentive for those who are inactive to participate in the labor market. Second, more generous benefits push up wages and increase firms' reservation productivity. This means that firms might be more likely to fire workers as a result of more generous benefits. In the case in which UI leads to higher job match quality with increased productivity this might mitigate the effect of UI on the inflow into unemployment. Third, more generous benefits may

induce a worker to quit his/her job more easily and finally, may also increase the take-up of unemployment benefits.

In conclusion, from a theoretical point of view, it is likely that an increase in the generosity of the UI system (benefit level or duration) will increase the equilibrium unemployment rate because of its overall positive effect on the inflow rate and the overall negative effect on the outflow rate.

2.1.5 The optimal design of UI

The optimal design of UI needs to consider the trade-off between consumption smoothing through insurance and incentives to search for work. If the search effort of unemployed workers could be observed and verified then there would be no moral hazard problem and the optimal design would entail full insurance with a constant profile of benefits over the unemployment spell. In the presence of moral hazard the design of the UI system should provide unemployed workers with incentives to exert search effort.

A UI system with a declining sequence of benefits has been considered optimal in the presence of moral hazard because it provides stronger incentives to search (Shavell and Weiss, 1979; Hopenhayn and Nicolini, 1997; Pavoni and Violante, 2007). Most OECD countries have a system with a declining sequence of benefits through a two-tiered UI system, in which workers who lose their jobs are entitled to UI benefits for a limited period after which they receive Unemployment Assistance (UA) benefits. The two-tiered UI system exploits the entitlement effect that was discussed above as it provides the incentive to search more actively for those who are close to benefit exhaustion and for those not entitled to benefits (Fredriksson and Holmlund, 2006a).

Another mechanism to enhance the incentives to exit unemployment is to combine a declining sequence of benefits with a wage tax after reemployment, whereby the tax level depends on the duration of the unemployment spell. An increasing tax profile will encourage job finding by making prolonged search more expensive. In particular, the wage tax could be negative at the beginning of the unemployment spell representing a bonus for exiting unemployment quickly (Hopenhayn and Nicolini, 1997).

There are a number of theoretical considerations that are important regarding the optimal design of UI. When wages are

determined through union-firm bargaining, a decreasing benefit schedule leads to wage pressure because it increases the welfare of the short-term unemployed at the expense of the long-term unemployed. When search effort is a choice of the unemployed worker a declining sequence of benefits is needed to encourage job search but the incentive effect will be weaker due to the wage pressure effect (Cahuc and Lehmann, 2000). When the choice of effort determines not only the job finding probability through search effort but also the probability of remaining employed through the choice of work effort, then the optimal UI system might be non-monotonic. In the beginning of the unemployment spell the system should induce a large drop in consumption in order to discourage shirking. This will affect the unemployment inflow. The time profile of benefits after the initial period should increase initially and then fall throughout the spell (Wang and Williamson, 1996). The initial increase is similar to the re-employment bonus of a negative wage tax of Hopenhayn and Nicolini (1997) at the beginning of the unemployment spell followed by a declining sequence of benefits. Overall, the conclusion from this literature regarding the sequence of benefits suggests that a declining profile provides better incentives than a flat (or increasing) profile.

The literature discussed so far on the optimal design of UI has considered models in which the unemployment agency can affect the consumption patterns of the agents through the sequence of benefits. This rests on the assumption that the agents cannot save and borrow without constraints from the market. Recent research has allowed for borrowing and savings, which means that the employment agency cannot influence the consumption profile of the unemployed worker through a declining benefit profile (e.g. Chetty, 2008; Pavoni, 2007; Shimer and Werning, 2008). The optimal policy in this case is a constant benefit level that insures workers against unemployment risk, while their ability to dissave and borrow allows them to avoid transitory fluctuations in consumption (Shimer and Werning, 2008).

A declining sequence of benefits is needed to encourage job search and increase the unemployment outflow rate. As we discussed above, workers can also affect their work effort and induce quits, which will affect the unemployment inflow. In order to discourage quits and shirking, the system should induce a large drop in consumption at the beginning of the unemployment spell. A waiting period before benefits are paid out is a way to discourage

quits. Another way to discourage quits is by providing benefits only to unemployed workers who were laid off and not to those who voluntarily quit their jobs.

Unemployed workers may look for jobs, and once employed, may quit or induce a layoff quickly in order to upgrade their benefits. To prevent such cycles of unemployment spells with short intermediate employment spells eligibility criteria are important. The optimal policy should condition the benefits paid to unemployed workers on their employment history, such that the coverage increases with the length of previous employment spells (Hopenhayn and Nicolini, 2009).

In most existing UI systems eligibility criteria include a minimum employment period preceding the unemployment spell. When these criteria are not satisfied then the unemployed worker is either not eligible for benefits or may only receive the benefits not used in the previous unemployment spell.

2.2 Empirical evidence

This section reviews the empirical evidence concerning the effects of unemployment insurance on the behavior of unemployed workers. As in the theoretical part, we consider separately the studies which focus on the unemployment inflow and outflow, and we review the evidence on the effect of UI on post-unemployment outcomes.

2.2.1 Unemployment outflow

The empirical literature on how UI affects the exit rate from unemployment is very large. The early literature focused mostly on the effect of the level of benefits using cross-sectional variation at the individual level. *Benefit levels* are generally found to have significant effects in U.S. and U.K. studies, while most continental European studies find insignificant or weak effects.⁴ The disincentive effect of the benefit level on the exit rate from unemployment depends also on the spell duration, with bigger effects for the

⁴ Reviews of the early literature are given by Atkinson and Micklewright, 1991; Pedersen and Westergaard-Nielsen, 1993. In most US studies the elasticity of unemployment duration with respect to benefit level is in the range 0.3 to 0.9 (Holmlund, 1998).

short-term unemployed (Nickell, 1979; Fallick, 1991). More recently, a number of European studies have exploited policy driven changes in benefit levels. In some countries benefit levels were reduced (e.g. Sweden and Norway), while in others benefit levels were increased (e.g. Austria). The evidence from the evaluation of these reforms suggests that a reduction in the replacement rate increased re-employment probabilities, while an increase in benefit levels increased the duration of unemployment as individuals with access to more generous unemployment benefits tend to leave unemployment less rapidly during the covered period.⁵

The research on the effect of *benefit duration* on the exit rate from unemployment is extensive both in the US and in Europe. One common finding of most studies is a sharp increase in the exit rate close to benefit expiration.⁶ In addition, an increase in the benefit duration creates significant disincentive effects. Unemployed workers react to an increase in benefit duration by changing the amount of search effort they exert in finding a job, which lowers their exit rate from unemployment at the time before the change and moves the spike of the job finding rates to the new date of benefit expiration. Considering the effect of benefits by gender and age the evidence is less extensive with mixed results. Some studies find a larger effect for males while others find that women react more to changes in the benefit system.⁷ With respect to age the evidence suggests that older workers react more to an extension of the maximum benefit duration than prime-age workers (Lalive, Van Ours and Zweimüller, 2006).

An important dimension in the optimal design of UI is to understand if any of the two main components of the benefit system – benefit level and benefit duration – matter more by affecting differently the behavior of unemployed workers. The existing evi-

⁵ Carling, Holmlund and Vejsiu (2001) for Sweden find that a reduction of the replacement rate from 80% to 75% in Sweden in 1995 increased the re-employment probabilities by about 10%, with an elasticity of 1.7. Roed and Zhang (2003) for Norway estimated elasticities of around 0.95 for males and 0.35 for females. Lalive, Van Ours and Zweimüller (2006) investigate policy changes in the replacement rate in Austria in 1989.

⁶ Studies for the US and Canada include: Meyer, 1990; Katz and Meyer, 1990; Card and Levine, 2000; Addison and Portugal, 2004; Ham and Rea, 1987. For Europe: Hunt (1995); Carling, Edin, Harkman and Holmlund (1996); Winter-Ebmer (1998); Lalive and Zweimüller (2004); Roed and Zhang (2003); Van Ours and Vodopivec (2006); Lalive (2008); Lalive, Van Ours and Zweimüller (2006).

⁷ Winter-Ebmer (1998) investigates the effect of an extended benefit period in Austria and finds a disincentive effect only for males, while Roed and Zhang (2003) for Norway find instead that the spike around the time of benefit expiration is larger for females than for males.

dence suggests that both types of increase in the generosity of the UI system lead to longer unemployment duration. Consistent with the theory, most of the effect of the increase in benefit levels takes place early in the unemployment spell, while in the case of the extension of benefit duration most of the effect arises around the dates when benefits expired. In addition, older workers react more to the benefit duration extension than prime-age workers.

The main conclusion from the empirical studies on the effect of the benefit system on the unemployment outflow is that a fixed benefit duration creates incentives to find a job, as the exit rate increases close to benefit exhaustion. This provides empirical support to the theoretical analysis of the optimal UI with a declining sequence of benefits, which a two-tiered system represents. Moreover, changes in the duration of benefits leads to stronger effects compared to changes in the level of benefits, which means that benefit duration is a more effective tool to influence incentives. One concern is that the quality of post-unemployment jobs is affected too. The higher exit rate from unemployment might be associated with jobs of lower quality and with higher probability of re-entering unemployment. We discuss this issue in section 2.2.3.

2.2.2 Unemployment inflow

The empirical evidence on the inflow into unemployment is rather limited. We discuss two dimensions. The first is the effect of eligibility rules on entrance into unemployment insurance. The second is how benefit level and benefit duration affect the inflow rates.

Most empirical studies on the unemployment inflow effect of UI focus on the *eligibility rules*. The question is how eligibility for entrance into unemployment insurance affects employment duration, the decision of workers to quit and the decision of firms to fire workers. The main conclusion is that the exit rate from employment to unemployment increases substantially as soon as the workers satisfy the number of weeks worked in order to qualify for UI benefits and at the point at which individuals have qualified for the maximum possible weeks of benefit receipts (e.g. Christofides and McKenna (1995, 1996); Green and Sargent (1998), for Canada). Moreover, the evidence suggests that changes in eligibility rules for UI have a significant impact on employment durations (e.g. Green and Riddell (1997) again for Canada).

Employers play an important role in the adjustment of employment durations by altering the timing of layoffs as many employment spells that just qualified under the old system are extended to just qualify under the new system.

As to the effect of the structure of the benefit system the existing evidence suggests that both the level and the maximum duration of benefits have a significant positive effect on the inflow into unemployment (e.g. Anderson and Meyer, 1997; Winter-Ebmer, 2003; Lalive and Zweimüller, 2004).

2.2.3 Post-unemployment outcomes

Unlike the evidence for the effect of UI and in particular of benefit duration on the outflow rate, the evidence on the effect on post-unemployment outcomes is limited and mixed. We discuss the main empirical findings focusing on wages and employment duration.

The main conclusion regarding the effect of UI on wages suggests a weak positive effect. There is, however, variation in the evidence with some studies finding no effect while others finding positive effects.⁸ More recent evidence suggests that extending benefit duration has a small positive effect on wages on average, but there is substantial heterogeneity as the effect is stronger at the bottom of the pre-unemployment wage distribution and is concentrated at short unemployment durations (Centeno and Novo, 2009).

The evidence on the effect of the UI system on employment duration is also limited and rather mixed. Evidence from Canada (Belzil, 2001) and the US (Centeno, 2004) suggests that jobs accepted close to benefit termination have a higher dissolution rate while higher benefit levels increase the quality of job matches measured by the duration of the employment spell. A positive effect of benefits on the duration of subsequent employment is also found for Europe. Jobs which are accepted while being insured last longer; this effect is larger in countries with relatively generous benefit systems (Tatsiramos, 2009). In addition, similarly to findings for Canada, evidence from Germany suggests that those

⁸ Ehrenberg and Oaxaca, 1976; Burgess and Kingston, 1976; Hoelen, 1977; Blau and Robins, 1986; Addison and Blackburn (2000) find that more generous UI either in terms of the benefit level or longer entitlement periods increase re-employment wages. Classen (1977) finds no relationship between the level of UI benefits and re-employment wages.

unemployed who obtain jobs close to and after the time when benefits are exhausted are significantly more likely to exit subsequent employment and receive lower wages (Caliendo, Tatsiramos and Uhlendorff, 2009). This finding provides evidence that the increasing exit rate from unemployment induced by the declining profile of benefits might be associated with lower quality of jobs.

Other studies, however, conclude that an increase of the benefit entitlement length reduces job-finding rates but does not have any effect on subsequent job match quality, measured in wage growth and job duration (Card, Chetty and Weber, 2007; Van Ours and Vodopivec, 2008).

3 Other policies influencing incentives in UI

There are several other policies which might influence incentives in UI. In this section we discuss the way active labor market policies and social assistance influence UI incentives. We also discuss the interaction of UI with employment protection legislation.

3.1 Active labor market policies

Active labor market policies (ALMP) may affect the behavior of UI benefit recipients through their effects on incentives to search for and accept jobs. ALMP may affect the duration of use of UI benefits whereby the effect can go both ways. ALMP may increase the duration of unemployment if participation in a program affects the eligibility for or renewal of unemployment benefits. There is very limited evidence on the interaction between UI and ALMP. Evidence from Sweden shows that UI benefit recipients close to benefit exhaustion are more likely to enter ALMP than unemployed workers without benefit entitlement (Carling et al., 1996). Moreover, further evidence from Sweden shows that participation in programs allows participants to remain significantly longer on unemployment benefits, especially for those entitled individuals entering a program around the time of benefit exhaustion (Sianesi, 2004).

ALMP, however, may decrease the duration of unemployment if workers want to avoid participation in the program. ALMP consist of a variety of programs such as counseling, training and wage subsidies. Some of these programs have a mandatory component which generates a "threat" effect, i.e. benefit recipients want to avoid having to enter the program. Sometimes there is a direct activation program aiming to stimulate workers to find a job more

quickly.⁹ There are several studies that show the existence of threat effects in ALMP. The evidence is either based on the introduction of new programs or on real experiments.

In the UK there are two programs which have been introduced in the recent years. The first is the "Restart" program which consisted of a series of mandatory interviews during which a counselor assessed the recent unemployment history of the worker and offered advice on search behavior, training courses and sometimes initiated direct contact with employers. The evaluation findings of this program suggest that interviews conducted earlier in the unemployment spell significantly decreased the unemployment durations and they also had long-run effects by reducing the male unemployment rate five years later by 6 percentage points (Dolton and O'Neill, 1996; Dolton and O'Neill, 2002). The second British labor market program that was introduced is the "New Deal for the Young Unemployed", which was compulsory and directed to unemployed workers aged between 18 and 24. The program consisted of initial intensive job search assistance followed by various subsidized options including wage subsidies to employers. Evidence from the evaluation of the enhanced job search assistance suggests that the program increased the job finding rate of young men (Blundell et al., 2004). However, the findings are not clear as to whether the "carrot" of job assistance drives this positive effect or the "stick" of the tougher monitoring of job search.

There are a number of experiments conducted in different countries related to various features of ALMP. These include alternative work-search requirements and mandatory participation in a job search workshop imposed on unemployment benefit recipients in Maryland (Klepinger et al., 2002), the assignment of employed workers from Kentucky to reemployment service activities (Black et al., 2003), or the mandatory participation in an activation program in Denmark (Graversen and Van Ours, 2008).¹⁰ In all these experiments the main finding is that the obligation to participate in the program reduced the use of unemployment benefits, stimulated workers to leave unemployment more quickly but did not seem to affect the quality of post-unemployment jobs - in terms of employment and/or earnings. In addition, most of the effect

⁹ Kreiner and Tranæs (2005) show that in a situation in which job search is unobservable it may be optimal to introduce workfare, i.e. requiring unproductive activities in exchange for UI benefits. Workfare allows for a distinction in incentives between voluntary and involuntary unemployed.

¹⁰ See also Rosholm (2008).

caused by the mandatory participation in a program is in the beginning of the unemployment spell and in particular before the start of the program. In other words, the threat effect seems to be important in driving the results although in some cases positive treatment effects related to the job search programs cannot be ruled out. All in all, it is clear that ALMP affect incentives of UI recipients to search for and accept jobs. Conditional on the characteristics of a UI system more activating ALMP lead to shorter durations of UI spells.

3.2 Social assistance

Social Assistance (SA) for the unemployed is typically available for the long-term unemployed for whom UI is exhausted and for the non-eligible for UI. In most cases social assistance is means-tested. To the extent that the differences between UI and SA in terms of benefit level and eligibility are smaller, UI recipients will have less of a need to find a job before their UI benefits expire (Pellizzari, 2006). In other words, in addition to reducing incentives when individuals receive a SA benefit, a generous SA system may also reduce the job finding incentives of UI recipients.¹¹

3.3 Employment protection legislation

Both employment protection legislation (EPL) and UI protect workers against uninsurable labor market risk. There are three key differences between the two institutions (Boeri and Van Ours, 2008). First, EPL protects only those who already have a job. Second, EPL does not impose a tax burden on workers. Third, under EPL it is the employer who has to offer income to the workers laid off, while UI is a risk-sharing device that ends-up imposing a fiscal externality on all workers and employers. If UI is experience rated, the third difference between UI and EPL is reduced. When UI is experience rated and EPL is a pure transfer, it does not make much difference for those who have a job whether they are protected by

¹¹ Pavoni and Violante (2007) investigate an optimal welfare-to-work program, consisting of three phases: UI, monitoring of search, SA. In their theoretical model human capital depreciates with unemployment duration causing job offers decrease during unemployment. When unemployed reach the SA phase they are no longer required to search for a job as their job offer arrival rate is too low.

EPL or by UI. Except that the severance provided under EPL is generally provided in a single installment, while UI benefits offer a stream of (monthly) transfers up to the maximum duration of benefits.

Employment protection legislation affects the hiring and firing decisions of firms. When EPL is strict workers have higher protection against layoffs but also hiring rates are reduced. While lower firing rates affect the unemployment inflow, less hirings affect the unemployment outflow. Across OECD countries there is a negative correlation between the strictness of EPL and the generosity of the UI system. Countries with strict EPL have less generous UI systems and vice versa.

4 The Swedish UI system

Table 1 presents differences in labor market position across various age groups in Sweden. Young men and women – aged 15 to 24 – have a low employment rate, which is due to the fact that many youngsters are still involved in the educational system. Young men and women also have high unemployment rates which are related to them entering the labor market for the first time. Employment rates among prime age men and women – aged 25 to 54 – are high while unemployment rates are rather low. Among older men and women – aged 55 to 64 – employment rates are somewhat lower than among prime age individuals, but unemployment rates are very much the same for older and prime age individuals. The fact that unemployment rates among older workers are rather low does not necessarily mean that the UI system has no influence. Usually older employed workers have a low probability of losing their job so the fact that they have an average unemployment rate may point to unemployment duration being above average. Due to lack of information about inflow and durations we present in Table 2 unemployment by duration. Clearly older workers have a far longer duration of unemployment. Whereas for prime age males (females) the share of long-term unemployed (more than a year) in 2008 was 17 % (14 %) this was 32 % (25 %) among older workers.

The rest of this section provides a brief description of the Swedish Unemployment Insurance system and a comparison to the UI systems of other EU countries.

4.1 General characteristics

Sweden has a so called "Ghent" system of UI. In the 1930s state support to the unemployment funds organized by the national trade unions was introduced (Lundberg and Åmark, 2001). Such

union-run unemployment funds were first successful in the Belgian city of Ghent, hence the name. The Swedish Unemployment Insurance system is administered by 32 private unemployment insurance funds (July 2009), which cover the fields of activity or professions of trade unions.¹² All unemployment insurance funds must be approved and registered by the Unemployment Insurance Board (IAF), which supervises the unemployment insurance system and is responsible for ensuring application of the law and rules on unemployment insurance legislated by the Swedish parliament.

Unemployment benefits are financed by tax revenue and the contributions of members of the unemployment insurance funds. Membership to an unemployment insurance fund is voluntary and is a requirement for receiving income-related benefits with the additional requirement of being a member of the UI fund for at least 12 months. Unemployed workers who are not members of a UI fund are entitled to a basic benefit under Unemployment Assistance (UA), which is substantially lower than the maximum income-related benefits. This basic amount is paid only to those who have reached the age of 20, while the income-related amount has no age limit. Both groups of unemployed workers are entitled to benefits if they meet some work and job search requirements. Workers are only entitled to benefits if they, during the last twelve months before becoming unemployed, have worked at least 80 hours per month during at least six months or at least 480 hours during six continuous months with at least 50 hours per month. The search requirements include to be registered at the public employment office, be ready for a job, actively looking for a job and be prepared to accept a suitable job offer. Those unemployed workers who are not eligible either for unemployment insurance or for unemployment assistance may receive social assistance, which is administered by the municipalities and is an income- and assets-tested benefit under the additional requirement of actively seeking employment.

Benefits are paid during working days and the eligibility lasts for 300 benefits days (420 calendar days). Benefit duration is extended with another 150 days for those with children under 18 years old at the end of the regular benefit period of 300 days. There is a waiting period of the first seven days of unemployment in which the unemployed worker is not entitled to benefits.

¹² Belgium, Denmark and Finland still have a Ghent system; Norway abolished the system in 1938.

Unemployed workers who are not members of a UI fund but meet the qualification requirements are entitled to UA and receive the basic insurance benefit. The basic insurance is paid out in proportion to the average hours worked, which amount to SEK 320 per day for a person who has worked full time, without absence. Unemployed workers who are entitled to the income-related benefit receive an amount based on their previous income from gainful employment, which has a declining profile. During the first 200 days, the beneficiary receives 80 per cent of previous earnings. For the remaining period until day 300, the amount is reduced to 70 per cent of previous earnings. The minimum amount for a person who has worked full-time is SEK 320 per day up to a maximum amount of SEK 680 per day. After the maximum benefit duration of 300 days the unemployed receive 65 per cent of previous income conditional on entering a labor market program ("The job and development guarantee").

Those less than 25 years of age face a different benefit structure. For those eligible for UI (income-related benefits) the declining profile of benefits has a different structure compared to those above age 25. In particular, the maximum benefit rate of 80 per cent is received only for the first 100 days, it is then reduced to 70 per cent for the following 100 days and drops to 65 per cent after 200 days. Those who do not qualify for UI and UA receive SEK 135 per day if they have completed upper secondary school or who are aged 20 or more. This corresponds to the study allowance paid to participants in tertiary education (not including subsidised loans). For those with incomplete upper secondary education aged 18–20, the benefits are SEK 48 per day, corresponding to the study allowance paid to upper secondary school participants. Additionally, participation in the "job guarantee for youth" program is required after the first 100 days as a condition for receiving further benefits. The program can last up to 15 months.

4.2 Comparison with other EU countries

The structure of the Swedish UI system has similarities to the systems in other European countries but also differs in a number of dimensions. In Appendix 2 we provide a description of the main characteristics of the UI systems in the EU countries distinguish-

ing between the general conditions and the benefit levels and durations.

One of the similarities between the Swedish UI system and that of most other EU countries is related to the eligibility conditions. These conditions include the requirement to be involuntary unemployed, being registered in the employment office and actively seeking for employment. Only in Austria and in Germany voluntarily unemployed are eligible to UI, although in Germany there is a waiting period of 12 weeks. For the eligible unemployed a waiting period of a few days exists in a number of countries. Apart from Sweden in which the waiting period is seven days, a waiting period also exists in France, Finland, Greece, Italy, and the UK and varies from 3 to 8 days. In this sense, Sweden has one of the longest waiting periods among these countries.

Another similarity between the Swedish UI and that of the other EU countries is the existence of a qualifying period for eligibility. The requirement is a minimum number of weeks, months or days of employment during a specified period before entering unemployment. The exact requirements vary a lot across countries. In this respect Sweden is very similar to Denmark in that there is a minimum period of full-time employment required for the basic allowance and membership to an unemployment insurance fund of at least 1 year for qualification of earnings-related benefits.

In most countries benefits are determined by the previous earnings of the unemployed. This is the case for the income-related part of the Swedish UI system. In addition, as it is the case for Sweden, most countries also impose a ceiling on the benefit amount. It is only Denmark, Italy and Portugal who do not determine a maximum monthly amount of benefits that can be received by an individual. The benefit rate is a percentage of the previous earnings varying from 50 per cent in Greece to 90 per cent in Denmark. In this respect Sweden's benefit rate of 80 per cent for the first 200 days is among the highest. One dimension in which the Swedish UI system differs from most of the other EU countries is that the benefit rate has a declining profile, being lower after the first 200 days. It is only Belgium and Italy that share this feature with Sweden.

As to the duration of benefits, Sweden differs from many other countries as benefit duration is fixed and does not depend or vary across unemployed workers. This is similar to Denmark and the UK, but differs from the structure of the UI systems of many

other countries. In particular, benefit duration depends on the length of contribution and age in Germany, Greece, Italy, Austria, Portugal and France. In Spain it only depends on contributions, while benefit duration is unlimited in Belgium.

Table 3 gives an overview of the differences in unemployment rates and employment rates between EU countries. In 2009 unemployment rates for prime age men ranged from a low 3.0 % in the Netherlands to a high 16.2 % in Spain. With 6.4 % the Swedish rate is well below the average of 7.6 %. Also the unemployment rate of prime age women is below EU average. The employment rate for prime age men does not vary a lot, from 78.0 to 90.8 %, with Sweden being somewhat above the average of 86.3 %. For prime age women the range of the employment rates is substantially larger, from 59.1 to 82.9 %, with an average of 73.7 %. The Swedish rate of 81.9 % is close to the top end of the distribution.

Table 3 also provides information about UI net replacement rates at the start of the unemployment spell (but following any waiting period). The net replacement rates are calculated at two-thirds of the average wage and at 1.5 times the average wage. And, they are calculated for two family types, a one-earner married couple with two children and a single person without children. For a low wage couple with children the net replacement rate does not vary much, from 71 to 88 % with an average of 77 % and Sweden with 82 % being above average. For low wage single workers the range in net replacement rate across EU countries is substantially larger, from 54 to 83 %, with an average of 67 % and Sweden with 72 % again being above average. The variation in net replacement rates is larger and the relative position of Sweden is reversed for high wage workers. For a high wage couple with children the net replacement rate varies from 36 to 78 % with an average of 55 % and Sweden with 46 % being below average. For high wage single workers the range in net replacement rate across EU countries is even larger, from 23 to 84 %, with an average of 46 % and Sweden with 38 % again being below average. The last two columns of Table 3 show that irrespective of the type of family the drop in net replacement rate when going from a low wage to a high wage is among the largest in Sweden. Clearly the cap in UI benefits is more important in Sweden than in many other EU countries.

5 Policy issues concerning the design of the Swedish UI system

In the final section we draw conclusions about relevant policy issues related to the design of the UI system. We confront the main lessons from the literature overview on UI related incentives with the characteristics of the Swedish UI system.

5.1 Benefit structure

The level of UI benefits in Sweden has the unique feature of a declining profile over the spell of unemployment. The maximum duration of benefits is uniform across various groups in the labor market. The existence of a fixed benefit duration with a declining profile of benefit levels is consistent with the theoretical evidence on the optimal design of UI as it creates incentives to find a job.

The initial replacement rate of 80 per cent is quite high but due to the relatively low benefit ceiling the net replacement rate is much lower among high wage workers. The fixed maximum benefit duration in Sweden is different from other European countries where the maximum benefit duration is often age-dependent, either directly or through entitlement criteria that relate the maximum duration of benefits to previous work experience. Similarly to Sweden, older workers in other European countries face a lower unemployment probability but they experience longer unemployment spells. The rationale behind age-dependent unemployment insurance is twofold. The first is related to the labor market position of older workers who once unemployed might face worse employment prospects. The second is related to the fact that young and older workers are characterized by different expected horizons in the labor market.

To the extent that the labor market position of older workers is weak the insurance component in the trade-off between providing insurance and reducing moral hazard is larger. However, unconditional extension of benefits to older workers might reduce their re-employment incentives. Recent evidence suggests that in countries in which UI can be used as a pathway to early retirement unemployment for older workers is an absorbing state (Tatsiramos, 2010).

The proximity to retirement might also modify the trade-off between insurance and incentives. For instance, a declining profile of benefits might not be effective in introducing incentives to exit from unemployment when there is short distance to retirement. As discussed in Section 2.1.5, the theory of optimal UI suggests that employment taxes can be combined with a declining profile of benefits in order to create incentives for exiting unemployment. For older workers incentives to search and find a job may be increased by providing employment subsidies. However, if the time horizon is too short this will not work either. Shortly before retirement – up to a couple of years – older unemployed workers may stop searching for a job altogether irrespective of the structure of benefits and taxes or subsidies on employment. Combining the UI system and pension system may revitalize search of older unemployed workers for example by taxing pensions in proportion to the length of the unemployment spells (Hairault et al., 2010). Providing age-dependent benefits in the form of longer benefit durations for older workers in combination with a tax on pensions will provide more insurance and at the same time introduce incentives to search for employment.

5.2 Eligibility conditions

Eligibility conditions include general conditions of being available for work and actively searching for a job, the qualifying period that is required to be employed in order to be eligible for benefits, the waiting period that is required before the benefits are available for the unemployed and the condition to be laid off. In all these conditions Sweden is very much in line with other European countries so there seems no reason to consider adjustments to the system. These conditions are also in line with the optimal design of a UI system discussed in Section 2.1.5.

Linking eligibility to benefits with the employment history is certainly an effective mechanism to prevent unemployment cycles with short intermediate employment spells. The qualifying period may also be linked with the unemployment duration in a way that enhances the incentives to search for a job. This can be implemented by explicitly linking the duration of the current unemployment spell with the minimum months of employment required in order to renew the entitlement for UI in a future unemployment spell. This mechanism can enhance the incentives to search for employment throughout the unemployment spell and avoid the situation in which the unemployed search more intensively only closer to when benefits are about to expire.

In the current Swedish UI system an unemployed worker can renew his or her entitlement conditional on working for 6 months before re-entering unemployment. If the worker is laid-off earlier than the 6 months then he or she may receive the remaining days of benefits from the previous spell. One possibility to link directly the duration of the unemployment spell with the employment requirement is to consider a qualifying period that is increasing with the unemployment duration. For instance, for unemployment spells below 6 months (or the equivalent in benefit days) the qualifying period may be the current 6 months of employment. For each additional month in unemployment beyond month 6 the qualifying period increases by one month. That is, an unemployed worker who finds a job after 7 months will need to work for 7 months in order to renew his or her entitlement to benefits. This can increase up to 12 months for those who reach benefit exhaustion. In case the worker re-enters unemployment before satisfying the employment condition then he or she will receive the remaining benefit from the previous unemployment spell. For a worker who becomes unemployed after 6 months of work the benefit duration will be the full period if the worker has been unemployed for 6 months. For those who have been unemployed for more than 6 months the benefit duration will be the remaining benefits left up to 6 months depending on the length of the previous unemployment duration.

Contrary to the eligibility condition of a qualifying period (minimum employment period) that affects the incentives during employment, linking the qualifying period with the length of the unemployment duration introduces additional incentives during the unemployment spell. These additional incentives complement

the entitlement effects that exist with the existing declining profile of benefits. Additionally, this mechanism might reduce the spike in the exit rate from unemployment close to when benefits are about to expire by defining another focal point earlier in the unemployment spell, i.e. the unemployment duration with the minimum employment duration required to renew the entitlement to benefits. In the example above, this point was an unemployment duration of 6 months.

5.3 Relation of UI to other policies

When it comes to the effect of other policies on UI incentives we discussed Active Labor Market Policies, Social Assistance and Employment Protection Legislation.

Concerning ALMP there have been recent improvements to avoid adverse incentives to participate in these programs. Earlier, the clock in UI stopped ticking if an unemployed worker entered a labor market program during an ongoing insured unemployment spell. Under the new rules days spent in programs are counted in the same way as days with UI benefits. To the extent that participation in ALMP is compulsive and thus creates incentives for at least some workers to avoid participation by accepting regular jobs we see no reason to change the current system.

Concerning social assistance, the interaction with UI might reduce incentives to search for a job. When social assistance is generous the structure of UI might not be effective in introducing incentives to exit from unemployment.

Concerning EPL there are no direct incentive effects on the UI system. To the extent that EPL might be reduced for reasons other than the functioning of the UI system this may have effects on workers' demand for additional UI.

5.4 Business cycles and funding of UI

Throughout our paper we consider a UI system in a comparative static sense, i.e. the key elements – level and duration of benefits – are not varying over the business cycle. We also provide only a limited discussion of issues related to the funding of the UI system. The main reason is that there is hardly any UI incentive

directly related research on both issues. In this section we discuss both a cyclical UI system and the funding of UI in relation to potential incentives.

There are two ways business cycles affect unemployment. The first, which is a direct one, is related to an increase in layoffs and a reduction in hiring by firms in the case of a recession. The second, which is indirect, is related to a change in the composition of unemployed workers. For instance, during a recession more older workers and higher educated ones enter the unemployment pool. Labor market policies should adjust to the extent that the compositional change is large. Most of the existing empirical evidence, however, suggests that the compositional changes are rather limited.¹³

The occurrence of longer unemployment durations during recessions might still call for a UI structure that is sensitive to the business cycle. For instance, in the US, the maximum duration of UI benefits is extended from 26 to 39 weeks when the labor market in a particular state enters a recession and unemployment increases above a certain level. This system has been present for decades. Recently, there was a further extension of unemployment benefit duration related to the current crisis. Depending on the unemployment rate at the state level, under the heading of "Emergency Unemployment Compensation", benefits could be extended up to 53 weeks and under the heading of "Extended Benefits" another 20 weeks of benefits could be added, resulting in a total maximum of 99 weeks of benefit provision.¹⁴

Cyclical adjustment of maximum benefit durations will compensate the unemployed for a loss of income but also affects incentives for UI recipients. An extension in a depressed market might reinforce moral hazard problems particularly for low income workers. Furthermore, once a cyclical system is introduced workers might anticipate extensions of maximum benefit durations reducing their efforts to find a job. Finally, extensions might be more needed in systems in which social assistance is rather limited as is the case for the U.S. In the case of Sweden with an established

¹³ See for example Imbens and Lynch (2006), Abbring, Van den Berg and Van Ours (2001), Van den Berg and Van der Klaauw (2001), Verjo (2008) who find a small compositional effect. Rosholm (2001) finds instead that compositional variation is important in explaining unemployment duration and that the average quality of those becoming unemployed improves during booms.

¹⁴ As far as we know there are no empirical studies investigating the recent benefit extensions in the U.S. context.

safety net through social assistance we see little reason to introduce a cyclical UI system.

Finally, concerning the funding of the UI system, the Swedish combination of state funded UI benefits, which partially rely on voluntary contributions through membership fees of UI funds, might also indirectly affect incentives. In 2004, the amount of UI paid was covered for less than 10 % by membership fees, the rest was paid through taxes. Recently, the funding of the UI system has been changed: membership fees are increased substantially and a small degree of experience rating has been introduced (Forslund, 2009). As union fees in general included UI fund fees, union membership became much more expensive leading to a drop in union density. Unemployed workers who are not members of a UI fund, but meet the same work and job search requirements, are entitled to a fixed daily benefit, which is substantially lower than the maximum income-related benefit. Increasing UI membership fees will reduce UI membership and this reduction in membership may be very selective – i.e. may trigger adverse selection because at the margin employed workers with a low unemployment probability balancing expected benefits and costs will choose not to become a member of a UI fund. This can potentially lead to under-insurance for a significant part of the unemployed and reduce the number of unemployed workers eligible for UI.

6 Overall assessment

Steady state unemployment depends on inflow into and outflow from unemployment. The overall effect of the generosity of UI on unemployment depends on its relative effect on the two flows. UI provides unemployed workers with benefits in order to smooth consumption, but also creates disincentives for employed workers to retain their jobs and unemployed workers to find new jobs. The design of UI needs to consider this trade-off between insurance and incentives.

Benefit structure and eligibility conditions are the most important elements for the design of UI. The benefit structure determines the replacement rate and the duration of benefit receipt, which shape the incentives to search for a job and, therefore, the unemployment outflow. The eligibility conditions, which affect the unemployment inflow, specify the requirements in order to be eligible for UI. These include general conditions of being available for work and actively searching for a job, the qualifying period that is required to be employed in order to be eligible for benefits, the waiting period that is required before the benefits are available for the unemployed and the condition to be laid off.

Overall, the unemployment situation in Sweden is relatively good. The unemployment rate is below the EU average, and the incidence of long-term unemployment is among the lowest in Europe. There exist, however, some heterogeneity with older workers experiencing low unemployment rates but long unemployment spells.

The design of the Swedish UI system has integrated all the incentive mechanisms that are known to influence the outflow and inflow into unemployment. These include the declining profile of the benefits, which is unique among the EU countries, and the eligibility conditions such as the qualifying period and the waiting period.

One concern with the current situation is the declining membership rates in the UI funds. Over time this may lead to an increase in the membership fees, which can further reduce participation. This reduction in the UI membership may be very selective and trigger adverse selection by attracting only those with a relatively higher risk of becoming unemployed. This will affect the financial stability of the UI funds and might trigger a spiral of further increases in the premiums and declines in membership. This might lead to under-insurance for a significant part of the unemployed and reduce the number of unemployed workers eligible for UI.

Finally, there is room for improvement in combining more insurance with more incentives to work. This is the case for older workers where age-dependent benefits will increase the insurance component without harming incentives. In addition, reforming the qualifying period in a way that increases the incentives to search throughout the unemployment spell might reduce the incentives to wait until benefits are about to expire and avoid repetitive transitions between bad jobs and unemployment.

References

- Abbring, J.H., G.J. Van den Berg and J.C. Van Ours (2001) Business cycles and compositional variation in U.S. unemployment, *Journal of Business and Economic Statistics*, 19(4), 436–448.
- Acemoglou, D. and R. Shimer (1999) Efficient unemployment insurance, *Journal of Political Economy*, 107, 893–928.
- Addison, J.T. and M.L. Blackburn (2000) The effects of unemployment insurance on post-unemployment earnings, *Labour Economics*, 7, 21–53.
- Addison, J.T. and P. Portugal (2004) How Does the Unemployment Insurance System Shape the Time Profile of Jobless Duration? *Economics Letters*, 85, 299–234.
- Anderson, P.M. and B.D. Meyer (1997) Unemployment insurance take-up rates and the after-tax value of benefits, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 913–937.
- Atkinson, A.B. and J. Micklewright (1991) Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review, *Journal of Economic Literature*, 29, 1679–1727.
- Belzil, C. (2001) Unemployment insurance and subsequent job duration: job matching versus unobserved heterogeneity, *Journal of Applied Econometrics*, 16, 619–636.
- Black, D.A., J.A. Smith, M.C. Berger and B.J. Noel (2003) Is the threat of re-employment services more effective than the services themselves? Evidence from random assignment in the UI system, *American Economic Review*, 93, 1313–1327.
- Blau, D.M. and P.K. Robins (1986) Job search, wage offers, and unemployment insurance, *Journal of Public Economics*, 29, 173–197.

- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir and J. Van Reenen (2004) Evaluating the employment impact of a mandatory job search program, *Journal of the European Economic Association*, 2, 569–606.
- Boeri, T. and J.C. van Ours (2008) *Economics of imperfect labor markets*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Burgess, P.L. and J.L. Kingston (1976) The impact of unemployment insurance benefits on reemployment success, *Industrial and Labor Relations Review*, 30, 25–31.
- Burdett, K. (1979) Unemployment insurance payments as a search subsidy: A theoretical analysis, *Economic Inquiry*, 42, 333–343.
- Cahuc, P. and Lehmann, E. (2000) Should unemployment benefits decrease with the unemployment spell? *Journal of Public Economics* 77, 135–153.
- Caliendo M., K. Tatsiramos and A. Uhlendorff (2009) Benefits duration, unemployment duration and job match quality: A regression discontinuity approach, *IZA Discussion Paper* No. 4670.
- Card, D., R. Chetty and A. Weber (2007) The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job?, *American Economic Review*, 97, 113–118.
- Card, D. and P. B. Levine (2000) Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefit Program, *Journal of Public Economics*, 78, 107–138.
- Carling, K., Holmlund and A. Vejsiu (2001) Do benefit cuts boost job findings? Swedish evidence from the 1990s, *Economic Journal*, 111, 766–790.
- Carling, K., P-A. Edin, A. Harkman and B. Holmlund (1996) Unemployment duration, unemployment benefits, and labor market programs in Sweden, *Journal of Public Economics*, 59, 313–334.
- Centeno, M. (2004) The match quality gains from unemployment insurance, *Journal of Human Resources*, 34, 839–863.
- Centeno, M., and A. Novo (2009) Unemployment insurance generosity and post- unemployment wages: Quantile treatment effects, mimeo.

- Chetty, R. (2008) Moral Hazard vs. Liquidity and Optimal Unemployment Insurance, *Journal of Political Economy*, 116, 173–234.
- Christofides, L.M. and C.J. McKenna (1995) Unemployment insurance and moral hazard in employment, *Economics Letters*, 49, 205–210.
- Christofides, L.M. and C.J. McKenna (1996) Unemployment insurance and job duration in Canada, *Journal of Labor Economics*, 14, 286–312.
- Classen, K. (1977) The effect of unemployment insurance on the duration of unemployment and subsequent earnings, *Industrial and Labor Relations Review*, 30, 438–444.
- Dolton, P. and D. O'Neill (1996) Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence, *Economic Journal*, 106, 387–400.
- Dolton, P. and D. O'Neill (2002) The long-run effects of unemployment monitoring and work-search programs: experimental evidence from the United Kingdom, *Journal of Labor Economics*, 20, 381–403.
- Ehrenberg, R. and R.L. Oaxaca (1976) Unemployment insurance, duration of unemployment, and subsequent wage gain, *American Economic Review*, 66, 754–766.
- Fallick, B. C. (1991) Unemployment insurance and the rate of re-employment of displaced workers, *Review of Economics and Statistics*, 2, 228–235.
- Forslund, A. (2009) Labor supply incentives, income support systems and taxes in Sweden, IFAU Discussion paper.
- Forslund, A. och Vikström, J. (2010), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, Supplement to the Long-term Survey of the Swedish Economy 2011, Stockholm.
- Fredriksson, P. and B. Holmlund (2006a) Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research, *Journal of Economic Surveys*, 20, 357–386.
- Fredriksson, P. and B. Holmlund (2006b) Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare? *International Tax and Public Finance*, 13, 565–585.

- Gautier, P. and B. van der Klaauw (2010), *Effective Policy Interventions to Reduce Moral Hazard in the Labor Market*, Supplement to the Long-term Survey of the Swedish Economy 2011, Stockholm.
- Graversen, B.K., and J.C. van Ours (2008) How to help unemployed find jobs quickly; experimental evidence from a mandatory activation program, *Journal of Public Economics*, 92, 2020–2035.
- Hairault, J., F. Langot, S. Ménard, T. Sopraseuth (2010) Distance to retirement and older workers' employment: the case for delaying the retirement age, *Journal of the European Economic Association*, 8, 1034–1076.
- Ham, J.C., and S.A. Rea (1987) Unemployment insurance and male unemployment in Canada, *Journal of Labor Economics*, 5(3), 325–353.
- Hoelen, A. (1977) Effects of unemployment insurance entitlement on duration and job search outcome, *Industrial and Labor Relations Review*, 30, 45–50.
- Holmlund, B. (1998) Unemployment insurance in theory and practice, *Scandinavian Journal of Economics*, 100, 113–141.
- Hopenhayn, H. and J.B. Nicolini (1997) Optimal unemployment insurance, *Journal of Political Economy*, 105(2), 412–438
- Hopenhayn, H. and J.B. Nicolini (2009) Optimal unemployment insurance and employment history, *Review of Economic Studies*, 76, 1049–1070
- Hunt, J. (1995) The Effect of unemployment compensation on unemployment duration in Germany, *Journal of Labor Economics*, 13, 88–120.
- Imbens, G. and L. Lynch (2006) Re-employment probabilities over the business cycle, *Portuguese Economic Journal* 5(2), 111–134.
- Green, D.A. and W.C. Riddell (1997) Qualifying for unemployment insurance: an empirical analysis, *Economic Journal*, 107, 67–84.
- Green, D.A. and T.C. Sargent (1998) Unemployment insurance and job durations: seasonal and non-seasonal jobs, *Canadian Journal of Economics*, 31, 247–278.

- Katz, L. F. and B. D. Meyer (1990) The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment, *Journal of Public Economics*, 41, 45–72.
- Klepinger, D.H., T.R. Johnson, and J.M. Joesch (2002) Effects of unemployment insurance work-search requirements: the Maryland experiment, *Industrial and Labor Relations Review*, 56, 3–22.
- Kreiner, C.T., and T. Tranæs (2005) Optimal workfare with voluntary and involuntary unemployment, *Scandinavian Journal of Economics*, 107, 459–474.
- Lalive, R. (2008) How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach, *Journal of Econometrics*, 142, 785–806.
- Lalive, R. and J. Zweimüller (2004) Benefit entitlement and the labor market: evidence from a large-scale policy change, in: Agell, J., M.Keene, and A.Weichenrieder (eds.), *Labor Market Institutions and Public Policy*, MIT Press.
- Lalive R., J.C. Van Ours, J. Zweimüller (2006) How changes in financial incentives affect the duration of unemployment, *Review of Economic Studies*, 73, 1009–1038.
- Lalive, R., J.C. van Ours and J. Zweimüller (2011) Equilibrium unemployment and the duration of unemployment benefits, *Journal of Population Economics*, forthcoming.
- Lundberg, U. and K. Åmark (2001) Social rights and social security: the Swedish welfare state, 1900–2000, *Scandinavian Journal of History*, 26, 157–176.
- Marimon, R. and F. Zilibotti (1999) Unemployment vs. mismatch of talents: reconsidering unemployment benefits, *Economic Journal*, 109, 266–291.
- Meyer, B. D. (1990) Unemployment insurance and unemployment spells, *Econometrica*, 58, 757–782.
- Mortensen, D.T. (1977) Unemployment insurance and job search decisions, *Industrial and Labor Relations Review*, 30, 505–517.
- Mortensen D.T. and C.A. Pissarides (1999) New developments in models of search in the labor market, in Ashenfelter, O and D Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam: North-Holland.

- Nickell, S. J. (1979) The effect of unemployment and related benefits on the duration of unemployment, *Economic Journal*, 353, 34–49.
- Pavoni N. (2007) On optimal unemployment compensation, *Journal of Monetary Economics*, 54(6), 1612–1630.
- Pavoni N. and G.L. Violante (2007) Optimal welfare-to-work programs, *Review of Economic Studies*, 74, 283–318.
- Pedersen, P. and N. Westergård Nielsen (1993) Unemployment: a review of the evidence from panel data, *OECD Economic Studies*, 20, 65–114.
- Pellizzari, M. (2006) Unemployment duration and the interactions between unemployment insurance and social assistance, *Labour Economics*, 13, 773–798.
- Roed, K. and T. Zhang (2003) Does unemployment compensation affect unemployment duration?, *Economic Journal*, 113, 190–206.
- Rosholm, M. (2008) Experimental evidence on the nature of the Danish employment miracle, *IZA Discussion Paper* no. 3620.
- Sianesi, B. (2004) An evaluation of the Swedish system of active labor market programs in the 1990s, *Review of Economics and Statistics*, 86(1), 133–155.
- Shavell, S. and L. Weiss (1979) The optimal payment on unemployment insurance benefits over time, *Journal of Political Economy*, 87, 1347–1362.
- Shimer R. and I. Werning (2008) Liquidity and insurance for the unemployed, *American Economic Review*, 98(5), 1922–1942.
- Tatsiramos, K. (2009) Unemployment insurance in Europe: Unemployment duration and subsequent employment stability, *Journal of the European Economic Association*, 7(6), 1225–1260.
- Tatsiramos, K. (2010) Job Displacement and the transition to re-employment and early retirement for non-employed older workers, *European Economic Review*, forthcoming.
- Van den Berg, G. J. (1990) Nonstationarity in job search theory, *Review of Economic Studies*, 57, 255–277.
- Van den Berg, G. J. and B. Van der Klaauw (2001) Combining micro and macro unemployment duration data, *Journal of Econometrics*, 102, 271–309.

- Van Ours, J.C. and M. Vodopivec (2006) How shortening the potential duration of unemployment benefits entitlement affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment, *Journal of Labor Economics*, 24, 351–378.
- Van Ours, J.C., and M. Vodopivec (2008) Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality?, *Journal of Public Economics*, 92, 684–695.
- Verho, J. (2008) Determinants of unemployment duration over the business cycle in Finland, Helsinki Center of Economic Research, Discussion Paper No. 226.
- Wang, C. and S. Williamson (1996) Unemployment insurance with moral hazard in a dynamic economy, *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, 44, 1–41.
- Winter-Ebmer, R. (1998) Potential unemployment benefit duration and spell length: Lessons from a quasi-experiment in Austria, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60, 33–45.
- Winter-Ebmer, R. (2003) Benefit duration and unemployment entry: quasi-experimental evidence for Austria, *European Economic Review*, 47, 259–273.

Appendix A: Characteristics of the Swedish UI system

	Age 25+	Age <25
A1. Entitlement		
<i>General conditions</i>	Fit for work Available for att least 3h/day or 17h/week Actively looking for a job	
<i>Employment conditions in the last year*</i>	Registered at the Public Employment Service Worked for at least 6m (80h/m) or for 480h (50h/m)	
<i>Exceptions</i>	continuously in 6m 2m replaced with parental leave or military service	
<i>Contribution</i>	* Extension of time period (last year) if sick or children <3yrs Member of UI society for 12m	
A2. Structure		
<i>Benefit Amount – Percent of Average Earnings in the Preceeding 12 months</i>		
80%	First 200 days	First 100 days
70%	Following 100 days	Following 100 days
65%	After 300 days	After 200 days
<i>Maximum</i>	680SEK/day	
<i>Minimum</i>	320SEK/day and full time job	
<i>Benefit Duration</i>	300 days (60 weeks) Additional 150 days if children <18	
<i>Waiting period</i>	7 days	
<i>Exceptions</i>	If Age <25 caring for child: Amount as for Age +25	
A3. Eligibility		
<i>Activation – Work and Development Guarantee</i>		
	Offered after 300 days Mandatory if receiving benefits	After 15 months in Youth Guarantee Program

	Age 25	Age <25
B. Unemployment Assistance		
B1. Entitlement		
<i>General conditions</i>	Fit for work Available for at least 3h/day or 17h/week Actively looking for job Registered at the Public Employment Service	
<i>Employment conditions in last year*</i>	Worked for at least 6m(80h/m) or for 480h(50h/m) continuously in 6m	
<i>Exceptions</i>	2m replaced with parental leave or military service *Extension of time period (last year) if sick or children <3yrs	
<i>Contribution</i>	None	
B2. Structure		
<i>Benefit Amount</i>	320 SEK/day for full time job	
<i>Benefit Duration</i>	300 days	
<i>Waiting Period</i>	7 days	
<i>Exceptions</i>	Not paid to workers below age 20	
B3. Eligibility		
<i>Activation</i>	For those below 25: option for municipalities For older workers: if beneficial	
C. Youth Guarantee Program		
<i>General Conditions</i>	Age <25 After 100 days in unemployment	
<i>Benefit Amount</i>		
A. see A2 if qualify for UI		
B. See B2 if qualify for UA		
C. If not qualify for UI and UA benefits depend on educational qualifications		
1. With Upper Sec. Ed. or aged 20	134 SEK/day	
2. Incomplete Upper Sec. Ed. and aged <20	48 SEK/day	

Table A.1 Unemployment rates and employment rates by age and gender; 2009

	Men		Women	
	Unemployment rate (%)	Employment rate (%)	Unemployment rate (%)	Employment rate (%)
15–24	26.3	37.3	23.7	38.8
25–34	8.5	84.3	7.7	77.7
35–44	5.2	89.6	5.5	84.5
45–54	5.7	86.4	4.8	83.2
55–64	5.8	73.3	4.6	66.8

Employment rate = employment as a share of the population;

Unemployment rate = unemployment as a share of the labor force (= employment + unemployment)

Source: Statistics Sweden

Table A.2 Unemployment duration by age and gender; 2008 (%)

	Men				Women			
	< 6 months	6–12 months	>12 months	Total	< 6 months	6–12 months	>12 months	Total
15–24	89	7	4	100	89	7	7	100
25–54	65	18	17	100	70	16	14	100
55–64	53	16	32	100	56	19	25	100

Source: OECD Labor Force Statistics

Table A.3 Cross-country differences in unemployment rates and employment rates of prime age men and women; enemployment benefits net replacement rates by earnings an family tayp

	Men		Women		Net replacement rates					
	UR (%)	ER (%)	UR (%)	ER (%)	67% A	AW B	150% A	AW B	Diff A	(%) B
Sweden	6.4	86.9	6.0	81.9	82	72	46	38	-44	-47
Austria	4.4	88.5	4.0	79.5	71	55	51	42	-28	-24
Belgium	6.7	85.7	6.9	73.8	71	78	44	43	-38	-45
Denmark	5.7	90.8	4.7	82.9	88	83	59	47	-33	-43
Finland	7.1	87.2	6.1	80.4	83	65	57	44	-31	-32
France	7.2	90.8	8.2	76.8	81	70	67	69	-17	-1
Germany	7.6	87.6	6.9	75.4	78	59	66	57	-15	-3
Greece	6.4	88.4	12.4	62.2	71	54	36	27	-49	-50
Ireland	14.0	78.0	6.7	67.1	74	42	46	23	-38	-45
Italy	5.9	84.7	8.5	59.1	73	73	54	44	-26	-40
Netherlands	3.0	90.7	3.3	79.6	78	73	60	56	-23	-23
Portugal	8.5	84.5	10.1	74.9	77	78	78	84	1	8
Spain	16.2	77.3	16.9	63.8	75	77	53	42	-29	-45
Sweden	6.4	86.9	6.0	81.9	82	72	46	38	-44	-47
United Kindom	6.8	86.4	5.2	74.4	79	54	50	26	-37	-52
Average	7.6	86.3	7.6	73.7	77	67	55	46	-29	-32

Note: UR = Unemployment rates, ER = employment rates, prime age = 25–54 years; 2009. Net replacement rates initial phase of unemployment but following any waiting period; 2008. A = One-earner married couple with 2 children; B = Singel person no children, AW = Average wage of adult, full-time worker (OECD definition).

Source: OECD Statistics.

Appendix B: Characteristics of European UI systems

Bilaga 10 till LU2011

Deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige*

Susanne Ek

Bertil Holmlund

* Rapporten har skrivits på uppdrag av Långtidsutredningen vid Finansdepartementet. Vi är tacksamma för värdefulla synpunkter från Per Krusell och Oskar Nordström Skans.

Innehåll

1	Inledning.....	133
2	Arbetslöshet och undersysselsättning	137
2.1	Att mäta arbetslöshet och undersysselsättning	137
2.2	Undersysselsättning och deltidsarbetslöshet i Sverige	141
3	Försäkrad och oförsäkrad arbetslöshet	157
3.1	Arbetslöshetsförsäkringens regelverk	157
3.2	Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad	159
4	Hur bör arbetslöshetsförsäringen utformas för deltidsarbetslösa?.....	163
4.1	Den ekonomiska modellen.....	163
4.2	Optimal försäkring	167
4.3	Frivilligt deltidsarbete.....	171
5	Andra aspekter på deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring	177
5.1	Arbetsgivarfinansierad a-kassa?	177
5.2	A-kassa för korttidsvecka?	179
6	Slutord.....	181
	Referenser	183

Part-time unemployment and unemployment insurance in Sweden	185
--	-----

1 Inledning

Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) var drygt 300 000 personer i Sverige undersysselsatta under det fjärde kvartalet 2009, dvs. de arbetade färre timmar än vad de önskade. Det motsvarar drygt 6 procent av arbetskraften, vilket kan jämföras med en arbetslöshet på drygt 8 procent. Den totala undersysselsättningen motsvarade drygt 100 000 heltidsarbeten med 40 timmars arbetsvecka. Cirka tre fjärdedelar av de undersysselsatta – närmare 5 procent av arbetskraften – arbetade deltid (mindre än 35 timmar per vecka) och skulle därför kunna betecknas som deltidsarbetslösa. Deltidsarbetslöshet är inget unikt svenskt fenomen utan är av ungefär samma storleksordning i många andra länder. I slutet av 2009 var deltidsarbetslösheten i OECD-området ca 5 procent i genomsnitt, alltså ungefär lika hög som deltidsarbetslösheten i Sverige.

Frågor om deltidsarbetets orsaker och effekter har diskuterats i såväl forskningslitteraturen som i olika statliga utredningar. En fråga gäller om deltidsarbete fungerar som en språngbräda till heltidsarbete eller om det snarast utgör en återvändsgränd som håller kvar i synnerhet kvinnor i jobb med låga inkomster; se t.ex. Tam (1997) och O'Reilly och Fagan (1998). En annan fråga gäller hur man ska mäta och förklara den "lönenackdel" som deltidsarbete tycks medföra; deltidsarbete verkar medföra lägre inkomster inte endast genom de kortare arbetstiderna utan också genom lägre timlöner. Andra frågor som diskuterats gäller hur regleringar och ekonomiska incitament kan utformas för att minimera det ofrivilliga deltidsarbetet; se t.ex. SOU 1997:27 och SOU 2005:105.

Det finns ett antal empiriska studier som belyser hur arbetslöshetsersättning till deltidsarbetslösa påverkar övergång till heltidsarbete. Ett exempel är Kyrrä (2007) som använder data från Finland; en annan studie är Kyrrä m.fl. (2010) som baseras på data från Danmark. Månsson m.fl. (2008) är en svensk studie med samma

frågeställning. Resultaten varierar mellan studierna. Kyrrä (2007) finner att deltid ersättning ökar chanserna att få heltidsarbete medan Månsson m.fl. (2008) finner motsatsen. En svårighet i dessa studier är att skilja kausala effekter från selektionseffekter; deltidsarbetslösa med ersättning kan skilja sig från gruppen utan ersättning på ett sätt som forskarna inte fullt ut kan beakta.

I denna rapport beskriver och analyserar vi deltidarbetslösheten med särskilt fokus på arbetslöshetsersättningens roll. I Sverige liksom i många andra länder kan deltidarbetslösa få ersättning för en del av det inkomstbortfall som följer av undersysselsättningen. Deltidsarbete kan vara en språngbräda till heltidsarbete vilket innebär att arbetslöshetsersättning vid deltidarbetslöshet kan påskynda övergång till deltidarbete bland de arbetslösa. Generös ersättning vid deltidarbetslöshet innebär samtidigt försvagade incitament att söka efter heltidsarbete.

Rapporten inleds med ett avsnitt där vi översiktligt beskriver deltidarbetslöshetens omfattning och utveckling. Vi presenterar bland annat nya data från SCB:s arbetskraftsundersökningar som visar flöden mellan arbetslöshet, deltidarbete och heltidsarbete. Av dessa data framgår att deltidarbete ofta fungerar som ett steg på vägen mot heltidsarbete. Under senare år har i genomsnitt ca 15–20 procent av de deltidarbetslösa övergått till heltidsarbete efter ett kvartal.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen brukar beskrivas som relativt generös vid internationella jämförelser. Under senare år har bilden delvis ändrats av två orsaker. För det första har ersättnings-systemet reformerats i riktning mot lägre ersättningskvoter, kortare ersättningstider och strängare kvalifikationsregler (inklusive längre karenperiod). För det andra har de statliga subventionerna till a-kassorna reducerats, något som lett till högre medlemsavgifter och sjunkande anslutning till a-kassorna. Endast ca en tredjedel av de arbetslösa i arbetskraftsundersökningarna uppger att de har tillgång till arbetslöshetsersättning. Bland arbetslösa som är anmälda vid arbetsförmedlingarna hade färre än hälften arbetslöshetsersättning år 2009. Bland deltidarbetslösa är arbetslöshetsersättning än mer ovanlig. Bland deltidarbetslösa personer som också är aktivt arbetssökande har andelen med tillgång till arbetslöshetsersättning minskat från närmare 50 procent till drygt 20 procent under perioden 2005–2009.

Senare års forskning om arbetslöshet och arbetslöshetsersättning har berört frågor om vilka effekter som ersättningens utform-

ning har i olika avseenden. Den har också handlat om normativa frågor om hur försäkringen bör utformas så att den uppfyller explicita välfärds-kriterier. Frågor som studerats gäller t.ex. ersättnings-tider och ersättningsprofiler över arbetslöshetsperioden, samspelet med aktiv arbetsmarknadspolitik, och i vilken mån som kontroll och sanktioner är effektiva och ändamålsenliga; se Fredriksson och Holmlund (2006) för en översikt. Litteraturen har fokuserat på två tillstånd på arbetsmarknaden, arbetslöshet och sysselsättning. Deltidsarbetslöshet har studerats i mycket begränsad utsträckning i denna teoretiska litteratur.

Vi använder liknande metoder för att studera hur arbetslöshetsförsäkringen bör utformas när det förekommer deltidsarbetslöshet. Frågan analyseras med hjälp av en teoretisk ekonomisk modell som anpassats till hur den svenska arbetsmarknaden fungerar. Modellen utnyttjas för att studera hur förändringar i ersättningssystemets utformning påverkar arbetslöshet och deltidsarbetslöshet. Vi använder också modellen för att undersöka hur ett samhällsekonomiskt optimalt system för arbetslöshetsersättningen bör utformas.

Modellen är en kvantitativ sök- och matchningsmodell där personer i arbetskraften tillhör ett av tre tillstånd, nämligen arbetslöshet, deltidsarbetslöshet eller sysselsättning (på heltid). I modellen söker arbetslösa personer efter arbete mer eller mindre aktivt och chansen att få arbete beror på hur aktivt man söker. Så länge deltidsarbete är ett bättre alternativ än (heltids)arbetslöshet kommer en arbetslös person att acceptera erbjudanden om deltidsarbete och fortsätta sökandet efter heltidsarbete parallellt med deltidsarbetet. Sökaktiviteten bland arbetslösa och deltidsarbetslösa kommer att vara beroende av hur arbetslöshetsersättningen är utformad. Exempelvis leder en mer generös ersättning till deltidsarbetslösa till att de söker mindre aktivt efter heltidsarbete. Samtidigt ökar incitamenten bland de arbetslösa att söka efter arbete när ersättningen vid deltidsarbete ökar.

Modellen "kalibreras" till svenska data, dvs. vi väljer parameter-värden som ter sig rimliga mot bakgrund av kända förhållanden på svensk arbetsmarknad. Vi utnyttjar modellen för att studera alternativa utformningar av arbetslöshetsförsäkringen. Två övergripande slutsatser följer av analysen. För det första finns det välfärdsvinster av att tidsbegränsa ersättningen. Konkret uttryckt bör arbetslöshetsersättningen vara högre än det "aktivitetsstöd" som blir aktuellt efter viss tid med a-kassa. Tidsbegränsningar är motiverade både

när det gäller ersättning till arbetslösa och ersättning till deltid-arbetslösa eftersom de skapar incitament för mer aktivt arbets-sökande. För det andra finns det argument för en relativt generös ersättning till deltidarbetslösa för att göra det mer attraktivt för arbetslösa personer att ta deltidarbete. Detta gäller även om vi tar i beaktande att de flesta som arbetar deltid gör det frivilligt, dvs. de är nöjda med sina kortare arbetstider.

I ett avsnitt som följer därefter diskuterar vi kortfattat två andra aspekter av politik mot deltidarbetslöshet. Bör "arbetsgivar-inträde" införas så att arbetsgivare som anställer deltidarbetslösa åläggs att medfinansiera arbetslöshetsersättningen? Finns det argument för att tillåta användning av arbetslöshetsersättning i samband med arbetsdelning (korttidsvecka) i lågkonjunkturer? I ett sjätte och sista avsnitt sammanfattar vi huvudslutsatserna.

2 Arbetslöshet och undersysselsättning

2.1 Att mäta arbetslöshet och undersysselsättning¹

Att mäta arbetslöshet och undersysselsättning aktualiserar en rad frågor. Hur ska vi se på fallet där flera aktiviteter förekommer under en mätvecka, t.ex. arbete och arbetssökande? Vad betyder det att söka efter arbete? Räcker det att läsa tidningsannonser eller krävs det också att man gjort något mer aktivt, t.ex. besökt Arbetsförmedlingen eller kontaktat en arbetsgivare? Inom vilken tidsrymd ska aktiviteten ha ägt rum för att man ska räknas som arbetslös under en viss vecka? Hur ska man se på fallet där en person har utlovats anställning inom en månad men ännu inte har tillträtt arbetet? Och hur är det om man söker efter arbete men inte kan ta arbete förrän om tre veckor? Eller fallet där man önskar arbete, kan ta arbete men inte har sökt därför att utsikterna att få arbete bedöms som små? Och hur ska vi se på studenter som fortsätter att studera därför att de inte får arbete?

Ett antal konventioner på arbetsmarknadsstatistikens område har utarbetats inom ramen för ILO, OECD och EU:s statistikorgan Eurostat. De viktigaste konventionerna har formulerats i form av uttalanden (resolutions) från ILO, bl.a. från 1982 rörande arbetslöshet och från 1998 om undersysselsättning.² Dessa uttalanden är uttryck för den samsyn som kunnat etableras mellan olika stater när det gäller arbetskraftsundersökningarnas centrala innehåll. De har varit utgångspunkten för de nationella arbetskraftsundersökningarna liksom för OECD:s och Eurostats samordningsprojekt. ILO:s uttalanden är i vissa avseenden relativt vaga, delvis avsiktligt för att lämna utrymme för nationella variationer och kanske delvis som ett uttryck för att det är fråga om en kom-

¹ Avsnittet bygger delvis på Holmlund (2006).

² Se Hussmanns m.fl. (1990) och Hussmans (2007).

promissprodukt. De lämnar ganska stort utrymme för olika praktiska tillämpningar.

Arbetslöshet

Enligt ILO-resolutionen från 1982 består arbetskraften av sysselsatta och arbetslösa personer. Till de sysselsatta räknas personer som har arbete (minst en timme) under referensveckan som löntagare eller egenföretagare, inklusive sådana som är tillfälligt frånvarande under en viss mätvecka. En person är att betrakta som arbetslös om vederbörande under en viss period (i) saknar arbete, (ii) står till arbetsmarknadens förfogande (är tillgänglig för arbete) samt (iii) söker arbete. Arbetslösheten anges normalt som andel av arbetskraften, dvs.

$$u = U / (U + E)$$

där u är arbetslöshetsgraden (arbetslösheten som andel av arbetskraften), U antalet arbetslösa och E antalet sysselsatta.

När det gäller kriteriet tillgänglighet för arbete anges tämligen vaga rekommendationer som i praktiken ger utrymme för mycket varierande tolkningar.³ Beträffande kravet på arbetssökande ges flera exempel på aktiviteter. Specifika ansträngningar för att skaffa arbete ska ha vidtagits, t.ex. genom registrering vid arbetsförmedling, kontakt med arbetsgivare, svar på annonser med mera. Det är uppenbart att även dessa rekommendationer måste preciseras ytterligare för att kunna implementeras i praktiken. En viktig fråga är t.ex. längden på den relevanta tidsperiod under vilken det aktiva arbetssökandet ska ha ägt rum.

Undantag från krav på aktivt arbetssökande finns. Det gäller personer som saknar arbete, som står till arbetsmarknadens förfogande och som ska tillträda ett arbete i en (nära) framtid; sådana personer ska räknas som arbetslösa enligt ILO (som dock inte preciserar hur nära i tiden som anställningstidpunkten ska vara). Studenter och andra som är verksamma i "icke-ekonomiska" (non-economic) aktiviteter ska räknas som arbetslösa förutsatt att de

³ "In the application of the criterion current availability for work ... appropriate tests should be developed to suit national circumstances. Such tests may be based on notions such as present desire for work and previous work experience, willingness to take up work for wage or salary on locally prevailing terms, or readiness to undertake self-employment activity given the necessary resources and facilities." (ILO 1982, s. 4)

uppfyller kraven på aktivt jobbsökande och tillgänglighet för arbete.⁴

ILO-resolutionerna lämnar alltså utrymme för nationella variationer. När det gäller tidsrymden för aktivt arbetssökande fanns i början av 1980-talet stora internationella variationer, mellan 1 vecka och 60 dagar. Det är klart att den uppmätta arbetslösheten blir lägre om vi kräver aktivt arbetssökande under den senaste veckan jämfört med de senaste 60 dagarna. Genom OECD-initiativ i början av 1980-talet har det här skett en harmonisering så att fyra veckor har blivit den vanliga tidsrymden. För att räknas som arbetslös ska man alltså ha sökt arbete under de senaste fyra veckorna; det gäller i Sverige liksom i de flesta andra länder som har arbetskraftsundersökningar.

Krav på aktivt arbetssökande har tolkats på olika sätt i USA respektive av Eurostat (Sorrentino 2000). I USA räcker det inte med att enbart läsa platsannonser för att räknas som arbetslös; i Europa räknas enbart läsande av platsannonser som kriterium på aktivt arbetssökande och sådana personer räknas alltså som arbetslösa (förutsatt att de också står till arbetsmarknadens förfogande). Svenska AKU anpassades år 2005 till Eurostats kriterier.

När det gäller behandlingen av studerande som söker arbete och kan ta arbete är ILO-vägledningen klar: sådana personer ska räknas som arbetslösa. De flesta länder följer också denna konvention, sedan 2007 även Sverige. I Sverige räknades tidigare heltidsstuderande som söker arbete till kategorin utanför arbetskraften.

Från och med april 2005 tillämpas en ny EU-harmoniserad AKU i Sverige. Den innebär flera viktiga förändringar som sammantagna bidrar till högre uppmätt arbetslöshet än i tidigare undersökningar.⁵ I denna nya AKU räcker det till skillnad mot tidigare med att enbart studera platsannonser för att man ska ha uppfyllt sökkriteriet och därmed räknas som arbetslös. En annan förändring gäller hur personer som avvaktar arbete utan att söka ska räknas. I gamla AKU räknades personer som avvaktade nytt arbete inom en månad som arbetslösa; i nya AKU räknas personer som avvaktar

⁴ En del personer vill ha arbete men har inte sökt tillräckligt aktivt för att uppfylla arbetslöshetskriteriet, t.ex. därför att de bedömt det som utsiktslöst att få arbete. Personer utanför arbetskraften som uppger att de vill och kan ta arbete brukar i Sverige kallas för latent arbetssökande.

⁵ AKU har alltså reviderats två gånger under de senaste åren. Revideringen 2007 avser enbart studerandekategoriens arbetskraftsstatus och det är enkelt att anpassa gamla tidsserier till denna nya definition eftersom det sedan länge finns uppgifter i AKU om studerande som söker arbete. EU-anpassningen 2005 gäller flera olika detaljer i arbetslöshetsdefinitionen som inte lika lätt kan tillämpas på äldre tidsserier.

nytt arbete med början inom tre månader som arbetslösa. Båda dessa förändringar innebär att nya AKU ger högre arbetslöshet än den gamla. SCB har försökt skapa konsistenta tidsserier från och med 1987 som baseras på de nya definitionerna. Jämförelser av nya (länkade) AKU-serier och gamla AKU-serier visar att nya AKU innebär väsentligt högre arbetslöshetstal.⁶

Deltidsarbetslöshet

Begreppet undersysselsättning har använts under lång tid men först 1998 formulerade ILO riktlinjer för lämpliga kriterier. Tre kriterier ska samtidigt vara uppfyllda för att en sysselsatt person ska betecknas som undersysselsatt under en mätvecka: (i) personen vill arbeta fler timmar per vecka än vad han eller hon för närvarande har möjlighet till, (ii) vara tillgänglig för ytterligare arbete (dvs. ska kunna arbeta mer), samt (iii) ha en aktuell arbetstid som understiger en specificerad gräns (t.ex. 35 eller 40 timmar). Det ligger nära till hands att använda beteckningen deltidsarbetslös för en person som uppfyller dessa tre kriterier, dvs. sätta likhetstecken mellan undersysselsättning enligt denna ILO-definition och deltidsarbetslöshet. Det är också vad vi gör.

I svenska AKU ställs en rad frågor till de sysselsatta om faktiska och önskade arbetstider liksom om sökbeteende. Personer som uppger att de både önskar och kan öka sin arbetstid (inom två veckor) brukar av SCB betecknas som undersysselsatta. Till den gruppen hör också heltidsarbetande som önskar arbeta mer än de faktiskt gör, dvs. en grupp som enligt ILO-kriterierna knappast skulle klassas som undersysselsatt. SCB följer alltså inte ILO:s tredje kriterium på en fastställd gräns för den aktuella arbetstiden.

Med utgångspunkt från SCB:s statistik kan det vara lämpligt att skilja mellan tre begrepp, nämligen undersysselsatta, deltidsarbetslösa samt arbetssökande deltidsarbetslösa. Som *undersysselsatta* räknar vi alla som vill arbeta mer och som också är tillgängliga för ytterligare arbete.⁷ Som *deltidsarbetslösa* räknar vi personer som är undersysselsatta (enligt SCB-definitionen) och som samtidigt är deltidsarbetande (veckoarbetstid under 35 timmar). Det är alltså fråga om deltidsarbetande personer som både vill och kan arbeta

⁶ För perioden 1987m01–2005m03 är arbetslösheten enligt gamla AKU 5,0 procent medan den enligt nya AKU uppgår till 6,8 procent.

⁷ Undersysselsatta är personer som är sysselsatta men som arbetar mindre än de skulle vilja och som hade kunnat arbeta mer under mätveckan eller inom 14 dagar från mätveckans slut.

mer. En snävare definition av deltidsarbetslöshet innebär krav på arbetssökande i analogi med definitionen på arbetslöshet, dvs. krav på sökaktivitet under de senaste fyra veckorna. Vi kommer att beteckna denna grupp som *arbetssökande deltidsarbetslösa*.

Vi kan således urskilja flera grupper av deltidsarbetande som är mer eller mindre angelägna om att öka sin arbetstid. En första grupp består av personer som är nöjda med sina arbetstider (eller kanske till och med vill dra ned arbetstiderna ytterligare); en andra grupp är de deltidsarbetslösa som både vill och kan arbeta mer; en tredje grupp är de arbetssökande deltidsarbetslösa som vill och kan arbeta mer och som dessutom aktivt söker efter arbete.

2.2 Undersysselsättning och deltidsarbetslöshet i Sverige

Vi presenterar i det följande data från AKU som belyser undersysselsättningens och deltidsarbetslöshetens omfattning och struktur. Med deltidsarbetslöshet avses alltså deltidsarbetande undersysselsatta. Deltidsarbetslösheten utgör huvuddelen av den totala undersysselsättningen. Under perioden 2005–2009 uppgick deltidsarbetslösheten till ca 75 procent av den totala undersysselsättningen. Redovisningen baseras dels på publicerad AKU-statistik, dels på specialuttag från AKU. Den publicerade AKU-statistiken avser oftast hela gruppen undersysselsatta och inte endast den grupp som vi betecknar som deltidsarbetslösa.⁸

Deltidsarbetets totala omfattning är naturligtvis betydligt större än deltidsarbetslösheten. Under perioden 2005–2009 var i genomsnitt cirka 1 miljon personer deltidsarbetande, dvs. de hade en överenskommen arbetstid kortare 35 timmar per vecka; det ska jämföras med en genomsnittlig deltidsarbetslöshet på drygt 200 000 personer. Antalet deltidsarbetslösa utgör alltså cirka 20 procent av det totala antalet deltidsarbetande.

Figur 1 ger en bild av hur den totala undersysselsättningen har utvecklats som andel av arbetskraften sedan 1987.⁹ Under perioden 1987–2009 har undersysselsättningen varierat mellan 6 och 12 pro-

⁸ Uppgifter om den totala undersysselsättningen finns bland annat i SCB (2005) och i Statistiska meddelanden AM 11, SM 1001. Vi har gjort specialuttag från AKU för att kunna särskilja de deltidsarbetslösa.

⁹ Serierna är inte helt jämförbara över tid på grund av statistikomläggningar. Från och med 2005 definieras undersysselsatta som personer som vill och kan arbeta mer; för perioden 1987–2004 avses personer som arbetar deltid "av arbetsmarknadsskäl".

cent. Undersysselsättningen bland kvinnor har varit två–tre gånger högre än undersysselsättningen bland män. I figur 2 visas arbetslösheten och deltidsarbetslösheten för perioden 2005–2009.¹⁰ Arbetslösheten har varierat mellan ca 6 och 9 procent medan deltidsarbetslösheten har legat på drygt 4 procent. Deltidsarbetslösheten tycks inte uppvisa samma tydliga konjunkturberoende som arbetslösheten. Deltidsarbetslösheten är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män (figur 3). Bland kvinnor har deltidsarbetslösheten legat på drygt 6 procent av arbetskraften, att jämföras med en deltidsarbetslöshet bland män på drygt 2 procent.

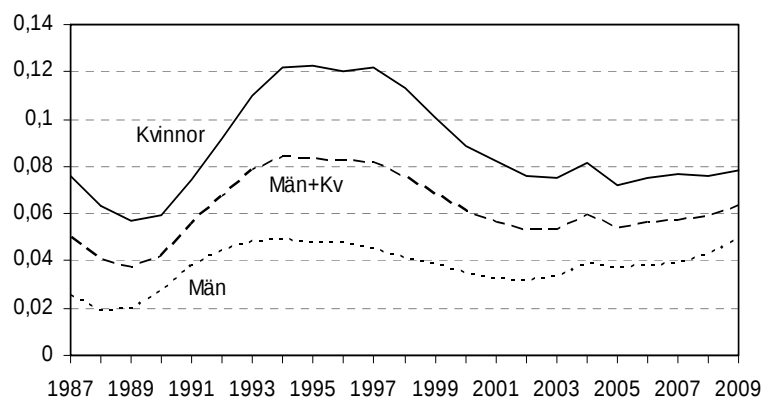
Information om deltidsarbetslöshetens omfattning och utveckling kan också fås via Arbetsförmedlingens statistik över inskrivna arbetssökande. Till gruppen deltidsarbetslösa räknas såväl personer med schemalagd arbetstid som vill öka sitt arbetsutbud (sökandekategori 21), timanställda personer (kategori 22) samt personer med tillfälliga arbeten (kategori 31). Deltidsarbetslösheten enligt arbetsförmedlingen ligger nära AKU-siffrorna för 2005 och 2006, dvs. 4 procent i relation till arbetskraften. Från 2007 minskar deltidsarbetslösheten vid förmedlingarna och uppgår i genomsnitt till ca 2,5 procent av arbetskraften under 2009.

Trots att de undersysselsatta uppger att de både vill och kan arbeta mer är det en minoritet som aktivt söker efter arbete (sökt under de senaste fyra veckorna). Bland deltidsarbetslösa kvinnor söker cirka en tredjedel efter arbete och bland deltidsarbetslösa män söker ungefär hälften efter arbete. Som andelar av arbetskraften motsvarar detta två procent för kvinnor och en procent för män; se figur 4. Bland heltidsarbetande undersysselsatta sökte en ännu lägre andel efter arbete, 14 procent bland männen och 17 procent bland kvinnorna; se figur 5. En stor majoritet bland de undersysselsatta vill arbeta fler timmar hos nuvarande arbetsgivare.

Deltidsarbetslösa personer har i genomsnitt en veckoarbetstid på cirka 20 timmar. Som framgår av figur 6 har deltidsarbetslösa kvinnor under de senaste fem åren arbetat något längre än deltidsarbetslösa män (i genomsnitt 21 timmar för kvinnor att jämföras med 19 timmar för män). Den önskade arbetstiden är ungefär lika lång bland kvinnor och män – drygt 40 timmar – och uppvisar en viss trendmässig uppgång mellan 2005 och 2009.

¹⁰ Uppgifterna för 2005–2009 bygger på nya AKU inklusive såväl EU-harmoniseringen 2005 som ILO-anpassningen 2007. I regel avses perioden från och med andra kvartalet 2005 (2005Q2) till och med fjärde kvartalet 2009 (2009Q4).

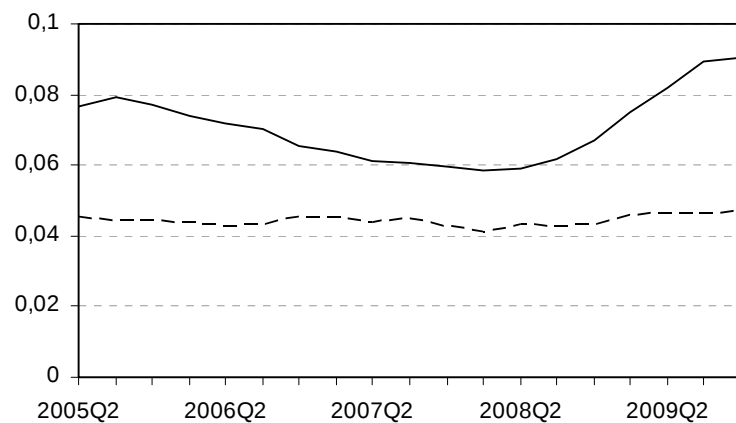
Figur 1 Undersysselsättning 1987–2009, andelar av arbetskraften, 16–64 år.



Anm.: Undersysselsättning avser både hel- och deltidsarbetande som önskar längre arbetstider. Data är inte korregerade för omläggningar av AKU 2005 och 2007.

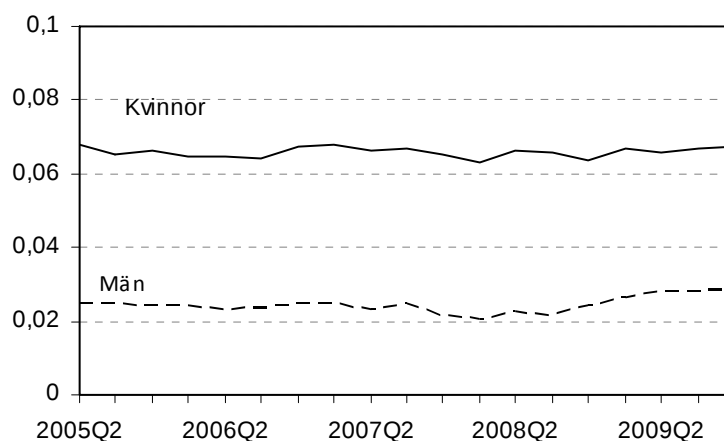
Källa: SCB, AKU.

Figur 2 Arbetslöshet (u) och deltidsarbetslöshet (p), andelar av arbetskraften, 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



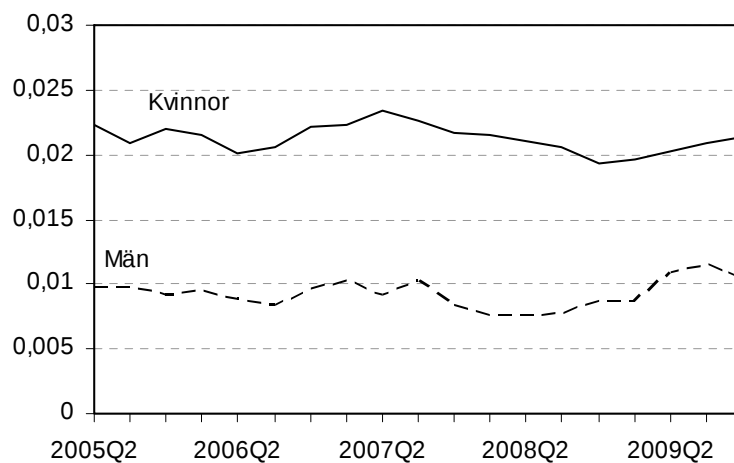
Källa: SCB, AKU.

Figur 3 Deltidsarbetslöshet bland män och kvinnor, andelar av arbetskraften, 16–64 år. Säsongsrensade kvartalsdata.



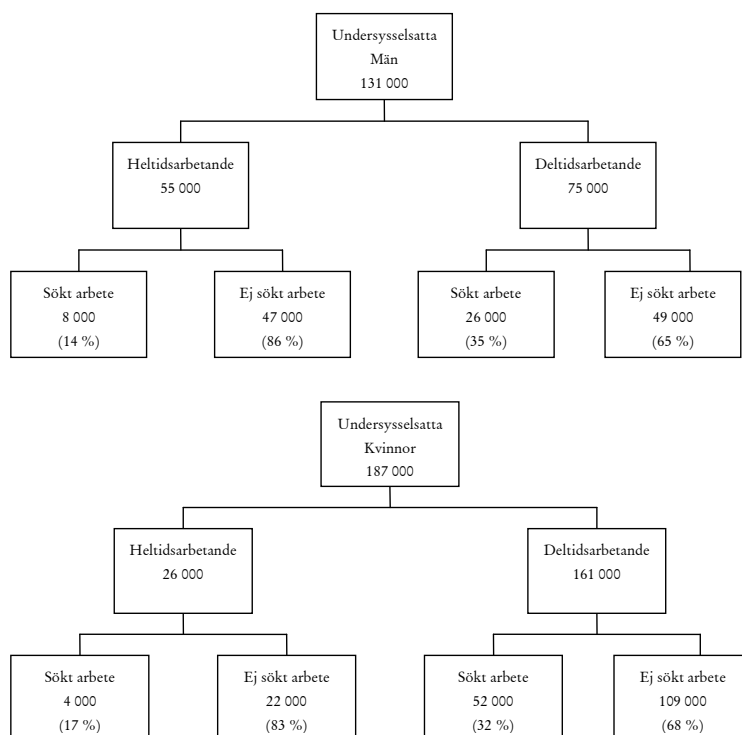
Källa: SCB, AKU.

Figur 4 Arbetssökande deltidarbetslösa män och kvinnor, andelar av arbetskraften, 16–64 år. Säsongsrensade kvartalsdata.



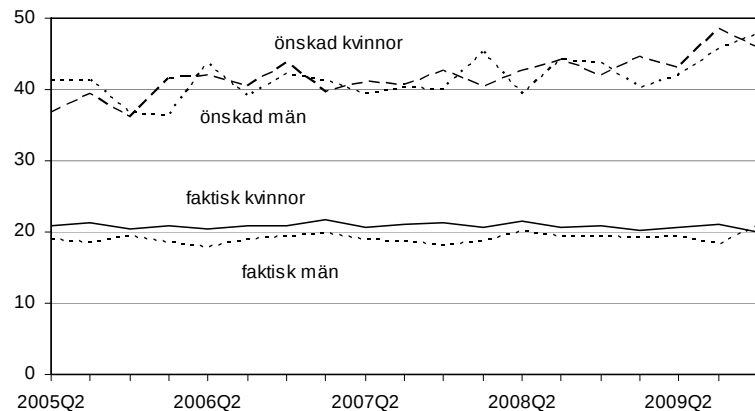
Källa: SCB, AKU.

Figur 5 Undersysselsatta i åldern 15–74 år efter vanligen arbetad tid och arbetssökande, fjärde kvartalet 2009.



Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Figur 6 Faktiska och önskade veckoarbetstider bland deltidsarbetslösa män och kvinnor, 16–64 år. Säsongsgränsade kvartalsdata.



Källa: SCB, AKU.

Tabell 2.1 visar hur undersysselsättningen varierar med kön, ålder, utbildning och utländsk bakgrund. Undersysselsättning är särskilt frekvent bland ungdomar, vanligare bland lågutbildade än bland högutbildade och vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda.

Deltidsarbetslösheten är i hög grad koncentrerad till vissa branscher, i synnerhet tjänstesektorerna. Data från 2006, redovisade i Hartman (2008), visar att drygt 40 procent av de deltidsarbetslösa arbetade inom antingen handel och kommunikationer eller vård och omsorg. Deltidsarbetslöshet är också vanligt förekommande inom utbildning och forskning liksom personliga och kulturella tjänster, inklusive hotell och restaurangverksamhet. Data för den totala undersysselsättningen avseende fjärde kvartalet 2009 ger ungefär samma bild; se tabell 2.2. Inom handel, hotell och restaurang samt vård och omsorg uppgick undersysselsättningen till över 10 procent av sysselsättningen. Undersysselsättning är ovanlig när staten är arbetsgivare men relativt vanlig om man är kommunalt anställd.

Bland de undersysselsatta är heltidsarbete betydligt vanligare bland män än bland kvinnor; se tabell 2.3. Bland undersysselsatta män i åldersgruppen 25–54 år är hälften heltidsarbetande, att jämföra med 16 procent för kvinnor i samma åldersgrupp.

Tabell 2.1 Undersysselsättning bland personer 15–74 år efter kön, ålder, utbildning och utländsk bakgrund, fjärde kvartalet 2009.

	Undersysselsatta		Undersysselsatta i procent av sysselsatta
	Antal	Procent	Procent
Kön			
Män	131 000	41	6
Kvinnor	187 000	59	9
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>
Ålder			
15–24 år	92 000	29	21
25–34 år	81 000	25	9
35–44 år	63 000	20	6
45–54 år	51 000	16	5
55–64 år	29 000	9	3
65–74 år	2 000	1	2
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>
Utbildningsnivå			
Förgymnasial	58 000	18	10
Gymnasial	168 000	53	8
Eftergymnasial	90 000	28	5
Uppgift saknas	2 000	1	7
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>
Utländsk bakgrund			
Inrikes födda	251 000	79	7
Utrikes födda	68 000	21	10
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>

Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Tabell 2.2 Undersysselsättning bland personer 15–74 år efter näringsgren och sektor, fjärde kvartalet 2009.

	Undersysselsatta		Undersysselsatta i procent av sysselsatta
	Antal	Procent	Procent
Näringsgren			
Jordbruk, skogsbruk o fiske	4 000	1	4
Tillverkning o utvinning, energi o miljö	23 000	7	4
Byggverksamhet	9 000	3	3
Handel	54 000	17	10
Transport	18 000	6	7
Hotell och restaurang	23 000	7	16
Information och kommunikation	7 000	2	4
Finansiell verksamhet, företagstjänster	45 000	14	7
Offentlig förvaltning m.m.	10 000	3	4
Utbildning	37 000	12	8
Vård och omsorg	70 000	22	10
Personliga och kulturella tjänster	18 000	6	8
Uppgift saknas	1 000	0	14
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>
Sektor			
Statlig	7 000	2	3
Kommunal	92 000	29	9
Privat	216 000	68	7
Uppgift saknas	4 000	1	7
<i>Totalt</i>	<i>319 000</i>	<i>100</i>	<i>7</i>

Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Tabell 2.3 Undersysselsättning bland personer 15–74 år efter kön, ålder och vanligen arbetad tid, fjärde kvartalet 2009. Procent.

Ålder	Vanligen arbetad tid			Totalt
	Kort deltid	Lång deltid	Heltid	
15–24 år				
Män	30	38	33	100
Kvinnor	44	47	10	100
Totalt	38	43	19	100
25–54 år				
Män	15	36	50	100
Kvinnor	19	65	16	100
Totalt	17	53	30	100
55–74 år				
Män	29	50	22	100
Kvinnor	23	64	13	100
Totalt	25	59	16	100

Anm. Med kort deltid avses 1–19 timmar; lång deltid avser 20–34 timmar.

Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Tabell 2.4 Undersysselsatta personer i åldern 15–74 år efter tid som undersysselsatt och kön, fjärde kvartalet 2009. Procent.

Tid som undersysselsatt	Män	Kvinnor	Totalt
1–4 veckor	24	17	19
5–26 veckor	45	45	45
27–52 veckor	19	19	19
53 veckor eller mer	12	19	16

Källa: SCB, AKU (AM 11 SM 1001).

Tabell 2.4 visar undersysselsättning efter tid som undersysselsatt. Nära en femtedel uppger att de blivit undersysselsatta under de senaste fyra veckorna. Dessa siffror antyder att perioder av undersysselsättning är relativt kortvariga. Om förhållanden under fjärde kvartalet beskriver ett varaktighetsstillstånd med konstant antal undersysselsatta skulle den genomsnittliga varaktigheten för tid som undersysselsatt uppgå till 21 veckor.¹¹ Detta är en schablonkalkyl som av flera skäl ska tolkas

¹¹ Kalkylen bygger på att 19 procent av antalet undersysselsatta representerar inflödet under en fyraveckorsperiod. Om inflödet är lika med utflödet gäller att varaktigheten ges av kvoten mellan antalet undersysselsatta och inflödet till undersysselsättning. Det innebär en varaktighet på $1/0,19$ fyraveckorsperioder, dvs. cirka 21 veckor.

med försiktighet; bland annat är perioden sannolikt inte representativ för ett varaktighetstillstånd. Det visar sig dock att kalkyler baserade på flödesdata ger likartade resultat (mer om detta längre fram). Kort tid i undersysselsättning behöver förstås inte bero på snabb övergång till heltidsjobb utan kan även hänga samman med hög arbetslöshetsrisk eller hög risk att lämna arbetskraften. Dessutom kan individuella preferenser och restriktioner förändras över tiden; den som vill och kan arbeta mer vid en viss tidpunkt kanske inte vill, eller inte kan, arbeta mer vid en senare tidpunkt.

Ett dynamiskt perspektiv

Genom att utnyttja flödesdata från AKU kan vi studera flöden mellan deltidsarbetslöshet och andra tillstånd. De fyra tillstånd vi studerar i tabell 2.5 är sysselsatta (e), deltidsarbetslösa (p), arbetslösa (u) samt ej i arbetskraften (n). Till gruppen sysselsatta räknas här också personer som frivilligt deltidsarbetar, dvs. personer som inte uppger önskemål om att vilja arbeta mer än vad de faktiskt gör. Första raden visar andelen av de sysselsatta som ett kvartal senare återfinns som sysselsatta eller i något av de tre andra tillstånden. Andra raden visar övergångar från deltidsarbetslöshet, tredje och fjärde raden övergångar från arbetslöshet respektive utanför arbetskraften.

Tabell 2.5 Övergångskvoter, medelvärden 2005–2009

Från (kvartal k)	Till (kvartal $k+1$)			
	Sysselsatt (e)	Deltidsarbetslös (p)	Arbetslös (u)	Ej i arbetskraften (n)
Sysselsatt (e)	0,942	0,020	0,014	0,024
Deltidsarbetslös (p)	0,440	0,440	0,064	0,056
Arbetslös (u)	0,216	0,063	0,530	0,191
Ej i arbetskraften (n)	0,064	0,010	0,066	0,860

Källa: SCB, AKU.

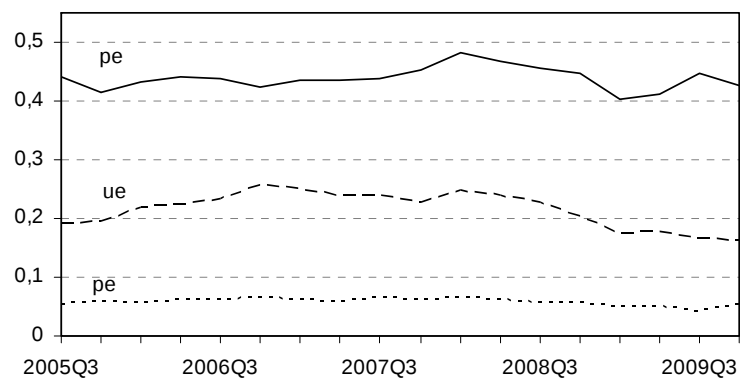
Dessa data visar att deltidsarbetslöshet är av relativt kortvarig natur; 56 procent har lämnat deltidsarbetslösheten efter ett kvartal. Denna siffra skulle kunna tolkas som att den genomsnittliga tiden i deltidsarbetslöshet uppgår till cirka 23 veckor, alltså nära resultatet

från den tidigare presenterade kalkylen.¹² Drygt 40 procent av de deltidsarbetslösa ett visst kvartal har övergått till sysselsättning ett kvartal senare. Övergångsfrekvensen deltidsarbetslöshet till sysselsättning är ca dubbelt så stor som övergångskvoten avseende arbetslöshet till sysselsättning. Övergångar från sysselsättning till deltidsarbetslöshet är ovanliga. Det bör noteras att flödesdata på kvartalsfrekvens innebär att rörligheten underskattas eftersom alla händelser mellan mätveckorna inte registreras. Exempelvis kan en person som är arbetslös vid två på varandra följande mättillfällen har varit sysselsatt under några veckor mellan mätveckorna.

Figur 7 visar utvecklingen över tid av tre övergångsfrekvenser. Övergångsfrekvensen avseende arbetslös (u) till sysselsatt (e) betecknas ue , övergång från deltidsarbetslös (p) till sysselsatt (e) betecknas pe osv. Övergångarna från arbetslös till sysselsatt och från deltidsarbetslös till sysselsatt är pro-cykliska och positivt korrelerade (om än inte särskilt starkt, $R=0,46$). Under konjunkturnedgången 2008–2009 faller ue från cirka 0,24 till cirka 0,16, vilket innebär att den genomsnittliga förväntade tiden till sysselsättning ökar med drygt 30 procent för arbetslösa personer. För deltidsarbetslösa är konjunkteffekten på övergången till sysselsättning (pe) svagare. Vi kan också notera att frekvensen övergångar till deltidsarbete bland arbetslösa (up) minskar med drygt 30 procent under konjunktturnedgången (figur 8). Det är ungefär tre gånger så vanligt att en övergång till arbete bland arbetslösa innebär sysselsättning (inklusive frivilligt deltidsarbete) än att det resulterar i deltidsarbetslöshet.

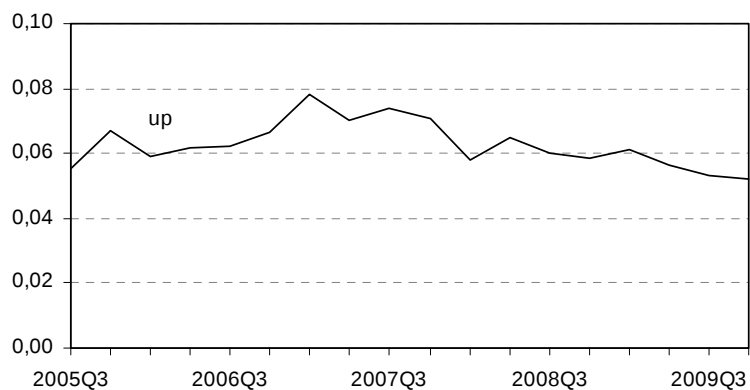
¹² Om sannolikheten att lämna deltidsarbetslösheten är 56 procent per period blir det förväntade antalet perioder $1/0,56=1,786$, vilket multiplicerat med 13 (antal veckor per kvartal) ger 23 veckor.

Figur 7 Övergångsfrekvenser: övergång till sysselsättning från deltid-arbetslöshet (*pe*), arbetslöshet (*ue*) och ej i arbetskraften (*ne*), 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



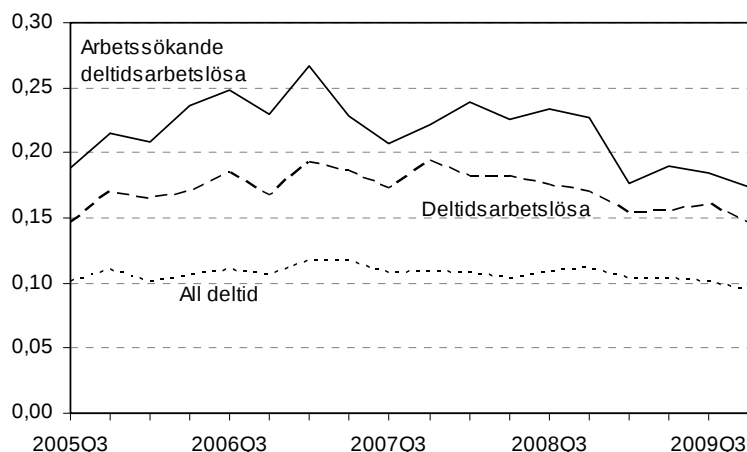
Källa: SCB, AKU.

Figur 8 Övergångsfrekvens: från arbetslöshet till deltidsarbete (*up*), 16–64 år. Säsongrensade kvartalsdata.



Källa: SCB, AKU.

Figur 9 Övergångsfrekvenser: övergång från deltid till heltid för tre kategorier av deltidsarbetande, 16–64 år. Säsongsgränsade kvartalsdata.



Källa: SCB, AKU.

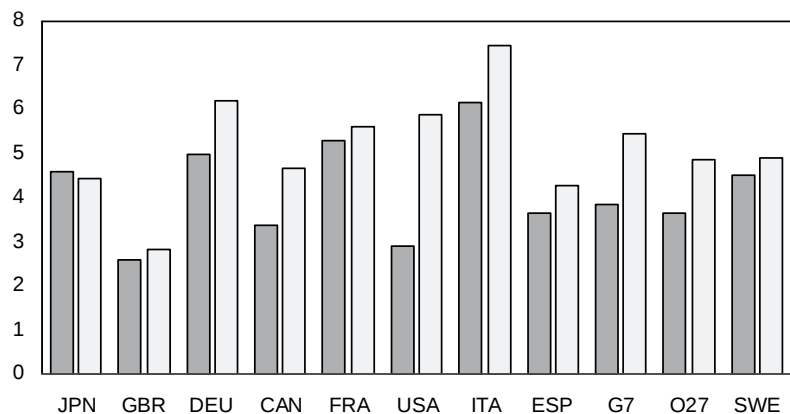
Utflödet från deltidsarbetslöshet består i stor utsträckning av ett utflöde till "frivilligt" deltidsarbete, dvs. många som lämnar deltidsarbetslöshet kvarstår som deltidsarbetande men gör det "frivilligt" i den meningen att inte vill (eller kan) arbete mer. Bland såväl deltidsarbetslösa som arbetssökande deltidsarbetslösa innebär övergång till sysselsättning övergång till "frivilligt" deltidsarbete i drygt 60 procent av fallen. Relativt kortvariga perioder av deltidsarbetslöshet är således inte detsamma som kortvariga perioder av deltidsarbete. Figur 9 visar övergångar till heltid bland tre grupper av deltidsarbetande: samtliga deltidsarbetande, deltidsarbetslösa och arbetssökande deltidsarbetslösa. I genomsnitt ligger övergångsfrekvenserna på 11 procent, 17 procent och 22 procent för dessa tre grupper. Det betyder att den förväntade tiden till heltid uppgår till knappt ett och ett halvt år för deltidsarbetslösa och till drygt ett år för arbetssökande deltidsarbetslösa.

Internationell utblick

Deltidsarbetslöshet är inte ett unikt svenskt fenomen. Figur 10 visar omfattningen av deltidarbetslöshet för ett antal OECD-länder under fjärde kvartalet 2007 respektive 2009. Deltidsarbetslösheten i Sverige är ungefär av samma omfattning som ett genomsnitt för 27 OECD länder. För alla länder utom Japan har den internationella recessionen under perioden inneburit ökad deltidarbetslöshet.¹³

I Storbritannien har deltidarbetslösheten varit av ungefär samma storleksordning som arbetslösheten under perioden 2000–2009 (Walling and Clancy, 2010). Om vi utgår från sysselsatta personer som vill och kan arbeta mer och sätter gränsen för deltidarbete vid 35 timmar uppgick deltidarbetslösheten till cirka 6 procent av arbetskraften år 2009; det kan jämföras med arbetslöshetstal på 8 procent. Om gränsen för deltid sätts vid 40 timmar uppgick deltidarbetslösheten till cirka 10 procent. Cirka hälften av de deltidarbetslösa har också aktivt sökt efter arbete. Den konjunkturunedgång som inleddes 2008 innebar en betydande ökning av både arbetslösheten och deltidarbetslösheten i Storbritannien.

Figur 10 Deltidsarbetslöshet i olika länder, fjärde kvartalet 2007 (mörk fyllning) samt fjärde kvartalet 2009 (ljus fyllning), procent.



Anm. Landsförkortningar: Japan (JPN), Storbritannien (GBR), Tyskland (DEU), Kanada (CAN), Frankrike (FRA), Italien (ITA), Spanien (ESP) och Sverige (SWE). O27 avser snittet för 27 industriländer; G7 snittet i G7-länderna.

Källa: OECD (2010) sid. 26 samt SCB, AKU.

¹³ Uppgifterna för Storbritannien (GBR) i OECD (2009) skiljer sig från de som redovisas av Walling and Clancy (2010).

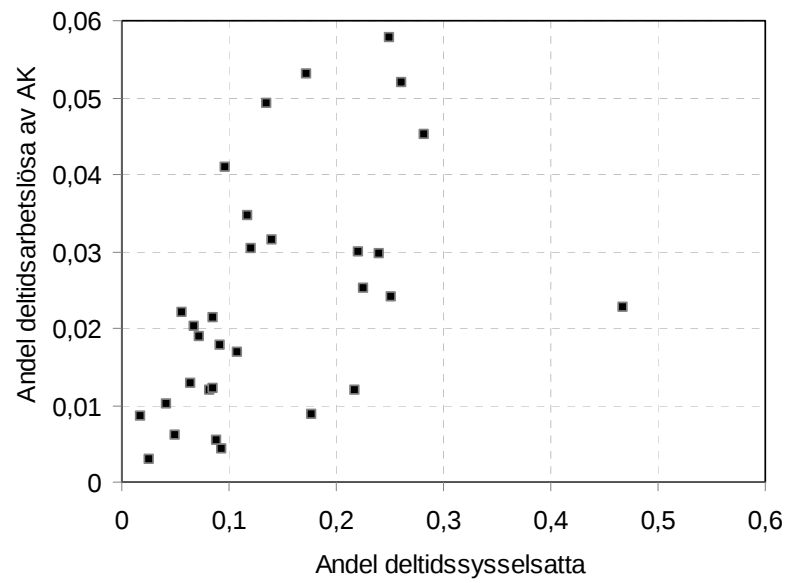
Deltidsarbetslösheten i USA kan utläsas från arbetskraftsundersökningarnas uppgifter om antalet sysselsatta som arbetar deltid "på grund av ekonomiska orsaker" ("part-time for economic reasons").¹⁴ Denna kategori inkluderar två grupper. Den första gruppen består av personer som drabbats av arbetstidsförkortningar på grund av minskad efterfrågan på arbetskraft ("a reduction in hours in response to unfavorable business conditions"). Den andra gruppen omfattar personer som har misslyckats med att hitta heltidsarbete. Dessa två kategorier har varit av ungefär samma storleksordning från 1950-talet fram till början av 1990-talet. Under den senaste 15-årsperioden har den första gruppen varit betydligt större än den andra. Den totala deltidarbetslösheten, dvs. all deltid på grund av ekonomiska orsaker, har varit drygt hälften så stor som arbetslösheten. Tidsserierna för arbetslöshet och deltidarbetslöshet är starkt korrelerade sedan mitten av 1950-talet. I mars 2010 uppgick deltidarbetslösheten till 6 procent av arbetskraften samtidigt som arbetslösheten uppgick till närmare 10 procent.

Förekomsten av deltidarbete varierar starkt mellan olika länder. I Nederländerna är närmare hälften av de sysselsatta deltidarbeteande. Figur 11 visar sambandet mellan deltidarbetslöshet (som andel av arbetskraften) och frekvensen deltidssysselsatta (som andel av total sysselsättning) för 31 europeiska länder år 2007. Sambandet är klart positivt om Nederländerna (NL) exkluderas. Sambandet kvarstår om Nederländerna inkluderas men blir då betydligt svagare.¹⁵

¹⁴ Information om arbetslöshet och deltidarbetslöshet i USA finns i olika publikationer utgivna av U.S. Bureau of Labor Statistics. Se t.ex. Issues in Labor Statistics, December 2008.

¹⁵ Bosch m.fl. (2010) diskuterar den "holländska modellen" för deltidarbete som bland annat ger vissa möjligheter för anställda att öka eller minska sin arbetstid i aktuell anställning.

Figur 11 Deltidsarbetslöshet och andel deltidsarbetande bland 31 europeiska länder 2007.



Källa: Eurostat.

3 Försäkrad och oförsäkrad arbetslöshet

3.1 Arbetslöshetsförsäkringens regelverk¹⁶

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen har traditionellt omfattat personer som helt saknar arbete och som söker efter heltidsarbete. Under 1950-talet började denna regel att luckras upp i praktiken och så småningom också i lag. En medlem i en a-kassa betraktades som arbetslös i försäkringens mening även om han eller hon arbetade upp till två timmar per dag. Denna praxis kodifierades i lag år 1956.

1974 års reform av arbetslöshetsförsäkringen innebar flera viktiga förändringar. Rätt till arbetslöshetsersättning infördes för den som sökte deltidsarbete under förutsättning att den arbetslöses arbetsutbud – den tid som denne var beredd att arbeta – uppgick till minst 17 timmar per vecka. Vidare infördes rätt till ersättning för deltidsarbetslösa, dvs. personer som arbetade deltid men önskade öka sin arbetstid. Ersättningen till de deltidsarbetslösa begränsades till 50 dagpenningbelopp medan de (heltids)arbetslösa kunde räkna med en ersättningsperiod på 300 dagar. Om det fanns särskilda skäl kunde ersättning till deltidsarbetslösa utgå under 150 dagar. I propositionen betonades att rätt till långvarig ersättning vid deltidsarbetslöshet skulle kunna skapa inlåsnings effekter, en risk för att deltidsarbetslösheten normaliserades och permanentades.

År 1984 avskaffades 50-dagarsregeln vid deltidsarbetslöshet och ersattes med en regel om att regeringen eller Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) fick föreskriva begränsningar om ”särskilda skäl” fanns. Ett skäl till denna förändring var att regeln uppfattades som administrativt betungande. Ams kom dock inte att utnyttja möjlig-

¹⁶ Beskrivningen av arbetslöshetsförsäkring för deltidsarbetslösa bygger på Pettersson (2005).

heten att införa begränsningar. Att notera är att en ersättningsperiod på 300 dagar kan innebära att ersättning till deltidslösa kan utgå under mycket lång tid. Om en person arbetar fyra av fem dagar och "fyllnadsmarkerar" (får ersättning) en dag i veckan innebär det att endast cirka 50 ersättningsdagar förbrukas under ett år. Ersättning skulle i sådana fall kunna omfatta cirka sex år.

År 1987 införde riksdagen en ny regel enligt vilken rätten till deltidserättning begränsades till 150 dagar (till skillnad från 300 dagar för heltidslösa). En särskild prövning av den deltidslöses rätt till ersättning skulle göras var tredje månad. 150-dagarsregeln avskaffades 1993, en förändring motiverad av den ekonomiska krisen med starkt stigande arbetslöshet. Ofrivilligt deltidarbete ansågs bättre än inget arbete alls. Under en följd av år under 1990-talet diskuterades i utredningar och propositioner olika frågor kring de deltidslösas rätt till ersättning, bland annat kvalifikationsreglerna. Från 1 januari 1996 infördes en begränsningsregel som gjorde att tillsvidareanställda deltidslösa fick rätt till arbetslöshetsersättning under maximalt en ersättningsperiod, dvs. 300 dagar.

Nästa stora förändring av regelverket kommer från och med den 7 april 2008 och innebär att ersättningstiden för deltidslösa maximeras till 75 dagar. Argumenten för begränsningen kan återfinnas i åtskilliga tidigare propositioner och utredningar om arbetslöshetsersättning för deltidslösa. Med ersättningsperiod på 300 dagar kan den som är deltidslös få ersättning så länge som sex år, en tid som uppfattades som orimligt lång i en omställningsförsäkring. Med en 75-dagarsregel kan en person som arbetar 80 procent och får ersättning en dag i veckan få deltidserättning i 75 veckor; en halvtidsarbetande person kan få deltidserättning i 30 veckor. Om ersättningstiden har löpt ut kan den deltidslöse välja mellan att fortsätta sitt deltidarbete utan fyllnadsersättning och att säga upp sig från anställningen och söka arbete som (heltids)arbetslös. Avstängning från ersättning är den vanliga påföljden för den som väljer att sluta sitt arbete, men i detta fall görs ett undantag om inkomsten från deltidarbete är lägre än ersättningen från a-kassan.

Arbetsmarknadspolitiken har, i varje fall i utredningar och propositionstexter, setts som ett viktigt komplement till arbetslöshetsförsäkringen även när det gäller deltidslöshet. Arbetsförmedlingen ska bland annat se till att arbetslösa med ersättning står till arbetsmarknadens förfogande och att de aktivt söker arbete. De

kartläggningar som gjorts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF, 2007) tyder på att Arbetsförmedlingens kontroll härvidlag inte alltid fungerat väl. Anvisningar till arbete har getts i betydligt mindre utsträckning till deltidsarbetslösa än till heltidsarbetslösa. Även underrättelser till a-kassorna om ifrågasatt ersättningsrätt har i väsentligt mindre utsträckning berört deltidsarbetslösa personer.

Även den arbetsrättsliga lagstiftningen har kommit att användas i avsikt att påverka deltidsarbetslösheten. År 1997 infördes en bestämmelse i lagen om anställningsskydd som gav deltidsarbetande företrädesrätt till lediga anställningar med högre sysselsättningsgrad hos samma arbetsgivare. Utredningen om stärkt rätt till heltidsanställning (SOU 2005:105) föreslog relativt långtgående förändringar i syfte att minska deltidsarbetslösheten. Förslaget innebar att anställningsavtalet som huvudregel skulle avse arbete på heltid. Varje arbetsgivare skulle ges ett friutrymme för anställningsavtal på deltid. Friutrymmet skulle motsvara en sjundedel av det totala antalet arbetstagare. Vidare skulle arbetsgivare med högst tio anställda undantas från bestämmelserna om rätt till heltid.

3.2 Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad

Många arbetslösa får ingen arbetslöshetsersättning. Orsakerna kan vara att de inte uppfyller arbetsvillkoret, att de inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen, att deras ersättningsperiod har tagit slut eller att de inte ansöker om ersättning. För att få inkomstrelaterad ersättning krävs också medlemskap i arbetslöshetskassa.

Det finns två informationskällor som kan användas för att belysa arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad, dvs. hur stor andel av de arbetslösa som får sådan ersättning. Den ena källan är AKU som inkluderar en fråga till de arbetslösa om de får ersättning. Denna fråga ställs till dem som svarat ja på frågan om de är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Den andra källan är statistik från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) över hur många personer som mottagit ersättning. I IAF-data betraktas personer med fem ersättningsdagar under veckan som heltidsarbetslösa. Som framgår av tabell 3.1 ger de två datakällorna ungefär samma bild av nivåerna och utvecklingen under de senaste fem åren när det gäller ersättning till heltidsarbetslösa. År 2005 omfattades mellan cirka 150 000 och 165 000 heltidsarbetslösa personer av

ersättning. Antalet sjunker till drygt 70 000 år 2008 för att stiga till cirka 120 000 år 2009.

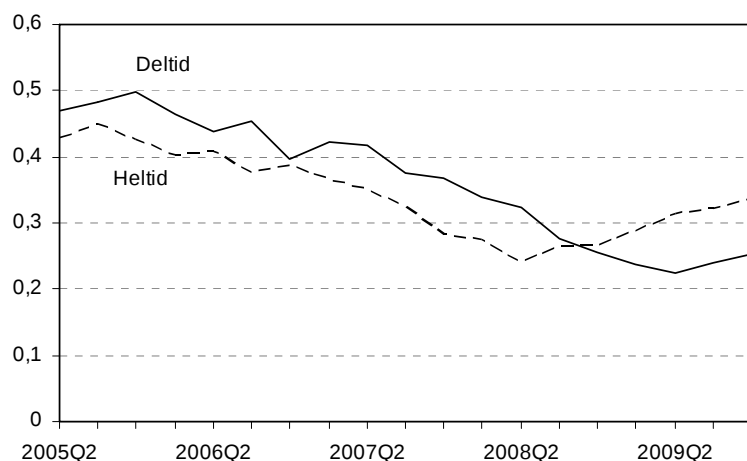
Tabell 3.1 Antal hel- och deltidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning enligt AKU och IAF.

	Heltid AKU	Heltid IAF	Deltid AKU	Deltid IAF
2005	148 300	164 550	33 900	95 222
2006	129 900	137 074	30 500	86 447
2007	97 000	100 408	29 700	71 433
2008	76 900	72 874	20 200	48 757
2009	125 900	116 599	17 500	36 998

Källor: SCB, AKU samt IAF.

De data som IAF har om deltidsarbetslöshet baseras på antal dagar med ersättning och personer som får ersättning under mindre än fem dagar per vecka brukar betecknas som deltidsarbetslösa. Anledningen till denna typ av "deltidsarbetslöshet" kan vara t.ex. sjukdom eller föräldraledighet och behöver inte sammanhålla med deltidsarbetslöshet så som den definieras utifrån AKU. Som framgår av tabell 3.1 är antalet deltidsarbetslösa enligt IAF betydligt större än motsvarande antal enligt AKU:s definition. Mellan 2005 och 2009 minskar antalet personer med deltidsersättning starkt enligt båda definitionerna (med 50 procent enligt AKU och med 60 procent enligt IAF). Antalet ersatta dagar per vecka bland de deltidsarbetslösa ligger relativt stabilt på drygt 2 dagar under perioden.

Figur 12 Andel arbetslösa arbetssökande med arbetslöshetsersättning, 16–64 år. Säsongsrensade kvartalsdata.



Källa: SCB, AKU.

Försäkringens täckningsgrad bland arbetslösa och bland arbets-sökande deltidsarbetslösa enligt AKU redovisas i figur 12. Bland de heltidsarbetslösa minskar täckningsgraden från drygt 40 procent år 2005 till cirka 25 procent år 2008 för att sedan öka något. Under 2009 uppgick täckningsgraden till drygt 30 procent. Andelen berättigade till a-kassa är högre bland arbetssökande vid arbetsförmedlingarna men den trendmässiga nedgången i täckningsgraden är likartad. År 2005 uppgick andelen ersättningsberättigade arbetslösa vid förmedlingarna till ca 70 procent; år 2009 hade andelen minskat till knappt 50 procent.

Frågor om arbetslöshetsersättning ställs enbart till arbets-sökande deltidsarbetslösa, dvs. till dem som uppgett sökaktivitet under de senaste fyra veckorna. Det är därför naturligt att relatera antalet deltidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning till antalet arbetssökande deltidsarbetslösa. Bland dessa halveras täckningsgra-den under de senaste fem åren, från närmare 50 procent till drygt 20 procent (figur 12). Ett liknande mönster framträder om vi rela-terar antalet deltidsarbetslösa med ersättning enligt IAF till antalet deltidsarbetslösa vid arbetsförmedlingarna. År 2005 uppgick denna andel till ca 45 procent; år 2009 hade den minskat till ca 30 procent.

Det faller utanför denna rapport att söka förklara täckningsgra-dens utveckling. Antalet medlemmar i a-kassorna har minskat

drastiskt under senare år, en utveckling som huvudsakligen torde förklaras av genomförda förändringar av arbetslöshetsförsäkringen, särskilt de kraftigt minskade subventioner som genomförts sedan 2007. Effekten blev kraftigt höjda egenavgifter som förefaller ha haft omedelbara och dramatiska effekter på antalet medlemmar i a-kassorna. Medlemstappet var störst i de kassor där egenavgifterna höjdes mest (Finanspolitiska rådet, 2009). De personer som lämnar a-kassorna har dock fortfarande rätt till försäkringens grundbelopp så medlemstappet i kassorna kan inte vara en viktig förklaring till den sjunkande täckningsgraden. Viktigare är sannolikt den rad regeländringar i restriktiv riktning som skett sedan 2007. Den uppgång i täckningsgraden som sker under konjunkturavmattningen från 2008 kan sammanhålla med att arbetslöshetens sammansättning ändras när även många som tillhör försäkrade kärngrupper på arbetsmarknaden blir av med jobbet.

För personer i arbetsmarknadspolitiska program utgår aktivitetsstöd som betalas ut av Försäkringskassan. För personer som är kvalificerade för arbetslöshetsersättning ger aktivitetsstödet samma ersättning som a-kassan. Vissa personer som deltar i program är också arbetslösa i den meningen att de uppfyller AKU:s kriterier för aktivt arbetssökande. Det är dock svårt att få en heltäckande bild av i vilken utsträckning som arbetslösa personer får aktivitetsstöd. Enligt en nyligen genomförd intervjuundersökning bland inskrivna vid Arbetsförmedlingen fick 7 procent av de arbetslösa vid förmedlingen aktivitetsstöd (Finanspolitiska rådet, 2010).

Det är rimligt att betrakta både arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd som integrerade delar av den offentliga arbetslöshetsförsäkringen. Täckningsgraden för arbetslöshetsförsäkringen i snäv bemärkelse underskattar den "effektiva" täckningsgraden eftersom möjligheten att få aktivitetsstöd inte beaktas. Tyvärr medger inte nuvarande statistik en systematisk beskrivning och analys av i vilken utsträckning som arbetslösa personer har tillgång till olika ersättningar.

4 Hur bör arbetslöshetsförsäkringen utformas för deltidsarbetslösa?

I det följande kommer vi att redovisa resultat från modellbaserade analyser av arbetslöshetsförsäkringens effekter. Vi använder här en ekonomisk modell för att studera hur en samhällsekonomiskt optimal arbetslöshetsförsäkring bör utformas. Med en optimal försäkring avses en försäkring som maximerar summan av individernas välfärd. Mer specifikt analyseras olika kombinationer av ersättningsnivåer och längd på ersättningsperioder för hel- och deltidsarbetslösa. Syftet är att se hur regelverken bör utformas för att så bra som möjligt tillgodose individernas önskemål om försäkring mot inkomstrisker till följd av arbetslöshet samtidigt som hänsyn tas till det faktum att arbetslöshetsförsäkringen förändrar incitamenten att söka efter arbete.

4.1 Den ekonomiska modellen¹⁷

Olika verksamheter, i privat liksom i offentlig sektor, möter över tiden varierande behov av arbetskraft. För restauranger varierar exempelvis behovet av arbetskraft över dygnet och över veckan. Liknande tidsmässiga variationer av arbetskraftsbehovet förekommer inom andra tjänstenäringsbranscher. Därför uppkommer problemet att matcha företagens varierande behov av arbetskraft med de anställdas önskemål om arbetstider, vilka i sin tur naturligtvis kan variera högst väsentligt. De tidsmässiga variationerna i arbetskraftsbehovet ser olika ut i olika branscher. I vår modellekonomi finns två sekto-

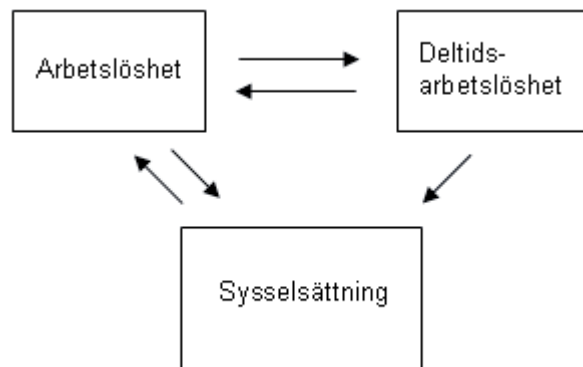
¹⁷ Modellen presenteras i detalj i en längre version av denna rapport: UCLS Working Paper <http://ucls.nek.uu.se/>.

rer (branscher) där företagen i ena sektorn erbjuder heltidsjobb och företagen i den andra sektorn har deltidjobb.

Vi använder oss av en så kallad sök- och matchningsmodell för arbetsmarknaden; se Pissarides (2000). Individerna befinner sig i ett av tre tillstånd som vi betecknar sysselsättning, deltidarbetslöshet samt (heltids)arbetslöshet. Både de deltidarbetslösa och de heltidsarbetslösa söker efter arbete och kan därför betecknas som arbetssökande. Personer i sysselsättning arbetar heltid, vilket också är den arbetstid som alla individer önskar. Med deltidarbetslösa avses personer som har arbete men som inte har möjlighet att arbeta så många timmar som de önskar. Vi använder deltidarbetslösa och deltidarbetande som synonymer. Det är naturligtvis orealistiskt att utgå från att alla individer önskar heltid, men för våra syften är det en acceptabel förenkling. Vi är intresserade av att studera just gruppen deltidarbetslösa och bortser tillsvärdare från de frivilligt deltidarbetande. Vissa aspekter på denna fråga diskuteras senare. Figur 13 visar flöden mellan de tre tillstånden.

Företagen har fritt tillträde till båda sektorerna och kommer att rekrytera arbetskraft så länge som det lönsamt att anställa fler personer. I jämvikt drivs vinsterna mot noll. Sannolikheten att ett företag som söker arbetskraft påträffar arbetssökande i en viss period beror på konkurrensen om arbetskraft (antalet vakanser) liksom på tillgången på arbetssökande. Fler vakanser och färre arbetssökande innebär att det tar längre tid för företagen att hitta arbetskraft.

Figur 13 Flöden mellan arbetslöshet, sysselsättning och deltidarbetslöshet.



Deltidsarbetslösa personer kan alltså inte realisera sitt önskade arbetsutbud hos nuvarande arbetsgivare och söker därför efter ny anställning med heltidsarbete. (Heltids)arbetslösa personer söker efter både heltids- och deltidsjobb och vilken typ av jobb de får beror på en slumpmässig matchningsprocess. Sannolikheten att få ett deltidsjobb (eller heltidsjobb) beror på antalet sökande och antalet vakanser: ju fler vakanser och ju färre arbetssökande, desto snabbare sker övergången till del- eller heltidsarbete.

Individerna har identiska preferenser och deras nytta beror på konsumtion och fritid. Vi bortser från eget sparande, dvs. individens konsumtion sammanfaller med inkomsten i varje period. Individerna i ekonomin har riskaversion och sätter därför värde på arbetslöshetsförsäkring. De arbetssökande kan påverka sannolikheten för jobberbjudanden och därmed arbetslöshetstiden genom att söka mer eller mindre intensivt efter arbete. Högre sökintensitet ökar chansen för erbjudande under en given period men högre sökintensitet innebär också en kostnad i form av förlorad fritid. Både heltids- och deltidsarbetslösa väljer sökintensiteterna optimalt, dvs. de söker precis så mycket att den förväntade vinsten av ökad chans för arbete motsvarar kostnaden för att söka mer. Sökintensiteten beror på arbetslöshetsersättningen, löneinkomsten, värdet av fritid samt på arbetsmarknadsläget (antalet vakanser i förhållande till antalet arbetssökande).

Vi antar att löner och arbetsproduktivitet bestäms utanför modellen, dvs. de är exogena. Följande variabler bestäms endogen i modellen: deltidsarbetslöshet, heltidsarbetslöshet, (heltids)sysselsättning, sökintensiteter för del- och heltidsarbetslösa samt antal vakanser för deltidsjobb respektive heltidsjobb. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras av en proportionell skatt på alla typer av inkomster, dvs. såväl rena löneinkomster som arbetslöshetsersättning. En sådan skatt påverkar inte sökintensiteter och jämviktsarbetslöshet. Skatten kan i modellen beräknas efter att jämvikten bestämts.

Högre arbetslöshetsersättning för deltidsarbetslösa leder till att dessa söker mindre intensivt efter heltidsarbete. Men samtidigt kommer de heltidsarbetslösa att söka mer på grund av att deltidsarbete blir ett mer attraktivt alternativ i förhållande till fortsatt arbetslöshet. Detta har implikationer även för arbetslösheten: eftersom de arbetslösa söker mer när deltidsersättningen ökar så kommer (heltids)arbetslösheten att minska. Samtidigt ökar deltidsarbetslösheten eftersom deltidarna söker mindre. Den totala

effekten på sysselsättningen blir dock negativ; antalet sysselsatta minskar när deltid ersättningen ökar.

När a-kassan till (heltids)arbetslösa ökar påverkas inte sökintensiteten för deltidare. Däremot ökar arbetslösheten på grund av minskad sökintensitet bland heltidsarbetslösa. Den lägre sökintensiteten bland de arbetslösa tenderar att minska frekvensen övergångar till deltidarbete (vid given arbetslöshet) och alltså leda till färre deltidarbetslösa. Detta motverkas delvis, men inte fullt ut, av att antalet arbetslösa ökar och därmed också flödet från arbetslöshet till deltid (vid given sökintensitet). Högre ersättning till heltidsarbetslösa leder alltså till fler heltidsarbetslösa men färre deltidarbetslösa.

Vi har kalibrerat modellen till svenska data, dvs. vi väljer modellparametrar så att vi får empiriskt rimliga modellutfall. En central parameter i modellen är risken att förlora jobbet som är ungefär 10 procent per år i svenska data. I grundmodellen antar vi arbetslöshetsersättning utan tidsbegränsning och sätter ersättningskvoten till 30 procent för såväl del- som heltidsarbetslösa. Dessa ersättningskvoter kan synas låga men de återspeglar det faktum att majoriteten av de arbetssökande saknar ersättning. Preferenserna beskrivs av en logaritmisk nyttofunktion med konsumtion och fritid som argument. Vi väljer parametrarna i nyttofunktionen så att den implicerar empiriskt rimliga värden på hur sökintensiteten (och därmed sannolikheten att hitta jobb) beror på arbetslöshetsersättningen. Arbetstiden för heltidare bestäms optimalt av heltidarna själva. Arbetstiden för de deltidarbetslösa sätts till 50 procent av den arbetstid som heltidarna väljer. Den relativa timlönen för deltidarbete i förhållande till heltidsarbete sätts till 0,9; vi antar alltså (i enlighet med den empiriska litteraturen) att det finns en lönepremie för heltidsarbete.¹⁸ Andra viktiga parametrar beskriver hur effektivt matchningen mellan arbetslösa och vakanser sker och hur kostsamt det är för företagen att söka efter arbetskraft. Vi väljer dessa parametrar så att arbetslösheten blir 7 procent och deltidarbetslösheten 4 procent av arbetskraften.

¹⁸ Wahlberg (2008) finner att lönenackdelen för deltidarbete kan vara så hög som 20 procent i Sverige, en skattning som kan verka orealistiskt hög.

4.2 Optimal försäkring

När vi utvärderar alternativa försäkringar utgår vi från en utilitaristisk välfärdsfunktion, dvs. vi summerar de individuella nyttorna och ger varje individ samma vikt i välfärdsfunktionen. Vid jämförelsen mellan de olika systemen använder vi en konsumtionsskatt som mått. System A är bättre än system B om individen i system A vore villig att betala en skatt för att tillhöra A. Om välfärdsvinsten för A relativt B motsvarar en konsumtionsskatt på en procent innebär detta att individerna skulle vara indifferent mellan A och B om de betalade en procents skatt på konsumtion i system A.

A-kassa utan tidsbegränsning

Vi börjar med att studera arbetslöshetsersättning utan tidsbegränsning. Ersättningskvoten för en heltidsarbetslös person är ersättningsbeloppet i relation till löneinkomsten vid anställning. För deltidarbetslösa är ersättningskvoten lika med ersättningsbeloppet i förhållande till skillnaden i löneinkomst vid anställning på heltid respektive deltid.

Grundmodellens utfall visas i den första kolumnen i tabell 4.1. Den andra kolumnen visar utfall som impliceras av en optimalt vald ersättningskvot, dvs. den enhetliga ersättningskvot som maximerar välfärdsfunktionen. Denna optimala ersättningskvot blir här 37 procent och välfärdsvinsten i förhållande till grundmodellen är ca 0,6 procent i termer av en konsumtionsskatt som skulle göra individerna indifferent mellan det optimala systemet och det system som gäller i grundmodellen. I den tredje kolumnen visas utfall som följer av att optimalt differentiera ersättningskvoterna för del- och heltidsarbetslösa. Den optimala ersättningskvoten för arbetslösa är något högre än ersättningskvoten för deltidare. Välfärdsvinsten av differentieringen är dock relativt blygsam. Vi noterar att differentieringen innebär högre sysselsättning (via lägre deltidarbetslöshet) än ett optimalt system med likformig ersättningskvot.

Tabell 4.1 Optimal arbetslöshetsersättning vid evig ersättning

	Grundmodell	Optimal ersättning, lika ersättningskvot	Optimal differentiering
Ersättningskvot för arbetslösa (%)	0,30	0,37	0,39
Ersättningskvot för deltidarbetslösa (%)	0,30	0,37	0,33
Arbetslöshet (%)	7,0	7,4	8,1
Deltidsarbetslöshet (%)	4,0	6,1	4,6
Sysselsättning (%)	89,0	86,5	87,3
Välfärdsvinst (%)		0,56	0,72

A-kassa med tidsbegränsning

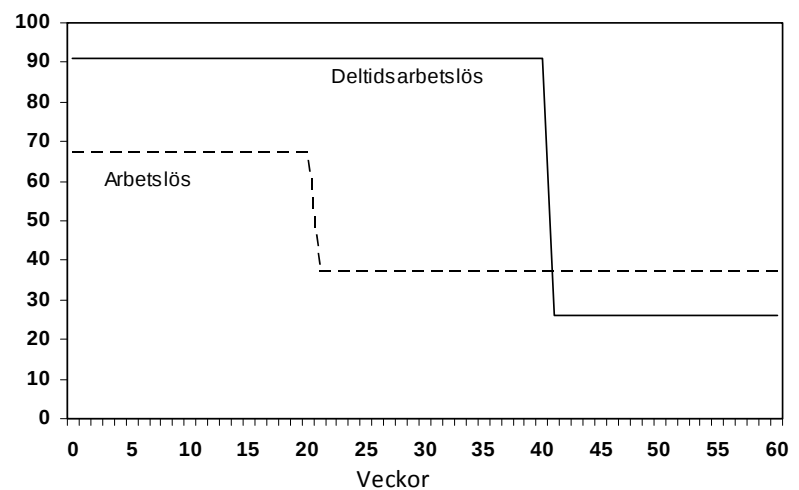
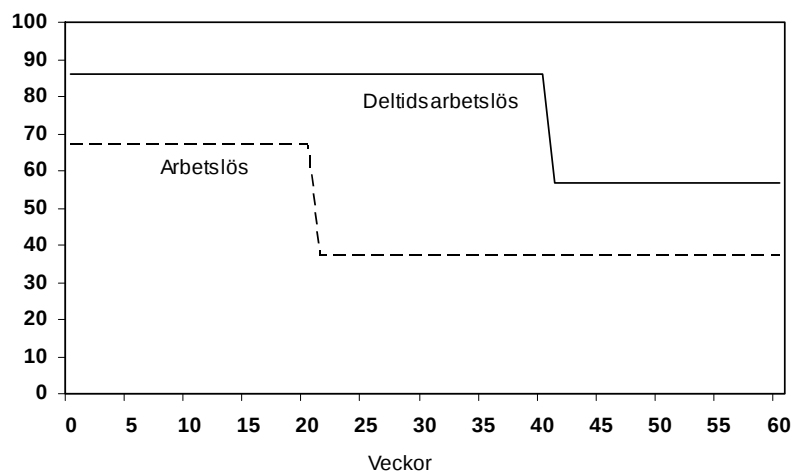
Vi övergår nu till att studera arbetslöshetsförsäkring med tidsgränser. Vid inträdet i arbetslöshet utgår ersättning från a-kassa (arbetslöshetsersättning) och individen är kvalificerad för a-kassa när hon förlorar sitt jobb eller tillträder ett deltidjobb efter att ha varit arbetslös på heltid. Efter en viss tid ändras ersättningen till en annan nivå och tiden till denna förändring kan vara olika för hel- och deltidarbetslösa. Efter "utförsäkring" från a-kassan följer "aktivitetsstöd" utan tidsbegränsning. Arbetslösa personer med aktivitetsstöd kan kvalificera sig för a-kassa genom heltidsarbete och kvalificera sig för a-kassa på deltid genom att ta ett deltidarbete. Deltidsarbetslösa personer med aktivitetsstöd kan kvalificera sig för a-kassa på heltid genom heltidsarbete. Vi modellerar ersättningstiden som stokastisk: det finns i varje kort period en viss sannolikhet för att utförsäkras så att arbetslöshetsersättningen omvandlas till aktivitetsstöd på en annan nivå (Fredriksson och Holmlund, 2001). De arbetssökande känner till regelsystemet, dvs. hur stor sannolikheten är för en förändring – den förväntade tiden till utförsäkring – och vilken ersättning som gäller i de olika tillstånden. Politikens uppgift är att samtidigt välja ersättningstider, arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd för hel- och deltidarbetslösa. Det innebär att sex parametrar ska väljas på ett optimalt sätt.

Resultaten i form av tidsprofiler för optimala ersättningskvoter illustreras i figur 14. Som framgår av figuren innebär utfallet avtagande tidsprofiler för ersättningen för såväl hel- som deltidarbetslösa. För de heltidsarbetslösa innebär det optimala systemet att

ersättningskvoten i arbetslöshetsförsäkringen blir 67 procent med en (potentiell) ersättningsperiod på 21 veckor. Aktivitetsstödet uppgår till 37 procent. För de deltidarbetslösa är arbetslöshetsersättningen drygt 90 procent medan aktivitetsstödet, som blir aktuellt efter 40 veckor, uppgår till 26 procent. Valfärdsvinsten av detta system motsvarar en konsumtionsskatt på 1,2 procent i förhållande till grundmodellen. I förhållande till det optimalt differentierade systemet utan tidsbegränsning motsvarar vinsten en skatt på 0,6 procent.

Figur 15 visar vilka inkomstprofiler efter skatt (konsumtionsprofiler) som ersättningskvoterna innebär. Inkomsten för sysselsatta har satts till 100. Aktivitetsstöd i termer av ersättningskvoter är lägre för deltidarbetslösa än för arbetslösa men nettoinkomsten (dvs. konsumtionen) är högre för deltidarna eftersom de utöver aktivitetsstöd också har egen löneinkomst att falla tillbaka på.

Varför faller de optimala ersättningsnivåerna med arbetslöshetstidens längd? Differentieringen över tid förstärker incitamenten för aktivt arbetssökande bland de arbetslösa via de "kvalifikationseffekter" som finns inbyggda i systemet. Arbetslösa personer som utförsäkrats och gått över till aktivitetsstöd kan återkvalificera sig genom nytt förvärvsarbete på heltid. Ju högre arbetslöshetsersättningen är i förhållande till aktivitetsstödet, desto starkare är incitamenten att försöka återkvalificera sig genom att söka aktivt efter nytt arbete. Utförsäkrade arbetslösa kan också kvalificera sig för deltid ersättning från a-kassan genom att ta ett deltidsarbete. Ju högre nettoinkomsten för deltidarbetslösa med a-kassa är i förhållande till aktivitetsstödet för arbetslösa, desto starkare är incitamenten att ta ett deltidsarbete. Hög a-kassa för deltidarbetslösa leder emellertid också till att dessa minskar sin sökintensitet, en effekt som kan motverkas genom tidsbegränsning (hot om utförsäkring) och relativt låg ersättning efter utförsäkringen.

Figur 14 Optimala ersättningskvoter för hel- och deltidsarbetslösa (%).**Figur 15** Inkomstprofiler för hel- och deltidsarbetslösa.

Hur förhåller sig då de beräknade optimala (potentiella) ersättningstiderna till det befintliga svenska regelverket? Detta innebär för heltidsarbetslösa att ersättningskvoten sänks från 80 till 70 procent efter 200 ersättningsdagar, dvs. efter 40 veckor. För deltidsarbetslösa upphör ersättningen helt efter 75 ersättningsdagar, vilket

motsvarar en ersättningstid på 30 veckor för en person som arbetar halvtid. Enligt våra modellberäkningar bör således nedtrappningen ske tidigare för heltidsarbetslösa men senare för deltidarbetslösa. En annan slutsats är att ersättningssystemet för deltidarbetslösa bör vara mer generöst än vad det är i dag. Enligt modellkalkylerna bör ersättningskvoten för deltid ersättningen uppgå till drygt 90 procent istället för nuvarande gräns på 80 procent; dels bör denna ersättning utgå under längre tid (40 veckor istället för 30); slutligen bör det finnas någon typ av "aktivitetsstöd" även för deltidarbetslösa, dvs. ersättningen till deltidarbetslösa bör inte helt upphöra efter en viss tid.

4.3 Frivilligt deltidarbete

Vi har hittills bortsett från frivilligt deltidarbete, en förenkling som givetvis är orealistisk eftersom ca 80 procent av deltidarbetet är frivilligt i den meningen att personerna ifråga är nöjda med sina arbetstider. Det är inte uppenbart att denna förenkling får stora konsekvenser för våra resultat beträffande ersättningen till de deltidarbetslösa men det kan heller inte uteslutas att så är fallet. Vi redovisar därför också resultat för en modifierad modell som inkluderar både frivilligt och ofrivilligt deltidarbete. Det finns här två typer av personer i arbetskraften och de två kategorierna har olika stark preferens för fritid. Personer med stark preferens för fritid väljer att arbeta deltid, antas fritt kunna välja sina arbetstider och har inga incitament att söka efter heltidsarbeten. De är därmed heller aldrig deltidarbetslösa enligt vår definition. Personer med svagare preferenser för fritid föredrar att arbeta heltid men är beredda att arbeta deltid som ett steg på vägen till heltid. De deltidarbetslösa är hänvisade till att arbeta lika många timmar som de frivilligt deltidarbetande.

Modellen förenklas beträffande "matchningsteknologin" som bestämmer hur sökaktiviteten påverkar sannolikheten att en arbetsökande får arbete. Vi har så här långt tagit hänsyn till externa effekter i matchningsteknologin så att ökad sökintensitet för en person leder till minskad jobbchans för andra arbetssökande eftersom konkurrensen om jobben hårdnar. Nu bortser vi från denna mekanism och betraktar sannolikheten för övergång till arbete som en funktion av sökintensiteten multiplicerad med en konstant som fångar det allmänna arbetsmarknadsläget. Vi bortser också från

företagens beteende och fokuserar på sökaktiviteten bland hel- och deltidarbetslösa personer.

Deltidsersättning till de frivilligt deltidarbetande har två slags beteendeeffekter. Dels leder högre ersättning till kortare arbetstider, vilket kan tolkas i termer av en konventionell inkomsteffekt. Samtidigt innebär deltidrsättningen också en subvention av deltidarbete i förhållande till arbetslöshet vilket förstärker incitamenten att söka efter deltidarbete bland arbetslösa personer med stark preferens för fritid.

Beräkningarna av det optimala ersättningssystemet sker utifrån två alternativa antaganden om vilken information som staten (försäkringsgivaren) har. I det första fallet kan staten skilja på frivilligt och ofrivilligt deltidarbete och kan då också välja att differentiera ersättningsbeloppen med avseende på individens typ. Man kan här även avgöra om en arbetslös person har svag eller stark preferens för fritid och kan välja ersättningsbelopp utifrån denna information. I det andra fallet antar vi att information om individuella preferenser saknas och staten måste följaktligen sätta samma ersättningsbelopp för alla deltidare liksom samma arbetslöshetsersättning för alla heltidsarbetslösa.

Några av modellens egenskaper beskrivs i tabell 4.2. Vi redovisar experiment där vi utgår från en kalibrerad grundmodell och ändrar ersättningen till hel- respektive deltidarbetslösa. Vissa resultat kan bestämmas analytiskt, andra enbart numeriskt. Beteckningarna är B för ersättning till heltidsarbetslösa och b står för ersättning till deltidarbetande. Fotindex markerar typ av individ där 1 representerar stark preferens för fritid och 2 innebär svag fritidspreferens. Avsaknad av fotindex för B och b innebär att ersättningen antas öka för båda typerna av individer.

Högre ersättning till frivilligt deltidarbetande leder till minskad arbetstid bland deltidarbetande men också till att arbetslösa med stark fritidspreferens ökar sina ansträngningar att få deltidarbete eftersom ersättningen innebär en subvention av arbete i förhållande till arbetslöshet. Antalet frivilligt deltidarbetande ökar. De deltidarbetslösa som söker efter heltid kommer att öka sin sökintensitet, vilket leder till snabbare utflöde från deltidarbetslöshet, minskad total deltidarbetslöshet och ökad heltidssysselsättning. Anledningen till denna effekt är att den kortare arbetstiden ger större utrymme för aktivt jobbsökande bland deltidarbetslösa personer. Högre ersättning till deltidarbetslösa leder till att dessa minskar sina ansträngningar att söka efter heltid men även till att arbetslösa

personer av typ 2 (svag fritidspreferens) ökar sin sökintensitet. Antalet deltidarbetslösa ökar medan heltidssysselsättningen minskar.

Högre arbetslöshetsersättning för typ 1 leder till högre arbetslöshet och minskat deltidarbete för denna kategori. Heltidssysselsättningen påverkas inte alls eftersom de frivilligt deltidarbetande inte söker efter heltidsjobb. Högre arbetslöshetsersättning för typ 2 leder däremot till lägre heltidssysselsättning eftersom det leder till minskade ansträngningar att söka efter såväl deltid- som heltidsjobb.

Tabell 4.2 Effekter av ändrad ersättning

	h_p	su_1	su_2	sp	$u1$	$u2$	$p1$	$p2$	e
B	0	-	-	0	+	+	-	≈ 0	-
B_1	0	-	0	0	+	0	-	0	0
B_2	0	0	-	0	0	+	0	-	-
b	-	+	+	-	-	≈ 0	+	+	-
b_1	-	+	-	+	-	≈ 0	+	-	+
b_2	0	0	+	-	0	≈ 0	0	+	-

Anm. B_i är ersättning för arbetslös person av typ i ; b_i ersättning till deltidarbetande person av typ i ; h_p arbetad tid för deltidarbetande; su_i sökintensitet för arbetslös person av typ i ; sp sökintensitet för deltidarbetslös; u_i arbetslöshet typ i ; p_i deltidarbete typ i ; e total (heltids)sysselsättning. Arbetslöshet, deltidarbete och heltidssysselsättning avser andelar av den totala arbetskraften.

Vi övergår nu till den normativa analysen och undersöker hur det optimala ersättningssystemet ser ut. Vi studerar först fallet där staten kan identifiera individens typ och följaktligen differentiera ersättningen på grundval av denna information. I det andra fallet saknar staten sådan information och är därför hänvisad till att sätta samma ersättningsbelopp för frivilligt och ofrivilligt deltidarbete. Vi har också antagit att staten här inte kan skilja mellan arbetslösa av olika kategorier och därför måste ge samma arbetslöshetsersättning till alla arbetslösa. Antagandet innebär att staten kan observera arbetskraftsstatus (sysselsatt, arbetslös etc.) men inte individens arbetsmarknadshistoria, vilken skulle kunna användas för att kunna avgöra om hon har arbetat heltid eller deltid före arbetslöshetens inträdande.

Resultaten redovisas i tabell 4.3. I grundmodellen i den första kolumnen har vi utgått från att staten inte kan differentiera ersättningen baserad på individens typ. Modellen har kalibrerats så att

den genererar 7 procents arbetslöshet. 18 procent av personer med arbete har deltidarbete; tre fjärdedelar av de deltidarbetande är frivilligt deltidarbetande. I den andra kolumnen kan staten fortfarande inte differentiera med avseende på typ men man väljer ersättningsnivåerna optimalt. I den tredje kolumnen antas staten ha tillgång till information som gör differentiering med avseende på typ möjlig och staten väljer ersättningsnivåerna optimalt med utnyttjande av denna information.

Tabell 4.3 Optimal arbetslöshetsersättning vid både frivillig och ofrivillig deltidslöshet, evig ersättning

	Grundmodell	Optimal ersättning	
		Preferens för fritid kan <i>inte</i> observeras	Preferens för fritid kan observeras
Ersättning, heltidsarbetslös typ 1 (B_1)	0,280	0,557	0,450
Ersättning, heltidsarbetslös typ 2 (B_2)	0,280	0,557	0,650
Ersättning, deltidarbetslös typ 1 (b_1)	0,120	0,356	0,200
Ersättning, deltidarbetslös typ 2 (b_2)	0,120	0,356	0,310
Arbetad tid (h_p)	0,909	0,800	0,872
Sökintensitet för arbetslös typ 1 (su_1)	0,951	0,434	0,571
Sökintensitet för arbetslös typ 2 (su_2)	1,477	1,334	1,272
Sökintensitet för deltidarbetslös (sp)	0,456	0,206	0,166
Arbetslöshet, typ 1 (u_1)	0,031	0,054	0,045
Arbetslöshet, typ 2 (u_2)	0,039	0,042	0,044
Deltidsarbete, typ 1 (p_1)	0,123	0,100	0,109
Deltidsarbete, typ 2 (p_2)	0,043	0,078	0,089
Total (heltids)sysselsättning (e)	0,764	0,726	0,713
Välfärdsvinst (%)		7,10	7,32

Anm.: Timlönen för heltidsarbetande har satts till 0.95 och lönen för deltidarbetande till 90 procent av denna lön, dvs. 0,855. Typ 1 representerar individer med stark preferens för fritid och typ 2 individer med svag preferens för fritid.

Som framgår av tabell 4.3 finns det en välfärdsvinst av att staten får tillgång till och kan använda information om individuell typ. Detta är tämligen självklart men vi kan notera att välfärdsvinsten är liten; i termer av en konsumtionsskatt motsvarar det 0,2 procent. De optimala ersättningssystemen ger mycket stora välfärdsvinster i förhållande till grundmodellen; i termer av en konsumtionsskatt handlar det om drygt 7 procent. Man bör dock ta dessa resultat med en nypa salt eftersom de kan vara känsliga för hur grundmodellen siffrsätts.

Vi kan utifrån tabell 4.3 konstatera att hänsynstagande till frivilligt deltidsarbete inte nödvändigtvis försvagar argumenten för en relativt generös arbetslöshetsersättning för deltidsarbetande. Detta gäller även om staten har möjlighet att skilja mellan frivilligt och ofrivilligt deltidsarbetande. Anledningen är att sådan ersättning innebär subvention av arbete i förhållande till arbetslöshet. Vi har tagit hänsyn till att högre ersättning till de deltidsarbetande minskar deras arbetstider men denna mekanism är inte så stark att den dominerar den förstnämnda effekten. Som vi noterat kan arbetstidseffekten också förstärka sökaktiviteten bland deltidsarbetslösa personer eftersom kortare arbetstid innebär mer tid för att söka efter heltidsarbete.

5 Andra aspekter på deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring

I Sverige har frågor om deltidsarbetslöshet och arbetslöshetsersättning till deltidsarbetslösa behandlats i en rad utredningar och regeringspropositioner. Den så kallade ARBOM-utredningen om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring diskuterade även ersättning till deltidsarbetslösa (SOU 1996:150). År 1999 publicerades den så kallade DELTA-utredningen (utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning, SOU 1999:27). År 2005 kom utredningen om stärkt rätt till heltidsanställning (SOU 2005:105) med långtgående förslag om att ge deltidsarbetande ”rätt till heltid”.

Vi ska i det följande kortfattat diskutera två aspekter av politik mot deltidsarbetslöshet som bara delvis har berörts i tidigare debatt och inte heller behandlas i vår modellanalys. Det gäller frågan om hur ersättning till deltidsarbetslösa kan finansieras för att förhindra överutnyttjande av försäkringen. Vi tar också upp frågan om subventionerat deltidsarbete som inslag i stabiliseringspolitiken.

5.1 Arbetsgivarfinansierad a-kassa?

En deltidsanställning kan ses som en del av ett explicit eller implicit kontrakt mellan arbetsgivaren och den anställde. Med subventionerad fyllnadsersättning blir det mer lönsamt att erbjuda kontrakt med deltidsarbete. Nuvarande system innebär att deltidsarbete de facto subventioneras via arbetslöshetsförsäkringen. Denna subvention kommer att särskilt gynna företag och branscher som erbjuder många deltidsjobb på bekostnad av sektorer som prioriterar heltidsjobb. ”Deltidsföretagen” gynnas i konkurrensen om arbets-

kraft. Det finns emellertid en förhållandevis enkel åtgärd som skulle minska detta problem, nämligen att ålägga arbetsgivare ett medfinansieringsansvar för den arbetslöshetsersättning som utgår till deltidarbetslösa personer. En sådan finansieringsmodell passar bäst i ett system med obligatorisk arbetslöshetsförsäkring eftersom ett obligatorium gör det svårt för arbetsgivare att systematiskt sortera bort arbetskraft med försäkring.

I USA tillämpas sedan decennier ett system med arbetsgivarinträde ("experience rating") i arbetslöshetsförsäkringen. Systemet innebär att företagets skatter påverkas av hur många av företagets tidigare anställda som är arbetslösa. Ju större företagets "bidrag till arbetslösheten" är, desto blir högre blir skatten. Företagen tvingas att till viss del internalisera de externa effekterna av sina uppsägningsbeslut. Arbetsgivarinträdet är dock inte fullständigt, dvs. skatterna motsvarar inte fullt ut de förväntade utgifterna för de tidigare anställdas arbetslöshetsersättning.

Arbetsgivarinträde i arbetslöshetsförsäkringen ungefär på det sätt som tillämpas i USA skulle kunna övervägas även för heltidsarbetslöshet. Sverige har dock genom den arbetsrättsliga lagstiftningen redan en form av implicit beskattning av arbetsgivarinitierade uppsägningar. Lagen om anställningsskydd innebär att takten i neddragningar och vilka som ska sägas upp måste följa regler om uppsägningstider och turordning. En explicit beskattning via arbetsgivarinträde skulle innebära högre kostnader för företagens uppsägningar och därmed också indirekt för deras anställningar. Ett särskilt problem med arbetsgivarinträde baserat på utbetald ersättning till tidigare anställda är att företagen har små möjligheter att påverka längden på arbetslöshetsperioderna och därmed de nödvändiga utbetalningarna av ersättning. En effekt kan bli att företagen systematiskt väljer bort arbetssökande som uppfattas som svaga på arbetsmarknaden. Sammanfattningsvis är argumenten för arbetsgivarinträde starkare när det gäller ersättning vid deltidarbetslöshet än vid heltidsarbetslöshet.

Den kraftiga skärpning av villkoren för fyllnadsersättning som infördes 2008 verkar åtminstone delvis ha baserats på föreställningen att den skulle göra arbetsgivarna mer benägna att erbjuda heltidsjobb. Det förefaller osannolikt att detta skulle vara en viktig mekanism. Om däremot arbetsgivarna åläggs att medfinansiera ersättningen till deltidarbetslösa personer skulle det givetvis bli relativt mer lönsamt för dem att erbjuda heltidsjobb.

5.2 A-kassa för korttidsvecka?

En orsak till uppkomsten av deltidsarbetslöshet kan vara konjunkturrellt betingad. Ett företag som drabbas av ett kraftigt bortfall av efterfrågan kan överväga att införa temporärt kortare arbetstid snarare än att säga upp personal. Genom "korttidsvecka" kan man dels slippa uppsägningskostnader, dels behålla värdefull kompetens i företaget. I Sverige har vi sett exempel på sådana lösningar under senare tid: Scania införde t.ex. fyradagarsvecka våren 2009 efter förhandlingar med de fackliga organisationerna.

Det svenska regelverket för arbetslöshetsförsäkringen tillåter inte att ersättning utgår för deltidsarbetslöshet som uppkommer i sådana situationer. Här avviker Sverige från vad som gäller i de flesta andra OECD-länder. Olika modeller för statligt subventionerad arbetsdelning har kommit till stor användning under den globala recession som slog till 2008; se OECD (2010). Sådana åtgärder tycks också ha varit relativt framgångsrika när det gäller att mildra krisens effekter på arbetslösheten (OECD, 2010).

Det finns flera argument för att göra det möjligt att använda a-kassan för att uppmuntra arbetsdelning i lågkonjunkturer. Arbets-tidsneddragning istället för uppsägning innebär att företagen kan behålla värdefull arbetskraft och därmed hålla nere rekryterings- och inskolningskostnaderna när konjunkturen vänder. Arbetsdelning innebär också fördelar för löntagarna som i mindre grad drabbas av inkomstbortfall och som helt slipper de sociala kostnader som arbetslöshet innebär.

Huvudargumentet mot subventionerad arbetsdelning är att systemet kan skapa inläsningseffekter. Det kan vara svårt att skilja mellan temporära och permanenta efterfrågebortfall och subventionerad arbetsdelning kan riskera att hålla kvar arbetskraft i obsoleta verksamheter. Resultatet skulle kunna bli långsammare omvandlingstakt och sämre produktivitetsutveckling. I viss utsträckning kommer subventionerad arbetsdelning också att medföra så kallade dödviktskostnader, dvs. subventionerna kommer ibland att utgå även till företag som hade behållit arbetskraft utan subventioner.

Även om det finns invändningar mot subventionerad korttidsvecka torde det vara svårt att visa att det optimala systemet utesluter åtgärder för att uppmuntra arbetsdelning i lågkonjunkturer. Att tillåta ersättning från a-kassa för korttidsvecka reser dock frågor om vilka krav som ska ställas för ersättning och vilken instans som

ska avgöra om kraven är uppfyllda. Här finns erfarenheter från en rad andra länder som skulle kunna bidra till att belysa för- och nackdelar med olika praktiska lösningar.

6 Slutord

Deltidsarbetslöshet är en form av undersysselsättning som har relativt stor omfattning i Sverige och många andra länder. Forskningen om deltidarbetslöshetens orsaker och effekter har dock varit tämligen begränsad, i varje fall i jämförelse med forskningen om heltidsarbetslöshet. Detta gäller inte minst frågor om arbetslöshetsersättningens effekter där ett mycket stort antal studier avser heltidsarbetslöshet medan få studier fokuserar på deltidarbetslöshet. Normativa frågor kring hur den optimala arbetslöshetsförsäkringen bör utformas har i allt väsentligt handlat om heltidsarbetslöshet.

Vi har i den här uppsatsen presenterat beskrivning och analys av deltidarbetslösheten i Sverige med särskilt fokus på arbetslöshetsförsäkringens roll. Vi har noterat att det finns en betydande rörlighet mellan deltidarbetslöshet och heltidsarbete, ett faktum som har implikationer för hur den optimala arbetslöshetsförsäkringen bör utformas. En relativt generös ersättning till deltidarbetslösa innebär att det blir mer attraktivt för heltidsarbetslösa personer att försöka skaffa sig deltidarbete som en språngbräda till heltidsarbete. Samtidigt minskar sökaktiviteten bland deltidarbetslösa personer som söker efter heltidsarbete. En optimal utformning av arbetslöshetsförsäkringen ska beakta båda dessa mekanismer.

Våra modellanalyser pekar på att det finns välfärdsvinster förknippade med en avtrappad ersättningsprofil i arbetslöshetsersättningen. Detta gäller såväl heltids- som deltidarbetslösa. Resultaten tyder vidare på att ersättningen till de deltidarbetslösa bör vara mer generös än vad som för närvarande gäller i Sverige. En mer generös ersättning till deltidarbetslösa innebär starkare drivkrafter för heltidsarbetslösa att söka efter deltidarbete.

Vi har inte genomfört någon modellanalys av finansieringsreformer av arbetslöshetsförsäkringen men vår bedömning är att det finns goda argument för att arbetsgivarna ska åläggas ett visst

medfinansieringsansvar för ersättning till deltidsarbetslösa personer.

Vi har inte berört frågor om kontroll och sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen. Det är uppenbart att starkare krav på att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande innebär större möjligheter för generösa ersättningsvillkor. Krav på att vara tillgänglig för (mer) arbete måste naturligtvis gälla även deltidsarbetslösa med ersättning. De kartläggningar som gjorts av hur detta fungerar i praktiken tyder på att här finns utrymme för förbättringar (se IAF, 2007).

Referenser

- Bosch, N. A Deelen och R Euwals (2010), Is part-time employment here to stay? Working hours of Dutch women over successive generations, *Labour* 24, 35–54
- Fagan, C och J O'Reilly (red), (1998), *Part-Time Prospects: An International Comparison*, Routledge.
- Finanspolitiska rådet (2009/2010), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2009/2010.
- Fredriksson, P och B Holmlund (2001), Optimal unemployment insurance in search equilibrium, *Journal of Labor Economics* 19, 370–399.
- Hartman, L (red) (2008), *Välfärd på deltid*, SNS Förlag.
- Holmlund, B (2006), Hur hög är egentligen arbetslösheten i Sverige? *Ekonomisk Debatt* 33, 6–20.
- Hussmans, R (2007), Measurement of employment, unemployment and underemployment – Current international standards and issues in their application. International Labour Office.
- Hussmanns, R, F Mehran och V Verma (1990), *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment, and Underemployment: An ILO Manual on Concepts and Methods*, International Labour Office.
- IAF (2007), Arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet, rapport 2007:17, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.
- IAF (2009), Arbetslöshetsersättning till deltidsarbetslösa, rapport 2009:12, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.
- ILO (1982), *Resolution Concerning Statistics of the Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment, Adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*, International Labour Office, Genève.

- Kyrrä, T (2007), Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work, under publicering i *European Economic Review*.
- Kyrrä, T, P Parotta och M Rosholm (2010), The effect of receiving supplementary UI benefits on unemployment duration, IZA Discussion Paper No 3920.
- Månsson, J, J Ottoson och K Lundequist (2008), Deltidsarbete och deltidslöshet, i L Hartman (red), *Välfärd på deltid*, SNS Förlag.
- OECD (2010), *Employment Outlook*, OECD.
- Pettersson, H (2005), A-kassa på deltid – ett ständigt problem inom arbetslöshetsförsäkringen, Working Paper från HELA-projektet 2005:3.
- Pissarides, C (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press.
- SCB (2005), *Sysselsättning och arbetslöshet 1976–2004*, Information från Arbetskraftsundersökningarna 2005:1.
- Sorrentino, C (2000), International unemployment rates: how comparable are they? *Monthly Labor Review* 123, 3–20
- SOU 1996:150, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 1997:27, *DELTA Utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning*, Näringsdepartementet.
- SOU 2005:105, *Stärkt rätt till heltidsanställning*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Tam, M (1997), *Part-Time Employment: A Bridge or a Trap?*, Ashgate.
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2008), Involuntary part-time work on the rise, *Issues in Labor Statistics*, December.
- Walling A and G Clancy (2010), Underemployment in the UK labour market, *Economic and Labour Market Review* 4, No 2.
- Wahlberg, R (2008), Part-time penalty in Sweden: Evidence from quantile regression, Working Paper in Economics 315, Göteborgs universitet.

Part-time unemployment and unemployment insurance in Sweden

Conventional measures of unemployment do not capture all dimensions of joblessness. A case in point is underemployment among employed workers, also frequently referred to as part-time unemployment. Workers in this category are employed during a survey week but are unable to work as many hours as they wish. An ILO-resolution from 1998 defines underemployment as comprising persons in employment who (i) are willing to work additional hours, (ii) are available to work additional hours, and (iii) worked less than a threshold relating to working time. Underemployment accounts for a non-negligible fraction of the labor force in most countries, although it is typically somewhat lower in magnitude than the conventional measure of unemployment. By the end of 2009, part-time unemployment stood at almost 5 percent of the labor force in the OECD area.

Research on part-time unemployment has been meager compared to the huge literature on “full-time” unemployment, perhaps reflecting the presumption that underemployment represents less of a social problem than complete joblessness. However, part-time unemployment is of a non-trivial magnitude and raises a number of important policy issues. One issue hotly debated in some countries, concerns labor market regulation and the case for giving part-timers precedence to full-time jobs. Other issues deal with unemployment insurance (UI) and concern the design of benefit levels and potential benefit durations for the unemployed and the underemployed.

In this report we present description and analysis of part-time unemployment, focusing in particular on the role of UI. Part-time unemployed workers are in many countries eligible for UI benefits that replace part of the income loss associated with involuntary part-time work. More generous part-time benefits may speed up

transitions from unemployment to part-time work. However, it is also to be expected that generous part-time benefits will weaken the incentives to search for full-time jobs among part-timers. Our paper examines the design of optimal unemployment insurance in an economy with both unemployment and underemployment.

The paper includes a description of various aspects of part-time unemployment in Sweden. By using panel data from the labor force surveys, we can offer a picture of the dynamics of part-time unemployment. It turns out that part-time work often represents a stepping-stone to full-time work. Transition rates from part-time unemployment to full-time work are relatively high. Some 15 to 20 percent of the part-time unemployed have entered into full-time work after one quarter.

In recent years, Swedish UI has become less generous than it used to be. Replacement rates have been cut and eligibility rules have become more stringent. The coverage of UI has declined substantially. Around 30 percent of unemployed persons in the labor force surveys receive UI benefits in 2009.

Part-time unemployment and optimal unemployment insurance

We use a search and matching model to study an economy with two sectors. Full-time jobs are offered in one sector and part-time jobs in the other sector. One can think of these sectors as representing two industries; indeed, the data show that the prevalence of part-time unemployment is heavily correlated with industry affiliation, being particularly common in service industries. Unemployed workers prefer full-time jobs but are willing to consider part-time jobs as a stepping stone to full-time jobs. The unemployed worker thus searches for part-time as well as full-time jobs and accepts the first offer that comes along. The part-timer searches only for full-time jobs and quits her part-time job as soon as a full-time offer comes along.

Unemployment benefits affect search effort among the unemployed as well as among the part-timers. More generous benefits for part-timers reduce the flow from part-time work to full-time employment as part-time becomes more attractive relative to full-time work. But benefits for part-timers also make part-time work more attractive relative to unemployment, thus increasing the outflow from unemployment to part-time work. In that respect,

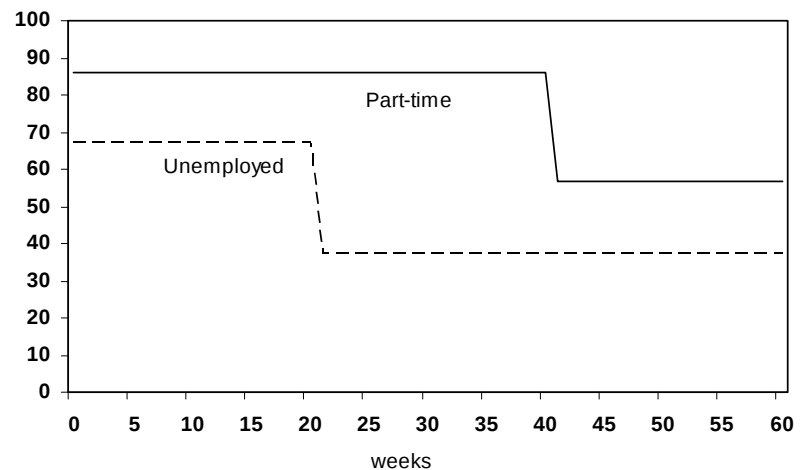
offering benefits to part-timers is akin to in-work benefits, a policy which has received considerable attention in both policy discussions and research.

We study the optimal structure of unemployment benefits focusing on benefit levels (replacement rates) and the potential duration of benefit receipt for the unemployed as well as for part-timers. Time limits in UI are modeled as stochastic, i.e., benefits expire randomly at a certain rate for full-time unemployed and at another rate for part-timers. When UI benefit entitlement has expired, entitlement to “unemployment assistance” kicks in. The model is calibrated to Swedish data and used to examine alternative UI policies.

We find that optimal policies involve declining replacement rates (and consumption levels) over spells of job search, both for the full-time and part-time unemployed. By introducing time-dependent benefits, incentives for active job search are strengthened. Consider an unemployed person whose benefits have expired. By finding a job, entitlement to future benefit receipt in case of unemployment is secured. The bigger the difference between unemployment benefits and unemployment assistance is, the stronger the search incentives to re-qualify for UI benefits via employment.

Unemployed persons receiving unemployment assistance can also qualify for part-time benefits by finding a part-time job. The higher the income associated with part-time insured unemployment relative to unemployment assistance, the stronger the incentives to actively search for part-time work. It is clear, however, that generous UI benefits for part-timers reduce their incentives to search for full-time jobs. This can be offset by a threat of benefit expiration, i.e., a time limit for UI benefit receipt also for part-timers. Figure 1 illustrates after-tax income profiles in the optimal system.

Figure 1 Optimal after-tax income profiles for unemployed and part-time workers.



Voluntary part-time work

Most part-timers are voluntary part-timers in the sense that they have no desire to change their working time. We have developed an extension of our basic model so as to include also this group. This is accomplished by introducing two types of individuals where one type has a strong preference for leisure and the other type has a weak preference for leisure. The first type prefers part-time work and has no incentive to search for full-time jobs; the second type prefers full-time jobs but is willing to accept a part-time job as a stepping stone to full-time work.

The voluntary part-timers are able to choose their preferred working time without restrictions. The optimal working time is affected by part-time benefits: higher part-time benefits lead to shorter working time. Higher part-time benefits also affect search incentives among unemployed persons since such benefits increase the value of part-time employment relative to unemployment.

The optimal insurance system is computed under two alternative informational assumptions. In one case we assume that the government is able to identify individual types and can set benefits using this information; the government would then in general prefer to differentiate benefits between workers with weak and strong

preferences for leisure. The second case considered is one where the government is unable to identify worker types and would therefore be unable to differentiate benefits with respect to type.

We find that there is a case for relatively generous UI benefits for part-timers also when we allow for voluntary part-time work. Benefits for part-timers reduce their work hours but this effect is in our model dominated by the positive impact on job search among the unemployed (recalling that benefits for part-timers is effectively an in-work subsidy that increases the value of part-time work relative to unemployment).

Bilaga 11 till LU2011

Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?*

Eva Mörk

* Jag är tacksam för värdefulla diskussioner med och kommentarer från Stefan Eriksson, Martin Lundin och Oskar Nordström Skans. Dessutom vill jag rikta ett stort tack till Linus Liljeberg för hjälp med att bearbeta data och ta fram figurer och tabeller.

Innehåll

1	Inledning.....	195
2	Regelverket om ekonomiskt bistånd	197
3	Vem tar emot ekonomiskt bistånd och varför?.....	201
3.1	Personer med ekonomiskt bistånd	201
3.2	Står biståndstagarna nära arbetsmarknaden?.....	206
3.3	Är biståndstagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen?	208
3.4	Sammanfattande diskussion	216
4	Åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare	219
4.1	Finansiella incitament	221
4.1.1	Empiriska forskningsresultat	223
4.1.2	Sammanfattning	224
4.2	Aktiveringskrav och sanktioner	224
4.2.1	Empiriska forskningsresultat	226
4.2.2	Sammanfattning	229
4.3	Utbildning, praktik och förmedlingsinsatser	229
4.3.1	Empiriska forskningsresultat	230
4.3.2	Sammanfattning	232
4.4	Sänkta arbetsgivaravgifter och subventionerade anställningar	233
4.4.1	Empiriska forskningsresultat	234
4.4.2	Sammanfattning	235

4.5	Vilka åtgärder är lämpliga? Sammanfattande diskussion	235
5	Organisationen av insatser riktade till arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd	237
5.1	Vilka lösningar diskuteras och används i Norden?	238
5.2	Vad lär oss befintlig forskning om effekterna av olika organisationsformer?	240
5.3	Sammanfattning.....	242
6	Policydiskussion	243
6.1	Utgångspunkter.....	244
6.2	Slutsatser från rapporten.....	244
6.3	Policyrekommendationer	245
	Referenser	249
	Appendix.....	254
	Moving recipients of social assistance from welfare to work – How can the Swedish system be improved?	256

1 Inledning

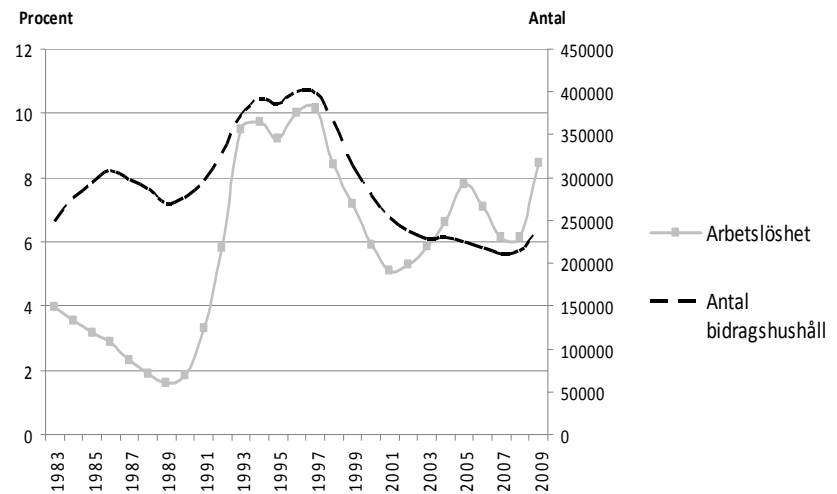
2008 levde 5,6 procent av befolkningen i hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd (det som i vardagsspråk kallas socialbidrag) någon gång under året. I vissa grupper var andelen betydligt högre, till exempel så fick 20 procent av alla ensamstående kvinnor med barn ekonomiskt bistånd under samma år. Den genomsnittliga biståndstiden var 6,1 månader.¹

Den officiella statistiken från Socialstyrelsen visar att kostnaderna för det ekonomiska biståndet inklusive introduktionsersättning ökade med 17 procent 2009 jämfört med 2008. Under hela året 2009 betalade kommunerna ut 11 102 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning. Under andra kvartalet år 2010 var motsvarande belopp 2 957 miljoner kronor, vilket är en ökning med fem procent jämfört med andra kvartalet år 2009.

Antalet bidragshushåll samvarierar med arbetslösheten, vilket framgår tydligt av figur 1. Det faktum att kostnaderna för ekonomiskt bistånd stigit under 2009 beror alltså delvis på den ekonomiska krisen och den ökade arbetslösheten. Personer som inte har rätt till a-kassa, eller där inkomsten från a-kassan är väldigt låg, får vända sig till kommunernas socialtjänst för att få hjälp med försörjningen. Detta gäller främst grupper som ungdomar och invandrare utan tidigare förankring på arbetsmarknaden, men även individer som inte är medlemmar i någon a-kassa hör till denna grupp. Förändringarna av reglerna i sjukförsäkringssystemet är en annan faktor som kan ha bidragit till kostnadsökningarna.

¹ Socialstyrelsen (2009).

Figur 1 Arbetslösheten i procent samt antal bidragshushåll



Källa: SCB.

Syftet med denna rapport är att diskutera hur ekonomisk politik kan underlätta för mottagare av ekonomiskt bistånd att bli självförsörjande via arbete. Rapporten börjar med att kortfattat gå igenom de regler som gäller för ekonomiskt bistånd. Därefter redovisas statistik över biståndstagarna, med fokus på hur nära arbetsmarknaden dessa står. Till exempel undersöks hur stor andel av biståndstagarna som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och vilka försörjningshinder kommunerna uppger att biståndstagarna har. Avsnitt 4 handlar om olika politikåtgärder som kan underlätta arbetslösa biståndstagares väg till självförsörjning. Därefter diskuteras det nuvarande systemet där kommunerna ansvarar för det ekonomiska stödet till mottagare av försörjningsstöd medan staten, via Arbetsförmedlingen, har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiska program. Jag avslutar rapporten med ett antal förslag till hur det nuvarande systemet skulle kunna förändras.

2 Regelverket om ekonomiskt bistånd

I och med 1982 års socialtjänstlag (SoL) fastställdes att samtliga individer har rätt att bli prövade för socialbidrag. Före 1982 var det upp till den enskilda kommunen om även friska vuxna utan barn skulle kunna få socialbidrag. 1998 gjordes flera ändringar i SoL, bland annat bytte *socialbidrag* namn till *försörjningsstöd*. Denna lag ersattes i sin tur av en ny lag (SoL 2001:453) som trädde i kraft 1 januari 2002. Enligt lagen ska alla former av bistånd prövas enligt 4 kap 1 § SoL. Besluten går att överklaga enligt förvaltningslagen. Socialtjänstlagen är utformad som en ramlag och ger därmed kommunerna visst utrymme att tolka lagen. Enligt samma lag bör tillämpningen kännetecknas av ett helhetsgrepp, individuell behovsbedömning, frivillighet och självbestämmande, ett barnperspektiv, hänsyn till brottsoffer samt kvalitet.²

Ekonomiskt bistånd är beteckningen på all ekonomisk hjälp enligt Socialtjänstlagen. Denna består av två delar: *försörjningsstödet* som är en ersättning för att täcka den dagliga försörjningen och *tillfälligt stöd för oregelbundna kostnader* (till exempel läkar- och tandläkarkostnader). I försörjningsstödet ingår riksnormen, som fastställs av regeringen, samt skäliga kostnader för vanliga behov utanför riksnormen.³

² För en närmare beskrivning av Socialtjänstlagen och diskussion om hur den bör tolkas, se Socialstyrelsen (2004).

³ Riksnormen baseras på Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. Dessa syftar till att utgöra ett mått på "en rimlig konsumtionsstandard av de varor och tjänster, som man vanligen behöver för att klara vardagen i dagens samhälle". Enligt normen ska en fast ersättning ges för var och en av följande poster: livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning, telefon och tv-avgift. I försörjningsstödet ska dessutom ersättning, enligt skäliga kostnader, ges för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring och medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Riksnormen för de poster som täcks med en fast ersättning år 2008 var 3 550 kronor per månad för en ensamstående person utan barn. Detta belopp ska alltså täcka den dagliga försörjningen, undantaget det som enligt ovan ersätts enligt skäliga kostnader, exempelvis boendekostnader. För hushåll bestående av sammanboende samt hushåll med barn gäller andra normbelopp, anpassade efter till exempel barnens ålder.

Socialtjänstens uppgift definieras på Socialstyrelsens hemsida: "I arbetet med ekonomiskt bistånd är socialtjänstens huvuduppgift att hjälpa personer så att de kan klara sin försörjning på egen hand. Den andra uppgiften är att ge ekonomiskt bistånd till dess att målet är uppnått." I första hand är dock den enskilde skyldig att efter förmåga bidra till sin egen försörjning. Arbetsföra personer ska aktivt söka arbete eller delta i lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Socialtjänsten har möjlighet att ställa krav på deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för personer under 25 år, och även för äldre om särskilda behov av kompetensutveckling finns. Det finns dock inget stöd i lagen eller rättspraxis för att villkora ekonomiskt bistånd genom att kräva att den enskilde deltar i arbete eller sysselsättning som inte ryms inom den vanliga arbetsmarknaden eller arbetsmarknadspolitiken, eller som inte är att betrakta som praktik eller kompetenshöjning. Socialtjänstens åtgärder får inte heller ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. (Socialstyrelsen, 2004)

Reglerna för ekonomiskt bistånd skiljer sig i flera avgörande hänseenden från de regler som styr socialförsäkringarna. De tre mest avgörande skillnaderna är:

- Ansvaret för försörjningsstödet ligger på primärkommunerna till skillnad från socialförsäkringar som är ett statligt ansvarsområde.
- Försörjningsstödet är behovsprövat till skillnad från socialförsäkringarna som är utformade som rättigheter. För att få försörjningsstöd krävs alltså att hushållet inte har några andra tillgångar, som till exempel sparande eller ägodelar som lätt kan säljas.
- Försörjningsstödet beviljas på hushållsnivå till skillnad från socialförsäkringssystemet där det är individen som har rätt till bidrag.⁴

⁴ Med undantaget föräldraförsäkringen som ju delas av föräldrarna.

Dessa skillnader har ett antal viktiga konsekvenser:

- i. Det är den kommunala budgeten som ansträngs när antal arbetslösa biståndstagare ökar i lågkonjunkturer, men det är den statliga politiken som ansvarar för arbetsmarknadspolitiken.
- ii. Det kommer att finnas regionala/lokala variationer i tolkningen av socialtjänstlagen.
- iii. Det uppstår stora marginaleffekter för biståndstagare som vill öka sitt arbetsutbud marginellt, eftersom biståndet kommer att minska med samma belopp som biståndstagaren tjänar. Detta gäller även övriga medlemmar i biståndstagarens hushåll.
- iv. Kostnaderna för försörjningsstödet blir lägre än om stödet inte varit behovsprövat.
- v. Biståndstagandet kan vara förknippat med skamkänslor och obehag då den sökande måste redovisa sin situation i detalj för socialsekreteraren.

I denna rapport fokuserar jag på de fyra översta faktorerna. Detta innebär inte att jag tycker att den femte är oväsentlig, utan vill poängtera att det viktigt att ha denna faktor i åtanke när vi diskuterar tänkbara politikåtgärder. För en diskussion av hur biståndsmottagande kan vara förknippat med skamkänslor, se till exempel Starrin (2008).

Den tredje och fjärde punkten ovan innebär att politikerna står inför en avvägning när de ska utforma ett bidragssystem för hjälpbehövande. Å ena sidan kommer behovsprövning att innebära att kostnaderna för systemet hålls nere då bara de som inte själva har resurser blir berättigade till stöd. Å andra sidan medför behovsprövningen att bidraget kommer att minska per automatik när biståndstagaren får annan inkomst, vilket betyder att det inte lönar sig för biståndstagaren att hitta tillfälliga arbeten eller att öka sina arbetstimmar marginellt.

3 Vem tar emot ekonomiskt bistånd och varför?

För att på bästa sätt hjälpa biståndstagare till egen försörjning är det naturligtvis viktigt att förstå varför ett hushåll behöver bidrag. Enligt Socialtjänstlagen ska också varje ärende starta med en ordentlig utredning av individens situation, där grunden är att ta reda på varför den enskilde inte kan försörja sig själv eller behöver bistånd för sin livsföring i övrigt.⁵

I detta avsnitt kommer jag att försöka säga något om andelen biståndstagare som får bidrag därför att de saknar arbete. Det är förmodligen denna grupp som är lättast att påverka med ekonomisk politik. Jag börjar med att beskriva vilka det var som tog emot ekonomiskt bistånd under 2008. Utifrån nya siffror från SCB beskriver jag också biståndstagarnas försörjningshinder under början av 2010. Därefter redogör jag för några resultat ur SNS Välfärdsråds rapport 2008 (Dahlberg m.fl., 2008a), vilka illustrerar i vilken utsträckning biståndstagarna står nära arbetsmarknaden. Slutligen undersöks hur stor andel av mottagarna av försörjningsstöd 2008 som också var inskrivna på Arbetsförmedlingen, samt hur dessa skiljer sig från de inskrivna i helhet.

3.1 Personer med ekonomiskt bistånd

Under 2008 levde enligt Socialstyrelsen (2009) 5,6 procent av befolkningen i ett hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd någon gång under året. De data jag analyserar i detta avsnitt berör individer i åldern 18–64. Av dessa levde 5 procent i ett hushåll med ekonomiskt bistånd. Detta motsvarar drygt 310 000 personer.

⁵ Se Socialstyrelsen (2004).

Tabell 3.1 redovisar hur stor andel av olika grupper, uppdelat på kön, ålder, familjesituation, utbildning och födelseland, som får bistånd, samt hur stor andel av befolkningen respektive biståndstagarna dessa grupper utgör. Det framgår tydligt av tabellen att vissa grupper är överrepresenterade bland biståndstagarna. Vi ser från kolumn 2 i tabellen att bistånd är vanligare för ungdomar (9 procent av alla 18–24-åringar har fått bistånd någon gång under 2008) än för äldre. Det verkar vara ungefär lika vanligt för kvinnor och män att ta emot bistånd, men det är vanligare för ensamstående med barn än för andra familjetyper; cirka 12 procent av ensamstående med barn tar emot bistånd. Personer med lägre utbildning får oftare bistånd än personer med högre utbildning. Slutligen finns det tydliga skillnader beroende på var i världen personer är födda; hela 23 procent av de som är födda utanför västvärlden tar emot bistånd, medan motsvarande procent bland de svenskfödda är tre.

Ett annat sätt att undersöka om vissa grupper är överrepresenterade bland biståndstagarna är att jämföra gruppens andel av befolkningen (kolumn 3 i Tabell 3.1) med dess andel av samtliga biståndstagare (kolumn 4 i Tabell 3.1). Tabellen visar t.ex. att medan 18–24-åringarna endast utgör drygt 12 procent av befolkningen så utgör denna grupp drygt 23 procent av biståndstagarna. Skillnaderna blir än tydligare när man jämför personer beroende på var de är födda; gruppen som är född utanför västvärlden utgör 8 procent av befolkningen men hela 39 procent av biståndstagarna.

Slutligen är det värt att notera att även om utlandsfödda är överrepresenterade bland biståndstagarna så utgör svenskfödda nästan hälften av samtliga biståndstagare.

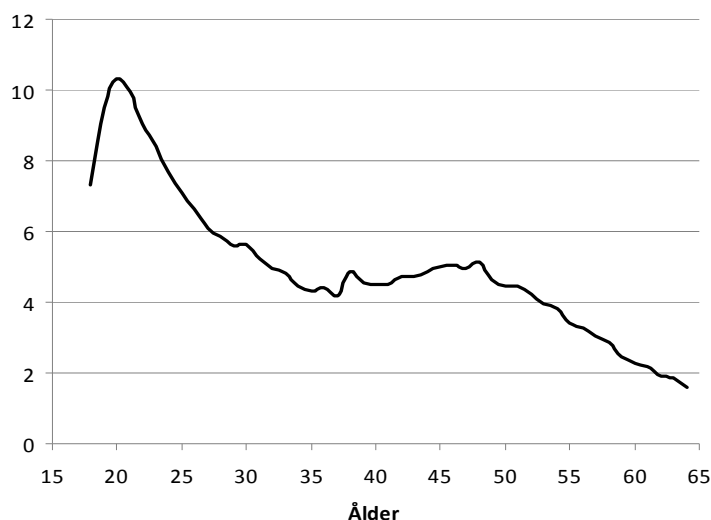
Tabell 3.1 Olika gruppers andel i procent av socialbiståndstagarna respektive befolkningen, 18–64 år, 2008

	Andel med ekonomiskt bistånd	Andel av befolkningen	Andel av mottagare av ekonomiskt bistånd
Kvinnor	4,6	49,5	49,5
Män	5	50,5	50,5
18–24 år	9	12,3	23,8
25–40 år	5	28,0	31,3
41–64 år	4	43,3	35,0
Ensamstående med barn	12	5,6	14,9
Gift/sambo med barn	4	29,7	24,7
Ensamst/sambo utan barn	4,9	32,4	34,5
Gift utan barn	1,4	18,9	5,8
Förgymnasial utb <9 år	8	7,6	12,3
Förgymnasial utb 9+ år	9	15,0	28,3
Gymnasial utb	4	44,5	37,3
Eftergymnasial utb	2	30,0	13,7
Född i Sverige	3	83,7	49,1
Född i västvärlden	7	8,3	12,0
Född i övriga länder	23	8,0	38,9

Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

Notera: I gruppen "Ensamstående med barn" kan även personer som är sambo utan gemensamma barn ingå. Gruppen "Född i västvärlden" består av personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland.

Som framgår av tabellen så skiljer sig andelen med ekonomiskt bistånd bland personer i olika åldrar. Figur 2 illustrerar detta ytterligare. Vi ser en topp i biståndstagandet vid 20 år då andelen är hela 10 procent. Därefter sjunker andelen snabbt fram till knappt 40 år, då denna ökar svagt för att återigen sjunka vid 50 år.

Figur 2 Andel av befolkningen (18–64) med ekonomiskt bistånd (%)

Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

En intressant fråga är naturligtvis varför hushåll behöver ekonomiskt bistånd. Från och med 1 januari 2010 är samtliga kommuner skyldiga att registrera försörjningshinder och ändamål med utbetalt ekonomiskt bistånd. På uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) har SCB samlat in de uppgifter som fanns registrerade för perioden 1 januari till 30 maj 2010.⁶ SCB (2010) redovisar resultaten från denna insamling i vilken 239 kommuner deltog. Tabell 3.2 visar andelen vuxna biståndstagare efter huvudsakligt försörjningshinder, samt uppdelat på om mottagaren är född i eller utanför Sverige. Av tabellen framgår att kommunerna uppger att av samtliga biståndstagare under denna period var det 41 procent som hade arbetslöshet som sitt huvudsakliga försörjningshinder. Denna andel är något högre bland inrikes födda än bland utrikes födda.⁷ I den senare gruppen utgör dock språket ett stort hinder (12 procent). Det är troligt att detta är nära förknippat med arbetslöshet.

⁶ Även 2009 gjordes en testinsamling av samma uppgifter, för en sammanställning se Socialstyrelsen (2010).

⁷ Ungefär 40 procent av utbetalt ekonomiskt bistånd under perioden januari till maj har också gått till personer med arbetslöshetsrelaterade hinder.

Det näst vanligaste försörjningshindret är sociala skäl (11 procent) och här är andelen högre bland inrikes födda. Därefter följer sjukskriven med läkarintyg (8 procent). Av biståndstagarna arbetar 5 procent och i 10 procent av fallen saknas orsakskod.

Tabell 3.2 Andel vuxna (i procent) biståndstagare efter huvudsakligt försörjningshinder, januari–maj 2010

	Alla	Inrikes födda	Utrikes födda
Arbetslös	41	44	38
Sjukskriven m läkarintyg	8	8	7
Sjuk- eller aktivitetsersättning	6	5	7
Arbetshinder, sociala skäl	11	14	8
Föräldraledig	4	2	5
Arbetar	5	6	5
Språkhinder	6	0	12
Utan försörjningshinder	2	3	1
Annat försörjningshinder	7	6	8
Kod saknas	10	11	10
Summa	100	100	100

Källa: SCB (2010).

Tabell 3.3 illustrerar hur försörjningshinder varierar med ålder. Av tabellen framgår att arbetslöshet är ett än vanligare försörjningshinder för unga (om man bortser från den allra yngsta gruppen) än för resten av gruppen. Av personer i åldern 20–24 är hela 54 procent biståndstagare på grund av arbetslöshet. Ju äldre biståndstagaren är, desto större andel är det som har bidrag på grund av sjukskrivning. I den yngsta samt den äldsta gruppen är ”annat försörjningshinder” en vanlig orsakskod, och det är också vanligare att kod saknas.

Tabell 3.3 Andel (i procent) vuxna biståndstagare efter huvudsakligt försörjningshinder, uppdelat på ålder, januari–maj 2010

	16–19	20–24	25–29	30–39
Arbetslös	34	54	46	41
Sjukskriven m läkarintyg	3	5	6	8
Sjuk- eller aktivitetsersättning	1	2	2	3
Arbetshinder, sociala skäl	11	9	10	10
Föräldraledig	5	5	7	6
Arbetar	2	6	6	6
Språkhinder	3	3	7	9
Utan försörjningshinder	1	1	1	2
Annat försörjningshinder	28	6	4	4
Kod saknas	13	9	11	10
Summa	100	100	100	100
	40–49	50–59	60–64	65+
Arbetslös	40	34	24	5
Sjukskriven m läkarintyg	10	11	9	2
Sjuk- eller aktivitetsersättning	7	13	19	14
Arbetshinder, sociala skäl	12	14	15	6
Föräldraledig	2	0	0	0
Arbetar	6	4	3	1
Språkhinder	7	5	4	2
Utan försörjningshinder	2	3	4	14
Annat försörjningshinder	5	6	12	41
Kod saknas	10	11	10	16
Summa	100	100	100	100

Källa: SCB (2010).

3.2 Står biståndstagarna nära arbetsmarknaden?

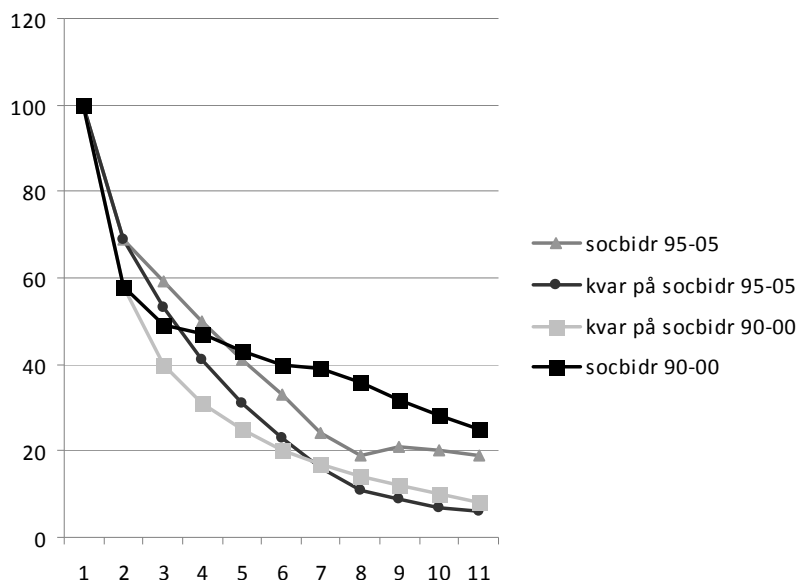
SNS Valfärdsråds rapport 2008 (Dahlberg m.fl. 2008a) ägnades delvis åt samma frågor som denna bilaga, nämligen hur vägen från socialbidrag till självförsörjning kan underlättas. En sak som diskuterades mycket var hur nära socialbiståndstagarna står arbetsmarknaden. I detta avsnitt sammanfattar jag delar av den diskussion som förs i valfärdsrapporten.

Ett sätt att studera om biståndstagarna står nära arbetsmarknaden är att undersöka hur länge de tar emot bistånd. Om biståndstagarna fort lämnar bidragstagandet är det rimligt att tro att de står närmare arbetsmarknaden än om de finns kvar under en lång tid. I

Figur 3 visas hur stor andel av de som tog emot socialbidrag 1990 respektive 1995 som fortfarande gör det tio år senare. Kurvorna som är benämnda "kvar på socbidr" visar den andel som tog emot socialbidrag samtliga tio år, medan kurvorna som är benämnda "socbidr" visar den andel av de som hade socialbidrag ursprungsåret som även tog emot bidrag respektive år. Den senare gruppen kan alltså ha lämnat socialbidragstagandet, men kommit tillbaka.

Figuren visar att de flesta hushåll som tar emot socialbidrag har lämnat bidragstagandet på fem års sikt. Detta gäller oavsett om hushållen börjar ta emot bidrag i en hög- eller lågkonjunktur (1990 eller 1995), vilket tyder på att socialbidrag för de allra flesta bidragshushåll är en temporär, om än inte helt tillfällig försörjningskälla. Däremot är det väldigt vanligt att hushåll som en gång har tagit emot bidrag kommer tillbaka till bidragstagande även om bidragstagandet har upphört under en period. Detta mönster är extra tydligt för hushåll som tog emot socialbidrag 1990, dvs. i en period då det ekonomiska läget i Sverige fortfarande var gott.

Figur 3 Andel i procent som får socialbidrag respektive år, av alla som får socialbidrag 1990 respektive 1995



Källa: Egen bearbetning IFAU-databasen.

Av Figur 3 framgår att en ganska stor andel av de som har socialbidrag ett visst år lämnar bidragstagandet ganska fort. Hur ser då mönstret ut för olika grupper? Tabell 3.4 redovisar hur stor andel av olika grupper som i) inte hade socialbidrag år ett men hade socialbidrag år två (inträde) samt ii) hade socialbidrag år ett men inte år två (utträde). Vi ser från tabellen att sannolikheten att träda in i bidrag är störst för ensamstående kvinnor med barn, ungdomar och invandrare från icke-OECD länder. Sannolikheten att lämna bidragstagandet, å andra sidan, är minst för invandrare från icke-OECD länder och högst för ensamstående kvinnor utan barn.

Tabell 3.4 Sannolikheter för att avsluta respektive påbörja bidragstagandet mellan två år, genomsnitt 1991–2001

	Alla	Ungdomar 18–24 år	Invandrare från icke-OECD länder
Inträde	0,014	0,046	0,043
Utträde	0,370	0,373	0,286
	Ensamstående män utan barn	Ensamstående kvinnor utan barn	Ensamstående kvinnor med barn
Inträde	0,027	0,021	0,073
Utträde	0,347	0,404	0,327

Källa: Dahlberg m.fl. (2008a).

I Dahlberg m.fl. undersöks även vilka övriga inkomstkällor som de som får socialbidrag har. De finner att löneinkomster utgör knappt 30 procent av den disponibla inkomsten för personer i hushåll som tog emot socialbidrag 2005. Övriga inkomstslags (sjuk- och aktivitetsersättning, studiemedel och sjukpenning) andelar av den disponibla inkomsten ligger runt 5–10 procent.

3.3 Är biståndstagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen?⁸

Ett sätt att undersöka hur många biståndstagare som behöver bidrag på grund av arbetslöshet är att räkna ut hur stor andel av samtliga individer som tar emot ekonomiskt bistånd som också är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Det är rimligt att utgå från att

⁸ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på egen bearbetning av IFAU-databasen.

det är arbetslöshet som ligger bakom denna grupps biståndsbehov.⁹ Under 2008 var 48,9 procent av de bodde i ett hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd inskrivna minst en gång vid Arbetsförmedlingen under året.¹⁰

Tabell 3.5 Egenskaper hos biståndstagare beroende på om de är registrerade vid Arbetsförmedlingen (Af) eller inte (andelar i procent)

	Biståndstagare, inskrivna vid Af	Biståndstagare, inte inskrivna vid Af
Män	56	46
Kvinnor	44	54
Summa	100	100
18–24 år	29	19
25–40 år	40	23
41–64 år	31	39
Summa	100	100
Ensamstående med barn	15	15
Gift/sambo med barn	24	26
Gift utan barn	4	7
Ensamst/sambo utan barn	41	28
Summa	100	100
Förgymnasial utb <9 år	12	13
Förgymnasial utb 9+ år	26	30
Gymnasial utb	44	31
Eftergymnasial utb	16	11
Summa	100	100
Född i Sverige	51	47
Född i Västvärlden	10	14
Född övriga länder	39	39
Summa	100	100

Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

Notera: I gruppen "Ensamstående med barn" kan även personer som är sambo utan gemensamma barn ingå. Gruppen "Västvärlden" består av personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland.

⁹ Man bör vara lite försiktig när man tolkar denna siffra som ett mått på arbetslöshet som försörjningshinder eftersom det dels inte finns några hinder för vem som helst att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen, dels är många kommuner som ställer krav på biståndstagare att skriva in sig.

¹⁰ Enligt Löfbom (2007) var motsvarande siffra under 2004 för befolkningen i åldern 20–64 60 procent.

Hur skiljer sig de biståndstagare som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen från de som inte är det? Från Tabell 3.5 ser vi att den senare gruppen i lägre utsträckning består av män, är äldre samt är något lägre utbildade. Däremot verkar det inte finnas några större skillnader med avseende på födelseland.

Hur skiljer sig då gruppen inskrivna biståndstagare mot övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen? Tabell 3.6 redovisar samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen som antingen var öppet arbetslösa, i program eller varit i arbete mindre än 30 dagar den 1 december 2008¹¹ uppdelat på försörjningskälla. Av dessa (398 511 personer) hade 61,5 procent enbart ersättning från arbetslöshetsförsäkringen¹², 15,2 procent hade enbart ekonomiskt bistånd, 8 procent hade ersättning från både arbetslöshetsförsäkringen och socialtjänst medan 15,4 procent hade varken ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller ekonomiskt bistånd.¹³

Tabell 3.6 visar hur dessa fyra grupper skiljer sig åt med avseende på kön, ålder, utbildning och födelseland. Det är tydligt att gruppen med ekonomiskt bistånd är yngre, lägre utbildade, i större utsträckning födda utanför västvärlden och är i något större utsträckning män än gruppen med a-kassa. Gruppen som varken har a-kassa eller ekonomiskt bistånd är typiskt yngre än de övriga tre grupperna. Jämför vi denna grupp med gruppen med ekonomiskt bistånd ser vi också att de i större utsträckning är födda i Sverige och har något högre utbildning.

¹¹ Mönstret ser väldigt lika ut om vi istället fokuserar på inskrivna den första någon annan månad under 2008.

¹² Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. För att få ta del av inkomstbortfallsförsäkringen ska man ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader och uppfyllt arbetsvillkoret under medlemstiden. Den som har uppfyllt arbetsvillkoret, men inte är medlem eller varit medlem tillräckligt länge får ersättning från grundförsäkringen.

¹³ Löfbom (2007) analyserar vilken ersättningsform de som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen 2004 hade. Hon finner att 52 procent hade enbart A-kassa, 10 procent enbart ekonomiskt bistånd, 3 procent både a-kassa och ekonomiskt bistånd och 35 procent hade varken a-kassa eller ekonomiskt bistånd. Under de fyra år som gått sedan Löfboms analys har alltså andelen med a-kassa stigit, vilket även gäller andelen med enbart ekonomiskt bistånd och gruppen med både och. Andelen med varken A-kassa eller ekonomiskt bistånd har däremot sjunkit.

Tabell 3.6 Egenskaper bland de inskrivna vid Arbetsförmedlingen 1/12-2008 uppdelat på försörjningskälla (andelar i procent)

Egenskaper	Ekonomiskt bistånd men ingen a-kassa	A-kassa men inget ekonomiskt bistånd	Både ekonomiskt bistånd och a-kassa	Varken a-kassa eller ekonomiskt bistånd
Andel män	59,0	53,4	59,0	53,7
20–24 år	22,6	8,6	14,2	21,2
25–39 år	39,4	29,1	35,6	27,9
40–54 år	25,9	36,2	38,8	21,8
55–64 år	5,2	25,4	10,8	11,0
Förgymn utb <9 år	16,1	6,6	8,1	6,6
Förgymn utb 9+ år	26,4	14,1	21,9	19,6
Gymnasial utb	37,1	58,6	55,5	54,1
Eftergymnasial utb	18,8	20,0	13,8	18,3
Född i Sverige	41,1	78,0	62,9	68,8
Född i västvärlden	9,7	9,8	11,0	10,7
Född övriga länder	49,2	12,2	26,1	20,5
Andel individer	15,2	61,5	8,0	15,4
Antal individer	60 417	244 922	31 839	61 333

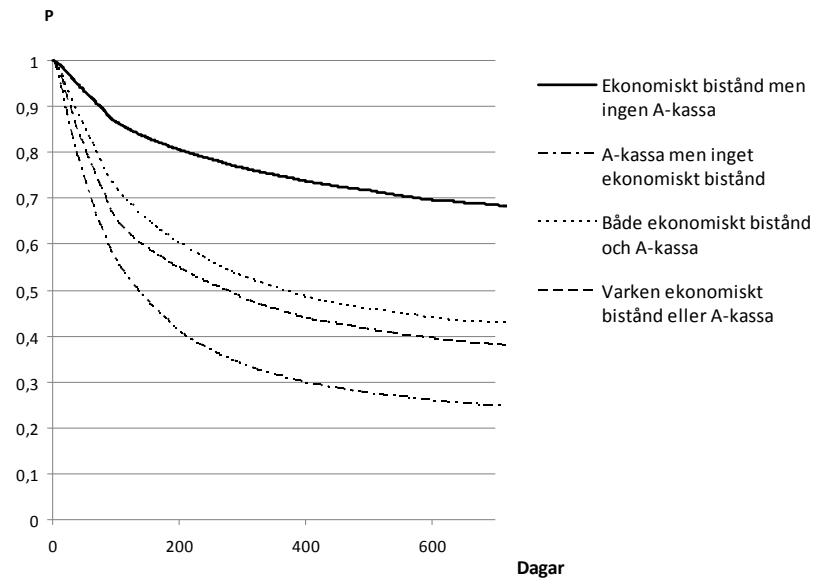
Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen

Notera: Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundförsäkring. Gruppen "Född i västvärlden" består av personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland.

Gruppen med enbart ekonomiskt bistånd verkar alltså om något ha en svagare ställning (de är yngre, har lägre utbildning och är i större utsträckning födda utanför västvärlden) på arbetsmarknaden än gruppen med a-kassa. Ett sätt att se om detta stämmer är att undersöka hur länge det dröjer innan en nyinskriven lämnar Arbetsförmedlingen för arbete och om detta skiljer sig beroende på vilken försörjningskälla den arbetslöse har.

Figur 4 redovisar i vilken utsträckning de nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen under 2008 övergick till arbete. Figuren visar den andel som inte har fått arbete. Vi ser att efter 600 dagar så är andelen som inte har fått arbete hela 70 procent för gruppen med enbart ekonomiskt bistånd, medan den är 45 procent för gruppen med enbart a-kassa. Lägst är andelen kvar för gruppen med både ekonomiskt bistånd och a-kassa.

Figur 4 Andel som inte har lämnat Arbetsförmedlingen för arbete för olika grupper av arbetssökande



Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen

Notera: Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundförsäkring.

Om man är inskriven vid Arbetsförmedlingen kan man vara öppet arbetslös, ha arbete, vara deltidsarbetslös eller delta i någon form av program. Tabell 3.7 redovisar i vilka olika kategorier som de inskrivna befinner sig i beroende på försörjningskälla. Extra intressant är att studera den fjärde gruppen, de som varken har a-kassa eller ekonomiskt bistånd. Vi ser att 40 procent av denna grupp är i program medan 38 procent befinner sig i öppen arbetslöshet.

Tabell 3.7 Inskrivningskategori beroende på försörjningskälla, procent

Inskrivningskategori	Ekonomiskt bistånd men ingen a-kassa	A-kassa men inget ekonomiskt bistånd	Både ekonomiskt bistånd och a-kassa	Varken a-kassa eller ekonomiskt bistånd
Arbete	0	1	0	0
Nystarts/Instegsjobb	3	5	5	4
Program	16	45	35	40
Tim/deltidsanställd	0	0	0	0
Öppet arbetslösa	44	42	45	38
Övriga inskrivna	36	8	15	18
Summa	100	100	100	100

Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

Notera: Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundersättning. Se appendix för en beskrivning av vilka sökandekategorier som ingår i de sex grupperna ovan.

En fråga som har diskuterats mycket är om de inskrivna har olika chans att få tillgång till program beroende på försörjningskälla. Från Tabell 3.7 kan man utläsa att andelen i program är betydligt större bland de som har a-kassa (45 procent) än de som har enbart ekonomiskt bistånd (16 procent). Eftersom grupperna skiljer sig åt mycket, både vad gäller individegenskaper (vilket vi ser i Tabell 3.7) och vad gäller i arbetslöshistorik, så kan dessa skillnader vara missvisande. För att få en rättvis bild måste vi konstanthålla för skillnader mellan grupperna. Detta kan göras med hjälp av regressionsanalys. Tabell 3.8 redovisar resultaten från en linjär regression där programdeltagande förklaras av form av försörjning. Gruppen med enbart a-kassa är kontrollgruppen och parametrarna ska därför tolkas i relation till denna grupp. Vi ser från tabellen att sannolikheten att delta i ett program är nästan 15 procentenheter lägre i gruppen med enbart försörjningsstöd. Även i de andra grupperna är sannolikheten att delta i program lägre, men inte lika mycket.

Tabell 3.8 Sannolikheten att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program (linjär sannolikhetsmodell)

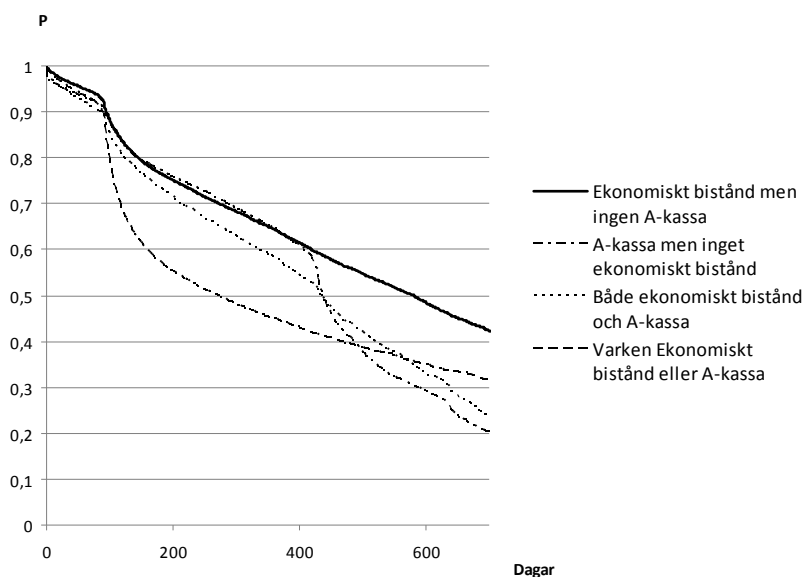
Variabel	Regressions-koefficient	Standardfel	Statistisk säkerställd
Försörjningsstöd men ingen a-kassa	-0,144	0,002	Ja
Både försörjningsstöd och a-kassa	-0,059	0,003	Ja
Varken försörjningsstöd eller a-kassa	-0,009	0,002	Ja
<i>Referenskategori: Enbart a-kassa</i>			
Kvinna	-0,010	0,001	Ja
<i>Referenskategori: Man</i>			
25–39 år	-0,065	0,002	Ja
40–54 år	-0,024	0,002	Ja
55–64 år	-0,004	0,003	Nej
<i>Referenskategori: 18–24</i>			
Förgymnasial utbildning 9+ år	0,015	0,003	Ja
Gymnasial utbildning	0,001	0,003	Nej
Eftergymnasial utbildning	-0,030	0,003	Ja
<i>Referenskategori: Förgymn utb < 9 år</i>			
Född i västvärlden	-0,034	0,002	Ja
Född övriga länder	-0,038	0,002	Ja
<i>Referenskategori: Född i Sverige</i>			
Gift/sambo med barn	-0,008	0,002	Ja
Ensamstående med barn	0,004	0,003	Nej
<i>Referenskategori: Utan barn</i>			
Dagar i senaste perioden	0,000	0,000	Ja
Tot tidigare insk dagar	0,000	0,000	Ja
Tot tidigare insk dagar i kvadrat	-0,000	0,000	Ja
Antal tidigare program	0,027	0,000	Ja
Antal tidigare perioder	-0,011	0,000	Ja
Konstant	0,334	0,003	Ja

Källa: IFAU-databasen.

Notera: Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundförsäkring. Gruppen "Född i västvärlden" består av personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland. "Dagar i senaste perioden" avser hur många dagar personen har varit inskriven vid förmedlingen under den pågående arbetslöshetsperioden. Statistisk säkerställd anger om koefficienten är statistiskt skild från noll på fem-procentsnivå.

Figur 5 visar hur länge det dröjer för nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen att påbörja någon typ av program beroende på försörjningskälla. Vi ser även i denna figur att andelen som börjar ett program är lägre för de som har ekonomiskt bistånd som enda försörjningskälla, medan andelen är betydligt större för personer med enbart statlig ersättning (a-kassa). Efter tre månader träder det arbetsmarknadspolitiska programmet *Jobbgarantin för ungdomar* in. Detta påverkar programdeltagandet i alla fyra grupper, men personer utan vare sig a-kassa eller ekonomiskt bistånd påbörjar ett program i större utsträckning än övriga grupper. För arbetslösa äldre än 24 år så är det istället *Jobb- och utvecklingsgarantin* träder in efter en viss tid. För personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är denna tid 300 ersättningsdagar (helgdagar räknas inte) om personen inte har barn under 18 år. I så fall har den arbetslöse rätten till 150 extra dagar och behöver inte (men kan) gå in i garantin förrän efter 450 dagar. För personer utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen startar programmet först efter 18 månader. Från figuren ser vi också mycket riktigt att många i gruppen med enbart a-kassa, samt gruppen med både a-kassa och ekonomiskt bistånd går över till program efter cirka 400 dagar. För gruppen med enbart ekonomiskt bistånd sker detta däremot inte, inte ens efter 18 månader.

Figur 5 Andel som kvarstår i öppen arbetslöshet (dvs. inte går in i program) vid olika tidpunkter efter inskrivning vid Arbetsförmedlingen



Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

Notera: Figuren är baserad på skattningar av övergången mellan öppen arbetslöshet och program där de som går till jobb löpande exkluderas ("censureras"). Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundersättning.

3.4 Sammanfattande diskussion

Vissa grupper återfinns i större utsträckning än andra bland mottagarna av ekonomiskt bistånd. Detta gäller främst ungdomar och personer födda utanför västvärlden, det vill säga personer som i stor utsträckning saknar tidigare erfarenheter på den svenska arbetsmarknaden. Det är också vanligare att ensamstående med barn tar emot bistånd än övriga grupper. Slutligen tar personer med lägre utbildning oftare emot bistånd än personer med högre utbildning.

Antalet biståndstagare samvarierar till stor del med arbetslösheten, vilket tyder på att många behöver ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet. Detta mönster stämmer överens med att de grupper som är överrepresenterade bland biståndstagarna typiskt saknar tidigare arbetsmarknadserfarenhet och därför står utanför

den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Denna bild går också ihop med de uppgifter över försörjningshinder som kommunerna numera registrerar och som redovisades i avsnitt, 3.1; ungefär 40 procent av biståndstagarna hade i början av 2010 arbetsrelaterade hinder. Det är troligt att dessa grupper inte har tidigare arbetslivserfarenhet och därför står utanför arbetslöshetsförsäkringen.

Under 2008 var nästan 50 procent av biståndstagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen någon gång under året. Denna grupp skiljer sig från övriga inskrivna på så sätt att de är yngre, har lägre utbildning och i större utsträckning är födda utanför västvärlden¹⁴. Om något så har gruppen inskrivna med ekonomiskt bistånd alltså sämre anknytning till arbetsmarknaden än övriga inskrivna. Om man tar hänsyn till att inskrivna med ekonomiskt bistånd skiljer sig från övriga inskrivna både vad avser individegenskaper och tidigare arbetslöshetshistoria finner man att denna grupp i lägre utsträckning än övriga deltar i program. Det går inte heller att utskilja någon större förändring av andelen i program efter 18 månader då personer i denna grupp har rätt att gå in i Jobb- och utvecklingsgarantin.

¹⁴ Med västvärlden avses personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland.

4 Åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare

Det finns i princip två tänkbara vägar att gå för att öka sysselsättningen bland biståndstagarna. Antingen kan man göra det mer attraktivt för bidragstagarna att arbeta istället för att ta emot bistånd, eller så kan man försöka öka sannolikheten att den arbetslöse blir erbjuden ett jobb genom att t.ex. öka dennes humankapital. Den första vägen bygger på uppfattningen att biståndsmottagandet är "frivilligt" i det avseende att det faktiskt går att hitta ett jobb, men att personen föredrar att ta emot bistånd. Den andra vägen utgår istället från att individen för tillfället har så låg produktivitet att ingen är villig att anställa honom eller henne vid rådande löneläge. Jag vill poängtera att ingen av dessa synsätt förmodligen beskriver hela sanningen, utan att de olika bilderna passar olika bra för att olika individers biståndstagande.

Det finns flera sätt att göra det mer attraktivt för en person att arbeta och mindre attraktivt att ta emot bistånd. Det enklaste sättet är naturligtvis att sänka nivån på biståndet¹⁵, men eftersom försörjningsstödet i Sverige redan ligger på en nivå som ska motsvara skäliga levnadskostnader och ska utgöra det yttersta skyddsnätet så är det knappast en önskvärd väg att gå.¹⁶ Ett annat sätt är att göra det mer lönsamt att arbeta. Politiska beslut under senare år har gått i denna riktning, till exempel genom införandet jobbskatteavdraget. Eftersom försörjningsstödet är behovsprövat så finns det dock även med ett jobbskatteavdrag stora marginaleffekterna kvar av att

¹⁵ Att ändrade bidragsnivåer påverkar också antal bidragstagare. Det visar bl.a. studier av Fortin m.fl. (2004) och Lemieux och Milligan (2008).

¹⁶ Rosholm och Vejlin (2010) undersöker hur en sänkning i bidraget till nyanlända flyktingar i Danmark påverkar i vilken utsträckning dessa får jobb eller lämnar arbetskraften och finner effekter på bägge utfallen. Det är främst män med relativt hög utbildning i åldersintervallet 30–50 som börjar arbeta.

ta ett tillfälligt arbete (eller öka antalet arbetade timmar marginellt). När en biståndstagare börjar jobba och tjäna pengar så minskar nämligen dennes försörjningsstöd med samma summa. Ett sätt att undvika detta är att undanta viss inkomst när man beräknar behovet av ekonomiskt bistånd. SOU 2007:2 föreslog till exempel en förvärvsstimulans som gick ut på att personer som haft socialbidrag i sex månader skulle få behålla en inkomstökning upp till 1 500 kr under sex månader. Folkpartiet föreslog också nyligen en liknande reform. I avsnitt 4.1 nedan kommer jag att närmare beskriva forskningen om effekter av finansiella incitament.

Man kan också göra det mindre attraktivt att ta emot bistånd genom att villkora detta på att biståndstagaren deltar i någon slags aktivitet. Därmed begränsar man vad han/hon kan använda sin arbetsfria tid till. Denna tanke har länge varit framträdande i den aktiva arbetsmarknadspolitiken och är sedan 1990-talet även en viktig del av kommunernas arbete med biståndstagare. I avsnitt 4.2 redogör jag för vad forskningen kan lära oss om aktiveringskrav och sanktioner.

Om man istället utgår från att biståndstagaren faktiskt vill arbeta, men att han har svårt att hitta ett jobb, så är metoderna för att öka sysselsättningen delvis annorlunda. Först och främst kan man tänka sig åtgärder som hjälper den arbetslöse att söka jobb bättre. Det kan handla om jobbsökarkurser eller förbättrad matchning mellan lediga jobb och arbetssökande. För det andra kan man försöka höja produktiviteten hos individen genom t.ex. utbildning eller praktik. Detta kan mycket väl ske genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kurser, praktik och annat stöd. Erfarenheter från denna typ av åtgärder diskuteras i avsnitt 4.3.

Slutligen så kan man sänka kostnaden för arbetsgivaren att anställa arbetslösa, genom riktade anställningsstöd eller sänkta arbetsgivaravgifter för vissa grupper. Även detta är något som tillämpas i Sverige för ungdomar, äldre eller långtidsarbetslösa. I avsnitt 4.4 diskuterar jag vad forskningen lär oss om detta.

4.1 Finansiella incitament

Ett sätt att öka incitamenten för individen att börja arbeta är att höja den inkomst som individen får om hon jobbar. Den politik som förts på senare år har också till stor del syftat till att göra det mer lönsamt att arbeta. Som en del av denna politik har ett jobbskatteavdrag införts, vilket innebär att arbetsinkomst beskattas lägre än annan inkomst. Utformningen av det svenska jobbskatteavdraget, dess förväntade effekter och forskningsresultat från liknande reformer i andra länder (till exempel USA och Storbritannien) diskuteras utförligt i bilaga 12 i denna volym.¹⁷ Jag kommer därför inte diskutera detta närmare här. Även med ett jobbskatteavdrag kvarstår det faktum att försörjningsstödet minskar krona för krona när arbetsinkomsten ökar och att marginalskatten för biståndstagare därmed blir 100 procent.

Det finns två sätt att ändra detta. Det ena är att bortse från viss arbetsinkomst när behovet av ekonomiskt bistånd fastställs. I den amerikanska litteraturen har detta kallats *earnings disregards* och jag kommer i fortsättningen benämna detta med "undantagen inkomst". Ett exempel på detta från tillämpningen i Sverige är att ungdomars inkomst från sommarjobb inte räknas med i hushållets inkomst när man bedömer om hushållet är berättigat till ekonomiskt bistånd eller inte. Denna typ av finansiella incitament gör att de 100-procentiga marginaleffekterna av att gå från bistånd till arbete minskar, och fler kan tänkas välja att arbeta. En konsekvens av en åtgärd av detta slag är dock att hushåll som inte tidigare var berättigade till ekonomiskt bistånd nu blir det. Det är också tänkbart att de som i ursprungsläget arbetar nu väljer att arbeta mindre för att på så sätt bli berättigade till ekonomiskt bistånd. De kan ju i så fall uppnå samma inkomst som tidigare men med färre arbetade timmar. Vi kan därför inte uttala oss om den totala förväntade effekten på arbetsutbudet.

För att undvika att fler blir berättigade till bidrag kan man behålla samma behovsprövning som tidigare, det vill säga när man först ansöker om bistånd, men undanta viss inkomst när biståndet väl har beviljats. Många amerikanska delstater använder detta system. En potentiell bieffekt är att det blir lönsamt för individer att ta emot bistånd en tid innan de börjar jobba. Detta skulle kunna innebära att personer anstränger sig mindre för att klara sig själva, då det blir mer lönsamt att få försörjningsstöd.

¹⁷ Se även diskussionen i Dahlberg m.fl. (2008a).

Det andra sättet, som är nära besläktad med det första, är att låta biståndstagarna behålla en del av sitt ekonomiska bistånd trots att de får ökade arbetsinkomster. Detta kallas *claw back taxes* i den amerikanska litteraturen och kommer i fortsättningen att benämnas "sänkta implicita skattesatser". Ett exempel på ett sådant system kan vara att en biståndstagare får behålla hela försörjningsstödet upp till en viss summa intjänad inkomst och får behålla hälften av försörjningsstödet (en marginalsatt på 50 procent) upp till en annan summa intjänad inkomst. Även detta system har dock nackdelen att det blir lönsamt att först ta emot bistånd ett tag innan man börjar arbeta.

Ett sätt att ta del av de positiva effekterna av finansiella incitament, men samtidigt undvika de möjliga negativa effekterna är att endast låta åtgärden gälla de som i dag tar emot ekonomiskt bistånd. Detta kan liknas vid en tillfällig amnesti. En sådan åtgärd kan dock ge förväntningar om att liknande åtgärder kan komma att införas i framtiden, vilket skulle kunna medföra att fler försöker bli berättigade till ekonomiskt bistånd, för att i framtiden kunna ta del av liknande stimulanser. Dessutom kommer en sådan åtgärd innebära att personer som har samma lön får behålla olika mycket efter skatt, vilket kan hota legitimiteten i systemet.

En åtgärd som är besläktad med de två metoderna är en medborgarlön, eller det som i den amerikanska litteraturen har kallats *negative income tax*, vilket innebär att samtliga samhällsmedborgare har rätt till en grundplåt oavsett om de jobbar eller inte. Fördelar med en sådan politik är att man undviker de stora marginaleffekterna av att gå från bidrag till arbete som föreligger vid ett behovsprövat bidrag, samt att man slipper eventuella negativa effekter av skamkänslor och liknande som kan hindra folk som verkligen behöver hjälp att söka sådan. Dessutom är systemet troligare billigare att administrera då man inte behöver genomföra behovsprövningen. Nackdelarna är naturligtvis att incitamenten att arbeta minskar, eftersom individen får pengar utan motprestation, och att systemet kan bli väldigt dyrt. Det strider också mot Socialtjänstlagens utgångspunkt att det är varje individs plikt att först och främst stå för sin egen försörjning.

4.1.1 Empiriska forskningsresultat

Vad vet vi då om effekterna av de typer av åtgärder som diskuterats ovan? Grogger och Karoly (2005) sammanfattar slutsatserna från ett antal experimentella studier i Nordamerika och konstaterar att det visserligen finns tendenser till att åtgärderna leder till att fler tar emot bistånd, men att de även verkar öka sysselsättningen. Hur stora effekterna är beror på hur generösa systemen är och vilka krav som ställs på biståndstagare för att de ska få behålla delar av sin inkomst (i något fall har detta berott på tidigare arbetshistoria).

Matsudaira och Blank (2008) finner att möjligheterna i en del amerikanska delstater av att undanta viss inkomst när behovet av bistånd beräknas har haft väldigt liten effekt på arbetsutbudet bland ensamstående mödrar i USA.¹⁸ Vidare finner de att många kvinnor som faktiskt var berättigade till bistånd inte fick något. Det är oklart om detta berodde på en ovilja bland kvinnorna att ta emot hjälp eller om de var ovetande om att de var berättigade till stödet.

Moffitt (2007) sammanfattar den amerikanska forskningen med att konstatera att finansiella incitament av detta slag kan fungera om de genomförs tillsammans med andra åtgärder (till exempel aktiveringskrav) men att de som enda åtgärd inte åstadkommer mycket.

I Kanada infördes 1998 ett nytt skatteavdrag för barnfamiljer. Det som skilde detta skatteavdrag från systemet i till exempel USA eller Storbritannien var att det samordnades med socialbidragssystemet på så sätt att provinserna gavs möjlighet att undanta delar av detta skatteavdrag när behovet av ekonomiskt bistånd fastställdes. Milligan och Stabile (2007) undersöker vilka effekter detta hade på arbetskraftsdeltagandet bland ensamstående mödrar.¹⁹ De finner att möjligheten att undanta den nya skattekrediten i) minskade sannolikheten att ta emot bistånd, ii) ökade arbetsutbudet och iii) ökade den totala inkomsten.

Burtless (1986) sammanfattar resultaten från fyra experiment i USA med negativa inkomstskatter. Han finner att experimenten ledde till något minskat arbetsutbud och att minskningarna var störst där systemet var generösast. Deltagarna verkar dock ha underrapporterat sina arbetade timmar, och om man tar hänsyn till detta visar det sig att de flesta effekterna inte är statistiskt säker-

¹⁸ Att studien undersöker effekter på ensamstående mödrar är att det är denna grupp som framför allt är berättigade till ekonomiskt bistånd i USA.

¹⁹ Anledningen till att de fokuserar på ensamstående mödrar är att det är denna grupp som i största utsträckning erhåller socialbidrag.

ställda. Burtless betonar slutligen att samtliga experiment ägde rum under en begränsad tid och att effekterna av en mer permanent reform troligen skulle ha större betydelse för arbetsutbudet.

Nederländerna har tillämpat ett system med finansiella bonusar för biståndstagare som hittar ett arbete och behåller detta i minst sex månader. För att vara berättigad till bonusen måste man dock ha varit biståndstagare i minst ett år. Van der Klaauw och van Ours (2010) finner inte några effekter av denna bonus på sannolikheten att börja arbeta.

4.1.2 Sammanfattning

Genom att införa olika typer av förvärvsstimulanser som tillåter biståndstagare att behålla lite av sitt bidrag om de får ökad inkomst gör man det mer lönsamt för individer med bidrag att börja arbeta. Samtidigt finns risk att man också gör det mer lönsamt att ta emot bidrag. Vi kan därför inte säkert veta vilka effekter en sådan åtgärd får. Systemet kan dessutom uppfattas som orättvist då personer med samma bruttolön kommer att få behålla olika mycket efter skatt beroende på deras biståndshistorik.

De empiriska forskningsresultat som finns kommer huvudsakligen från Nordamerika. Det är därför inte givet att resultaten kan överföras till den svenska kontexten. I Nordamerika verkar dock framgångarna med undantagen inkomst och lägre implicita skattesatser ha varit måttliga. Inte heller den jobb-finnar-bonus som tillämpats i Nederländerna tycks ha varit framgångsrik. Sammantaget indikerar detta att vi förmodligen inte kan förvänta oss allt för stora effekter av liknande åtgärder i Sverige.

4.2 Aktiveringskrav och sanktioner

Sverige har sedan länge en aktiv arbetsmarknadspolitik där arbetslösa individer förväntas delta i arbetsmarknadspolitiska program. Tanken är att förmedlarna på de lokala arbetsförmedlingarna kan hänvisa den arbetslöse till olika program och att den som inte deltar ska bli av med sin ersättning.²⁰ Socialtjänstlagen uttrycker också

²⁰ För att kvalificera sig till grundförsäkringen måste individen uppfylla ett arbetsvillkor. Tidigare kunde man även kvalificera sig till grundförsäkringen via ett studerandevillkor, men denna möjlighet finns inte längre kvar. Se Sibbmark (2009) för en närmare beskrivning av den ekonomiska ersättningen vid arbetslöshet.

tydligt att en arbetsför person ska söka arbete och delta i lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Johansson (2006) hävdar dock att förmedlingarna främst fokuserar på individer som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Resultaten i avsnitt 3.3 ovan tyder på att det kan ligga något i denna bild, då sannolikheten att påbörja program är lägre bland biståndstagare än bland personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Många kommuner upplever det också som att Arbetsförmedlingen gör för lite.²¹ Detta är troligen en av anledningarna till att det, parallellt med den statliga arbetsmarknadspolitiken, vuxit fram en omfattande kommunal arbetsmarknadspolitik riktad till mottagare av ekonomiskt bistånd.²² Enligt Salonen och Ulmestig (2004) tillhandahåller kommunerna en bred flora av program där olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktikinsatser och arbetsförberedande verksamheter kombineras.²³

I och med en ändring i Socialtjänstlagen 1998 fick kommunerna formell rätt att ställa krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar (18–24 år) med socialbidrag. Bestämmelserna kunde även tillämpas på individer över 25 år som av särskilda skäl var i behov av kompetenshöjande insatser. Salonen och Ulmestig (2004) och Socialstyrelsen (2005) visar att många kommuner redan tidigare tillämpat hårdare krav och lagändringen bestod därför i viss mån av en anpassning till gällande praxis.

Utvecklingen i Norge liknar utvecklingen i Sverige, med en stark tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik som även biståndstagare har rätt att delta i. En lagändring i början av 1990-talet gav de norska kommunerna rätt att ställa krav på att biståndstagarna utförde arbetsuppgifter i kommunal regi (detta har gått under benämningen *arbeid for socialhjelp*). Exakt vilka uppgifter det kunde vara fastslogs inte utan beslutet lämnades till de enskilda kommunerna. Lødemel (2000) hävdar att de aktiveringsåtgärder som kommunerna har valt att genomföra är mindre individanpassade och utvecklande än vad Stortinget ursprungligen avsåg, och mer inriktade på att göra bidrag mindre attraktivt.²⁴ 1995, det vill säga två år efter att den nya lagen började gälla, ställde ungefär en

²¹ SKL (2004) visar att 69 procent av cheferna i kommunerna anser att personer utan a-kassa inte får ta del av Arbetsförmedlingens insatser i särskilt stor utsträckning.

²² Med tanke på att utbetalningar av försörjningsstöd belastar den kommunala budgeten snarare än den statliga så är det kanske inte så konstigt att kommunerna försöker påverka antalet bidragstagare med de åtgärder som är möjliga.

²³ Se också Lundin (2008) för en diskussion om motiv till och framväxten av den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

²⁴ Enligt Lødemel (1997) saknas element av träning och utbildning i 80 procent av åtgärderna.

tredjedel av de norska kommunerna krav, främst på ungdomar, att delta i aktivering (Lødemel, 1997).

4.2.1 Empiriska forskningsresultat

Vad vet vi då om effekterna av aktivering? Om vi fokuserar på de kommunala programmen i Sverige så vet vi tyvärr alldeles för lite. Det stora problemet är att till skillnad från vad som gäller för Arbetsförmedlingens program så saknas ofta dokumentation av såväl vad som ingår i åtgärderna som vilka som deltagit. Riksrevisionen har inte befogenhet att granska kommunerna utan denna granskning sköts av den kommunala revisionen, vilken enligt till exempel Lundin (2010) är behäftad med en hel del problem. Socialstyrelsen har visserligen tillsynsansvar, men detta gäller främst att se till att Socialtjänstlagen följs.

Vissa försök till utvärderingar av kommunala program har ändå gjorts. En tidig utvärdering av den så kallade Uppsalamodellen genomfördes av Milton och Bergström (1998). Uppsalamodellen innebar framför allt ökade krav på bidragstagare att söka arbete och att ha tätare kontakter med handläggaren, som typiskt hade färre ärenden än tidigare. Studien visar att denna åtgärd inte innebar att tiden som en individ tog emot bidrag minskade. Det gick alltså inte att påvisa positiva effekter av Uppsalamodellen. Ett annat försök med aktivering vars effekter har undersökts består av åtta socialbidragsprojekt i Malmö som genomfördes under åren 1990–1991 och som hade 600 deltagare. Giertz (2004) visar att dessa projekt inte hade någon effekt på kostnaderna för socialbidrag.²⁵

En kommun som varit mycket aktiv när det gäller aktiveringskrav är Stockholm stad. Efter lagändringen 1998 införde de olika stadsdelarna gradvis aktiveringsprogram för biståndstagare. Dahlberg m.fl. (2008b) undersöker effekterna av dessa program. För att ett lokalt program ska sägas innehålla aktiveringskrav krävs att de i) har schemalagd aktivitet för jobbsökande eller jobbträning/praktik dagligen eller nästan dagligen, ii) omfattar alla individer med försörjningsstöd som är arbetsföra och iii) är obligatoriskt för målgruppen för vilket icke-deltagande leder till hel eller delvis

²⁵ Det finns också en effektutvärdering av *Rinkeby Arbetscentrum*. Programmet var riktat mot arbetslösa invandrare med låg utbildning och dåliga kunskaper i svenska. Enligt Hallsten m.fl. (2002) verkar deltagarna i Rinkeby Arbetscentrum vara i jobb respektive självförsörjande i lägre utsträckning än en jämförbar kontrollgrupp.

nedsättning av försörjningsstödet. Programmen bestod i regel av jobbsökaraktiviteter i kombination med praktik/jobbträning.²⁶

Dahlberg m.fl. finner att aktiveringskraven innebar att sannolikheten att hushållet, som bidragsmottagaren tillhör, får ekonomiskt bistånd någon gång under ett år minskar. Dessutom har aktiveringskraven haft positiva effekter på sysselsättningen i den meningen att de har i) ökat sannolikheten att vara sysselsatt, ii) ökat antalet månader under ett år som individerna erhåller löneinkomster samt iii) ökat löneinkomsterna.

Det går inte att utifrån resultaten i Dahlberg m.fl. avgöra om det är kraven i sig eller innehållet i själva programmen som ger effekter. Thorén (2006) hävdar emellertid att vissa av de aktiveringsprogram som använts nyligen i Sverige, exempelvis den så kallade Skärholmsmodellen, främst innebär kontroll av biståndstagarnas arbetsvilja snarare än någon individuell jobbsökarhandledning, vilket talar för att det faktum att programmen är obligatoriska spelar roll.

Resultaten i Dahlberg m.fl. säger inte heller om aktiveringskraven har påverkat det totala antalet biståndstagare på grund av att personer slutat ta emot bistånd eller om det är så att vissa individer har valt att aldrig söka bistånd. Persson och Vikman (2010) fokuserar på hur inflödet och utflödet påverkas av aktiveringskraven. De finner att minskningen i antal biståndstagare främst förklaras av ett ökat utflöde, det vill säga att tidigare biståndstagare inte längre får bistånd. Detta är särskilt tydligt för ogifta utan barn. För ungdomar minskade istället inflödet, det vill säga färre ungdomar började ta emot bistånd då aktiveringskrav infördes. Detta kan tolkas som att hotet om aktivering fick ungdomarna att ta ett jobb eller börja studera istället för att söka försörjningsstöd. Att "hot" om program påverkar ungdomar stämmer överens med de annonseringseffekter som Forslund och Skans (2006) finner då de utvärderar effekter av ungdomsprogram.

Dahl (2003) utvärderar aktiveringskraven i Norge²⁷ och finner att det framför allt är de med en svagare ställning på arbetsmarknaden som har blivit utsatta för aktiveringskraven, där fokus har legat

²⁶ 2007 ersatte Stockholm stad samtliga aktiveringsprogram ute i stadsdelarna med en gemensam organisation för arbetet med arbetslösa socialbidragstagare. Fem *Jobbtorg* inrättades till vilka de som söker försörjningsstöd hänvisas vid första kontakten med socialtjänsten om de uppger "brist på arbete" som orsak till biståndsbehovet. Klienterna ska sedan vistas ett visst antal timmar på dessa *Jobbtorg* eller vara ute på anvisad praktik eller utbildning. Om en klient uteblir riskerar denne att få försörjningsstödet indraget.

²⁷ Till skillnad från Dahlberg m.fl. (2008b) och Persson och Vikman (2010) studerar Dahl endast effekter för individer som redan har ekonomiskt bistånd, det vill säga bara utträdeseffekter.

på arbete snarare än utbildning. Programmen verkar inte ha någon effekt på deltagarnas övergång till arbete och självförsörjning, åtminstone inte på kort sikt.

I Nederländerna måste mottagare av ekonomiskt bistånd (en grupp som till stor del består av långtidsarbetslösa med dåliga arbetsmarknadsutsikter) söka jobb aktivt. Om de inte lever upp till dessa krav eller på något annat sätt bryter mot överenskommelsen med socialkontoret (till exempel genom att komma hem sent efter en semester eller fylla i någon blankett felaktigt) riskerar de att förlora sitt bidrag under viss tid. Van der Klaauw och van Ours (2010) finner att dessa sanktioner ex post ökar övergången till arbete. Dessa effekter är störst för kvinnor.

Slutligen finns vissa resultat från ett antal nordamerikanska delstater som genomförde försök med aktiveringskrav under första halvan av 1990-talet. Aktiveringskraven bestod typiskt av olika typer av utbildning, jobbsökaraktiviteter samt utbildning kombinerat med jobbsökaraktiviteter. Bloom och Michalopoulos (2001) presenterar en översikt av 26 program i nio delstater under en period av tio år. Programmen ökade sannolikheten för deltagarna att få jobb, minskade beroendet av bistånd, men har i slutändan inte påverkat deltagarnas ekonomiska situation (även om inkomst från arbete har ökat så neutraliseras denna ökning av minskade bidrag). De program som varit tydligast inriktade på jobbsökaraktiviteter (*job-first*) har lett till ökade arbetsinkomster redan under det första året. Efter tre år har dock deltagare i utbildningsprogram kommit ikapp. Utbildningsprogrammen leder emellertid inte till ökade disponibla inkomster på sikt trots att de, som Bloom och Michalopoulos poängterar, är betydligt dyrare. Inte heller gynnar utbildningsåtgärder lågutbildade. Störst framgångar hade de program som kombinerade utbildningsåtgärder med söka-jobb-aktiviteter.

4.2.2 Sammanfattning

Genom att tvinga biståndstagare att delta i någon typ av aktiveringsinsatser så kan man åstadkomma två saker. För det första så blir det för vissa personer mindre attraktivt att ta emot bistånd, då de måste göra något som de kanske tycker är jobbigt. För det andra så kan själva åtgärderna som aktiviteterna innehåller faktiskt öka chanserna att hitta ett arbete. I bägge fallen förväntas biståndstagandet minska och sysselsättningen öka.

De empiriska forskningsresultat som finns från Sverige tyder på att åtminstone den typ av aktivering som genomförts i Stockholm stad har minskat biståndstagandet. Detta har framför allt skett på grund av att individer lämnat biståndstagandet. För ungdomar finns även tecken på att aktiveringskraven har minskat inflödet till bidrag och därmed troligen fungerat avskräckande. Det vi fortfarande vet väldigt lite om är exakt vilken typ av aktivering som fungerar. Detta diskuteras i nästa avsnitt

En fråga som har aktualiserats i samband med ett tillsynsbeslut av Socialstyrelsen angående handläggningen av försörjningsstöd i Landskrona är om Jobbtorgen och liknande åtgärder bryter mot Socialtjänstlagen. I fallet Landskrona bedömde Socialstyrelsen att kommunen hade använt aktiveringskrav för flitigt och framför allt att de borde ha samrått mer med Arbetsförmedlingen.²⁸ Det är naturligtvis olyckligt om flertalet av kommunerna använder sig av en socialbidragspolitik som har oklart stöd i lagen.

4.3 Utbildning, praktik och förmedlingsinsatser

Ett sätt att underlätta för biståndstagare att bli självförsörjande är att med hjälp av utbildning och praktik försöka höja biståndstagar-
nas humankapital och produktivitet och därmed göra det mer troligt att de hittar en arbetsgivare som vill anställa dem. Dessutom kan man lägga ner resurser på förbättrade stöd- och förmedlings-

²⁸ Socialstyrelsens beslut löd: "Socialstyrelsen bedömer att socialtjänstens riktlinjer att alla arbetsföra personer som uppbär försörjningsstöd ska vara i aktivitet minst 30 timmar i veckan är orimlig. Socialtjänsten måste först utreda om den enskilde, över 25 år, av särskilda skäl, är i behov av kompetenshöjande insatser. Genom sina riktlinjer förutsätter socialtjänsten i Landskrona att alla arbetsföra personer som söker försörjningsstöd av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser. Det bör rimligen finnas ett antal sökande som inte av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser utan som klarar av att söka arbete på egen hand utifrån befintlig utbildning och erfarenhet. Socialstyrelsen bedömer att det är en brist att socialtjänsten inte har samrått med Arbetsförmedlingen innan de krävt deltagande i praktik eller annan verksamhet."

insatser. Dessa komponenter är mycket vanliga inom den statliga arbetsmarknadspolitiken och har också typiskt ingått i de aktiveringsprogram som kommunerna genomfört. Här kan man ställa två frågor: Vilken typ av åtgärd verkar fungera för den grupp som i dag tar emot ekonomiskt bistånd? Är kommunen eller Arbetsförmedlingen bäst lämpade att genomföra sådana åtgärder?²⁹

4.3.1 Empiriska forskningsresultat

Det finns en omfattande forskning om effekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom praktik, arbetsmarknadsutbildning och förmedlarinsatser. Forslund och Vikström (2010) sammanfattar lärdomar från den befintliga forskningen:

- Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning verkar fungera rätt bra, särskilt för svaga grupper (lågutbildade och utomnordiska invandrare). Detta gäller både när man tittar på övergången till arbete och sannolikheten att ta emot försörjningsstöd.
- För ungdomar verkar arbetspraktik leda till jobb i större utsträckning än arbetsmarknadsutbildning på kort sikt, men efter två år har utbildning gått om och ifrån när det gäller sysselsättning och inkomst.
- Obligatoriska åtgärder kan ha annonseringseffekter för vissa grupper.
- Förmedlingsinsatser, i synnerhet i kombination med kontroll, verkar öka sysselsättningen.

Till skillnad från för Sverige så finns det två norska studier som särskilt undersöker effekterna av statlig arbetsmarknadspolitik för gruppen biståndstagare (Lorentzen och Dahl, 2005; Dahl och Lorentzen, 2005). Dessa studier finner att:

- Program som kombinerar arbetsträning, utbildning och lönebidrag förbättrar både sysselsättningen och inkomsten
- Arbetsmarknadsutbildningar verkar förbättra framtida inkomster för deltagarna
- Tillfälliga anställningar har mycket små eller inga effekter

²⁹ Jag avstår här från att diskutera privata aktörers roll, utan hänvisar till Forslund och Vikström (2010) för en diskussion om detta.

- De biståndstagare som får ta del av de arbetsmarknadspolitiska programmen är typiskt de av biståndstagarna som står närmast arbetsmarknaden.

Genomgången i Forslund och Vikström gäller effekter på deltagare i arbetsmarknadspolitiska program generellt och inte biståndstagare specifikt, även om de konstaterar att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning verkar fungera bra för svagare grupper. Gruppen arbetslösa biståndstagare består av personer med svagare ställning på arbetsmarknaden än den typiske inskrivne (se till exempel avsnitt 3 ovan).

Ett sätt att försöka uttala sig om vilka program som är mest lämpliga för biståndstagare är att undersöka program som är riktade till grupper som är mer lika denna grupp. Här är naturliga kandidater långtidsarbetslösa, ungdomar och utrikes födda. Då den senare gruppen diskuteras i en egen bilaga (Eriksson, 2010) så fokuserar jag nedan först på ett program riktat till långtidsarbetslösa och därefter på erfarenheter från ungdomsprogram.

Inom ramen för aktivitetsgarantin bedrevs mellan 2004 och 2007 ett program med namnet *Jobbnätet* inom Stockholms stad. Arbetsmetoden kan i huvudsak beskrivas som en förstärkt förmedlingsinsats där handläggarna lägger mycket tid på arbetsgivarkontakter. Liljeberg och Lundin (2010) finner att Jobbnätet lett till att deltagarna fortare har fått jobb.

I Sverige har kommunerna i många fall, genom avtal med staten, tagit över ansvaret för arbetslösa ungdomar. Carling och Larsson (2005) utvärderar *Ungdomsgarantin*; ett program som innebar att kommunerna tog över ansvaret för ungdomar som varit öppet arbetslösa i mer än 90 dagar. De finner inga tecken på att denna åtgärd har påverkat framtida arbetsmarknadsutfall. Forslund och Nordström Skans (2006) jämför det kommunala ungdomsprogrammet *Ungdomsgarantin*, med statlig organiserad arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. De finner att det kommunala programmet i mindre utsträckning än den statliga motsvarigheten leder till att ungdomar lämnar arbetslösheten för arbete. Däremot verkar de kommunala programmen i större utsträckning leda till reguljär utbildning.³⁰

³⁰ Resultat från Norge pekar på att selektionen in i program skiljer sig åt mellan kommunal och statlig arbetsmarknadspolitik; medan statlig arbetsmarknadspolitik främst riktar sig till individer som står nära arbetsmarknaden, verkar kommunala krav på aktivering främst "drabba" svagare grupper (Dahl och Lorentzen, 2007).

Danmark nämns ofta som ett föregångsland när det gäller att få ner ungdomsarbetslösheten och det kan därför vara intressant att ta till sig erfarenheter därifrån. 1996 infördes ett program som var speciellt riktat till lågutbildade ungdomar och innebar att personer under 25 utan annan utbildning än gymnasiet och som varit arbetslösa minst sex av de senaste nio månaderna erbjöds 18 månaders yrkesutbildning. Under denna period sänktes ersättningen med 50 procent. Ungdomar som vägrade delta blev helt utan ersättning. Detta medförde att det fanns starka incitament för denna grupp att hitta ett arbete eller börja en reguljär utbildning. Jensen m.fl. (2003) finner att ungdomsprogrammet ledde till att fler ungdomar började studera. De finner också en svag tendens till att fler ungdomar fick arbete.

Blundell m.fl. (2004) och de Giorgi m.fl. (2005) har utvärderat det brittiska ungdomsprogrammet *New Deal for Young People*. Programmet är obligatoriskt för alla i åldrarna 18–24 som har varit arbetslösa i minst sex månader. Det består av en initial fas där man huvudsakligen får hjälp med att söka jobb och en efterföljande fas som kan bestå av subventionerad anställning, annan form av arbets träning eller utbildning. Resultaten från utvärderingarna tyder på att programmet har varit framgångsrikt och ökat ungas utflöde till arbete. Det verkar dock som att resultaten huvudsakligen drivs av verksamheten i den initiala fasen (det vill säga jobbsökaraktivitet); den andra fasen verkar inte öka sysselsättningen ytterligare.

4.3.2 Sammanfattning

Ett sätt att minska arbetslösheten bland biståndstagare är att förbättra deras produktivitet via utbildning och praktik, eller öka sannolikheten att de finner ett arbete via intensifierad förmedlingsverksamhet.

De empiriska studierna av effekterna av denna typ av åtgärder behandlar inte gruppen biståndstagare specifikt, utan alla deltagare oavsett försörjningskälla. Det är därför svårt att dra några starka slutsatser om vilka åtgärder som är lämpliga för denna grupp. Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning verkar dock vara en lämplig åtgärd, även om man bör ta hänsyn till att detta är en ganska dyr åtgärd. Slutligen verkar förstärkta förmedlarinsatser underlätta övergången till arbete.

Det finns tecken på att den statliga arbetsmarknadspolitiken fungerar bättre än den kommunala, i alla fall vad gäller ungdomar. Dock bör man betona att kunskapen om detta är liten.

4.4 Sänkta arbetsgivaravgifter och subventionerade anställningar

Istället för att försöka höja biståndstagarnas produktivitet kan man sänka arbetsgivarens kostnader för att anställa dem. Detta kan ske antingen via anställningsstöd eller via sänkta arbetsgivaravgifter. Förutom att göra det möjligt för en arbetsgivare att anställa en person med lägre produktivitet kan temporära anställningsstöd också hjälpa till om en arbetsgivare är osäker på produktiviteten hos en individ. Detta kan vara särskilt relevant för arbetslösa utan tidigare arbetserfarenhet.

En potentiell nackdel med denna typ av åtgärd är att det kan uppstå dödviktseffekter om det är så att arbetsgivaren väljer att anställa en individ som de hade gjort även utan stöd. Anställningsstöd och sänkta arbetsgivaravgifter kan även medföra undanträngning då grupper som inte är berättigade får stå åtsidan för grupper som är berättigade. Detta kan dock vara en önskvärd effekt av åtgärden om man tror att de grupper som trängs undan har en relativt stark ställning på arbetsmarknaden relativt de gynnas.

Anställningsstöd i form av subventionerade lönekostnader för företagarna är en åtgärd som har använts i ett flertal OECD-länder, bland annat i Danmark, Italien, Norge, Sverige, Storbritannien och Tyskland. För det mesta har anställningsstödet varit riktat mot långtidsarbetslösa, ibland med specifikt fokus på unga (som *New Deal for Young People* i Storbritannien).

Den 1 januari 2007 infördes *Nystartsjobben*. De är speciellt riktade mot unga (20–24 år), äldre (55+) och invandrare (som fått sitt uppehållstillstånd för högst tre år sedan) som inte haft ett jobb på länge (vilket definieras som ett år för de som är äldre än 24 år och sex månader för de som är 20–24 år). *Nystartsjobben* innebär att företagen slipper betala arbetsgivaravgift för en nyanställd för så lång tid som den nyanställda varit arbetslös (dubbla tiden för dem som är 55 år eller äldre). *Nystartsjobben* gällde från början bara privata arbetsgivare men utvidgades 2008 till att även omfatta offentliga arbetsgivare.

För nyanlända invandrare som fått sitt uppehållstillstånd under de senaste 36 månaderna finns även *Instegsjobb*. Dessa innebär en subventionerad anställning (arbetsgivaren kan få upp till 75 procent av lönen i bidrag, dock max 750 kronor per dag) under längst två år.

Nyfriskjobben, som infördes 1 januari 2008, innebär att företagen slipper betala arbetsgivaravgift för en nyanställd som varit borta från arbetsmarknaden minst ett år på grund av sjukdom (det vill säga den som på heltid fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, eller sjuk- eller aktivitetsersättning sedan minst ett år). Dessutom får företagen ytterligare en lönesubvention motsvarande arbetsgivaravgiften. Nyfriskjobben innebär alltså en dubbelt så stor subvention till företagen än vad nystartsjobben gör och gäller för lika lång tid.

4.4.1 Empiriska forskningsresultat

Forslund och Vikström (2010) sammanfattar studier om subventionerade anställningar i Sverige och konstaterar att ju mer lik en riktig anställning en subventionerad anställning är, desto större är sannolikheten att anställningen leder till ett ordinarie arbete. Å andra sidan har subventionerade anställningar som mer liknar ordinarie arbeten större undanträngningseffekter.

Resultaten i de svenska studierna stämmer väl överens med utvärderingar av liknande åtgärder i andra västländer. Van Reenen (2001) finner till exempel att *New Deal for Young People* i Storbritannien haft mycket positiva effekter på unga mäns övergång från arbetslöshet till sysselsättning, och att detta till stor del beror på subventionerade lönekostnader till företagen. I en översikt av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i olika OECD-länder når Martin och Grubb (2001) slutsatsen att anställningsstöd är en åtgärd som ger bättre resultat än arbetsmarknadsutbildning och offentligt sysselsättningsskapande åtgärder. Även Kluve (2006) finner liknande resultat i en meta-analys av ett stort antal utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program i Europa under de senaste 15–20 åren.

Vissa försök med sänkta arbetsgivaravgifter har genomförts i Sverige och Finland, bland annat genom att sänka arbetsgivaravgifter i regioner med hög arbetslöshet. Bennmarker m.fl. (2009) undersöker ett försök med sänkta arbetsgivaravgifter i Norrland

och finner att sänkningar med hela 10 procent inte ledde till ökad sysselsättning, utan neutraliserades av löneökningar. Liknande resultat finner Korkeamäki och Uusitalo (2006) för Finland. Finland har också försökt med sänkta arbetsgivaravgifter för äldre personer med låg lön som jobbar heltid. Huttunen m.fl. (2010) finner att detta system inte hade några effekter på sysselsättningskvoten, men ökade sannolikheten att deltidsarbetande började arbeta heltid.

4.4.2 Sammanfattning

Det finns starka argument för att subventionera anställningar för individer som står långt från arbetsmarknaden (till exempel långtidsarbetslösa). Även om subventionerade anställningar kan förväntas ha undanträngningseffekter så är detta förmodligen en kostnad man kan vara beredd att ta, givet att åtgärderna verkligen riktar sig till personer som annars skulle riskera att hamna utanför arbetskraften. Man bör dock förmodligen inte ha biståndstagande i sig som en grund för att få någon typ av anställningsstöd, då detta kan innebära att fler söker bidrag för att bli berättigade till dessa subventioner.

Vad gäller det empiriska stödet för sänkta arbetsgivaravgifter är bilden förhållandevis mörk. Det verkar inte som att de försök som genomförts i Sverige och Finland har ökat sysselsättningen.

4.5 Vilka åtgärder är lämpliga? Sammanfattande diskussion

En slutsats från diskussionen i detta kapitel är alltså att program som kombinerat utbildning med någon typ av subventionerad anställning (där även praktik kan tänkas ingå) har fungerat bäst. Det finns också tecken på att krav på aktivering kan fungera för vissa grupper, och att redan själva hotet om aktivering kan ha effekter, framför allt på ungdomar. Utökade förmedlingsinsatser verkar också vara en bra väg att gå. Dessutom så tycks yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning fungera särskilt bra för svagare grupper. Slutligen bör subventionerade anställningar riktas speciellt till svaga grupper, då de annars kan ha såväl dödviktseffekter och icke önskvärda undanträngningseffekter.

Forskningsresultaten bådär gott för de ”garantier” som har blivit allt vanligare i Sverige, för tillfället med namnen *Jobbgarantin för ungdomar* och *Jobb- och utvecklingsgarantin*.³¹ Även många av de program som bedrivs inom kommunerna liknar antagligen dessa garantier, det vill säga innehåller kombinationer av förmedlingsinsatser, utbildning och praktik. Detta är i alla fall tanken bakom Jobbtorgen i Stockholm stad.

Men för att garantierna och de kommunala programmen ska kunna höja produktiviteten bland deltagarna krävs dock att de innehåller meningsfull verksamhet. Vad gäller kommunala program så visar Thorén (2005) att det i praktiken ofta handlar mer om kontroll än om något annat. En första uppföljning av såväl Jobb- och utvecklingsgarantin (Martinson och Sibbmark, 2010a) som Ungdomsgarantin (Martinson och Sibbmark, 2010b) visar också att aktiveringsgraden i garantierna är låg och inte motsvarar vad som är föreskrivet.

³¹ Målgruppen för Jobbgarantin för ungdomar är personer i åldern 16–24 som varit arbetslösa och inskrivna vid Arbetsförmedlingen i tre månader. Målgruppen för Jobb- och utvecklingsgarantin är arbetslösa personer äldre än 24 år som varit arbetslösa och inskrivna viss tid. För personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är denna tid 300 ersättningsdagar (helgdagar räknas inte) om personen inte har barn under 18 år. I så fall har den arbetslöse rätten till 150 extra dagar och behöver inte (men kan) gå in i garantin förrän efter 450 dagar. För personer utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inträder detta program först efter 18 månader.

5 Organisationen av insatser riktade till arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd

I Sverige har det alltså vuxit fram en tudelad välfärdsstat, där majoriteten av medborgarna omfattas av ett statligt socialförsäkrings-system medan kommunerna bär det yttersta ansvaret för oförsäkrade individer. En konsekvens av denna tudelade organisation är att olika huvudmän kommer att ansvara för olika grupper av individer beroende på deras försörjning; statliga myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ansvarar för försäkrade individer och den kommunala socialtjänsten för övriga.

Eftersom en stor andel av mottagarna av ekonomiskt bistånd även är klienter hos de statliga myndigheterna (till exempel så ställer många kommuner krav på att arbetsföra biståndstagare är registrerade hos Arbetsförmedlingen) så kommer de att behöva vända sig till två, eller än fler, ställen för att få sin försörjning och hjälp att finna arbete. Detta blir extra tydligt om man studerar till exempel Jobbtorgen i Stockholms stad. Här har staden inrättat ytterligare en aktör, nämligen Jobbtorgen som sköter aktiveringen av arbetslösa biståndstagare. När en person kontaktar socialtjänsten för att få försörjningsstöd och uppger att han eller hon behöver hjälp på grund av arbetsbrist skickas denna mer eller mindre automatiskt till ett Jobbtorg, där klienten får en coach och ett handlingsprogram. Myndighetsansvaret för att bevilja försörjningsstöd ligger dock kvar hos socialtjänsten. Dessutom kräver Jobbtorgen att klienten är registrerad hos Arbetsförmedlingen. När klienten varit arbetslös viss tid träder dessutom de olika garantierna in, vilket innebär att klienten i vissa fall kommer att aktiveras av både Jobbtorgen och Arbetsförmedlingen. I de fall personen dessutom är deljukskriven tillkommer Försäkringskassan.

En situation som den som beskrivs ovan kan naturligtvis skapa problem för den hjälpsökande. Det tar tid att besöka alla myndigheter och kontor. I vissa fall kan det vara osäkert vem som har huvudansvaret för individen, vilket medför en risk att personen "hamnar mellan stolarna" och blir skickad fram och tillbaka. En stor andel av klienterna är också invandrade utan tidigare kännedom om det svenska samhället, och man kan tänka sig att de kan ha svårt att förstå den komplicerade myndighetsgången. Om de olika myndigheterna dessutom har olika mål, vilket t.ex. indikeras av Lundin (2007) och Lundin och Skedinger (2006) så finns risk att de råd klienten får kan vara motstridiga. Slutligen innebär det dubbla huvudmannaskapet också dubbelt administrativt arbete för förvaltningen och förlorade stordriftsfördelar för verksamheten.

5.1 Vilka lösningar diskuteras och används i Norden?

Beslutsfattarna är inte omedvetna om detta problem och flera utredningar har under senare år diskuterat frågan.³² Dessa är främst inriktade på att förbättra samverkan mellan befintliga aktörer, men SOU 2009:02 (*Se medborgarna – för bättre offentlig service*) kommer med lite mer radikala förslag. Bland annat föreslår utredaren att ett *Servicecentrum* ska finnas i alla kommuner. Dessa ska vara bemanade av minst tre tjänstemän varav minst en statligt anställd. Arbetsförmedlingen ska alltid närvara. Vid centrumen ska medborgarna kunna träffa en servicevägledare. Detta ska vara en ny yrkeskategori med arbetsuppgifter och kompetens som ligger mellan generalister och specialister i myndigheterna. Dessutom föreslås att de ska finnas *Resursgrupper* bestående av representanter från Arbetsförmedling, Försäkringskassa och kommunernas sociala förvaltning, och kanske rehabiliteringsansvariga, som tar sig an de personer som riskerar att hamna i utanförskap. Utredaren föreslår att sådana resursgrupper bör provas genom försök i ett antal kommuner och att en arbetsgrupp i Regeringskansliet ska bereda uppläggnen av sådana försök.

³² SOU 2007:2 föreslår t.ex. att huvudmannaskapet för de insatser som riktas till unga med försörjningsstöd tydliggörs, SOU 2008:34 utreder olika former av samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och SOU 2009:32 hade som en av sina målsättningar att förbättra möjligheterna för utbyte av personuppgifter mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beslutade i april 2009 att verka för en gemensam ingång och i februari 2010 gick de tillsammans med 36 kommuner in med en skrivelse till regeringen där de förordar en försöksverksamhet med en ny organisation "En gemensam ingång". Denna organisation ska ersätta Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas ekonomiska bistånd, arbetsmarknads- och flyktingverksamhet.

Även i våra nordiska grannländer har organisationen kring arbetslösa biståndstagare diskuterats. Länderna har valt lite olika strategier. I Norge beslutade man 2005 om en omfattande omstrukturering på både central och lokal nivå, vilken går under namnet NAV (*Ny arbeids- og velferdsetat*). På central nivå så slogs Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet samman till ett gemensamt departement (*Arbeids- og Velferdsdikatorat*). På lokal nivå inrättades ett slags *one-stop-shop* där klienten tas emot på samma ställe oavsett om hon behöver besöka kommunens socialtjänst eller arbetsförmedlingen. Trots att NAV-kontoren är en myndighet så är de anställda fortfarande antingen statligt eller kommunalt anställda och det finns en statlig och en kommunal budget. Denna organisation, som påminner en hel del om den som föreslås i SOU 2009:92 och som förespråkas av SKL, möjliggjordes av en överenskommelse mellan staten och kommunernas intresseorganisation.

I Danmark har man istället i samband med en stor kommunreform³³ decentraliserat ansvaret för arbetslösa biståndstagare till kommunala kontor som kallas *Jobcentre*. De tjänstemän från arbetsförmedlingen som tidigare jobbat med dessa grupper har förts över till Jobbcentrena och blivit kommunalt anställda. De flesta centrena styrs av en ledning som består av ledamöter både från kommunerna och från den statliga arbetsförmedlingen. Staten och kommunerna delar också på ersättningen till de arbetslösa och uppdelningen är gjord så att staten står för ersättningen i början av arbetslöshetsperioderna, men kommunerna tar över en allt större del ju längre arbetslöshetsperioden fortskrider. Staten tar också ett större betalningsansvar för aktiverade arbetslösa än för ej aktiverade.³⁴

I Finland har Arbetsförmedlingen och socialtjänsten slagits samman till en ny statlig organisation som består av två kompo-

³³ Reformen innebar bland annat att antal kommuner sjönk från 275 till 100.

³⁴ Se SKL (2010) för en närmare beskrivning av det danska systemet.

nenter: *Arbets- och näringsbyrån* som arbetssökande (både arbetslösa och arbetande) med ”ringa behov” av stöd och insatser och *Servicecentren för arbetskraften* (LAFOS) för arbetslösa med omfattande behov. De senare är gemensamma servicepunkter för arbetsförvaltningen, kommunerna och Försäkringskassan.³⁵

5.2 Vad lär oss befintlig forskning om effekterna av olika organisationsformer?

Våra tre nordiska grannländer har alltså valt tre olika sätt att organisera arbetet kring oförsäkrade arbetslösa; medan Norge satsar på samverkan har Danmark decentraliserat och Finland centraliserat. Bland svenska utredare verkar fokus främst vara på förbättrad samverkan mellan olika aktörer. Vad kan vi lära oss från befintlig forskning om vilken lösning som är den bästa? Detta ska vi försöka reda ut i detta avsnitt.

Den höga tron på samarbetets framgångssaga hos svenska utredare kan tyckas lite väl optimistisk med tanke på att vi vet väldigt lite om vilka effekter olika former av samarbete verkligen har. Lundin (2008) drar slutsatsen att det är troligare att samarbete kommer till stånd om parterna har ömsesidigt resursberoende, liknande mål och förtroende. Med tanke på att målen för den kommunala socialtjänsten i vissa fall skiljer sig från statliga mål så gör detta naturligtvis samarbete svårare att uppnå. Det är också så att det är troligare att samarbete kommer att leda till förbättringar i mer komplicerade frågor. Lundin (2007) jämför ungdomsåtgärder med åtgärder inom aktivitetsgarantin, där den senare riktas till en mer problematisk klientgrupp. Han finner att samverkan mellan kommunerna och lokala arbetsförmedlingskontor bidrar till att aktivitetsgarantin implementeras mer enligt riktlinjerna men inte påverkar ungdomsåtgärderna.

Så vitt jag känner till så finns ännu inga effektutvärderingar av de lösningar som tillämpats i våra nordiska grannländer. Det finns ett väldigt ambitiöst forskningsprogram knutet till den norska NAV-reformen, där forskare från olika discipliner deltar.³⁶ Ingen effektutvärdering är ännu gjord, däremot finns implementerings-

³⁵ För en beskrivning av liknande organisationer i Storbritannien, Kanada och Australien, se bilaga 6 till SOU 2009:92.

³⁶ Forskningsprojektets hemsida är <http://rokkan.uni.no/nav/>.

studier såväl som brukarstudier.³⁷ Dessa visar att organisationen hade flera barnsjukdomar. Bland annat så uppger handläggarna på de lokala NAV-kontoren att de inte fick tillräcklig vidareutbildning för att klara sina delvis nya och bredare arbetsuppgifter. Problemen verkar vara mindre på de kontor som hållit på ett tag.³⁸ Handläggarna verkar vara överens om att reformen kommer att innebära bättre service till brukarna när den väl har landat. Brukarna å sin sida verkar inte vara mer nöjda nu än tidigare.

Om det är så att samverkan är svår att åstadkomma, särskilt i de fall de olika nivåerna har delvis olika mål, så skulle alltså ett alternativ vara att följa i Danmark eller Finlands fotspår och föra över ansvaret till en enskild nivå. Bör det i så fall vara staten eller kommunerna som sköter detta? Det som talar för att lägga ansvaret på den kommunala nivån är närheten till, och därmed kunskapen om, dels den lokala arbetsmarknaden, dels till den arbetslöse. Men även av en statlig myndighet med lokal representation borde kunna dra denna fördel, och Arbetsförmedlingen har ju just en lokal struktur med lokala arbetsförmedlingskontor. En annan fördel med ett kommunalt ansvar är att medborgarna befinner sig närmare beslutsfattarna och att det därmed skulle kunna vara enklare att utkräva ansvar om de är missnöjda. Det som talar mot en kommunal organisation är att kommunen när de fattar beslut kan tänkas enbart se till sig själva och inte till hela landet. Lundin och Skedinger (2006) finner till exempel att kommunala företrädare ser som ett mål med arbetsmarknadspolitiken att upprätthålla den egna befolkningen. Därigenom finns risken att mål som geografisk rörlighet hamnar i skymundan. Dessutom så kommer olika kommuner ha olika strategier för hur arbetet ska bedrivas, vilket innebär att individer kommer att behandlas olika beroende på var de bor, vilket äventyrar rättssäkerheten. Slutligen spelar det naturligtvis roll om statliga eller kommunala program är effektivast för att få folk i arbete. Som framgick av avsnitt 4 ovan så vet vi tyvärr väldigt lite om det.

³⁷ Se t.ex. Andreassen och Reichborn-Kjennerud (2009) och Hansen (2009),

³⁸ NAV implementerades först vid ett antal pilotkontor.

5.3 Sammanfattning

Det finns alltså ännu inga klara belägg för att utökad samverkan i sig skulle leda till förbättringar. Däremot är det tydligt från den norska NAV-reformen att stora omorganisationer tar tid innan de fungerar som det är tänkt, och att de kräver stora resurser.

Ett alternativ till utökad samverkan är att föra över hela ansvaret till antingen stat eller kommun. Finland har valt det tidigare alternativet medan Danmark har valt det senare (dock med viss statlig reglering samt medfinansiering av ersättningen till arbetslösa). Det finns ännu inga effektutvärderingar av dessa reformer. Tänkbara fördelar med att ha ansvaret på kommunal nivå är att man kan ta större hänsyn till lokala förhållanden och preferenser. En tänkbar nackdel är att kommunerna ser andra mål med arbetsmarknadspolitik än staten, och till exempel inte stödjer geografisk rörlighet i den mån det kanske är önskvärt. Dessutom så riskeras rättssäkerheten då olika kommuner förmodligen kommer att välja olika politik och individer därför riskerar att behandlas olika beroende på var de bor. Många av fördelarna med lokal förankring borde man också kunna uppnå med hjälp av lokala arbetsförmedlingskontor som fortfarande styrs och regleras centralt. Att ge huvudansvaret till Arbetsförmedlingen utesluter inte heller att kommunen fungerar som utförare i de fall arbetsförmedlaren bedömer att kommunen har rätt kompetens.

6 Policydiskussion

Vilka slutsatser kan vi då dra av genomgången i denna rapport? Generellt är det tydligt att den nuvarande ordningen är problematisk både för de berörda individerna och för samhället. För det första är ansvaret för gruppen arbetslösa med försörjningsstöd delat mellan stat och kommun. Detta innebär dels oklarheter för individen, dels dubbelarbete för samhället. För det andra så medför det faktum att försörjningsstödet är behovsprövat att det uppstår stora marginaleffekter för biståndstagare som påbörjar kortare arbeten, vilket minskar deras incitament att bli självförsörjande. För det tredje tillämpar många kommuner aktiveringskrav och sanktioner i form av indraget bistånd för mottagare av försörjningsstöd som det inte är uppenbart att det finns stöd för i Socialtjänstlagen. Det medför att det finns en risk för att personer blir helt utan samhällets stöd och således inte garanteras en skälig levnadsstandard.

Det finns alltså anledning att genomföra reformer. Att bedöma exakt vilka reformer som bör genomföras är naturligtvis svårare. Till viss del beror det på hur omfattande förändringar av det nuvarande systemet man är beredd att göra och hur de omkringliggande institutionerna (som till exempel utbildningssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och mottagningssystem för flykting- och anhöriginvandrare) förändras. Till viss del beror det också på värderingar och vilken grundtrygghet man vill garantera medborgarna.

Nedan börjar jag med att fastställa ett par utgångspunkter för de policyförslag som jag kommer att lägga fram. Dessa utgångspunkter speglar delvis mina egna värderingar. Därefter sammanfattar jag några av slutsatserna från genomgången i denna rapport. Slutligen redogör jag för ett antal rekommendationer till hur politiken skulle kunna förändras för att bättre hjälpa biståndstagare att finna arbete, eventuella problem med dessa lösningar och, i vissa fall, alternativa förslag.

6.1 Utgångspunkter

Mina policyrekommendationer bygger delvis på ett antal utgångspunkter vilka är följande:

- Det är mycket tveksamt att ekonomiskt bistånd, som är tänkt att utgöra det yttersta skyddsnätet i samhället, ska villkoras på motprestation, eftersom sanktioner innebär att någon förvägras en "skälig levnadsnivå". Även om socialtjänsten endast avser att dra in bidraget för individer som de bedömer skulle kunna bli självförsörjande om de ansträngde sig mer, så kommer en sådan bedömning aldrig att kunna vara felfri.
- Det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun så att biståndstagarna inte riskerar att hamna mellan stolarna eller få motstridiga besked.
- Arbetsmarknadspolitiska program bör erbjudas utifrån behov snarare än utifrån försörjningskälla.

6.2 Slutsatser från rapporten

I rapporten har jag redovisat statistik som beskriver biståndstagarna, samt diskuterat såväl åtgärder för att hjälpa dem att finna arbete som hur arbetet med mottagarna kan organiseras. Utifrån denna diskussion anser jag att man kan dra ett par slutsatser. Dessa redovisas nedan.

- En stor andel av dagens biståndstagare behöver bistånd på grund av att de är arbetslösa samtidigt som de inte uppfyller villkoren för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkring. Enligt kommunernas uppgift utgjorde denna grupp 40 procent av biståndstagarna under första halvåret av 2010. Nästan hälften av de med försörjningsstöd under 2008 var också inskrivna vid Arbetsförmedlingen någon gång under året. Denna grupp av arbetslösa har en svagare anknytning till arbetsmarknaden än de som har a-kassa.
- Dagens behovsprövade försörjningsstöd har stora marginal-effekter för personer som erbjuds kortare arbeten/timanställning.

- Även om det finns teoretiska argument för att undantagen inkomst och sänkta implicita skattesatser kan öka sannolikheten att biståndstagare tar ett arbete så är det empiriska stödet för detta svagt. Dessutom kan sådana åtgärder ha motverkande effekter på inflödet till bidragstagande. Detta beror antingen på att personer som tidigare inte var berättigade till ekonomiskt bistånd nu blir det (i fallet där man undantar viss inkomst när man beräknar behovet av bidrag) eller att individen försöker kvalificera sig till ekonomiskt bistånd under en kort tid innan de tar ett arbete.
- Aktiveringskrav verkar fungera avskräckande på framför allt ungdomar.
- Den lilla forskning som finns som jämför kommunala och statliga arbetsmarknadspolitiska insatser finner att de statliga insatserna fungerar bättre vad avser att få arbetslösa i arbete. Det finns dessutom visst stöd för att kommunala beslutsfattare har delvis andra mål med politiken än statliga.
- Från den stora NAV-reformen i Norge vet vi att stora omorganisationer är kostsamma och komplicerade. Det saknas dessutom än så länge empiriska belägg för att ökat samarbete verkligen leder till bättre utfall för arbetslösa.

6.3 Policyrekommendationer

Utifrån de utgångspunkter och slutsatserna som sammanfattas ovan tycker jag mig kunna ge följande policyrekommendation:

Avvakta med större omorganisationer tills NAV är utvärderat

Den nuvarande ordningen där ansvaret för arbetslösa biståndstagare delas mellan kommunernas socialtjänst och Arbetsförmedlingen är inte lyckad. En möjlig lösning är att genomföra en omfattande omorganisation mot en "En-väg-in-struktur" som förordas bland annat av SKL och som genomförts i Norge. Även om en sådan organisation låter som en bra idé så vet vi väldigt lite om vad effekterna skulle bli. Erfarenheterna från Norge visar dock att stora omorganisationer inte är oproblematiska och att infasningen är förknippad med stora kostnader. Jag anser därför att Sverige bör

vänta med att genomföra större omorganisationer av detta slag tills erfarenheterna av den norska reformen har hunnit utvärderas ordentligt, vilket borde ske under de närmaste åren.

Inför en generell statlig dagpenning till samtliga individer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och uppfyller Arbetsförmedlingens krav på aktivitet

Jag anser att det är lämpligt att en aktör får huvudansvaret för de arbetslösa. Socialtjänstlagen gör redan i dag tydligt att det bör vara Arbetsförmedlingen som sköter detta. Forskningen ger också visst stöd för att detta är bättre. Ett sätt att ytterligare förstärka Arbetsförmedlingens ansvar och incitament att hjälpa samtliga inskrivna oavsett försörjningskälla och samtidigt minska behovet för individer att söka hjälp från flera instanser är att införa en statlig dagpenning för samtliga individer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och som uppfyller arbetslöshetsersättnings krav på aktivitet. Denna dagpenning bör vara något högre än dagens socialbidragsnorm.

En sådan konstruktion har flera fördelar. För det första så försvinner de marginaeffekter som behovsprövningen medför. För det andra så får Arbetsförmedlingen möjligheter att utfärda sanktioner mot individer som inte uppfyller förmedlingens krav på aktivt jobbsökande eller deltar i anvisade åtgärder. Det blir också naturligt att ha samma kvalificeringstider till program oberoende av vilken typ av ersättning den arbetslöse har, till skillnad från hur det i nuläget fungerar för till exempel Jobb och utvecklingsgarantin.³⁹ För det tredje kan kommunernas socialtjänst fokusera på att hantera de sociala problem de är utbildade för att hantera medan Arbetsförmedlingen kan fokusera på arbetslöshetsproblematik och matchning. Det faktum att Arbetsförmedlingen är organiserad med en mängd lokala kontor gör det möjligt att behålla en lokal anknytning, vilket är viktigt för kontakten med lokala arbetsgivare. För det fjärde så ökar samtidigt sannolikheten att arbetslösa får likvärdig hjälp och villkor oavsett var de bor, vilket inte är fallet med dagens system där kommunernas socialtjänst har stora möjligheter att själva utforma den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Detta kan förväntas öka rättssäkerheten i systemet.

³⁹ Se Förordning 2007:414, 5 §.

En kostnadsmässig nackdel med en generell ersättning är att individer som i dag inte är berättigade till försörjningsstöd, på grund av att de har andra försörjningskällor, med ett sådant system blir berättigade till grundersättningen. Utifrån siffrorna i tabell 3.7 skulle detta i december 2008 ha handlat om ungefär 24 000 personer. De totala kostnaderna för ersättningarna kan därmed förväntas öka. Ett sätt att hålla nere kostnaderna är att göra denna statliga ersättning behovsprövad. För att undvika de marginaleffekter som dagens försörjningsstöd lider av är det viktigt att även den behovsprövade ersättningen utgår i form av dagpenning snarare än månadsvis ersättning. Man ska dock komma ihåg att behovsprövning har en administrativ kostnad och att detta inte är något som Arbetsförmedlingens personal är utbildad för. Jag anser därför att grundersättningen inte bör vara behovsprövad.

Om man anser att kostnaderna med det system som förespråkas ovan är för stora så är ett alternativ till att införa en generell statlig dagpenning att göra det lättare för personer att kvalificera sig till dagens grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen. Det kan göras genom att till exempel återinföra studerandevillkoret eller låta introduktionsprogrammet för flykting- och anhöriginvandrare ge rätt till grundersättning. Dessa åtgärder löser dock inte problemen för det stora antalet mottagare av försörjningsstöd. Därför skulle ett sådant system eventuellt behöva kombineras med en förvärvsstimulans under en övergångsperiod. Det innebär att de arbetslösa som har ekonomiskt bistånd och får en anställning får behålla delar av försörjningsstödet under en kortare period.

Genomför försök med Resurscenter i vissa kommuner

Även om uppdelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna blir tydligare om fler individer blir berättigade till statlig ersättning så kommer det alltid vara så att vissa individer kommer att behöva hjälp av såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassa och socialtjänst. Jag anser därför att det kan vara en god idé att genomföra det förslag om att införa Resurscentra som SOU 2009:92 lägger fram. Detta bör dock ske först och främst genom en försöksverksamhet som kan utvärderas. Dessa Resurscentrum kan även användas för en diskussion mellan kommunens socialtjänst och Arbetsförmedlingen i de fall de är oense om individens arbetsförmåga

Ta bort möjligheten för kommunerna att villkora försörjningsstöd på motprestationer för biståndstagaren enligt 4 kap 4 § i SoL

Ett samhälle bör ha ett yttersta skyddsnät för individer som saknar annan ersättning och även ge dessa individer det sociala stöd som de behöver för att kunna bli självförsörjande. Det är därför olyckligt att vissa personer i dagsläget riskerar att mista detta skydd i de fall de inte lever upp till socialtjänstens krav. Dagens system kan inte betraktas som rättsäkert, vilket illustreras av att kraven skiljer sig åt betydligt mellan olika kommuner. Jag anser därför att man bör ta bort den paragraf i socialtjänstlagen som ger kommunerna rätt att ställa krav på bidragsmottagare (4 kap 4 § i Socialtjänstlagen). Dock bör man fortfarande tillåta kommunerna att kräva att arbetsföra personer står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket deltagande i lämplig åtgärd från Arbetsförmedlingen ingår.

Referenser

- Andreassen, T. A. och K. Reichborn-Kjennerud (2009), "Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor", AFI-notat 2/09.
- Bennmarker, H., E. Mellander och B. Öckert (2009), "Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?", *Ekonomisk Debatt* 37, 5–18.
- Bloom, D. och C. Michalopoulos (2001), "How welfare and work policies affect employment and income: A synthesis of research", Manpower Demonstration Research Corporation, New York.
- Blundell, R., M. Costas Dias, C. Meghir och J. M. Van Reenen (2004), "Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program", *Journal of the European Economic Association* 2, 569–606.
- Burtless, G. (1986), "The work response to a guaranteed income: A survey of experimental evidence" i *Lessons from the income maintenance experiments*, A. H. Munnell (red), Conference Series No 30, Federal Reserve Bank of Boston, Boston.
- Carling, K. och L. Larsson (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?" *Labour Economics* 12, 301–319.
- Christensen, T. och P. Lægrend (2010), "Reforming Norway's welfare administration", rapport, Statskontoret.
- Dahl, E. (2003), "Does 'workfare' work? The Norwegian experience", *International Journal of Social Welfare* 12, 274–288.
- Dahl, E. och T. Lorentzen (2005), "What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway", *International Journal of Social Welfare* 14, 86–98.
- Dahl, E. och T. Lorentzen (2007), "Arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere: Seleksjon, effekter og politiske implikasjoner", *Søkelys på arbeidslivet* 24, 149–158.

- Dahlberg, M., K. Edmark, J. Hansen och E. Mörk (2008a), *Fattigdom i folkhemmet. Från socialbidrag till självförsörjning*, Valfärdsrådets rapport 2008, SNS Förlag, Stockholm.
- Dahlberg, M., K. Johansson och E. Mörk (2008b), "On mandatory activation of welfare receivers", Working Paper 2008:24, IFAU, Uppsala.
- de Girogi, G. (2005), "Long-term effects of a mandatory multi-stage program: The New Deal for Young People in the UK", IFS Working Paper W05/08, IFS, London.
- Eriksson, S. (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden" i *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011*.
- Forslund, A. och O. Nordström Skans (2006), "(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?", Rapport 2006:5, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och J. Vikström (2010), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt" i *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011*.
- Fortin, B., G. Lacroix och S. Drolet (2004), "Welfare benefits and the duration of welfare spells: Evidence from a natural experiment in Canada", *Journal of Economic Surveys* 20, 357–386.
- Förordning 2007:414 Om jobb- och utvecklingsgarantin, SFS.
- Giertz, A. (2004), *Making the Poor Work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden.*, PhD Thesis, Socialhögskolan Lunds universitet, Lund.
- Grogger, J. och L. A. Karoly (2005), *Welfare Reform. Effects of a Decade of Change*, The RAND Corporation, USA.
- Hallsten, L., K. Isaksson och H. Andersson (2002), "Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare", Rapport 2002:10, IFAU, Uppsala.
- Hanen, H.-T. (2009), "NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse", *Tidsskrift for Velferdsforskning* 12, 207–227.
- Huttunen, K., J. Pirttilä och R. Uusitalo (2010), "The Employment Effects of Low-Wage Subsidies", IZA DP No. 4931, IZA, Bonn.

- Jensen, P., M. Rosholm och M. Svarer (2003), "The response of youth employment to benefits, incentives, and sanctions" *European Journal of Political Economy* 19, 301–316.
- Johansson, H. (2006), *Svensk aktiveringspolitik ur ett nordiskt perspektiv*, ESS 2006:3.
- Kluve, J. (2006), "The effectiveness of European active labor market policy", IZA Discussion Paper No. 2018, IZA, Bonn.
- Korkeamäki, O. och R. Uusitalo (2006), "Employment effects of a payroll-tax cut – evidence from a regional tax exemption experiment", IFAU Working Paper 2006:10. IFAU, Uppsala.
- Lemieux, T. och K. Milligan (2008), "Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach", *Journal of Econometrics* 142, 807–828.
- Liljeberg, L. och M. Lundin (2010), "Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet", Rapport 2010:2, IFAU, Uppsala.
- Lorentzen, T. och E. Dahl (2005), "Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?" *Journal of European Social Policy* 15, s. 27–45.
- Lundin, M. (2007), *The Conditions for Multi-Level Governance. Implementation, Politics, and Cooperation in Swedish Active Labor Market Policy*, Uppsala universitet.
- Lundin, M. (2008), "Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken", Rapport 2008:13, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. och P. Skedinger (2006), "Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees", *Journal of Public Economics* 90, 775–798.
- Lundin, O. (2010), "Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet", rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6, ESO.
- Lødemel, I. (1997), "Pisken i arbeidlinja. Om iverksettjeninga av arbeid for socialhjelp", Fafo-rapport 226, Fafo, Oslo.
- Lødemel, I. (2000), "National objectives and local implementation of workfare in Norway" i I Lødemel och H Trickey (red) *An offer you can't refuse*, The Policy Press, Bristol.
- Löfbom, E. (2007), "Arbetslöshets och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomiskt bistånd" i *Från socialbidrag till arbete. Bilaga: Fördjupningsstudier* SOU 2007:2.

- Martin, J. P. och D. Grubb (2001), "What works and for whom: A review of OECD countries' experience with active labour market policies", *Swedish Economic Policy Review* 8, 9–56.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010a), "Vad gör de i utvecklingsgarantin?", IFAU-rapport 2010:5, IFAU, Uppsala.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010b), "Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?", IFAU-rapport 2010:22, IFAU, Uppsala.
- Matsudairua, J. D. och R. Blank (2008), "The impact of the earnings disregard on the behavior of low income families", NBER Working Paper 14038, NBER, Boston.
- Milligan, K. och M. Stabile (2007), "The integration of child tax credits and welfare: Evidence from the Canadian National Child Benefit program" *Journal of Public Economics* 91, 305–326.
- Milton, P. och R. Bergström (1998), "Uppsalamodellen och socialbiståndstagarna. En effektutvärdering", CUS-rapport 1998:1, The National Board of Health and Welfare. Senare publicerad i Milton, P. (2006) *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa biståndstagarna*, doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Moffitt, R. (2007), "Welfare reform: The US experience", *Swedish Economic Policy Review* 14, 13–47.
- Persson, A. och U. Vikman (2010), "Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants" Working Paper 2010:6, IFAU, Uppsala.
- Rosholm, M. och R. Vejlin (2010), "Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?", *Labour Economics* 17, 258–275.
- Salonen, T. och R. Ulmestig (2004), "Det nedersta trappsteget – En studie om kommunal aktivering", Institutet för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- SCB (2010), "Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd. Redovisning av uppföljning 2010".
- Sibbmark, K. (2009), "Arbetsmarknadspolitisk översikt 2008", Rapport 2009:21, IFAU, Uppsala.
- SKL (2004), "Arbetslösa med försörjningsstöd, Redovisning av en enkät till kommunerna", Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2010), "Internationella exempel på samordning", Sveriges kommuner och landsting.

- Socialstyrelsen (2004), "Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten".
- Socialstyrelsen (2005), "Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?".
- Socialstyrelsen (2009), "Jämförelsetal för Socialtjänsten 2008".
- Socialstyrelsen (2010), "Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd – redovisning av en testinsamling 2009".
- SOU 2007:2 *Från Socialbidrag till arbete*, betänkande av Från socialbidrag till arbete, Fritzes.
- SOU 2008:34 *Lättare att samverka – förslag om förändringar i sam-tjänstlagen*, delbetänkande av Utveckling av service i samverkan, Fritzes.
- SOU 2009:32 *Socialtjänsten: Integritet – Effektivitet*, betänkande av Socialtjänstdatautredningen, Fritzes.
- SOU 2009:92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service*, betänkande av utveckling av lokal service i samverkan, Fritzes.
- Starrin B. (2008) "Är det skamligt att vara fattig?" i H Swärd och M.-A. Egerö (red) *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*, Égalité förlag, Malmö.
- Thorén, K. H. (2006), "Kommunal aktiveringspolitik: En fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa biståndstagare", *Arbetsmarknad och arbetsliv* 12, s. 99–114.
- van der Klaauw, B. och J. van Ours (2010), "Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates", IZA DP No 5055, IZA, Bonn.
- van Reenen, J. (2001), "No more skivvy schemes? Active labour market policies and the British New Deal for the Young Unemployed in context", IFS Working Paper 01/09, IFS, London.

Appendix

Tabell A1 Förklaring till de olika grupperna i Tabell 7

Sökandekategori	Skat	Grupp i tabell 7
Arbetslösa	11	Öppet arbetslösa
Arbetslösa, vägledningsservice	12	Öppet arbetslösa
Arbetslösa, väntar på beslutad åtgärd	13	Öppet arbetslösa
Arbetsökande med förhinder	14	Övriga inskrivna
Deltidsarbetslösa	21	Tim- deltidsanställd
Timanställda	22	Tim- deltidsanställd
Yrkesfiskarna	23	Arbete
Tillfälligt arbete	31	Arbete
EU/EES-sökande	34	Övriga inskrivna
Ombytessökande Samhall	35	Övriga inskrivna
Ombytessökande	41	Arbete
Lönebidrag	42	Program
Offentligt skyddat arbete, OSA	43	Program
Rekryteringsstöd	44	Program
Individuellt anställningsstöd	45	Program
Start av näringsverksamhet	46	Program
Allmänt anställningsstöd	47	Program
Förstärkt anställningsstöd (2-årsinskr)	48	Program
Särskilt anställningsstöd	49	Program
Förstärkt anställningsstöd (4-årsinskr)	50	Program
Beredskapsarbete	51	Program
Arbetslivsutveckling	52	Program
Utbildningsvikariat	53	Program
Arbetspraktik	54	Program
Arbetsplatsintroduktion	55	Program
Offentligt tillfälligt arbete	56	Program
Projektarbete (arbetslöshetsersättning)	57	Program
Sökandekategori	Skat	Grupp i tabell 7
Resursarbete i offentlig verksamhet	58	Program
Prova-på-plats	59	Program
Interpraktik	60	Program
Ungdomspraktik	61	Program
Akademikerpraktik	62	Program

Ungdomsintroduktion med utbildningsbidr	63	Program
Datortek	64	Program
Kommunalt ungdomsprogram	65	Program
Ungdomsgarantin	66	Program
Arbetslivsinriktad rehabilitering	71	Program
Särskilt introduktionsstöd, SIUS	72	Program
Aktiviteter inom vägledning och platsför	73	Program
Jobbsökar-/vägledningsinsatser	74	Program
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inrik	75	Program
Arbetsmarknadsutbildning	81	Program
IT-satsning	82	Program
Förberedande utbildning	83	Program
Bristyrkesutbildning för anställda	84	Program
Friåret	89	Program
Särskild kategori som ej statistikförs	91	Övriga inskrivna
Arbetslösa, felregistrering av beslut	96	Övriga inskrivna
Arbetslösa, avbrott/återkallande av besl	97	Övriga inskrivna
Arbetslösa, slutförd beslutsperiod	98	Övriga inskrivna
Kalmarmodellen	99	Övriga inskrivna
Utvecklingsanställning	38	Program
Trygghetsanställning	39	Program
Akademikerjobb	44	Program
Plusjobb	51	Program
Utbildningsvikariat	53	Program
Fördjupad kartläggning och vägledning	76	Program
Läringsplatser	85	Program
Nystartsjobb	33	Nystarts/instegsjobb
Anställningsstöd för långtidssjukskrivna	77	Program
Jobb- och utvecklingsgarantin	70	Program
Instegsjobb	78	Nystarts/instegsjobb
Nystartsjobb, deltids- och timanställda	37	Nystarts/instegsjobb
Jobbgaranti för ungdomar	69	Program
Särskilt nystartsjobb	36	Nystarts/instegsjobb

Moving recipients of social assistance from welfare to work – How can the Swedish system be improved?

In 2008, five percent of the Swedish population lived in a household that received social assistance sometime during the year. A large proportion of these recipients need benefits because they are unemployed and not covered by the unemployment insurance. This is specifically true for young people and newly immigrated individuals. The purpose of this report is to discuss policy reforms that could help unemployed receivers of social assistance to move from welfare to work.

Organizational aspects

The responsibility for supplying social assistance rests with the local governments. The Social Services Act constitutes the framework for welfare benefits. The interpretation and enactment of the law is delegated to each municipality. Since 1982, the law ensures that all Swedish and foreign citizens living in Sweden have the right to obtain social assistance in the absence of other means of economic support. However, in order to be eligible for welfare benefits, all other means, including savings and valuable assets, must be exhausted. The benefit level should ensure a reasonable standard of living, but it is up to the municipalities to decide the exact level, although a central norm from which the municipalities cannot deviate downwards unless clearly motivated.

The Social Services Act is very clear that it is the individual's obligation to, if possible, support him/herself. It is also clear that receivers of social assistance that are able to work should look for jobs and participate in active labour market programs. According

to a change in the law in 1998 local governments have the right to condition welfare for young people on taking part in job training or educational programs, and this can also be applied for older people if there is a specific need for skills increase. Most local governments have chosen to take this opportunity and have developed local programs very similar to active labour market programs implemented by the Public Employment Services (PES). The Social Services Act states however that these municipal activities must not replace the programs supplied by the PES offices.

The receivers of social assistance

Certain groups, such as young people and those born outside the western world, are overrepresented among the receivers of social assistance. This is people that typically lack earlier experiences from the Swedish labour market. It is also more common that single mothers are on welfare compared to other family constellations. Finally, people with lower education receive social assistance to a larger extent than people with higher education.

The number of receivers of social assistance is closely related to the unemployment level, indicating that a large proportion of the receivers need help due to unemployment. According to figures reported by local governments, this share was approximately 40 percent in 2010.

During 2008, almost 50 percent of all individuals living in a household receiving welfare were also registered at the PES sometimes during the year. This group differs from registered job-seekers that do not receive welfare in that it to a larger extent consists of young people with lower education born outside the Western world. It also seems like this group is less likely to participate in an active labour market program, even after controlling for differences in characteristics and earlier unemployment histories.

Potential policy measures

There are two potential ways to enhance the movement of welfare recipients from welfare to work. One is to improve the individual's incentives to start working, and the other is to improve the employer's incentive to employ the individual. Looking at earlier literature it is possible to draw the following conclusions:

- Mandatory activation is one potential way to induce people to go from welfare to work. Especially for young people, already the threat of activation may increase employment.
- Programs that combine education with subsidized employment seem to work best among the available labour market programs.
- There is some indications that programs implemented by the PES work better than programs implemented by local governments.
- Even if there are theoretical arguments that different forms of improved financial incentives, in the form of claw back taxes or earnings disregard, may increase employment among welfare receivers, the empirical evidence is rather discouraging.

Organizational aspects

It is the local governments that are responsible for supporting unemployed without unemployment insurance. As a consequence many municipalities have implemented different forms of active labour market programs. At the same time, these unemployed must also be registered at the local PES office. Hence, a double organization for labour market programs has evolved in Sweden. This is unfortunate of a number of reasons. For the unemployed it may be confusing having two offices to attend. Moreover, the responsibilities between the authorities become unclear and, for the public sector, it is of course not optimal having the same thing done at two places. Also, there are indications that the goals of the local governments differ from those of the PES.

Among policy makers in Sweden, there is a large belief that there is a need to improved cooperation between the central and the local governments, and several official reports have investigated

how to improve cooperation. However, there is almost no research indicating that improved collaboration actually makes things better. What is clear is that large re-organizations like the Norwegian NAV-reform takes time and cost money and resources.

There is a number of arguments that active labour market programs are better handled at the central level than at the local level. For example, local governments may be inclined to take things like the local population base into account, thereby putting too little focus on geographical migration. Since also the centrally run employment offices are represented at the local level, these should have the same informational advantages as locally run agencies. Also, if centrally organized, it is more likely that unemployed will get the same treatment regardless of where they live.

Policy proposals

Do not implement any major reorganizations until the Norwegian NAV-reform is evaluated

The current system where responsibility for unemployment assistance recipients is shared between the municipalities and the PES is not optimal. One possible solution is to implement a major reorganization towards a “One-door-in-structure”. This is something that is advocated by the Swedish Association of Local Authorities and Regions, and the system has been carried out in Norway. Even if such an organization sounds like a good idea, we still know very little about its effects. Experiences from Norway show however that major reorganizations are not unproblematic and that the phasing in is associated with high costs. Therefore, I think that Sweden ought to wait with implementing major organizational changes until the experience of the Norwegian reform has had time to properly evaluated, which should happen in the coming years.

Establish an unemployment allowance for all individuals who are registered jobseekers and satisfying unemployment requirements of activity

I think it is appropriate that one agent have the major responsibility for all unemployed. Moreover, the law already makes it clear that this agent should be the PES, something that is also supported

by empirical evidence. One way to further strengthen the PES offices' accountability and incentives to help all enrolled regardless of form where their income comes is to establish a government allowance for all individuals who are registered jobseekers and satisfying unemployment requirements of activity. This allowance should be slightly higher than today's social norm. This would also reduce the need for individuals to seek help from multiple agencies.

Perform experiments with Resource Centers in some random municipalities

Although the division between the Employment Service and the municipalities will be clearer if more individuals become eligible for unemployment allowance, it will always be the case that certain individuals will need the help from several agents, such as the Employment Service, The National Insurance Board and local social services. I therefore think that it is a good idea to implement Resource Centers along the line suggested in SOU 2009:92. However, this should be done first as an experiment that can be evaluated.

Remove the ability for municipalities to condition social assistance on taking part in different activities

It is my firm belief that a society should have an ultimate safety net for individuals who have no other means of support. It is therefore unfortunate that some people in the current situation might lose that protection when they do not live up to local governments' requirements. The current system can also not be regarded as legally secure, since the requirements differ considerably between different municipalities. I think that it is necessary to remove the clause in the Social Services Act, which gives municipalities the right to make demands on recipients (4 § 4 of the Social Services Act). However, one should still allow municipalities to require able-bodied people to be available for work, in which participation in appropriate action by the Employment Service is included.

Bilaga 12 till LU2011

Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?*

Jukka Pirttilä

Håkan Selin

* Vi vill tacka Mårten Hultin på finansdepartementet för hjälp med mikrosimuleringarna samt Lennart Flood, John Hassler, seminariedeltagare och redaktörerna som svarat för värdefulla kommentarer på ett tidigare utkast. Rapporten är översatt från engelska av Språkservice i Solna AB.

Innehåll

1	Inledning.....	267
2	Det svenska skattesystemet	271
2.1	En allmän översikt med fokus på nyligen genomförda reformer	271
2.2	Det svenska inkomstskattesystemet.....	275
2.3	Skattereduktioner för förvärvsinkomster.....	276
2.4	Arbetsgivaravgifter	278
2.5	Konsumtionsskatter	279
2.6	Skattereduktion för hushållsnära tjänster.....	279
2.7	Mikrosimuleringsresultat	280
2.7.1	Tröskeeffekten.....	281
2.7.2	Marginaleffekten.....	285
2.7.3	Sammanfattning av simuleringarna av marginaleffekten och tröskeeffekten	286
3	Lärdomar från teorin om optimal beskattning	289
3.1	Grundanalysen	289
3.2	Den optimala skattesatsen på de högsta inkomsterna.....	291
3.3	Beskattning av låga inkomster.....	292
3.4	Öronmärkning	293
3.5	Fokus på hushåll snarare än på individer	294
3.6	Betydelsen av genomskinlighet	295

3.7	Beskattning i öppna ekonomier: betydelsen av migration...	296
3.8	Andra skatteinstrument	297
4	Empiriska resultat avseende sysselsättningseffekterna av inkomstbeskattning.....	301
4.1	Empiriska arbetsutbudsstudier.....	301
4.2	Inkomstskattebasens elasticitet.....	306
4.3	Efterfrågan på arbetskraft och låglönebidrag	312
4.4	Förhållande till makroekonomiska studier.....	314
5	En diskussion av det svenska skattesystemet och utrymmet för reformer	317
5.1	Skattereduktioner för förvärvsinkomster	318
5.1.1	Förväntade effekter utifrån ekonomisk teori.....	318
5.1.2	Riktningar för eventuella reformer av jobbskatteavdraget	320
5.1.3	Kommentarer om den tekniska utformningen	323
5.2	Beskattningen av höginkomsttagare	325
5.3	Skattereduktioner för hushållsnära tjänster.....	326
5.4	Reduktioner av löneskatt för yngre och äldre arbetstagare	329
5.5	Beskattning av varor.....	330
5.6	Finansiering av skattereduktioner.....	332
6	Sammanfattning.....	333
	Referenser.....	335
	Appendix A: Mikrosimuleringar	343
6.1	Data för mikrosimuleringar	343
6.2	Hur påverkas tröskeffekter och marginaeffekter av indirekta skatter?	344

Appendix B: Förutsägelser utifrån teori	349
6.3 Beteende när det gäller den intensiva marginalen	349
6.4 Beteende när det gäller den extensiva marginalen.....	350
Appendix C: Beräkning av den intäktsmaximerande marginalskattesatsen för höga inkomster.....	355
Appendix D: Sysselsättningsgraden bland äldre.....	357
Tax policy and employment: How does the Swedish system fare?	363
The problem	363
Main conclusions.....	364

1 Inledning

En av de mest omdiskuterade frågorna inom nationalekonomin är hur skattesystemet påverkar sysselsättningen. Vissa makroekonomer hävdar att praktiskt taget alla sysselsättningsskillnader länder emellan beror på skillnader i skattebördan. De flesta av de ekonomer som är specialiserade på arbetsmarknadsekonomi och offentlig ekonomi anser istället att skatterna spelar viss roll; för vissa grupper kan skatterna ha stora effekter, medan andra grupper verkar helt opåverkade – de arbetar oberoende av inkomstnivå eller beskattning.

I denna studie granskar vi ett urval av den forskning om beskattning och sysselsättning som vi anser vara mest relevant för det svenska systemet. Vi tittar både på ekonomisk teori och empiriska analyser. Undersökningen är inriktad på mikroekonomiska forskningen och bygger framförallt på tillämpad teori och mikroekonometrisk evidens (dvs. statistiska analyser med data på enskilda individer, inte länder). Vi diskuterar också kortfattat förhållandet mellan makro- och mikrostudier.¹ Syftet med vår rapport är att diskutera det svenska systemet för beskattning av förvärvsinkomster mot bakgrund av de senaste teoretiska och empiriska resultaten i skärningspunkten mellan arbetsmarknadsekonomi och offentlig ekonomi.

Innan vi inleder översikten kan det vara lämpligt att kort beskriva det grundläggande problemet i fråga: När staten fastställer skattesatser präglas detta både av en vilja att öka intäkterna på ett effektivt sätt² och uppnå en socialt acceptabel fördelning av skatte-

¹ Denna studie inriktas på förhållandet mellan sysselsättning och beskattning. En imponerande studie som nyligen genomfördes av Sørensen (2010) innehåller en allmän analys av det svenska skattesystemet – däribland en analys av internationell konkurrenskraft och beskattning av kapitalinkomster. Å andra sidan fokuserar den inte nödvändigtvis på sysselsättningseffekter. Många av slutsatserna i Sørensen (2010) är mycket likartade dem i vårt arbete, och vi kommer att diskutera detta nedan.

² Detta vill man göra utan att allvarligt snedvrda ekonomin – genom att förändra människors arbets- och sparbeteende samt företagens investeringar.

bördan och nettoinkomster. Beskattning utnyttjas också för att nå andra mål. Korrigeringar skatter införs till exempel på verksamheter som ger externa effekter i syfte att likställa marginella privata och sociala kostnader, men dessa skatter kommer inte att behandlas i denna översikt.

Beskattningens effektivitetsmål och likställighetsmål är i viss mån oförenliga. Om staten vill uppnå en mycket jämnt fördelad disponibel inkomst måste den förlita sig på en kraftigt progressiv beskattning och erbjuda ett heltäckande socialt skyddsnät. En sådan politik minskar emellertid människors drivkraft att arbeta och spara samt företagens vilja att investera. Ett annat utmärkande drag för omfördelningen är följaktligen att den minskar ekonomins sammanlagda storlek, vilket innebär att vissa effektivitetsförluster blir oundvikliga. Det ska noteras att detta emellertid inte är en allmän sanning, man kan föreställa sig politiska åtgärder som är önskvärda ur både ett effektivitets- och ett likställighetsperspektiv: I viss utsträckning kan det sociala skyddsnätet tjäna som ett exempel, om det samtidigt stimulerar ett effektivitetshöjande risktagande bland befolkningen. Men generellt handlar utformningen om kompromisser, och det optimala valet beror på samhälleliga preferenser. Ju högre staten och befolkningen värderar omfördelning, desto villigare är de att tolerera snedvridningar i ekonomin.

Ett enkelt exempel, där beskattningen påverkar medborgarnas beslut, är arbetsutbudet. Om marginalskatten på arbetsinkomst höjs minskar detta den nettoinkomst som individer erhåller på marginalen. Fritid blir relativt sett mer attraktivt och arbetstimarna minskar (ekonomerna kallar detta "substitutionseffekt"). Ju större denna effekt blir, desto mer snedvrids ekonomin vid en given beskattningsnivå. Å andra sidan minskar individernas disponibla inkomst med en högre skattenivå. Om fritid är något gott som människor vill ha mer av när deras inkomster ökar, så är höjda skatter något som tenderar öka utbudet av arbetskraft genom att detta gör folk fattigare (detta kallas "inkomsteffekt"). Även om de två effekterna pekar i motsatt riktning är det normalt substitutionseffekten som dominerar, och därför minskar högre marginalskatter utbudet av arbetskraft.³ Högre skattesatser för att finansiera mer offentliga utgifter eller ytterligare progression för att omfördela inkomst kännetecknas därför av vissa effektivitetsförluster. Hur stora dessa förluster är, och i vilken omfattning sysselsätt-

³ Även vid höga inkomstnivåer kan inkomsteffekten bli kraftig, och i dessa fall skulle en skatteökning faktiskt förstärka utbudet av arbetskraft för en del av befolkningen.

ningseffekterna varierar beroende på hur man använder olika skatteinstrument, är de centrala ämnen som vi kommer att undersöka i denna rapport.

Nästa avsnitt i rapporten ger en kort beskrivning av de aspekter på det svenska skattesystemet som är mest relevanta för sysselsättningen. Särskild tyngdpunkt läggs på incitament som skapas genom skatte- och transfereringssystemen i syfte att få ut individer i förvärvsarbete, i motsats till arbetslöshet eller sjukfrånvaro. I avsnitt 3 granskas den teoretiska litteraturen som behandlar utformandet av ett bra skattesystem utifrån erfarenheter av det som ekonomer kallar den "optimala skatteteorin". Här stöder vi oss i stor utsträckning på aktuellt material ur Mirrlees Review⁴, en omfattande översikt över skatteteori och praxis av världens ledande skatteekonomer och skattejurister, som initierats av *Institute for Fiscal Studies* i Storbritannien. I avsnitt 4 inriktar vi oss på empiriska belägg för sambanden mellan beskattning och sysselsättning baserat både på internationellt material och på forskningsresultat från Sverige. I avsnitt 5 sammanfattas våra resultat, och vi diskuterar reformalternativ för att förbättra utformningen av det svenska skattesystemet ur ett sysselsättningsperspektiv.

⁴ Se <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview>.

2 Det svenska skattesystemet

2.1 En allmän översikt med fokus på nyligen genomförda reformer

Sverige är ett högskatteland enligt alla måttstockar. År 2008 uppgick de totala intäkterna för den allmänna statliga sektorn till 53 procent av BNP, och de sammanlagda offentliga utgifterna var 50,6 procent av BNP. Det finns flera metoder för att klassificera skatter. Ett sätt är att skilja mellan skatt på arbete, skatt på kapital samt skatt på konsumtion och insatsvaror. I tabell 2.1 redogörs för de samlade intäkterna för varje kategori för 2007. Utifrån tabell 2.1 går det att utläsa att 59 procent av de uttagna skatterna avser skatt på förvärvsinkomst. Utifrån nedbrytningen av skattekvoter på arbete i tabell 2.2 kan vi se att den huvudsakliga delen av skatteintäkter som avser förvärvsinkomst utgörs av den kommunala inkomstskatten (479 miljarder 2007) och sociala avgifter (473 miljarder 2007).

Tabell 2.1 Totala skatter 2007

	Mdkr	Procent av totala skatter	Procent av BNP
Skatt på arbete	874	59%	28,5%
Skatt på kapital	208	14%	6,8%
Skatt på konsumtion och insatsvaror	402	27%	13,1%
Totala skatter	1 484	100%	48,4%

Källa: Skatter i Sverige 2009 (tabell 4).

I denna rapport analyserar vi en optimal utformning av inkomstbeskattningen och hur skatter påverkar sysselsättningen. Tonvikten kommer huvudsakligen att ligga på inkomstbeskattning på individuell nivå och ekonomins utbudssida. Vi kommer följaktligen

främst att inrikta oss på hur särdragen i inkomstskattesystemet för privatpersoner påverkar individers beteende. Vi kommer också att diskutera vissa frågor som avser arbetsgivaravgifter. Utifrån nationalekonomisk teori går det dock inte att dra några skarpa linjer mellan ”skatt på arbete” och övriga skatter. För det första lär vi oss från nationalekonomiska grundmodeller att den individ som formellt betalar skatten inte nödvändigtvis är den som faktiskt bär skattebördan. För det andra påminner skatter på konsumtion analytiskt sett om inkomstskatter i vissa tillämpningar. I en modell där individen spenderar hela sin inkomst och följaktligen inte sparar något motsvarar en proportionell inkomstskatt på 50 procent en skatt på konsumtion på 100 procent, om skatten på konsumtion definieras som ett pålägg på konsumentpriset.

Tabell 2.2 Nedbrytning av skatteintäkter för 2007

	Mdkr
Skatt på arbete	
Inkomstskatt	402
<i>varav statlig inkomstskatt</i>	45
<i>varav kommunal inkomstskatt</i>	479
<i>varav skattereduktioner</i>	-122
Sociala avgifter	473
Skatt på avtalsförsäkring	1
Nedsättningar för sjöfart	-2
Totala intäkter från skatter på arbete	874
<i>Skatter på kapital – som tas ut direkt av individerna</i>	
<i>Skatt på kapitalinkomst, netto</i>	49 335
<i>Expansionsfondsskatt, netto</i>	0 372
<i>Fastighetskatt</i>	13 210
<i>Arvsskatt</i>	0 015
<i>Gåvoskatt</i>	0 008
<i>Kupongskatt för utomlands boende</i>	6 334
Delsumma	69 274
<i>Skatter på kapital – som tas ut direkt av individerna:</i>	
<i>Fastighetsskatt</i>	12 390
<i>Avkastningsskatt på pension</i>	12 320
<i>Bolagsskatt</i>	104 612
<i>Delsumma inkl. bolagsskatt</i>	129 322
Övriga skatter på kapital:	
Stämpelmedel	9 414
<i>Totala intäkter från skatter på kapital inkl. bolagsskatt</i>	208 010
<i>Skatter på konsumtion</i>	
Mervärdesskatt	288
Punktskatter	114
Totala intäkter från skatter på konsumtion	402

Källor: Skatter i Sverige 2009, tabell 14 och tabell 5, samt Skattestatistisk årsbok 2009, tabell 5.1.

År 2006 tog en borgerlig allians makten i Sverige. Denna maktförskjutning fick en tämligen djupgående effekt på beskattningen av arbete. Ett av de fastställda syftena med regeringens skattepolitik var att:

...bidra till att öka den varaktiga sysselsättningen (antalet arbetade timmar) genom ökat arbetsmarknadsdeltagande, genom att personer som redan har arbete ökar sitt arbete och genom ökad utbildning och kompetens hos dem som arbetar.⁵

Införandet av det så kallade ”jobbskatteavdraget”, skattereduktion för förvärvsinkomster framstår som den enskilt viktigaste skattereformen. Men det har också genomförts förändringar på andra skatteområden som har fått en direkt eller indirekt effekt på incitamenten för att arbeta. Några av de viktigaste skattesänkningarna sedan beskattningsåret 2007 är följande:

- En skattereduktion för förvärvsinkomster i fyra steg har införts under perioden 2007–2010
- Skattebördan för äldre arbetstagare har sänkts både genom riktade reduktioner av löneskatter och ett avsevärt mer generöst jobbskatteavdrag för personer som fyllt 65 år (2007)
- Reduktioner av sociala avgifter har riktats mot arbetstagare som inte har fyllt 26 år (2009)
- En skattereduktion för hushållsnäratjänster har införts (2007), och en skattereduktion för reparationer, om- och tillbyggnader i hemmet (i slutet av 2008) har införts
- Fastighetsskatten på småhus har avskaffats och ersatts med en fastighetsavgift på högst 6 000 kr (2008)
- Förmögenhetsskatten har avskaffats (2007)
- Bolagsskatten har sänkts från 28 till 26,3 procent av vinsterna (2009)
- Skattebehandlingen av privata aktiebolag har blivit mer fördelaktig (2007–2008).

Jobbskatteavdraget har i stor utsträckning finansierats genom reformer av socialförsäkringssystemet. Det mest påfallande är att

⁵ Prop. 2008/09:1, s. 135.

man har förändrat arbetslöshetsersättningssystemet och sjukförsäkringssystemet.⁶

2.2 Det svenska inkomstskattesystemet

Grundstrukturen för det svenska lagstadgade inkomstskattesystemet, som i stor utsträckning är ett resultat av den stora skattereformen 1991, är enkel. En proportionell kommunal skattesats tillämpas på alla förvärvsinkomster och skattepliktiga transferreringar. Den genomsnittliga kommunala medelskattesatsen för 2010 var 31,56 procent, med en lägsta skattesats på 28,89 procent (Vellinge) och en högsta skattesats på 34,17 procent (Ragunda). För en sammanlagd förvärvsinkomst över en bestämd tröskel (384 200 kr för 2010) måste skattebetalaren också betala en statlig inkomstskatt. Den statliga inkomstskattetabellen består av två trappsteg. Marginalskattesatserna i vart och ett av stegen är 20 respektive 25 procent. Om man enbart beaktar inkomstskatten för privatpersoner är 2010 års högsta marginalskattesats på förvärvsinkomst alltså 56,56 procent. Kapitalinkomst beskattas avskilt från den totala förvärvsinkomsten med en proportionell skattesats på 30 procent.

År 2007 betalade 20 procent av befolkningen som fyllt 20 år statlig inkomstskatt. 6 procent av befolkningen fick betala den högsta marginalskattesatsen. Trösklarna för den statliga inkomstskatten har ökat i reala termer under de senaste åren (se tabell 2.3). Det kan särskilt nämnas att brytpunkterna för den statliga inkomstbeskattningen höjdes 2009.

Tabell 2.3 Övre och undre brytpunkter för statlig inkomstskatt för perioden 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
Nedre brytpunkt	334 900	338 900	339 800	380 200
Övre brytpunkt	497 900	503 900	505 500	538 800

Not: Brytpunkterna anges i 2009 års prisnivå. Deflatering med konsumentprisindex (KPI) av årets värden för perioden 2006–2008.

⁶ Se Forslund (2009) för en bra sammanfattning av regeringens reformer.

Innan individens skattskyldighet beräknas gör Skatteverket automatiskt ett grundavdrag från individens taxerade totala förvärvsinkomst (summan av arbetsinkomst och sociala transfereringar). Sedan 1991 fasas grundavdraget in på lägre inkomstnivåer och fasas ut på högre inkomstnivåer med effekter för marginalsattesatsen för den individ som ligger inom dessa inkomstintervall. Figur 1 visar den lagstadgade skattetabell som gäller för individen 2010. Grundavdraget fasas in mellan 42 000 kr och 115 300 kr och fasas ut mellan 131 000 kr och 334 100 kr 2010.

2.3 Skattereduktioner för förvärvsinkomster

Jobbskatteavdraget som är en svensk skattereduktion för förvärvsinkomst som alltså enbart gäller arbetsinkomst, inte transfereeringar,⁷ infördes 2007. I 2007 års regeringsproposition uppskattades budgetkostnaderna för denna skattesänkning ("det första steget") till omkring 40 miljarder kronor. Reformen, som i dagligt tal kallas jobbskatteavdraget, markerar ett slut på den långvariga svenska traditionen att beskatta olika typer av sociala transfereeringar gemensamt med förvärvsinkomst. Jobbskatteavdraget är utformat på ett tekniskt komplicerat sätt. Det beror till viss del på det redan befintliga grundavdraget. Jobbskatteavdragets omfattning 2010 beräknas i enlighet med tabell 2.4. I och med jobbskatteavdraget sänks marginalsattesatsen för förvärvsinkomster på upp till 334 000 kr. Men i motsats till det som är standard i andra länder som har genomfört skattereduktioner för förvärvsarbetande *fasas det svenska jobbskatteavdraget inte ut vid högre inkomstnivåer*.

Tabell 2.4 Formel för skattereduktion för förvärvsinkomst under 2010

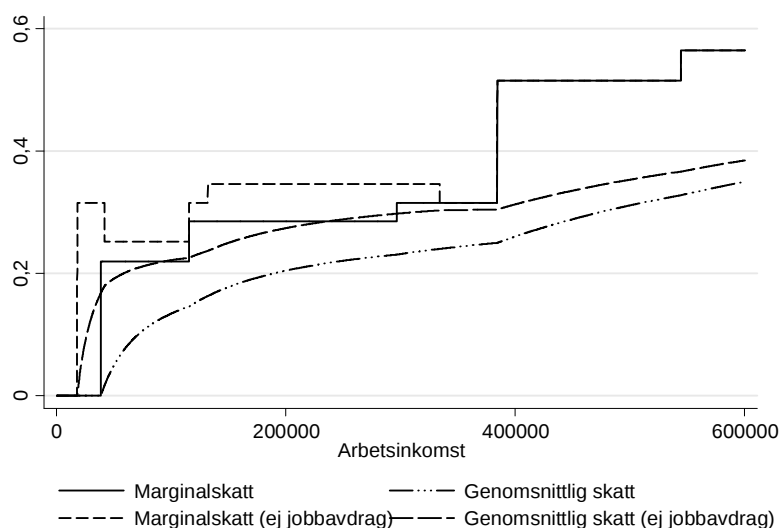
Förvärvsinkomst	Skattereduktion
0–0,91 PBB	$(FI - GA) \times \text{kommunal skattesats}$
0,91 PBB–2,72 PBB	$(0,91 \text{ PBB} + 0,304 \times (AI - 0,91 \text{ PBB}) - GA) \times \text{kommunal skattesats}$
2,72 PBB–7,00 PBB	$(1,461 \text{ PBB} + 0,095 \times (AI - 2,72 \text{ PBB}) - GA) \times \text{kommunal skattesats}$
7,00 PBB–	$(1,868 \text{ PBB} - GA) \times \text{kommunal skattesats}$

Not: PBB = prisbasbelopp (= 42 400 kr för 2010), AI = förvärvsinkomst, GA = grundavdrag.

⁷ Detta stämmer inte helt, eftersom jobbskatteavdraget också beror på grundavdraget, som i sin tur också är en funktion av skattepliktiga transfereringar.

Figur 1 visar marginalsattesatsen, eller margineffekten, och den genomsnittliga sattesatsen som en funktion av förvärvsinkomsten, med och utan jobbskatteavdraget för 2010 under förutsättning att all inkomst som tillhandahålls är förvärvsinkomst (inte skattepliktiga transfereringar). På ett sätt förenklade jobbskatteavdraget tabellen för marginalsatt eftersom antalet trappsteg minskade från 8 till 6.⁸ Ett stort antal skattebetalare med medelinkomster får sin marginalsattesats sänkt med omkring 6 procentenheter. Marginalskatterna för dem som tjänar över 334 000 kr påverkas inte av jobbskatteavdraget. Vi kan också dra slutsatsen att skattebetalare med mycket låga inkomster fick dramatiska sänkningar av både den genomsnittliga sattesatsen och marginalsattesatsen. För höginkomsttagare blir minskningen av den genomsnittliga sattesatsen mer blygsam.

Figur 1 Marginalsattesatsen som en funktion av förvärvsinkomst



Not: Figuren bygger på förutsättningen att individen inte mottar skattepliktiga transfereringar för 2010. Skattetabellen inbegriper grundavdraget, skattereduktion för förvärvsinkomst och statlig inkomstskatt.

⁸ Kom ihåg att detta är under förutsättning att individen inte mottar några skattepliktiga transfereringar. Eftersom grundavdraget, men inte jobbskatteavdraget, är en funktion av skattepliktiga transfereringar beror brytpunkterna i allmänhet på antalet skattepliktiga transfereringar. Det gör skattereglerna mindre genomskinliga ur skattebetalarnas perspektiv.

De ovan nämnda reglerna gäller arbetstagare som inte fyllt 66 år. Äldre arbetstagare som har löneinkomst eller inkomster från näringsverksamhet omfattas av mer generösa regler. År 2007 och 2008 var formeln för jobbskatteavdraget för äldre arbetstagare tämligen lik formeln för arbetstagare i den aktivaste åldersgruppen, med undantag för att äldre arbetstagare fick en mer generös skattereduktion vid en given förvärvsinkomstnivå (se appendix D). År 2009 förändrades tabellen för jobbskatteavdraget för äldre arbetstagare, så att det inte längre är en funktion av vare sig den kommunala skattesatsen eller grundavdraget – det är enbart en funktion av förvärvsinkomstens storlek.

2.4 Arbetsgivaravgifter

De lagstadgade arbetsgivaravgifterna (sociala avgifter) i Sverige har legat på en stabil nivå på omkring 32–33 procent av bruttolönen sedan mitten av 1990-talet. Förutom detta betalar arbetsgivare avgifter till kollektivavtalade sociala trygghetssystem. Man ska dock komma ihåg att de sociala avgifterna också ger arbetstagaren rätt till ett antal sociala förmåner. Det finns dock ingen större koppling mellan det inbetalda beloppet och pensionsnivå eller förmåner. Löneinkomster som överstiger 7,5 prisbasbelopp genererar i allmänhet inga förmåner. Skattekompenten i de sociala avgifterna har ofta uppskattats till att ligga på omkring 60 procent (Skatteverket 2010, s. 11).

Från och med den 1 juli 2007 sänktes arbetsgivaravgiften till 22,71 procent av bruttolönen för personer som inte hade fyllt 25 år före den 1 januari. Från och med den 1 januari 2009 behövde arbetsgivare som anställde arbetstagare som inte fyllt 26 år före den 1 januari bara betala en avgiftssats för arbetsgivaravgifter och egenavgifter på 15,74 procent för dessa anställda. Dessa reformer motiverades med en hög arbetslöshetsnivå bland ungdomar och demografiska trender.

Regeringen har också genomfört riktade sänkningar av löneskatter för äldre arbetstagare. För anställda som är födda före 1938 behöver arbetsgivaren inte betala några lagstadgade sociala avgifter. Dessa arbetstagare är inte berättigade till det nya offentliga pensionssystemet. För personer som är födda 1938 och senare men

som har fyllt 65 år ska arbetsgivaren betala en ålderspensionsavgift på 10,21 procent (se appendix D för mer information).

Det finns även arbetsmarknadspolitiska subventioner som minskar lönekostnaderna för vissa arbetstagargrupper: "nystartsjobben", "nyfriskjobben" och "instegsjobben". "Nystartsjobben" är ett lönebidrag till långtidsarbetslösa, "nyfriskjobben" är ett bidrag till individer som har varit långtidssjukskrivna och "instegsjobben", slutligen, är ett lönebidrag som riktas mot nyanlända invandrare.

2.5 Konsumtionsskatter

Konsumtionsskatter kan delas in i mervärdesskatter (moms) och punktskatter. Den generella momsskattesatsen är 25 procent. Livsmedel, hotelltjänster och camping beskattas med 12 procent. Tidningar, böcker, tidskrifter, kulturella aktiviteter och idrottsevenemang samt resor med kollektivtrafik beskattas med 6 procent. För ett typiskt hushåll ligger den effektiva momsen på omkring 21 procent.⁹ Den huvudsakliga delen av punktskatter tas ut på energi- och miljöskatter.

2.6 Skattereduktion för hushållsnära tjänster

Den 1 juli 2007 infördes en skattereduktion för hushållsnära tjänster (*RUT-avdraget*). Skattebetalaren får en skattereduktion på 50 procent av kostnaden för arbetet. Skattereduktion gäller för tjänster som utförs i, eller i nära anslutning till, den bostad där skattebetalaren bor. Tjänsterna omfattar städarbete, matlagning, gräsklippning och barnpassning. Närmare 99 000 svenska skattebetalare ansökte om denna skattereduktion under beskattningsåret 2008 (se avsnitt 5.3 där frågan diskuteras ytterligare).

En skattereduktion för tillbyggnad, ombyggnad och renovering, främst av fast egendom, (*ROT-avdraget*) återinfördes för förvärv av denna typ av tjänster från och med den 8 december 2008. Denna skattereduktion har införts tidigare under vissa perioder, och den har motiverats som ett stimulansprogram för byggindustrin. Skattereduktionen är åter 50 procent av arbetskostnaden. Summan av dessa skattereduktioner (RUT + ROT) får inte överstiga 50 000 kr.

⁹ Vi har gjort egna beräkningar som bygger på Hushållens utgifter (HUT).

2.7 Mikrosimuleringsresultat

I de tidigare avsnitten har vi observerat att jobbskatteavdraget sänkte både marginalsattesatsen och den genomsnittliga skattesatsen avsevärt. Men för att noggrant beskriva de incitament för att arbeta som de svenska medborgarna möter, måste man också beakta effekterna av det fullständiga skatte- och transfereringssystemet. I detta avsnitt ska vi se mer ingående på hur incitamenten för arbete påverkar olika sociodemografiska grupper och inkomstgrupper. Från 2006 och framåt har den borgerliga alliansen reformerat arbetslöshetsersättningssystemet och sjukförsäkringssystemet i syfte att öka incitamenten för att arbeta. Men vissa aspekter av dessa reformer – som de höjda avgifterna till arbetslöshetsersättningssystemen för vissa grupper – har förmodligen motverkat incitamenten att arbeta. Eftersom denna rapport inte omfattar någon beskrivning av transfereringssystemen kommer analysen att inriktas på två nyckelbegrepp:

- i. *Tröskeeffekten* för en individ definieras som:

$$PTR = 1 - \frac{\text{Hushållets finansiella vinst av att individen väljer att arbeta}}{\text{Individens bruttoinkomst vid arbete}}$$

I en värld utan några transfereringar skulle tröskeeffekten vara lika med den lagstadgade genomsnittliga skattesatsen för en individ.¹⁰ Anta att en person som väljer att arbeta får en löneinkomst på 120 000 kr och betalar en nettoskatt på 38 000 kr. Hennes disponibla inkomst som förvärvsarbetande blir då 82 000 kr. Som arbetslös får hon istället en arbetslöshetsersättning som uppgår till 96 000 kr, samtidigt som hon betalar en nettoskatt på 30 000 kr, vilket innebär en disponibel inkomst som arbetslös på 66 000. Denna person skulle uppleva en tröskeeffekt motsvarande $1 - (82\,000 - 66\,000) / 120\,000 = 86,7$ procent. Om tröskeeffekten är lika med 1 ger arbetet ingen ekonomisk vinst. Det är värt att notera att tröskeeffekten är ett individuellt mått, även om det baseras på hushållets inkomst. För att få fram tröskeeffekten bör man studera hushållets inkomst samtidigt som inkomsterna från hushållets andra medlemmar hålls på en konstant nivå.

¹⁰ I appendix A diskuterar vi hur tröskeeffekten och margineffekten påverkas om man uttryckligen beaktar indirekta skatter (moms och löneskatter).

- ii. *Marginaleffekten* definieras som:

$$METR = \frac{\text{Nettoförändringen i skatter och transfereringar då inkomsten ökar med ett litet belopp}}{\text{Det lilla beloppet}}$$

Marginaleffekten är det relevanta måttet för incitamenten att få en liten mängd extrainkomster. Om margineffekten är lika med noll behåller individen hela den sist intjänade kronan. Om margineffekten är lika med 1 behåller hon inget av den sist intjänade kronan.

2.7.1 Tröskeeffekten

Tröskeeffektens omfattning blir olika för individer som går över från olika transfereringssystem (till exempel arbetslöshetsersättning eller sjukförsäkring) till arbete. Eftersom bestämmelserna skiljer sig åt för olika transfereringssystem blir tröskeeffekterna olika stora beroende på vilket system individen får sina inkomster ifrån vid om denne inte arbetar alls. Tabell 2.5 redogör för de genomsnittliga nivåerna 2010 och förändringarna i tröskeeffekter under perioden 2006–2010 efter hushållstyp och decil¹¹ för tre transfereringssystem: arbetslöshetsersättningssystemet, sjukförsäkringssystemet och förtidspensionssystemet.^{12, 13} Decilerna definieras baserat på förvärvsinkomst.

¹¹ Med deciler menas att man delar upp en fördelning i tio delar som är lika stora (från lägsta till högsta värdet); varje del motsvarar 10 procent.

¹² När man tolkar genomsnittliga tröskeeffekter och margineffekter för hushållstyperna ska man ha i åtanke att dessa olikheter kan återspegla skillnader i inkomst.

¹³ I denna rapport beräknar vi inte tröskeeffekterna för dem som uppbär socialbidrag eller försörjningsstöd, eftersom detta inte ingår i finansdepartementets standardrutiner. Socialbidrag inkomstprövas gentemot nettoinkomst efter avdrag för erlagd preliminärskatt.

Tabell 2.5 Tröskeffekter för arbetslösa, sjukskrivna och förtidspensionerade

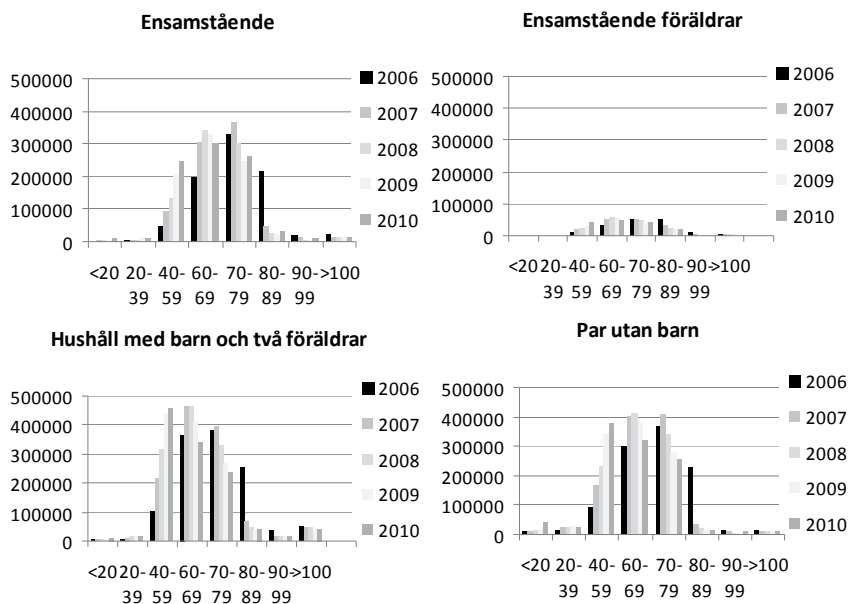
	Arbetslöshets- ersättning		Sjukförsäkring		Förtidspension	
	Nivå 2010	Förändring 2010–2006	Nivå 2010	Förändring 2010–2006	Nivå 2010	Förändring 2010–2006
Samtliga	67,6	–10,3	69,9	–9,8	64,8	–5,3
Ensamstående utan barn	65,0	–10,8	71,5	–9,3	66,7	–5,8
Ensamstående med barn	68,7	–10,8	72,3	–11,3	67,8	–8,0
Sammanboende utan barn	62,0	–10,0	67,1	–10,5	63,4	–5,0
Sammanboende med barn	72,5	–11,5	70,9	–9,4	64,4	–5,0
Decil						
1	116,5	–12,6	62,3	–21,6	65,2	–12,4
2	73,1	–7,7	70,7	–14,1	66,5	–8,1
3	67,2	–12,3	72,9	–8,4	67,6	–3,5
4	67,7	–10,5	74,9	–7,1	67,9	–2,5
5	64,9	–11,4	75,4	–6,2	68,0	–2,5
6	62,1	–11,1	75,7	–5,8	67,7	–2,8
7	59,3	–10,7	72,6	–8,3	65,5	–4,4
8	56,9	–10,2	69,1	–9,4	62,6	–6,4
9	54,8	–9,4	65,5	–9,5	60,2	–5,6
10	53,1	–6,6	60,4	–7,8	57,0	–4,6

Tabell 2.5 visar att tröskeffekten för arbetslöshetsersättnings-systemet har minskat i alla demografiska grupper och inkomst-deciler. Den genomsnittliga tröskeffekten har sjunkit från 77,8 procent 2006 till 67,6 procent 2010. De höga tröskeeffekterna i den första decilen kan förklaras med att det finns ett golv i arbets-löshetsersättningssystemet. Arbetslösa får ett minimibelopp oav-sett förvärvsinkomstens storlek om de börjar arbeta. Under tids-perioden 2006–2010 var reduktionen av tröskeffekter störst i den första decilen och minst i den tionde decilen.

Figur 2 visar mer information om fördelningen av individer i varje intervall för tröskeffekter under perioden 2006–2010. Antalen har beräknats genom befolkningsvikter. Det är slående att bland de ensamstående befann sig över 200 000 av dem inom trös-keelnivåer i intervallet 80–90 procent 2006, medan samma grupp

bara utgjordes av omkring 30 000 individer 2010. Samma mönster kan urskiljas när det gäller ”sammanboende utan barn”, ”ensamstående med barn” och ”sammanboende med barn”.

Figur 2 Tröskeffekter om individen uppbär arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet



Not: Uppskattat antal individer (på den vertikala axeln) med en tröskeffekt i ett visst intervall (på den horisontella axeln).

Tabell 2.5 visar vidare att utvecklingen av tröskeleffekterna för sjukförsäkringen till stor del påminner om arbetslöshetsersättningen. I fallet med sjukförsäkring har dock reduktionen varit mer koncentrerad till decilerna 1 och 2. Tröskeleffekterna för förtidspensionen har utvecklats lite annorlunda. Här var genomsnittsnivån lägre 2006. Å andra sedan har minskningen varit avsevärt lägre än i de andra två systemen. Det är intressant att notera att inga viktiga reformer har genomförts i detta system under den period som har undersökts. De reducerade tröskeleffekter som vi ser i tabell 2.5 kan därför till stor del tillskrivas införandet av jobbskatteavdraget. Det är intressant att tröskeleffekternas minskningar är betydligt lägre än inom ramen för arbetslöshetsersättnings-systemet och sjukförsäkringssystemet, där tröskeleffekterna har sänkts *både* genom förändringar av socialförsäkringssystemet och av inkomstskattesystemet.

Hur omfattande är tröskeleffekterna i en internationell jämförelse? Immervoll m.fl. (2007) genomförde en viktig studie som satte fokus på tröskeleffekterna. Studien innehöll simuleringsresultat för tröskeleffekter i EU-länder som baserades på analysmodellen EUROMOD och 1998 års skatteregler. Då hade Sverige de näst högsta tröskeleffekterna (efter Danmark) på 75–70 procent, och de högsta siffrorna för den lägsta decilen. En mer uppdaterad jämförelse finns i Immervoll och Pearson (2009, figur 1)¹⁴ som skildrar tröskeleffekter för en individ som går från arbetslöshet till heltidsarbete med en inkomst som motsvarar två tredjedelar av 2005 års medellön. För denna person låg tröskeleffekten på över 75 procent i Sverige (den tredje högsta siffran i OECD-länderna), medan tröskeleffekten för ett typiskt kontinentaleuropeiskt land var runt 65 procent. Tröskeleffekterna låg på ännu lägre nivå i länder med lägre omfördelning, till exempel USA. Innan jobbskatteavdraget infördes i Sverige var därför tröskeleffekterna bland de högsta i världen, men nu har Sveriges relativa position förmodligen förbättrats något i detta avseende. I en diskussion av trender i genomsnittliga skattesatser (med hänsyn tagen till både skattesystemet och transfereringssystemet) under perioden 2000–2009, påpekar OECD (2009, s. 130) att ”de mest omfattande minskningar som påverkar alla hushållstyper noteras i Sverige”.

¹⁴ I denna studie genomförs också en ingående granskning av de olika typer av förmåner för förvärvsarbete som för närvarande förekommer i OECD-länderna.

2.7.2 Marginaleffekten

Vid sidan om det lagstadgade skattesystemet tar marginaleffekten hänsyn till alla de transfereringssystem som påverkar en individ vid en viss inkomstnivå. Tabell 2.6 redogör för marginaleffektens utveckling under perioden 2006–2010. Notera att marginaleffekten i genomsnitt är högre i den första decilen än i den andra. Detta är en konsekvens av transfereringssystemet. Det har skett en tydlig minskning när det gäller marginaleffekten för alla, bortsett från den högsta decilen, där marginaleffekten i stället har legat relativt konstant under perioden 2006–2010. I princip beror den totala marginaleffekten för högre inkomster på det lagstadgade skattesystemet. Eftersom de högsta marginalskatterna har legat konstanta under den period som har undersökts har den genomsnittliga marginaleffekten i den högsta decilen också legat relativt konstant.

Figur 3 visar antalet individer i varje intervall för marginaleffekten under perioden 2006–2010. Det är särskilt slående att antalet ensamstående med barn med mycket höga marginaleffekter har minskat under de senaste fyra åren. Man ska komma ihåg att de marginaleffekter som redovisas i tabell 2.6 inte inbegriper mervärdesskatten (moms) och löneskatter. Om man även tar hänsyn till dessa indirekta skatter blir marginaleffekten högre. Såsom diskuteras i appendix A svarar en marginaleffekt på 0,29, såsom anges i tabell 2.6, mot en marginaleffekt på 0,48 om man även tar med indirekta skatter i beräkningarna.

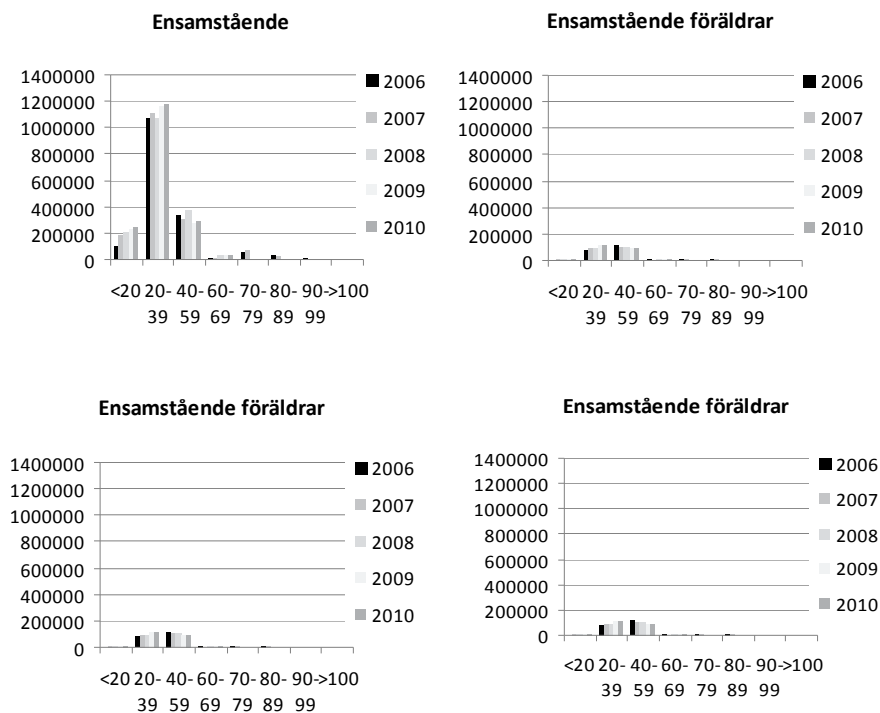
Tabell 2.6 Marginaleffekter 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Förändring 2010–2006
Samtliga	40,0	36,7	35,7	33,6	33,1	-6,8
Ensamstående utan barn	38,8	34,7	33,1	31,1	30,6	-8,2
Ensamstående med barn	49,5	44,2	42,6	40,8	40,4	-9,2
Sammanboende utan barn	39,0	36,8	36,5	34,2	33,8	-5,2
Sammanboende med barn	40,7	37,5	37,0	34,8	34,3	-6,3
Decil						
1	38,7	35,4	31,9	31,4	30,9	-7,8
2	32,4	24,8	22,5	21,8	22,1	-10,4
3	35,5	30,4	29,4	27,6	25,7	-9,8
4	37,6	32,6	31,6	30,6	29,5	-8,1
5	37,0	32,4	31,3	30,3	29,5	-7,6
6	36,5	32,4	31,3	30,1	29,2	-7,3
7	36,2	32,6	32,2	30,9	30,7	-5,5
8	39,6	39,1	40,4	32,5	32,4	-7,2
9	50,9	51,1	51,2	45,6	45,6	-5,3
10	54,7	54,7	54,7	54,1	54,1	-0,6

2.7.3 Sammanfattning av simuleringarna av marginaleffekten och tröskeeffekten

Sammantaget visar denna beskrivande mikrosimulering att både tröskeeffekterna och marginaleffekterna har sjunkit i Sverige under de senaste åren. Tröskeeffekterna för arbetslöshetsersättningen är fortfarande fallande i inkomst, något som skulle kunna vara problematiskt mot bakgrund av att låginkomsttagares arbetsutbud ofta anses vara mer elastiskt än höginkomsttagares arbetsutbud längs den så kallade extensiva marginalen (dvs. beslutet att delta i arbetskraften) (se diskussionen i avsnitt 4). Vi konstaterar också att marginaleffekten har minskat för vissa låginkomsttagargrupper – bland ensamstående mödrar har det skett en klar minskning under perioden 2006–2010. Det är värt att notera att marginaleffekten för höginkomsttagarna inte påverkats särskilt mycket. Den högsta marginaleffekten kommer att diskuteras ytterligare i avsnitt 5.2.

Figur 3 Uppskattat antal individer (på den vertikala axeln) med en effektiv marginalskatt i ett visst intervall (på den horisontella axeln)



3 Lärdomar från teorin om optimal beskattning

Teorin om optimal beskattning, som introducerades av nobelpristagaren James Mirrlees (1971), ger en bra startpunkt för analyser av de ofrånkomliga kompromisser mellan fördelnings- och effektivitetshänsyn som nämns i inledningen. En optimal beskattning bestäms inte utifrån några godtyckliga principer, som ”det är alltid bra att ha ett brett skatteunderlag och låga skattesatser” eller att man ”borde beskatta konsumtion i stället för inkomst”, ett yttrande som exempelvis ligger bakom några förslag om ”platt skatt”. I stället inleds den med en specifikation av preferenser från samhällets sida (som fångas med en så kallad social välfärdsfunktion), och sedan undersöks vilka skattestrukturer och skattesatser som bäst skulle kunna fylla dessa sociala syften (Banks och Diamond 2010). Skattestrukturerna som härleds därifrån kan i vissa fall vara ganska komplicerade, men de kan utan tvekan (med lämpliga ändringar för t.ex. administrativa begränsningar) tjäna som en måttstock för faktiska skattesystem.

Detta ramverk innesluter frågan om hur man utformar stöd till låginkomsttagare (transfereringar till personer som inte arbetar eller som arbetar väldigt lite) i den generella frågeställningen om hur man bör utforma ett optimalt system för inkomstbeskattning. Det optimala systemet omfattar vanligen en garanterad minimiinkomst för personer som inte arbetar och en genomsnittlig skattesats som ökar med inkomsten.

3.1 Grundanalysen

Analysen i Mirrlees (1971) kräver en utformning av sociala preferenser, underliggande inkomstklyftor före skatt, antaganden om samhällets intäktskrav och idéer om de snedvridningar som skatte-

systemet skapar. De sistnämnda modelleras ofta som arbetsutbudsbeslut, där högre skatter minskar utbudet av arbetskraft, men i senare analyser undersöks också andra snedvridningar. Högre skattesatser kan leda till en lägre ansträngning per arbetstimme (vilket skulle kunna innebära en lägre timlön) eller till att färre utbildar sig vidare. Höga skattesatser kan också minska motivationen att byta till ett mer högavlönat arbete, en typ av ansträngning som kan vara önskvärd eftersom den kan bidra till en ökad produktivitet i ekonomin. I princip omfattas alla dessa typer av snedvridningar av begreppet inkomstskattebasens elasticitet (*the taxable income elasticity*), som vi diskuterar mer ingående i avsnitt 4.2. Under vissa förutsättningar är inkomstskattebasens elasticitet ett sammanfattande mått på de snedvridningar som inkomstskattesystemet medför.

Översikter av resultaten i teorin om optimal beskattning har gjorts av bl.a. Tuomala (1990) och Salanié (2003). Enligt grundanalysen tenderar de totala skattesatserna att öka om:

- fördelningen av bruttoinkomsten blir mer ojämlig – det är denna fördelning som regeringen försöker att justera
- arbetsutbudet blir mindre elastiskt, vilket innebär att de snedvridningar som skattesystemet medför blir mindre
- regeringens preferenser blir mer egalitära
- regeringens intäktskrav ökar.

Dessa allmänna principer är intuitiva, men de säger relativt lite om den faktiska marginalskattesatsen på olika inkomstnivåer, dvs. om strukturen på marginalskatten för olika bruttoinkomster.

En central faktor som påverkar strukturen är den underliggande inkomstfördelningen (eller fördelningen av förmågor (*skills*)). Marginalskattesatsen bör vara hög på sådana ställen av fördelningen av förmågor där antalet skattebetalare är litet, eftersom antalet personer som drabbas av kännbar snedvridning då blir mer begränsat. Å andra sidan bör marginalskattesatsen vara hög på inkomster som är lägre än de nivåer där de flesta skattebetalare befinner sig. Anledningen är att en hög marginalskattesats på lägre inkomstnivåer än där en person befinner sig bara skapar en inkomsteffekt, och därför inte orsakar någon snedvridning. Hur hög den optimala marginalskattesatsen är vid en viss inkomst beror också på det samhälleliga värdet av ytterligare inkomst för personer på den aktu-

ella inkomstnivån: omfördelade preferenser leder till att marginalvärdet av ytterligare inkomst är lägre vid höga bruttoinkomster. Den optimala marginalskattesatsen för en grupp med en viss förmåga påverkas naturligtvis också av inkomstskattebasens elasticitet inom gruppen med denna förmåga.

Dessa iakttagelser tyder på att en optimal marginalskattesats kan vara hög vid låga inkomster: det finns få skattebetalare på dessa inkomstnivåer, men många skattebetalare befinner sig ovanför dem i inkomstfördelningen. Detta innebär också att transfereringar till personer som inte arbetar alls kan trappas av relativt snabbt (i avsnitt 3.3 nedan diskuterar vi emellertid det faktum att detta resultat inte står sig om arbetsmarknadsdeltagandet kännetecknas av hög elasticitet). Den optimala marginalskattesatsen kan därefter vara relativt låg på genomsnittliga inkomstnivåer (där majoriteten av skattebetalarna befinner sig), och den skulle stiga igen vid tillräckligt höga inkomstnivåer (eftersom den då påverkar färre personer och eftersom det sociala marginalvärdet av deras inkomst är litet). Detta skulle i så fall leda till en U-formad marginalskattekurva för inkomst (Brewer m.fl. 2010)^{15, 16}.

En fråga som inte undersöks i analysen ovan är inkomstosäkerhet. Beslut om utbildning i syfte att skaffa bättre inkomstmöjligheter fattas i realiteten under stor osäkerhet om t.ex. avkastningen på utbildningen. Progressiv beskattning kopplad till sociala säkerhetssystem ger en sorts försäkring mot mycket negativa inkomstchocker, vilket är värdefullt för den enskilda individen. Dessa faktorer tenderar att öka den önskade progressiviteten i skattesystemet (Mirrlees 1974, Pirttilä och Tuomala 2007).

3.2 Den optimala skattesatsen på de högsta inkomsterna

En specifik fråga är vad som är en lämplig marginalskattesats för de högsta inkomsterna. Ett angreppssätt är att försöka bestämma nivån på den högsta marginalskattesatsen på ett sätt som maxime-

¹⁵ Undersökningen av den optimala marginalskattens struktur är dock ganska komplicerad, och Tuomala (2010) erhåller ett optimalt skattesystem som är relativt platt under rimliga antaganden om inkomstfördelningen.

¹⁶ Om populationen av individer är ändlig bör marginalskattesatsen vara lika med noll för individen med den högsta förmågan. Detta resultat bör emellertid ses som en ren teknisk kuriositet utan bäring på den praktiska skattepolitiken: i praktiken är det omöjligt att identifiera den högsta möjliga förmågan (se t.ex. diskussionen i förordet i Mirrlees (2006)). Se också diskussionen i Saez (2001).

rar statens skatteintäkter. Idén om en intäktsmaximerande skattesats är förenlig med en rawlsiansk välfärdsfunktion, där välfärds-effekterna för de rika inte räknas och där allt som betyder något därför är hur stora skatteintäkter som kan samlas in från dem för att sedan fördelas till dem som är mindre välbeställda. Angreppssättet kan också försvaras med att den sociala värderingen av ytterligare inkomst sannolikt är liten, på gränsen till obetydlig, för en höginkomsttagare.¹⁷

Den intäktsmaximerande högsta skattesatsen är enbart beroende av de snedvridningar som skatterna medför och på antalet personer som har högst inkomst, dvs. hur stora inkomstskillnaderna är. De flesta skatteekonomer är nu överens om inkomstskattebasens elasticitet fångar den relevanta snedvridningen på den högsta inkomstnivån. Denna elasticitet omfattar inte bara beslut om arbetskraftsutbud, som sannolikt har mindre betydelse för denna del av befolkningen, utan också frågor som skatteplanering, som är av större relevans för dessa personer. Den optimala skattesatsen på den högsta inkomstnivån är högre ju mindre höginkomsttagarnas skattepliktiga inkomst påverkas av skattehöjningar. Den optimala skattesatsen är också högre ju ojämnare bruttointkomsterna är fördelade.

3.3 Beskattning av låga inkomster

Den analys som beskrivs ovan bygger på Mirrlees traditionella angreppssätt, där individer fritt tänks kunna välja arbetstid – också så lite som ett par timmar per vecka – utan ytterligare restriktioner. Huvuddelen av de empiriska undersökningar som gjorts nyligen tyder dock på att individer oftast endera inte arbetar alls, har ett deltidsjobb (som t.ex. omfattar 20 timmar per vecka) eller arbetar heltid. Detta kan tolkas som att deltagande på arbetsmarknaden innebär betydande fasta kostnader och att personer som arbetar därför oftast inte gör det bara några få timmar per vecka. Restriktionerna i fråga om valet av antalet arbetstimmar kan dock också komma från arbetsgivarnas sida. Beslutet om att arbeta eller inte, den så kallade extensiva marginalen (till skillnad från intensiv marginal som betecknar valet av antalet arbetstimmar), har också visat

¹⁷ Samma resultat uppnås emellertid om regeringen minimerar inkomstfattigdomen för dem som befinner sig under fattigdomsgränsen, och bortser från den onyttan som individen erhåller av att arbeta (Kanbur m.fl. 1994).

sig vara mer flexibel för vissa grupper av arbetstagare (se diskussionen i avsnitt 4).

En mer elastisk extensiv marginal har två viktiga konsekvenser (Saez 2002). För det första blir de optimala transfereringarna väsentligt lägre till personer som inte arbetar men som skulle kunna göra det. För det andra blir också marginalsattesatserna för låga inkomster lägre – det kan vara optimalt att subventionera utbudet av arbetskraft till låginkomsttagare. Dessa observationer motiverar olika former av skattekrediter som gör det lönsamt att förvärvsarbeta. Sådana skattekrediter infördes först i de anglosaxiska länderna (*earned income tax credit* (EITC) i USA och *The Working families' Tax Credits* (WFTC) i Storbritannien) och har nu blivit populära även i andra välfärdsstater. En sådan politik innebär att transfereringar inte bara går till arbetslösa, utan också till arbetande låginkomsttagare.¹⁸

En annan komplicerande faktor är situationer där personer skiljer sig åt både i fråga om inkomstmöjligheter och i värderingen av fritid. En strategi är då så kallad *responsibility sensitiveness*: personer bör hållas ansvariga för förhållanden som de kan kontrollera (inställning), men kompenseras för skillnader som är bortom deras kontroll (naturliga skillnader när det gäller förmåga). Fleuraey och Maniquet (2006, 2007) introducerar denna idé i analysen av optimal beskattning. De påpekar att det faktum att man kan vilja gynna de hårt arbetande lågkvalificerade är ytterligare ett skäl att ha skattekrediter av EITC-typ.

3.4 Öronmärkning

I diskussionen ovan används enbart en informationskälla (inkomst) vid utformningen av skattepolitiken. Om personer skiljer sig åt när det gäller andra relevanta egenskaper som också hör samman med individens förmåga att tjäna inkomst så skulle regeringen också kunna basera sin skatte- och transfereringspolitik på denna information. Denna idé kallas *tagging* (öronmärkning) och undersöktes först av George Akerlof (1978). Ett exempel skulle kunna vara att det finns två grupper: en missgynnad och en med goda färdigheter. Om nackdelarna är klart observerbara och om individerna själva

¹⁸ Samma resultat uppnås emellertid om regeringen minimerar inkomstfattigdomen för dem som befinner sig under fattigdomsgränsen, och bortser från den onyttan som individen erhåller av att arbeta (Kanbur m.fl. 1994).

inte kan påverka dessa karakteristika kan regeringen lätt utforma särskilda skattesystem för de två grupperna. Om dessa karakteristika är inte kan mätas perfekt, eller om individerna delvis kan manipulera dem, blir problemet naturligtvis mer komplicerat. I detta fall innehåller de optimala skatte- och transfereringssystemen, i jämförelse med situationen där information om bristande förmåga inte används alls, en större omfördelning gentemot missgynnade grupper eller mindre skattesnedvridningar, eller både och (Immonen m.fl. 1998). En specifik tillämpning av öronmärkning som är relevant för politiken är åldersbetingad beskattning, en idé som används för arbetsgivaravgifter och personbeskattning i det svenska systemet (högre jobbskatteavdrag för äldre).

3.5 Fokus på hushåll snarare än på individer

I diskussionen ovan ligger fokus i stor utsträckning på enskilda individer, medan de frågor som relaterar till beskattning av par utelämnats. Dessa brister är allvarliga, eftersom man i en verklig skattepolitik faktiskt måste hantera denna fråga för majoriteten av skattebetalarna. Kleven m.fl. (2009a) innehåller en mycket användbar analys av sambeskattnings, där den partner som har den lägsta inkomsten (i teknisk jargong: den sekundära inkomsttagaren i familjen) enbart väljer om han eller hon ska förvärvsarbета eller inte, medan partnern med högst inkomst (den primära inkomsttagaren) också väljer arbetstid. De visar att den optimala marginalskatten är högre för den sekundära inkomsttagare som har en partner med låg inkomst. Detta beror på att hushåll där båda parter arbetar har det bättre ställt i inkomsthänseende än hushåll där bara den ena parten arbetar. Därför finns det skäl att omfördela inkomster i riktning mot hushåll där endast en partner arbetar, och värdet av denna omfördelning är större i botten av fördelningen. Detta tämligen oväntade resultat är i själva verket förenligt med många verkliga skatte- och transfereringssystem, i vilka individer beskattas separat samtidigt som transfereringar inkomstprövas gentemot den gemensamma familjeinkomsten. De avtrappade transfereringarna skapar då en högre effektiv marginalskattesats för hushåll där den primära inkomsttagaren tjänar mindre.

3.6 Betydelsen av genomskinlighet

I den ekonomiska standardanalysen av beskattning förutsätter man att enskilda individer är fullt medvetna om skattereglerna och kan fatta optimala beslut om arbetsutbud och annat utan friktioner. Ett antal nyare studier inom offentlig beteendekonomi – som i hög grad baseras på slutsatser inom psykologi – har dock visat att dessa antaganden inte nödvändigtvis är rimliga.

Chetty och Saez (2009) undersöker exempelvis hur information om EITC i USA påverkar arbetskraftsutbudsbesluten. Enligt tidigare undersökningar känner oftast arbetstagare som är berättigade till EITC till förekomsten av bidragssystemet, men de är inte helt medvetna om programmet effekter på den effektiva marginalskattesatsen i in- och utfasningsregionerna. Därför utarbetade författarna ett experiment där de personer som hjälper till med att utarbeta skattedeklarationer informerade skattebetalarna om EITC-systemet, så att hälften av en grupp skattebetalare fick detta stöd och den andra hälften slumpvis utses att ingå i kontrollgruppen. Efter att experimentet utförts visade det sig att inte alla tjänstemän hade följt försöksutformningen (de ville snarare alltid uppmuntra klienten till att få en högre inkomst, även om individen befann sig i utfasningsregionen). Klienterna till dem som hade hållit sig till försöksutformningen var signifikant mindre benägna att rapportera mycket låga inkomster (antagligen för att vara kvalificerade för infasningsdelen i systemet). Eftersom inkomsten rapporteras av en tredje part (arbetsgivaren) och därför oftast är korrekt speglar denna förändring förmodligen en verklig beteendeförändring i fråga om utbudet av arbetskraft. Studien visar därmed att ökad information verkar ha en betydelsefull effekt, jämförbar med omkring en tredjedels höjning av det faktiska monetära värdet av EITC.

En liknande idé, som dock går i en annan riktning, relaterar till begreppet dold skatt. Starka tecken (Blumkin m.fl. 2009) tyder på att individer har svårare att förstå den skattebörda som kommer av indirekta skatter än den mer tydliga direkta inkomstskatten. Detta skulle därmed innebära att vissa av de negativa beskattningseffekterna faktiskt skulle kunna minskas om en del av skattebördan dolles i instrument som indirekta skatter och arbetsgivarinbetalda sociala avgifter.

Chetty (2009) belyser den roll som optimeringsfriktioner spelar för skatteanalyser. Han försöker förena lärdomar från empiriska

skatteanalyser på mikronivå, som huvudsakligen redovisar blygsamma beteendereaktioner på skatteförändringar, och undersökningar på makronivå (som Prescott, 2004), där beskattning anses kunna ha stora effekter på ekonomin i allmänhet om man beaktar alla faktorer. Förekomsten av optimeringsfriktioner skulle kunna förklara varför de elasticiteter som skattas med hjälp av mindre skattereformer kan vara obetydliga om fördelarna med att förändra sitt beteende understiger kostnaderna för ooptimering och människor därför inte anser att det är mödan värt att reagera. Betydande skatteskillnader, som t.ex. de som råder mellan länder, leder dock till ooptimering och reaktioner bland skattebetalarna. Chetty m.fl. (2010) finner stöd för denna hypotes på danska data. De skattar högre inkomstskattebaselasticiteter för stora förändringar i marginalskatten och lägre elasticiteter vid små förändringar i marginalskattesatsen (se även avsnitt 4 nedan).

Diskussionen ovan innebär sammantaget att skatteförmåner för förvärvsarbete bör vara både omfattande och lätta att förstå för de ska kunna förväntas ha betydande effekter på arbetskraftsutbudet.

3.7 Beskattning i öppna ekonomier: betydelsen av migration

Det lyfts ofta fram att en ökad rörlighet hos den kvalificerade arbetskraften skulle kunna leda till en skattekonkurrens för att attrahera höginkomsttagare precis som för att attrahera multinationella företag. Länderna i Norden är särskilt utsatta när det gäller denna typ av skattekonkurrens, eftersom högre utbildning är så gott som kostnadsfri, löneskillnaderna är relativt små och förvärvsinkomsten beskattas på ett mer progressivt sätt än i vissa konkurrerande länder, i synnerhet de anglosaxiska. Även om rörligheten bland höginkomsttagare skulle vara relativt liten skulle detta ändå kunna leda till stora förluster i skatteintäkter, eftersom dessa individer är stora nettobetalare till staten.

Även om beslut som avser migration påverkas av många andra faktorer än enbart skattesatser pekar ändå en del på att vissa länder har lockat till sig kvalificerad arbetskraft med lägre inkomstskatter

(Egger och Radulescu 2008)¹⁹, och denna tendens skulle kunna förstärkas i framtiden. Detta borde intuitivt sett betyda att inkomstbeskattningens progressivitet då måste minskas. Denna intuition bekräftas av en omfattande analys av optimal beskattning av Simula och Trannoy (2010), som visar att regeringen måste ta hänsyn till ytterligare en påverkbar marginal, utvandring, när den fastställer den optimala marginalskattesatsen. Om utvandring är ett bekymmer för Frankrike, så är det verkligen ett bekymmer även för länderna i Norden. Den intäktsmaximerande skattesatsen för de allra högsta inkomsterna skulle alltså kunna vara något lägre än vad som påvisas i analyser av modeller av slutna ekonomier.

3.8 Andra skatteinstrument

Räcker det att begränsa omfördelningen till inkomstskatt, eller borde regeringen använda andra skatteinstrument (i synnerhet varuskatter och prissättning av offentliga varor) i sin omfördelningsspolitik? Nyckeln till svaret är informationens betydelse: om exempelvis inköp av varor ger ytterligare information om ett hushålls underliggande förmåga (som inte framgår av bruttoinkomstnivån) kan skatten på varor vara ett potentiellt användbart instrument inom skattepolitiken.²⁰ Om preferenserna exempelvis skiljer sig åt så att personer som arbetar mer konsumerar mer av vissa varor (vid en given inkomstnivå) än andra personer kan en liten subvention av varor som konsumeras i samband med arbete öka välbördet genom att arbetsutbudet stimuleras. Därmed kan de snedvridningar som inkomstskatten medför minskas. Varor och tjänster som förknippas med fritid borde av liknande skäl beskattas hårdare, och kostnaderna för offentliga varor och tjänster som är till stöd för arbetskraftsutbud (t.ex. barnomsorg) borde sänkas. Om det inte finns någon koppling mellan konsumtionen av en viss vara och arbetsutbudet (vid en given inkomstnivå) finns det dock inget skäl att differentiera varuskatterna utifrån ett arbetsutbudsperspektiv (Atkinson och Stiglitz 1976, Kaplow 2006).

¹⁹ Kleven, Landais och Saez (2009b) finner en hög migrationselasticitet för en särskild grupp (professionella fotbollsspelare). Den externa giltigheten hos denna slutsats är naturligtvis osäker.

²⁰ Denna omfattande litteratur inleddes av Christiansen (1984), Boadway och Keen (1993) och Edwards, Keen och Tuomala (1994). Se Blomquist m.fl. (2010) för ett imponerande bidrag som gjorts nyligen.

Crawford m.fl. (2008) undersöker denna fråga empiriskt med användning av uppgifter från Storbritannien. De bekräftar intuitionen att varuinköp verkligen skiljer sig åt beroende på arbetskraftsutbudet (ett exempel på detta är resekostnader som uppstår genom pendling), men de hävdar att den empiriska betydelsen av dessa effekter är ganska liten. Om man tar hänsyn till de administrativa kostnaderna skulle detta tala till förmån för en enhetlig varuskatt. Det finns emellertid vissa tecken på att åtminstone fastighets- och kapitalinkomsten visar ett negativt samband med arbetskraftsutbudet (Gordon och Kopczuk 2008) och att användning av barnomsorgstjänster visar ett positivt samband med detta utbud (Pirttilä och Suoniemi 2010), vilket tyder på att en särskild hänsyn till just dessa faktorer skulle kunna vara fördelaktigt från ett arbetskraftsutbudsperspektiv.

En fråga av särskild betydelse är skattebehandlingen av hushållsnära tjänster (t.ex. städning och reparation). Analysen i Kleven m.fl. (2000) stöder intrycket att sådana tjänster borde gynnas i skattesystemet om detta skulle öka arbetskraftsutbudet i betydande grad (människor kan arbeta heltid om de inte måste reparera sitt hem själva).²¹ I realiteten är två viktiga frågor när det gäller att stödet till dessa tjänster i vilken mån skattesänkningar faktiskt är knutna till sänkta konsumentpriser och svartarbete. För det första kan tillgången till kvalificerade reparatörer vara begränsad medan utbudet av personal för t.ex. städtjänster förmodligen är ganska elastiskt, och då kan skatteavdragen inom den förra sektorn kanske huvudsakligen leda till höjda priser före skatt, vilket innebär att den totala efterfrågan på dessa tjänster inte nödvändigtvis kommer att öka (Uusitalo 2005). Detta skulle innebära att man noggrant måste välja ut sådana tjänster där det finns ett stort utrymme för faktiska ökningar av produktionen i jämvikt. Argumentet för att stödja tjänsterna är också starkare i ju högre grad utbudet av dem rör okvalificerad arbetskraft – då blir bidragen ett indirekt sätt att höja de relativa lönerna inom sektorn (Naito 1999). Men även om den officiella användningen av kvalificerade reparatörer inte skulle se ut att öka skulle det kunna vara så att svartjobben minskade, och att den förlust i skatteintäkter som ett beviljande av skattesänkningen skulle innebära följaktligen (åtminstone delvis) skulle kompenseras. Problemet är att den empiriska analysen av skugg ekonomin per definition är svår.

²¹ Denna tolkning överensstämmer också med lärdomar som dragits av sådana analyser om optimal varuskatt där den tid som konsumtionen tar beaktas (Boadway och Gahvari 2006).

Slutligen är aktiveringskrav på personer som får arbetslöshetsersättning eller andra transfereringar ytterligare ett viktigt sätt att påverka de snedvridningar som skatte- och transfereringssystemet medför, även om det inte är ett skatteinstrument. En aktiveringspolitik innebär att den arbetssökande måste delta i utbildningsprogram eller program för arbetssökning för att beviljas ersättning. Detta medför att de arbetssökande inte får mycket mer ren fritid än en arbetstagare, och att de eventuella risker för beteendeförändringar (*moral hazard*) som arbetslöshetsersättningssystemen (liksom alla andra försäkringssystem) medför kan mildras. Därför kan aktiveringskrav betraktas som en ersättning för reduktion av den garanterade inkomsten (eller transfereringarna): båda dessa typer av politik kan bidra till att öka viljan att börja arbeta, men med olika följder för de arbetssökandes inkomstnivå (Andersen och Svarer 2007).

4 Empiriska resultat avseende sysselsättningseffekterna av inkomstbeskattning

4.1 Empiriska arbetsutbudsstudier

Idén att skatter kan påverka hur mycket individer väljer att arbeta nämndes redan i inledningen. Som nämndes kan en ökning av marginalskattesatsen påverkar antalet arbetade timmar på två sätt:

- i. *Substitutionseffekten* är en förändring i utbudet av arbetskraft som beror på förändringen av det relativa priset mellan konsumtion och fritid: när fritiden blir billigare ”köper” den verksamma personen mer fritid (d.v.s. arbetar färre timmar). På så sätt verkar denna effekt i riktning mot en *minskning* av utbudet av arbetskraft.
- ii. *Inkomsteffekten* är den förändring i utbudet av arbetskraft som sker på grund av att den disponibla inkomsten har minskat. Om fritid är en normal vara²² kommer individen att arbeta fler timmar till följd av skattebördan. Då måste individen arbeta fler timmar för att uppnå en given nyttonivå.

Substitutions- och inkomsteffekterna verkar oftast i motsatta riktningar, och nettoeffekten kan inte fastställas på teoretisk väg. Det behövs empiriska belägg för att fastställa i vilken riktning nettoeffekten går. Inkomsteffekter kan också uppstå när individens icke arbetsrelaterade inkomst (det belopp som personen kan konsumera när den inte arbetar alls) förändras.

Det viktigaste arbetsutbudsbeslutet är kanske beslutet om deltagande i arbetskraften. Individen beslutar att delta om nyttonivån vid noll timmars arbete, då man enbart konsumerar icke arbets-

²² Om efterfrågan på en vara stiger med en högre inkomst så rör det sig om en ”normal vara”.

relaterad inkomst, är lägre än den nyttonivå individen skulle uppnå om han eller hon valde att arbeta. Notera att deltagande kan omfatta betydande fasta kostnader för arbete, t.ex. kostnader för pendling och barnomsorg, som kan innebära att individen endera väljer att arbeta många timmar per vecka (20–40) eller inte alls. Incitamenten för deltagande i Sverige mättes ovan i avsnitt 2, i form av tröskeeffekter.

I tabellen nedan sammanställs resultat från arbetsutbudsstudier som gjorts på svenska data.²³ Som så ofta inom nationalekonomi anger vi arbetsutbudets känslighet i termer av en elasticitet: arbetsutbudets elasticitet med avseende på nettolönen är ett mått på den procentuella förändringen i arbetstimmar när nettolönen ($1 - \text{marginalskattesats}$) ökar med en procent. Elasticiteten med avseende på den icke arbetsrelaterade inkomsten är i sin tur ett mått på den procentuella förändringen av antalet arbetstimmar när en persons icke arbetsrelaterade inkomst ökar med en procent.

²³ Aronsson och Walker (2010) har nyligen gjort en relaterad översikt av svenska arbetsutbudsstudier, som omfattar något fler tekniska detaljer.

Tabell 4.1 Några strukturella svenska undersökningar av utbudet av antal arbetade timmar

Undersökning	Data	Elasticitet med avseende på nettolön	Elasticitet med avseende på icke-arbetsrelaterad inkomst
Blomquist (1983)	Gifta män, undersökning av levnadsstandard, Levnadsnivåundersökningarna (LNU), 1974	0,08	−0,04
Blomquist och Hansson-Brusewitz (1990)	Gifta män och kvinnor, LNU, 1981	0,08–0,12 (män), 0,38–0,79 (kvinnor) ²⁴	−0,13 till 0,02 (män), − 0,24 till −0,03 (kvinnor)
Blomquist och Newey (2002) ²⁵	Gifta män, LNU, 1974, 1981 och 1991	0,04–0,08	−0,02
Flood m.fl. (2007)	Ensamstående mödrar, LINDA-data, 1999	0,62	
Flood m.fl. (2004)	Gifta män och kvinnor, Hushållens ekonomi (HEK), 1993–1999	0,05 (män), 0,10 (kvinnor)	

Ett vanligt resultat i arbetsutbudsstudier är att kvinnor verkar ha större löneelasticitet – såväl i fråga deltagandebeslutet som i fråga om beslut om antalet arbetstimmar. Detta är inte bara utmärkande för Sverige, utan gäller de flesta länder. Historiskt sett har variationen i siffrorna för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden varit

²⁴ Något som är intressant är att resultaten i Blomquist och Hansson-Brusewitz visar på en liknande elasticitet för män och kvinnor i utvärderingen av elasticitet på samma tim- och lönenivå. Dessa resultat går stick i stäv med den vanliga uppfattningen att kvinnors deltagande i arbetslivet i högre grad påverkas av skatter än mäns.

²⁵ Liang (2009) utvidgar metoden i Blomquist och Newey (2002) genom att inkludera icke-deltagande i arbetskraften. I undersökningen används svenska data, också i detta fall från LNU (1974, 1981, 1991 och 2000). Liang undersöker hur gifta kvinnor reagerar på inkomstbeskattning och har kunnat fastställa en okompenserad löneelasticitet på 0,9 för förändringar i marginalskatten på låg och medelhög inkomstnivå. Denna elasticitet styrs i ungefär lika hög grad av anpassningar längs den extensiva och den intensiva marginalen. På hög inkomstnivå har han kunnat konstatera en elasticitet på 1,4.

högre än den för män. Detta gäller även för valet av antal arbetstimmar, eftersom många kvinnor har valt att arbeta halvtid. I Sverige har männens deltagande varit högt och de flesta män arbetat heltid. Huruvida de kvantitativa begränsningarna (kontrakt på ett fast antal arbetstimmar) borde betraktas som en förklaring eller som ett resultat av den låga arbetsutbudselasticiteten för män är en öppen fråga.

Modeller för arbetsutbudet kan också användas för att studera effekter av förändringar i skatte- och bidragssystem. Ericson m.fl. (2009) gör en simulering *ex ante* – vilket innebär en prognos om sannolika följder av en regelförändring – av den svenska jobbskatteavdragsreformen 2007.²⁶ Data kommer från LINDA från 2006. Författarna tog hänsyn till förändringarna i skattelagstiftningen under perioden 2007–2009 och konstaterade att reformerna hade lett till ett större utbud av antal arbetade timmar – både via den extensiva och den intensiva marginalen. Sacklén (2009) använder en liknande modell och beräknar utbudet av arbetskraft för olika åldersgrupper utifrån data från Hushållens ekonomi (HEK) från 2004. Han estimerar en ganska liten deltagandeelasticitet (0,12 för kvinnor och 0,08 för män).²⁷ Hans simuleringar tyder på att män ökade antalet arbetstimmar med 1,9 procent och kvinnor med 2,8 procent som svar på de reformer som skedde under perioden 2007–2009. Den största delen av responsen styrs av förändringar relaterade till den extensiva marginalen. Aaberge och Flood (2008) utvärderar också 2007 års reform för ensamstående mödrar. Författarna finner en ökning av deltagandet på arbetsmarknaden bland ensamstående mödrar, vilket gör reformen så gott som självfinansierande för denna grupp.

Ovan nämnda undersökningar utgör alla en del av den så kallade *strukturella* traditionen av arbetsutbudsstudier. Dessa arbeten syftar till att – under vissa antaganden – skatta enskilda individers preferenser för fritid och konsumtion, så att det blir möjligt att simulera välfärdskonsekvenser av faktiska skattepolitiska reformer. Vissa empiriska forskare anser dock att vissa statistiska antaganden som görs i denna tradition är problematiska.

Sedan 1990-talet har en ny *kvasiexperimentiell* litteratur om arbetsutbud och skatter växt fram. I denna litteratur ligger fokus

²⁶ Flood och Ericson (2009) bedömer optimaliteten av det svenska skattesystemet genom att använda denna metod.

²⁷ Här definieras deltagandeelasticiteten som den procentuella förändringen av antalet personer med anställning, som svar på en procentuell ökning av den ekonomiska vinst det innebär att arbeta heltid.

huvudsakligen på skattereduktioner för låginkomsttagare. En vanlig strategi har varit att jämföra arbetsmarknadsutfall för personer som är berättigade och personer som inte är berättigade till en skattereduktion med data från tidsperioder före och efter en reform, med tillämpning av den så kallade *difference-in-difference-metoden* (jämförelse av en förändring med en annan). Den grundläggande idén med denna metod är enkelt uttryckt att jämföra det genomsnittliga antalet arbetstimmar (eller genomsnittligt deltagande på arbetsmarknaden) för en behandlingsgrupp och en kontrollgrupp före och efter en politisk reform. Giltigheten hos resultaten från dessa undersökningar beror vanligtvis på andra antaganden än de som används i arbeten inom den strukturella traditionen.

USA:s EITC, som till skillnad från dess svenska motsvarighet är en subvention som kan göra den totala skattebetalningen för individen negativ, infördes 1975. En rad expansioner har skett sedan dess, varav de mest påtagliga 1986, 1990 och 1993. I en välkänd studie analyserar Eissa och Liebman (1996) följderna av EITC-expansionen 1986 med fokus på ensamstående mödrars deltagande på arbetsmarknaden. Reformen 1986 påverkade incitamenten positivt för ensamstående kvinnor med barn, medan ensamstående kvinnor utan barn inte påverkades av reformen. Eissa och Liebman jämför nivån i arbetskraftsdeltagande och antal arbetade timmar före och efter reformen för de två grupperna. Resultaten visar att reformen ledde till en ökning av deltagandet med upp till 2,8 procentenheter bland ensamstående kvinnor utan barn. Däremot tycks beslut längs den intensiva marginalen inte ha påverkats nämnvärt.

Dessa resultat för USA – att EITC har påverkat beslut om deltagande i ansevärd grad, men att det bara har påverkat antalet arbetstimmar bland dem som redan arbetat i liten grad, om alls något – är inte specifika för Eissa och Liebmans (1996) studie, utan återkommer som ett tema i en stor del av forskningen om EITC.²⁸

De empiriska undersökningar som baserats på svenska uppgifter om hur utbudet av arbetskraft påverkas av inkomstbeskattning har traditionellt sett inte utförts med *difference-in-difference-metoden*. Ett undantag är Klevmarken (2000), som använder 1991 års svenska skattereform för att undersöka arbetsutbudet bland både män och kvinnor på en mindre longitudinell datamängd (Hushållens ekonomiska levnadsförhållanden, HUS). Klevmarkens resultat

²⁸ Eissa och Hoynes (2005) innehåller en intressant översikt.

stämmer till stor del överens med de resultat som uppnåtts i andra undersökningar om svenskt arbetsutbud. Kvinnor verkar vara mer påverkbara än män. Kvinnor ökade antalet arbetstimmar med 10 procent efter reformen, medan arbetande män förmodligen inte ändrade antalet arbetstimmar i någon större utsträckning.

Selin (2009) studerar 1971 års övergång från sambeskattnings av arbetsinkomster till ett system med separat beskattning av makars arbetsinkomster. Syftet är att undersöka hur känsligt deltagandebeslutet är för förändringar i efterskattandelen ($1 -$ den genomsnittliga skattesatsen) och den icke arbetsrelaterade inkomsten. Före 1971 lades makarnas inkomster samman och beskattades enligt en kraftigt progressiv skattetabell. Detta innebär att hushållens genomsnittliga skattesats baserades på den marginalska som hennes make betalade på sin sista intjänade krona. Efter reformen var sambandet mellan makens förvärvsinkomst och makans genomsnittliga skattesats i princip borta. I undersökningen används ett stickprov från LINDA som omfattar 18 069 gifta kvinnor. Selin erhåller statistiskt signifikanta estimat av deltagandelasticiteten både med avseende på efter-skatt-andelen och med avseende på icke arbetsrelaterad inkomst. Den förstnämnda elasticiteten är 0,46 och den sistnämnda $-0,14$. Simuleringar tyder på att sysselsättningen bland gifta kvinnor skulle ha varit 10 procentenheter lägre 1975 om 1969 års lagstadgade inkomstskattesystem fortfarande hade tillämpats 1975.

4.2 Inkomstskattebasens elasticitet

I mycket av arbetsutbudslitteraturen har man underförstått utgått ifrån att *valet av arbetstimmar* är den relevanta marginalen att studera om man ska förstå hur inkomstskattereformer påverkar individens agerande. Tanken att enskilda individer kan reagera på inkomstskattereformer genom att anpassa sitt agerande efter andra marginaler är emellertid inte långsökta. Anta att marginalska minskar. Då kanske individen ökar *arbetsinsatsen* per timme och på så sätt ökar sin timlön. En annan möjlighet är att individen godtar arbetserbjudanden som han eller hon annars skulle avvisa, eller lägger ner större ansträngning på löneförhandlingar. Individen kan också minska de resurser som läggs på skatteplanering eller skatteundandragande, eftersom den marginella vinst man gör genom att undanhålla pengar minskar.

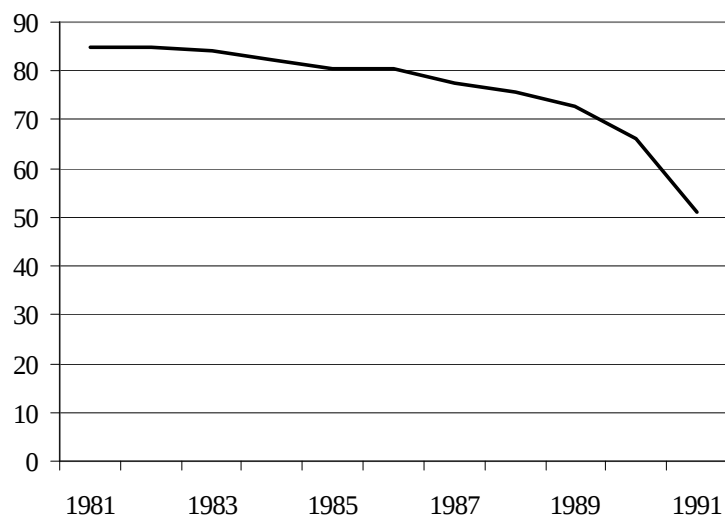
Alla dessa effekter fångas av den skattepliktiga inkomst som individen rapporterar. Därför är inkomstskattebasens elasticitet (*"the taxable income elasticity"*) med avseende på efter-skatt-andelen (*"net-of-tax rate"*) ($1 - \text{marginalskattesatsen}$), ett vittomfattande mått av de snedvridningar som beskattning medför (Feldstein 1995, 1999). I motsats till arbetsutbudselasticiteten, som beror på individens preferenser för fritid och konsumtion, kan staten på ett helt annat sätt påverka storleken på inkomstskattebasens elasticitet. Slemrod (1998) påpekar att ett försvårande av undandragande genom bättre övervakning och kontroll är exempel på ett sätt att minska inkomstskattebasens elasticitet för en viss nivå på det totala skatteuttaget.

En stor del av resultaten i litteraturen om inkomstskattebasens elasticitet baseras på undersökningar om hur enskilda individer reagerar på skattereformer där olika skattebetalare ställs inför olika skattesatsförändringar. En central fråga är hur icke-skatterelaterade faktorer som påverkar inkomstillväxten för olika grupper ska beaktas. Om dessa inte tas i beaktande kanske forskaren felaktigt drar slutsatsen att inkomstillväxten i de olika grupperna beror på skattereformen, trots att denna utveckling hade ägt rum även om reformen inte hade inträffat.

I Saez m.fl. (2009) diskuteras den internationella litteraturen i ämnet. Gruber och Saez (2002) skattade i en betydelsefull studie inkomstskattebasens elasticitet på amerikanska data från 1980-talet. Deras mest trovärdiga skattning var 0,4 – ett estimat som ligger långt över de traditionella arbetsutbudsestimaten för gifta män (som i vanliga fall har legat omkring 0,1). Det verkar dock som att det mesta av responsen kan härledas till förändringar i avdragsbeteende. När Gruber och Saez beräknar elasticiteten för ett vidare inkomstmått som inte omfattar avdrag minskar elasticiteten till 0,12 och är inte statistiskt signifikant skild från 0. Betydelsen av avdrag bekräftas också av Kopczuk (2005), som dekomponerar inkomstskattebasens elasticitet i reaktioner på förändringar i marginalskatten och i reaktioner på förändringar i regler för hur skattebasen ska definieras (t.ex. avdragsregler). En annan intressant lärdom som kan dras av litteraturen från USA är att det verkar som att reaktionen är koncentrerad till toppen av inkomstfördelningen. Detta är inte konstigt, eftersom låg- och medelinkomsttagare får en större del av sin inkomst i form av löneinkomst som är svårare att manipulera. Höginkomsttagare har större möjligheter att ägna sig

åt olika sorters strategier för skatteplanering (t.ex. att ändra kompensationsform).

Det har också gjorts ett antal svenska undersökningar om inkomstskattebasens elasticitet. Många baserar sina analyser på 1991 års skattereform, då ett dualt inkomstskattesystem infördes i Sverige (Agell m.fl. 1998). Ett dualt inkomstskattesystem innebär att förvärvsinkomst beskattas progressivt medan kapitalinkomst är föremål för en proportionell skattesats. I reformen kombinerades stora marginalskattesänkningar för höginkomsttagare med åtgärder för att vidga skattebasen (dvs. göra skatteplanering mindre attraktivt). Det statliga skattesystem med fem trappsteg som tillämpades före reformen, med marginalskattesatser från 0 till 42 procent, ersattes med ett statligt skattesystem med två trappsteg där marginalskattesatsen fastställdes till 0 och 20 procent. Eftersom den genomsnittliga kommunala skattesatsen låg på omkring 31 procent under denna period sjönk den högsta marginalskattesatsen för förvärvsinkomst från 73 procent 1989 till 51 procent 1991. Om man däremot beaktar hela den rad av inkomstskattereformer som genomfördes i Sverige under 1980-talet är nedgången av den högsta marginalskatten än mer påfallande. Den högsta marginalskattesatsen uppgick 1981 till 85 procent, vilket framgår i figur 4.

Figur 4 Högsta marginalsattesatser 1981–1991 i procent per år

Olika skattebetalare påverkades olika av 1991 års reform. Personerna högst upp i inkomstfördelningen fick stora skattesänkningar medan personer i botten av inkomstfördelningen fick betydligt mindre skattesänkningar. Det är värt att notera att personerna på genomsnittlig inkomstnivå också fick ganska stora marginalsattesänkningar. Det beror på att det statliga skattesystemet före 1991 var mycket progressivt också på blygsamma inkomstnivåer.

Det finns flera uppsatser där utvecklingen i de rapporterade arbetsinkomsterna före och efter 1991 års reform undersöks utifrån olika vinklar. Dessa sammanfattas i tabell 4.2 nedan.

Tabell 4.2 Några svenska undersökningar om inkomstskattebasens elasticitet

Undersökning	Data	Elasticitet
Selen (2005)	Undersökning av hushållsinkomst (HINK)	0,2–0,4
Hansson (2007)	LINDA	0,4–0,5
Ljunge och Ragan (2006)	LINDA	0,35–0,6

Denna grundläggande analys kompletteras av Gelber (2010), som studerar en modell där makar får reagera på varandras marginal-

skattesatser. *Den egna elasticiteten* är den procentuella förändringen i den egna förvärvsinkomsten när den egna efter-skatt-andelen ökar med en procent. *Korselasticiteten* är den procentuella förändringen av den egna förvärvsinkomsten när makans/makens efter-skatt-andel förändras med en procent. Gelbers centrala skattning av den kompenserade egna elasticiteten är 0,25 för gifta män och 0,49 för gifta kvinnor. Han finner kompenserade korselasticiteter på 0,048 och 0,051 för gifta män respektive gifta kvinnor.

Blomquist och Selin (2010) undersöker hur inkomstskattebasen och timlöner reagerar på förändringar i marginalsattesatsen och baserar sitt arbete på en annan datakälla. De använder de svenska levnadsnivåundersökningarna (LNU) från 1981 och 1991. De högsta marginaleffekterna sjönk kontinuerligt under 1980-talet, vilket framgår av figur 5. Blomquist och Selin använder dessa skattereformer, och deras datakällor är en kombination av uppgifter från intervjuundersökningar och registeruppgifter. På så sätt kan Blomquist och Selin beskriva individers budgetrestriktioner med hög precision. Timlönens elasticitet med avseende på efter-skatt-andelen rör sig mellan 0,14 och 0,16 för gifta män och mellan 0,41 och 0,57 för gifta kvinnor. Utifrån perspektivet att timlönen traditionellt har antagits vara exogen i modellerna för arbetsutbud måste dessa skattningar anses vara förvånansvärt höga.

Blomquist och Selin skattar en inkomstskattebasens elasticitet för gifta män på omkring 0,19–0,21. För kvinnor är motsvarande skattning 0,96–1,44. Skattningarna för män är mer precisa än de för kvinnor. Inkomstskattebasen definieras som arbetsinkomsten efter avdrag för kostnader för att förvärva arbetsinkomst. Blomquist och Selin undersöker också inkomstskattebasens elasticitet med avseende på icke arbetsrelaterad inkomst. Denna elasticitet besvarar frågan ”med hur många procent förändras inkomstskattebasen när den icke arbetsrelaterade inkomsten ökar med en procent?” För män skattar de en statistiskt signifikant elasticitet med avseende på icke arbetsrelaterad inkomst: $-0,07$. Motsvarande skattningar för kvinnor är inte signifikant skilda från 0.

Holmlund och Söderström (2007) undersöker också hur inkomstskattebasen reagerar på förändringar i marginalsattesatsen. De skiljer mellan *elasticitet på lång sikt* och *elasticitet på kort sikt*. Uppgifterna kommer från tidsperioden 1991–2002, en period med vissa förändringar av de högsta marginalsattesatserna (”värn-skattereformer”). Den elasticitet på lång sikt som kunde fastställas

låg på 0,2–0,3. Elasticiteten på kort sikt var mindre och kunde inte skattas lika precist.²⁹

En viktig poäng i samband med undersökning av skattepliktig inkomst inom ett dualt skattesystem är interaktionen mellan skattebaserna för förvärvsinkomst och kapitalinkomst. Om inkomstbeskattningen ökar kan individer som har möjligheter att påverka skattebasen, t.ex. egenföretagare, försöka ta ut en större andel kapitalinkomst och en mindre del som förvärvsinkomst. Detta kallas inkomstomvandling och har konstaterats vara en betydelsefull följd av Finlands övergång till ett dualt skattesystem (Pirttilä och Selin 2010). Därför räcker det inte nödvändigtvis att undersöka följderna av skatteförändringar enbart utifrån den "egna skattebasen". Ett mål för den nuvarande svenska regeringen har varit att stimulera till egenföretagande. I synnerhet har skatterna sänkts för ägare till privata aktiebolag. Det hot som inkomstomvandling utgör får utan tvekan följder för hur man borde utforma beskattningen av småföretag.

Vad har vi egentligen lärt oss av de svenska undersökningarna om inkomstskattebasens elasticitet? Undersökningarna i vilka "århundradets skattereform" från 1991 använts visar att de personer som fick störst marginalsattesänkningar också ökade sina rapporterade arbetsinkomster mest. Reaktionen innebär en elasticitet som är betydligt större än den traditionella arbetsutbudselasticiteten. Dessutom är elasticiteten större för kvinnor än för män.

Skattningarna av elasticiteten i samband med 1991 års reform bör dock tillämpas med försiktighet om man ska förutsäga konsekvenserna av att sänka marginalskattebaserna i det nuvarande svenska skattesystemet. Anledningen till detta är att reformen 1991 var en djupgående skattereform som omfattade radikala förändringar, inte bara för marginalsattesatserna för förvärvsinkomster. Andra viktiga komponenter var breddningar av skattebasen (på området för både beskattning av fysiska och juridiska personer) och en reform av kapitalbeskattningen. En sådan stor reform utlöser sannolikt

²⁹ Holmlund och Söderström beräknar även följderna av att reducera den högsta statliga skattesatsen från 25 till 20 procent 2002. Eftersom den genomsnittliga kommunala skattesatsen 2002 låg på 30,52 procent ställdes 5,8 procent av skattebetalarna med en positiv skattepliktig inkomst inför en högsta marginalsattesats på omkring 55,5 procent det året. De beräknar den förändring som sker i statens intäkter till följd av skattesänkningen. De tar då hänsyn till såväl den mekaniska effekten på intäkterna (som är negativ), som effekterna av beteendereaktionen, som har en motverkande positiv effekt. De konkluderar att reformen är intäktsneutral om inkomstskattebasens elasticitet är större än 0,161. En större elasticitet innebär intäktsbortfall, och en mindre elasticitet borde enligt deras beräkningar leda till en intäktsökning.

försök till skatteplanering. Det står ännu inte helt klart om de relativt stora elasticiteterna drivs av faktiska förändringar i arbetsinsats eller av förändringar som är kopplade till skatteplanering och skatteundandragande. Om det senare är fallet är den lämpliga politiken för att öka skatteintäkterna inte nödvändigtvis att sänka marginalskattesatserna, utan att ha ett inkomssystem med så få kryphål som möjligt.

Höginkomsttagare kan förväntas reagera i högre grad än låginkomsttagare. Vi vet dock ganska lite om inkomstskattebasens elasticitet för olika inkomstnivåer. Det är olyckligt. I avsnitt 5 kommer vi att analysera den optimala nivån på den högsta marginalskattesatsen. Då är den relevanta elasticiteten den som gäller för dem med de högsta inkomsterna. Kunskapen om reaktionen bland medelinkomsttagare på förändringar av marginalskattesatsen är också en central fråga vid övervägande av fördelar och nackdelar med utfasningsregionen för det svenska jobbskatteavdraget.

4.3 Efterfrågan på arbetskraft och låglönebidrag

Ett alternativ till politiken med jobbskatteavdrag för att sänka skatten för låginkomsttagare är att införa subventioner för lågavlönat arbete via arbetsgivaren. Detta väcker frågan om vilket som är det bästa sättet att införa riktade skattesänkningar. Som exempel kan nämnas att Phelps (1994, 1997) och Dreze och Malinvaud (1994) hävdar att en subvention till arbetsgivare för lågutbildade arbetstagare skulle kunna vara ett effektivare sätt att öka efterfrågan på sådana arbetstagare än en sänkning av de skatter som betalas av de anställda. Anledningen till detta är att subventionen minskar arbetskostnaderna även om de nominella lönerna är trögrörliga nedåt, och att efterfrågan på arbetskraft därmed ökar mer än vid en reducering av den förvärvsinkomstskatt som arbetstagarna själva betalar.³⁰

Låglönebidrag i form av riktade reduktioner i de sociala avgifter som arbetsgivarna betalar har också genomförts i praktiken, t.ex. i

³⁰ En liknande idé är att främja sysselsättningen i glesbefolkade områden med hjälp av regionala bidragssystem. Till den empiriska litteratur där effekterna av regionala anställningsbidrag undersöks hör bland annat Korkeamäki och Uusitalo (2009) och Benmarker m.fl. (2009). I båda dessa undersökningar konstaterar man att regionala sänkningar av löneskatter inte leder till ökad sysselsättning, men att en del av stödet gynnade arbetstagarna i målområdena när deras löner ökade mer än motsvarande arbetstagares löner i de regioner som man jämförde med.

Belgien, Frankrike och Finland. I vissa andra länder, i synnerhet Tyskland, pågår en debatt om huruvida man bör införa låglönebidrag.³¹

Låglönebidrag har oftast en infasnings- och en utfasningsregion. Detta innebär att låglönestöd tenderar att öka progressiviteten hos den totala inkomstskattebördan om många arbetstagare befinner sig i systemets utfasningsregion. I standardmodeller för utbud av arbetskraft skulle en sådan struktur oftast leda till en reducering av arbetstimmar när det gäller den intensiva marginalen, men om imperfektionerna på arbetsmarknaden är betydande kan en ökad progressivitet i själva verket hjälpa upp sysselsättningen. I modeller där fackföreningar och arbetsgivare förhandlar kan t.ex. en intäktsneutral ökning av skatteprogressiviteten öka sysselsättningen, eftersom den leder till nominallöneökningar som är mindre gynnsamma för fackföreningarna och rubbar balansen mellan sysselsättning och höga löner till förmån för ökad sysselsättning (se t.ex. Koskela och Vilmunen 1996 samt Holmlund och Kolm 1995). Detta är ett relativt robust resultat som har fått ett visst empiriskt stöd, och det håller också för olika imperfektioner på arbetsmarknaden (se t.ex. diskussionen i Sørensen 1997).

Kramarz och Philippon (2001) gör en ekonometrisk utvärdering av det välkända franska låglönebidragssystemet. De baserar utvärderingen på data från intervjuundersökningar för hushåll och studerar följderna av förändringar i minsta arbetskostnad, och fångar på så sätt effekterna både av förändringar av minimilönen och förändringar i löneskattebidrag vid nivån för minimilönen. Genom att jämföra arbetstagare som påverkats av höjningarna av minimilönen med arbetstagare som befinner sig strax ovanför den nya minimilönen visar de att höjningar av arbetskostnader ökar antalet övergångar till icke-anställning. Deras analys av följderna av en minskning av arbetskostnader till följd av en ökning av löneskattebidragen visar emellertid inga betydande sysselsättningseffekter. Författarna mäter detta som en ökning av antalet arbetstagare på minimilönenivå som kommer från icke-anställning.

Huttunen m.fl. (2009) utvärderar det befintliga finska låglönebidragssystemet, där de sociala avgifterna för arbetstagarna sänks för arbetstagare som arbetar heltid och tjänar mindre än 2 000 euro i månaden och som också är äldre än 54 år. Utformningen av det finska låglönebidragssystemet ger en god grund för en pålitlig

³¹ Se t.ex. Knabe och Schöb (2008), som bygger på den teoretiska analysen i Knabe m.fl. (2006).

utvärdering, eftersom man kan finna flera jämförelsegrupper för de berörda arbetstagarna. Sedan kan forskarna simultant undersöka om det finns några permanenta skillnader i de berättigade och ej berättigade grupperna och ta hänsyn till tidsvarierande skillnader i efterfrågan på arbetskraft för grupper med olika kompetens. I synnerhet de sistnämnda kan vara ganska viktiga om en kompetensrelaterad teknisk förändring eller globalisering förändrar olika arbetstagares relativa produktivitet.

Enligt resultaten i Huttunen m.fl. har de befintliga effekterna av det finska bidragssystemet varit en besvikelse. Resultaten tyder på att bidragssystemet inte är effektivt i fråga om att öka anställningen av kvalificerade arbetstagare. Det hade dock kunnat leda till ett ökat antal arbetstimmar inom industrisektorn om några tidigare deltidsanställda blir heltidsanställda. Resultaten beträffande följderna för lönerna är något dubbeltydiga: månadslönerna steg, men timlönerna verkar ha sjunkit i vissa fall (i jämförelse med lönerna i kontrollgrupperna). Detta är intressant, eftersom det faktiskt är en av de teoretiska förutsägelserna av följderna av progressiva skatter inom ramen för arbetsmarknader med en hög grad av fackföreningsanslutning. Tung byråkrati i samband med ansökan om bidragen kan vara en av orsakerna till de dåliga sysselsättningseffekter som systemet haft.

Det verkar på det hela taget som att frågan om de empiriska meriterna fortfarande är öppen, även om idén om ett låglönebidragssystem tenderar att vara förnuftig.

4.4 Förhållande till makroekonomiska studier

Som nämndes i inledningen råder det en stor diskrepans mellan några av de makroekonomiska studierna och den mikroekonometrisk evidensen för hur beskattning av förvärvsinkomst påverkar sysselsättningen. Vissa uppsatser, i Prescotts (2004) efterföljd, hävdar att skillnader i beskattning förklarar praktiskt taget alla olikheter i fråga om antal arbetade timmar mellan USA och Europa. Andra viktiga studier inbegriper arbetet av Rogerson och Wallenius (2009) samt Olovsson (2009). I det förstnämnda arbetet läggs ett livscykelperspektiv till en makromodell, och man lyckas förklara hur beskattning främst påverkar sysselsättningsgraden i början och slutet av den arbetsföra åldern, medan arbetskraftsutbudet som består av arbetstagare i den aktivaste åldersgruppen är

mer likartat när man jämför USA och EU-länderna. Olovsson beaktar möjligheten till obeskattat arbete i hemmet och konstaterar att européer lägger ned mindre tid på arbete utanför hemmet än amerikaner. I Europa är arbete i hemmet mer attraktivt, eftersom arbete utanför hemmet (på arbetsmarknaden) är hårdare beskattat.

Flera av makrostudierna baseras på enkla jämförelser mellan de olika länderna, och de antar stora värden för arbetsutbudselasticiteterna. Studierna brukar inte beakta risken för endogenitet, såsom möjligheten att länder måste höja skatterna för att balansera budgetar om ekonomin går dåligt och arbetslösheten ökar. Och de utelämnar ofta andra potentiella förklarande variabler som skulle kunna påverka sysselsättningen. Nickell (2006) drar slutsatsen att när andra potentiella förklaringar för sysselsättningsskillnader (som skillnader i lönesättning och sociala skyddsnät) tas med i beräkningen, förklarar en 10-procentig skillnad i beskattning på förvärvsinkomst grovt sett 2 procent av variationerna mellan olika länder när det gäller sysselsättningsgraden.

Står det då klart att makro evidens skulle vara mindre tillförlitlig än evidens från mikroekonometriskt arbete? Som exempel kan nämnas att Sørensen (2010) varnar för att dra politiska slutsatser som baseras på stora elasticiteter, eftersom det kan leda till att förluster av skatteintäkter till följd av skattereduktioner underskattas, vilket kan äventyra den finanspolitiska stabiliteten. Frågan är emellertid långt ifrån avgjord. Skälet till detta är att samtidigt som mikrostudier har ägnat mycket uppmärksamhet åt att noggrant beräkna orsakssambanden mellan särskilda skatteförändringar och beteendeförändringar är dessa skatteförändringar ofta för små för att generera verkligt stora samhällsomfattande effekter, och dessa effekter skulle inte ens kunna mätas genom att enbart studera behandlingsgruppens beteende (det vill säga de hushåll som påverkas av skatteförändringar).

Denna poäng illustreras med eftertryck i det utomordentliga arbete som gjorts av Chetty m.fl. (2010): enligt deras modell kommer arbetsgivare, om beskattningen av hushållen skapar strukturer för hela ekonomin, förmodligen att tillmötesgå arbetstagares önskemål genom att erbjuda kompensationspaket som passar majoriteten av arbetskraften. De lägger också fram evidens från Danmark, där många skattebetalare (och särskilt i yrken där kompensationspaket kan skraddarsys) samlas vid inkomstnivåer i närheten av brytpunkter i den statliga skatteskalen, så att de precis slipper betala en höjd statlig marginalskatt. Chetty m.fl. (2010)

visar också hur mindre omfattande skatteförändringar, som inte påverkar alla skattebetalare, genererar mycket mindre beteendeförändringar än enskilda stora höjningar av marginalsikten på nationell nivå. En annan förklaring till varför mindre skatteförändringar genererar lägre elasticitetsestimater är optimeringsfriktioner, vilket diskuterades ovan i avsnitt 3.6. De drar slutsatsen att dessa mekanismer kan förklara varför de underliggande, verkliga makroelasticiteterna är större än de man typiskt sett skattar i mikroekonometriskt arbete, även om makroelasticiteterna inte är så höga som vissa makrostudier låter förstå.

Detta arbete har helt nyligen presenterats, och det kommer sannolikt att locka till mer forskning inom detta spännande ämne. Vi kan inte dra definitiva slutsatser av denna diskussion, och därför fokuserar denna rapport till stor del på de mikroekonometriska skattningarna.

5 En diskussion av det svenska skattesystemet och utrymmet för reformer

Sverige har en av de största offentliga sektorerna bland världens ekonomier. Ändå har landets sysselsättningsnivåer varit höga, åtminstone jämfört med andra EU-länder. Många svenska institutioner stöder en hög sysselsättning, som en omfattande användning av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, aktivering av bidragstagare, offentlig sysselsättning och offentligt tillhandahållande av tjänster som möjliggör arbetskraftsdeltagande, särskilt en kraftigt subventionerad barnomsorg. De omfattande subventioneringarna av barnomsorg har faktiskt fungerat som ett jobbskatteavdrag i många avseenden, och det är förmodligen en viktig förklaring till att andelen kvinnor på arbetsmarknaden har ökat så snabbt under efterkrigstiden.

Samtidigt som en stor offentlig sektor ovillkorligen innebär att alla skatter inte kan ligga på en låg nivå verkar det som om det nu gällande skattesystemet har utformats tämligen väl ur ett sysselsättningsperspektiv. Särskilt simuleringarna av tröskeeffekter som presenterades i avsnitt 2 ovan visar att få individer befinner sig i en allvarlig "arbetslöshetsfälla", det vill säga en situation där en anställning inte (eller bara i mycket liten grad) skulle förbättra den disponibla inkomsten jämfört med att förbli i arbetslöshet eller att vara utanför arbetsmarknaden. Dessutom tyder simuleringarna av marginaleffekter, som mäter hur stor andel av den sist intjänade kronan som individen får behålla, på att mycket få personer får marginaleffekter i intervallet 80–100 procent. För låginkomsthus-håll skulle en sådan situation i sin tur ha kunnat beskrivas som en fattigdomsfälla.

På grund av dessa iakttagelser finns det nu förmodligen ett mindre behov av en grundlig skattereform än före 1991, åtminstone

ur ett sysselsättningsperspektiv. Frågan om huruvida skattesystemet ska reformeras av andra skäl (för att till exempel bevara bolagsbeskattningens internationella konkurrenskraft) faller utanför ramen för denna rapport. Stora systemomfattande skattesänkningar skulle i sin tur nästan med säkerhet kräva drastiska minskningar av välfärdsutgifterna, och detta skulle antagligen strida mot många svensks preferenser för omfördelning.

Men vi ser några möjligheter till mindre förbättringar inom skattesystemet. Nedan försöker vi utveckla några poänger som kan vara till nytta när reformer diskuteras.

5.1 Skattereduktioner för förvärvsinkomster

5.1.1 Förväntade effekter utifrån ekonomisk teori

Jobbskatteavdraget är troligen det viktigaste skattepolitiska åtgärden när det gäller att påverka incitamenten för att arbeta. Till att börja med beskriver vi översiktligt vilken typ av effekter på arbetskraftsutbudet som man bör vänta sig av den aktuella svenska konstruktionen av jobbskatteavdraget, om man ser det från utbudssidan. En mer teknisk redogörelse ges i appendix B. Som vi minns från avsnitt 2 fasas skattereduktionen in upp till en nivå motsvarande 334 000 kr (figur 1). Denna inkomstnivå motsvarar på ett ungefär årsinkomsten för en heltidsarbetande tjänsteman i den privata sektorn med den medellön som gäller för den kategorin. Vi ska dela in skattebetalarna i två grupper. De som har en årsinkomst under 334 000 kr återfinns i grupp A, medan de vars inkomst ligger över samma nivå återfinns i grupp B.³²

I grupp A kommer individerna att uppleva en ökning av sin efterskatteandel, det vill säga den andel som de behåller när de tillhandahåller en extra krona av bruttoinkomsten. Såsom uppmärksammas i avsnitt 4 kan priseffekten delas upp i två komponenter: Substitutionseffekten går mot att öka utbudet av arbetskraft. Inkomsteffekten å andra sidan minskar utbudet av arbetskraft om fritid är en normal vara. På dessa inkomstnivåer visar existerande empiriska studier att substitutionseffekten tenderar att dominera. Men det är inte hela sanningen. Skattebetalare med en medelinkomst upplever också en ökning av sin disponibla inkomst, som är oberoende av minskningen av deras marginalsattesats. Detta

³² Vi bortser från de mindre reformer som har genomförts i tabellen för statlig inkomstskatt.

beror på att beskattningen av låga inkomster har minskat tack vare införandet av jobbskatteavdraget. Inkomsteffekten kommer sannolikt att minska utbudet av arbetskraft bland medelinkomsttagare. När det gäller medelinkomsttagare är det sammantaget långt ifrån avgjort huruvida jobbskatteavdragets aktuella utformning ökar eller minskar utbudet av antal arbetade timmar på marginalen.³³ I grupp B är *marginalvinsten* från arbete opåverkad av jobbskatteavdraget. Lägre inkomstnivåer har ändå beskattats mildare på grund av jobbskatteavdraget, och därmed har deras disponibla inkomst ökat. Dessa omfattande skattesubventioner till höginkomsttagare borde, enligt ekonomisk standardteori, leda till minskad arbetstid och en reducerad skattepliktig inkomst. Om man dessutom beaktar att gifta eller sammanboende makar ofta slår samman vissa delar sina inkomster inser man fort att skattereduktionen för maken sannolikt kommer att påverka makens arbetskraftsutbud på ett negativt sätt – särskilt om båda makarna tillhör grupp B. Två gifta höginkomsttagare i grupp B får en klumpsumma transfereringar på totalt 42 000 kr år 2010 tack vare jobbskatteavdraget. Antagligen skulle dessa skattesänkningar kunna riktas mot andra grupper om syftet är att öka det sammanlagda antalet arbetstimmar inom ekonomin.³⁴

När det gäller den extensiva marginalen – beslutet att arbeta eller inte – är prognoserna mer entydiga. Jobbskatteavdraget skulle leda till högre incitament att gå in på arbetsmarknaden inom alla inkomstnivåer genom minskade tröskeleffekter – effekten blir störst för de individer som skulle ha fått en låg inkomst om de hade valt att förvärvsarbeta. En invändning är emellertid att det också finns ett negativt förhållande mellan deltagandebeslutet och individens icke arbetsrelaterade inkomst. Om makens inkomst utgör en del av den icke arbetsrelaterade inkomsten kan jobbskatteavdraget få en negativ effekt på sysselsättningen, eftersom individens icke arbetsrelaterade inkomst då ökar.

³³ Det stiliserade grafiska exemplet i figur A.1 i 2 bortser från denna sistnämnda effekt och beaktar bara priseffekten.

³⁴ Det ska noteras att det inte nödvändigtvis är önskvärt att öka det sammanlagda antalet arbetstimmar enligt den optimala skatteteori som har granskats i avsnitt 3. Individer tenderar att värdera fritid som något positivt, åtminstone under förutsättning att de har ett arbete.

5.1.2 Riktningar för eventuella reformer av jobbskatteavdraget

De mikrosimuleringar som redovisas i avsnitt 2 visade att en av de främsta anledningarna till att få individer för närvarande riskerar att hamna i en arbetslöshetsfälla är införandet och utvidgningen av jobbskatteavdraget. Detta kan särskilt urskiljas i tabell 2.5, som återger tröskeeffekternas utveckling för de som har förtidspension. Eftersom systemet för förtidspension har varit detsamma under de år som granskas kan den radikala nedgången av tröskel-effekter – omkring 10 procentenheter i de lägsta decilerna – tillskrivas jobbskatteavdraget. Det finns därför mycket goda skäl att ha ett system med jobbskatteavdrag.

Men detta innebär inte nödvändigtvis att den aktuella utformningen av jobbskatteavdraget är optimal. Baserat på figurerna i tabell 2.5 är tröskeeffekterna för den viktigaste gruppen, de arbetslösa, de högsta bland låginkomsttagarna. Tröskeeffekterna är också högre för personer med barn, både för ensamstående och sammanboende föräldrar. Vilken typ av riktlinjer för att utforma skatteincitament för arbetsmarknadsdeltagande och för att få individer att ta de arbeten som erbjuds hittar vi i den optimala skatte-teorin?

För det första har vi frågan om att rikta skattekrediten: tröskel-effekterna borde vara mindre för grupper vars deltagandelasticiteter brukar vara hög. Dessa elasticiteter är med största sannolikhet högst bland individer med låg inkomst, ensamstående med barn och individer med den lägsta lönen som är sammanboende med barn. Ur detta perspektiv är de aktuella incitamenten för arbete sämst bland dem vars anställning förmodligen påverkas mest av skatte- och transfereringssystemet. Detta innebär att jobbskatteavdraget skulle kunna göras om, så att dess betydelse för låginkomsttagarna ökar och sedan fasas ut i takt med att inkomsten ökar.

Jobbskatteavdraget skulle också kunna vara högre för föräldrar (både ensamstående och sammanboende). Ett skäl till att individer med barn får höga tröskeeffekter är att dessa grupper i stor utsträckning mottar inkomstprövade transfereringar. I stället för att sänka dessa förmåner skulle arbetsincitamenten kunna förbättras på ett mer humant sätt genom en ytterligare skattereduktion för föräldrar med låg förvärvsinkomst. Det skulle med lätthet kunna sammankopplas med jobbskatteavdraget genom att maxbeloppet

höjdes för individer med barn. Detta argument ligger också väl i linje med begreppet "öronmärkning" (*tagging*) inom skatteteori. Använder man information om individkaraktäristika, som i sin tur ger information om individens förmåga, som exempelvis antalet barn i en familj, när man utformar skatte- och transfereringssystem kan det resultera i samma omfördelning men färre snedvridande effekter än i ett system utan öronmärkning.³⁵ Ett större jobbskatteavdrag för låginkomsthushåll och hushåll med barn skulle förbättra incitamentet för arbetsmarknadsdeltagande i de grupper där deltagandeeelasticiteterna troligen är högst.

För det andra skulle ett genomförande av dessa idéer leda till höjda marginaleffekter för medelinkomsttagare, och då måste vi fundera över hur stora nackdelarna blir. I vilken utsträckning en ökad progressivitet är optimal eller inte beror på hur hög inkomstskattebasens elasticitet är bland medelinkomsttagare. Den utbredda uppfattningen i litteraturen om inkomstskattebasens elasticitet är att responsiviteten är betydligt högre i inkomstfördelningens topp än i mittenskiktet.³⁶ Om inkomstskattebasens elasticitet är lägre i dessa intervall kan det hända att den snedvridning som uppstår genom utfasningen är mindre än förtjänsten från ett ökat stöd till låginkomsttagare.³⁷ En ytterligare, potentiellt viktig fördel med att fasa ut jobbskatteavdraget skulle vara att undanröja den inkomsteffekt som nu uppstår bland höginkomsttagare och som sannolikt minskar deras arbetsutbud. Det bör vara en viktig uppgift för ekonomer som är specialiserade på empirisk offentlig ekonomi att framöver bedöma den kvantitativa betydelsen av inkomsteffekterna.

För det tredje kompliceras utformningen av politiska åtgärder inom ramen för jobbskatteavdraget av den snäva lönespridning som finns i länder som Sverige. Detta innebär att utfasningen skapar mer snedvridningar än vad som skulle ha blivit fallet i ett land med större skillnader i bruttoinkomst. Immervoll m.fl. (2007) visade att en politisk åtgärd som jobbskatteavdraget leder till små snedvridningar i de flesta EU-länder, men inte i Sverige och Finland, och

³⁵ Det ska dock noteras att de stora subventionerna till barnomsorg i Sverige gör att argumenten för en riktad skattecredit till barnföräldrar är svagare i Sverige än i många andra länder.

³⁶ Tyvärr har inte denna fråga granskats systematiskt på svenska data.

³⁷ En invändning mot detta påstående är att tröskeeffekterna för individer som uppbär sjukpenning är höga bland medelinkomsttagare. Men huvuddelen av eventuella extra arbetstagare återfinns förmodligen bland de arbetslösa. Även om många av de som uppbär sjukpenning skulle kunna arbeta är naturligtvis vissa av dem också så pass sjuka att de inte kan eller bör arbeta.

detta beror just på den snäva lönespridningen. Det är också begripligt att ytterligare progression i skattesystemet – något som utfasning skulle innebära – är relativt kostnadskrävande från effektivitetssynpunkt (Immervoll och Pearson (2009)), då staten redan fördelar inkomst i hög grad. De Mooij (2008) tillhandahåller en användbar analys av effekterna av olika utformningar av jobbskatteavdrag i Nederländerna. Hans resultat visar att en brant utfasning på inkomstnivåer som ligger precis ovanför minimilönen skulle minska den sammanlagda arbetstiden (och många deltidsarbetande nederländare befinner sig på dessa inkomstnivåer). Allt detta tyder på att utfasningen i Sverige förmodligen inte bör vara särskilt brant, och ett av huvudargumenten för att införa en utfasning är att minska skillnaderna i tröskeeffekterna över hela inkomstfördelningen.

Det har tidigare genomförts analyser av vilka eventuella konsekvenser ett införande av en utfasning av jobbskatteavdraget skulle få. Flood (2010) analyserar konsekvenserna av ett utfasningsintervall som börjar vid en årsinkomst på 480 000 kr, och därmed ökar marginaleffekterna bland höginkomsttagare. Han analyserar beteendereaktioner med hjälp av mikrosimuleringsmodellen *SWEtaxben* (*Swedish tax and benefit model*), som bygger på en diskret valmodell för att bestämma arbetskraftsutbud. Han visar att om man tar med beteendereaktionen i beräkningen leder utfasningen till ett intäktsunderskott. Det är dock inte den typ av utfasning som vi uppmärksammar i vår diskussion här.

En mer intressant tanke skulle vara att fasa ut jobbskatteavdraget bland medelinkomsttagare (vilket för närvarande är fallet i Finland, även om det inte är fastställt om det finska systemet är optimalt).³⁸ Konjunkturinstitutet har gjort beräkningar för 2008 års årsrapport från Finanspolitiska rådet (Finanspolitiska rådet 2008, kapitel 8) som indikerar att detta skulle få negativa effekter på aggregerad sysselsättning. De analyserar ett utfasningsintervall som börjar vid en årsinkomst på 180 000 kr och som ökar den effektiva marginalskattesatsen med 5 procentenheter för medelinkomsttagare. De visar att det reformalternativ som bland annat innehåller en utfasning hade en lägre självfinansieringsgrad än de reformer

³⁸ I Finland beviljas en skattereduktion för förvärvsinkomster mot den statliga inkomstskatten. Reduktionen beräknas utifrån skattebetalarens förvärvsinkomst. Under 2009 uppgår reduktionen till 5,2 procent av inkomst som överstiger 2 500 euro, tills den når sitt tak på 600 euro. Reduktionsbeloppet minskas med 1,2 procent av förvärvsinkomsten minus arbetsrelaterade utgifter som överstiger 33 000 euro. Reduktionen är helt utfasad när skattebetalarens inkomst ligger på omkring 88 000 euro (OECD 2009).

som nyligen har införts i Sverige. Detta stämde både i fallet med konstanta och med fallande deltagandelasticiteter. De har genomgående i analysen antagit en arbetsutbudselasticitet på 0,1 för den intensiva marginalen. Vad vi förstår beaktar de inte ett alternativ där utfasningen kombineras med en högre skattereduktion för låginkomsttagare. Tyvärr framgår det inte klart från Finanspolitiska rådets rapport från 2008 vilken typ av mekanismer som genererar förändringar i skatteintäkter och antal arbetade timmar.³⁹

Det bör också noteras att de två simuleringar som beskrivs ovan har gjorts för de aktuella, komplicerade, svenska skattereglerna, där jobbskatteavdraget interagerar med grundavdraget. Om man skulle slopa grundavdraget, som för närvarande innehåller ett utfasning-sintervall, (enligt de principer som anges nedan i avsnitt 5.1.3.) kanske förutsättningarna ändras. Detta tyder på att det antagligen finns utrymme för ytterligare simuleringar.

5.1.3 Kommentarer om den tekniska utformningen

En kritik som ofta framförs mot det svenska jobbskatteavdraget i den allmänna debatten är att skattereduktionens tekniska utformning, och särskilt dess interaktion med grundavdraget, inte är genomblickbar. Denna kritik är berättigad: utformningen är svår att begripa, till och med för en ekonom. I en rapport som Riksrevisionen offentliggjorde nyligen (Riksrevisionen (2009)) diskuteras frågan, och man redovisar också resultat från två undersökningar där svenska medborgare tillfrågades om vad de visste om jobbskatteavdraget. Den första undersökningen var utformad som ett tillägg till den vanliga Arbetskraftsundersökningen (intervjuerna genomfördes under perioden 2 oktober–16 november 2009). 40,4 procent av den totala befolkningen i åldrarna 15–74 år svarade att de visste att jobbskatteavdraget existerade. Av dessa svarade 11,1 procent att de kände till jobbskatteavdraget väl. Det är intressant att notera att okunnigheten om jobbskatteavdraget är störst bland grupper med lägst anknytning till arbetsmarknaden. Bara 29,3 procent av de arbetslösa kände till jobbskatteavdraget.⁴⁰ Utifrån perspektivet att jobbskatteavdraget har motiverats med att öka arbets-

³⁹ Vi kontaktade Finanspolitiska rådet för att få ytterligare dokumentation av beräkningarna, men vi har inte fått några mer detaljerade beskrivningar.

⁴⁰ Som en komplettering till denna undersökning har Statistiska centralbyrån genomfört en undersökning via brev. Här var svarsfrekvensen avsevärt lägre – 40,2 procent. Svaren ligger dock i linje med resultaten från Arbetskraftsundersökningen.

kraftsdeltagandet är det uppenbart att komplexitet och begränsad kunskap om systemet kan minska systemets effektivitet. Man skulle därför kunna beakta alternativa utformningar av systemet och, så snart systemet är färdigställt, anslå resurser för att upplysa skattebetalarna om det.

Det är inte svårt att föreställa sig en teknisk konstruktion av jobbskatteavdraget som skulle öka systemets transparens och göra det enklare för individen att observera sin egen budgetrestriktion. Det aktuella jobbskatteavdraget för äldre arbetstagare (som har fyllt 65 år) är faktiskt mer okomplicerat än systemet för arbetstagare i den mest aktiva åldersgruppen: för de äldre är jobbskatteavdraget inte en funktion av den kommunala skattesatsen eller grundavdraget. En rättfram metod för att öka genomblickbarheten skulle vara att slopa grundavdraget och fasa in (och kanske också fasa ut) jobbskatteavdraget i det inkomstintervall där enbart den proportionella kommunala skatten påförs. Om grundavdraget slopades skulle det naturligtvis uppstå fördelningsfrågor. Vissa grupper som mottar stora skattepliktiga transfereringsbelopp skulle förlora på en sådan reform, men dessa skulle kunna kompenseras genom reformer av transfereringssystemet.⁴¹

Slutligen, det aktuella jobbskatteavdraget, liksom hela skattesystemet, baseras på årsinkomsten. Men i princip skulle det också kunna vara beroende av månadsinkomst och arbetade timmar under en vecka eller en månad (det brittiska *working families tax credit*, WFTC) beviljas bara om en person förvärvsarbetar ett visst antal timmar). Om en likartad restriktion förs in i det svenska systemet skulle systemets administrativa börda öka.⁴² En sådan konstruktion kan emellertid också ha fördelar, eftersom reduktionen då skulle riktas mot verkliga låginkomsttagare som arbetar heltid eller nästan heltid. Det skulle utesluta vissa deltidsanställda, som studenter, vars yrkesverksamhet kanske inte alls är önskvärd. Idén om att villkora jobbskatteavdraget i förhållande till månatlig arbetstid bör därför inte omedelbart avfärdas.

⁴¹ Sørensen (2010) drar samma slutsats när det gäller förenklingen av jobbskatteavdragets utformning. Våra analyser skiljer sig åt i det att vi öppnar upp för ett utfasningsintervall.

⁴² Ett problem är som bekant att det är svårt att övervaka faktisk arbetstid hos egna företagare.

5.2 Beskattningen av höginkomsttagare

Höga skatter på arbete, både skatter som betalas av arbetsgivaren och inkomstskatter som betalas av arbetstagaren, innebär att de totala marginaleffekterna inom det svenska systemet är stora bland höginkomsttagarna. När en person uppbär extra inkomst måste dessutom de skatter som han eller hon betalar när han eller hon konsumerar varor också tas med i beräkningen av den faktiska ökade skattebördan. Även om skattesänkningar generellt sett inte finansierar sig själva via så kallade dynamiska effekter (till exempel ett ökat arbetskraftsutbud eller investeringar) så är inkomstskattebasens elasticitet för de med de högsta inkomsterna troligen relativt hög. Om skattesatserna är höga är det därför möjligt att skatteintäkterna inte sjunker särskilt mycket om man sänker dem. En sänkning kan faktiskt till och med öka skatteintäkterna om de högsta skattesatserna reduceras.

Enligt beräkningarna i appendix C är den högsta nu gällande marginalskattekilen på inkomst grovt räknat 73 procent i Sverige. Vi beräknar också storleken på den skattesats som skulle maximera de skatteintäkter som kommer från de som betalar den högsta marginalsattesatsen. För ett värde på den så kallade paretoparametern på 1,9 och en inkomstskattebasens elasticitet på 0,2 skulle den intäktsmaximerande marginals-katten på toppen vara 0,72. Denna siffra ligger faktiskt mycket nära den nu högsta marginals-katten i Sverige, om man även tar med momssatsen och löneskatten i beräkningen (se appendix A). Från diskussionen i avsnitt 4.2 kommer vi ihåg att en elasticitet på 0,2 ligger i det lägre intervallet av skattade elasticiteter (för den totala befolkningen) som forskare fick fram när de studerade den svenska skattereformen från 1991. Det är fullt möjligt att den relevanta elasticiteten är ännu högre bland höginkomsttagare.

Tabell 5.1 Intäktsmaximerande asymptotiska marginalsattesatser

	E	0,2	0,3	0,4	0,5
a	1,7	0,75	0,66	0,60	0,54
		[0,60]	[0,46]	[0,36]	[0,27]
	1,9	0,72	0,64	0,57	0,51
		[0,55]	[0,43]	[0,31]	[0,22]
	2,1	0,70	0,61	0,54	0,49
		[0,52]	[0,38]	[0,27]	[0,19]

Not: e = elasticitet för beskattningsbar inkomst. a = paretoparameter. Den direkta lagstadgade högsta marginalskatten (kommunal skatt + statlig inkomstskatt) för aktuella värden av löneskattesatsen och momsatsen anges inom hakparentes.

Om man antar en elasticitet på 0,5 blir den högsta skattesatsen avsevärt lägre. Använder man data för den svenska inkomstfördelningen och rimliga värden för inkomstskattebasens elasticitet, kan den aktuella högsta skattesatsen följaktligen mycket väl bli högre än den intäktsmaximerande skattesatsen. Om den högsta marginaleffekten skulle sjunka innebär detta att staten skulle kunna driva in mer, inte mindre, intäkter genom inkomstskatten.

Så även om man inte alls värdesätter högskattebetalarna själva bör inte deras skattesatser höjas, utan snarare sänkas. Om en social planerare värdesätter höginkomsttagares nytta bör den högsta marginaleffekten vara ännu lägre. Därför kan den intäktsmaximerande högsta skattesatsen ses som en övre gräns för den optimala högsta skattesatsen. Detta väcker frågan om huruvida det övre trappsteget för statlig inkomstskatt på 25 procent kan tas bort?⁴³ Detta skulle för övrigt ligga i linje med innehållet i 1991 års svenska reform.

5.3 Skattereduktioner för hushållsnära tjänster

Som nämndes i avsnitt 2 finns det i dagsläget två skattereduktioner i Sverige (RUT- och ROT-avdragen) som syftar till att stimulera efterfrågan på hushållsnära tjänster. De centrala frågorna när det gäller dessa skatteförmåners effektivitet är huruvida de verkligen ökar sysselsättningen i dessa sektorer eller om de bara ökar priset

⁴³ Sørensen (2010) förespråkar också ett avskaffande av värnskatten.

före skatt på tjänsterna. Om arbetskraftsutbudet är relativt elastiskt kan skattesänkningar leda till bättre sysselsättningseffekter än vad som är fallet med ett oelastiskt utbud. Om utbudet av städtjänster är mer elastiskt än utbudet av kvalificerade reparatörer, då kommer RUT-avdraget (som är riktat mot städbolag) att kunna leda till större sysselsättningsvinster än ROT-avdraget (som är riktat mot reparationer), men vi har ingen direkt evidens för hur elastiskt utbudet av arbete är i de olika branscherna. I vilket fall som helst kan de båda avdragen också bidra till att bekämpa skatteundandragande.

Ett annat problem är att bygg- och renoveringssektorn är ytterst konjunkturkänslig, och därför kan det utifrån stabiliseringssynpunkt vara motiverat att stödja den. Detta avdrag skulle faktiskt kunna aspirera på att bli en skattereduktion som är kopplad till den övergripande konjunkturcykeln. Den skulle då utgöra en ny automatisk stabiliseringsmetod som skulle ligga i linje med resonemanget i Blanchard m.fl. (2010).

Under perioden 1 juli 2009–30 juni 2010 betalade Skatteverket ut skattereduktioner för hushållsarbeten (RUT) till ett belopp av 904 mkr. Under samma period begärde 238 583 köpare av dessa tjänster skattereduktioner. Tjänsterna producerades av 11 398 företag.⁴⁴ Som framgår av tabell 5.1 uppgick det totala värdet av skattereduktioner till 442 mkr under beskattningsåret 2008.⁴⁵ Populariteten hos skatteavdraget för hushållsnära tjänster har således utan tvivel ökat sedan det infördes den 1 juli 2007. Såvitt vi vet finns det ingen utvärdering av detta politiska experiment av tillfredsställande kvalitet att tillgå.⁴⁶ Förutom sysselsättningseffekterna bland tjänsteleverantörerna skulle det också vara värdefullt att känna till effekten på arbetskraftsutbudet bland de individer som köper dessa tjänster (som potentiellt sett får mer tid att förvärvs-arbeta). Eftersom ”sysselsättning” inom den informella sektorn är

⁴⁴ Dessa uppgifter har hämtats från Skatteverkets webbplats

(<http://www.skatteverket.se/omskatteverket/press/pressmeddelanden/riks/2010/2010/narmare67000foretagsharutfortroochhushallsarbeten.5.1a098b721295c544e1f80002738.html>).

⁴⁵ Från och med den 1 juli 2009 får företaget skattereduktionen direkt av Skatteverket, enligt den så kallade fakturamodellen. Kundens faktura är alltså redan anpassad för skattereduktionen. Före detta datum var kunden tvungen att ansöka om reduktionen när denne fyllde i sin inkomstdeklaration för det aktuella året.

⁴⁶ Vi känner inte till någon empirisk studie av skattepolitikens effektivitet som ska stimulera efterfrågan på dessa tjänster i Sverige. Flipo, Fougère och Olier (2007) studerar effekterna av skatteförmåner för hushållsnära tjänster med hjälp av franska uppgifter. Deras resultat stöder uppfattningen att efterfrågan på hushållsnära tjänster är tämligen elastisk: en 10-procentig ökning av skattereduktioner skulle innebära att 13,5 procent fler hushåll skulle börja utnyttja tjänsterna.

omöjlig att observera i offentliga register är det mycket svårt att bedöma reformens egentliga effekter på sysselsättning och skatteundandragande.

Vi kan dock se de har som har använt skattereduktionen för hushållsnära tjänster under 2008. Bara 1 procent av den totala befolkningen erhöll en skattereduktion för hushållsnära tjänster. Det är intressant att notera att det var fler individer som fyllt 65 år som ansökte om skattereduktioner än individer i arbetsför ålder (20–64 år). I den förstnämnda åldersgruppen erhöll 1,7 procent skattereduktionen, medan motsvarande siffra för den senare gruppen var 1,1 procent. Detta visar att skattereduktionen i viss utsträckning utnyttjas av grupper som sannolikt inte deltar på arbetsmarknaden.

Det mest påfallande mönstret i tabell 5.1 är att både den andel av individerna som utnyttjar skattereduktionen och skattereduktionens medelvärde (betingat på att individen erhåller en skattereduktion) ökar i takt med individens inkomst, åtminstone från och med en inkomstnivå på 200 000 kr. Bland individer med en skattepliktig förvärvsinkomst som överstiger 1 mkr är andelen 15 procent, och skattereduktionens medelvärde ligger på 10 600 kr. Omvänt utnyttjas denna möjlighet av en mycket liten andel i låginkomstgrupperna. Vid första anblicken verkar det därför som om höginkomsttagare har gynnats i högre grad av reformen. Om så är fallet skulle den politiske beslutsfattaren stå inför en kompromiss mellan fördelnings- och effektivitetshänsyn (till exempel ökad formell anställning bland arbetstagare med lägre utbildning). Men för att bedöma reformens fördelningseffekter ordentligt är det också relevant att känna till individers inköp av hushållsnära tjänster före och efter reformen, både i den formella och i den informella sektorn.

Skatteverket meddelar att värdet av de skattereduktioner som utbetalades under perioden 1 juli 2009–30 juni 2010 var 10 339 mkr. Detta belopp är väsentligt högre än motsvarande belopp för RUT (904 mkr). 55 367 företag har tillhandahållit tjänster som berättigar till ROT-avdrag, och 647 935 kunder har erhållit skattereduktionen under samma period. Därmed är det så kallade ROT-avdraget mycket viktigt kvantitativt sett.

5.4 Reduktioner av löneskatt för yngre och äldre arbetstagare

Om de nominella lönerna är trögrörliga nedåt kan reduktioner av löneskatter lättare leda till reduktioner av arbetskostnaderna för arbetstagare. Dessa skattereduktioner motiveras också av idén om öronmärkning (*tagging*): allt annat lika borde den grupp som har ett mer elastiskt arbetskraftsutbud få lägre skattesatser. Yngre och äldre arbetstagare, som för närvarande gynnas i den svenska lönebeskattningen, är helt klart rimliga grupper för vilka detta påstående kan stämma.

Tabell 5.2 Skattereduktion för hushållstjänster under 2008

	Antal individer	Antal individer som begär skatte-reduktion	% av befolkningen som begär skatte-reduktion	Medelvärde på skatte-reduktion (> 0) (i 1 000 kr)	Totalt värde på skatte-reduktioner, (i 1 000 000 kr)
Alla individer	9 455 023	92 470	0,978	4,8	442,4
Män	4 712 592	39 518	0,839	5,2	206,7
Kvinnor	4 742 431	52 952	1,117	4,5	235,7
Ålder 20–64 år	5 526 793	63 309	1,145	5,5	345,4
Ålder 65–	1 728 954	29 156	1,686	3,3	97
Inkomstgrupper					
0	2 528 131	376	0,015	7,5	2,8
1–39 000	425 881	379	0,089	3,9	1,5
40 000–79 000	745 425	3 817	0,512	2,9	11,1
80 000–119 000	672 175	4 929	0,733	2,8	13,9
120 000–159 000	749 037	6 124	0,818	2,9	17,6
160 000–199 000	760 038	6 717	0,884	3,1	20,7
200 000–239 000	789 171	6 627	0,840	3,3	22,1
240 000–279 000	729 441	6 322	0,867	3,4	21,5
280 000–319 000	594 041	6 504	1,095	3,7	24
320 000–359 000	455 310	6 735	1,479	4,1	27,9
360 000–399 000	276 895	5 629	2,033	4,3	24,1
400 000–499 000	359 684	11 318	3,147	5	56,5
500 000–599 000	160 783	7 910	4,920	5,7	45
600 000–799 000	124 777	8 798	7,051	6,5	57,2
800 000–999 000	42 140	4 113	9,760	7,6	31,4
1 000 000–	42 094	6 172	0,146624	10,6	65,2

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

Not: Inkomstgrupper definieras baserat på beskattningsbar förvärvsinkomst.

De empiriska resultaten av både regionala reduktioner av lönebeskattning och den nya evidensen från det finska experimentet med bidrag till låginkomsttagare är dock en besvikelse. Från de anställdas synpunkt är reduktioner av löneskatt också mindre iögonenfallande. På marknader som inte är konkurrensutsatta kan de dessutom leda till högre vinster för de mottagande företagen (även om detta egentligen inte har bevisats).

I princip kan resultaten av de riktade sänkningarna av löneskatter i Sverige analyseras med konventionella difference-in-differences-metoder. Denna typ av evidens behövs för att kunna dra slutsatser om hur effektiva dessa skattereduktioner är. Som vi har diskuterat ovan har individer som har fyllt 65 år sedan 2007 fått omfattande skattelättnader, både inom ramen för personbeskattning och för arbetsgivaravgifterna. I appendix D beskriver vi de ändrade bestämmelserna mer detaljerat. Dessutom gör vi en enkel regressionsanalys av aggregerade data från Arbetskraftsundersökningen, där vi kan jämföra sysselsättningsgrader i åldersgruppen 65–74 år med sysselsättningsgrader för individer i åldern 55–64 år. Resultaten visar att sysselsättningen ökade med 19 procent mer bland individer i åldern 65–74 år från januari 2007 jämfört med den yngre gruppen, något som mycket väl skulle kunna vara ett tecken på positiva sysselsättningseffekter som uppstått tack vare en lägre beskattning av arbetsinkomster för denna grupp. Vi skulle dock vilja betona att ytterligare forskning, helst med mikrodatabaser, behövs innan man kan dra några säkra slutsatser.

5.5 Beskattning av varor

Vi har inte haft möjlighet att diskutera detta område särskilt ingående. I princip spelar det inte så stor roll om det är inkomst eller konsumtion som beskattas. Båda beskattningsformerna slår in en kil mellan arbetsgivarens arbetskostnader för individen och det som individen kan köpa för den lön som arbetsgivaren betalar. I kapitlet om varuskatt i *Mirrlees Review* (Crawford m.fl. 2010) drar man därför slutsatsen att de sysselsättningsökningar som uppstår då man övergår från inkomstbeskattning till konsumtionsbeskattning förmodligen är små.⁴⁷ Beräkningarna i Sørensen (2010) visar att

⁴⁷ En undersökning av Myles (2009) antyder å andra sidan att ett större beroende av konsumtionsbeskattning än av inkomstbeskattning skulle kunna öka den ekonomiska tillväxten. Detta resonemang baseras på regressioner där olika länders BNP-tillväxter jämförs. I dessa

marginella dödviktsförluster från konsumtionsbeskattning är mindre än från inkomstbeskattning, främst eftersom konsumtions-skatteer också betalas av den inaktiva delen av befolkningen (pensionärer, de arbetslösa). Men om en ökad skattebörda i dessa grupper anses oacceptabel så kan detta rättas till med hjälp av transfere-ringssystemet. Sverige är redan starkt beroende av en konsum-tionsbeskattning, och en generell övergång till en mer konsum-tionsbaserad beskattning verkar inte krävas i någon större utsträckning.

Miljöskatterna i Sverige är redan höga, och den faktiska skatte-bördan av energiförbrukning skulle också kunna öka om utsläpps-tillstånden blir dyrare i framtiden som en följd av hårdare kontroll av koldioxidutsläpp genom försäljning av utsläppsrätter. Möjlig-heten till en "grön skattereform" är förmodligen mindre i Sverige än i länder där miljöbeskattningen är lägre. En fullständig analys av denna fråga ligger dock utanför denna studies räckvidd. Det viktigaste budskapet när det gäller miljöskatter i Sørensen (2010) är att de ska motiveras av miljöproblem, inte av syftet att lätta den all-männa skattebördan.

En särskild fråga när det gäller varubeskattning är om det är meningsfullt att tillämpa lägre momssatser inom vissa arbetsinten-siva tjänstesektorer. Finland har gjort försök genom att sänka momssatserna för frisörer, men detta har inte resulterat i någon konsekvent nedgång i konsumentpriset på dessa tjänster (Kosonen (2010)). Momsen på restaurangmat sänktes också i Finland med början i juli 2010. En preliminär analys av Harju och Kosonen (2010), som bygger på en difference-in-differences-metod visar att bara en tredjedel av momssänkningen överfördes till priserna, där restaurangpriserna i Finland jämförs med restaurangpriser i Estland och hotellpriser i Finland, visar att bara en tredjedel av momssänk-ningen överfördes till priserna. Eftersom prisförändringen blev mindre än vad den skulle ha kunnat bli måste förändringarna av efterfrågan också vara blygsamma i jämförelse med de fall där skattesänkningar fullständigt skulle ha överförts till priserna. Lik-som i fallet med sänkta löneskatter finns det inga starka belägg som talar för särskilda skattereduktioner av mervärdesbeskattning av tjänster.

studier är det dock svårt att bestämma orsakssammanhang: det kan vara så att när BNP-till-växten och utsikterna för statsfinanserna ser dystra ut höjer man oftare inkomstskatten än varuskatten.

5.6 Finansiering av skattereduktioner

Att genomföra vissa av de ovannämnda idéerna kan leda till lägre skatteintäkter. Även om en del av skatteintäkterna skulle återbetalas genom de så kallade dynamiska effekterna på grund av en ökad ekonomisk aktivitet, finansierar skattesänkningar vanligen inte sig själva fullt ut. Då måste antingen de offentliga utgifterna sänkas eller andra skatter höjas.

Tänkbara skatter som skulle kunna höjas är momsen på de varor som i dag beskattas till en lägre skattesats än 25 procent och fastighetsskatten. En lägre skattesats på livsmedel är en ineffektiv omfördelningsmetod (Crawford m.fl. 2008). Som Sørensen (2010) också påminner om skulle momsen på livsmedel kunna höjas till standardnivån, och låginkomsthushåll skulle kunna kompenseras för förlusterna genom höjda transfereringar eller sänka skatter på låga inkomster. På så sätt skulle staten fortfarande få extra skatteintäkter.

En av de bästa beskattningsformerna för en öppen ekonomi är beskattning av fastigheter. Sveriges nuvarande fastighetskatt är låg. Dessutom finns det ett tak för fastighetsskattens högsta värde. Taket resulterar i en regressiv fastighetsskatt som enkelt skulle kunna tas bort, och fastighetsskattesatsen skulle också kunna omprövas.

Slutligen, ett beskattningsinstrument som är populärt bland många ekonomer är arvsskatt, något som inte förekommer i Sverige i nuläget. Om de högsta skattesatserna på förvärvsinkomst sänks skulle ett återinförande av en arvsskatt som kompenserar för effekterna på inkomstfördelning vara en möjlig åtgärd. Tillämpat på breda skattebaser med måttliga skattesatser (som överskrider en tröskel som lämnar normala arv obeskattade), skulle åtgärden också kunna leda till att skatteintäkterna ökar på ett fördelningsmässigt rimligt sätt, även om det inte rör sig om några stora belopp.⁴⁸

⁴⁸ År 2008 erhöll Finland 650 miljoner euro från sin gåvo- och arvsskatt med en högsta marginalskattesats på 16 procent för nära släktingar. En liknande skatt i Sverige skulle kunna inbringa, låt säga, 10 miljarder kr. Det är upp till läsaren att bedöma om detta är ett litet eller stort belopp.

6 Sammanfattning

I denna rapport har vi diskuterat några av de största utmaningarna i arbetet med att utforma ett väl fungerande skattesystem ur ett sysselsättningsperspektiv. Generellt sett anser vi att det svenska skattesystemet fungerar relativt bra med tanke på den totalt sett höga skattenivå som krävs för att finansiera den stora offentliga sektorn. Det finns absolut inte något behov av en genomgripande skattereform i samma anda som 1991 års svenska reform. Det finns emellertid fortfarande utrymme för förbättringar. Detta stämmer i synnerhet när det gäller utformningen av skattereduktionen för förvärvsinkomster, som har stått i fokus i denna rapport. Vi menar att detta är den i särklass viktigaste frågan i dagens svenska skattepolitiska debatt, och vår slutsats är att det är eftersträvänsvärt att ha en skattereduktion för förvärvsinkomst. Men den skulle förmodligen behöva utformas på ett mer effektivt sätt om syftet med den ska vara att höja sysselsättningsnivån. Vi föreslår att ytterligare utredningar ska genomföras med följande inriktningar. För det första, bör ökade skattereduktioner för förvärvsinkomst riktas mot på vissa demografiska grupper? För det andra, bör skattereduktionen för förvärvsinkomst fasas ut? I denna rapport har vi resonerat i en riktning som antyder att svaret på båda dessa frågor kan vara ja.

Vi har också resonerat kring den högsta marginalskattesatsen. Våra beräkningar tyder på att den högsta marginalskattesatsen förmodligen skulle kunna sänkas. Dessutom har vi granskat evidensen i fråga om vilka effekterna är av riktade sänkningar av arbetsgivaravgifter, där de empiriska resultaten hittills har varit en stor besvikelse ur ett sysselsättningsperspektiv. De lägre aktuella svenska arbetsgivaravgifterna som tas ut av arbetsstyrkans yngre och äldre grupper skulle givetvis kunna utvärderas. I denna rapport har vi kartlagt sysselsättningsgraden för olika arbetstagargrupper i den mest aktiva åldern samt äldre arbetstagare baserat på aggregerade data, och dessutom genomfört regressionsanalyser med hjälp av en

enkel difference-in-difference-metod. Resultaten av denna övning motsäger inte idén att skattesänkningar som riktas mot äldre har varit effektiva. Det krävs emellertid ytterligare forskning på detta område. Slutligen är skattesänkningar för hushållsnära tjänster sannolikt en fråga av mindre vikt, men de kan eventuellt leda till en ökning av reguljära anställningar.

Referenser

- Aaberge, R., Flood, L. R., (2008), Evaluation of an In-Work Tax Credit Reform in Sweden: Effects on Labor Supply and Welfare Participation of Single Mothers, *IZA DP* nr 3736.
- Agell, J., Englund, P., och Södersten J. (1998), *Incentives and redistribution in the welfare state: The Swedish tax reform*, New York: St. Martin's Press, London: Macmillan Press.
- Akerlof, G. (1978), The Economics of 'Tagging' as Applied to the Optimal Income Tax and Other Things, *American Economic Review* (mars 1978).
- Andersen, T. och Svarer, M. (2007), Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark, i *CESifo Economic Studies*, 53/3, s. 3
- Aronsson, T. och Walker, J. (2010), Labor Supply, Tax Base and Public Policy in Sweden. I *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, red. Freeman, R., Swedenborg, B. och Topel, R., The University of Chicago Press.
- Atkinson, A.B. (2004), Income Tax and Top Incomes over the Twentieth Century. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 168:123–141.
- Atkinson, A.B. och Stiglitz, J. (1976), The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, *Journal of Public Economics* 6, s. 55–75.
- Banks, J. och Diamond, P. (2010), *The Base for Direct Taxation i Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: University Press.
- Bennmarker, H., Mellander, E. och Öckert, B. (2009), Do Regional Payroll Tax Reductions Boost Employment?, *Labour Economics* 16, s. 480–489.

- Blanchard, O., Dell'Ariccia, G., och Mauro, P. (2009), Rethinking Macroeconomic Policy. *IMF Staff Position Note* SPN/10/03.
- Blomquist, N.S. (1983), The Effect of Income Taxation on the Labor Supply of Married Men in Sweden, *Journal of Public Economics* 22/2, s. 169–197.
- Blomquist, S., Christiansen, V. och Micheletto, L. (2010), Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates, *American Economic Journal: Economic Policy* 2, s. 1–27.
- Blomquist, S. och Newey, W. (2002), Non-Parametric Estimation with Non-linear Budget Sets, *Econometrica* 70/6, s. 2455–80.
- Blomquist, S., Eklöf, M. och Newey, W. (2001), Tax Reform Evaluation Using Non-Parametric Methods: Sweden 1980–1991, *Journal of Public Economics* 79/3, s. 543–68.
- Blomquist, N. S. och Hansson-Brusewitz, U. (1990), The Effect of Taxes on Male and Female Labor Supply in Sweden, *The Journal of Human Resources* 25/3, s. 317–57.
- Blomquist, S. och Selin, H. (2010), Hourly Wage Rate and Taxable Labor Income Responsiveness to Changes in Marginal Tax Rates, *Journal of Public Economics*, ännu ej publicerad.
- Blumkin, T., Ruffle, B. och Ganum, Y. (2009), *Are Income and Consumption Taxes ever Really Equivalent? Evidence from a Real-Effort Experiment with Real Goods*. Rapport framlagd vid CESifo Venice Summer Institute.
- Brewer, M., Saez, E. och Shephard, A. (2010), *Means Testing and Tax Rates on Earnings i Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: University Press.
- Boadway, R. och Keen, M. (1993), Public Goods, Self-selection and Optimal Income Taxation, *International Economic Review*, vol. 34/3 (augusti), s. 463–478.
- Boadway, R. och Gahvari, F. (2006), Optimal Taxation with Consumption Time as a Leisure or Labor Substitute, *Journal of Public Economics* 90, s. 1851–78.
- Chetty, R. (2009), Bounds on Elasticities with Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labour Supply. *NBER Working Paper* nr 15616.

- Chetty, R. och Saez, E. (2009), Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients. *NBER Working Paper 14836*.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Olsen, T. och Pistaferri, L. (2010), Adjustment Costs, Firm Responses, and Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records. *NBER Working Paper nr 15617*.
- Christiansen, V. (1984), Which Commodity Taxes Should Supplement the Income Tax? *Journal of Public Economics* 24, s. 195–220.
- Crawford, I., Keen, M. och Smith, S. (2008), *Value-added tax and excises, i Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford: University Press.
- De Mooij, R. (2008), Reinventing the Dutch Tax-Benefit System, *International Tax and Public Finance* 15, s. 87–104.
- Drèze, J.H. och Malinvaud, E. (1994), Growth and Employment: The Scope for a European Initiative, *European Economy*, nr 1, s. 77–106.
- Edwards, S., Keen, M. och Tuomala, M. (1994), Income Tax, Commodity Tax and Public Good Provision. A Brief Guide. *Finanzarchiv* 51, s. 472–487.
- Eklind, B., Hultin, M., Kashefi, B., Lindholm, L.-E., Löfbom, E. och Nyman, K. (2004), Vem tjänar på att arbeta?, bilaga 14 till *Långtidsutredningen 2003/04*, SOU 2004:2.
- Egger, P. och Radulescu, D. (2008), The Influence of Labor Taxes on the Migration of Skilled Workers, *Cesifo Working Paper* 2462.
- Eissa, N. och Hoynes, H.W. (2005), Behavioural Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply, *NBER working paper* 11729.
- Eissa, N. och Liebman, J.B. (1996), Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, *Quarterly Journal of Economics* 111/2, s. 605–37.
- Ericson, P. och Flood, L.R. (2009), A Microsimulation Approach to an optimal Swedish Income Tax, *IZA DP nr 4379*.
- Ericson, P., Flood, L.R. och Wahlberg, R. (2009), SWEtaxben: A Swedish Tax/Benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform, *IZA DP nr 4106*.

- Feldstein, M. (1995), The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy* 103, s. 551–72.
- Feldstein, M. (1999), Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax, *Review of Economics and Statistics* 81/4, s. 674–80.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, www.finanspolitiskaradet.se, Stockholm.
- Fleurbaey, M. och Maniquet, F. (2006), Fair Income Tax, *Review of Economic Studies* 73, s. 55–83.
- Fleurbaey, M. och Maniquet, F. (2007), Help the Low-Skilled or Let the Hardworking Thrive? A Study of Fairness in Optimal Income Taxation, *Journal of Public Economic Theory* 9, s. 467–500.
- Flibo, A., Fougère, D. och Olier, L. (2007), Is the Household Demand for In-Home Services Sensitive to Tax Reductions?, The French Case, *Journal of Public Economics* 91, s. 365–385.
- Flood, L.R., (2010), En skattepolitik för både innan- och utanförskapet. *Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer*, SNS rapport.
- Flood, L.R., Hansen, J. och Wahlberg, R. (2004), Household Labor Supply and Welfare Participation in Sweden, *The Journal of Human Resources* 39/4, s. 1008–32.
- Flood, L.R., Pylkkänen, E., och Wahlberg, R., (2007), From Welfare to Work: Evaluating a Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden, *Labour* 21/3, s. 443–471.
- Forslund, A. (2009), Labour Supply Incentives, Income Support Systems and Taxes in Sweden, IFAU working paper 2009:30.
- Gelber, A.M. (2010), Taxation and the Earnings of Husbands and Wives, arbetsdokument.
- Gordon, R. och Kopczuk, W. (2008), The Choice of Personal Income Tax Base, stencil, University of Columbia.
- Gruber, J. och Saez, E. (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84, s. 1–32.
- Hansson, Å. (2007), Taxpayers Responsiveness to Tax Rate Changes and Implications for the Cost of Taxation, *International Tax and Public Finance* 14/5, s. 563–82.

- Harju, J. och Kosonen, T. (2010), [Price impacts of lowered VAT of restaurant food] (på finska). Government Institute for Economic Research, stencil.
- Holmlund, B. och Kolm, A.-S. (1995), Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment: Theory and Swedish Evidence, *Swedish Economic Policy Review* 2 (1995), s. 423–460.
- Holmlund, B. och Söderström, M. (2007), *Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach*, arbetsdokument 2007:25. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. och Uusitalo, R. (2009), The Employment Effects of Low-Wage Subsidies, i Huttunen, K. och Uusitalo, R., Labour Institute for Economic Research, Working Paper nr 254.
- Immervoll, H. och Pearson, M. (2009), A Good Time to Make Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* nr 81, OECD Publishing.
- Immervoll, H., Jacobsen Kleven, H., Thustrup Kreiner, C. och Saez, E. (2007), Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis, *Economic Journal* 117, s. 1–44.
- Immonen, R., Kanbur, R., Keen, M. och Tuomala, M. (1998), Tagging and Taxing: the Optimal Use of Categorical and Income Information, *Economica*, vol. 65, s. 179–92.
- Kanbur, R., Keen, M. och Tuomala, M. (1994), Optimal Non-linear Taxation for Alleviation of Income Poverty, *European Economic Review*, vol. 38, s. 1613–1632.
- Kaplow, L. (2006), On the Undesirability of Commodity Taxation Even When Income Taxation Is Not Optimal, *Journal of Public Economics* 90, s. 12–35.
- Kleven, H., Kreiner, C. och Saez, E. (2009a), The Optimal Income Taxation of Couples, *Econometrica*, 77, s. 537–560.
- Kleven, H., Landais, C. och Saez E. (2009b), *Taxation and International Mobility of Superstars: Evidence from the European Football Market*, University of California, Berkeley, stencil.
- Kleven, H., Richter, W. och Sørensen, P.B. (2000), Optimal Taxation with Household Production, *Oxford Economic Papers* 52, s. 584–594.

- Klevmarken, N.A. (2000), Did the Tax Cuts Increase Hours of Work? A Statistical Analysis of a Natural Experiment, *Kyklos* 53, s. 337–362.
- Knabe, A. och Schöb, R. (2008), Minimum Wages and their Alternatives: A Critical Assessment, *CESifo Working Paper* nr 2494.
- Knabe, A., Schöb, R. och Weimann, J. (2006), Marginal Employment Subsidization: A New Concept and a Reappraisal, *Kyklos* 59, s. 557–577.
- Korkeamäki, O. och Uusitalo, R. (2009), Employment and Wage Effects of a Payroll-Tax Cut: Evidence from a Regional Experiment, *International Tax and Public Finance* 16, s. 753–772.
- Koskela, E. och Vilmunen, J. (1996), Tax Progression is Good for Employment in Popular Models of Trade Union Behaviour, *Labour Economics* 3, s. 65–80.
- Kosonen, T. (2010), *What was Actually Cut in Barbers' VAT cut?*, stencil, Helsingfors universitet.
- Kramarz, F. och Philippon, T. (2001), The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, *Journal of Public Economics* 82, s. 115–146.
- Liang, C.-Y. (2009), *Nonparametric Structural Estimation of Labor Supply in the Presence of Censoring*, Uppsala Center for Fiscal Studies working paper 2009:6.
- Ljunge, M. och Ragan, K. (2006), *Labor Supply and the Tax Reform of the Century?*, University of Chicago, otryckt.
- Mirrlees, J. (1971), An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation, *Review of Economic Studies* 38, s. 175–208.
- Mirrlees, J.A. (1974), *Notes on Welfare Economics, Information and Uncertainty*, i Balch, McFadden och Wu (red.), *Essays on Economic Behaviour under Uncertainty*, Amsterdam: North Holland.
- Mirrlees, J.A. (2006), *Welfare, Incentives and Taxation*. Oxford: University Press.
- Myles, G.D. (2009a), Economic Growth and the Role of Taxation – Aggregate Data, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 714, OECD
- Naito, H. (1999), Re-examination of Uniform Commodity Taxes under a Non-linear Income Tax System and its Implication for

- Production Efficiency. *Journal of Public Economics* 71, s. 165–188.
- Nickell, S. (2006), Work and Taxes, i Agell, J. och Sørensen, P.B. (red.), *Tax Policy and Labor Market Performance*. MIT Press.
- OECD (2009), *Taxing Wages 2008–2009. Special Feature: non-tax compulsory payments as an additional burden on labour income*.
- Olovsson, C. (2009), Why do Europeans Work so Little?, *International Economic Review* 50, s. 39–61.
- Phelps, E. (1994), Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84, s. 54–58.
- Phelps, E. (1997), *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pirttilä, J. och Tuomala, M. (2007), Labour Income Uncertainty, Taxation and Public Good Provision, *Economic Journal* 117, s. 567–582.
- Pirttilä, J. och Selin, H. (2010), Income Shifting within a Dual Income Tax: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993, *Scandinavian Journal of Economics*, ännu ej publicerad.
- Pirttilä, J. och Suoniemi, I. (2010), Public Provision, Commodity Demand, and Hours of Work: An Empirical Analysis, *CESifo Working Paper* nr 3000.
- Prescott, Edward C. (2004), Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, vol. 28, s. 2–13.
- Prop 2008/09:1, 'Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.'
- Roine, J. och Waldenström, D. (2008), The Evolution of Top Incomes in an Egalitarian Society: 1903–2004. *Journal of Public Economics* 92, s. 366–387.
- Rogerson, R. och Wallenius, J. (2009), Micro and Macro Elasticities in a Life Cycle Model with Taxes, *Journal of Economic Theory* 144, s. 2277–2292.
- Sacklén, H. (2009), *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009*, Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet.

- Saez, E. (2001), Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates, *Review of Economic Studies* 68, s. 205–229.
- Saez, E. (2002), Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses, *Quarterly Journal of Economics* 117, s. 1039–1073.
- Saez, E., Slemrod, J.B. och Giertz, S.H. (2009), The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, *NBER working paper 15012*.
- Salanié, B. (2003), *The Economics of Taxation*. MIT Press.
- Selén, J. (2005), *Taxable Income Responses to Tax Changes: Panel Analyses of Swedish Reforms*, otryckt, Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning.
- Selin, H. (2009), *The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives. An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971*, Uppsala Center for Fiscal Studies, arbetsdokument 2009:3.
- Simula, L. och Trannoy, A. (2010), Optimal Income Tax under the Threat of Migration by Top Income Earners, *Journal of Public Economics* 94, s. 163–173.
- Slemrod, J. (1998), Methodological Issues in Measuring and Interpreting Taxable Income Elasticities, *National Tax Journal* 51, s. 773–88.
- Sørensen, P.B. (1997), Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem? *Economic Policy*, oktober 1997, s. 223–264.
- Sørensen, P.B. (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, rapport till Expertgruppen i Studier i Offentlig ekonomi 2010:4. Finansdepartementet.
- Riksrevisionen, *Jobbskatteavdraget*, RiR 2009:20.
- Skatteverket (2010), *Taxes in Sweden 2009*, SKV 104, utgåva 10.
- Tuomala, M. (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*. Oxford: University Press.
- Uusitalo, R. (2005), [*Did the Tax Deduction on Household Services Really Increase Employment?*] (på finska), Työpoliittinen aikakauskirja 2/2005.

Appendix A: Mikrosimuleringar

6.1 Data för mikrosimuleringar

För att erhålla tröskeleffekter och marginaleffekter för olika grupper har vi använt mikrosimuleringsmodellen Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT). FASIT har utvecklats av Statistiska centralbyrån i samarbete med finansdepartementet. I princip gör FASIT det möjligt att beräkna effekter av förändringar i hela skatte- och transfereringssystemet. I simuleringarna har vi använt uppgifter från Hushållens ekonomi (HEK). Individer i åldrarna 20–64 år har ingått i undersökningen. Simuleringarna för 2007 och 2008 har genomförts med faktiska uppgifter för dessa år, medan inkomstprognoser har använts för att få fram simuleringsresultaten för 2009 och 2010. De flesta förändringarna av tröskeleffekter och marginaleffekter mellan åren återspeglar förändrade regler i skatte- och transfereringssystemet. I begränsad omfattning kan de emellertid också återspegla demografiska förändringar. I huvudsak har vi följt de förfaranden som beskrivs i Eklind m.fl. (2004).

Förvärvsinkomstens storlek har erhållits på följande sätt. För de personer som förvärvsarbetar används faktiskt förvärvsinkomst. För de personer som inte förvärvsarbetar ersätts förvärvsinkomsten av den förvärvsinkomst som individen rimligen skulle ha uppburit om denne hade valt att arbeta. I simuleringarna antas att de personer som för närvarande inte förvärvsarbetar skulle tjäna en inkomst i enlighet med hans/hennes sjukpenninggrundande inkomst (SGI) om han/hon skulle ha förvärvsarbetat. SGI används av de svenska myndigheterna för att till exempel beräkna individens rätt till sjukpenning. Den sjukpenninggrundande inkomsten baseras på faktisk löneinkomst. Om individen är arbetslös och aktivt söker ett nytt arbete behåller han/hon sin tidigare SGI. Om individens arbetsförmåga är nedsatt behåller han/hon också sin SGI under sjuk-

skrivningen. I vissa avseenden (bland annat för studenter) är reglerna om SGI komplexa. Endast de med en förvärvsinkomst som överstiger ett (1) prisbasbelopp ingår i simuleringarna.

6.2 Hur påverkas tröskeffekter och margineffekter av indirekta skatter?

Man ska komma ihåg att de margineffekter som redovisas i tabell 2.6 inte inbegriper mervärdesskatt (moms) och löneskatter. Ett mått på margineffekten, som inbegriper indirekta skatter, kan skrivas

$$1 - \{(1 - t + (1 - m) \times s^b) / [(1 + s^b + s^T)(1 + \tau)]\}$$

där t är den margineffekt som redovisas i tabell 2.6, s^b avser förmånskomponenten i 'löneskattesatsen' och s^T avser skattekomponenten i 'löneskattesatsen'. τ är konsumtionsskattesatsen, och m är marginalskatten på sociala förmåner. Denna formel för margineffekt kommer från en statisk modell där individen antas konsumera hela sin inkomst. Anta att individens konsumtion är C , individens skattepliktiga inkomst är W och att $W^g = (1 + s^b + s^T)W$ är arbetsgivarens lönekostnad. Då kan en (lineariserad) budgetrestriktion för individen formuleras enligt följande

$$(1 + \tau)C = \frac{W^g}{1 + s^b + s^T} - t \frac{W^g}{1 + s^b + s^T} + s^b \frac{W^g}{1 + s^b + s^T} - m \times s^b \frac{W^g}{1 + s^b + s^T}$$

Av detta följer att

$$C = \frac{(1 - t) + (1 - m)s^b}{(1 + \tau)(1 + s^b + s^T)} W^g = (1 - METR_{inklusive_indirekta_skatter}) W^g$$

Den effektiva mervärdesskattesatsen är för närvarande cirka 0,21, medan den totala löneskattesatsen är 0,32 för 2010. Under taket för det sociala skyddsnätet (7,5 prisbasbelopp/inkomstbasbelopp) genererar löneskattesatsen sociala förmåner. Såsom redovisas i avsnitt 2.3 har skattekomponenten i de sociala avgifterna ofta uppskattats till omkring 60 procent. Följaktligen får en individ med en marginalskatt på 29 procent då löneskatter *inte* räknas in (det vill säga en person i den sjätte decilen i tabell 2.6) under dessa förutsättningar en margineffekt (som inbegriper indirekta skatter) på

$$1 - \{(1 - 0.29 + (1 - 0.29) \times 0.4 \times 0.32) / [(1 + 0.32)(1 + 0.21)]\} = 0.50.^{49}$$

En person med en marginalsatt på 0,54 enligt tabell 2.6, och som har en inkomst som överstiger det sociala skyddsnätets tak, får en marginaleffekt (som inbegriper indirekta skatter) på

$$1 - \{(1 - 0.54) / [(1 + 0.32)(1 + 0.21)]\} = 0.71.$$

Hur påverkas de tröskeleffekter som redovisas i tabell 2.5 av indirekta skatter? Låt oss fastställa definitionen av tröskeleffekten i något mer formella termer. Vi låter $T(W, Y)$ vara skillnaden mellan hushållstransfereringar som mottas och skatter som tas ut av en individ som förvärvsarbetar, där individen tjänar W kronor. Y är övriga hushållsinkomster före skatt. Vi låter $T(0, Y)$ vara skillnaden mellan mottagna transfereringar och erlagda skatter då individen inte förvärvsarbetar. Då kan tröskeleffekten definieras som:

$$PTR = 1 - \left\{ \frac{\overbrace{W + Y - T(W, Y)}^{\text{hushållets inkomst när individen arbetar}}}{W} - \frac{\overbrace{Y - T(0, Y)}^{\text{hushållets inkomst när individen inte arbetar}}}{W} \right\} = \frac{T(W, Y) - T(0, Y)}{W}$$

⁴⁹ Vi antar att m samtidigt är 0,29.

Om man räknar in momsen påverkas tröskeffekten på följande sätt. Budgetrestriktionen då individen förvärvsarbetar blir $(1+\tau)C_w = W + Y - T(W, Y)$ och då individen är arbetslös $(1+\tau)C_o = Y - T(0, Y)$

Om vi löser ut den finansiella vinsten av att arbeta i dessa ekvationer får vi $C_w - C_o = \frac{W + Y - T(W, Y) - [Y - T(0, Y)]}{(1+\tau)}$.

Tröskeffekter med skatter på konsumtion blir därför

$$PTR_{inklusive_moms} = 1 - \frac{\overbrace{W + Y - T(W, Y) - [Y - T(0, Y)]}^{\text{finansiell vinst av att arbeta}}}{W(1+\tau)} = \frac{\tau}{1+\tau} + \frac{1}{1+\tau} \frac{T(W, Y) - T(0, Y)}{W}$$

Enligt våra egna beräkningar, som baseras på Hushållens utgifter (HUT), är den effektiva skattesatsen för konsumtion 21 procent (då har vi beaktat det faktum att en del av konsumtionen, som livsmedel, inköps till en lägre momssats). För att få en tröskeffekt som inkluderar momsen skulle man därför behöva använda följande formel:

$$PTR_{inklusive_moms} = \frac{\tau}{1+\tau} + \frac{1}{1+\tau} PTR_{exklusive_moms}$$

där $PTR_{exklusive_moms}$ är den tröskeffekt som redovisas i tabell 2.5. Om $PTR_{inklusive_moms}$ är lika med 1 överensstämmer de två måtten. En $PTR_{exklusive_moms}$ på 0,7 (0,5) generar ett värde för $PTR_{inklusive_moms}$ på 0,75 (0,59). Om löneskatten antas vara konstant och inte inkluderar en förmånskomponent är tröskeffekten opåverkad, om man uttryckligen skulle ta med löneskatten i beräkningen. Löneskatten ingår i uttrycket för bruttoinkomsten

$$W = \frac{W^g}{1+s^T},$$

tröskeffekten. Om man antar att det finns en förmånskomponent måste man också inbegripa denna förmån i funktionen $T(W, Y)$.

Detta har inte gjorts i de simuleringar som har presenterats här. Om man skulle ta med förmånskomponenten i beräkningen skulle förmodligen tröskeffekten minska något. Men eftersom sociala förmåner är skattepliktiga och inkomst i form av arbetslöshets-

ersättning och sjukförsäkring även genererar pensionsförmåner, är det långt ifrån klart om denna effekt är väsentlig.

Appendix B: Förutsägelser utifrån teori

6.3 Beteende när det gäller den intensiva marginalen

För att grafiskt illustrera några av de viktigaste punkterna återger vi en budgetrestriktion med två segment i *figur A1*. Skattepliktig förvärvsinkomst z mäts längs den horisontella axeln, medan konsumtion (disponibel inkomst) mäts längs den vertikala axeln. Detta är ett exempel på en stegvis linjär budgetrestriktion. Budgetrestriktionens lutning på de två segmenten bestäms av $1-t_L$ respektive $1-t_H$. Det finns också en virtuell inkomst, R , som är förknippad med varje segment av budgetrestriktionen. För det första segmentet är den virtuella inkomsten lika med den icke arbetsrelaterade inkomsten $R_L = y$. För det andra segmentet erhåller man den virtuella inkomsten genom $R_H = y + [(1-t_L) - (1-t_H)] * l$, där l är brytpunkten. En vanlig ansats när man skattar arbetsutbud och inkomstskattebasens elasticitet är att linearisera budgetrestriktionen för individen vid individens optimum. Individen anses då agera som om budgetrestriktionen vore linjär. En individ som befinner sig på det första segmentet kommer således att rapportera sin inkomst som en funktion av $1-t_L$ och R_L : $z = z(1-t_L, R_L)$, medan följande funktion $z = z(1-t_H, R_H)$ kommer att bestämma den optimala skattepliktiga inkomsten för en individ som tillhör det övre segmentet.

Vi ska nu studera en skattereform som sänker marginals-katten på det första segmentet, men lämnar marginals-katten på det andra segmentet oförändrad. Detta kan betraktas som en oerhört grov approximation av den svenska reformen med jobbskatteavdrag för perioden 2007–2010. *Figur A.1* illustrerar effekten på skattepliktig inkomst för en individ i det första segmentet. Prisändringen medför både en substitutionseffekt (som åskådliggörs med pilen till höger) och en inkomsteffekt (pilen till vänster). Om indifferens-

kurvorna uppvisar standardegenskaper kommer substitutions-effekten att vara positiv. Under förutsättning att individen minskar sin skattepliktiga inkomst när icke arbetskomsten ökar, kommer inkomsteffekten och substitutionseffekten att gå i motsatta riktningar. Nettoeffekten blir således teoretiskt sett obestämbar för en individ på det första segmentet.

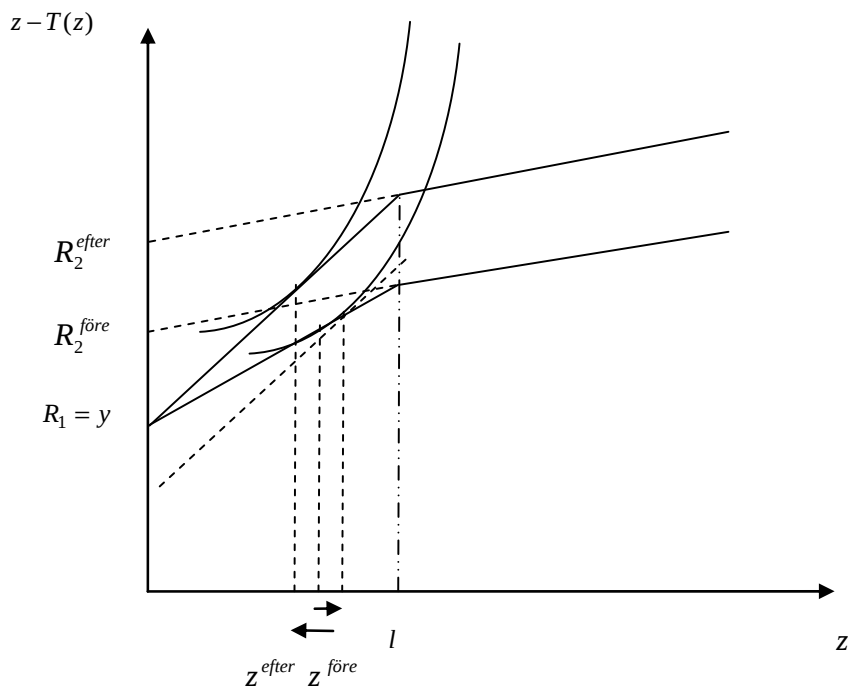
Figur A.2. visar förhållandet för en individ som befinner sig på det andra segmentet. Eftersom marginals-katten är oförändrad kommer denna individ inte att uppleva någon substitutionseffekt. Ökningen av R_H kommer dock att föranleda individen att tillhandahålla en mindre skattepliktig inkomst eftersom skattepliktig inkomst är en "normal onyttighet". Enligt standardförutsättningarna kommer alltså denna individ att minska sin skattepliktiga inkomst som svar på reformen.

I litteraturen om arbetsutbudet är det vanligt att inbegripa inkomst som uppbärs av make/registrerad partner/sambo i måttet för icke arbetsrelaterad inkomst y . Härigenom bidrar jobbskatteavdraget potentiellt sett till en ökning av individens icke arbetsrelaterade inkomst (se *figur A.3*). Oavsett om individen befinner sig på det första eller andra segmentet förstärker denna mekanism inkomsteffekten. Hur stor denna effekt är beror på hur stor make/makans bruttoinkomst är.

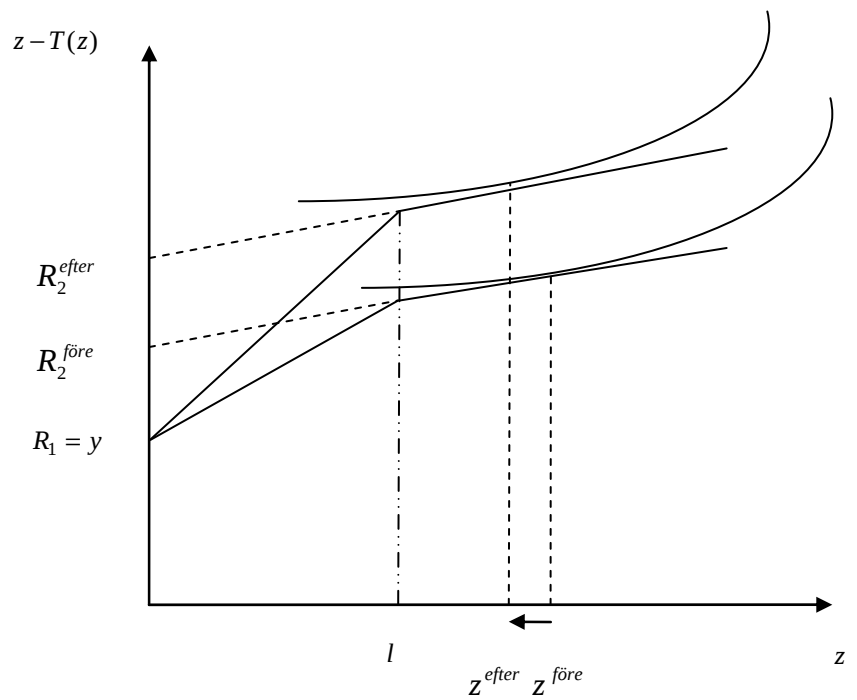
6.4 Beteende när det gäller den extensiva marginalen

När en individ väljer att förvärvsarbeta eller inte jämför individen nyttonivån vid noll arbetstimmar med den nyttonivå som kan uppnås på alla andra segment av budgetrestriktionen. För ensamstående borde jobbskatteavdraget entydigt öka sannolikheten att gå in på arbetsmarknaden, eftersom deras icke arbetsrelaterade inkomst inte påverkas av reformen, medan den disponibla inkomsten för en förvärvsarbetande har ökat på budgetrestriktionens alla segment. För personer som är gifta eller sammanboende är den icke arbetsrelaterade inkomsten vid noll timmars arbete inte konstanthållen (förutsatt att åtminstone en del av makarnas inkomster slås samman). För denna grupp förväntas alltså jobbskatteavdragets effekt på andelen arbetstagare att gå i två motsatta riktningar.

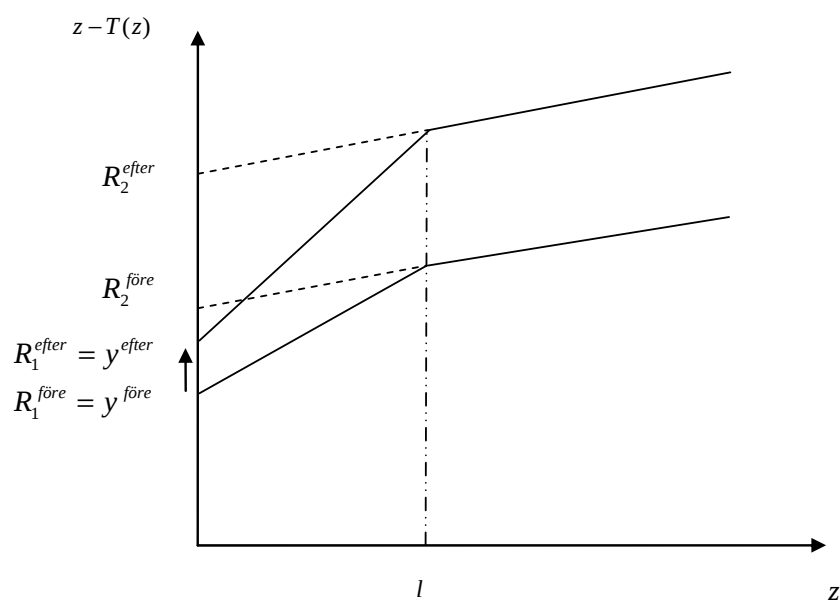
Figur A1 Budgetrestriktion med bruttointkomst längs den horisontella axeln och nettointkomst längs den vertikala axeln



Figur A2 Budgetrestriktion med bruttointkomst längs den horisontella axeln och nettointkomst längs den vertikala axeln



Figur A3 Budgetrestriktion med bruttointkomst längs den horisontella axeln och nettointkomst längs den vertikala axeln



Appendix C: Beräkning av den intäktsmaximerande marginalskattesatsen för höga inkomster

För varje extra hundralapp som en skattebetalare på det högsta trappsteget tjänar måste denne betala 56,56 procent i inkomstskatt. Dessutom betalar hans arbetsgivare i genomsnitt 32 procent i löneskatt. När personen använder pengarna betalar han även moms och andra konsumtionsskatter. Enligt våra egna beräkningar som baseras på Hushållens utgifter (HUT), är den effektiva skattesatsen för konsumtion 21 procent (i beräkningen har vi då tagit med det faktum att en del av konsumtionen, som livsmedel, inköps till en lägre momssats). Om man tar med alla dessa skatter i beräkningen blir summan av erlagda skatter, beräknat som en procentandel av arbetskostnaderna, 72,8 procent. Detta beräknas som $1 - \{(1 - t) / [(1 + s)(1 + \tau)]\}$

där t är den högsta inkomstskattesatsen, s avser löneskattesatsen och τ är skattesatsen för konsumtion. Löneskatter betraktas här som verkliga skatter vid dessa inkomstnivåer. Utökad inkomst förknippas inte längre med högre framtida förmåner.

Den högsta intäktsmaximerande skattesatsen beror både på inkomskattebasens elasticitet (e) och på antalet individer som är höginkomsttagare, vilket i sin tur är beroende av hur inkomstfördelningen (eller fördelningen av förmågor) är utformad. Formeln för den optimala skattesatsen är $1 / (1 + a * e)$, där a avser den så kallade paretoparametern. Vi antar att inkomstfördelningens högra svans följer en paretofördelning (ett antagande som ofta görs, se till exempel Brewer m.fl. (2010)). Paretoparametern för den svenska inkomstfördelningen beräknas med hjälp av data för de högsta inkomstandelarna som redovisas i Roine och Waldenström (2008) på ett sätt som föreslogs av Atkinson (2004). Paretoparametern för faktorinkomst har varierat mellan 1,7 och 2,1 i Sverige under de

senaste åren. För dessa paretoparametervärden och för olika värden för inkomstskattebasens elasticitet, anges de högsta optimala skatterna i tabell 5.1. i avsnitt 5.2.

För att den aktuella svenska högsta skattesatsen på 72,8 procent ska vara optimal får inte inkomstskattebasens elasticitet för skattebetalarna med de högsta inkomsterna överstiga 0,2. Men i vissa svenska studier har man gjort elasticitetsskattningar som ligger långt över denna nivå, och denna elasticitet antas ofta vara högre bland höginkomsttagare. I denna diskussion föreslår vi alltså att den högsta skattesatsen bör sänkas.

Vissa invändningar måste dock beaktas. För det första har problemen med att höginkomsttagare eventuellt flyttar ifrån Sverige som en reaktion på det höga skattetrycket en tendens att minska den högsta optimala skattesatsen. En tanke som går i samma riktning är att, om paretoparametern beräknades utifrån förvärvsinkomst och inte utifrån faktorinkomst som ovan, skulle den förmodligen bli högre på grund av detta och skattesatsen lägre. Men, som man hävdar i Saez m.fl. (2009), då det förekommer inkomstomvandling mellan olika skattebaser borde den optimala skattesatsen bli högre (detta borde också vara fallet i Sverige om en del av de skatteintäkter som undgår inkomstbeskattning återförs till skattebasen för kapitalinkomst). Och slutligen, parametrarna ovan har beräknats baserat på inkomstfördelning och inte på fördelningen av förmågor, som skulle ha varit fallet i teorin. Om man beaktar alla dessa aspekter inser man att de optimala siffror som redovisas i avsnitt 5.2. måste tolkas med försiktighet.

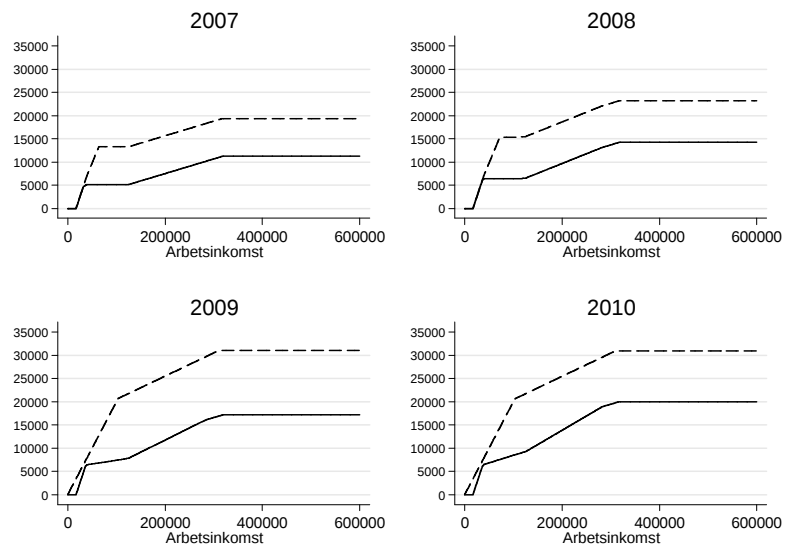
Appendix D: Sysselsättningsgraden bland äldre

Som vi noterade i avsnitt 2.1 har beskattningen av äldre arbetstagares arbetsinkomster reformerats under perioden 2007–2010. Det har skett viktiga förändringar både inom ramen för personbeskattning och för lönebeskattning.

Individer som fyllt 65 år före den 1 januari var berättigade till en mer generös skattereduktion för förvärvsinkomst än arbetstagare i den mest aktiva åldersgruppen från och med 2007 och framåt. Den särskilda skattereduktionen för äldre redovisas i figur A.4.⁵⁰ Under 2007 och 2008 var skattereduktionen konstruerad på samma sätt som reduktionen för arbetstagare i den mest aktiva åldersgruppen. Storleken på skattereduktionen var emellertid betydligt högre. Under 2009 och 2010 tillämpas ett förenklat system. Det förenklade jobbskatteavdraget för äldre är inte en funktion av grundavdraget eller den kommunala skattesatsen. Å andra sidan har grundavdraget ändrats för samma befolkningsgrupp under 2009 och 2010. Såsom anges i avsnitt 2.1 baseras grundavdraget både på förvärvsinkomst och skattepliktiga transfereringar (inbegripet pensionsinkomst). Under 2007 och 2008 tillämpades samma tabell för grundavdrag för både äldre arbetstagare och arbetstagare i den mest aktiva åldersgruppen. År 2009 infördes ett nytt, mer generöst grundavdrag för individer som fyllt 65 år. Under 2010 togs ytterligare steg i samma riktning.

⁵⁰ Figur A.4. kartlägger skattereduktionen under antagandet att individen inte mottar skattepliktiga transfereringar. Detta är ett starkt antagande när det gäller individer som fyllt 65 år, eftersom ålderspensionsförmåner räknas som skattepliktiga transfereringar.

Figur A4 Skattereduktion för förvärvsinkomst för individer som fyllt 65 år (heldragen linje) och för individer som inte fyllt 65 år (streckad linje)



Not: Skattereduktionen är beräknad inom ramen för antagandet att individen inte mottar några skattepliktiga transfereringar. Skattereduktionen är uttryckt i 2007 års prisnivå.

Det andra stora reformområdet är lönebeskattning (arbetsgivaravgifterna). Tabell A.1. redovisar de olika löneskatterna under perioden 2001–2010. Under en längre tid har olika skattesatser tillämpats på de personer som är födda 1937 och tidigare. Anledningen är att individer födda 1937 är den sista kohorten som inte alls påverkas av det nya svenska pensionssystemet. Mest väsentligt är att löneskattesatsen reducerades under 2007 för personer som är födda 1941 och tidigare (det vill säga de personer som hade fyllt 65 år före den 1 januari). Löneskatten för personer som hade fyllt 65 år minskade alltså från 32,42 procent 2006 till 10,21 procent 2007. Detta innebär att de som hade fyllt 65 år före den 1 januari 2007 både exponerades för ett mer generöst system för jobbskatteavdrag och en reducerad löneskatt. Löneskattesatsen för individer som har fyllt 65 år (men är födda efter 1937) har varit konstant sedan 2007.

År 2008 avskaffades löneskattesatsen för individer födda 1937 och tidigare helt och hållet.

Tabell A.1 Löneskattesatser angivna i procent av bruttolönen för 2001–2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Löneskatt I (%)	24,26	24,26	24,26	24,26	24,26	24,26	24,26	0	0	0
Löneskatt II (%)	-	-	-	26,37	26,37	26,37	10,21	10,21	10,21	10,21
Allmän löneavgift (%)	32,82	32,82	32,82	32,70	32,46	32,28	32,42	32,42	31,42	31,42

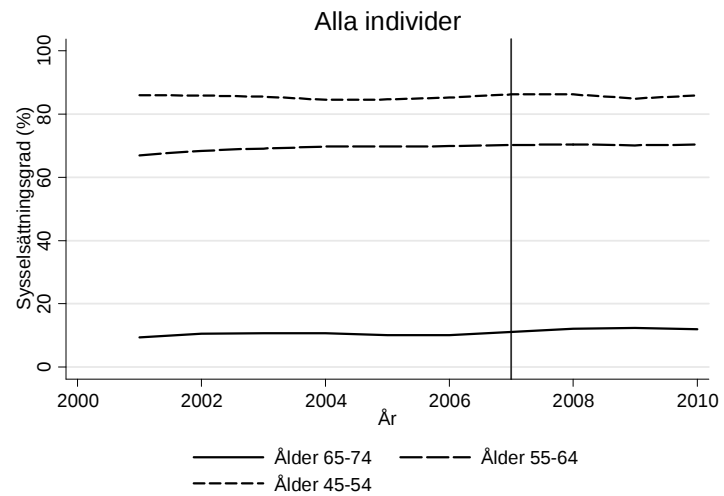
Not: Löneskatt I (särskild löneskatt) tillämpades på individer födda 1935 (1936) och tidigare under 2001 (2002). Från och med 2003 och framåt tillämpas den på individer födda 1937 och tidigare. Löneskatt II tillämpades på personer födda 1938 under 2004, 1938–39 under 2005 och 2006, 1938–41 under 2007, 1938–42 under 2008, 1938–43 under 2009 och 1938–44 under 2010.

Av deskriptiva skäl kan det vara intressant att undersöka hur sysselsättningsgraden för olika åldersgrupper har utvecklats före och efter 2007.⁵¹ Figur A.5. visar sysselsättningsgraden för både män och kvinnor i åldersgrupperna 45–54 år, 55–64 år och 65–74 år. Den vertikala linjen markerar ”reformåret” 2007. Figuren visar att sysselsättningen ökade i början av perioden i åldersgrupperna 55–64 år och 65–74 år, medan det skedde en minskning av sysselsättningsgraden bland individer i åldern 45–54 år. Under perioden 2004–2006 var sysselsättningsgraden relativt stabil bland individer i åldern 55–64 år, medan det skedde en liten minskning bland individer i åldern 65–74 år. Det är intressant att notera att under perioden 2006–2007 ökade sysselsättningen med ungefär 1 procentenhet i åldersgruppen 65–74 år, medan ökningen bland individer i åldern 55–64 år var mindre omfattande.

Det är också intressant att konstatera att sysselsättningsgraden inte sjönk bland individer i åldrarna 55–64 år och 65–74 år under perioden 2008–2009 – trots den allvarliga finanskrisen. Figur A.6 och figur A.7. visar samma grafer, men för varje kön var för sig.

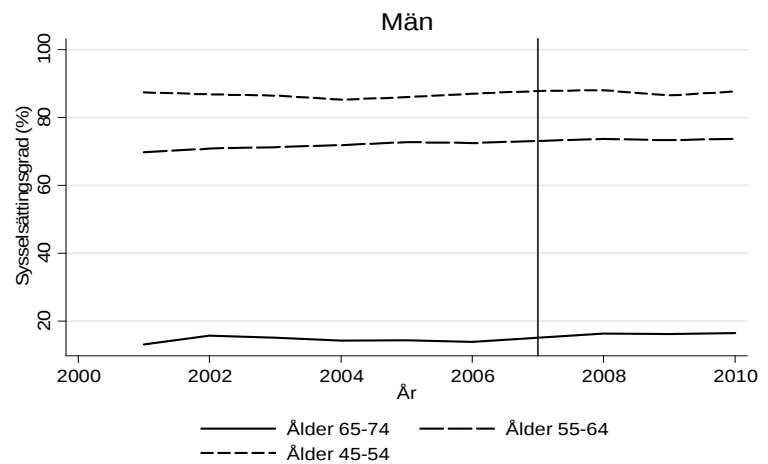
⁵¹ Denna statistik har laddats ned från Statistiska centralbyråns webbplats. Det förhållande mellan sysselsättning och befolkning som redovisas här påverkas inte av att definitionerna av variablerna i Arbetskraftsundersökningen (AKU) har förändrats under de senaste åren.

Figur A5 Årliga genomsnittliga sysselsättningsgrader för perioden 2001–2010 (baserat på månatliga genomsnitt) för olika åldersgrupper



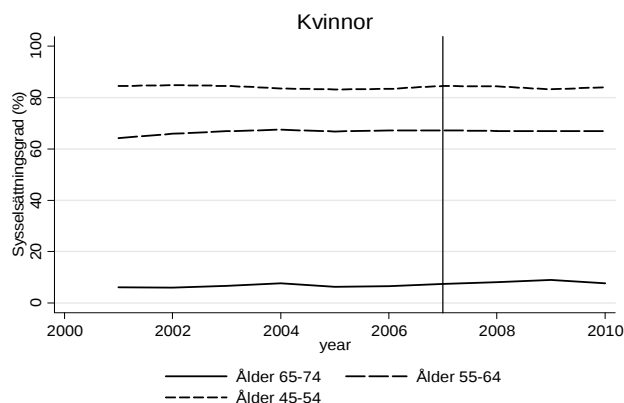
Not: Siffrorna för 2010 bygger på månatliga genomsnitt för perioden januari–april.

Figur A6 Årliga genomsnittliga sysselsättningsgrader för perioden 2001–2010 (baserat på månatliga genomsnitt) för män i olika åldersgrupper



Not: Siffrorna för 2010 bygger på månatliga genomsnitt för perioden januari–april.

Figur A7 Årliga genomsnittliga sysselsättningsgrader för perioden 2001–2010 (baserat på månatliga genomsnitt) för kvinnor i olika åldersgrupper.



Not: Siffrorna för 2010 bygger på månatliga genomsnitt för perioden januari–april.

Som en sista övning, återigen främst med deskriptiva anspråk, genomför vi en regressionsanalys av difference-in-difference-typ på månatliga aggregerade data från Arbetskraftsundersökningen som spänner över tidsperioden januari 2001–april 2010. I dessa regressioner lät vi personerna i åldern 65–74 år vara ”behandlingsgrupp” och personerna i åldern 55–64 år utgöra ”kontrollgrupp”.⁵² ”Reformvariabeln” (en dummyvariabel) är en interaktionsterm som antar värdet 1 om månaden är januari 2007 eller senare och åldersgruppen är 65–74 år. I enlighet med Huttunen m.fl. (2009) redovisar vi regressioner som inbegriper en åldersspecifik linjär tidstrend.

Kolumnerna 1 och 2 visar skattningarna för alla individer med och utan en åldersspecifik linjär tidstrend. Utan tidstrenden skattar vi en liten positiv ”reformeffekt”, som dock inte är statistiskt signifikant skild från noll. Om tidstrenden tas med i specifikationen erhåller vi en betydande ”effekt” på 2 procentenheter, som är statistiskt signifikant. Eftersom medelvärde av den totala sysselsättningen för perioden 2001–2006 var 10,3 procent av befolkningen i

⁵² Man ska komma ihåg att ”kontrollgruppen” också genomgick incitamentsförändringar under perioden 2001–2010. Det viktigaste är att en ny offentlig pensionsreform har fasats in gradvis.

åldern 65–74 år före reformen, måste ökningen anses som omfattande procentuellt sett – 19,4 procent.

Den åldersspecifika linjära tidstrenden tar hänsyn till att det skedde en minskning av sysselsättningsgraden bland individer i åldern 65–74 år under åren före 2007. Om en linjär tidstrend inkluderas i specifikationen är resultaten för män och kvinnor relativt likartade. Vikten av att inkludera den linjära åldersspecifika tidstrenden tyder på att antagandet om gemensamma trender i behandlings- och kontrollgrupp är problematiskt i detta sammanhang. Resultaten för kvinnor är emellertid också signifikanta och positiva även utan att en tidstrend inkluderas.

Vi skulle vilja betona att denna övning inte ska tolkas som en slutgiltig utvärdering av regeringens reformer på området utbud av äldre arbetskraft. Vår analys bidrar dock till beskrivningen av utvecklingen av sysselsättningsgrader för dessa grupper och anger också intressanta inriktningar när det gäller framtida studier.

Tabell A.2 Skattningar av effekter på sysselsättningsgrader med hjälp av difference-in-differences-metoden

	Samtliga		Män		Kvinnor	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
"Reformvariabel" (dummy)	0,392 (0,258)	1,971 (0,427)***	-0,389 (0,373)	1,777 (0,624)***	0,979 (0,303)***	2,166 (0,527)***
Månatliga dummyvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Åldersgrupp(dummy)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Åldergruppspecifik linjär tidstrend	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Observationer	224	224	224	224	224	224
Justerat R ² -värde	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Not: Standardfel anges inom parentes. * betecknar signifikans vid 10 %, ** signifikans vid 5 % och *** signifikans vid 1 %. Sysselsättningsgraderna uttrycks i procent av den totala befolkningen. Data består av månatliga uppgifter från perioden januari 2001–april 2010 för de två åldergrupperna 55–64 år och 65–74 år. Reformvariabeln (dummy) definieras som en interaktion mellan månatliga dummyvariabler från januari 2007 och framåt och åldersvariabeln (dummy) för personer i åldern 65–74 år.

Tax policy and employment: How does the Swedish system fare?

One of the most heavily debated topics in economics is the employment effects of taxation. This report offers a selected review of both the theoretical and empirical economic research on taxation and employment that we think is most relevant for the current Swedish system. The review primarily focuses on the microeconomic part of research, drawing on both applied theory and microeconomic evidence (i.e. statistical analysis using data on individuals, not countries).

The problem

What is the basic problem at hand? When setting taxes, the government typically wants to both raise revenues in an efficient manner and achieve a socially acceptable distribution of the tax burden and after-tax income. The efficiency and equity objectives of taxation are to some extent in conflict. If the government wants to achieve a very evenly distributed disposable income, it needs to rely on heavily progressive taxation and offer a comprehensive social safety net. However, such a policy reduces people's incentives to work and save, as well as the firms' incentives to invest. Thus, redistribution typically shrinks the overall size of the economy, i.e. some efficiency losses are inevitable. Note that this is not a universal truth; one can imagine policies that are desirable from both efficiency and equity points of view. To some extent, the social safety net can serve as an example if it also facilitates efficiency-increasing risk taking among the population. But as a general rule, the trade off exists and the optimal choice depends on societal preferences. The more the government and the population values redistribution, the more it is willing to tolerate distortions to the economy.

A simple example, in which taxation affect individual decisions, is labour supply. If the marginal tax on labour income is raised, this reduces the take-home pay of work on the margin. This makes leisure relatively more attractive, and reduces the hours of work (economists label this as a substitution effect). The larger is this effect, the more a given level of taxation distorts the economy. On the other hand, a higher level of taxation reduces people's disposable income. If leisure is a good that people want to enjoy more when their income increases, making people poorer by increasing taxes also has an additional channel of influence that tends to increase labour supply. While the two effects point to opposite directions, the substitution effect normally dominates and therefore higher marginal taxes typically reduce labour supply. Hence, higher tax rates to fund more public expenditure or more progression to redistribute income typically entail some efficiency losses. How large these losses are, and to what extent the employment effects vary across different tax instruments or within the tax system, are analyzed in this report.

Main conclusions

We have discussed some of the main challenges involved in designing a well-functioning tax system from the employment point of view. In general, we think that the Swedish system works fairly well, given the overall high level of taxes that are needed to fund the large public sector. There is definitely no need for a thorough tax reform in the spirit of the Swedish 1991 reform.

However, this does not mean that there is not room for improvement. This is especially true for the design of the earned income tax credit (EITC), which is the main scope of focus of this report. Our view is that this is the by far most important issue in today's Swedish tax policy debate. Our conclusion is that the existence of the EITC is desirable. However, it could probably be designed more efficiently if its goal is to increase employment. We suggest that further investigations should be undertaken in the following directions. First, should increases in the EITC be targeted towards certain demographic groups? Second, should the EITC be phased-out? In this report we have reasoned along the lines that the answer to both these questions probably is "yes".

We have also commented on the top marginal tax rate. Our computations suggest that the top marginal tax rate probably could be lowered. In addition, we have reviewed the evidence on the effects of targeted pay-roll tax cuts, where the results, so far, have been quite disappointing from the employment perspective. The current Swedish lower payroll taxes paid from the young and elderly workforce should naturally be evaluated. Further research in this area is needed. However, the analyses in this report support the idea that tax cuts directed towards the elderly have been effective.

Finally, we have discussed tax reductions for household services. We find that these are likely to be a minor issue, but can potentially lead to an increase in legal employment.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien.
U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomstrygghet
och omfördelning med incitament till
arbete. Fi.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.

Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]