

# Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?

ISBN 978-91-978160-1-4



# Förord

Ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet har som uppgift att bedöma den ekonomiska utvecklingen samt analysera hur samhällets resurser används och fördelas. Däri ingår prognoser för den realekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen samt konsekvensanalyser av olika politiska förslag. Dessa analyser och bedömningar ligger till grund för regeringens politik. Av utrymmesskäl finns det i praktiken mycket begränsade möjligheter att i propositioner redovisa de metoder och antaganden som ekonomiska avdelningens underlagsmaterial bygger på. För att öka transparensen i redovisningen aviserade därför regeringen i budgetpropositionen för 2009 att man fortsättningsvis avser att separat publicera en mer detaljerad redovisning av ekonomiska avdelningens bedömningar. Detta sker nu i rapportserien *Rapport från ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet*.

Rapportserien vänder sig till ett flertal intressenter. I första hand tillmötesgår den önskemål från Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen om ökad transparens i redovisningen. Andra intressenter kan vara myndigheter, forskare eller andra organisationer som arbetar med analyser av den ekonomiska utvecklingen.

Rapporten "Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?" har skrivits av Anders Bergvall, Iida Häkkinen Skans, Pernilla Johansson, Katarina Richardson, Hans Sacklén, Martin Söderström och Anna Öster. Samtliga är verksamma på ekonomiska avdelningen vid Finansdepartementet. Rapporten har seminariebehandlats på Finansdepartementet av Peter Fredriksson vid Stockholms universitet, Göran Hjelm vid Konjunkturinstitutet samt av Christina Nyman vid Riksbanken.

Arbetsgruppen vill särskilt tacka Anders Forslund och Kristian Jönsson för värdefull hjälp och konstruktiva synpunkter. Arbetsgruppen vill också framföra tack till Bertil Holmlund, Martin

Flodén, Patrik Hesselius och Peter Skogman Thoursie för synpunkter samt Linda Häggmark och Susanne Eriksson för hjälp med redigering av manus.

Vi tar tacksamt emot synpunkter på rapporten. Dessa kan lämnas direkt till Martin Söderström på telefon 08-405 12 51 eller med e-post till [martin.soderstrom@finance.ministry.se](mailto:martin.soderstrom@finance.ministry.se).

Stockholm den 13 april 2011

Kerstin Hallsten

# Innehåll

<b>Förord.....</b>	<b>1</b>
<b>En sammanfattning av projektet: Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Analysram för arbetsmarknadens funktionssätt .....</b>	<b>17</b>
1.1 Sammanfattning .....	17
1.2 Teori för arbetsmarknadens funktionssätt.....	18
1.2.1 Den grundläggande modellen .....	18
1.2.2 Arbetskraftsdeltagande .....	20
1.2.3 Liten öppen ekonomi .....	20
1.3 Jämviktsarbetslösheten och ekonomisk-politiska åtgärder .....	21
1.3.1 Skatt på arbete.....	21
1.3.2 Ersättningsgrad vid arbetslöshet.....	22
1.3.3 Arbetsmarknadspolitiska program .....	23
1.3.4 Kostnader för att anställa och avskeda .....	23
1.3.5 Indirekt påverkan via relativlöneflexibilitet, strukturomvandlingstakt och konkurrens på produktmarknaderna .....	24
1.4 Anpassning till långsiktig jämvikt.....	25
1.5 Komplikationer från verkligheten.....	27
1.5.1 Den demografiska utvecklingen .....	27
1.5.2 Effekter på jämviktsarbetslösheten av kraftiga konjunktursvängningar .....	28

<b>Referenser</b> .....	<b>30</b>
<b>2 Utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft 1980–2006</b> .....	<b>31</b>
2.1 Sammanfattning.....	31
2.2 Modellskattningar av jämviktsarbetslösheten .....	32
2.3 Utvecklingen av jämviktsarbetslösheten 1980–2006.....	35
2.4 Avstämning av jämviktsnivån 2006 utifrån indikatorer .....	38
2.5 Finansdepartementets bedömning av utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft, 1980–2006.....	43
<b>Referenser</b> .....	<b>47</b>
<b>Appendix: Beskrivning av modellerna som har använts för att beräkna jämviktsarbetslösheten t.o.m. 2006</b> .....	<b>48</b>
<b>3 Utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft 2006–2020</b> .....	<b>53</b>
3.1 Sammanfattning.....	53
3.2 Politikens, demografins och krisens betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt 2006–2020.....	55
3.2.1 Effekter av regeringens politik.....	55
3.2.2 Effekter av tidigare strukturreformer .....	68
3.2.3 Demografisk utveckling .....	69
3.2.4 Persistenseffekter.....	70
3.3 Utveckling av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft, 2006–2020.....	72
3.4 Finansdepartementets samlade bedömning av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft, 1980–2020.....	73
3.5 Är resultaten rimliga?.....	77

<b>Referenser .....</b>	<b>82</b>
<b>Appendix: Sammanfattande tabell av bedömningarna av politikeffekter .....</b>	<b>83</b>
<b>4 Effekter av jobbskatteavdraget .....</b>	<b>87</b>
4.1 Sammanfattning .....	87
4.2 Teoretiska analysramar .....	90
4.2.1 Utbudseffekter vid given lön före skatt .....	90
4.2.2 Arbetsmarknadsjämvikt utan löneanpassning .....	91
4.2.3 Arbetsmarknadsjämvikt med löneanpassning .....	92
4.3 Effektberäkningar i praktiken .....	93
4.3.1 Utbudseffekter vid given lön före skatt .....	93
4.3.2 Arbetsmarknadsjämvikt utan löneanpassning .....	96
4.3.3 Arbetsmarknadsjämvikt med löneanpassning .....	97
<b>Referenser .....</b>	<b>104</b>
<b>5 Effekter av reformer i arbetslöshetsförsäkringen.....</b>	<b>107</b>
5.1 Sammanfattning .....	107
5.2 Kort om arbetslöshetsförsäkringen .....	113
5.3 Ersättningsnivån.....	115
5.3.1 Bedömda förändringar.....	115
5.3.2 Beräkningsprincip .....	116
5.3.3 Empiriska studier av elasticiteterna .....	118
5.3.4 Bedömning av elasticiteternas storlek .....	120
5.3.5 Reformernas påverkan på ersättningsgraden .....	120
5.3.6 Bedömning av reformernas effekt .....	125
5.4 Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen .....	126
5.4.1 Bedömda förändringar.....	126
5.4.2 Teoretiska utgångspunkter .....	127
5.4.3 Bedömningar.....	131
5.5 Begränsning i antalet ersättningsdagar vid deltidarbetslöshet .....	132
5.5.1 Bedömda förändringar.....	132



5.5.2	Teori.....	132
5.5.3	Empiri .....	133
5.5.4	Bedömning .....	134
<b>Referenser.....</b>		<b>141</b>
<b>6</b>	<b>Effekter av reformerna inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken .....</b>	<b>145</b>
6.1	Sammanfattning.....	145
6.2	Arbetsmarknadspolitikens tänkbara effekter .....	149
6.2.1	Beräkningsmetod för sysselsättningseffekter av arbetsmarknadspolitiska program.....	150
6.2.2	Hur har arbetsmarknadspolitiken förändrats sedan 2006?.....	152
6.3	Vad vet vi om sysselsättningseffekterna av de arbetsmarknadspolitiska programmen? .....	154
6.3.1	Förmedlingsinsatser.....	154
6.3.2	Kompletterande aktörer .....	158
6.3.3	Jobb- och utvecklingsgaranti (JUG) .....	162
6.3.4	Jobbgaranti för unga (JOG).....	167
6.3.5	Subventionerade anställningar.....	171
6.3.6	Nystartsjobb.....	173
6.3.7	Särskilt anställningsstöd .....	177
6.3.8	Instegsjobb .....	178
6.3.9	Praktikinsatser.....	179
6.3.10	Arbetsmarknadsutbildning.....	181
6.3.11	Borttagna program.....	183
<b>Referenser.....</b>		<b>185</b>
<b>7</b>	<b>Effekter av sjukförsäkringsreformen .....</b>	<b>189</b>
7.1	Sammanfattning.....	189
7.2	Sjukförsäkringens utveckling.....	191
7.2.1	Hur har sjukförsäkringen reformerats sedan 2006? .....	191
7.2.2	Sjukförsäkringens utveckling på senare tid .....	192

7.3	Rehabiliteringskedja med tidsgränser i sjukpenningen .....	196
7.3.1	Bedömning av arbetsutbudseffekter för rehabiliteringskedjan med tidsgränser samt bortre tidsgräns i sjukpenningen.....	202
7.4	Lägre ersättningsgrad – faktornedräkning av SGI samt sjukpenning på fortsättningsnivå.....	206
7.4.1	Bedömning av arbetsutbudseffekter för sjukpenning på fortsättningsnivå.....	208
7.4.2	Bedömning av arbetsutbudseffekter för sänkt SGI.....	208
7.5	En förändrad sjuk- och aktivitetsersättning.....	209
7.5.1	Bedömning av arbetsutbudseffekter av förändringen av sjuk- och aktivitetsersättningen .....	213
<b>Referenser .....</b>		<b>215</b>
<b>8</b>	<b>Effekter av ROT och RUT .....</b>	<b>219</b>
8.1	Sammanfattning .....	219
8.2	Utformning och syftet med reformen.....	220
8.3	Effekter på sysselsättningen av skattereduktion på ROT- och RUT-tjänster .....	221
<b>Referenser .....</b>		<b>226</b>
<b>9</b>	<b>Effekter av sänkta socialavgifter: generella och riktade till unga .....</b>	<b>227</b>
9.1	Sammanfattning .....	227
9.2	Utformning och syfte med reformerna.....	228
9.3	Effekter på sysselsättning av en generell sänkning av socialavgifterna.....	228
9.4	Effekter på sysselsättning av sänkta socialavgifter för unga.....	230

<b>10</b>	<b>Effekter av den demografiska utvecklingen .....</b>	<b>233</b>
10.1	Sammanfattning.....	233
10.2	Demografisk utveckling i Sverige, 2006–2020.....	234
10.3	Demografins effekt på potentiell sysselsättning, potentiell arbetskraft och jämviktsarbetslöshet .....	236
	<b>Appendix: Huvudscenario jämfört med mekanisk framskrivning .....</b>	<b>239</b>
<b>11</b>	<b>Varaktiga effekter på arbetsmarknaden av finanskrisen .</b>	<b>243</b>
11.1	Sammanfattning.....	243
11.2	Varför kan konjunktursvängningar påverka jämviktsarbetslösheten? .....	245
11.3	Finanskrisens effekter på arbetsmarknaden .....	246
11.4	Modellskattningar av persistenseffekter .....	250
11.5	Samlad bedömning av persistenseffekterna .....	252
11.6	Åtgärder för att motverka persistenseffekter.....	253
	<b>Referenser.....</b>	<b>256</b>

# En sammanfattning av projektet: Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?

Denna rapport redogör för ekonomiska avdelningens bedömning av hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklas från 2006 och fram till 2020 samt för de metoder som används vid denna bedömning. Rapporten sammanfattar ett projekt som påbörjades på avdelningen under hösten 2010. Fokus ligger på utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft som tillsammans ger en övergripande bild av arbetsmarknadens funktionssätt.

Ett viktigt syfte med att bedöma t.ex. jämviktsarbetslösheten är att det gör det möjligt att spjälka upp den faktiska (uppmätta) arbetslösheten i en konjunkturell och i en strukturell del. En sådan uppdelning är användbar i prognosarbetet och i förlängningen även för att t.ex. förstå behovet av stabiliseringspolitiska insatser eller för att bestämma det långsiktiga reformutrymmet i statsfinanserna.

Utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt kan också användas för att följa upp om den långsiktiga sysselsättningspolitiken har avsedd effekt och i viss mån även för att bedöma behovet av ytterligare strukturella reformer. Flera av regeringens reformer syftar till att öka den potentiella sysselsättningen genom en minskad jämviktsarbetslöshet eller genom ett ökat arbetskraftsdeltagande. Genom att följa utvecklingen av dessa bedömda storheter får man en indikation på om reformerna har avsedd effekt. En hög nivå på jämviktsarbetslösheten eller ett lågt potentiellt arbetskraftsdeltagande kan också vara en indikation på att arbetsmarknadens funktionssätt kan förbättras genom ekonomisk-politiska åtgärder.

### *Jämvikt på arbetsmarknaden*

Jämvikt på arbetsmarknaden är inget entydigt begrepp. I denna rapport avses med jämvikt en situation där alla tillfälliga störningar i ekonomin klingat av, en s.k. steady-state jämvikt (se kapitel 1). Om ekonomin befinner sig i jämvikt är t.ex. den faktiska (uppmätta) arbetslösheten lika hög som jämviktsarbetslösheten. I praktiken påverkas dock ekonomin kontinuerligt av olika störningar, t.ex. konjunktursvängningar, vilket innebär att den faktiska arbetslösheten så gott som alltid avviker från jämviktsarbetslösheten.

Jämvikten på arbetsmarknaden bestäms bl.a. av utformningen av regelverk och institutioner som omgärdar arbetsmarknaden, t.ex. utformningen av skatte- och utbildningssystemet eller av arbetslöshetsförsäkringen och kan således påverkas bl.a. genom olika ekonomisk-politiska åtgärder. Om t.ex. ett jobbskatteavdrag införs startar en anpassningsprocess mot en ny jämvikt med lägre jämviktsarbetslöshet och högre potentiell sysselsättning som följd. Denna anpassningsprocess diskuteras i rapporten både i den teoretiska delen (kapitel 1) och i den empiriska delen (kapitel 2 och 3).

För att bedöma behovet av reformer på arbetsmarknadsområdet är jämvikten av särskilt intresse. I prognossammanhang är även anpassningsbanan till en ny långsiktig jämvikt av intresse för att kunna spjälka upp arbetslösheten i en strukturell och en konjunkturrell del.

### *Analysen i stora drag*

Bedömningar av hur jämvikten på arbetsmarknaden utvecklas kan göras på många sätt och det råder ingen konsensus kring vilken metod som är bäst. Denna rapport redogör för hur Finansdepartementet gjort sin bedömning. I korthet innebär den att jämvikten på arbetsmarknaden år 2006 bedöms med hjälp av ett flertal ekonometriska modeller som skattar jämviktsarbetslöshetens utveckling för perioden 1980–2006 bl.a. med hjälp av långa tidsserier på den faktiska arbetslöshetens utveckling. Resultaten från skattningarna stäms av mot viktiga indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden samt några mikrobaserade indikatorer på hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklades

runt 2006, t.ex. indikatorer på långtidsarbetslöshet och situationen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Potentiell arbetskraft beräknas i ett nästa steg baserat på hur arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande samvarierar över konjunkturen. Slutligen beräknas potentiell sysselsättning som skillnaden mellan potentiell arbetskraft och jämviktsarbetslöshet. En detaljerad redogörelse av bedömningen för jämvikten 2006 finns i kapitel 2.

Flera faktorer talar för att jämvikten på arbetsmarknaden ändrats sedan 2006. För det första har regeringen vidtagit flera reformer som bedöms minska jämviktsarbetslösheten och öka den potentiella sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet. För det andra kommer den demografiska utvecklingen, med en stigande andel unga och utrikes födda i befolkningen, att sänka sysselsättningsgraden samtidigt som jämviktsarbetslösheten ökar och potentiellt arbetskraftsdeltagande minskar. Slutligen kommer spår av den ekonomiska krisen 2008 finnas kvar på arbetsmarknaden under flera år framöver, bl.a. i form av en hög långtidsarbetslöshet, lägre sysselsättning och ett lägre arbetskraftsdeltagande. Under dessa omständigheter är det svårt att skatta och prognostisera jämviktsarbetslöshetens utveckling med hjälp av historiska samband eftersom det finns starka skäl att tro att sambanden ändrats. Av det skälet görs en mer ingående bedömning av hur politiken, demografin och den ekonomiska krisen 2008 påverkar arbetsmarknadens funktionssätt under perioden 2006 till 2020. Analysen sammanfattas i kapitel 3. Valet av slutår, 2020, motiveras av att det är detta år som är satt för EU:s nya sysselsättningsmål (EU 2020-målen).

#### *Finansdepartementets bedömning*

Bedömningen av jämviktsarbetslösheten 2006 ger tillsammans med effekterna av regeringens politik och den demografiska utvecklingen en uppskattning av jämvikten år 2020. Bedömningen sammanfattas i tabell 1.1. Tidigare strukturreformer sammanfattar bedömningen av de reformer som genomfördes 2003–2006 och som inte hunnit få fullt genomslag 2006.

**Tabell 1.1 Sammanfattning av bedömningen, 2006 och 2020 (procent/procentenheter).**

	Jämvikts- arbetslöshet	Arbetskrafts- deltagande	Sysselsättningsgrad
<b>Nivå 2006</b>	<b>6,6</b>	<b>71</b>	<b>66</b>
<i>Demografi</i>	0,4	-2,1	-2,2
<i>Oförändrat tak</i>	-0,6	0,1	0,5
<i>Strukturreformer</i>	-1,4	2,2	3,0
<i>Tidigare strukturreformer</i>	0,0	0,1	0,1
<b>Nivå 2020</b>	<b>5,0</b>	<b>71</b>	<b>68</b>

Anm.: Jämviktsarbetslösheten avser ILO-arbetslösheten 15–74 år. Arbetskraftsgraden och sysselsättningsgraden avser åldersgruppen 15–74 år. De olika komponenternas bidrag avser förändringen mellan 2006 och 2020. Med "oförändrat tak" avses att den maximala dagernsättning (kr/dag) i arbetslöshetsförsäkringen ligger stilla mellan 2007 och 2011.

Finansdepartementets samlade bedömning är att jämviktsarbetslösheten sjunker från 6,6 procent år 2006 till 5,0 procent år 2020. Strukturreformer såsom jobbskatteavdraget och reformerna av arbetslöshetsförsäkringen sänker jämviktsarbetslösheten med 1,4 procentenheter och ett oförändrat tak i a-kassan t.o.m. 2011 sänker den med 0,6 procentenheter. Samtidigt bidrar den demografiska utvecklingen till att jämviktsarbetslösheten blir 0,4 procentenheter högre under perioden. Vidare ökar potentiell arbetskraft med ca 400 000 personer och potentiell sysselsättning med ca 450 000 personer 2006–2020. Detta innebär att sysselsättningsgraden bedöms ligga på 68 procent år 2020, en ökning med 2 procentenheter. Regeringens reformer bidrar till att höja sysselsättningsgraden med 3 procentenheter men detta motverkas i stor utsträckning av att grupper med förhållandevis låg sysselsättningsgrad utgör en allt större andel av befolkningen i arbetsför ålder. Effekterna av den ekonomiska krisen 2008 bedöms ha klingat av fram till 2020.

*Behövs ytterligare reformer för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt?*

Finansdepartementets bedömning är att den potentiella sysselsättningsgraden ligger på 68 procent och att jämviktsarbetslösheten är 5,0 procent av arbetskraften år 2020. Denna jämvikt på arbetsmarknaden ger en indikation på att det finns en förhållandevis stor

mängd "lediga resurser" i termer av människors arbetskraft även i ett normalt konjunkurläge – 32 procent av befolkningen i arbetsför ålder gör något annat än att vara sysselsatt och 5 procent av dem som vill arbeta hittar inget arbete. Även om vi vet att många i åldersgruppen 15-74 studerar, är föräldralediga eller har gått i ålderspension indikerar detta att det högst sannolikt är välfärds-höjande att vidta åtgärder för att sänka jämviktsarbetslösheten och öka arbetskraftsdeltagandet ytterligare. Dagens höga nivå på långtidsarbetslösheten och det faktum att arbetstillfällena är ojämnt fördelade mellan olika demografiska grupper och mellan olika utbildningsgrupper är ytterligare indikationer på detta.

För att förstå hur mycket det är *möjligt* och *rimligt* att öka sysselsättningsgraden behövs dock bl.a. kunskap om vad som håller nere sysselsättningen och om vilka åtgärder som bidrar till en varaktigt högre sysselsättning. Det är också viktigt att förstå samtliga konsekvenser av en viss åtgärd, t.ex. dess effekt på inkomstfördelningen. För att svara på dessa frågor har regeringen utarbetat ett ramverk för sysselsättningspolitiken (se 2011 års ekonomiska vårproposition kapitel 4). En central del i detta arbete har varit att förbättra arbetsmarknadsstatistiken för att få en så heltäckande och detaljerad bild av arbetsmarknadens funktionssätt som möjligt. Mått på hur jämvikten på arbetsmarknaden bedöms utvecklas är viktiga komplement till arbetsmarknadsstatistiken.

#### *Viktiga antaganden och begränsningar*

Beräkningarna är förstås behäftade med stor osäkerhet. Det gäller bedömningen av jämvikten på arbetsmarknaden 2006 men kanske i än större grad hur arbetsmarknaden bedöms utvecklas mellan 2006 och 2020. Effektberäkningarna av regeringens politik grundar sig på den forskning som finns inom respektive område. Forskningen är dock inte heltäckande och resultaten i olika studier kan ibland skilja sig åt beroende på vilken metod och vilket datamaterial som används. Underlagskapitlen om effektberäkningarna redogör för de antaganden som ansetts särskilt viktiga för bedömningarna.

Vidare bör nämnas att vissa reformer inte är effektberäknade alls. Dit hör t.ex. åtgärder riktade mot utrikes födda och satsningar inom utbildningssystemet. Orsaken är att det saknats lämpliga underlag för sådana beräkningar. Det bör också påpekas att forsknings-



litteraturen ger begränsad vägledning kring hur anpassningen till en ny långsiktig jämvikt går till.

Slutligen bör påpekas att vissa antaganden gjorts kring politikens utformning de närmaste åren. Ett av de viktigaste antagandena är det beräkningstekniska antagandet att taket i arbetslöshetsförsäkringen justeras upp med löneutvecklingstakten från och med 2012 i enlighet med rådande konventioner vid långsiktberäkningar. För tydlighetens skull bör påpekas att en takhöjning inte ingår i de reformambitioner för mandatperioden som regeringen redogjorde för i budgetpropositionen för 2011. Liknande antaganden har gjorts kring volymerna i arbetsmarknadspolitiken som antas följa arbetskraftens storlek.

### *Det fortsatta arbetet*

Bedömningen av hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklas måste kontinuerligt följas upp och utvärderas. Det handlar t.ex. om att bevaka om utvecklingen på arbetsmarknaden är konsistent med bedömningen. I den ekonomiska vårpropositionen redovisas därför sedan några år tillbaka indikatorer på om reformerna inom arbetsmarknadsområdet har avsedd effekt (se t.ex. 2011 års ekonomiska vårproposition kapitel 4). Det är också viktigt att regelbundet stämma av effektbedömningarna mot nya rön i forskningen.

Det har varit nödvändigt att göra en rad förenklande antaganden och att avgränsa arbetet från en rad viktiga frågor, p.g.a. begränsade resurser och att forskningen många gånger inte ger någon tydligt vägledning. Dessa avgränsningar och förenklande antaganden utgör naturliga utgångspunkter för framtida projekt, av vilka vissa kan skötas internt på Finansdepartementet medan andra kan behöva förläggas till externa experter eller andra myndigheter. Till exempel vore det önskvärt att analysera hur olika demografiska och utbildningsgrupper påverkas av de reformer som regeringen vidtagit. Det är också angeläget att effektbedöma fler reformer än vad som gjorts inom ramen för detta projekt.

I ett längre perspektiv vore en kalibrerad sök/matchningsmodell som kan användas för att analysera olika typer av reformer i en sammanhållen modellram önskvärd. Fördelarna med en sådan modell skulle bl.a. kunna vara att det blir möjligt att analysera icke-

linjäriteter och interaktionseffekter, något som inte varit möjligt i detta projekt.

*Disposition av rapporten*

Den här rapporten består av 11 kapitel. Kapitel 1 redogör för den teoretiska analysramen. Kapitel 2 redogör för bedömningen av hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklades fram till 2006 och slutligen redogör kapitel 3 för utvecklingen från 2006 och framåt.

Utöver dessa tre huvudkapitel finns åtta underlagskapitel som redogör för bedömningarna av politikens, demografins och krisen betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. Samtliga underlagskapitel sammanfattas i kapitel 3 som får sägas vara rapportens huvudkapitel och som redogör för bedömningen av hur arbetsmarknadens funktionssätt utvecklas fram till 2020.



# 1 Analysram för arbetsmarknadens funktionssätt

## 1.1 Sammanfattning

Det här kapitlet redogör för den analysram Finansdepartementet använder sig av för att beskriva arbetsmarknadens funktionssätt. Analysramen tar sin utgångspunkt i en teoretisk sök- och matchningsmodell som framför allt används för att beskriva en långsiktig jämvikt på arbetsmarknaden, dvs. en situation då alla anpassningsprocesser i ekonomin har fått verka fullt ut. Modellen används bland annat för att identifiera de mekanismer som bestämmer jämviktsarbetslösheten på lång sikt och hur dessa kan påverkas med ekonomisk-politiska åtgärder.

För att vara användbar i Finansdepartementets vardagliga arbete behöver modellen kompletteras och byggas ut för att kunna beskriva hur arbetsmarknaden tar sig mellan två långsiktiga jämvikter. Konkret betyder det att denna anpassningsbana mellan två långsiktiga jämvikter definieras som den arbetslöshet (eller sysselsättning/arbetskraft) som skulle råda om det inte fanns några konjunkturella störningar. Dessutom tillförs modellen två komplikationer från verkligheten; demografiska förändringar och effekter av stora konjunkturvariationer.

Kapitlet är disponerat enligt följande. Avsnitt 1.2 redogör kortfattat för den grundläggande teoretiska modellen, avsnitt 1.3 beskriver hur ekonomisk-politiska åtgärder enligt modellen kan påverka jämviktsarbetslösheten, avsnitt 1.4 beskriver anpassningsprocessen mellan två långsiktiga jämvikter och avsnitt 1.5 resonerar kring vilken betydelse demografin och ekonomiska kriser kan ha på arbetsmarknadens funktionssätt.

## 1.2 Teori för arbetsmarknadens funktionssätt

I detta avsnitt görs en översiktlig genomgång av den teoretiska sök- och matchningsmodell som Finansdepartementet använder sig av för att beskriva arbetsmarknadens funktionssätt. Modellen finns utförligt beskriven i t.ex. Pissarides (2000). Likt alla modeller är detta en förenklad beskrivning av verkligheten och den vilar på en uppsättning av antaganden. Modellen är dock allmänt vedertagen och anses vara en rimlig beskrivning av arbetsmarknaden på lång sikt, dvs. när arbetsmarknaden befinner sig i jämvikt.

### 1.2.1 Den grundläggande modellen

I de grundläggande sökteoretiska modellerna finns två typer av agenter, vinstmaximerande företag och nyttomaximerande individer. Det finns många företag och de producerar en homogen vara (dvs. de är pristagare på varumarknaden). Likaså är individerna homogena med avseende på produktivitet och värdet av fritid.

Arbetsmarknaden i modellen karaktäriseras av s.k. sökfriktioner, dvs. det är kostsamt för såväl företag som arbetslösa att hitta varandra. För företagen består kostnaderna av direkta anställningskostnader såsom marknadsföring och utbildningskostnader. För individerna är kostnaderna förknippade med utebliven inkomst under arbetslöshetsperioden samt den ansträngning som är förknippad med att söka arbete.

Individerna är antingen sysselsatta eller arbetslösa. Sysselsatta förlorar jobbet med en viss sannolikhet i varje tidsperiod (job separation rate). Denna risk är i de enklaste modellerna exogen och kan således inte påverkas av agenterna i modellen. Om individen jobbar erhålls en lön som är lika för alla individer och om personen är arbetslös erhålls arbetslöshetsersättning. Värdet av ett jobberbjudande är skillnaden mellan lön och arbetslöshetsersättning.

Individens beslut i modellen handlar om hur mycket han eller hon ska söka efter ett jobb och vilka jobberbjudanden som kan accepteras (vilket i nationalekonomin brukas benämnas individens reservationslön) för att nyttan ska bli så hög som möjligt. De arbetslösa påverkar sina chanser att få ett jobberbjudande genom att söka mer eller mindre intensivt efter ett arbete.

Jämvikten i modellen beskrivs som en flödesjämvikt och uppstår när inflödet till arbetslöshet är lika med utflödet ur arbetslöshet.

Därmed kommer arbetslöshetens och sysselsättningens nivå att bestämmas av de faktorer som ligger till grund för de flöden som karakteriserar jämvikten. Det kan också uttryckas som att arbetslöshetens nivå i jämvikt kommer att bestämmas av inflödet till arbetslöshet samt arbetslöshetens varaktighet.

Arbetsökande personer och företag med vakanser är alltså engagerade i en s.k. sök- och matchningsprocess för att få till stånd anställningar. Om matchningsprocessen mellan vakanser och arbetsökande blir mer effektiv och anställningsavtal kan slutas på kortare tid minskar arbetslöshetstiderna och således minskar arbetslöshetsnivån. Hur effektiv matchningen är påverkas delvis av hur intensivt arbetslösa söker arbete. Vid högre sökintensitet ökar sannolikheten för individen att få ett arbete, dvs. anställningsavtal sluts snabbare, vilket innebär att arbetslöshetsnivån minskar. Givet en viss matchningseffektivitet, innebär vidare fler vakanser och/eller fler arbetslösa att fler lyckade matchningar kommer till stånd. Detta beror på att det är lättare för företag att hitta lämpliga personer att anställa då det finns fler arbetssökande, likväl som det är lättare för arbetssökanden att hitta ett passande arbete då vakanserna är fler.

När ett företag med en vakans och en arbetstagare utan arbete möts sker en förhandling som, om de kommer överens, resulterar i ett anställningsavtal. Den framförhandlade lönenivån kommer att ligga någonstans mellan arbetstagarens reservationslön och arbetstagarens marginalprodukt justerad för sökkostnader. Om lönerna antas bestämmas enligt Nashs förhandlingsmodell kommer överskottet att fördelas mellan arbetsgivare och arbetstagare i relation till deras förhandlingsstyrka.

Sannolikheten att den arbetslöse får ett jobb beror på sannolikheten att få ett jobberbjudande och sannolikheten att acceptera jobberbjudandet. Den egna ansträngningen påverkar möjligheterna att få ett jobberbjudande, och den arbetslöses löneanspråk påverkar sannolikheten att acceptera jobberbjudandet. Centrala beslutsparametrar i modellen är således, från individens sida, sökintensiteten och reservationslönen. Från företagets sida handlar beslutet om huruvida det är lönsamt att utlysa vakanser. I de tidiga sök- och matchningsmodellerna var många andra i modellen ingående variabler exogent givna, dvs. kunde inte påverkas av agenterna i modellen. Viktiga sådana mekanismer som bidrar till att bestämma nivån på jämviktsarbetslösheten och sysselsättningen är företagets sökkostnader, risken för uppsägning (job separation

rate; varav en viktig del utgörs av ekonomins strukturomvandlings-takt), matchningsfunktionen (den process i vilken arbetssökande och företag med vakanser möts) och lönebildningens funktionssätt (bestäms bland annat av parternas relativa förhandlingsstyrka).

### 1.2.2 Arbetskraftsdeltagande

Beskrivningen ovan har syftat till att fånga modellens mest grundläggande egenskaper. Under de senaste decennierna har modellen blivit utbyggd i flera olika avseenden. Många av dessa olika utvidgningar finns beskrivna i Pissarides (2000). En begränsning i standardmodellen är att den endast analyserar hur stor del av arbetskraften som är arbetslös men bortser från bestämningen av arbetskraftsdeltagandet. Eftersom deltagandebeslutet är av stor betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt är det viktigt att i en och samma teoriram kunna analysera hur olika faktorer påverkar sysselsättningen genom effekter på *både* andelen av befolkningen i arbetskraften (arbetskraftsdeltagandet) *och* andelen av arbetskraften som är sysselsatt.

Pissarides (2000) har utvidgat modellen till att även omfatta beslutet om arbetskraftsdeltagande, en modell som elaborerats av Kolm och Tonin (2010). I modellerna kommer beslutet om arbetskraftsdeltagande bero på det relativa värdet av att delta i arbetskraften jämfört med att stå utanför. Således kommer t.ex. sänkta skatter på arbete att öka arbetskraftsdeltagandet eftersom detta ökar det relativa värdet av att vara sysselsatt. Ett förbättrat arbetsmarknadsläge får också effekter på arbetskraftsdeltagandet – fler väljer att delta i arbetskraften när den förväntade söktiden minskar.

### 1.2.3 Liten öppen ekonomi

Den grundläggande matchningsmodellen är formulerad för en sluten ekonomi och jämvikten bestäms därmed av faktorer i den inhemska ekonomin. I en fullständig makromodell för en ekonomi som handlar med omvärlden med varor, tjänster och värdepapper (en öppen ekonomi) måste analysen kompletteras med villkor som innebär jämvikt gentemot omvärlden. En öppen ekonomi skulle exempelvis med en långsiktigt expansiv stabiliseringspolitik kunna hålla arbetslösheten på en nivå under jämviktsarbetslösheten och

samtidigt ackumulera underskott gentemot omvärlden. För att avgöra om en öppen ekonomi är i långsiktig jämvikt måste en fullständig analys därför också avgöra om ekonomin är i jämvikt gentemot omvärlden. Detta skulle innebära en analys av om den reala växelkursen är i långsiktig jämvikt eller inte, vilket i sin tur innebär att den reala växelkursens bestämningsfaktorer måste analyseras systematiskt. Någon sådan analys föreligger dock inte i nuläget.

### **1.3 Jämviktsarbetslösheten och ekonomisk-politiska åtgärder**

På lång sikt bestäms jämviktsarbetslösheten enligt sökteorin av de mekanismer som beskrivits i föregående avsnitt. De faktorer som i sin tur påverkar dessa mekanismer är framför allt av strukturell karaktär, såsom institutioner och regelverk. Det betyder att regeringen genom strukturella reformer kan påverka jämviktsarbetslöshetens storlek.

#### **1.3.1 Skatt på arbete**

Införandet av skatt på arbete i den enkla söketeoretiska modellen har ingen effekt på arbetslösheten om skatten inte påverkar värdet av att vara arbetslös relativt värdet av att arbeta. Om arbetslöshetsersättningen är beskattad påverkas inte det relativa värdet av att vara arbetslös av en förändrad skattesats. Om arbetslöshetsersättningen är obeskattad, eller om förändringen i skatteuttag endast berör arbetsinkomster, kommer en skattereform däremot att påverka reservationslönen och sök beteendet.

I en sök- och matchningsmodell som endogeniserar arbetskraftsdeltagandet påverkar en skatteförändring sysselsättningen genom effekter på andelen av befolkningen i arbetskraften. Enligt modellen kommer en skattesänkning att öka värdet av att vara sysselsatt jämfört med att stå utanför arbetskraften. Därför kommer arbetskraftsdeltagandet att öka vid en given lön före skatt. Det enskilda företagets beslut om att utlysa en vakans beaktar både förväntade framtida lönekostnader (lön plus arbetsgivaravgifter) och hur lång tid det kan ta att fylla vakansen. Ett ökat antal arbetssökande reducerar den tid det tar att fylla vakansen. Det gör



det lönsamt för arbetsgivarna att utlysa fler lediga platser. Fler lyckade matchningar kommer då till stånd, vilket leder till att sysselsättningen ökar. Notera att ett ökat arbetskraftsdeltagande därmed leder till ökad sysselsättning även utan att lönerna påverkas (supply creates its own demand). Utöver den direkta effekten på arbetskraftsdeltagandet påverkar en skattesänkning jämviktsarbetslösheten, vilket beskrivs nedan.

### 1.3.2 Ersättningsgrad vid arbetslöshet

Ersättningsgraden anger hur stor andel av förlorad arbetsinkomst som ersätts vid arbetslöshet. Ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen påverkar av förklarliga skäl ersättningsgraden, men även ett skatteavdrag som bara gäller för arbetsinkomster och inte arbetslöshetsersättningen kommer att påverka ersättningsgraden. Arbetslöshetsersättningen och skatteavdrag för arbetsinkomster kommer alltså, via ersättningsgraden, att påverka jämviktsarbetslösheten på likartat sätt.

Ersättningsgraden påverkar arbetslösheten på två sätt. För det första gör en minskad ersättningsgrad arbete relativt sett mer förmånligt än arbetslöshet, vilket skapar incitament för de arbetslösa att öka sin sökintensitet. Detta ökar i sig sysselsättningen redan vid ett givet antal vakanser, men det har också den indirekta effekten att företagen stimuleras att utlysa fler vakanser, eftersom den förväntade vakanstiden minskar när de arbetslösa söker mer intensivt efter arbete.

För det andra kommer en sänkt ersättningsgrad att bidra till mer återhållsamma löneökningskrav.<sup>1</sup> Anledningen är att det ekonomiska utbytet av att vara arbetslös minskar. När arbetsgivare genom en lägre löneökningstakt får en större del än annars av det gemensamma överskottet blir det lönsamt för företagen att utlysa fler lediga platser, vilket ökar sysselsättningen och minskar arbetslösheten vid ett givet arbetskraftsdeltagande. Även arbetskraftsdeltagandet kan påverkas, men här finns två motverkande krafter. Det blir mer attraktivt att vara en del av arbetskraften då sannolikheten att finna ett jobb ökar (företagen utlyser fler vakanser),

---

<sup>1</sup> I den teoretiska sök- och matchningsmodellen bestäms den reala lönenivån. En kontinuerlig produktivitetstillväxt innebär dock att lönerna i ekonomin antas öka i motsvarande takt och fortsättningsvis diskuteras löneeffekten därför i termer av löneökningstakt.

men samtidigt tenderar den dämpade löneökningstakten och ersättningsgraden att reducera arbetskraftsdeltagandet.

### 1.3.3 Arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsmarknadspolitiska program syftar till att stödja och hjälpa arbetslösa personer tillbaka i arbete. I den mån de hjälpande insatserna innebär att de arbetslösas konkurrenskraft stärks kommer deras arbetslöshetstider att förkortas så att jämviktsarbetslösheten minskar.

Arbetsmarknadspolitiska program påverkar dock inte enbart de som deltar i programmen utan även andra; exempelvis tränger många arbetsmarknadspolitiska program undan osubventionerade jobb. Men arbetsmarknadspolitiken har även andra indirekta effekter som påverkar sysselsättningen och arbetslösheten i jämvikt. Arbetsmarknadspolitiken kan (exempelvis genom arbetsförmedlingsinsatser) påverka hur matchningen mellan de arbetslösa och de lediga platserna på arbetsmarknaden fungerar. Arbetsmarknadspolitiken kan även påverka arbetsmarknadens funktionssätt via påverkan på lönebildning och arbetskraftsdeltagande. Olika arbetsmarknadspolitiska program har också potentiellt olika makroeffekter. Det är slutligen så att arbetsmarknadspolitiska program måste finansieras med skatter som påverkar alla skattebetalare.

### 1.3.4 Kostnader för att anställa och avskeda

Kostnaderna för företag att anställa och säga upp personal (t.ex. regler om anställningsskydd) kan påverka jämviktsarbetslösheten i modellen. Om uppsägningskostnader i den enkla modellen påverkar jämviktsarbetslösheten har att göra med om kostnaderna består av utgifter för arbetslöshetsersättning till de arbetslösa eller om det är direkta förhandlingskostnader. I den mån det handlar om arbetslöshetsersättning internaliseras detta i löneförhandlingarna och påverkar inte jämviktsarbetslösheten. Påverkas däremot förhandlingskostnaderna minskas företagets överskott och därmed

kommer färre arbetstillfällen att skapas och jämviktsarbetslösheten ökar.<sup>2</sup>

### 1.3.5 Indirekt påverkan via relativlöneflexibilitet, strukturomvandlingstakt och konkurrens på produktmarknaderna

Flera av de mekanismer som diskuterats i teorigenomgången kan påverkas indirekt via ekonomisk-politiska åtgärder. Här beskrivs några sådana sätt.

I den mån teknisk utveckling gör att efterfrågan på olika grupper på arbetsmarknaden påverkas i olika stor utsträckning kan jämviktsarbetslösheten påverkas. Ett vanligt exempel som brukar anföras är att den tekniska utvecklingen leder till högre efterfrågan på högutbildad arbetskraft (skill-biased technical change). För att arbetslösheten inte ska öka måste en sådan ökad efterfrågan medföra att lönerna för denna grupp ökar relativt lågutbildade. Detta leder i sin tur till att utbudet av högutbildade ökar och att löneskillnaderna åter minskar. Om arbetsmarknaden inte kan hantera denna process kommer arbetslösheten att öka bland lågutbildade.

Om ekonomin utsätts för färre störningar (dvs. omvandlingstrycket minskar) flödar färre personer från sysselsättning till arbetslöshet. Den minskade strukturomvandlingen leder till en minskad omsättning på arbetsmarknaden. Det leder till minskade anställnings- och upplärningskostnader för företagen, vilket leder till en lägre jämviktsarbetslöshet och en högre reallön.

Efterfrågan på ett företags produkter blir mer priskänslig ju högre konkurrensen på marknaden är. Företagens vinst, som skapas genom att priset på dess produkt överstiger dess framställningskostnader, kommer därmed att pressas av ökat konkurrenstryck eftersom konkurrensen medför att prispåslaget minskar. Detta kommer i sin tur att innebära stigande reallön och sysselsättning samt en minskad jämviktsarbetslöshet.

---

<sup>2</sup> Detta gäller dock endast om företagens uppsägningar (job separation rate) är exogent givna i modellen. Om företagens uppsägningar är endogena är den kvalitativa effekten på jämviktsarbetslösheten obestämbar.

## 1.4 Anpassning till långsiktig jämvikt

En viktig aspekt när utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft ska analyseras är på vilket sätt och hur fort ekonomin tar sig till en ny långsiktig jämvikt, dvs. en situation när alla anpassningsmekanismer i ekonomin har fått verka fullt ut. Den enkla modell som redovisades ovan ger ingen vägledning om detta. Det är dock högst rimligt att tro att anpassningen mellan två långsiktiga jämviktssituationer tar tid (flera år).

För att avgöra behovet av stabiliseringspolitiska åtgärder i varje enskild tidpunkt och för att göra prognoser av den makroekonomiska utvecklingen behövs dock en uppfattning om hur själva anpassningen mellan två långsiktiga jämvikter går till. Det är först då som det går att ha en uppfattning om hur stor del av t.ex. den faktiska arbetslösheten eller sysselsättningen som beror på konjunkturläget.<sup>3</sup> Denna skillnad, mellan exempelvis den faktiska sysselsättningen och anpassningsbanan, brukar kallas sysselsättningsgap.

Hur fort och på vilket sätt ekonomin tar sig till den nya långsiktiga jämvikten beror framför allt på hur snabbt individer och företag ändrar sitt beteende, hur snabbt lönerna anpassas samt den penningpolitiska responsen:

1. *Beteendeförändringar*: En förutsättning för att hushåll och företag ska ändra sitt beteende är att de är medvetna om att institutioner och regelverk har ändrats. Vissa typer av beteendeförändringar, t.ex. att sökintensiteten bland arbetslösa förväntas öka när ersättningsgraden sänks, kan ske relativt omgående. Andra beteendeförändringar, t.ex. att fler väljer att utbilda sig till yrken där arbetslöshetsrisken är låg samt fler väljer att skola om sig och flytta för att få ett jobb, kan ta betydligt längre tid. Det är också möjligt att det uppkommer normförskjutningar, dvs. att människors beteende ändras utöver de effekter som uppstår direkt av regeländringarna.

---

<sup>3</sup> Ibland används begreppen NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) och jämviktsarbetslöshet synonymt. Det finns dock en teoretisk skillnad. Jämviktsarbetslösheten bestäms av reala faktorer såsom arbetsmarknadslagstiftning, arbetsmarknadens funktionssätt samt takten i strukturomvandlingen. NAIRU är å andra sidan ett *nominellt* begrepp som även påverkas av förväntningar om inflations- och löneutvecklingen, vilket innebär att NAIRU tenderar att variera mer kortsiktigt med konjunkturläget jämfört med jämviktsarbetslösheten.

2. *Löneanpassning*: Om hushållens incitament att delta i arbetskraften ökar och om incitamenten att söka jobb mer intensivt stärks kommer löneökningstakten temporärt att dämpas. Den tillfälligt dämpade löneökningstakten leder i sin tur till att företagens efterfrågan på arbetskraft ökar och att investeringarna ökar. Hög löneflexibilitet medför således att anpassningen till den nya långsiktiga jämvikten går snabbare.
3. *Realränteanpassning*: Hur snabbt och hur mycket Riksbanken sänker räntan när t.ex. hushållens incitament att arbeta ökar och löneökningstakten tillfälligt dämpas kommer att påverka hur fort anpassningen till den nya jämvikten går. Allt annat lika leder en större realränteanpassning till att efterfrågan i ekonomin ökar och företagens investeringar ökar snabbare, vilket leder till att anpassningen till den högre sysselsättningsnivån går fortare.

En sänkt skatt på arbetsinkomster (t.ex. jobbskatteavdraget) kan användas för att illustrera anpassningen från en långsiktig jämvikt till en annan. Skattesänkningen leder sannolikt mer eller mindre omgående till att incitamenten att delta i arbetskraften ökar och att sökintensiteten bland de arbetslösa ökar. När fler personer vill arbeta dämpas efter ett tag löneökningstakterna tillfälligt, vilket leder till att Riksbanken sänker räntan för att hålla inflationen på inflationsmålet. De relativt sett lägre lönekostnaderna, den ökade sökintensiteten och en lägre realränta gör att arbetsgivarna utlyser fler vakanser och det blir mer lönsamt att investera samt att starta nya företag. Det leder till att sysselsättningen ökar och att jämviktsarbetslösheten faller ner till den nya långsiktiga jämviktsnivån. De ökade investeringarna leder till att kapitalstocken ökar, vilket leder till att produktiviteten och lönerna ökar snabbare under ett tag. Det tar sannolikt lång tid innan ekonomin befinner sig i en ny långsiktig jämvikt, men huvuddelen av effekterna på arbetsmarknaden bedöms uppstå inom 2–4 år.<sup>4</sup>

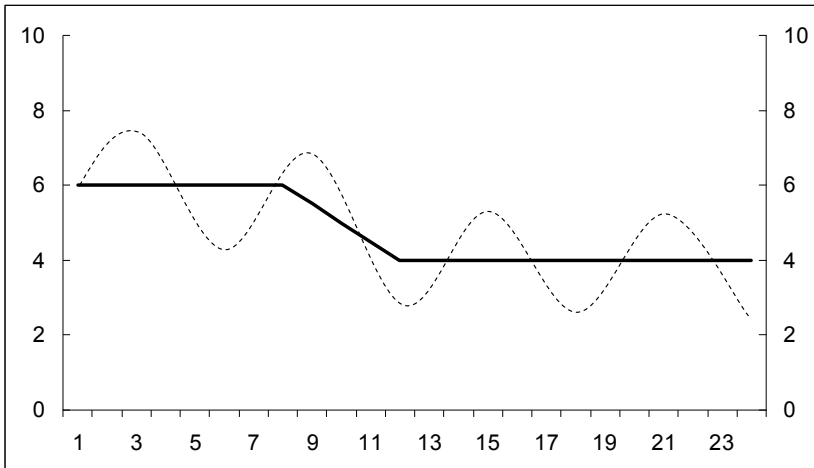
Diagram 1.1 illustrerar anpassningen till en ny långsiktig jämvikt samt den faktiska utvecklingen givet jämna konjunkturcykler. Den heldragna linjen binder samman två långsiktiga nivåer på jämviktsarbetslösheten och den illustrerar därmed anpassnings-

---

<sup>4</sup> Modellsimuleringar indikerar att anpassningen till en ny långsiktig jämvikt tar ca 10 år. I de flesta makromodeller uppkommer dock huvuddelen av effekterna på arbetsmarknaden relativt snabbt (inom några år). Se bl.a. IMF WEO (2010) eller EU-kommissionens höstrapport om det ekonomiska läget (2010).

banan. Ekonomin utsätts för en strukturell störning år 8 som sänker jämviktsarbetslösheten och fyra år senare har ekonomin anpassat sig till den nya jämvikten. Den streckade kurvan illustrerar den faktiska arbetslöshetens utveckling. Den konjunkturella arbetslösheten mäts genom arbetslöshetsgapet som är det vertikala avståndet mellan den faktiska arbetslösheten och anpassningsbanan.

**Diagram 1.1: Teoretisk skiss, anpassning till ny långsiktig jämviktsarbetslöshet och faktisk arbetslöshet**



Anm.: Den heldragna linjen visar anpassningsbanan och den streckade linjen visar den faktiska utvecklingen.

## 1.5 Komplikationer från verkligheten

Den modell av arbetsmarknaden som tidigare avsnitt redogjort för är förstås starkt förenklad. Två faktorer som inte fångas i den enkla modellen är den demografiska utvecklingen och stora konjunkturstörningar. Dessa faktorer är viktiga för att förstå hur potentiell sysselsättning, potentiell arbetskraft och jämviktsarbetslöshet utvecklas.

### 1.5.1 Den demografiska utvecklingen

Demografiska förändringar innebär att arbetskraftens storlek och sammansättning ändras kontinuerligt. I modellen har vi hittills

antagit att in- och utflöde ur arbetskraften av homogen arbetskraft är konstant. För att analysera demografiska variationer i modellen måste in- och utflödet således skilja sig åt både i kvantitet och i sammansättning över tid.

En tillfälligt ökad tillväxttakt av en homogen befolkning (i arbetsför ålder) innebär att fler deltar i arbetskraften under en tid. Antalet arbetslösa ökar temporärt och konkurrensen om jobben hårdnar. Därmed blir det lättare för företagen att anställa, dels för att utbudsökningen minskar löneökningstakten, dels för att kostnaden för att utlysa en vakans minskar när det finns fler sökande att tillgå. På sikt när befolkningstillväxten återgår till den ursprungliga ökningstakten klingar de temporära effekterna av och ekonomin återgår till den ursprungliga långsiktiga jämviktsnivån. En permanent snabbare befolkningsutveckling leder till en permanent snabbare sysselsättningsökning. Jämviktsarbetslösheten kommer också att bli högre eftersom en permanent snabbare befolknings-tillväxt medför ett permanent snabbare flöde in i arbetslöshet.

Om arbetskraftens sammansättning ändras mer eller mindre kontinuerligt uppstår andra effekter. Exempelvis kan en ökning av andelen unga och oerfarna på arbetsmarknaden bidra till att matchningen mellan arbetssökande och lediga platser totalt sett blir sämre. De nya individerna som träder in på arbetsmarknaden har ofta både lägre kompetens och dessutom mer osäker produktivitet vilket innebär att matchningen för unga sannolikt fungerar sämre än matchningen för arbetslösa i övriga åldrar. Som beskrivits ovan leder en sämre matchningseffektivitet till en högre jämviktsarbetslöshet.

### **1.5.2 Effekter på jämviktsarbetslösheten av kraftiga konjunktursvängningar**

En djup och utdragen lågkonjunktur kan få långvariga effekter på arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande. Det finns flera förklaringar till hur effekterna kan bli långvariga.

En viktig orsak är att en nedgång i konjunkturen i regel inte påverkar alla branscher och regioner i lika stor utsträckning. I termer av modellen ovan kan en konjunkturedgång illustreras av att strukturomvandlingen temporärt går snabbare, t.ex. genom att företag och industrier med föråldrad teknologi slås ut. De som förlorar jobben i dessa industrier kan sakna den kompetens som

krävs för att få ett nytt jobb till rådande lönestruktur. Matchningen mellan arbetskraftens kompetens och arbetsgivarnas efterfrågan försämras därmed. Dessa problem kan bli långvariga om incitamenten hos dem som förlorat jobben att förbättra sin kompetens eller flytta är relativt små eller om det tar lång tid att utbilda sig inom de yrken där arbetskraftsefterfrågan är hög. En konjunkturuppgång leder således inte automatiskt till att dessa individer får jobb utan den högre arbetslösheten kan bestå under lång tid.

I en lågkonjunktur förlängs arbetslöshetstiderna på grund av ett högt inflöde till arbetslöshet samtidigt som utflödet till arbete är lågt även bland personer som är konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Men de förlängda arbetslöshetstiderna kan i sig vara en orsak till att deras konkurrenskraft minskar och att jämviktsarbetslösheten därmed ökar. Så kan exempelvis vara fallet om en individs motivation att söka efter jobb minskar eller om yrkeskunskaperna går förlorade med tiden som arbetslös. Studier (t.ex. Agell & Bennmarker 2007) visar också att arbetsgivare uppfattar långtidsarbetslösa som mindre kompetenta trots likvärdiga meriter i övrigt.

Ytterligare en orsak till att jämviktsarbetslösheten stiger kan vara att lönestrukturen inte anpassas i tillräcklig omfattning för att hålla tillbaka arbetslösheten. Så är t.ex. fallet om arbetsmarknadens parter inte tar hänsyn till de arbetslösa i sina löneförhandlingar. Det resulterar i att efterfrågan på arbetskraft hålls tillbaka och att arbetslösheten hålls uppe.

Konjunkturförändringar och tillfälliga förändringar i struktur-omvandlingstakten kommer i regel inte att påverka jämviktsarbetslösheten på lång sikt. I takt med att de individer som förlorat sin konkurrenskraft om jobben skolar om sig, flyttar eller lämnar arbetskraften så förbättras återigen matchningen och jämviktsarbetslösheten faller tillbaka till nivån innan krisen. Vidare är det i regel så att konjunktursvängningar inte påverkar den långsiktiga strukturuomvandlingen i ekonomin, utan bara hur fort struktur-omvandlingen sker. En långsammare strukturuomvandling efter krisen bidrar till att jämviktsarbetslösheten fortare återgår till nivån innan krisen.



## Referenser

Agell, J. och Bennmarker, H. (2007), "Wage incentives and wage rigidity: a representative view from within", *Labour Economics* 2007, vol. 14.

EU kommissionens höstrapport om ekonomiska läget (2010)

IMF WEO (2010)

Kolm, A-S. och M. Tonin (2010), "In-Work Benefits and Unemployment", under publicering i *International Tax and Public Finance*.

Pissarides (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, second edition, Cambridge, MA: MIT Press.

## 2 Utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft 1980–2006

### 2.1 Sammanfattning

Syftet med detta kapitel är att bedöma utvecklingen av potentiell arbetskraft, potentiell sysselsättning och jämviktsarbetslösheten för perioden 1980–2006. Bedömningen av nivån 2006 är särskilt viktig då den utgör grunden för framskrivningen fram till 2020. Finansdepartementets samlade bedömning är att jämviktsarbetslösheten uppgick till 6,6 procent 2006.

I praktiken är det mycket svårt att uppskatta nivån och utvecklingen av potentiell arbetskraft, potentiell sysselsättning respektive jämviktsarbetslösheten. För det första är de inte observerbara, och det går således inte ens *ex post* att entydigt fastlägga nivån och utvecklingen. För det andra befinner sig ekonomin i princip aldrig i en långsiktig jämviktssituation, vilket innebär att de data som finns tillgängliga ständigt påverkas av diverse störningar. Det är således inte uppenbart hur dessa potentiella variabler ska beräknas. Se kapitel 1 för en diskussion om vad som bestämmer jämviktsarbetslösheten.

Ett sätt att bedöma jämviktsarbetslösheten är att använda ekonometriska modeller. Sådana modeller skattas på historiska data och kan därmed ge en bild av jämviktsarbetslösheten historiskt. Nackdelen med en sådan metod är att den vanligtvis ger lite vägledning om de bakomliggande drivkrafterna. Vidare ger denna metod ingen direkt vägledning om hur jämviktsarbetslösheten och följaktligen faktisk arbetslöshet kommer att utvecklas framöver. För prognosperioden behövs därmed en annan metod för att fastställa jämviktsarbetslösheten.

En alternativ metod är att försöka mäta de bakomliggande drivkrafterna och utifrån dessa dra slutsatser om nivån och utvecklingen av jämviktsarbetslösheten. Då syftet inom Finansdepartementet framför allt är att bedöma hur arbetsmarknadens funktionsätt utvecklas framöver är det senare alternativet att föredra. Att göra en bedömning av de bakomliggande drivkrafterna kräver dock detaljerad information om dessa komponenter. Då denna information är svår och tidsödande att få fram historiskt görs en sådan detaljerad bedömning från 2006 och framåt. Bedömningen av jämviktsarbetslösheten från 1980 till 2006 görs istället utifrån modellskattningar och indikatorer. Valet av brytpunkt år 2006 beror främst på att nuvarande regering tillträdde 2006 och att ett stort antal strukturreformer som bedöms påverka arbetsmarknadens funktionssätt har genomförts sedan dess. Vidare innebär valet av 2006 att modellskattningarna i princip fångar hela konjunkturcykler, vilket medför mer stabila skattningar. Utifrån jämviktsarbetslösheten definieras potentiell arbetskraft via en enkel tumregel och därmed kan potentiell sysselsättning summeras.

Bedömningen av hur jämviktsarbetslösheten, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft utvecklas 2006–2020 presenteras i kapitel 3. Den analysen bygger på strukturreformernas förväntade effekter, den demografiska utvecklingen samt finanskrisens varaktiga effekter på arbetsmarknaden.

Kapitlet är disponerat enligt följande. Det första avsnittet redovisar olika modellskattningar av jämviktsarbetslösheten. Därefter analyseras vad som kan vara en rimlig jämviktsnivå 2006 utifrån olika indikatorer på resursutnyttjandet i ekonomin. Avslutningsvis redovisas Finansdepartementets bedömning av jämviktsarbetslösheten samt potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft 1980–2006.

## 2.2 Modellskattningar av jämviktsarbetslösheten

Olika typer av modeller kan användas för att dela upp arbetslösheten i en strukturell del (jämviktsarbetslöshet) och en cyklisk del (avvikelse från jämvikt). I denna PM studeras fyra olika skattningar av jämviktsarbetslösheten.<sup>5</sup> De olika skattningarna härör från två typer av modeller; strukturella vektorautoregressiva modeller (SVAR-modeller) och modeller för icke-observerbara

---

<sup>5</sup> Samtliga modeller får anses skatta en anpassningsbana för jämviktsarbetslösheten.

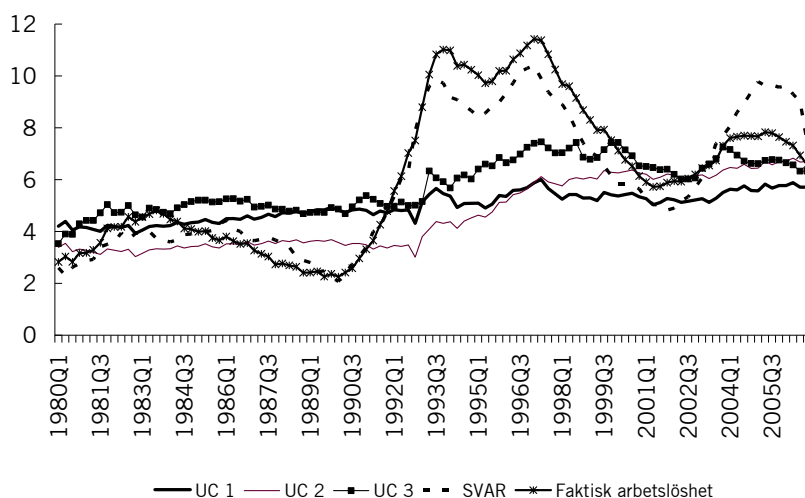
komponenter (UC-modeller). De olika modelltyperna skattar jämviktsarbetslösheten på olika sätt. SVAR-modellen skattar ett mått på jämviktsarbetslösheten genom att identifiera olika typer av ekonomiska störningar och eliminera de störningar som betraktas som efterfrågestörningar eller temporära utbudsstörningar. UC-modellen formulerar ett samband mellan icke-observerbara komponenter (såsom jämviktsarbetslösheten) och observerbara storheter (såsom inflation) utifrån ekonomisk teori. Se appendix för en mer detaljerad genomgång av de olika modellerna.

Diagram 2.1 sammanfattar skattningarna av jämviktsarbetslösheten enligt en UC-modell för BNP-gap och jämviktsarbetslöshet av Apel och Jansson (1999) (UC 1), en liknande UC-modell utökad med persistenseffekter av Mossfeldt och Österholm (2010) (UC 2), en UC-modell för arbetslöshet och den reala växelkursen av Lindblad och Sellin (2008) (UC 3) samt en strukturell VAR-modell (SVAR). Utvecklingen av den faktiska arbetslösheten visas också i diagrammet.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Alla arbetslöshetsmått är definierade utifrån ILO-begreppet för åldersgruppen 15–74 år.

Diagram 2.1: Skattningar av jämviktsarbetslösheten, 1980–2006.



Anm.: Arbetslöshetsmättet avser ILO-definitionen, 15–74 år. För perioden 1981–2000 används Konjunkturinstitutets länkade dataserier för sysselsatta. För perioden 2001–2006 används data från SCB.

Källa: SCB, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

SVAR-modellen följer den faktiska utvecklingen i stor utsträckning och har svängt kraftigt under 2000-talet. Det är svårt att hitta ekonomiska argument för att jämviktsarbetslösheten, så som vi definierar den, utvecklats på detta sätt. Därmed tas inte någon hänsyn till SVAR-modellen vid bedömningen av jämviktsarbetslösheten.

Skattningarna enligt de tre UC-modellerna följer varandra tämligen väl och samtliga indikerar att nivån är högre vid mitten av 1990-talet än under 1980-talet. Enligt modellskattningarna varierar nivån på jämviktsarbetslösheten 2006 från 5,8 procent till 6,7 procent (se tabell 2.1), vilket är något lägre än den faktiska arbetslösheten på 7,1 procent. Osäkerheten avseende de skattade måtten på jämviktsarbetslösheten är betydande, vilket konfidensintervall för modellerna UC1 och UC2 illustrerar (se appendix).

**Tabell 2.1** Modellskattningar av jämviktsarbetslösheten 2006 och faktisk arbetslöshet, 15–74 år

	2006
UC 1	5,8
UC 2	6,7
UC 3	6,5
Faktisk arbetslöshet	7,1

Källa: SCB och egna beräkningar.

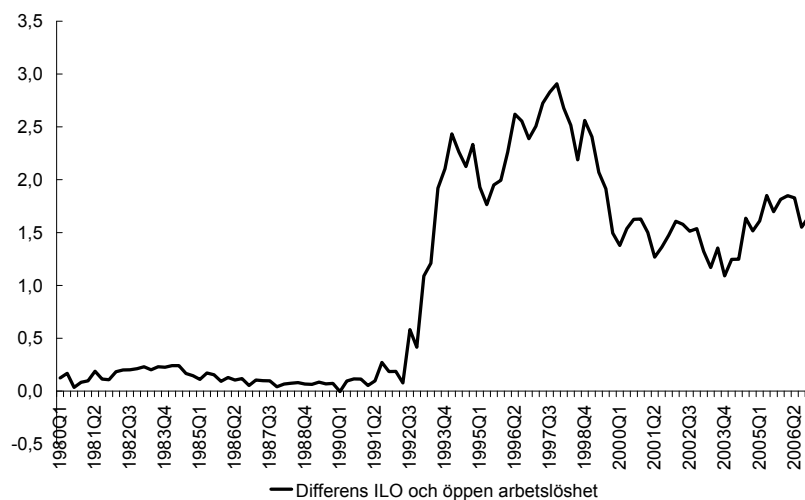
### 2.3 Utvecklingen av jämviktsarbetslösheten 1980–2006

Studier av den svenska arbetsmarknaden under 1990-talet drar slutsatsen att det inte inträffade några betydande förändringar av arbetsmarknadens funktionssätt under perioden som borde ha inneburit en högre jämviktsarbetslöshet (se exempelvis Johansson, Lundborg och Zetterberg (1999) och Holmlund (2003)).<sup>7</sup> Hur kan det då komma sig att modellerna ger en så entydig bild över att jämviktsarbetslösheten har stigit?

UC-modellen med persistenseffekter (UC 2) indikerar att uppgången under 1990-talet delvis kan förklaras med den kraftiga ökningen av faktisk arbetslöshet. En annan förklaring till den ökande jämviktsarbetslösheten kan vara reformerna inom utbildningsområdet med ett ökat antal högskolestuderande samt den 3-åriga gymnasieutbildningen som medförde att antalet heltidsstuderande som söker jobb kraftigt ökade under 1990-talet. Skillnaden mellan arbetslösheten enligt tidigare definition och ILO arbetslöshet (dvs. inklusive heltidsstuderande som är registrerade som arbetslösa) ökade markant i början av 1990-talet (se diagram 2.2). Diagram 2.3 visar skattningar av jämviktsarbetslösheten enligt den gamla definitionen respektive ILO-arbetslöshet med UC-modellen av Lindblad och Sellin (UC 3). Jämviktsarbetslösheten enligt ILO-definitionen började stiga i samband med att skillnaden mellan definitionerna blir påtaglig.

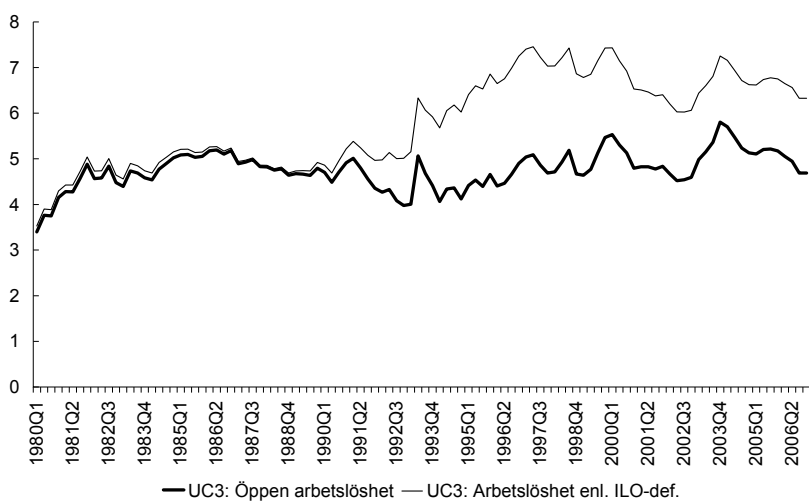
<sup>7</sup> Holmlund (2003) anger dock att flertalet institutionella faktorer kan ligga bakom en fallande jämviktsarbetslöshet mot slutet av 90-talet.

**Diagram 2.2: Skillnaden mellan arbetslöshet enligt ILO-definition och öppen arbetslöshet**



Källa: SCB.

**Diagram 2.3: Skattningar av jämviktsarbetslöshet enligt ILO-definition och öppen arbetslöshet**



Källa: SCB och egna beräkningar.

Lundborg m.fl. (2007) anger den ökade flyktinginvandringen som ett skäl till att jämviktsarbetslösheten har stigit.<sup>8</sup> Det ökade antalet av flyktinginvandrare som har kommit till Sverige av asylskäl matchar inte nödvändigtvis den svenska arbetsmarknaden utan betydande omskolning och intensiva språkstudier. Globaliseringen och en efterföljande ökad strukturomvandling skulle också kunna driva upp jämviktsarbetslösheten, åtminstone kortsiktigt. Det finns dock inget som direkt tyder på att jobbförstörelsen och jobbskapandet har ökat över tiden, vilket talar emot att globaliseringen skulle ha spelat en viktig roll för jämviktsarbetslösheten.

En faktor som däremot bör ha minskat jämviktsarbetslösheten är det s.k. Industriavtalet mellan fack och arbetsgivare som kom till stånd 1997. Industriavtalet har via ett ökat samarbete lett till en mer stabil lönesättning där större hänsyn tas till de makroekonomiska förutsättningarna. Den s.k. Calmfors-Driffill-kurvan<sup>9</sup> anger ett förhållande mellan graden av centralisering och reallöne-kostnadsökningar. Kurvan innebär att centralt framförhandlade avtal för hela arbetsmarknaden eller förhandlingar lokalt inom enskilda företag, leder till lägre reallöneökningar och ett mer gynnsamt makroekonomiskt utfall än förhandlingar på förbunds-nivå. Industriavtalet kan ses som en lönebildningsmodell där båda ändarna på Calmfors-Driffill-kurvan kommer till stånd samtidigt; den centrala nivån där parterna tar ett samhällsekonomiskt ansvar och den lokala där lönen sätts utifrån de efterfråge- och utbudsförhållanden som gäller för det enskilda företaget. Detta bör ha inneburit en lägre jämviktsarbetslöshet.

En ökad konkurrens på produktmarknader skulle via en mer modererad lönebildning kunna leda till en lägre jämviktsarbetslöshet. Det empiriska stödet för denna hypotes är dock tämligen begränsat<sup>10</sup> och med en väl fungerande lönebildning sedan Industriavtalet 1997 kan det vara svårt att avgöra vilka ytterligare faktorer som påverkat lönebildningen.

Sammantaget finns det ingen tydlig evidens som direkt talar emot skattningarna ovan.

<sup>8</sup> 2010 var arbetslösheten bland personer födda utanför Europa ca 3 gånger så hög som arbetslösheten för personer födda i Sverige.

<sup>9</sup> Calmfors & Driffill (1988).

<sup>10</sup> Se bilaga 7 Långtidsutredningen SOU 2010:93.



## 2.4 Avstämning av jämviktsnivån 2006 utifrån indikatorer

Bedömningen av nivån 2006 är särskilt viktig då den utgör grunden för framskrivningen 2006–2020. Variablernas jämviktsnivåer år 2006 är helt avgörande för den slutliga nivån 2020 då strukturreformernas effekter, effekter av demografin och persistenseffekter enbart räknas fram som förändringar utifrån den givna nivån 2006. Det är därför av vikt att stämma av om nivån är rimlig utifrån tillgängliga indikatorer.

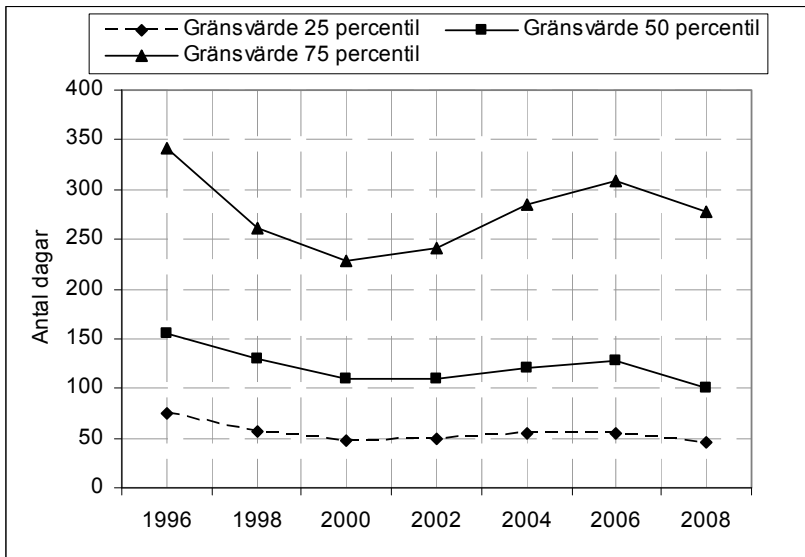
År 2005 syntes en vändning på arbetsmarknaden när sysselsättningen började öka efter flera år med en svag arbetsmarknadsutveckling. Under 2006–2007 fortsatte konjunkturåterhämtningen med en starkt ökande sysselsättning och fallande arbetslöshet. En förstärkning av arbetsmarknaden innebär ett stigande resursutnyttjande.

Flertalet mikroindikatorer visar på att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden 2006 var lägre än normalt men stigande. Ett exempel på detta är att arbetskraftsefterfrågan på svaga grupper steg under 2006. Som svaga grupper räknas personer med långa inskrivningstider, ungdomar, äldre, födda utanför Europa, funktionsnedsatta och personer med endast förgymnasial utbildning. Arbetslösheten minskade och sysselsättningen ökade speciellt mycket bland ungdomar och personer födda utanför Europa. Arbetskraftsdeltagandet ökade bland både unga och äldre.

Diagram 2.4 nedan visar arbetslöshetstidernas utveckling sedan 1996. ”Onormalt” långa arbetslöshetstider är ett tecken på att det snabbare utflödet till jobb som kännetecknar ett bra konjunkturläge inte hunnit slå igenom fullt ut i kortare arbetslöshetstider och ger därför information om hur arbetsmarknadsläget förhåller sig till jämvikt. Med arbetslöshetstider avses här den sammanlagda inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen som arbetslös eller i program till dess personen hittar ett jobb eller av annan anledning lämnar Arbetsförmedlingen (t.ex. för studier). I diagrammet visar den 75:e percentilen hur lång tid det tar innan 75 procent av de som blir arbetslösa en viss tidpunkt lämnar förmedlingen. Av diagrammet framgår att arbetslöshetstiderna ökade från år 2000 för att kulminera 2006. Detta kan förklaras av att ekonomin var på väg ur en lågkonjunktur. Den långsiktiga nivån på arbetslöshetstiderna var sannolikt betydligt

lägre och resursutnyttjandet på arbetsmarknaden 2006 kan därmed utifrån denna indikator beskrivas som lågt men stigande.

**Diagram 2.4: Avslutade inskrivningstider vid AF som arbetslös eller i program för personer som blir arbetslösa första kvartalet resp. år.**



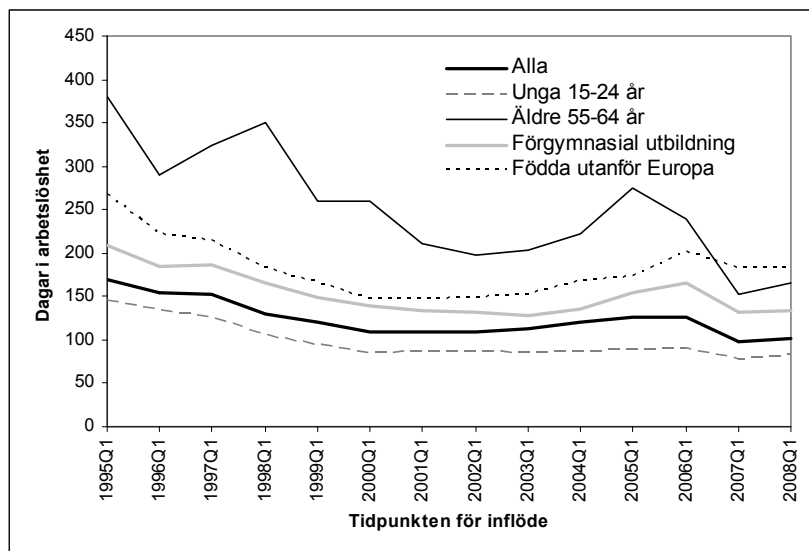
Anm. Senare inflöde kan inte studeras då uppföljningsperioden endast sträcker sig till april 2009.

Källa: Egna beräkningar baserade på IFAU-databasen.

I diagram 2.5 visar den 50:e percentilen (medianen) hur lång tid det tar innan 50 procent av de som blir arbetslösa en viss tidpunkt hittat ett arbete. Den 50:e percentilen för alla är densamma som i diagram 2.4. Utöver för alla visas informationen uppdelad på s.k. svaga grupper på arbetsmarknaden, dvs. unga (15–24 år), äldre (55–64 år), personer med endast förgymnasial utbildning och personer födda utanför Europa. Det är stor skillnad mellan grupperna på hur lång medianarbetslöshetslängden är. Ungdomar har de kortaste arbetslöshetsperioderna och mediandurationen har i princip varit oförändrad hela 2000-talet. Äldre har de längsta arbetslöshetsperioderna och medianarbetslösheten ökade dessutom i början av 2000-talet. Mediandurationen för de äldre som flödade in 2005–2007 är dock mycket kortare än för tidigare inflöde. För personer födda utanför Europa blev arbetslöshetsperioderna längre från början av 2000-talet och det har inte skett någon större förbättring

sedan dess. Utvecklingen för de förgymnasialt utbildade följer i stort sett utvecklingen för alla arbetslösa, även om medianarbetslöshetsperioden är längre. Ett tecken på ett ansträngt resursutnyttjande på arbetsmarknaden är att situationen för de normalt svagare grupperna på arbetsmarknaden förbättras. Även om inga säkra slutsatser kan dras från diagrammet nedan så syns en nedgång i mediandurationen för samtliga grupper under 2006, vilket skulle kunna tolkas som ett stigande resursutnyttjande på arbetsmarknaden.

**Diagram 2.5: Avslutade inskrivningstider (medianarbetslöshetstid) vid AF uppdelat på olika grupper**



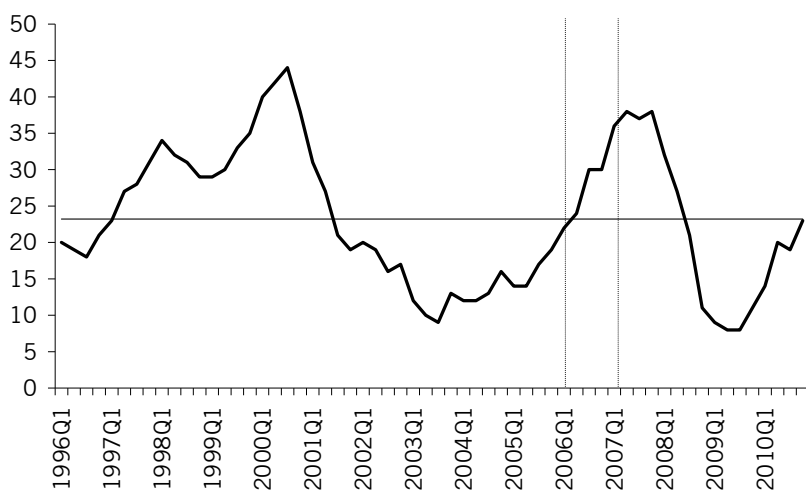
Anm. Senare inflöde kan inte studeras då uppföljningsperioden endast sträcker sig till april 2009.

Källa: Egna beräkningar baserade på IFAU-databasen.

De flesta makroindikatorer tyder också på att det fortfarande fanns lediga resurser på arbetsmarknaden 2006. Andelen företag som upplevde brist på arbetskraft steg under 2006 enligt Konjunkturinstitutets barometer (se diagram 2.6). Detta indikerar att företagen behövde öka sin personalstyrka för att möta den ökande efterfrågan. Bristtalen i Konjunkturbarometern är främst en indikator på resursutnyttjandet inom företagen, dvs. en indikator på efterfrågan på arbetskraft och i mindre utsträckning en direkt indikator på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Mera direkta

indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarkanden är istället Statistiska centralbyråns statistik över tiden det tar för företag att rekrytera och Arbetsförmedlingens undersökning om företagens möjligheter att hitta rätt personal. Vakanserna och rekryterings-tiderna<sup>11</sup> steg markant under 2006 men var långt ifrån någon toppnivå (givet den korta tidsserie som finns tillgänglig). Brist på arbetskraft i det privata näringslivet enligt Arbetsförmedlingens intervjuundersökning steg under 2006 men nådde inte så höga nivåer att det skulle indikera ett ansträngt resursutnyttjande på arbetsmarknaden (se diagram 2.7). Inflationen tenderar att släpa efter resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Inflationens utveckling 2007 speglar därmed i hög grad resursutnyttjandet under 2006. Mot slutet av 2007 tog den underliggande inflationen, i termer av KPIF, fart (se diagram 2.8). Detta indikerar ett stigande resursutnyttjande under 2006. KPIF steg dock över 2 procent endast de sista månaderna av 2007, vilket indikerar att resursläget på arbetsmarknaden 2006 inte föranledde en inflationstakt som överstiger Riksbankens inflationsmål.

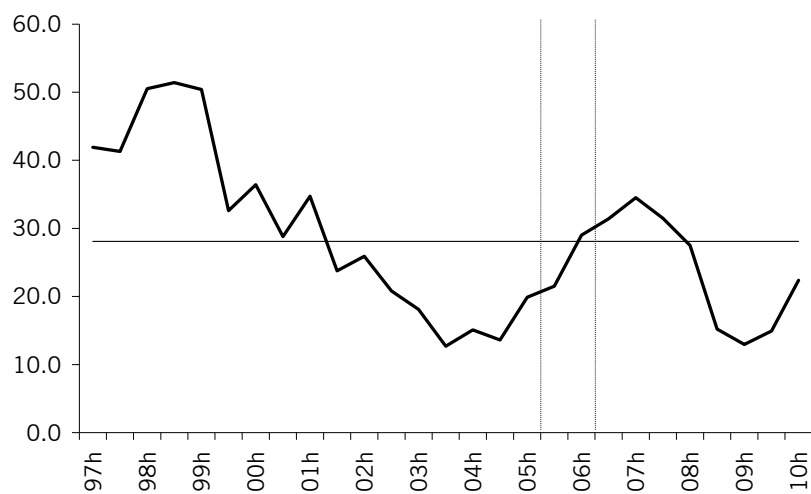
Diagram 2.6: Brist på arbetskraft, kvartalsdata



Källa: Konjunkturinstitutet

<sup>11</sup> Enligt SCB:s konjunkturstatistik över vakanser.

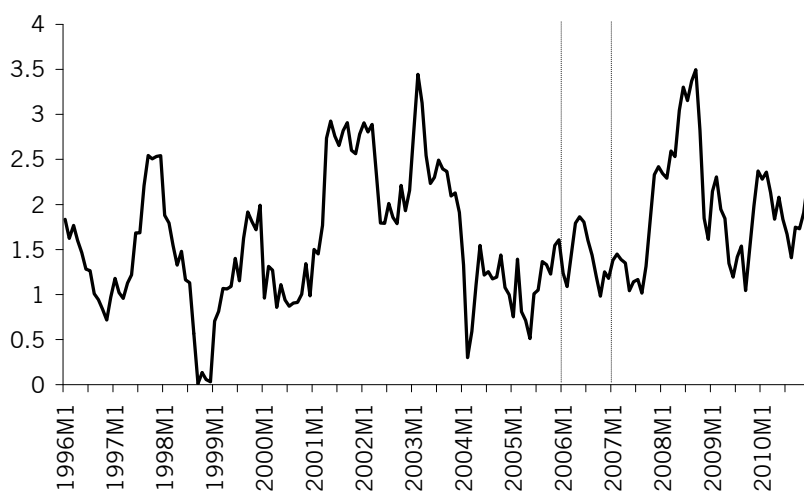
Diagram 2.7: Rekryteringsproblem i näringslivet enligt AF:s företagsenkät



Anm. Andel arbetsställen som upplevt arbetskraftsbrist under det senast halvåret

Källa: Arbetsförmedlingen

Diagram 2.8: Underliggande inflation, KPIF



Källa: Statistiska centralbyrån.

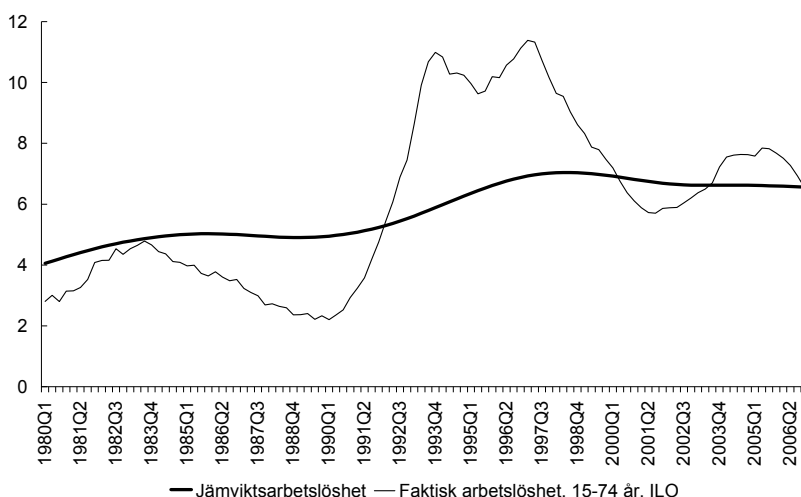
Sammantaget indikerar både mikro- och makroindikatorerna att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden var stigande men lägre än normalt 2006 när den faktiska arbetslösheten var 7,1 procent. Enligt modellskattningarna varierade nivån på jämviktsarbetslösheten 2006 från 5,8 procent till 6,7 procent, vilket stämmer överens med resonemanget ovan. Samma indikatorer som diskuterats ovan indikerar att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden började bli ansträngt 2007 då den faktiska arbetslösheten var 6,1 procent. En rimlig bedömning är därför att jämviktsarbetslösheten låg någonstans mellan 7,1 procent (faktisk arbetslöshet 2006) och 6,1 procent (faktisk arbetslöshet 2007).

## **2.5 Finansdepartementets bedömning av utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft, 1980–2006**

Diagram 2.9 visar Finansdepartementets bedömning av jämviktsarbetslöshetens utveckling 1980–2006. Bedömningen baseras på UC-modellen av Lindblad och Sellin.<sup>12</sup> Denna modell fångar flera av de mekanismer som Finansdepartementets analysram identifierar som betydelsefulla och resultaten bedöms rimliga utifrån tillgängliga indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden. Finansdepartementets samlade bedömning är därmed att jämviktsarbetslösheten var 6,6 procent 2006, vilket är något lägre än den faktiska arbetslösheten på 7,1 procent och är därmed ett tecken på att det fanns lediga resurser på arbetsmarknaden 2006.

<sup>12</sup> För att jämviktsbanan och därmed tolkningen av arbetslöshetsgapet inte ska fluktuera utifrån kortsiktiga variationer i modellskattningarna utjämnas serien med hjälp av ett Hodrick-Prescott-filtret. Grundserien (ej filtrerad) visas i diagram 2.1. Att serien är filtrerad förklarar vidare att jämviktsarbetslösheten är 6,6 snarare än 6,5 procent (jämför med tabell 2.1).

Diagram 2.9: Jämviktsarbetslöshet och faktisk arbetslöshet, 1980Q1–2006Q4.



Källa: SCB och egna beräkningar.

Modellskattningarna och därmed bedömningen av jämviktsarbetslösheten som visas i Diagram 2.9 fångar jämviktsarbetslöshetens anpassning mot en långsiktig jämvikt snarare än den långsiktiga nivån. Detta beror på att ekonomin i princip aldrig befinner sig i en långsiktig jämviktssituation eftersom regler och institutioner kontinuerligt förändras. Dessutom utsätts ekonomin ständigt för diverse strukturella störningar som kan påverka jämvikten och även den kontinuerligt varierande befolkningsstrukturen påverkar jämvikten på arbetsmarknaden. Nivån på jämviktsarbetslösheten 2006 är avgörande för den slutliga nivån 2020 eftersom utvecklingen mellan 2006 och 2020 räknas fram som förändringar utifrån den givna nivån 2006 till följd av strukturreformernas effekter, demografin och persistensen. Därför är det viktigt att avgöra om även reformer som genomfördes före och under 2006 kan tänkas påverka jämviktsnivån framöver.

Mellan 2003 och 2006 genomfördes olika reformer som kan ha påverkat potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft och som sannolikt inte hade fått fullt genomslag 2006. Till exempel infördes maxtaxa i den kommunala barnomsorgen under 2001–2003, vilket har ökat arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor. Exempel på andra reformer som genomfördes 2003–2006 är skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften, ökat grund-

avdrag, borttagandet av arvs- och gåvoskatten, lägre uppräkningsgränser för statlig inkomstskatt, lättnader i företags-skatte, insatser mot skattefusk och bidragsfusk, förbättringar i sjukskrivningsprocessen och förtidspensionen samt ökade resurser för skolor, högskolor och forskning. Det är framför allt reformer inom sjukförsäkringen och skatteändringar gjorda 2006 som sannolikt inte hade fått full effekt 2006. Till exempel hade antalet personer med sjukpenning en minskande trend sedan 2003 som inte såg ut att vara på väg att mattas av 2006. Sammanlagt har dessa reformer sannolikt en positiv effekt på potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning. Dessa effekter diskuteras vidare och kvantifieras i kapitel 3.

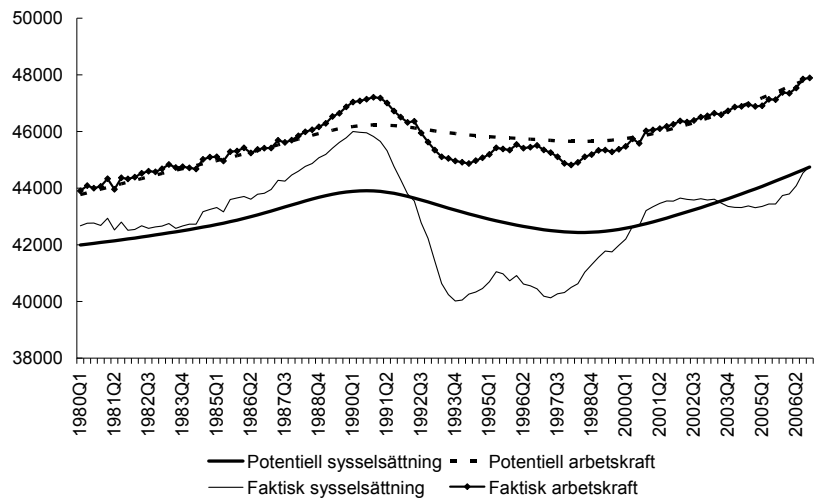
Potentiell arbetskraft och sysselsättning beräknas genom att utgå ifrån att arbetskraftsgapet samvarierar med arbetslöshetsgapet. Skattningar på svenska data indikerar att cykliska svängningar i arbetslösheten till 2/3 påverkar sysselsättningen och till 1/3 påverkar arbetskraften med en fördröjning på ca två kvartal.<sup>13</sup> Potentiell arbetskraft bestäms således utifrån antagandet att arbetskraftsgapet utgör 1/3 av arbetslöshetsgapet med en fördröjning på två kvartal. Detta är självklart ett osäkert antagande och det är möjligt att detta samband ser olika ut för olika reformer eller har förändrats till följd av genomförda reformer. Att förbättra skattningen av potentiell arbetskraft är en viktig framtida metodutveckling.

Bedömningen av jämviktsarbetslösheten och potentiell arbetskraft summerar till en bedömning av potentiell sysselsättning. Samtidigt som jämviktsarbetslösheten steg under 1990-talet så föll potentiell arbetskraft, bl.a. till följd av att många förtidspensionerades i samband med krisen (se diagram 2.10). Potentiell sysselsättning föll därmed både till följd av en ökad jämviktsarbetslöshet och till följd av en lägre potentiell arbetskraft. Mot slutet av 2006 var den faktiska arbetskraften i nivå med potentiell arbetskraft och faktisk sysselsättning i nivå med potentiell sysselsättning.

<sup>13</sup> Enligt internt arbetsmaterial på Finansdepartementet som skattat sambandet mellan förändringar i trendrensad (HP-filter) arbetskraft och sysselsättning på svenska data under perioden 1980-2008 kommer en ökning av sysselsättningen med 1 p.e. att leda till en ökning av arbetskraften med ca 0,3 p.e. med en fördröjning på två kvartal. Det medför således att cykliska svängningar i arbetslösheten till 2/3 påverkar sysselsättningen och till 1/3 påverkar arbetskraften med en lagg på ca två kvartal.



Diagram 2.10: Sysselsättning och arbetskraft, 1980Q1–2006Q4.



Anm: Avser ILO-definitionen av arbetskraft, 15–74 år.

Källa: SCB och egna beräkningar.

## Referenser

- Apel, M & Jansson, P (1999) System estimates of potential output and the NAIRU, *Empirical Economics*, Vol. 24, No. 3.
- Blanchard, O J & Quah, D (1989) The dynamic effects of aggregate demand and supply disturbances, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 4, pp. 655–673.
- Calmfors, L & Driffill, J (1988) Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, *Economic Policy* 6.
- Fabiani, S, A Locarno, G Oneto & P Sestito (2001) The sources of unemployment fluctuations: An empirical application to the Italian case, *Labour Economics*, Vol. 8, No. 2, pp. 259–289.
- Hanspers, K & L. Hensvik (2010) Konkurrens och sysselsättning — en empirisk studie av fem marknader, bilaga till Långtidsutredningen, SOU 2010:93.
- Hjelm, G & K Jönsson (2010) In Search of a Method for Measuring the Output Gap of the Swedish Economy, Working Paper No. 115, National Institute of Economic Research.
- Holmlund B (2003), The rise and fall of Swedish unemployment, CESIFO Working Paper 918, april 2003.
- Johansson S, P Lundborg & J Zetterberg (1999) Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning, FIEF.
- Lundborg, P, J Vartiainen & G Zettergren (2007), Den svenska jämviktsarbetslösheten: En översikt av kunskapsläget, Specialstudier, Nr 11, Februari 2007, Konjunkturinstitutet.
- Lindblad, H & Sellin, P. (2008) The Equilibrium Rate of Unemployment and the Real Exchange Rate: An Unobserved Components System Approach (November 2008). Riksbank Working Paper No. 221; Riksbank Research Paper Series No. 52. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1099942>
- Mossfeldt, M & P Österholm (2010) The Persistent Labour-Market Effects of the Financial Crisis, National Institute of Economic Research, Working Paper No. 117.

## Appendix: Beskrivning av modellerna som har använts för att beräkna jämviktsarbetslösheten t.o.m. 2006

### Den strukturella VAR-modellen

För att skatta ett mått på jämviktsarbetslösheten med hjälp av en strukturell vektorautoregressiv modell specificeras en VAR-modell som inkluderar reallönetillväxt, BNP-tillväxt, inflation, arbetslöshet och löneandel.<sup>14</sup> När modellens reducerade form har skattats identifieras de strukturella störningarna genom att lägga på långsiktiga restriktioner som i Blanchard och Quah (1989). Vektor moving average-formen (VMA-formen) för den strukturella modellen ser ut som nedan.

$$\begin{bmatrix} \Delta \ln W_t \\ \Delta \ln Y_t \\ \Delta \ln P_t \\ U_t \\ WL/Y \end{bmatrix} = C(L)\varepsilon_t = \begin{bmatrix} C_{11}(L) & C_{12}(L) & C_{13}(L) & C_{14}(L) & C_{15}(L) \\ C_{21}(L) & C_{22}(L) & C_{23}(L) & C_{24}(L) & C_{25}(L) \\ C_{31}(L) & C_{32}(L) & C_{33}(L) & C_{34}(L) & C_{35}(L) \\ C_{41}(L) & C_{42}(L) & C_{43}(L) & C_{44}(L) & C_{45}(L) \\ C_{51}(L) & C_{52}(L) & C_{53}(L) & C_{54}(L) & C_{55}(L) \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \varepsilon_t^{pr} \\ \varepsilon_t^{ls} \\ \varepsilon_t^d \\ \varepsilon_t^{ls_1} \\ \varepsilon_t^{ls_2} \end{bmatrix}$$

I uttrycket ovan är  $W$  reallönen i näringslivet,  $Y$  är produktion i näringslivet,  $P$  är näringslivets förädlingsvärdespriser,  $U$  är arbetslöshet medan  $WL/Y$  är löneandel i näringslivet. De strukturella störningarna identifieras i denna modell som en produktivitetstörning, en arbetsutbudsstörning, en efterfrågestörning samt två temporära utbudsstörningar. Dessa strukturella störningar kan identifieras från skattade residualer genom att anta att matrisen  $C(L)$  är undre triangulär. Denna identifikation innebär att alla

<sup>14</sup> Se Fabiani et al. (2001) och Hjelm och Jönsson (2010) för vidare beskrivning av modellen.

element över huvuddiagonalen i  $C(L)$  sätts till noll. De fyra undre störningarna i vektorn  $\varepsilon_t$  kommer då inte att få några långsiktiga effekter på reallönenivån. På motsvarande sätt kommer de tre undre störningarna i  $\varepsilon_t$  inte att få några långsiktiga effekter på produktionen osv. Genom att göra en historisk dekomponering där de tre undre störningarna (efterfrågestörningen och de två temporära utbudsstörningarna) elimineras räknas de strukturella nivåerna för de olika variablerna, däribland arbetslösheten, fram.

### Modeller med icke-observerade komponenter

Ett alternativ till att skatta jämviktsarbetslösheten med hjälp av strukturella VAR-modeller är att använda UC-modeller. Dessa modeller kopplar icke-observerade storheter till observerade kvantiteter genom samband som ges av ekonomisk teori. Vilka typer av samband som används varierar mellan modeller. Apel och Jansson (1999) använder sig av en Phillipskurva för att koppla cyklisk arbetslöshet till inflation medan Lindblad och Sellin (2008) kopplar jämviktsarbetslöshet till faktorer som enligt arbetsmarkandsmodeller ska påverka denna nivå. Genom att utnyttja sambanden som kopplar icke-observerade komponenter till observerade storheter kan statistiska metoder användas för att få en skattning av de icke-observerade komponenterna. Två av de UC-modeller som används i denna PM utgår ifrån den struktur som Apel och Jansson (1999) sätter upp och den specifikation som används av Hjelm och Jönsson (2010). Det system med ekvationer som specificeras och används i denna PM återfinns nedan.

$$\begin{aligned}\Delta\pi_t &= \alpha_0 + \alpha_1\Delta\pi_{t-1} + \alpha_2\Delta\pi_{t-2} + \phi_1U_t^c + \phi_2U_{t-1}^c + \mathbf{B}z_t + \varepsilon_t^1 \\ y_t &= y_t^n + \varphi_1U_t^c + \varphi_2U_{t-1}^c + \varepsilon_t^2 \\ U_t &= U_t^c + U_t^n\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}y_t^n &= \beta_{t-1} + y_{t-1}^n + \varepsilon_t^{yn} \\ \beta_t &= \beta_{t-1} + \varepsilon_t^\beta \\ U_t^n &= U_{t-1}^n + \varepsilon_t^{un} \\ U_t^c &= \theta_1U_{t-1}^c + \theta_2U_{t-2}^c + \varepsilon_t^{uc}\end{aligned}$$

I uttrycken ovan är  $\pi$  inflationen (KPIX),  $y$  är logaritmen av BNP,  $z$  är en matris med proxyvariabler för temporära utbudsshocker. Genom att applicera Kalman-filtret på den state space-modell som specificerats utifrån uttrycken ovan kan skattningar av de icke-observerbara komponenterna erhållas.

En ofta framförd åsikt är att arbetslöshetens cykliska komponent kan påverka arbetslöshetens permanenta komponent, dvs. jämviktsarbetslösheten. Med andra ord kan det finnas ett intresse av att inkludera en parameter i modellen ovan som tillåter för persistenseffekter. Mossfeldt och Österholm (2010) gör detta genom att använda specifikationen ovan med modifikationen att sambandet som beskriver jämviktsarbetslösheten specificeras som nedan.

$$U_t^n = U_{t-1}^n + \lambda U_{t-1}^c + \varepsilon_t^{un}$$

Lindblad och Sellin (2008) sätter upp en UC-modell som liknar de två UC-modeller som återfinns ovan. Dock finns vissa skillnader rörande vilka exogena variabler som inkluderas i modellerna samt vilka samband som används för att skatta jämviktsarbetslösheten. Modellen som Lindblad och Sellin (2008) specificerar grundar sig i större utsträckning på arbetsmarknadsteorier än t.ex. modellen som undersöks av Apel och Jansson (1999). De uttryck som relaterar de icke-observerade variablerna i Lindblad och Sellin (2008) till observerbara kvantiteter tar formen nedan.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Modellen som skattas använder växelkursen EUR/SEK.

$$\begin{aligned}
 u_t &= u_t^c + \beta_1 a_t + \beta_2 a_{t-1} + \beta_3 r_t + \beta_4 r_{t-1} + \beta_5 \theta_t + \beta_6 \theta_{t-1} + \beta_7 \theta_{t-2} + \beta_8 e_{t-1} + \varepsilon_{u,t}^n \\
 \Delta e_t &= \lambda_{10} u_t^c + \beta_{11} e_{t-1} + \beta_{12} (d - d^*)_t + \beta_{13} q_{t-1} + \beta_{14} g_{t-1} + \beta_{15} g_{t-1}^* + \beta_{16} \Delta (d - d^*)_t + \beta_{17} \Delta q_t + \beta_{18} \Delta g_t + \dots \\
 &\dots + \beta_{19} \Delta g_t^* + \beta_{20} (y^* - y^n)_t + \lambda_{16} y_t^n + \beta_{21} y_t^n + \varepsilon_{e,t}^n \\
 \Delta \Delta_4 p_t &= \lambda_{20} u_t^c + \lambda_{21} u_{t-1}^c + \beta_{22} y_t^c + \beta_{23} \Delta \Delta_4 p_{m,t} + \beta_{24} \Delta \Delta_4 p_{m,t-3} + \beta_{25} \Delta \Delta_4 p_{r,t-2} + \beta_{26} \Delta \Delta_4 p_{r,t-3} + \rho \varepsilon_{p,t-4} + \xi_{p,t} \\
 y_t &= \lambda_{30} u_t^c + y_t^n + \varepsilon_{y,t}^c
 \end{aligned}$$

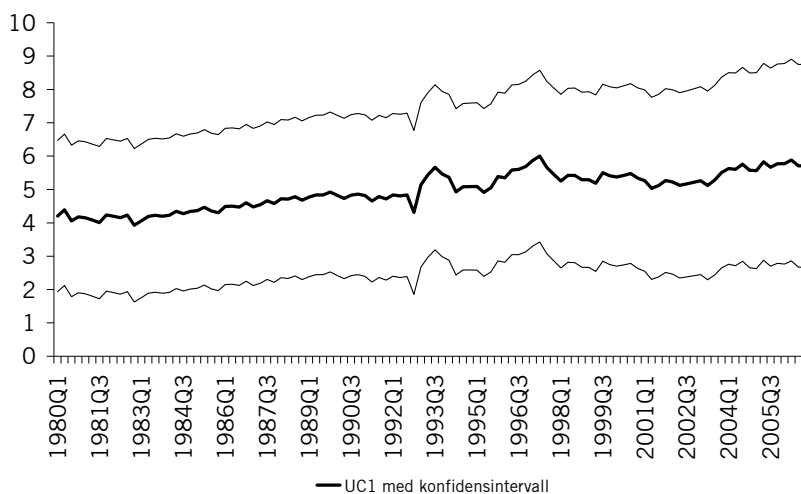
Från den första ekvationen ovan framgår det att den strukturella delen av arbetslösheten, dvs. jämviktsarbetslösheten, förklaras av omfattningen av aktiv arbetsmarknadspolitik ( $a$ ), ersättningsgrad vid arbetslöshet ( $r$ ), skattesystemets utformning ( $\theta$ ) och växelkursen ( $e$ ).<sup>16</sup> De icke-observerade komponenterna specificeras på ett sätt som motsvarar specifikationen i Apel och Jansson (1999). Skattningarna görs på öppen arbetslöshet och räknas sedan om till arbetslöshet enligt ILO-definitionen utifrån differensen mellan de faktiska serierna på öppen arbetslöshet och arbetslöshet enligt ILO-definitionen.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Se Lindblad och Sellin (2008) för vidare beskrivning av modellen.

<sup>17</sup> De uppdaterade skattningarna av modellen av Lindblad och Sellin (2008) har möjliggjorts tack vare att ett uppdaterat datamaterial och programfiler för skattningarna har tillhandahållits av författarna.

## Konfidensintervall för UC1 och UC2

Diagram A1: Konfidensintervall för jämviktsarbetslösheten enligt UC1.



Anm: Konfidensintervallet är framtaget som +/- 2 multiplicerat med standardfelet.

Diagram A2: Konfidensintervall för jämviktsarbetslösheten enligt UC2.



Anm: Konfidensintervallet är framtaget som +/- 2 multiplicerat med standardfelet.

## 3 Utvecklingen av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft 2006–2020

### 3.1 Sammanfattning

Finansdepartementets bedömning av jämviktsarbetslösheten, den potentiella sysselsättningen och den potentiella arbetskraften fram till år 2020 beror på:

- Jämviktsnivån på arbetsmarknaden 2006
- Effekter av strukturreformer
- Den demografiska utvecklingen fram till 2020
- Finanskrisens effekter på jämvikten på arbetsmarknaden

Även andra faktorer såsom strukturomvandlingstakten i ekonomin, konkurrenssituationen samt förhandlingsstyrkan på arbetsmarknaden kan komma att ändras under perioden 2006–2020 och därmed påverka jämviktsarbetslösheten. Eftersom det finns begränsad information om hur dessa faktorer kommer att utvecklas framöver antas dock dessa faktorer inte påverka jämvikten på arbetsmarknaden 2006–2020. Även eventuella förändringar i den reala jämviktsväxelkursen under perioden 2006–2020 kan påverka jämvikten på arbetsmarknaden, men det är inget som har beaktats i denna rapport. Slutåret är satt till 2020 för att sammanfalla med EU:s nya sysselsättningsmål (de s.k. EU 2020-målen).

Finansdepartementets samlade bedömning är att jämviktsarbetslösheten sjunker från 6,6 procent år 2006 till 5,0 procent år 2020 (se tabell 3.1). Strukturreformer såsom jobbskatteavdraget och reformer av arbetslöshetsförsäkringen sänker jämviktsarbetslösheten med 1,4 procentenheter och ett oförändrat tak i a-kassan



t.o.m. 2011 sänker den med 0,6 procentenheter. Samtidigt bidrar den demografiska utvecklingen till att jämviktsarbetslösheten blir 0,4 procentenheter högre under perioden. Beräkningarna tar även hänsyn till att det genomfördes reformer före 2006 som inte hunnit få fullt genomslag 2006. Sammanfattningsvis sjunker jämviktsarbetslösheten med 1,6 procentenheter 2006–2020 samtidigt som potentiell arbetskraft ökar med ca 400 000 personer och potentiell sysselsättning ökar med ca 450 000 personer 2006–2020.

Det långsiktiga arbetskraftsdeltagandet är dock oförändrad samtidigt som sysselsättningsgraden ökar med ca 2 procentenheter. Anledningen till att arbetskraftsdeltagandet är oförändrad är att sammansättningen av arbetskraften ändras så att grupper som har ett lägre arbetskraftsdeltagande ökar som andel av befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år). Den demografiska utvecklingen leder därmed till att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden minskar med ca 2 procentenheter från 2006 till 2020.

**Tabell 3.1 Sammanfattning av bedömningen, 2006 och 2020 (procent/procentenheter).**

	Jämvikts- arbetslöshet	Arbetskrafts- deltagande	Sysselsättningsgrad
<b>Nivå 2006</b>	<b>6,6</b>	<b>71</b>	<b>66</b>
<i>Demografi</i>	0,4	-2,1	-2,2
<i>Oförändrat tak</i>	-0,6	0,1	0,5
<i>Strukturreformer</i>	-1,4	2,2	3,0
<i>Tidigare strukturreformer</i>	0,0	0,1	0,1
<b>Nivå 2020</b>	<b>5,0</b>	<b>71</b>	<b>68</b>

Anm.: Jämviktsarbetslösheten avser ILO-arbetslösheten 15–74 år. Arbetskraftsgraden och sysselsättningsgraden avser åldersgruppen 15–74 år. De olika komponenternas bidrag avser förändringen mellan 2006 och 2020. Med "oförändrat tak" avses att den maximala dagessättningen (kr/dag) i arbetslöshetsförsäkringen ligger stilla mellan 2007 och 2011.

Kapitlet är disponerat enligt följande. Det första avsnittet diskuterar effekterna av strukturreformer, den demografiska utvecklingen och finanskrisens effekter på arbetsmarknadens funktions sätt. Det efterföljande avsnittet visar Finansdepartementets samlade bedömning av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft 1980–2020 och avslutningsvis förs en diskussion kring resultatens rimlighet.

## 3.2 Politikens, demografins och krisens betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt 2006–2020

Som diskuteras i den teoretiska analysramen påverkas jämvikten på arbetsmarknaden bl.a. av strukturreformer, demografiska förändringar och eventuellt av stora konjunkturella störningar. I detta avsnitt analyseras hur dessa faktorer påverkar jämviktsarbetslösheten samt potentiell sysselsättning och arbetskraft under perioden 2006–2020.

### 3.2.1 Effekter av regeringens politik

Sedan regeringen tillträdde 2006 har en rad genomgripande reformer genomförts som påverkar de mekanismer som diskuteras i teoriavsnittet och som därmed kan tänkas påverka potentiell arbetskraft, potentiell sysselsättning och jämviktsarbetslösheten. I detta avsnitt diskuteras och redogörs för Finansdepartementets effektberäkningar avseende jobbskatteavdraget, arbetslöshetsförsäkringen, arbetsmarknadspolitiken, sjukförsäkringen, socialavgifterna samt RUT- och ROT-avdragen. Reformerna och effektberäkningarna presenteras mycket kortfattat. För en detaljerad beskrivning av beräkningarna hänvisas till kapitel om var och en av dessa reformer.

Sammantaget bedöms dessa strukturreformer på lång sikt leda till att arbetsutbudet ökar med 3,1 procent, att sysselsättningen ökar med 4,6 procent och att jämviktsarbetslösheten minskar med 1,4 procentenheter. Reformerna bedöms vidare leda till en ökad medelarbetstid och antalet arbetade timmar bedöms öka med 5,7 procent (se tabell 3.2). Bedömningarna baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder som t.ex. hur förändringar i skatter, socialförsäkringen eller inom arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen. Kunskapen om effekterna och i vilken takt de slår igenom är dock långt ifrån fullständig. De resultat som redovisas i tabell 3.2 är således behäftade med stor osäkerhet.

**Tabell 3.2 Effekter av regeringens politik på långsiktig jämvikt (procent/procentenheter).**

	Arbets- kraft	Syssel- sättning	Arbets- löshet	Arbetade timmar
Jobbskatteavdraget	1,6	2,3	-0,6	2,9
Arbetslöshetsförsäkringen	0,2	1,0	-0,7	1,0
Sjukförsäkringen	0,9	0,4	0,4	0,5
ROT/RUT	0,2	0,4	-0,2	0,5
Sänkta socialavgifter	0,2	0,2	0,0	0,2
Arbetsmarknadspolitik	0,1	0,3	-0,2	0,3
Skiktgräns	0,0	0,0	0,0	0,3
<b>Summa strukturreformer</b>	<b>3,1</b>	<b>4,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>5,7</b>
Oförändrat tak	0,1	0,8	-0,6	0,7
<b>Totaleffekt</b>	<b>3,3</b>	<b>5,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>6,4</b>

Anm. Arbetslöshetsmättet avser ILO 15–74 år. Sysselsättning och arbetskraft avser åldersgruppen 15–74 år.

Eftersom taket i arbetslöshetsförsäkringen har varit oförändrat sedan 2007 kommer de totala effekterna dock att bli större (se tabell 3.2). Anledningen är att stigande löner minskar den faktiska ersättningsgraden. Totalt sett innebär det oförändrade taket 2007–2011 att jämviktsarbetslösheten faller med 0,6 procentenheter.<sup>18</sup> Detta betraktas som en regeleffekt och inte en effekt av politiken.

Det finns fler reformer som regeringen genomfört som sannolikt påverkar sysselsättningen och jämviktsarbetslösheten, men som inte har kvantifierats. Anledningen är att det inte finns lämpligt underlag att basera beräkningarna på. Till dessa reformer hör t.ex. åtgärder riktade till utrikes födda (bl.a. nytt introduktionsprogram, validering av utländsk utbildning och satsningar på svenskundervisning för invandrare), forskningspropositionen (en permanent höjning av forskningsmedlen om 5 mdkr), utbildnings-satsningar (t.ex. satsningar på lärare, undervisningstid, ny gymnasieskola och lärlingsutbildning), sänkt bolagsskatt, infrastrukturinvesteringar, vårdnadsbidrag och borttagen förmögenhetsskatt. Även reformer inom pensionssystemet bedöms leda till ett ökat arbetsutbud och sysselsättning. Dessa reformer bedöms ha en positiv nettoeffekt på den varaktiga sysselsättningen, men det är inget som beaktas i denna rapport.

<sup>18</sup> Från och med 2012 görs det beräkningstekniska antagandet att taket i arbetslöshetsförsäkringen justeras upp med löneutvecklingstakten i enlighet med rådande konventioner vid långsiktberäkningar.

I appendix redovisas en detaljerad sammanfattande tabell med alla politikeffekter som har beräknats. Nedan följer en kort beskrivning av de viktigaste reformerna (se separata kapitel för en utförligare beskrivning).

### Jobbskatteavdraget

För att öka drivkrafterna för arbete infördes ett första s.k. jobbskatteavdrag den 1 januari 2007 och det har sedan förstärkts tre gånger – senast den 1 januari 2010. Jobbskatteavdraget innebär en generell skattesänkning för alla med förvärvsarbete. För breda inkomstgrupper (personer med inkomster från ca 135 000 kronor till ca 300 000 kronor per år) har marginals-katten sänkts med ca sex procentenheter och genomsnittsskatten med ca sju procentenheter.

Jobbskatteavdraget bedöms påverka sysselsättningen genom effekter på både andelen av befolkningen i arbetskraften och andelen av arbetskraften som är sysselsatt. Effekten på arbetskraftsdeltagandet analyseras huvudsakligen med hjälp av en s.k. mikrosimuleringsmodell. Arbetskraftsdeltagandet ökar både för att lönen efter skatt blir högre och för att sannolikheten för den som träder in i arbetskraften att finna ett jobb ökar. En motverkande effekt på arbetskraftsdeltagandet kan dock uppstå eftersom reformen sannolikt leder till något dämpade löneökningkrav. Beräkningarna visar att arbetskraften kommer att öka med ca 1,6 procent på lång sikt.

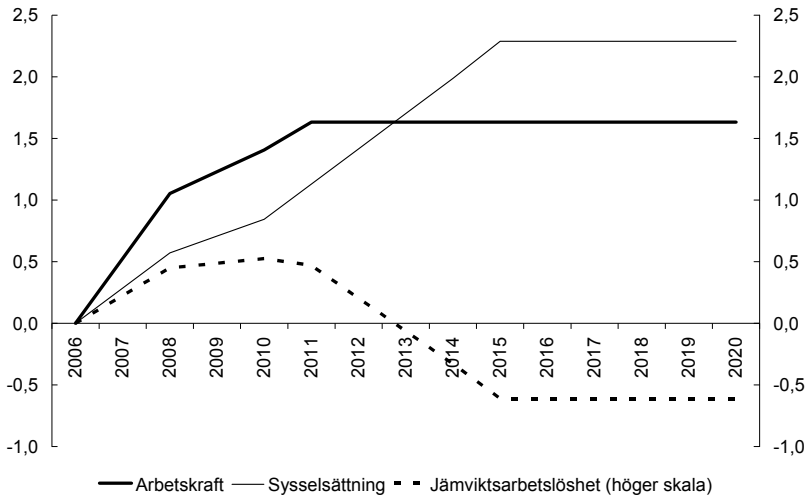
För att beräkna effekterna på jämviktsarbetslösheten utnyttjas parametrar som skattats i tidigare empiriska studier. Beräkningar visar att jobbskatteavdraget sänker ersättningsgraden med 5,1 procentenheter. När ersättningsgraden sjunker tenderar löneökningkraven att dämpas och sökaktiviteten bland de arbetslösa att öka, och arbetsmarknaden anpassar sig så småningom till en ny jämvikt. Den sänkta ersättningsgraden bedöms leda till att jämviktsarbetslösheten faller med ca 0,6 procentenheter på lång sikt. Vidare bidrar jobbskatteavdraget och den sänkta skiktgränsen till ökade incitament för de som redan är sysselsatta att arbeta mer, t.ex. genom att incitamenten att gå från deltids- till heltidsarbete ökar. Beräkningarna visar att antalet arbetade timmar kommer att öka med ca 2,9 procent på lång sikt till följd av jobbskatteavdraget och 0,3 procent till följd av sänkt skiktgräns.

I diagram 3.1 visas Finansdepartementets bedömning av hur jämviktsarbetslösheten samt potentiell arbetskraft och sysselsättning påverkas av jobbskatteavdraget. Skattesänkningen leder relativt omgående till att arbetskraften och sökintensiteten bland de arbetslösa ökar. Även den starka konjunkturutvecklingen 2007–2008 medför att effekten på arbetskraften uppkommer något snabbare än vad som varit fallet vid ett normalt konjunkturläge. Effekten på sysselsättningen uppkommer dock inte omedelbart eftersom rekryteringar tar tid och eftersom mekanismen via temporärt dämpade löneökningkrav tar ytterligare tid innan den fullt ut har slagit igenom på sysselsättningen. Vidare bidrar finanskrisen till att anpassningen till den nya långsiktiga jämvikten tar något längre tid, till följd av att krisen dämpar omvandlingstakten till den nya långsiktiga jämvikten. Jobbskatteavdraget leder även till ökade incitament att utbilda sig till yrken där arbetslöshetsrisken är låg samt ökade incitament att skola om sig och flytta för att få ett jobb, vilket på sikt leder till att sysselsättningen ökar och jämviktsarbetslösheten minskar.

Sammantaget medför denna anpassning att jämviktsarbetslösheten ökar under ett antal år, för att sedan i takt med att sysselsättningen stiger mer än arbetskraften falla ner till den nya långsiktiga jämviktsarbetslöshetsnivån. Effekten på sysselsättningen beräknas till 2,3 procent och reformen bedöms få full effekt år 2015.

**Diagram 3.1: Jobbskatteavdragets effekter på jämviktsarbetslösheten, potentiell arbetskraft och sysselsättning**

Procent respektive procentenheter



### Arbetslöshetsförsäkringen

Tre reformer inom arbetslöshetsförsäkringen har kvantifierats: förändrad ersättningsgrad, införandet av arbetslöshetsavgifter och begränsningen i antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet.

Ersättningsgraden vid arbetslöshet har minskat som ett resultat av flera åtgärder: sänkt tak, avtrappning i ersättningsnivån, maximalt 300 ersättningsdagar, fler karensdagar och även på grund av att antalet A-kassemedlemmar har minskat. Sänkt ersättningsgrad påverkar arbetslösheten via flera kanaler, huvudsakligen via de arbetslösas sökbeteende och att löneökningsskraven dämpas. Detta medför på sikt att sysselsättningen blir högre och att jämviktsarbetslösheten blir lägre. Bedömningen är att den minskade ersättningsgraden sammantaget leder till att jämviktsarbetslösheten sjunker med 0,8 procentenheter. Notera att effekten på jämviktsarbetslösheten av en minskad ersättningsgrad fungerar och bedöms på likartat sätt som jobbskatteavdraget.

Införandet av arbetslöshetsberoende avgifter till A-kassorna påverkar arbetsmarknaden på flera sätt. Ersättningsgraden ökar då avgiften endast betalas av sysselsatta medlemmar. Samtidigt skapas

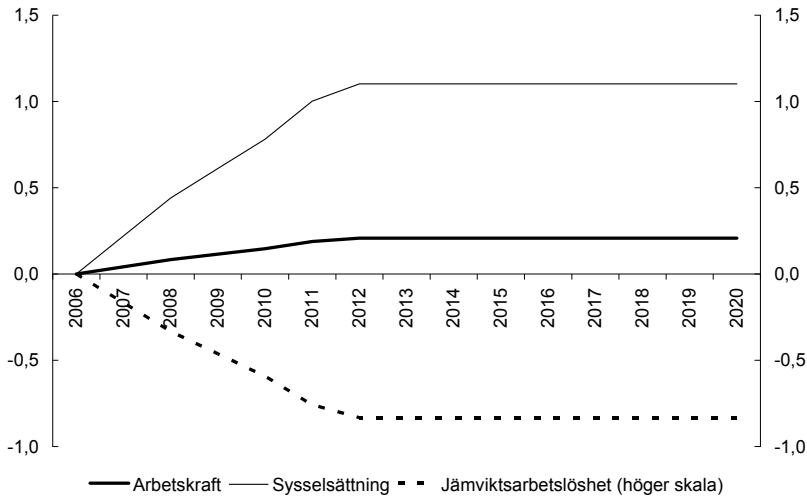
incitament för återhållsamhet i lönebildningen. Bedömningen är att dessa effekter tar ut varandra.

Effekterna av begränsningen i antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet bedöms vara små. Sammantaget bedöms antalet deltidsarbetslösa minska med 6 000 personer på lång sikt; 3 000 till följd av minskat inflöde från arbetslöshet och 3 000 till följd av ökat utflöde. Utflödet bedöms gå till lika delar heltidsarbete respektive arbetslöshet.

Sammanlagt bedöms reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen leda till att jämviktsarbetslösheten blir 0,7 procentenheter lägre på lång sikt. I diagram 3.2 visas Finansdepartementets bedömning av anpassningen av jämviktsarbetslösheten till följd av reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen. Den sänkta ersättningen vid arbetslöshet leder omgående till att sökintensiteten bland de arbetslösa ökar. I likhet med jobbskatteavdraget tar det dock tid innan effekterna på sysselsättningen fullt ut har slagit igenom. Den ökade sannolikheten att få ett jobb medför att även arbetskraften ökar något på lång sikt. Reformerna antas ha slagit igenom fullt ut år 2012.

**Diagram 3.2: Arbetslöshetsförsäkringens effekter på jämviktsarbetslösheten, potentiell arbetskraft och sysselsättning**

Procent respektive procentenheter



Ersättningsgraden, och därmed jämviktsarbetslösheten påverkas även av att taket i arbetslöshetsförsäkringen ligger stilla över tid. Anledningen är att stigande löner minskar den faktiska ersättningsgraden. Totalt sett innebär det oförändrade taket 2007–2011 att jämviktsarbetslösheten faller med 0,6 procentenheter. Detta betraktas som en regeleffekt och inte som en effekt av politiken.

### Arbetsmarknadspolitik

Sedan 2006 har ett antal reformer genomförts inom arbetsmarknadspolitiken. De arbetsmarknadspolitiska resurserna riktas i större utsträckning mot långtidsarbetslösa och större vikt läggs på att de arbetslösa söker jobb. Nystartsjobb och instegsjobb har ersatt olika former av anställningsstöd, jobb- och utvecklingsgarantin har ersatt aktivitetsgarantin och jobbgarantin för ungdomar har ersatt ungdomsgarantin och de kommunala ungdomsprogrammen. Arbetsförmedlingen har blivit *en* myndighet och börjat använda privata arbetsförmedlare som komplement till sin egen verksamhet. Ett antal arbetsmarknadspolitiska program har upphört och volymerna i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik utanför garantierna har skalats ner.



Av de strukturella förändringar i arbetsmarknadspolitiken som har gått att kvantifiera bedöms nystartsjobben ha störst positiv effekt och minskade volymer i arbetsmarknadsutbildningen störst negativ effekt på sysselsättningen och arbetslösheten på lång sikt. De strukturella reformerna inom arbetsmarknadspolitiken som har kvantifierats bedöms på lång sikt öka antalet sysselsatta med 0,3 procent och minska jämviktsarbetslösheten med 0,2 procentenheter. Antalet arbetade timmar ökar med 0,3 procent på lång sikt.<sup>19</sup>

## Sjukförsäkringen

I budgetpropositionen för 2008 aviserades ett omfattande reformpaket för sjukförsäkringen.<sup>20</sup> Reformpaketet syftade till att stärka arbetsförmågan hos de sjukskrivna, skapa drivkrafter till arbete, samt stärka efterfrågan på arbetskraft som varit långtidssjukskriven eller uppburit sjuk- och aktivitetsersättning och därigenom öka arbetsutbudet. Ytterligare några reformer inom området aviserades i budgetpropositionerna för 2009 och 2010.<sup>21</sup> De reformer som effektberäknas är rehabiliteringskedjan, tidsgränsen för sjukpenning vid 12 månader och därefter möjlighet till sjukpenning på fortsättningsnivå (med lägre ersättning), faktornedräkningen av SGI, den striktare porten till sjuk- och aktivitetsersättningen (S/A) samt avskaffandet av tidsbegränsad S/A. Dessa reformer ger inte en heltäckande bild av de reformer som har genomförts inom sjukförsäkringsområdet, men de bedöms vara de viktigaste i termer av effekter på arbetsmarknaden.

Jämviktsarbetslösheten bedöms öka med ca 0,4 procentenheter till följd av sjukförsäkringsreformen. Detta följer delvis av att många sjukskrivna räknas som sysselsatta i AKU och om personer med arbetsförmåga i stället förs till arbetsmarknadspolitiken kommer den uppmätta arbetslösheten att öka. Om de börjar arbeta påverkas däremot inte sysselsättningen utan enbart medelarbetstiden och antalet arbetade timmar. Huvudförklaringen till den ökande jämviktsarbetslösheten kommer dock av de förändrade reglerna inom sjuk- och aktivitetsersättningen. Den striktare porten till S/A bedöms leda till att antalet personer med S/A

<sup>19</sup> Effektberäkningarna tar inte hänsyn till alla möjliga effekter av arbetsmarknadspolitiken på sysselsättningen och arbetslösheten.

<sup>20</sup> Prop. 2007/2008:1, se exempelvis sidan 12–15.

<sup>21</sup> Proposition 2008/09:1 och Proposition 2009/10:1.

kommer att minska markant. De personer som erhåller S/A räknas som utanför arbetskraften. När färre personer erhåller S/A kommer åtminstone en del av dessa befinna sig i arbetskraften och i arbetslöshet. Potentiell sysselsättning bedöms öka med 0,4 procent då de förändrade reglerna inom sjuk- och aktivitetsersättningen innebär att vissa som tidigare skulle få S/A istället kommer att arbeta. Klassificeringen i statistiken påverkar i stor utsträckning effekterna av reformerna inom sjukförsäkringen på sysselsättning och arbetslöshet. Ett mer relevant mått för att beskriva effekten på arbetsmarknaden av reformerna är därmed antalet arbetade timmar. Antalet arbetade timmar beräknas öka totalt med ca 0,5 procent till följd av reformerna, detta motsvarar ca 19 000 heltidssysselsatta.

### **Skattereduktion för RUT- och ROT-tjänster**

Skattereduktionen för RUT och ROT bedöms påverka jämvikten på arbetsmarknaden genom flera olika kanaler. För det första leder skattereduktionen till att hushåll som köper mer av dessa tjänster ökar sitt arbetsutbud t.ex. genom att gå från deltids- till heltidsarbete. För det andra bedöms den ökade efterfrågan på arbetskraft i högre grad inriktas på personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Till följd av strukturella obalanser på arbetsmarknaden bedöms den ökade efterfrågan därför leda till en varaktigt högre sysselsättning. Det tredje skälet till ökad sysselsättning är att en del av aktiviteten på den svarta marknaden kommer att förskjutas till den vita marknaden efter införd skattereduktion för dessa tjänster (denna effekt påverkar dock inte sysselsatta enligt AKU, eftersom svart arbete redan ska vara med i det officiella sysselsättningsmättet).

Sammantaget bedöms skattereduktionen för RUT och ROT leda till att sysselsättningen ökar med 0,4 procent och jämviktsarbetslösheten minskar med 0,2 procentenheter på lång sikt.

### **Sänkta socialavgifter: generella och riktade till unga**

Reformerna som kvantifierats är sänkningen av de generella socialavgifterna med 1 procentenhet och sänkningen av socialavgifterna för unga under 26 år med 15,9 procentenheter. På lång sikt har generella socialavgiftssänkningar små effekter på syssel-

sättningen eftersom sänkta socialavgifter tenderar att övervältras till högre löner och därmed påverkas sysselsättningen endast till följd av att högre reallöner leder till ett ökat arbetsutbud.

På lång sikt antas även ungdomsnedsättningen leda till real-löneökningar. Ett av motiven till ungdomsnedsättningen är att lönestrukturen är stel och att det därför finns ett utbudsöverskott av arbetskraft. En selektiv sänkning av socialavgifterna för unga bedöms leda till en ökad efterfrågan på ungdomar med svagare ställning på arbetsmarknaden, till följd av att minimilönen i många branscher är bindande. Sänkta socialavgifter för unga kan därför leda till en varaktigt högre sysselsättning och en lägre jämviktsarbetslöshet bland ungdomar. Det finns dock inga empiriska studier om hur stor den varaktiga efterfrågeeffekten av ungdomsnedsättningen är på jämviktsarbetslösheten. Dessa efterfrågeeffekter beaktas därför inte i beräkningarna. Beräkningarna baseras istället på antagandet att både den generella och den riktade sänkningen till ungdomar fullt ut övervältras till högre reallöner. Real-löneökningen till följd av de sänkta socialavgifterna bedöms leda till att arbetskraften ökar med 0,2 procent och att sysselsättningen ökar med 0,2 procent på lång sikt.

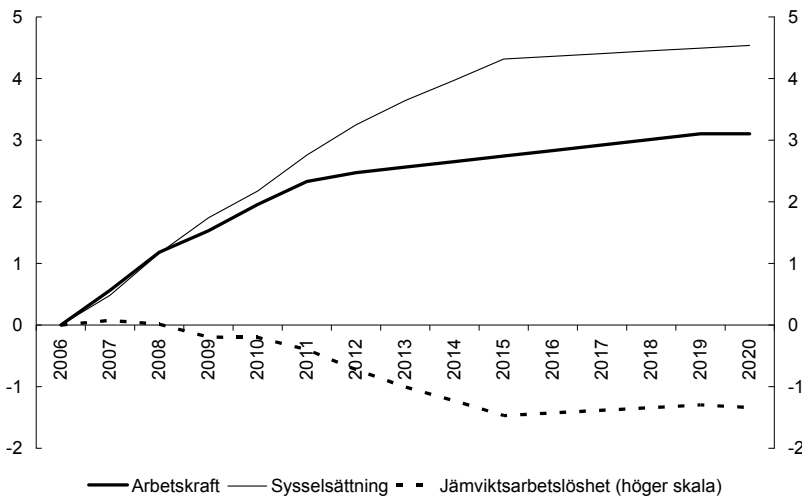
### **Sammanfattning av regeringens politik**

Regeringens politik för varaktigt högre sysselsättning har en bred ansats. Den är inriktad på åtgärder som stimulerar såväl utbud som efterfrågan på arbetskraft. En rad åtgärder har genomförts som gör det mer lönsamt att arbeta, enklare att anställa och som förbättrar matchningen på arbetsmarknaden.

I diagram 3.3 visas Finansdepartementets bedömning av anpassningen till den nya jämviktsarbetslösheten samt potentiell arbetskraft och sysselsättning till följd av de strukturreformer som har analyserats. Merparten av reformerna antas nå full effekt år 2015. Effekterna av de förändrade reglerna i sjuk- och aktivitetsersättningen bedöms dock ta längre tid och reformernas fulla effekt uppnås först 2019.

**Diagram 3.3: Strukturreformers effekter på jämviktsarbetslösheten, potentiell arbetskraft och sysselsättning.**

Procent respektive procentenheter



### Löneeffekter av regeringens politik

Regeringens reformer påverkar lönenivån via flera kanaler. Inkomstskattesänkningen till följd av de fyra stegen i jobbskatteavdraget leder till att lönen efter skatt ökar. Förutom denna direkta effekt kommer löneeffekter att uppstå till följd av de beteendeförändringar som jobbskatteavdraget, reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen samt de generella och riktade socialavgiftssänkningarna medför. När arbete blir mer lönsamt, både till följd av jobbskatteavdraget och av reformerna i arbetslöshetsförsäkringen, tenderar arbetsutbudet att öka och löneutvecklingstakten att temporärt dämpas. Reformerna som sänker socialavgifterna tenderar dock att driva upp lönerna på sikt, s.k. övervältring.

Utöver dessa kanaler, påverkas den genomsnittliga lönenivån av en sammansättningseffekt som uppkommer genom att fler med

relativt svag förankring på arbetsmarknaden får arbete till följd av bl.a. arbetsmarknadspolitiken och reformerna i sjukförsäkringen.<sup>22</sup>

För att kunna göra en bedömning av rimligheten i de effektberäkningar som gjorts av regeringens reformer är det viktigt att effekten på lönerna beräknas. Detta avsnitt kvantifierar därför effekten på löner av regeringens reformer samt den sammansättningseffekt som är konsistent med de bedömda sysselsättnings-effekterna. Analysen fokuserar på den genomsnittliga löneutvecklingen även om det mest troliga är att reformerna påverkar olika löntagargrupper i olika stor utsträckning. Detta redovisas dock inte här eftersom det är mycket svårt att veta hur lönerna ändras för olika grupper. Då merparten av effekterna på arbetsmarknaden bedöms ha fått genomslag t.o.m. 2015 beräknas effekten på löneutvecklingen under perioden 2007–2015.

Den reform som har störst effekt på lönerna är jobbskatteavdraget. Jobbskatteavdraget innebär en generell skattesänkning och bedömningen är att sänkningen leder till att lönerna efter skatt ökar med i genomsnitt 6,1 procent (se tabell 3.3).<sup>23</sup> Utöver denna direkta effekt dämpas lönekraven av att arbetsutbudet ökar och ersättningsgraden sjunker. Bedömningen är att reallönenivån efter skatt, allt annat lika, skulle vara ca 1,1 procent lägre 2015 till följd av jobbskatteavdraget om detta varit den enda förändring som genomförts.<sup>24</sup> Även reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen dämpar temporärt löneutvecklingstakten eftersom ersättningsgraden minskar. Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen bedöms, allt annat lika, leda till att reallönenivån efter skatt skulle vara ca 0,5 procent lägre 2015 om detta varit den enda förändring som genomförts.

---

<sup>22</sup> Reformerna i sjukförsäkringen, ROT/RUT, arbetsmarknadspolitiken och förändringen av skiktgränsen bedöms inte påverka sysselsättning och arbetslöshet via löneanpassning och de kvantifieras därför inte utöver den s.k. sammansättningseffekten.

<sup>23</sup> Beräkningarna är gjorda i mikrosimuleringsmodellen FASIT.

<sup>24</sup> Makromodellen KIMOD används för att beräkna storleken på löneanpassningen till följd av jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsmarknaden i KIMOD kännetecknas av sök- och matchningsfriktioner och modellen fångar därmed samma mekanismer som Finansdepartementets analysram. I linje med hur effektberäkningarna görs av reformerna utgår skattningarna från att ca en tredjedel av den totala effekten på arbetslösheten av en förändrad ersättningsgrad uppkommer via ökad sökintensitet och ca två tredjedelar via löneanpassning. Även om modellen fångar de väsentliga mekanismerna är givetvis denna typ av skattningar behäftade med stor osäkerhet.

**Tabell 3.3 Löneeffekter (efter skatt) av regeringens politik och sammansättningseffekt (procent).**

	Löneeffekt 2015
Jobbskatteavdraget (direkt effekt)	6,1
Löneanpassning <i>varav</i>	0
<i>Jobbskatteavdraget</i>	-1,1
<i>Reformer inom arbetslöshetsförsäkringen</i>	-0,5
<i>Sänkta socialavgifter</i>	1,6
Sammansättningseffekt	-1,5

Sänkningen av de generella socialavgifterna och den riktade sänkningen till ungdomar bedöms leda till ökad efterfrågan på arbetskraft, vilket på sikt leder till ökade lönekrav. På lång sikt bedöms hela socialavgiftssänkningen vältras över till högre reallöner för arbetstagarna. Den generella sänkningen på 1 procentenhet bedöms leda till att reallönenivån blir 0,8 procent högre än vad som annars varit fallet.<sup>25</sup> Även avgiftssänkningen riktad till ungdomar förväntas leda till en högre reallönenivå. Forskningslitteraturen ger inte någon vägledning i hur stor denna övervältring är. Av försiktighets skull antas att övervältringen är fullständig (en mindre övervältring ger större sysselsättningseffekt) och att den huvudsakligen sker genom att ungas löner ökar. Den genomsnittliga reallönenivån 2015 bedöms bli 0,8 procent högre än vad hade varit fallet om den riktade sänkningen inte hade genomförts.<sup>26</sup>

Sammantaget bedöms löneanpassningen till följd av jobbskatteavdraget, förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och sänkningen av socialavgifterna vara mycket liten och reallönenivån 2015 är i princip densamma som den skulle ha varit i avsaknad av reformerna. Kombinationen av att stimulera utbudet och efter-

<sup>25</sup> Beräkningen utgår ifrån att arbetskostnaden, allt annat lika, är oförändrat för företagen till följd av socialavgiftssänkningen. Sänkning av socialavgifterna från 32,42 till 31,42 ger därmed en ökning av lönerna med 0,8 procent ( $32,42/31,42-1=0,8$ ). I enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner antas avgiftssänkningen vältras över till lönerna inom fem år.

<sup>26</sup> Beräkningen utgår liksom för den generella sänkningen att arbetskostnaden är oförändrad. Övervältringen bedöms ske inom tio år, vilket innebär att 80 procent av övervältringen inträffar t.o.m. 2015.

frågan på arbetskraft gör att den totala löneanpassningen är mindre och att effekterna av regeringens politik uppkommer snabbare än vad som hade varit fallet om reformerna genomförts separat.<sup>27</sup> Nettoeffekten på reallönerna efter skatt uppgår till ca 6 procent jämfört med om reformerna inte genomförts.

Genomsnittslönen påverkas utöver löneanpassningen av en s.k. sammansättningseffekt. Den stigande sysselsättningen kommer bl.a. till stånd genom ett ökat arbetsutbud och minskad arbetslöshet i grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden. I genomsnitt har dessa grupper en lägre produktivitet och därmed en lägre lön än de som redan är sysselsatta. När fler med relativt låga löner träder in på arbetsmarknaden kommer därför den genomsnittliga lönenivån i ekonomin att sänkas genom en s.k. sammansättningseffekt. I beräkningarna antas att de som träder in på arbetsmarknaden och får jobb har 70 procent av genomsnittsproduktiviteten. Den sammantaget lägre genomsnittliga produktiviteten bedöms minska genomsnittslönen i nivå med ca 1,5 procent 2015 (se tabell 3.3).

### 3.2.2 Effekter av tidigare strukturreformer

Mellan 2003 och 2006 genomfördes olika reformer som bör ha påverkat potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft och som sannolikt inte hade fått fullt genomslag 2006 på jämviktsnivån. Exempel på reformer som genomfördes 2003–2006 är skattekut för den allmänna pensionsavgiften, ökat grundavdrag, borttagandet av arvs- och gåvoskatten, lägre uppräkningsgränser för statlig inkomstskatt, lättnader i företagskatter, insatser mot skattefusk och bidragsfusk, förbättringar i sjukskrivningsprocessen och förtidspensionen samt ökade resurser för skolor, högskolor och forskning.

Det är framför allt reformer inom sjukförsäkringen och skatteändringar som sannolikt inte hade fått full effekt 2006. Exempelvis visade antalet personer med sjukpenning en minskande trend från 2003 som inte såg ut att vara på väg att mattas av 2006. Sammanlagt

---

<sup>27</sup> På lång sikt är effekten av reformerna på reallösnivån före skatt troligtvis mindre, eftersom företagen 2015 troligen inte fullt ut har anpassat produktionskapaciteten till den högre produktionsnivån. I takt med att företagen efter 2015 fortsätter att öka investeringarna för att anpassa produktionskapaciteten till den högre produktionsnivån kommer produktiviteten och lönerna sannolikt att öka något snabbare under ett tag, vilket medför att den långsiktiga effekten på lönenivån av regeringens politik är något mindre.

bedöms dessa reformer ha en positiv effekt på potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning, eftersom de förväntas öka incitamenten att arbeta. Vidare bedöms förändringarna i sjukskrivningsprocessen ha en positiv effekt på potentiell medelarbetstid då minskad sjukfrånvaro leder till fler arbetade timmar.

Att göra detaljerade effektberäkningar av dessa reformer och bedöma hur mycket som redan hade fått genomslag 2006 ligger dock utanför detta projekt. Effekterna har istället kvantifierats genom en aggregerad bedömning av de nämnda reformerna. Sammantaget görs bedömningen att potentiell arbetskraft och sysselsättning ökar med 0,2 procent 2007–2008 och att medelarbetstiden ökar med 0,3 procent till följd av reformer som genomförts innan 2007 (se tabell 3.4).

**Tabell 3.4 Effekter av tidigare strukturreformer på långsiktig jämvikt (procent/procentenheter).**

	Arbetskraft	Sysselsättning	Jämvikts arbetslöshet	Medelarbetstid
Reformer före 2007	0,2	0,2	0,0	0,3

### 3.2.3 Demografisk utveckling

På grund av demografiska förändringar ändras arbetskraftens storlek och sammansättning över tiden. Som diskuteras i teoriavsnittet kan förändringar i sammansättningen påverka jämviktsarbetslösheten då matchningseffektiviteten kan vara olika för olika grupper. Om exempelvis grupper med lägre kompetens och mer osäker produktivitet ökar som andel av arbetskraften medför det troligtvis att matchningen försämras och att jämviktsarbetslösheten ökar.

Under perioden 2006–2020 växer befolkningen i åldersgruppen 15–74 år med i genomsnitt 0,6 procent, men i avtagande takt. Sammansättningen av befolkningen förändras relativt mycket i termer av att grupper med genomsnittligt högre arbetslöshetsnivå, såsom utrikes födda, ökar som andel av befolkningen.

Effekten av den demografiska utvecklingen på arbetsmarknadens funktionssätt beräknas genom en framskrivning av SCB:s befolkningsprognos givet att arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och därmed arbetslöshetsnivå är konstant för varje undergrupp av befolkningen (utifrån ålder, kön och ursprungsland)



år 2008. Eftersom arbetskraftsdeltagandet bland äldre (55–74 år) uppvisar en stigande trend antas dock att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden ökar för äldre så att utträdesåldern ur arbetskraften ökat med ca 0,3 år 2020 jämfört med 2008 (se kapitlet om den demografiska utvecklingen för en mer detaljerad redogörelse).

Den demografiska utvecklingen bedöms leda till att den potentiella arbetskraften och sysselsättningen stiger med 4,6 respektive 4,2 procent under perioden, vilket motsvarar 225 000 respektive 190 000 personer. Eftersom grupper med en genomsnittligt hög arbetslöshetsnivå ökar som andel av befolkningen leder den demografiska utvecklingen till att jämviktsarbetslösheten ökar. Sammantaget bedöms jämviktsarbetslösheten öka med ca 0,4 procentenheter från 2006 till 2020 till följd av den demografiska utvecklingen.

**Tabell 3.5 Effekter av den demografiska utvecklingen, 2006–2020 (procent/procentenheter).**

	Arbetskraft	Sysselsättning	Jämvikts- arbetslöshet	Timmar
Demografi	4,6	4,2	0,4	4,4

### 3.2.4 Persistenseffekter

Det kraftiga efterfrågefallet i kölvattnet av finanskrisen medförde att sysselsättningen minskade kraftigt, samtidigt som arbetslösheten ökade med närmare 3 procentenheter. Framför allt var det den exportberoende industrin som drabbades hårdast av den globala lågkonjunkturen. Återhämtningen har dock kommit tidigare och har varit starkare än vad de flesta förutsåg. Sedan hösten 2009 har sysselsättningen ökat och arbetslösheten har börjat minska.

Finansdepartementets samlade bedömning är att lågkonjunkturen tillfälligt kommer att leda till en något högre jämviktsarbetslöshet. Det beror framför allt på att sysselsättningsfallet i samband med finanskrisen var koncentrerat till industrisektorn och att en stor del av sysselsättningsnedgången inom industrin väntas bli bestående. Det innebär att den framtida matchningen mellan arbetskraftens kompetens och arbetsgivarnas efterfrågan försämras något, eftersom en persons humankapital till viss del är bransch-

eller företagsspecifik. Även längre arbetslöshetstiderna bedöms bidra till att de arbetslösas konkurrenskraft minskar och att jämviktsarbetslösheten därmed ökar.

För att beräkna persistenseffekterna används resultaten från den UC-modell som specificeras av Mossfeldt och Österholm (2010). Modellen är uppbyggd så att den explicit avser att fånga hur konjunkturell arbetslöshet påverkar jämviktsarbetslösheten. Den samlade bedömningen är att antalet potentiellt sysselsatta är 25 000 lägre 2012 till följd av krisen och att jämviktsarbetslösheten ökar med 15 000 personer. Se underlagskapitel för ytterligare detaljer.

**Tabell 3.6** Finanskrisens och krisåtgärdernas effekter (procent/procentenheter).

	Arbetskraft	Jämviktsarbetslöshet	Sysselsättning
Persistens	-0,2	0,3	-0,5
Krisåtgärder	0,1	-0,3	0,4

Anm.: Maximal effekt som uppkommer 2012–2013.

För att motverka persistens till följd av krisen har regeringen förstärkt och kompletterat de åtgärder som tidigare har genomförts. Det handlar bl.a. om åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten och en utvidgning av de arbetsmarknadspolitiska programmen och utbildningsprogrammen.

I tabell 3.6 ovan redovisas effekterna på potentiell sysselsättning, potentiell arbetskraft och jämviktsarbetslösheten av de temporära krisåtgärderna. Som framgår av tabellen är nettoeffekten av persistens och krisåtgärderna att jämviktsarbetslösheten inte påverkas av finanskrisen. Det beror framför allt på att volymerna i coachning och utbildningsplatserna var dimensionerade för att fallet i sysselsättningen skulle bli mycket större än det faktiskt blev. En tillfällig ökning av antalet personer i utbildningssatsningar bedöms dock bidra till att matchningen mellan arbetstagare och arbetsgivare förbättras oberoende av konjunkturläge.

Persistenseffekterna och de temporära åtgärderna för att motverka persistens har bara tillfälliga effekter på jämviktsarbetslösheten. I takt med att de individer som har blivit långvarigt arbetslösa till följd av krisen lämnar arbetskraften p.g.a. pensionering eller skolar om sig så att matchningen återigen förbättras återgår jämviktsarbetslösheten till nivån innan krisen. Även utbildningsinsatsernas effekter är temporära i den meningen att de bara

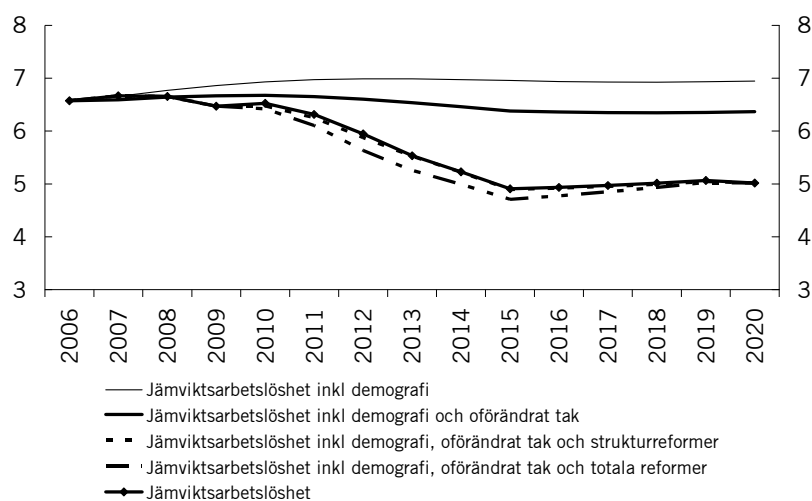
avser de personer som utbildats under krisen, men varaktig i den mening att den kvarstår så länge dessa individer befinner sig på arbetsmarknaden. I beräkningarna antas att persistenseffekterna och effekterna av krisåtgärderna har klingat av till 2020.

### 3.3 Utveckling av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft, 2006–2020

Diagram 3.4 visar utvecklingen av jämviktsarbetslösheten och anpassningen mot den långsiktiga jämvikten under perioden 2006–2020 när effekterna av den demografiska utvecklingen, strukturreformer, krisåtgärder och persistens samt oförändrat tak i arbetslöshetsförsäkringen har inkluderats. Enligt den samlade bedömningen sjunker jämviktsarbetslösheten från 6,6 procent år 2006 till 5,0 procent år 2020.

Diagram 3.4: Utvecklingen av jämviktsarbetslösheten 2006–2020.

Procent av potentiell arbetskraft, årsdata



Anm.: Totala reformer avser strukturreformer och krisåtgärder. Serien "jämviktsarbetslöshet" visar utvecklingen då effekterna av demografi, oförändrat tak, strukturreformer, krisåtgärder och persistens inkluderats. Arbetslöshetsmättet avser ILO 15–74 år.

Källa: Egna beräkningar

Totalt sjunker jämviktsarbetslösheten således med 1,6 procentenheter under perioden. Strukturreformer såsom jobbskatteavdraget och reformer av arbetslöshetsersättningen sänker jämviktsarbetslösheten med 1,4 procentenheter och ett oförändrat tak i a-kassan t.o.m. 2011 sänker den med 0,6 procentenheter. Samtidigt höjer den demografiska utvecklingen jämviktsarbetslösheten med 0,4 procentenheter.

Att jämviktsarbetslösheten ökar något från 2015 till 2020 beror på att reformerna av sjuk- och aktivitetsersättningen bedöms öka arbetskraftsutbudet i större utsträckning än sysselsättningen och att den fulla effekten av dessa reformer uppnås först 2019.

**Tabell 3.7 Komponenters bidrag till förändring 2006–2020. Procentuell förändring/antal personer**

	Arbets- kraft	Syssel- sättning	Arbets- löshet	Arbetade timmar	Arbets- kraft	Syssel- sättning
Demografi	4,6	4,2	0,4	4,4	225 000	190 000
Oförändrat tak	0,1	0,8	-0,6	0,7	5 000	35 000
Strukturreformer	3,1	4,6	-1,4	5,8	160 000	215 000
Krisåtgärder	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0
Persistens	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0
Tidigare reformer	0,2	0,2	0,0	0,5	10 000	10 000
<b>Totalt (lång sikt)</b>	<b>8,0</b>	<b>9,7</b>	<b>-1,6</b>	<b>11,4</b>	<b>400 000</b>	<b>450 000</b>

Anm.: Arbetslöshet avser förändring i procentenheter.

Sammantaget ökar potentiell arbetskraft med ca 400 000 personer och potentiell sysselsättning med ca 450 000 personer 2006–2020 (se tabell 3.6). Effekten på potentiella timmar är totalt 11,4 procent varav strukturreformerna utgör den största komponenten.

### 3.4 Finansdepartementets samlade bedömning av jämviktsarbetslöshet, potentiell sysselsättning och potentiell arbetskraft, 1980–2020

Enligt Finansdepartementets samlade bedömning ökade jämviktsarbetslösheten under mitten av 1990-talet för att nå sin högsta nivå på ca 7 procent i slutet av 1990-talet (se diagram 3.5). Flera olika faktorer kan förklara denna uppgång. Den kraftiga ökningen av faktisk arbetslöshet i samband med den djupa lågkonjunkturen

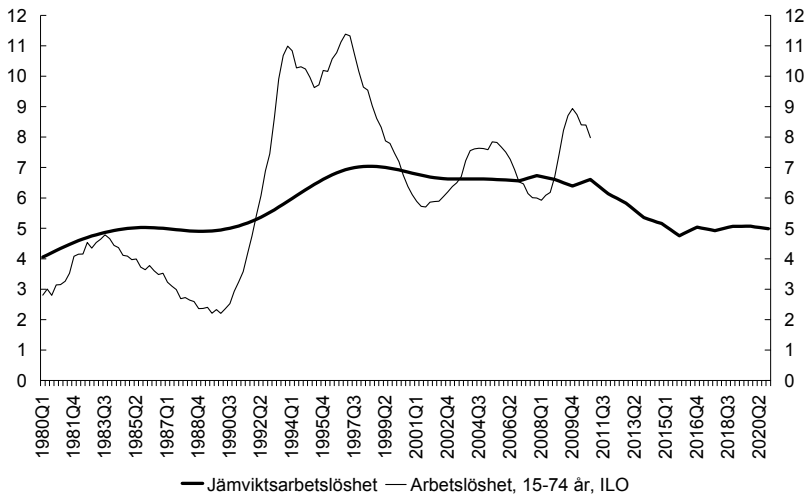
med persistenseffekter som följd är en förklaring. En annan förklaring är troligtvis att reformerna inom utbildningsområdet med ett ökat antal högskolestuderande samt den 3-åriga gymnasieutbildningen medförde att antalet heltidsstuderande som sökte jobb kraftigt ökade under 1990-talet. Vidare ökade grupper med låga sysselsättningsgrader som andel av befolkningen (bl.a. på grund av den ökade flyktinginvandringen), vilket kan vara ytterligare ett skäl till att jämviktsarbetslösheten steg under perioden.

Jämviktsarbetslösheten bedöms ha sjunkit något sedan början av 2000-talet men den stora förändringen bedöms ske från 2010. Sammantaget sjunker jämviktsarbetslösheten med 1,5 procentenheter från 2010 till 2020, vilket huvudsakligen beror på regeringens strukturreformer. Framför allt är det införandet av jobbskatteavdraget och reformerna av arbetslöshetsförsäkringen som förväntas leda till att jämviktsarbetslösheten sjunker.

Samtidigt som jämviktsarbetslösheten steg under 1990-talet så föll potentiell arbetskraft, bl.a. till följd av att många förtidspensionerades i samband med krisen och stora satsningar inom utbildningssystemet som medförde att befolkningen studerade och därmed befann sig utanför arbetskraften i större utsträckning (se diagram 3.7). Potentiell sysselsättning föll därmed under perioden både till följd av en ökad jämviktsarbetslöshet och till följd av en lägre potentiell arbetskraft (se diagram 3.6). Både potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning har dock stigit från början av 2000-talet. Ökningen drivs både av befolkningstillväxten och av regeringens strukturreformer. Sammansättningen av arbetskraften ändras dock så att grupper med lägre arbetskraftsdeltagande (såsom utrikes födda) ökar som andel av befolkningen i arbetsför ålder, vilket medför att utvecklingen av det potentiella arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är dämpad (se diagram 3.8). Även andelen äldre (över 65 år), som har ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad ökar. Både arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgraden är år 2020 något lägre än i mitten på 1980-talet även om sysselsättningsgraden stiger med 2 procentenheter mellan 2006 och 2020.

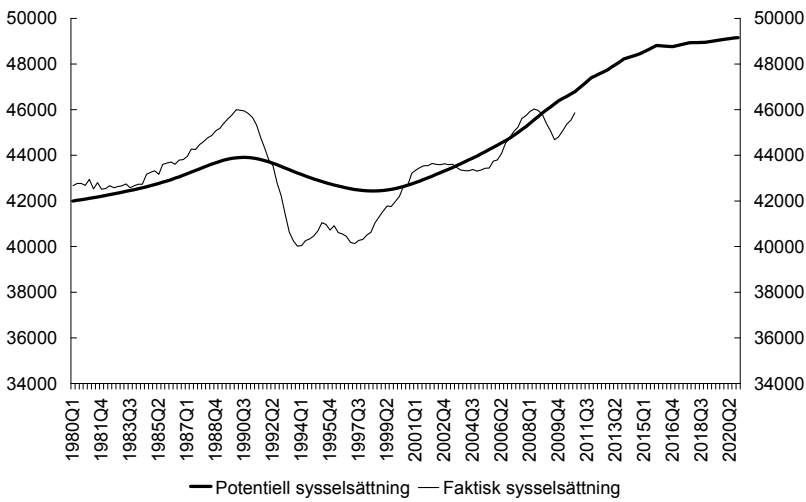
**Diagram 3.5: Utvecklingen av jämviktsarbetslösheten, 15–74 år.**

Procent av potentiell arbetskraft, säsongrensade kvartalsvärden



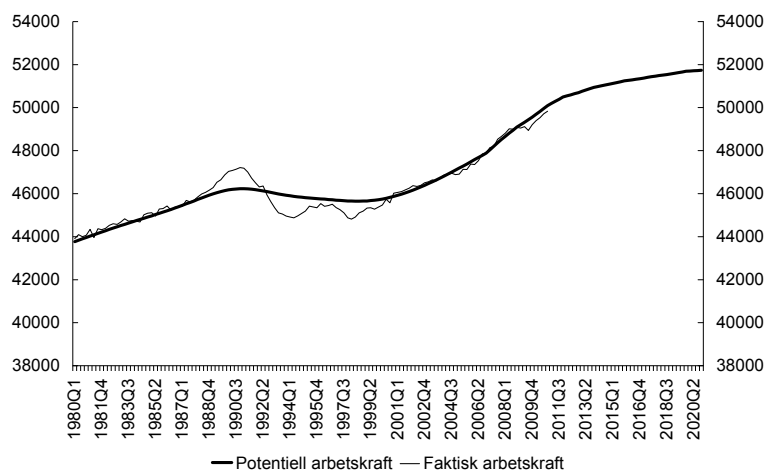
**Diagram 3.6: Utvecklingen av potentiell sysselsättning, 15–74 år**

Hundratals personer, säsongrensade kvartalsvärden

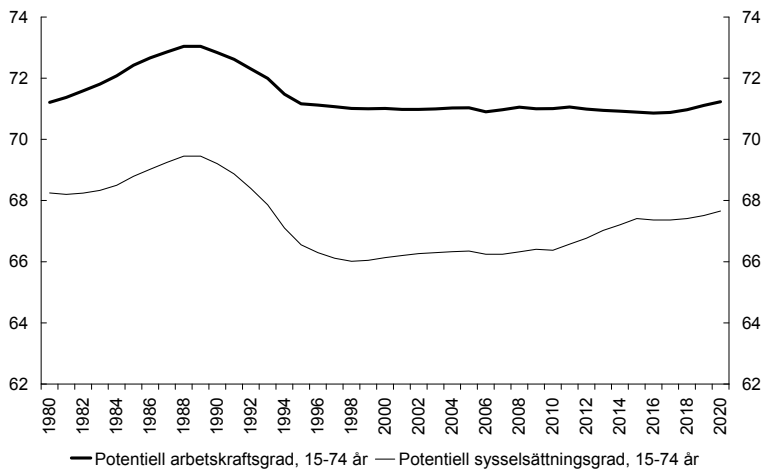


**Diagram 3.7: Utvecklingen av potentiell arbetskraft, 15–74 år.**

Hundratal personer, säsongrensade kvartalsvärden



**Diagram 3.8: Potentiell arbetskraftsgrad och sysselsättningsgrad, 15–74 år.**



Anm.: Procent av befolkningen i arbetsför ålder, årsvärden

### 3.5 Är resultaten rimliga?

Ovan beskrivs Finansdepartementets bedömning av utvecklingen av jämviktsarbetslösheten, den potentiella arbetskraften och den potentiella sysselsättningen fram till år 2020. Utvecklingen och den slutgiltiga nivån 2020 beror på:

- den nivå för jämvikten på arbetsmarknaden 2006 som har definierats med hjälp av ekonometriska modeller i kombination med en avstämning mot diverse indikatorer,
- effekter av reformer genomförda innan 2006,
- storleken på och anpassningsbanorna för effekterna av regeringens strukturreformer sedan 2006, samt
- den demografiska utvecklingen fram till 2020.

Nivån 2006 har tagits fram med hjälp av en UC-modell för arbetslöshet och den reala växelkursen av Lindblad och Sellin (2008). Jämviktsnivån 2006 är självklart osäker, men en jämviktsarbetslöshet på 6,6 procent 2006 bedöms vara rimlig utifrån tillgängliga indikatorer på resursutnyttjandet på arbetsmarknaden 2006.

Storleken på strukturreformernas effekter går självklart att diskutera. Effektberäkningarna är Finansdepartementets bästa bedömning mot bakgrund av tillgänglig teori och empiri. De är dock behäftade med stor osäkerhet. Exempelvis är långt ifrån alla reformer som genomförts sedan 2006 effektberäknade och sannolikt har flera av dessa ej kvantifierade reformer effekter på sysselsättningen och jämviktsarbetslösheten.<sup>28</sup> Anledningen till att de ändå inte effektberäknas är att det inte finns lämpligt underlag att basera beräkningarna på. Sannolikt har dessa reformer en positiv nettoeffekt på den varaktiga sysselsättningen, men det är inget som beaktas i denna rapport.

Effektberäkningarna utgår vidare från studier av tidigare reformers effekter. Det är inte säkert att resultaten i dessa studier fullt ut kan extrapoleras till den arbetsmarknad som gäller i dag och

---

<sup>28</sup> Exempel på sådana reformer är åtgärder riktade mot utrikes födda (bl.a. nytt introduktionsprogram, validering av utländsk utbildning och satsningar på svenskundervisning för invandrare), forskningspropositionen (en permanent höjning av forskningsmedlen om 5 mdkr), utbildningssatsningar (t.ex. satsningar på lärare, undervisningstid, ny gymnasieskola och lärlingsutbildning), sänkt bolagsskatt, infrastrukturinvesteringar, vårdnadsbidrag, borttagen förmögenhetsskatt, reformer inom pensionssystemet och det samlade reformarbetet inom näringspolitiken.



framöver. Ytterligare en aspekt som inte beaktats i denna rapport är att när reformer genomförs på flera områden samtidigt är det möjligt att det uppstår s.k. synergieffekter. Det är t.ex. möjligt att totaleffekten inom arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitikerna är större än delarna. Det är också möjligt att den breda satsningen på arbetslinjen inneburit normförskjutning, dvs. att människors beteende ändrats utöver de effekter som uppstår direkt av regeländringarna. En bidragande orsak till den minskade sjukfrånvaron brukar ibland t.ex. förklaras av en i allmänhet mindre benägenhet att sjukskriva sig.

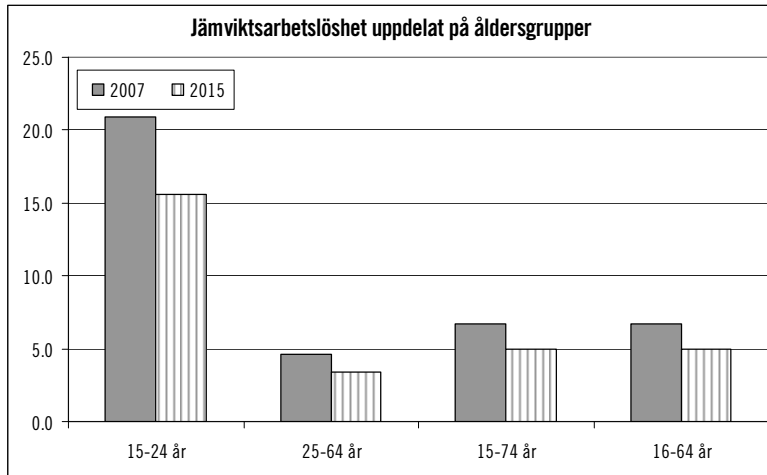
Samtidigt riktar sig flertalet reformer mot att få fler i arbete och det finns en begräsning i antalet personer som totalt kan antas beröras av reformerna. Det är därför rimligt att tänka sig en avtagande effekt om ytterligare reformer skulle genomföras (t.ex. kan vi inte förvänta oss att jämviktsarbetslösheten kan närma sig noll). Eventuellt avtagande effekter har dock beaktats i valet av elasticitet i effektberäkningarna som avser jobbskatteavdraget och reformer inom arbetslöshetsförsäkringen.

Effekten av den demografiska utvecklingen på de potentiella variablerna beror på SCB:s befolkningsprognos samt på ett antagande om en marginellt uppåtgående trend i arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden för åldersgruppen 55–74 år. Denna metod tar inte hänsyn till att bland annat arbetslöshetsnivån i vissa grupper kan förändras under den aktuella perioden. Om exempelvis integrationen på arbetsmarknaden av utrikes födda skulle förbättras eller att ungas arbetsmarknadssituation förbättras skulle det innebära att arbetslöshetsnivån för denna grupp sjunker under perioden. Likväl kan ett förändrat regelverk med avseende på pensionsålder innebära att beteendet inom åldersgruppen 65–74 år förändras över tiden. Politikeffektsberäkningarna beaktar dock detta implicit då flera av reformerna innebär att just dessa grupper börjar arbeta mer.

I projektet analyseras inte explicit hur jämviktsarbetslösheten för olika åldersgrupper kommer att påverkas. Som en del i bedömningen om förändringarna i jämviktsarbetslösheten är rimliga är det dock av intresse hur jämviktsarbetslösheten i olika grupper skulle kunna se ut 2020. I diagram 3.9 illustreras hur ”jämviktsarbetslösheten” skulle se ut i olika åldersgrupper om andelarna av total arbetslöshet är konstant på 2007 års nivå (dvs. fördelningen av arbetslöshetsstocken antas vara konstant på 2007 års nivåer, vilket innebär att arbetslösheten faller tillbaka lika mycket i alla

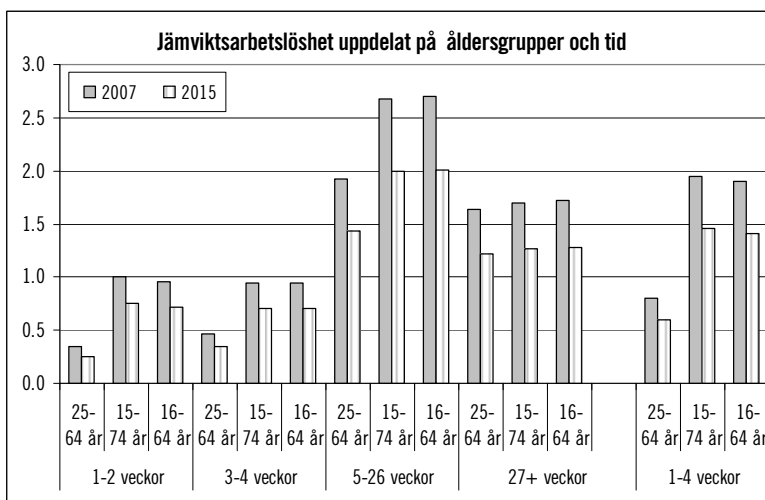
åldersgrupper). En sådan fördelning innebär att ”jämviktsarbetslösheten” bland unga skulle falla tillbaka från knappt 21 procent till drygt 15 procent<sup>29</sup> medan ”jämviktsarbetslösheten” i åldersgruppen 25–64 år skulle falla tillbaka från ca 4,5 procent till ca 3,5 procent. I diagram 3.10 illustreras hur den lägre jämviktsarbetslösheten skulle kunna slå igenom på arbetslösheten i olika åldersgrupper uppdelat på tid i arbetslöshet.

Diagram 3.9 Jämviktsarbetslöshet fördelad på åldersgrupper



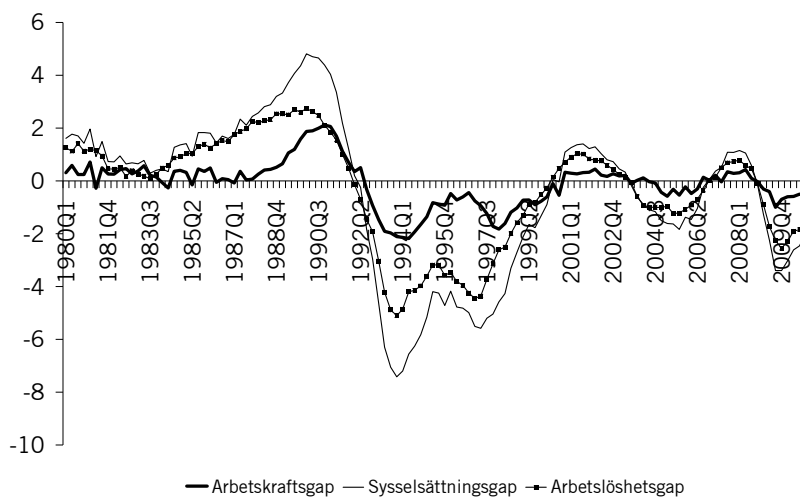
<sup>29</sup> Även i en jämviktssituation kommer en stor andel av de unga arbetslösa att vara heltidsstuderande som söker arbete. I december 2010 var drygt 40 procent av alla unga som söker arbete är heltidsstuderande (AKU).

**Diagram 3.10 Jämviktsarbetslöshet fördelad på åldersgrupper och tid i arbetslöshet (25-64 år, 15-74 år och 16-64 år)**



Mot slutet av 2010 (kvartal 4) var sysselsättningsgapet och arbetslöshetsgapet negativa medan arbetskraftsgapet endast var svagt negativt (se diagram 3.11).

**Diagram 3.11. Gap på arbetsmarknaden, kvartalsdata**



Hur stämmer då detta överens med indikatorerna över resurs-utnyttjandet? Dessvärre finns inte data tillgängliga för 2010 för att analysera mikroindikatorerna med inskrivningstider som visades i kapitel 2. De flesta makroindikatorer tyder dock på att det fortfarande finns lediga resurser på arbetsmarknaden kvartal 4 2010. Statistiska centralbyråns statistik över tiden det tar för företag att rekrytera och Arbetsförmedlingens undersökning om företagets möjligheter att hitta rätt personal indikerar sammantaget att det fortfarande finns lediga resurser på arbetsmarknaden (se diagram 3.12).

**Diagram 3.12 Rekryteringsproblem i näringslivet enligt AF:s företagsenkät**



Anm. Andel arbetsställen som upplevt arbetskraftsbrist under det senast halvåret

Källa: Arbetsförmedlingen

Med tanke på att ekonomin fortfarande befinner sig i en lågkonjunktur kan det faktum att arbetskraftsgapet är så nära noll vara en indikation på att den potentiella arbetskraften underskattas något i nuvarande beräkningar. Bedömningen som presenteras i detta kapitel kommer att följas upp kontinuerligt och utvärderas mot ny information.

## Referenser

- Lindblad, H & Sellin, P. (2008) The Equilibrium Rate of Unemployment and the Real Exchange Rate: An Unobserved Components System Approach (November 2008). Riksbank Working Paper No. 221; Riksbank Research Paper Series No. 52. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1099942>
- Mossfeldt, M & P Österholm (2010) The Persistent Labour-Market Effects of the Financial Crisis, National Institute of Economic Research, Working Paper No. 117.

## Appendix: Sammanfattande tabell av bedömningarna av politikeffekter

**Tabell 3.8 Sammanställning av samtliga reformer som har bedömts**

	Arbets- kraft (%)	Syssel- sättning (%)	Arbetslöshet (p.e.)	Arbetade timmar (%)	Kommentar
<b>Jobbskatte- avdraget</b>	1,6	2,3	-0,6	2,9	
<b>Arbetslöshets- försäkringen</b>					
Sänkt ersättningsnivå <sup>1</sup>	0,21	1,10	-0,83	0,99	
Arbetslöshets- avgift <sup>2</sup>	0	0	0	0	
Färre ersättningsdagar deltidsarbetslösa <sup>3</sup>	-0,03	-0,12	0,09	-0,03	
Borttaget studerandevillkor		-	+		Färre unga till AF; fler får soc.bidrag med höga marg. effekter
Slopad skatte- reduktion för A- kasseavgifter		-	+		Ökad tröskeffekt
Skärpt arbetsvillkor		+	-		Stramare ersättning
Borttagande av rätten till arbetslöshets- ersättning under uppehåll i studier		+	-		Stramare ersättning

Utvecklingen av jämviktsarbetslöshet...

	Arbets- kraft (%)	Syssel- sättning (%)	Arbetslöshet (p.e.)	Arbetade timmar (%)	Kommentar
Ändrad beräkningsgrund för inkomsten som ligger till grund för ersättningen <sup>1</sup>		+	-		Stramare ersättning
<b>Arbetslöshets- försäkringen</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,0</b>	
<b>Sjukförsäkringen</b>					
Rehabiliteringskedja inkl. bortre tidsgräns	0	-0,07	0,07	0,04	
Faktoredräkning av SIG	-0,02	-0,03	0,01	0,06	
Förändrad sjuk- och aktivitetsersättning	0,9	0,5	0,4	0,4	
<b>Sjukförsäkringen</b>	<b>0,88</b>	<b>0,4</b>	<b>0,48</b>	<b>0,5</b>	Många sjukskrivna räknas som sysselsatta enligt AKU
<b>Arbetsmarknads- politiken</b>					
Kompletterande aktörer		0	0	0	
Jobb- och utvecklingsgaranti		0	0	0	
Jobbgarantin för ungdomar		+	-	+	
Nystartsjobb	+	12 200	-12 200	17 600	Antal
Särskilt anställningsstöd	+	2 200	-2 200	3 200	Antal
Instegsjobb	+	4 200	-4 200	6 000	Antal
Praktikinsatser (minskad volym)	-	900	-900	1 300	Antal
Arbetsmarknadsutbildning (minskad volym)	-	-9 300	9 300	-13 400	Antal
Övriga borttagna program		0/+	0/-	0/+	

Utvecklingen av jämviktsarbetslöshet...

	Arbets- kraft (%)	Sysse- sättning (%)	Arbetslöshet (p.e.)	Arbetade timmar (%)	Kommentar
Nytt arbetsvillkor krävs för en ny period med arbetslöshets- ersättning		+	-	+	
<b>Arbetsmarknads- politiken</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,3</b>	Arbetskrafts- effekt följer av lägre jämvikts- arbetslöshet
<b>ROT/RUT</b>					
ROT	0,1	0,1	0	0,1	
RUT	0,1	0,3	-0,2	0,4	
<b>ROT/RUT</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,5</b>	
<b>Sänkta socialavgifter</b>					
Generell sänkning	0,1	0,1		0,1	
Sänkning unga	0,1	0,1	-	0,1	
Sänkning äldre	+	+	0	+	
<b>Sänkta socialavgifter</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>0,2</b>	
Skiktgräns	0	0	0	0,3	
<b>Total effekt</b>	<b>3,1</b>	<b>4,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>5,7</b>	





## 4 Effekter av jobbskatteavdraget

### 4.1 Sammanfattning

För att öka drivkrafterna för arbete infördes ett första s.k. jobbskatteavdrag den 1 januari 2007 och det har sedan förstärkts tre gånger – senast den 1 januari 2010. Jobbskatteavdraget innebär en generell skattesänkning för alla med förvärvsarbete.<sup>30</sup> För breda inkomstgrupper (personer med inkomster från ca 135 000 kronor till ca 300 000 kronor per år) har marginalskatten sänkts med ca sex procentenheter och genomsnittsskatten med ca sju procentenheter.<sup>31</sup>

Syftet med den här promemorian är att dokumentera hur Finansdepartementet beräknar jobbskatteavdragets långsiktiga effekter på bl.a. arbetskraftsdeltagande, potentiell sysselsättning och jämviktsarbetslöshet. Med utgångspunkt från några olika teoretiska modeller identifieras de kanaler genom vilka jobbskatteavdraget kan förväntas påverka olika arbetsmarknadsvariabler. För att kvantifiera effekterna av jobbskatteavdraget används sedan ett antal olika verktyg, dels Finansdepartementets mikrosimuleringsmodell för arbetskraftsdeltagande och arbetade timmar, dels parametrar som skattats i tidigare empiriska studier. Målet är att analysen ska leda fram till en bedömning av effekterna i arbetsmarknadsjämvikt inklusive de eventuella effekter som går via lönebildningen. Av pedagogiska skäl kan det emellertid även vara av

---

<sup>30</sup> Härvidlag skiljer sig det svenska jobbskatteavdraget från den konstruktion som t.ex. finns i USA. Till skillnad från det svenska jobbskatteavdraget så fasis det amerikanska EITC (Earned Income Tax Credit) ut med stigande inkomster. Fördelen med en sådan konstruktion är att den är mindre kostsam för de offentliga finanserna. Nackdelen är att den skapar potentiellt höga margineffekter i det inkomstintervall där skattesubventionen fasis ut.

<sup>31</sup> Se Finansdepartementet (2010). De fyra stegen har haft olika utformning, men den sammantagna effekten är att marginalskatten har sänkts dels genom att gränsen för när inkomstskatt på arbetsinkomster börjar betalas har höjts, dels genom sänkta skattesatser på arbetsinkomster upp till ca 300 000 kronor per år. De fyra stegen av jobbskatteavdraget har en sammanlagd kortsiktig offentligfinansiell kostnad på ca 70 miljarder kronor. Det första steget står för ungefär 40 miljarder kronor, det andra, tredje och fjärde steget står för ca 10 miljarder kronor vardera.

intresse att identifiera jobbskatteavdragets arbetsutbudseffekter vid en given lön före skatt och effekterna i arbetsmarknadsjämvikt exklusive de effekter som går via lönebildningen.

**Tabell 4.1 Effekter av jobbskatteavdraget**

	Syssel- sättning (%)	Arbetslöshet (p.e.)	Arbets- kraften (%)	Arbets- timmar (%)	Medel- arbetstid- sysselsatt (%)
1. Arbetsutbuds- effekter		-0,17 <sup>1</sup>	1,57	2,40 <sup>2</sup>	
2. Arbetsmarknads jämvikt exkl. lönebildning	1,81	-0,17	1,62	2,39	0,57
3. Arbetsmarknads- jämvikt inkl. lönebildning	2,28	-0,61	1,63	2,92	0,62

Anm: 1 Förändringen i arbetslöshet mäts vid ett konstant arbetskraftsdeltagande.

2 Förändringen i arbetstimmar är *önskad* förändring, dvs. vi tar inte i beaktande att en del av arbetskraftsökningen omsätts i ökad arbetslöshet snarare än ökad sysselsättning.

Resultaten redovisas i Tabell 4.1. Vid givna löner före skatt och utan beaktande av ekonomins efterfrågesida, bedöms jobbskatteavdragets fyra steg leda till att arbetskraften ökar med knappt 1,6 procent. Önskat antal arbetstimmar bedöms öka med 2,4 procent. Ökad sökintensitet och lägre reservationslöner leder till kortare arbetslöshetstider, vilket bedöms reducera arbetslösheten med knappt 0,2 procentenheter.

För att beräkna effekterna av jobbskatteavdraget vid jämvikt på arbetsmarknaden *exklusive* de effekter som går via lönebildningen måste utbudsberäkningarna kompletteras med ytterligare några beräkningar. För det första kommer en del av dem som väljer att gå in i arbetskraften att bli arbetslösa. För det andra bör vi förvänta oss att arbetskraftsdeltagandet påverkas av arbetsmarknadsläget – fler väljer att delta i arbetskraften när arbetslösheten minskar och sysselsättningen ökar. Sammantaget antyder resultaten att sysselsättningen kan förväntas öka med ca 1,8 procent.

Effekterna av jobbskatteavdraget i jämvikt *inklusive* de effekter som går via lönebildningen erhålls genom att komplettera beräkningarna med de förväntade effekterna av jobbskatteavdragets påverkan på lönerna. Resultaten i Tabell 4.1 (den nedersta raden) visar bl.a. att jämviktsarbetslösheten förväntas minska med ca 0,6 procent när lönebildningseffekter har tagits i beaktande. Det är en större nedgång än vad som erhålls när lönen före skatt hålls konstant. Därmed blir också den förväntade sysselsättningsökningen och ökningen av arbetade timmar större. På lång sikt förväntas sysselsättningen öka med ca 2,3 procent och arbetade timmar med ca 2,9 procent.

Beräkningarna i den här promemorian är behäftade med en inte obetydlig osäkerhet. Utöver den statistiska osäkerhet som finns inbyggd i olika skattade samband finns flera potentiella felkällor. Beräkningarna utgår t.ex. genomgående ifrån att de personer som väljer att gå in i arbetskraften i genomsnitt har samma arbetslöshetsrisk som dem som redan är inne på arbetsmarknaden. Eller annorlunda uttryckt, beräkningarna tar inte hänsyn till att det bland dem som träder in på arbetsmarknaden till följd av jobbskatteavdraget eventuellt kan finnas en överrepresentation av individer som har en låg sannolikhet att få ett jobb. Om så är fallet skulle det innebära att vi överskattar effekten på jämviktsarbetslösheten och sysselsättningen. En annan potentiell felkälla rör arbetskraftsdeltagandet. Finansdepartementets mikrosimuleringsmodell för arbetskraftsdeltagande och arbetade timmar bortser från att studerande eventuellt väljer att ändra sitt arbetsutbud till följd av jobbskatteavdraget. Detta innebär sannolikt att effekten på arbetskraftsdeltagandet och sysselsättning underskattas något. I nuläget gör vi bedömningen att vi inte på ett trovärdigt sätt kan kvantifiera dessa två motverkande effekter på sysselsättningen.

Resten av promemorian disponeras som följer. I avsnitt 4.2 diskuteras kortfattat, med utgångspunkt från några olika teoretiska modeller, de mekanismer genom vilka jobbskatteavdraget kan förväntas påverka arbetskraftsdeltagande, potentiell sysselsättning och jämviktsarbetslöshet. I avsnitt 4.3 redogörs för de tillämpningar och antaganden som ligger till grund för Finansdepartementets kvantitativa bedömningar av jobbskatteavdragets effekter.

## 4.2 Teoretiska analysramar

### 4.2.1 Utbudseffekter vid given lön före skatt

När det gäller arbetsutbudet brukar det sägas att skatter påverkar två viktiga beslut: dels om vi överhuvudtaget ska arbeta, dels hur mycket vi ska arbeta givet att vi väljer att arbeta.

#### *Arbetskraftsdeltagande och arbetslöshetstider*

Arbetskraftsdeltagandet brukar analyseras som ett val för individen mellan marknadsarbete och fritid. Individen väljer marknadsarbete framför fritid om det ger större nytta. Detta innebär att marknadslönen måste överstiga individens *reservationslön*, dvs. den lön vid vilken individens nytta från marknadsarbete är densamma som nyttan av att inte arbeta. Reservationslönen kan antas bero på bl.a. fritidsvärdet av att inte arbeta, skatte- och transfereringssystemets parametrar och arbetsfria inkomster. Reservationslönen skiljer sig därför mellan olika individer. Ett jobbskatteavdrag ökar lönsamheten – efter skatt – av marknadsarbete och sänker följaktligen reservationslönerna. En given marknadslön kommer därför att överstiga reservationslönen för fler personer som därför väljer att delta i arbetskraften.

Arbetsmarknadsbesluten för personer där alternativet till marknadsarbete är arbetslöshet med arbetslöshetsersättning analyseras ofta med hjälp av modeller för s.k. sökarbetslöshet. Man tänker sig att den arbetslöse över tiden möter jobberbjudanden med olika lönevillkor. Också med detta synsätt är det optimalt för arbetstagaren med en beslutsregel där jobberbjudanden accepteras bara om lönen ligger över en reservationslön. Denna beror bl.a. på arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadsläget (som bestämmer i vilken takt jobberbjudandena kommer). Men reservationslönen påverkas också av ett jobbskatteavdrag: ju högre det är, desto högre blir inkomsten efter skatt av arbete i förhållande till arbetslöshetsersättningen och desto lägre blir följaktligen reservationslönen. En lägre reservationslön innebär i sin tur att sannolikheten för att de arbetslösa ska få erbjudanden om jobb med en högre lön än reservationslönen ökar. Detta förkortar arbetslöshetstiderna och minskar därmed arbetslösheten. En ytterligare mekanism är att ett jobbskatteavdrag kan antas bidra till att de arbetslösa ökar sin

sökintensitet, eftersom avdraget ökar avkastningen – efter skatt – av att hitta ett jobb.

#### *Arbetad tid för dem som redan arbetar*

Enligt teorin för arbetsutbud ökar ett jobbskatteavdrag arbetskraftsdeltagandet. Däremot är det inte klart hur den arbetade tiden för dem som redan arbetar påverkas. I ett infasningsintervall ökar avdraget med arbetsinkomsten, vilket innebär att marginalskatten där sänks. Samtidigt sänks genomsnittsskatten i detta intervall. I nästa högre inkomstintervall ligger sedan avdraget fast och påverkar därmed inte marginalskatten. Däremot sänker avdraget genomsnittsskatten även här.

I infasningsintervallet föreligger två motriktade effekter. Å ena sidan innebär den lägre marginalskatten att avkastningen efter skatt på varje arbetstimme ökar. Denna s.k. *substitutionseffekt* tenderar att öka individens önskade arbetstid. Å andra sidan innebär den lägre genomsnittsskatten en högre inkomst för arbetstagaren som därmed "får råd" att arbeta mindre. Detta brukar benämnas *inkomsteffekten*. Eftersom de två effekterna går åt olika håll, kan man inte från ren teori förutsäga vilken nettoeffekten blir på arbetstiden för dem som redan arbetar och har arbetsinkomster i infasningsintervallet. I det intervall där avdraget ligger fast, och således är oberoende av inkomsten, förändrar inte jobbskatteavdraget marginalskatten. Därför finns ingen substitutionseffekt i detta intervall. Den enda effekten är inkomsteffekten som entydigt minskar den önskade arbetstiden.

#### **4.2.2 Arbetsmarknadsjämvikt utan löneanpassning**

Den beskrivna analysen av individernas utbudsbeslut förklarar varför ett jobbskatteavdrag kan antas öka antalet personer som vill ha jobb men inte varför det skapas några nya jobb. Det senare förutsätter en analys också av efterfrågan och lönebildningen.

Kolm & Tonin (2010) analyserar effekterna av ett jobbskatteavdrag i en modell som grundar sig på den s.k. matchningsmodell som utvecklats av Pissarides (2000). I modellen påverkar ett jobbskatteavdrag sysselsättningen genom effekter på både andelen

av befolkningen i arbetskraften (arbetskraftsdeltagandet) och andelen av arbetskraften som är sysselsatt (jämviktsarbetslösheten).

Enligt modellen kommer ett jobbskatteavdrag att öka värdet av att vara sysselsatt jämfört med att stå utanför arbetskraften. Därför kommer arbetskraftsdeltagandet att öka vid en given lön före skatt. Det enskilda företags beslut om att utlysa en vakans beaktar både förväntade framtida lönekostnader och hur lång tid det kan ta att fylla vakansen. Ett ökat antal arbets sökande reducerar den tid det tar att fylla vakansen. Det gör det lönsamt för arbetsgivarna att utlysa fler lediga platser. Fler lyckade matchningar kommer då till stånd, vilket leder till att sysselsättningen ökar. Notera att ett ökat arbetskraftsdeltagande leder till ökad sysselsättning även om lönen hålls konstant (supply creates its own demand). Det kan visas att vid en given lön kommer, under vissa antaganden (bl.a. homogen arbetskraft) de som väljer att gå in i arbetskraften i jämvikt att vara arbetslösa i samma utsträckning som dem som redan är inne på arbetsmarknaden.

I modellen kommer, vid givna löner, emellertid även jämviktsarbetslösheten att påverkas av ett jobbskatteavdrag. Jobbskatteavdraget gör arbete relativt sett mer förmånligt, vilket skapar incitament för de arbetslösa att öka sin sökintensitet. Det ökar i sig sysselsättningen redan vid ett givet antal vakanser, men det har också den indirekta effekten att företagen stimuleras att utlysa fler vakanser, eftersom den förväntade vakanstiden minskar när de arbetslösa söker mer intensivt efter arbete. Det förbättrade arbetsmarknadsläget får också effekter på arbetskraftsdeltagandet – i den teoretiska modellen väljer fler att delta i arbetskraften när den förväntade söktiden minskar.

Vid givna löner leder således analysen i Kolm & Tonin (2010) till slutsatsen att ett jobbskatteavdrag ökar andelen sysselsatta i befolkningen både därför att den andel av befolkningen som väljer att delta i arbetskraften ökar och därför att den andel av arbetskraften som är arbetslös minskar.

### 4.2.3 Arbetsmarknadsjämvikt med löneanpassning

I matchningsmodellen antas lönerna bli bestämda genom förhandlingar mellan arbetsgivare och enskilda arbetstagare, så att de två parterna delar på det gemensamma överskott som en anställning skapar. Ett jobbskatteavdrag ökar lönsamheten – efter skatt – av

marknadsarbete. Eftersom arbete relativt sett blir mer förmånligt, tenderar det att leda till att kraven på ökade löner temporärt dämpas. När arbetsgivaren får en större del av det gemensamma överskottet blir det lönsamt att utlysa fler lediga platser, vilket ökar sysselsättningen och minskar arbetslösheten vid ett givet arbetskraftsdeltagande. Men även arbetskraftsdeltagandet kommer att öka. I modellen sker det både därför att lönen efter skatt blir högre och därför att sannolikheten för den som träder in i arbetskraften att finna ett jobb ökar (eftersom företagen utlyser fler vakanser). Å andra sidan kommer en temporärt dämpad löneökningstakt före skatt tendera att delvis motverka ökningen av arbetskraftsdeltagandet.<sup>32</sup>

Sammanfattningsvis gör den teoretiska analysen det troligt att lönekostnaderna kommer att sjunka. Jämfört med analysen där hänsyn inte tas till lönebildningen skulle detta innebära högre sysselsättning, lägre arbetslöshet och högre arbetskraftsdeltagande.

## 4.3 Effektberäkningar i praktiken

### 4.3.1 Utbudseffekter vid given lön före skatt

#### *Modell*

Hur Finansdepartementet beräknar arbetsutbudseffekter av regeringens politik finns dokumenterat i Finansdepartementet (2009). De förväntade långsiktiga arbetsutbudseffekterna analyseras med hjälp av en s.k. mikrosimuleringsmodell. Effekterna beräknas vid en given lön före skatt. Mikrosimulering betyder att beräkningarna genomförs med detaljerad information på individ- och hushållsnivå. Att fokus ligger på de långsiktiga effekterna innebär att två jämviktslägen jämförs med varandra, dels ett hypotetiskt läge utan regeringens reformer och dels läget efter att alla simulerade beteendeförändringar har fått fullt genomslag. Däremot analyseras inte anpassningsbanan till den nya jämvikten.

Modellen bygger på att vi har tillgång till mikrodata på individ- och hushållsnivå. Modellen innehåller även detaljerade regler för skatter och bidrag (FASIT-modellen). I modellen tilldelas individer först en observerad arbetsmarknadsstatus baserad på huvudsaklig

<sup>32</sup> I modellen kommer emellertid värdet av att delta i arbetskraften till följd av fler vakanser alltid att dominera över effekten av en temporärt dämpad ökningstakt för lönen före skatt.



inkomstkälla. De som huvudsakligen har inkomst från förvärvsarbete klassas som ”i arbete”, de som huvudsakligen har arbetslöshetsersättning klassas som arbetslösa osv. Modellen skiljer mellan nio olika arbetsmarknadssituationer för individerna: barn, pensionär, studerande, person med sjuk- eller aktivitetsersättning, föräldraledig, arbetslös, sjukskriven, person i arbete och övrig (person utan vare sig arbetsinkomst eller ersättning från socialförsäkringssystemet). Indelningen avser helår, vilket följaktligen innebär att en individ endast kan ha en status under ett givet år. Kategorierna barn, pensionär, studerande och föräldraledig ingår inte i analysen. Dessa behåller sin observerade status, får en arbetstid lika med noll och tillåts inte ändra sitt arbetsutbud.

Individer som antas kunna förändra sitt arbetsutbud tilldelas en *predikterad* arbetsmarknadsstatus givet det skatte- och transfereringssystem som gäller i ett basscenario (före reform). Med hjälp av tre skattade sannolikhetsmodeller bestäms först om en individ är arbetslös, sjukskriven eller har sjuk/aktivitetsersättning. Ersättningsgraden (disponibel inkomst vid icke-arbete relativt disponibel inkomst vid arbete) är en central förklarande variabel i dessa sannolikhetsmodeller. Genom att inkludera ersättningsgraden är det möjligt att beakta att ekonomiska incitament kan påverka en persons sysselsättningsstatus. En individ som enligt modellen inte är arbetslös, sjukskriven eller har sjuk/aktivitetsersättning får istället önskad arbetstid bestämd i en skattad strukturell arbetsutbudsmodell. Den strukturella arbetsutbudsmodellen beaktar att olika typer av hushåll – ensamstående kvinnor, ensamstående kvinnor med barn, ensamstående män och samboende – kan ha olika preferenser för marknadsarbete. Om nyttomaximum implicerar noll arbetstimmar så tilldelas individen predikterad status ”övrig” (utanför arbetskraften), annars erhålls predikterad status ”i arbete”.

Effekterna av en regeländring simuleras genom att upprepa den beskrivna proceduren för att tilldela individer en predikterad arbetsmarknadsstatus, men med hänsyn tagen till att skattesystemet ser annorlunda ut. En regeländring kommer i den här modellen att skapa impulser till beteendeförändringar både för dem som arbetar (t.ex. via förändrade marginalskatter) och för dem som inte arbetar (via förändrade ersättningsgrader). Genom att jämföra utfall före och efter reformen kan vi analysera effekter på bl.a. önskat antal arbetade timmar, arbetskraftsdeltagande, övergångs-

frekvensen från arbetslöshet till arbete, inkomster och inkomstfördelning.

### *Resultat*

För att förenkla analysen behandlar vi jobbskatteavdragets fyra steg som en integrerad reform som implementeras år 2010. I effektberäkningarna används HEK-data från 2008. För att datamaterialet ska kunna appliceras på regelåret 2010 görs en framskrivning av de ekonomiska och demografiska förhållanden som gällde för urvalsåret 2008.

Sammanfattningsvis förväntas jobbskatteavdragets fyra steg leda till att arbetskraften vid givna löner ökar med 1,5 procent. Önskat antal arbetstimmar ökar ca 2,3 procent och drygt 80 procent av ökningen förklaras med att fler personer vill arbeta efter reformen. Ökningen i önskat antal arbetstimmar är större för kvinnor (2,6 procent) än för män (2,1 procent). Av den totala ökningen i önskat antal arbetade timmar kan knappt 60 procent tillskrivas beteendeffekter i den lägsta inkomstkvartilen. Kvalitativt ligger de resultat som genereras av modellen i linje med vad vi bör förvänta oss utifrån kunskapsläget i den empiriska forskningslitteraturen, t.ex. att arbetsutbudet för kvinnor och låginkomsttagare är känsligare för ekonomiska incitament än arbetsutbudet för män respektive höginkomsttagare. Analysen i Finansdepartementet (2009) (avsnitt 5.3) antyder att storleken på de beräknade effekterna också tycks vara rimliga i förhållande till kunskapsläget i litteraturen.

Arbetslösheten beräknas minska med knappt 0,2 procentenheter vid ett givet arbetskraftsdeltagande. Minskningen bör tolkas i termer av kortare arbetslöshetstider (utan hänsyn tagen till eventuella lönebildningseffekter). Jobbskatteavdraget kan antas bidra till att de arbetslösa ökar sin sökintensitet, eftersom avdraget ökar avkastningen – efter skatt – av att hitta ett jobb. Men reservationslönen påverkas också av jobbskatteavdraget. En lägre reservationslön innebär i sin tur, enligt nationalekonomisk teori, att sannolikheten för att de arbetslösa ska få erbjudanden om jobb med en högre lön än reservationslönen ökar. Detta förkortar arbetslöshetstiderna och minskar därmed arbetslösheten.

Resultaten bygger på statistiska modeller, och det behöver förmodligen inte sägas att det finns en betydande osäkerhet inbyggd i en sådan analys. Utöver den rent statistiska osäkerheten finns även

andra potentiella felkällor. I nuvarande skick tillåter t.ex. inte mikrosimuleringsmodellen att ålderspensionärer och studenter ändrar sitt arbetsutbud. Om de skulle inkluderas i modellen, på motsvarande sätt som vi i dag hanterar arbetslösa, sjukskrivna och personer med sjuk/aktivitetsersättning, så skulle arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen sannolikt öka ytterligare något.<sup>33</sup> Flood (2010) använder en modell som påminner om den som Finansdepartementet använder, men inkluderar även en enkel undermodell där pensionsbeslutet påverkas av ersättningsgraden i pensionssystemet. Beräkningarna visar inte på någon större effekt av att inkludera pensionsbeslutet – arbetskraften ökar (och antalet ålderspensionärer minskar) med ca 3000 personer jämfört med ett scenario utan jobbskatteavdrag.<sup>34</sup> Den översta raden i Tabell 4.1 sammanfattar resultaten när mikrosimuleringsmodellens utfall korrigerats för effekten på antalet ålderspensionärer.

### 4.3.2 Arbetsmarknadsjämvtik utan löneanpassning

Som diskuterades i avsnitt 4.2.2 implicerar den matchningsmodell som Kolm & Tonin (2010) använder att de som väljer att gå in i arbetskraften i jämvikt kommer att vara arbetslösa i samma utsträckning som dem som redan är inne på arbetsmarknaden. Om utbudsberäkningarna i föregående avsnitt kompletteras med detta resultat implicerar det ökade arbetskraftsdeltagandet och den lägre jämviktsarbetslösheten en långsiktig sysselsättningsökning på 1,75 procent. Av detta följer också en viss nedjustering av förändringen i arbetade timmar jämfört med de rena arbetsutbudseffekterna, från 2,40 procent (den önskade förändringen utan beaktande av arbetslöshetsrisk) till 2,33 procent.

I den teoretiska modellen väljer fler att delta i arbetskraften när den förväntade söktiden minskar (fler vakanser utlyses när de arbetslösas sökaktivitet ökar). I Finansdepartementets mikro-

---

<sup>33</sup> Från utvärderingssynpunkt är det naturligtvis intressant att belysa jobbskatteavdragets effekter på de äldres arbetsutbud, dels därför att potentialen för ett ökat arbetsutbud kan antas vara stor och dels för att avdraget gjorts större för personer över 65 år. För närvarande pågår ett utvecklingsarbete för att utvidga Finansdepartementets mikrosimuleringsmodell till att även inkludera pensionsbeslutet.

<sup>34</sup> Den begränsade effekten speglar eventuellt det faktum att under den period som använts vid estimeringen av pensionsmodellen – 2000 till 2007 – har effekterna av jobbskatteavdraget inte internaliserats. Även om 2007 ingår är det inte troligt att eventuella beteendeffekter hunnit få genomslag i den skattade sannolikhetsmodell som ligger till grund för beräkningarna.

simuleringsmodell finns emellertid ingen koppling mellan arbetskraftsdeltagande och arbetsmarknadsläge, vilket möjligen innebär att vi underskattar effekten på arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen. Enligt internt arbetsmaterial på Finansdepartementet som skattat sambandet mellan förändringar i trendrensad (HP-filter) arbetskraft och sysselsättning på svenska data (1980–2008) kommer en ökning av sysselsättningen med en enhet (personer) att leda till en ökning av arbetskraften med ca 0,25 enheter. Det medför, allt annat lika, att arbetskraftsdeltagandet förändras med ca 1/3 av förändringen i arbetslösheten. Om denna effekt inkluderas i beräkningarna får vi en ytterligare ökning av arbetskraftens storlek, sysselsättning och årsarbetsstimmar med drygt 0,05 procent. Den mellersta raden i Tabell 4.1 redovisar resultaten i jämvikt exklusive lönebildningseffekter när hänsyn tagits både till att arbetskraftsdeltagandet påverkas av arbetsmarknadsläget och att en del av arbetskraftsökningen omsätts i ökad arbetslöshet snarare än ökad sysselsättning.

### 4.3.3 Arbetsmarknadsjämvikt med löneanpassning

Den mikrosimuleringsmodell som Finansdepartementet använder tar inte hänsyn till att jobbskatteavdraget eventuellt kan påverka lönebildningen. I den teoretiska genomgången ovan visades att jobbskatteavdraget gör arbete relativt sett mer förmånligt, men när ersättningsgraden vid arbetslöshet sjunker kommer kraven på ökade löner före skatt temporärt att dämpas. För att bedöma jobbskatteavdragets förväntade effekter inklusive effekter som går via lönebildningen utnyttjas i detta avsnitt parametrar som skattats i tidigare empiriska studier. Det är framför allt evidens från två typer av studier som kan användas för att göra en bedömning: makrostudier av arbetslöshet/lönebildning för paneler av OECD-länder och makrostudier av svensk lönebildning. Skattningarna fångar upp både individeffekter och lönebildningseffekter, och kan därför användas för att beräkna effekten på arbetslösheten i jämvikt inklusive de effekter som går via lönebildningen.

Den empiriska modellen i OECD-panelstudierna består av en ekvation på reducerad form, där arbetslöshet är beroende variabel och policyvariabler/institutionella faktorer förklarande variabler.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> De bestämningsfaktorer som vanligtvis inkluderas är t.ex. ersättningssystem vid arbetslöshet, fackförningarnas förhandlingsstyrka, lönebildningens centraliseringsgrad, arbetsrätts-

Vanligtvis kontrollerar man även för tids- och landsspecifika effekter och outputgap. Denna generella specifikation är konsistent med ett flertal teoretiska arbetsmarknadsmodeller, t.ex. matchningsmodeller (Pissarides (2000)) och lönesättnings-/prissättningsmodeller (Layard *et al* (1991)). I Tabell 4.2 sammanfattas resultaten från ett begränsat, men sannolikt representativt, urval OECD-panelstudier. Effekten av en förändring i ersättningsgraden beskrivs vanligen i termer av en s.k. kvasielasticitet, som visar med hur många procentenheter arbetslösheten förändras när ersättningsgraden ökar med en procentenhet. Samtliga studier finner att en sänkning av ersättningsgraden har en negativ effekt på arbetslösheten. De skattade effekterna (kvasielasticiteterna) varierar mellan 0,08 och 0,16 procentenheter.

---

lagstiftning, produktmarknadsregleringar, arbetsmarknadspolitik, minimilöner och bostadspolitik.

**Tabell 4.2** Effekt (procentenheter) på jämviktsarbetslösheten av en sänkning av ersättningsgraden med 1 procentenhet

Studie	Data	Metod	Effekt
Bassanini & Duval (2006)	20 OECD-länder, 1982–2003	Fixed effects panel; OLS	0,12 p.e.
Nickell <i>et al</i> (2005)	20 OECD-länder, 1961–1995	Random effects panel, FGLS	0,14 p.e. <sup>b</sup>
Boone & Van Ours (2004)	19 OECD-länder, 1985–1999	Fixed effects panel, OLS	0,08 p.e.
Nunziata (2002)	20 OECD-länder, 1960–1995	Fixed effects panel, FGLS	0,16 p.e. <sup>b</sup>
Daveri & Tabellini (2000)	14 OECD-länder, 1965–1995	Fixed effects panel, OLS	0,14 p.e.
Elmeskov <i>et al</i> (1998)	19 OECD-länder, 1983–1995	Random effects panel, FGLS	0,11 p.e.
Scarpetta (1996)	17 OECD-länder, 1983–1993	Random effects panel, FGLS	0,13 p.e. <sup>a</sup>

Anm: Ersättningsgraden mäts, om ej annat anges, som ett genomsnitt (över olika arbetslöshetslängd, inkomstnivåer och hushållssammansättning) av ersättningen före skatt dividerat med tidigare inkomst före skatt.

a. Ersättningsgraden är i denna studie ersättning efter skatt som andel av tidigare inkomst efter skatt.

b. Kvasielasticiteterna är framräknade genom att evaluera redovisade elasticiteter vid en arbetslöshet på fem procent och en ersättningsgrad på 70 procent.

Ett antal studier av svensk lönebildning har försökt skatta effekter av arbetslöshetsersättningens generositet. De flesta av dessa studier har inte lyckats skatta signifikanta effekter av ersättningens generositet på lönebildningen (se t.ex. Forslund & Kolm (2004)). Två relativt nya svenska studier indikerar dock att effekterna i Sverige eventuellt kan vara större än de som beräknas i Bassanini & Duval (2006), Nickell *et al* (2005) och övriga studier som refereras i Tabell 4.2. Forslund *et al* (2008) skattar lönebildningseffekter av förändringar i ersättningsgraden genom att skatta en modell med en lönesättningsekvation och en ekvation för arbetskrafts-efterfrågan (prissättning). Resultaten visar att jämviktsarbetslöshetens elasticitet med avseende på ersättningsgraden kan vara så stor som 3, vilket motsvarar en kvasielasticitet på drygt 0,2. Resultaten i Fredriksson & Söderström (2006), som använder regionala paneldata, tyder också på att den svenska jämviktsarbetslöshetens elasticitet kan vara avsevärt högre än vad som framkommer i OECD-panelstudierna. Den rapporterade elasticiteten på 3,4 antyder att en sänkning av ersättningsgraden med 10 procent-

enheter skulle minska jämviktsarbetslösheten med ca 2,5 procentenheter.

Även om vi bortser från att alla parametrar som diskuterats i det här avsnittet är skattade med osäkerhet, och därför är omgivna av mer eller mindre breda konfidensband, kan vi konstatera att osäkerheten om hur en sänkning av ersättningsgraden förväntas påverka jämviktsarbetslösheten är betydande. Resultaten i några studier som utnyttjar svenska data antyder visserligen att den svenska arbetslösheten skulle kunna vara mer än genomsnittligt känslig för förändringar i ersättningsgraden<sup>36</sup>, men det empiriska stödet är ännu så länge för tunt för att kunna ligga till grund för en trovärdig effektberäkning. Även OECD-panelstudierna bör man närma sig med viss försiktighet. Den ekonometriska specifikationen med poolade data innebär, med något enstaka undantag, att effekterna av förändringar i policyvariabler/ institutioner antas vara lika för alla länder. Att denna specifikation är problematisk bekräftas också av det faktum att skattningarna inte tycks vara särskilt robusta. Bassanini & Duval (2006) finner t.ex. att en förändring av ersättningsgraden endast har måttliga (och insignifikanta) effekter på arbetslösheten i länder med relativt ambitiös aktiv arbetsmarknadspolitik. Elmeskov *et al* (1998) finner å andra sidan att ersättningsgraden har *större* effekt på arbetslösheten i länder med relativt ambitiös aktiv arbetsmarknadspolitik.

Den osäkerhet som finns manar till viss försiktighet vid en bedömning av elasticitetens storlek för Sverige. Trots att det är oklart hur Sverige förhåller sig till "genomsnittsland" förefaller det rimligt att utgå ifrån den relativt omfattande och väletablerade litteratur som utnyttjar paneldata för olika delmängder av OECD-länder för att bestämma elasticitetens storlek. I de studier som refereras till i Tabell 4.2 varierar de skattade kvasielasticiteterna mellan 0,08 och 0,16 procentenheter. Finansdepartementet gör bedömningen att effekten på jämviktsarbetslösheten av en förändring i ersättningsgraden ligger i mitten av detta intervall, dvs. 0,12. Tolkningen är således att en sänkning av ersättningsgraden med en procentenhet förväntas sänka jämviktsarbetslösheten med 0,12 procentenheter.

---

<sup>36</sup> En tänkbar förklaring till de stora effekterna i Sverige kan vara att ersättningsgraden är hög i en internationell jämförelse. Simuleringsstudier som analyserar standardmodellernas egenskaper påvisar ett tydligt icke-linjärt samband mellan arbetslöshet och ersättningsgrad - jämviktseffekterna på arbetslösheten av förändringar i ersättningsgraden är större ju högre ersättningsgraden är i utgångsläget (se t.ex. Holmlund (1998) och Hornstein *et al* (2005)).

I nästa steg gäller det att beräkna hur jobbskatteavdraget påverkar det ekonomiska utbytet av att arbeta jämfört med att vara arbetslös med arbetslöshetsersättning, dvs. hur reformen påverkar ersättningsgraden. Beräkningarna baseras på ett urval från HEK2008 om knappt 18 000 individer mellan 19 och 64 år (ca 4,5 miljoner individer med hänsyn tagen till urvalsvikter).<sup>37</sup> För detta urval har vi med hjälp av mikrosimuleringsmodellen beräknat den disponibla inkomsten (inkomsten efter skatt och transfereringar) dels när individen uppbär arbetslöshetsersättning under hela året, dels när individen arbetar heltid (1 800 timmar per år). Kvoten mellan dessa inkomster utgör ersättningsgraden. Jobbskatteavdraget sänker ersättningsgraden genom att nämnaren (disponibel inkomst vid arbete) i kvoten stiger. Täljaren, dvs. disponibel inkomst vid arbetslöshet, är däremot oförändrad.

Beräkningarna visar att jobbskatteavdraget sänker ersättningsgraden med 5,1 procentenheter, från 65,7 procent till 60,6 procent. Om vi multiplicerar förändringen på 5,1 procentenheter med den valda kvasielasticiteten på 0,12 får vi som resultat att jobbskatteavdraget kan förväntas sänka jämviktsarbetslösheten med 0,61 procentenheter. När vi beaktar de effekter på jämviktsarbetslösheten som går via lönebildningen får vi således en avsevärt större effekt på jämviktsarbetslösheten än de 0,17 procent som redovisas ovan för fallet utan effekter på lönebildningen. Den större effekten på jämviktsarbetslösheten innebär i sin tur att effekten på sysselsättning och årsarbetstimmar blir betydligt större.

En temporärt dämpad löneökningstakt före skatt kan emellertid, som diskuterades i avsnitt 4.2.3. ovan, delvis motverka den ökning av arbetskraftsdeltagandet som följer av att jobbskatteavdraget ökar lönsamheten av marknadsarbete efter skatt. För att inkludera den effekt som detta kan förväntas få på arbetskraftsdeltagandet tar analysen hänsyn till att jobbskatteavdragets fyra steg bedöms innebära att lönerna generellt är cirka 1,1 procent lägre än vad de skulle ha varit utan jobbskatteavdraget (se avsnittet om löneeffekter av regeringens politik i kapitel 3).<sup>38</sup> Resultatet blir

<sup>37</sup> Hushållens ekonomi, HEK, är en årlig urvalsundersökning som genomförs av Statistiska Centralbyrån (SCB). HEK bygger på årliga tvärsnitt av befolkningen, vilket innebär att det inte är samma individer som studeras över tid. Urvalsstorleken har under åren varierat mellan ca 10 000 och ca 19 000. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlemmar ingår i undersökningen.

<sup>38</sup> Westermark (2007) skattar en empirisk modell för lönebildningen i Sverige och beräknar att lönerna under perioden 2007–2009 skulle ha ökat med 1–1,5 procent mer om jobbskatteavdragets två första steg och reformerna i arbetslöshetsförsäkringen inte hade genomförts.



att ökningen av arbetskraftsdeltagandet i mikrosimuleringsmodellen justeras ned med 0,14 procent (ca 6 500 personer).

För att ta hänsyn till kopplingen mellan arbetskraftsdeltagande och arbetsmarknadsläge tillämpas samma regel som i föregående avsnitt, dvs. att arbetskraftsutbudet förändras med 1/3 av förändringen i arbetslösheten. Denna operation resulterar i en ytterligare ökning av arbetskraftens storlek med knappt 0,2 procent.

Effekterna av jobbskatteavdraget i jämvikt inklusive de effekter som går via lönebildningen erhålls således genom att komplettera utbudsberäkningarna i avsnitt 6.3.1 med

- en förväntad sänkning av jämviktsarbetslösheten på 0,61 procentenheter,
- en minskning av arbetskraftsdeltagandet med 0,14 procent till följd av en temporärt dämpad löneökningstakt, och
- en ökning av arbetskraftsdeltagandet med knappt 0,2 procent till följd av ett förbättrat arbetsmarknadsläge.

Resultaten redovisas i Tabell 4.1 (den nedersta raden) och visar bl.a. att arbetskraften förväntas öka med 1,63 procent och sysselsättningen med 2,28 procent.

Slutligen bör det återigen understrykas att beräkningarna i den här promemorian är behäftade med en inte obetydlig osäkerhet. För att illustrera detta kan det vara intressant att studera hur känsliga resultaten är för storleken på jämviktsarbetslöshetens elasticitet med avseende på ersättningsgraden. I de studier som refereras till i Tabell 4.2 varierar de skattade kvasielasticiteterna mellan 0,08 och 0,16 procentenheter. Beräkningarna i Tabell 4.1 bygger på antagandet att effekten på jämviktsarbetslösheten av en förändring i ersättningsgraden ligger i mitten av detta intervall, dvs. 0,12. I Tabell 4.3 redovisas beräkningar även för ändpunkterna i intervallet 0,08–0,16. Med en kvasielasticitet på 0,08 blir minskningen av jämviktsarbetslösheten ca 0,2 procentenheter mindre än om vi tillämpar en kvasielasticitet på 0,12. Sysselsättningsökningen och ökningen av arbetade timmar reduceras med ca 0,3 procent till följd av den lägre elasticiteten. Med en kvasielasticitet på 0,16 förstärks minskningen av jämviktsarbetslösheten med drygt 0,2 procentenheter jämfört med om vi tillämpar en kvasielasticitet på 0,12. Sysselsättningsökningen och ökningen av arbetade timmar förstärks med ca 0,3 procent till följd av den högre elasticiteten.

**Tabell 4.3** Effekter av jobbskatteavdraget. Arbetsmarknadsjämvikt inkl. effekter via lönebildningen. Känslighet beroende på val arbetslöshetselasticitet med avseende på en förändring i ersättningsgraden

(Kvasi)elasticitet	Sysselsättning (%)	Arbetslöshet (p.e.)	Arbetskraften (%)	Arbets-timmar (%)	Medel-arbets-tid sysselsatta (%)
0,08	2,00	-0,41	1,56	2,61	0,60
0,12	2,28	-0,61	1,63	2,92	0,62
0,16	2,57	-0,82	1,70	3,23	0,64

Utöver den rent statistiska osäkerheten finns flera potentiella felkällor. Man kan t.ex. kanske förvänta sig att jobbskatteavdraget leder till ett ökat inflöde till arbetskraften av personer som vill arbeta, men som har en låg sannolikhet att få ett jobb. Om så är fallet skulle det innebära att vi överskattar effekten på jämviktsarbetslösheten och sysselsättningen. Å andra sidan bortser vi från att studerande eventuellt väljer att ändra sitt arbetsutbud till följd av jobbskatteavdraget. Detta innebär sannolikt att effekten på arbetskraftsdeltagandet och sysselsättning underskattas något. I nuläget gör vi bedömningen att vi inte på ett trovärdigt sätt kan siffrsätta dessa två motverkande effekter på sysselsättningen.

## Referenser

- Bassanini, A. & R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD Economics Department Working Papers 486, OECD Economics Department.
- Boone, J. & J. Van Ours (2004), "Effective Active Labor Market Policies", IZA Discussion Paper, No. 1335, November.
- Daveri, F. & G. Tabellini (2000), "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", *Economic Policy*, vol. 15(30), 47–104.
- Elmeskov, J., J. Martin & S. Scarpetta (1998), "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence From OECD Countries' Experience", *Swedish Economic Policy Review*, Vol.5, No. 2.
- Finansdepartementet (2009), "Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009", Rapport från ekonomiska avdelningen 2009:1.
- Finansdepartementet (2010), "Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt", Ds 2010:37.
- Flood, L. (2010), *En skattepolitik för både innan- och utanförskapet*, SNS.
- Forslund, A. & A-S. Kolm, (2004), "Active Labour Market Policies and Real-Wage Determination – Swedish Evidence, Accounting for Worker Well-Being", i S. Polachek (red.), *Research in Labor Economics*, Vol. 23, Elsevier, North-Holland.
- Forslund, A., N. Gottfries & A. Westermark (2008), "Prices, Productivity and Wage Bargaining in Open Economies", *Scandinavian Journal of Economics* 110.

- Fredriksson, P. & M. Söderström (2008), "Do Unemployment Benefits Increase Unemployment? New Evidence on an Old Question", IFAU Working Paper 2008:15.
- Holmlund, B. (1998), "Unemployment Insurance in Theory and Practice", *Scandinavian Journal of Economics* 100(1), 113–141.
- Hornstein, A, P. Krusell & G. Violante (2005), "Unemployment and Vacancy Fluctuations in the Matching Model: Inspecting the Mechanism", *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* Vol 91.
- Kolm, A-S. & M. Tonin (2010) "In-Work Benefits and Unemployment", under publicering i *International Tax and Public Finance*.
- Layard, R., S. Nickell & R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Nickell, S., L. Nunziata & W. Ochel (2005), "Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We know?", *Economic Journal*, 115, 1–27.
- Nunziata, L. (2002), "Unemployment, Labour Market Institutions and Shocks", Nuffield College, University of Oxford, Working paper 2002-W16.
- Pissarides, C. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Scarpetta, S. (1996), "Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study", OECD Economic Studies, no. 26.
- Westermarck, A. (2008), "Lönebildningen i Sverige 1966–2009", *Studier i Finanspolitik* 2008/6, Finanspolitiska rådet.



## 5 Effekter av reformer i arbetslöshetsförsäkringen

### 5.1 Sammanfattning

Under föregående mandatperiod genomförde regeringen genomgripande reformer av arbetslöshetsförsäkringen. Syftet var att öka försäkringsmässigheten samt att stärka försäkringens roll som en omställningsförsäkring mellan två arbeten. Målet var att öka sysselsättningen.

Den här promemorian redogör för Finansdepartementets bedömningar av reformernas effekter på sysselsättning och jämviktsarbetslöshet. Politiken bedöms bidra till att sänka jämviktsarbetslösheten med ca 0,7 procentenheter och öka sysselsättningen med ca 1,0 procent på lång sikt. Därutöver bedöms jämviktsarbetslösheten minska med ca 0,6 procentenheter på lång sikt till följd av att taket i försäkringen varit oförändrat t.o.m. 2011. Notera att bedömningarna är behäftade med stor osäkerhet.

Tabell 5.1 Sammanfattande bedömning på lång sikt, 15–74 år

	Arbetskrafts- deltagande (%)	Sysselsättning (%)	Arbetslöshet (p e)	Arbetade timmar (%)
Sänkt ersättningsnivå	0,21	1,10	-0,83	0,99
Arbetslöshets- avgift	0	0	0	0
Färre ersättningsdagar deltidsarbetslösa	-0,03	-0,12	0,09	-0,03
Totalt politikeffekter	0,18	0,98	-0,74	0,96
Oförändrat tak 2006–2011	0,15	0,78	-0,59	0,70

Anm.: Effekterna tolkas i AKU-termer. Det betyder t.ex. att en deltidssarbetande som går upp till heltid inte påverkar sysselsättningen men arbetade timmar. Effekterna på jämviktsarbetslösheten är beräknade för de 65 år eller yngre (se text). 65–74-åringar antas vara opåverkade av reformerna. Effekten för 15–74-åringar fås därmed genom att skala med faktorn 0,98, vilket speglar relationen i AK-tal mellan grupperna yngre än 16–64 år och 15–74 år. De nya sysselsatta bedöms arbeta 90 procent av de redan sysselsatta. Effekten på arbetade timmar är således 0,9\*förändringen i sysselsättning.

Flera reformer har bidragit till att minska ersättningsgraden vid arbetslöshet: sänkt tak de första hundra ersättningsdagarna, avtrappning i ersättningsnivån, maximalt 300 ersättningsdagar och fler karensdagar. Färre medlemmar i Arbetslöshetskassorna minskar också ersättningsgraden när personer inte längre kvalificerar sig för inkomstrelaterad ersättning. De sänkta ersättningsnivåerna påverkar arbetslösheten via flera kanaler, huvudsakligen via de arbetslösas sökbeteende och lönebildningen. Bedömningen är att ersättningsgraden sammantaget minskar med ca 7,1 procentenheter till följd av reformerna och att jämviktsarbetslösheten minskar med drygt 0,8 procentenheter på lång sikt.

Arbetskraftsdeltagandet bedöms påverkas av en förändring i jämviktsarbetslösheten. Om jämviktsarbetslösheten minskar är det, allt annat lika, mer attraktivt att ta steget in på arbetsmarknaden. Med en sänkt ersättningsgrad finns dock en motverkande kvalifikationseffekt, dvs. det är mindre attraktivt att vara en del av arbetskraften när ersättningsnivån minskar. Effekten på arbetskraften av förändrad jämviktsarbetslöshet bedöms vara  $\frac{1}{4}$  av

förändringen i jämviktsarbetslösheten.<sup>39</sup> Ökningen av arbetskraften antas fördela sig över sysselsättning och arbetslöshet i likhet med deras relationer i jämvikt.

Ersättningsgraden, och därmed jämviktsarbetslösheten, påverkas även av att taket i nominella termer ligger stilla över tid. Anledningen är att ökande löner minskar den faktiska ersättningsgraden. Detta betraktas som en regeleffekt och inte som en effekt av politiken. Ett oförändrat tak 2006–2011 innebär att ersättningsgraden faller med ca 5 procentenheter och att jämviktsarbetslösheten faller med ca 0,6 procentenheter. Detta betraktas som en regeleffekt och inte en effekt av politiken. Det bör noteras att taket var oförändrat 2002–2006, vilket också påverkade den faktiska ersättningsgraden. Utgångspunkten för effektberäkningarna i denna promemoria är dock att räkna på vad som hänt sedan 2006. Det som skedde dessförinnan diskuteras i kapitel 3.

De differentierade avgifterna till Arbetslöshetskassorna (arbetslöshetsavgiften) påverkar arbetsmarknaden på flera sätt. För det första ökar tröskeleffekten (ersättningsgraden) då avgiften bara betalas av sysselsatta medlemmar. En höjd ersättningsgrad bedöms leda till att sysselsättningen på lång sikt minskar med ca 1 000 personer. För det andra kommer incitamenten att stärkas för en samhällsekonomiskt rimlig lönebildning då en del av kostnaden för en ytterligare arbetslös medlem får bäras av A-kassornas sysselsatta medlemmar. Denna s.k. lönebildningseffekt motverkas dock av att överlappningen mellan kassor och avtalsområden är bristfällig, av att många avtal är sifferlösa och då arbetslöshetsavgiften inte omfattar aktivitetsstödet (dvs. långtidsarbetslösa och i program). Det är mycket svårt att göra en bedömning av hur lönebildningseffekten påverkar sysselsättningen, men sysselsättningseffekten är troligtvis liten. Den sammantagna bedömningen är att de positiva effekterna på sysselsättningen via lönebildningen är av samma storleksordning som de negativa tröskeleffekterna, dvs. nettoeffekten av reformen bedöms vara noll.

Finansdepartementets bedömning är att antalet deltidsarbetslösa minskar efter att antalet ersättningsdagar begränsats, men att

---

<sup>39</sup> Enligt internt arbetsmaterial på Finansdepartementet som skattat sambandet mellan förändringar i trendrensad (HP-filter) arbetskraft och sysselsättning på svenska data (1980–2008) kommer en ökning av sysselsättningen med en enhet (personer) att leda till en ökning av arbetskraften med ca 0,25 enheter. Det medför, allt annat lika, att arbetskraftsdeltagandet förändras med ca 1/3 av förändringen i arbetslösheten. Metoden fångar konjunkturella samband snarare än strukturell samvariation, men används som bästa approximation på arbetskraftsdeltagandet. Effekt har minskats till ¼ på grund av kvalifikationseffekten.



effekten är förhållandevis liten. Det finns inget empiriskt underlag att basera en effektberäkning på. Bedömningen blir därmed med nödvändighet inte mer än en kvalificerad gissning. Sammantaget bedöms antalet deltidsarbetslösa minska med 6 000 personer på lång sikt; 3 000 till följd av minskat inflöde från arbetslöshet och 3 000 till följd av ökat utflöde. Utflödet bedöms gå till lika delar till heltidsarbete respektive arbetslöshet.

### *Avgränsningar*

Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen påverkar arbetsmarknaden på flera sätt och det är mycket svårt att göra en fullständig bedömning av politikens samlade effekter. För det första finns det effekter av de kvantifierade reformerna i tabell 5.1 som inte har kunnat beaktas (se tabell 5.2). För det andra finns det reformer som inte har kvantifierats alls (se tabell 5.3).

**Tabell 5.2** Ej bedömda effekter av de siffersatta reformerna.

	Kommentar	Sysselsättning	Arbetslöshet
<i>Ersättningsnivå</i>	Produktiviteten	0	0
<i>Arbetslöshetsavgift</i>	Medlemstappet påverkar försäkringens legitimitet och kan bidra till att urholka den svenska kollektivavtalsmodellen	-	+
	Medlemstappet kan bidra till att fler individer får ekonomiskt bistånd med höga marginaleffekter	-	+
<i>Deltidsarbetslöshet</i>	Lönebildning	?	?
	Flöde arbetslöshet till heltid	?	?

Det finns viss evidens för att en högre ersättningsnivå bidrar till högre produktivitet. Vilken effekt den eventuellt högre produktiviteten har på sysselsättningen och jämviktsarbetslösheten är dock oklart, men på lång sikt torde den vara liten. Antalet medlemmar i Arbetslöshetskassorna har minskat, vilket sannolikt till viss del beror på att försäkringen blivit mindre attraktiv. Ett minskat medlemsantal undergräver arbetslöshetsförsäkringens legitimitet och kan också via en minskad facklig anslutningsgrad

urholka kollektivavtalens ställning på svensk arbetsmarknad. Effekter av denna karaktär har inte kunnat siffersättas men påverkar troligen arbetsmarknad, lönebildning och sysselsättning negativt. I den mån individer utan inkomstrelaterad ersättning blir arbetslösa finns också en risk att de får ekonomiskt bistånd, ett ersättnings-system med höga marginaleffekter, vilket i så fall borde ha negativa effekter på sysselsättningen. Begränsningen i antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet kan påverka lönebildningen. Det är oklart hur mycket och i vilken utsträckning detta i sin tur påverkar sysselsättning och arbetslöshet. Det är också möjligt att begränsningen kan påverka det direkt flödet från arbetslöshet till heltidsarbete.

Tabell 5.3 sammanfattar de större reformer inom arbetslöshetsförsäkringen som inte har kvantifierats. Finansdepartementet har inte kunnat siffersätta dessa reformer då det empiriska underlaget är för begränsat (eller obefintligt). Däremot går det att kvalitativt diskutera hur reformerna påverkar sysselsättningen. Borttaget studerandevillkor och slopad skattereduktion för a-kasseavgifter kan tänkas påverka sysselsättningen negativt, medan övriga reformer i tabell 5.3 troligen påverkar sysselsättningen positivt. En kvalificerad gissning om nettoeffekten av de icke-kvantifierade reformerna är att den sannolikt är liten.

Tabell 5.3 Ej siffersatta reformer inom arbetslöshetsförsäkringen

	Kommentar	Sysselsättning	Arbetslöshet
Borttaget studerande- villkor	Färre ungdomar söker sig till Arbetsförmedlingen; fler får ekonomiskt bistånd med höga marginaleffekter	-	+
Slopad skattereduktion för A-kasseavgifter	Ökar tröskeeffekten	-	+
Skärpt arbetsvillkor	Stramare ersättning	+	-
Borttagande av rätten till arbetslöshetsersättning under uppehåll i studier	Stramare ersättning	+	-
Sänkt överhoppningsbar tid fr. 7 till 5 år	Stramare ersättning	+	-
Ändrad beräkningsgrund för inkomsten som ligger till grund för ersättningen <sup>1</sup>	Stramare ersättning	+	-

Anm.: <sup>1</sup> Beräkningsgrunden har förändrats i det avseende att ersättningen beräknas på de 12 senaste månadernas inkomst. Tidigare har endast månader med inkomst använts i beräkningarna.

Avslutningsvis är det viktigt att notera att promemorian är ett beräkningsunderlag där syftet är att bedöma effekterna på arbetslöshet och sysselsättning. Inga försök har gjorts att räkna på välfärdseffekter eller att göra en avvägning mellan effektivitets- och fördelningsaspekter.

### *Disposition*

Promemorian är disponerad som följer. Avsnitt 5.2 beskriver kortfattat arbetslöshetsförsäkringens utformning. Avsnitt 5.3 analyserar förändringarna i ersättningsnivån, i avsnitt 5.4 bedöms effekterna av förändringarna i finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och avsnitt 5.5 diskuterar begränsningen i antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet.

## 5.2 Kort om arbetslöshetsförsäkringen

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att ge individer inkomstrygghet vid händelse av arbetslöshet. Arbetslösheten är mycket kostsam för de individer som drabbas och det är därför privat-ekonomiskt lönsamt med en försäkringslösning. Men det är också i samhällets intresse att ha ett fungerande inkomstskydd; förutom de fördelningsmässiga aspekterna är kraftiga variationer i individers inkomster och konsumtionsmöjligheter skadliga för ekonomin.

I de flesta länder är arbetslöshetsförsäkringen statligt administrerad eller subventionerad. En förklaring till detta är att det är svårt att få till stånd privata marknadslösningar. Privata försäkringsbolag skulle på grund av begränsad information om individernas arbetslöshetsrisk sätta sina premier efter en genomsnittlig arbetslöshetsrisk. Individer med hög risk kommer att finna det lönsamt att teckna försäkring och individer med låg risk kommer att välja att inte göra det. Förekomsten av s.k. asymmetrisk information och snedrekrytering (*adverse selection*) gör att försäkringsbolaget kommer att gå med förlust.

### *Organisation*

De första arbetslöshetsförsäkringarna i Sverige initierades av fackliga organisationer. Dessa tidiga försäkringar finansierades i sin helhet av fackföreningens medlemmar. Senare kom dessa frivilliga system att utvecklas i riktningen mot av staten subventionerade och av fackföreningarna administrerade försäkringar, ett system som vi i stora drag har haft sedan 1930-talet. Denna modell av arbetslöshetsförsäkring kallas Gent-modellen, efter den stad där modellen har sitt ursprung. Gent-systemet har med all sannolikhet bidragit till den höga fackliga organisationsgraden, särskilt med tanke på att systemet förenats med betydande statliga subventioner. (Björklund *et al*, 2006)

### *Anslutningsgrad till Arbetslöshetskassorna*

Den som blir medlem av en fackförening blir med automatik också medlem i en Arbetslöshetskassa, men det är möjligt att vara medlem i en Arbetslöshetskassa utan att samtidigt vara medlem i ett fackförbund. Det är dock relativt få kassamedlemmar som har valt

denna möjlighet till direktanslutning. Antalet medlemmar i Arbetslöshetskassan som inte är fackligt anslutna har emellertid ökat på senare år.<sup>40</sup>

Mellan 1975 och 2000 ökade andelen medlemmar i A-kassorna som andel av arbetskraften från 67 till nästan 90 procent. Därefter har antalet medlemmar minskat: 2006 var 82 procent av arbetskraften medlemmar i en Arbetslöshetskassa (motsvarande ca 3,8 miljoner medlemmar) och under 2010 utgjorde medlemsantalet ca 72 procent av arbetskraften (3,4 miljoner medlemmar).<sup>41</sup> Den minskade anslutningsgraden har troligen flera förklaringar: stark konjunktur, minskad benägenhet hos unga att söka medlemskap i A-kassor, sänkt ersättning, stramare villkor och, kanske framför allt, höjda avgifter.

I januari 2011 hade de 32 Arbetslöshetskassorna 3 371 250 medlemmar. Storleken på kassorna varierar; de tre största kassorna, dvs. Akademikernas, Unionen och Kommunalarbetarnas, har mer än en halv miljon medlemmar medan de minsta kassorna bara har ett tusental medlemmar.

### *Finansiering*

Arbetslöshetsförsäkringen har i hög grad finansierats av bidrag från staten. Under 2005 uppgick bidragen till ca 90 procent av de faktiska utbetalningarna; utbetalningarna av arbetslöshetsförsäkringen var ca 30 miljarder kronor och summan av arbetslöshetskassornas avgifter till staten var ca 3 miljarder kronor. Egenfinansieringen 2005 var således ca 10 procent. I och med regeringens proposition ”En arbetslöshetsförsäkring för arbete” har bidragen från staten minskat.<sup>42</sup> I januari 2007 introducerades en förhöjd finansieringsavgift, vilken 2008 ersattes av en arbetslöshetsavgift. Dessa avgifter betalas bara av sysselsatta medlemmar och är differentierade mellan kassorna. Egenfinansieringen 2010 var ca 36 procent.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Sedan 1998 finns också den s.k. Alfakassan som är en från de fackliga organisationerna fristående arbetslöshetskassa. Alfakassan hade i juni 2010 ca 74 000 medlemmar.

<sup>41</sup> Se Forslund (2008) och Kjellberg (2008, 2010) för analys av medlemsförändringarna.

<sup>42</sup> Se Proposition 2006/07:15.

<sup>43</sup> Utbetalningarna var 17,6 mdkr, och summan av finansierings- och arbetslöshetsavgift uppgick till 6,4 mdkr.

*Villkor för ersättning*

Arbetslöshetsersättningen består av två delar: grundersättningen och den inkomstrelaterade ersättningen. För att få grundersättningen måste två villkor vara uppfyllda. *Arbetsvillkoret* innebär att man under de senast 12 månaderna innan arbetslösheten måste ha arbetat sex månader om minst 80 timmar per månad.<sup>44</sup> *Grundvillkoret* stipulerar förutsättningar för den arbetslöse. Dessa innebär att den arbetslöse måste: (1) vilja och kunna ta ett arbete på minst tre timmar per arbetsdag (17 timmar i veckan), (2) vilja och kunna ta lämpliga arbeten, (3) vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, (4) tillsammans med Arbetsförmedlingen upprätta en handlingsplan och (5) aktivt söka arbete.

För att få ersättning från den inkomstrelaterade ersättningen måste den arbetslöse dessutom vara medlem i en A-kassa. Detta formuleras med ett s.k. *medlemsvillkor* som innebär att den arbetslöse måste ha varit medlem i en A-kassa under en sammanhängande period av 12 månader.

## 5.3 Ersättningsnivån

### 5.3.1 Bedömda förändringar

Innan 2007 var arbetslöshetsersättningen 80 procent av tidigare inkomst upp till en maximal dagpenning, det s.k. taket. Taket var 730 kronor de första hundra ersättningsdagarna och 680 kronor därefter. Den 1 januari 2007 togs det förhöjda taket bort, dvs. taket de första hundra ersättningsdagarna sänktes från 730 till 680 kronor. Från och med mars 2007 sänktes ersättningsnivån efter 200 ersättningsdagar, från 80 till 70 procent, och det blev inte längre möjligt att kvalificera sig till en ny ersättningsperiod efter 300 dagar. Personer med försörjningsansvar är berättigade till ersättning under 450 ersättningsdagar. När ersättningsperioden är slut övergår sedan juli 2007 den arbetslöse i jobb- och utvecklingsgarantin med en ersättningsnivå på 65 procent.<sup>45</sup>

För unga (yngre än 25 år) trappas ersättningsnivån av snabbare: från 80 till 70 procent efter 100 ersättningsdagar och från 70 till

<sup>44</sup> Om individen inte uppfyller detta villkor krävs att denne arbetat minst 480 tim. under en sammanhängande period av sex månader med minst 50 tim. arbete per månad.

<sup>45</sup> Även om ersättningen utgår i form av aktivitetsstöd bedöms effekten i detta avsnitt, dvs. inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen.

65 procent efter 200 ersättningsdagar. Den snabbare avtrappningen gäller unga i Jobbgarantin som uppstår aktivitetstöd. Taket är detsamma som för äldre, dvs. 680 kronor.

Under de första dagarna av en arbetslöshetsperiod, den s.k. karenstiden, betalas ingen arbetslöshetsersättning. I juli 2008 ökade regeringen antalet karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen, från fem till sju.

Tabell 5.4 sammanfattar regelförändringarna som gjordes under 2007 och 2008.

**Tabell 5.4** Ersättningsregler före och efter reformerna.

	Före	Efter	
		<25 år:	≥25 år:
Maximal dagpenning (kronor per dag)	dag 1–100: 730 dag 101–: 680	680	680
Grundersättning (kronor per dag)	320	320	320
Ersättningsnivå		dag 1–100: 80 % dag 101–200: 70 % 80 %	dag 1–200: 80 % dag 201–300: 70 % dag 301–: 65 %
Karensdagar	5	7	7

Anm.: Personer med försörjningsansvar erhåller efter reformerna 70 % av ersättningen i 450 dagar.

Sedan 2007 har taket i försäkringen varit oförändrat. I bedömningen kommer också att ingå en regeleffekt av att lönerna stiger och att taket ligger stilla t.o.m. 2011.

### 5.3.2 Beräkningsprincip

Storleken på arbetslöshetsersättningen har både teoretiskt och empiriskt visat sig påverka nivån på arbetslösheten. Hur mycket arbetslösheten påverkas av förändringar i arbetslöshetsersättningen anges vanligtvis med en elasticitet. Elasticiteten anger hur stor procentuell förändring i arbetslöshet som följer av en procentuell förändring i ersättningsgrad, se ekvation (1). Med ersättningsgrad avses i den empiriska litteraturen vanligtvis hur stor andel av bruttolönen som ersätts vid arbetslöshet.

$$(1) \quad \text{Elasticitet} = \frac{\% \Delta \text{arbetslöshet}}{\% \Delta \text{ersättningsgrad}}$$

Med en uppfattning om reformernas påverkan på ersättningsgraden och med en bedömning av elasticitetens storlek kan därmed effekten på arbetslösheten kvantifieras. Det bör noteras att här fokuseras på effekterna på arbetslöshet (och sysselsättning).<sup>46</sup>

Ersättningsgraden påverkar flera marginaler på arbetsmarknaden. Den totala effekten på arbetslösheten kan förenklat beskrivas som en summa av olika delar. Ekvation (2) beskriver schematiskt vad som påverkar nivån på arbetslösheten. Arbetslösheten bestäms av hur många som blir arbetslösa (inflödet) och hur länge de arbetslösa förblir i arbetslöshet (varaktighet). Inflödet till arbetslöshet bestäms i denna förenklade modell av hur mycket individer anstränger sig på jobbet (effort) och rådande lön. Varaktigheten bestäms av de arbetslösas sökaktivitet och lönen.

$$(2) \quad \text{Arbetslöshet} = \text{Inflöde} * \text{Varaktighet} = \\ I(\text{”effort”, lön}) * V(\text{sökaktivitet, lön})$$

Hur mycket arbetslösheten förändras givet förändringar i ersättningsgraden kan då schematiskt delas upp enligt ekvation (3). Den totala elasticiteten består förutom av de partiella elasticiteterna ”effort” och sökaktivitet av en lönebildningselasticitet. När ersättningsgraden förändras anpassar sig arbetsmarknaden så småningom till en ny jämvikt, där även lönerna och företagets anställningsbeteende och vilja att skapa nya jobb anpassas.

$$(3) \quad e^{\text{total}} = e^{\text{effort}} + e^{\text{sökaktivitet}} + e^{\text{lönebildning}}$$

Den empiriska litteraturen kan användas för att siffersätta de olika delarna. Litteraturen kan i princip delas upp i mikrostudier som beräknar sökelasticiteten, och makrostudier som beräknar den totala elasticiteten.

---

<sup>46</sup> Det finns visst stöd för att ersättningsgraden kan påverka matchningskvalitet och produktivitet, men det är en effekt som inte kommer att bedömas i detta kapitel.



### 5.3.3 Empiriska studier av elasticiteterna

#### *Sökelasticiteten*

Holmlund (1998) sammanfattade det empiriska forskningsläget i slutet av 1990-talet och drog då slutsatsen att det fanns ett tämligen starkt stöd för att ersättningsnivå påverkar utflödet ur arbetslöshet (varaktigheten), men att litteraturen inte har nått någon konsensus kring storleken på effekten.

Det finns tre någorlunda nya studier (baserade på svenska data) av hur ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen påverkar flödet från arbetslöshet till arbete. Carling *et al* (2001) skattar effekterna på flödet från arbetslöshet till arbete av att ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen 1996 sänktes från 80 procent till 75 procent av tidigare inkomst. Effekten identifieras genom en jämförelse med en grupp som inte påverkades av reformen – arbetslösa med tillräckligt höga tidigare inkomster för att vara bundna av taket för dagpenningen snarare än den maximala ersättningsgraden. Resultaten implicerar att jämviktsarbetslöshetens elasticitet med avseende på förändringar i ersättningsnivån är ca 1,5. Harkman (1997) använder en grupp utan arbetslöshetsersättning som kontrollgrupp för att studera sänkningen av ersättningsnivån 1993. Resultaten visade på knappt signifikanta effekter. Røed *et al* (2002) identifierar effekten genom skillnader mellan ersättningsystemen i Norge och Sverige. De finner en signifikant effekt av ersättningsnivån, med en elasticitet på omkring 0,5.

Forslund (2008) diskuterar dessa tre studier och hans slutsats är att Carling *et al* (2001) är den studie som har högst trovärdighet, men noterar också att den elasticitet som skattades är hög i jämförelse med vad man funnit i andra studier.<sup>47</sup>

Det finns även en mängd utländska studier, huvudsakligen amerikanska, som beräknar den partiella sökelasticiteten. Krueger och Meyer (2002) går igenom den internationella litteraturen och drar, trots att det finns en stor spridning i resultaten, slutsatsen att arbetslöshetens (sök)elasticitet med avseende på förändringar i ersättningsnivån är ungefär lika med ett.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Se också Benmarker *et al* (2007). Johansson & Selén (2000) har ifrågasatt de stora effekterna (och identifikationen) i Carling *et al* (2001).

<sup>48</sup> Det finns även studier som visar att ersättningsnivåns betydelse beror av i vilken utsträckning individerna är likviditetsbegränsade, se t.ex. Chetty (2008).

*Totala elasticiteten*

Makrostudier fångar den totala effekten på arbetslösheten av förändringar i ersättningsgraden, dvs. summan av lönebildnings-effekter och de partiella effort- och sökeffekterna. Även om ersättningsgraden beräknas något olika i makrostudierna är utgångspunkten vanligtvis den andel av bruttolönen som ersätts vid arbetslöshet.

Det finns ett antal makrostudier som använder paneldata över olika länder och utnyttjar variationen i institutioner och reformer för att dra slutsatser angående arbetslöshet och sysselsättning. Flera OECD-studier visar att lägre ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen samvarierar med lägre arbetslöshetsnivåer.<sup>49</sup> Resultaten mäter hur mycket arbetslösheten förändras i procentenheter av en förändring av ersättningsgraden med en procentenhet, något vi här kallar för en kvasielasticitet. Enligt Layard *et al* (1991), som är en av de tidigaste studierna inom detta område, ligger kvasielasticiteten på mellan 0,2 och 1. Senare studier finner mindre effekter, Bassanini & Duval (2006) finner en kvasielasticitet på ca 0,12 medan Nickell *et al* (2005) finner en något större effekt. I den senare studien tas även hänsyn till om ersättningen minskar med arbetslöshetsperiodens längd. Dessa kvasielasticiteter kan omvandlas till elasticiteter genom att utvärderas vid genomsnittliga arbetslöshetsnivåer och ersättningsnivåer. Till exempel motsvarar Nickell *et al*:s kvasielasticitet för Sverige en elasticitet på ca 1,9 och Bassanini & Duval ca 1,5 (Forslund, 2008). Det bör dock noteras att Bassanini & Duvals genomsnittseffekt är mindre i länder med aktiv arbetsmarknadspolitik, som t.ex. Sverige.

Två relativt nya svenska studier indikerar att effekterna i Sverige kan vara större än de som beräknas i Bassanini & Duval (2006) och Nickell *et al* (2005). Fredriksson & Söderström (2008) och Forslund *et al* (2008) visar att den totala elasticiteten kan vara så stor som 3,4 respektive 3.<sup>50</sup> En tänkbar förklaring till de stora effekterna i Sverige skulle kunna vara att ersättningen är hög i en internationell jämförelse. Standardmodeller visar att de allmänna jämviktseffekterna på arbetslösheten av förändringar i ersättningsnivåerna är större ju högre ersättningsgraden är i utgångsläget (Holmlund, 1998, och Hornstein *et al*, 2005). En elasticitet på 3 är dock enligt Forslund (2008) högre än vad som finns någon annanstans i senare litteratur.

<sup>49</sup> Se underlags-pm om Jobbskatteavdraget för en utförligare diskussion av dessa studier.

<sup>50</sup> Fredriksson & Söderström (2008) använder sig av en regional jämviktsmodell.

### 5.3.4 Bedömning av elasticiteternas storlek

Finansdepartementet har gjort bedömningen att den totala kvasielasticiteten är 0,12 (vilket motsvarar en elasticitet på ca 1,5). Det betyder att om ersättningsgraden minskar med 10 procentenheter minskar jämviktsarbetslösheten med 1,2 procentenheter. Notera att detta är samma elasticitet som används för att utvärdera jobbskatteavdragets effekter av förändrad ersättningsgrad.

Nivån på kvasielasticiteten är satt till ett medelvärde av de internationella studier som finns. Den osäkerhet som finns manar till viss försiktighet vid en bedömning av elasticitetens storlek för Sverige. Trots att det är oklart hur Sverige förhåller sig till ”genomsnittsland” förefaller det rimligt att utgå ifrån den relativt omfattande och väletablerade litteratur som utnyttjar paneldata för olika delmängder av OECD-länder för att bestämma elasticitetens storlek. Resultaten i några studier som utnyttjar svenska data antyder visserligen att den svenska arbetslösheten skulle kunna vara mer än genomsnittligt känslig för förändringar i ersättningsgraden, men det empiriska stödet är ännu så länge för tunt för att kunna ligga till grund för en trovärdig effektberäkning.

I beräkningarna som följer kommer endast den totala elasticiteten att användas, men det är ändå möjligt att dekomponera denna enligt ekvation (3). Finansdepartementets bedömning är delarna ser ut som följer:

$$\text{Totalelasticitet} = 1,5 = 0(\text{effort}) + 0,5(\text{sök}) + 1(\text{lönebildning})$$

### 5.3.5 Reformernas påverkan på ersättningsgraden

Ersättningsgraden påverkar både arbetslösa och sysselsatta. Då det finns anledning att tro att de individer som är arbetslösa ser annorlunda ut än de individer som är sysselsatta kommer också den faktiska ersättningsgraden att skilja sig åt mellan arbetslösa och sysselsatta. Anledningar till detta är att sysselsatta kan förväntas ha högre löner men också att sysselsatta kan ha andra förväntade arbetslöshetstider än arbetslösa.

Det finns således argument för att beräkna reformernas påverkan på ersättningsgraden separat för arbetslösa och sysselsatta. För att kunna bestämma förändringen i ersättningsgrad måste man dock veta individernas *tidigare lön* och *arbetslöshetstid*. För de

arbetslösa finns information om arbetslöshetstider i Arbetsförmedlingens register och tidigare lön kan matchas från Lönestrukturstatistiken. Sysselsatta, däremot, har ingen observerad arbetslöshetstid. I denna beräkning görs antagandet att den genomsnittliga förändring i ersättningsgrad som kan beräknas för arbetslösa är representativ för hela arbetsmarknaden.<sup>51</sup> I det följande beskrivs hur Finansdepartementet har beräknat förändringen igenomsnittlig ersättningsgrad.

För att skapa arbetslöshetstider för de arbetslösa används individdata från Arbetsförmedlingen (AF). I AF:s register finns datum för när individer registreras som inskrivna vid AF, och också datum när de avregistreras från AF.

Följande strategi används för att bestämma arbetslöshetstiderna. Urvalet utgörs av samtliga individer som skrivs in på Arbetsförmedlingen som *arbetslösa* och *med rätt till ersättning* mellan 2004 och 2006. Varje individ följs sedan tills dess att hon avaktualiseras från AF.<sup>52</sup> På så sätt skapas en inskrivningstid (kalenderdagar) för samtliga individer. När inskrivningstiden skapas tillåts glapp om upp till 30 dagar, dvs. om en individ under en kort period lämnar AF men sedan skrivs in igen räknas det som en obruten period.<sup>53</sup> För att kunna tillämpa regelverket måste inskrivningsdagar räknas om till ersättningsdagar. Det görs genom att anta att samtliga individer tar ut 5 ersättningsdagar i veckan.

De arbetslöshetstider som skapas med denna metod antas vara representativa för individer som blir arbetslösa före och efter reformerna. Då även effekterna kommer att beräknas av att taket ligger stilla till och med 2011 görs antagandet att arbetslöshetstiderna är konstanta över tid, dvs. arbetslösa personer har samma förväntade arbetslöshetstider 2006 som 2011.

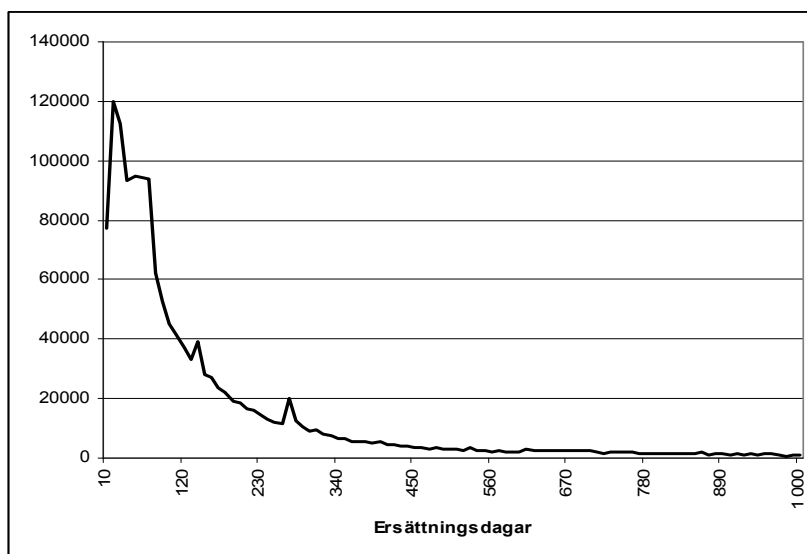
Diagram 5.1 visar fördelningen av ersättningsdagar. Som förväntat visar figuren mycket tydligt att de flesta arbetslöshetsperioder är korta.

<sup>51</sup> Detta är ett starkt antagande. Ett kanske något mindre starkt antagande vore att skatta en durationsmodell för arbetslösa där inskrivningstiden på Arbetsförmedlingen förklaras med observerbara karaktäristika såsom lön, ålder, kön, utbildning etc. Med ett antagande om att de skattade parametrarna är desamma för arbetslösa och sysselsatta kan arbetslöshetstider prediceras för sysselsatta.

<sup>52</sup> I strikt mening används inskrivningsperioder. Då en individ kan flöda in och ut ur arbetslöshet kommer antalet inskrivningsperioder vara fler än antalet individer. Data innehåller sammantaget 778 373 arbetslöshetsperioder.

<sup>53</sup> Hänsyn har inte tagits till att en ersättningsperiod kan leva i upp till ett år.

Diagram 5.1 Fördelning av arbetslöshetsperioder.



Källa: Arbetsförmedlingen.

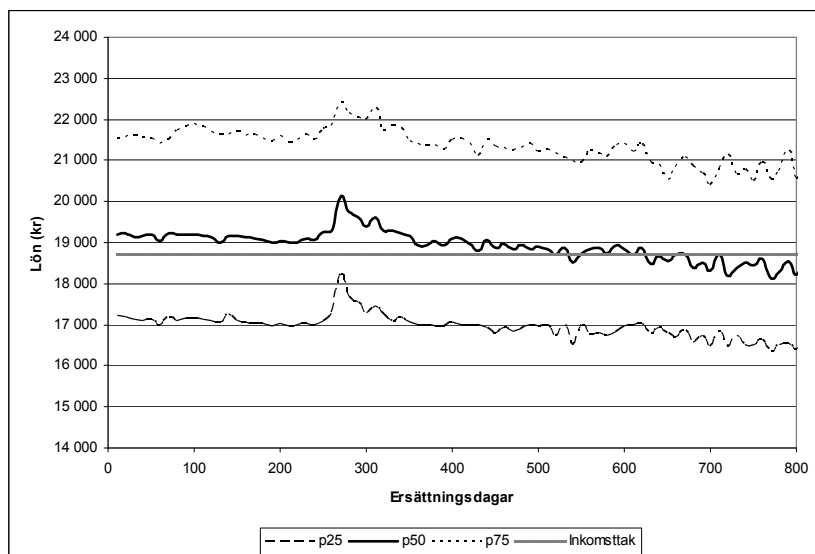
Till data matchas löner från lönestrukturstatistiken. Lönestrukturstatistiken är en heltäckande statistik för offentlig sektor, men ett 50 procentigt urval från privat sektor. Det kommer därför att finnas individer i data för vilka vi inte kan observera någon lön. För att öka andelen av personerna med observerad lön, används inte bara observerade löner för året för inflyde i arbetslöshet, utan även individens lön från angränsande år används och justeras med löneutvecklingstakten i ekonomin till 2006 års nivåer. Sammantaget får ca 50 procent av observationer i data en löneobservation.<sup>54</sup>

Diagram 5.2 visar lönen (25:e, 50:e och 75:e percentilen) för individer grupperat efter olika ersättningsperioder. Den inkomstgräns vid vilken en individ slår i ersättningstaket motsvarar ca 18 700 kronor; 2006 slår 57 procent av de arbetslösa i taket (motsvarande siffra för 2011 är 79 procent)<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Ett systematiskt bortfall i privat sektor kan eventuellt påverka beräkningarna i viss mån, då personer i privat sektor i genomsnitt tjänar mer än i offentlig sektor. Det kan påverka nivån på ersättningsgraden, men det är oklart hur det påverkar förändringen i ersättningsgrad till följd av reformerna.

<sup>55</sup> Notera att den använda beräkningsmetoden gör att andelen som slår i ersättningstaket kan skilja sig något från det som faller ut av faktiska utbetalningar.

Diagram 5.2 Löner efter ersättningsdagar



Källa: Arbetsförmedlingen och lönestrukturstatistiken, egna beräkningar.

Alla individer är inte berättigade till inkomstrelaterad ersättning, ca 20 procent av de arbetslösa erhåller endast grundersättningen. Det är ungefär samma andel som bland sysselsatta; 2006 hade A-kassorna ca 3,8 miljoner medlemmar vilket motsvarar ca 80 procent av arbetskraften. Under 2007 och 2008 minskade medlemsantalet i A-kassorna med närmare 500 000 individer. Olika individer har antagligen haft olika skäl till att lämna A-kassan, där både konjunkturutvecklingen och hur attraktiv försäkringen varit spelat in. Sedan 2008 har antalet medlemmar ökat med ca 50 000. Finansdepartementet gör bedömningen att medlemsminskningen till ca 90 procent (400 000 av 450 000) härrör från att försäkringen upplevs vara mindre attraktiv och medlemskap mindre prioriterat. Det innebär att individer som tidigare kvalificerade sig för inkomstrelaterad ersättning nu endast får grundbeloppet, dvs. ersättningsgraden faller kraftigt för dessa individer. I data kan vi inte observera vilka som lämnar A-kassorna, men vi simulerar en medlemsminskning om ca 8 procentenheter vilket motsvarar en medlemsminskning i aggregatet på ca 400 000 personer. Det bör noteras att ett minskat medlemsantal har fler effekter på arbetsmarknaden än att minska ersättningsgraden, vilka diskuteras i

nästa avsnitt i samband med införandet av arbetslöshetsavgiften, vilket troligen är den främsta förklaringen till medlemsminskningen (även om skattesänkningen genom jobbskatteavdraget var större än avgiftshöjningen).

Med hjälp av löner, antal ersättningsdagar och ersättningsregler (se tabell 5.4) beräknas den genomsnittliga ersättningsgraden för respektive individ. Beräkningen relaterar en framräknad genomsnittlig ersättning per månad till månadslönen.

Tabell 5.5 visar hur ersättningsgraden förändras av politiken och av att taket ligger stilla.<sup>56</sup> De förändrade reglerna minskar ersättningsgraden med ca 5 procentenheter, från 61,7 till 56,7 procent. Det är framförallt taksänkningen som driver den genomsnittliga förändringen då de flesta ersättningsperioder är korta. Det minskade medlemsantalet i A-kassorna minskar ersättningsgraden med ca 2,1 procentenheter. Totalt minskar ersättningsgraden med ca 7,1 procentenheter på grund av politiken.

**Tabell 5.5 Förändringar i ersättningsgrad**

	Ersättningsgrad (%)
2006	61,7
Nya regler	56,7
Nya regler, medlemstapp	54,6
<b>Total förändring av politiken, pe</b>	<b>- 7,1 pe</b>
Nya regler, medlemstapp, 2011 års löner	49,6
<b>Oförändrat tak t.o.m. 2011, pe</b>	<b>- 5,0 pe</b>

Ersättningsgraden, och därmed jämviktsarbetslösheten, påverkas även av att taket ligger stilla över tid. Anledningen är att stigande löner minskar den faktiska ersättningsgraden.<sup>57</sup> Detta betraktas som en regeleffekt och inte som en effekt av politiken.. Totalt sett betyder det oförändrade taket t.o.m. 2011 att ersättningsgraden faller med 5,0 procentenheter.

<sup>56</sup> Notera att ingen hänsyn har tagits till förekomsten av avtalsförsäkringar.

<sup>57</sup> Lönerna antas utvecklas i linje med genomsnittet i riket så som det mäts i Nationalräkenskaperna 2007–2009, och i enlighet med Finansdepartementets prognos 2010–2011. Sammantaget bedöms lönerna 2006–2011 öka med ca 14 procent.

### 5.3.6 Bedömning av reformernas effekt

Mellan 2006 och 2015 bedöms ersättningsgraden påverkas dels av politiken (ersättningsregler och medlemstapp), dels av oförändrat tak (regelverket). Politiken minskar ersättningsgraden med ca 7,1 procentenheter vilket med en kvasielasticitet på 0,12 betyder att arbetslösheten på lång sikt minskar med ca 0,85 procentenheter.

Det oförändrade taket t.o.m.2011 minskar ersättningsgraden med ca 5,0 procentenheter vilket med samma kvasielasticitet minskar jämviktsarbetslösheten med ca 0,6 procentenheter.

Effekterna på jämviktsarbetslösheten hänför sig till den grupp som berörs av reglerna, dvs. de 65 år eller yngre. Finansdepartementet gör dock prognoser för åldersgruppen 15–74 år. Således behövs en bedömning av hur reglerna påverkar gruppen 65–74 år. Sökintensiteten kommer knappast att påverkas då de över 65 inte är berättigade till ersättning. Effekter via lönebildning skulle kunna påverka äldre, men här görs antagandet att 65–74-åringar inte påverkas av reformerna. Det betyder att effekten på jämviktsarbetslösheten för 15–74-åringar fås genom att skala effekten för de yngre än 65 med faktorn 0,98, vilket relaterar gruppernas AK-tal till varandra.

En elasticitet används huvudsakligen för att utvärdera marginella förändringar i den underliggande variabeln. Förändringen i ersättningsgraden till följd av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen får betraktas som relativt kraftig. Sammantaget minskar ersättningsgraden med ca 12 procentenheter (se tabell 5.5).<sup>58</sup> Att bedöma elasticitetens storlek utifrån forskningslitteraturen är behäftat med en hög grad av osäkerhet. Dessutom tillkommer osäkerhet huruvida denna elasticitet kan användas för att på ett korrekt sätt beräkna effekterna av stora förändringar i ersättningsgraden. I Finansdepartementets bedömning av elasticitetens storlek har båda dessa överväganden beaktats.

Det finns argument för att effekten av ersättningsgradsförändringar skulle vara avtagande. Till exempel implicerar den valda elasticiteten att en minskning av ersättningsgraden om 50 procentenheter i princip skulle eliminera jämviktsarbetslösheten, vilket knappast kan anses vara realistiskt. Notera dock att elasticiteten möjligen har satts något lågt, vilket skulle kunna motiveras utifrån en avtagande effekt. Det betyder också att

<sup>58</sup> Jobbskatteavdragen påverkar också ersättningsgraden. Ersättningsgraden minskar med ca 5 procentenheter till följd av jobbskatteavdragen.



ytterligare minskningar av ersättningsgraden troligen skulle föranleda en reviderad, och något mindre elasticitet.

## 5.4 Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen

### 5.4.1 Bedömda förändringar

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen har reformerats i tre steg, januari 2007, juli 2008 och juli 2009. Den 1 januari 2007 sänktes den statliga subventionen av arbetslöshetsförsäkringen. Då introducerades en s.k. förhöjd finansieringsavgift om ca 240 kronor per månad för sysselsatta medlemmar i Arbetslöshetskassorna. Samtidigt differentierades medlemsavgifterna mellan kassorna så att avgifterna blev beroende av arbetslösheten inom kassan. Den differentiering som infördes 2007 var dock måttlig. Den förhöjda finansieringsavgiften ersattes med en s.k. *arbetslöshetsavgift* i juli 2008. Med arbetslöshetsavgiften betalar kassornas sysselsatta medlemmar 33 procent av kostnaderna för dess arbetslösa medlemmar. Denna förändring innebar en sänkning av den genomsnittliga avgiften på 50–100 kronor per månad för de flesta kassorna. Från och med juli 2009 sänktes arbetslöshetsavgiften med 50 kronor i månaden för sysselsatta medlemmar i kassor som inte befinner sig i taket. Månadsavgifterna till A-kassorna kan idag beskrivas enligt följande formel; notera att både administrationsavgiften och finansieringsavgiften<sup>59</sup> varierar mellan kassor:

$$\begin{aligned} \text{Avgift arbetslösa} = F &= \text{administrationsavgift} + \text{finansieringsavgift} \\ \text{Avgift sysselsatta} = F + \max &\left[ \underbrace{\min\left(\frac{0,33 * \text{utbetalningar}}{\text{antal sysselsatta}} - 50, 300\right)}_{\text{arbetslöshetsavgift}}, 0 \right] \end{aligned}$$

Ekvationerna visar att sysselsatta förutom administrations- och finansieringsavgift även betalar en arbetslöshetsavgift som beror av utbetalningarna enligt inkomstbortfallsförsäkringen för arbetslöshet inom kassan och som kan vara högst 300 kr/mån (och minst 0 kr/mån).

<sup>59</sup> Finansieringsavgiften är 131 procent av den genomsnittligt utbetalade dagpenning i A-kassan.

### 5.4.2 Teoretiska utgångspunkter

En differentiering av medlemsavgifterna till Arbetslöshetskassorna som beror av arbetslösheten inom kassan kan påverka flera marginaler på arbetsmarknaden: lönebildningen, kassornas kontroll och översyn av dess arbetslösa medlemmar, försäkringsmässigheten, tröskeeffekten (ersättningsgraden) och kassornas medlemsantal.

#### *Lönebildning*

Sysselsättning och arbetslöshet bestäms i en ekonomi av utbudet av och efterfrågan på arbetskraft samt lönenivån. Det är väl belagt i litteraturen att en för hög löneökningstakt bidrar till att skapa arbetslöshet. Starka fackföreningar med möjlighet att driva igenom sina lönekrav kan bidra till ett ökat lönetryck och därmed högre arbetslöshet (se t.ex. Björklund m.fl., 2006).

Det finns argument för att drivkrafterna till en samhälls-ekonomiskt rimlig löneökningstakt är för svaga i ett system där de som förhandlar om lönerna inte får bära kostnaderna av den arbetslöshet löneökningarna genererar.<sup>60</sup> Innan 2007 var arbetslöshetsförsäkringen subventionerad med skattemedel till ca 90 procent vilket betyder att arbetslöshetens kostnader i allt väsentligt fördelades över alla skattebetalare. Finansieringsreformen syftade till att stärka drivkrafterna till en samhälls-ekonomiskt rimlig lönebildning genom att arbetslöshetens kostnader skulle internaliseras bland de som förhandlar om lönerna. Statens totala subventionsgrad av arbetslöshetsförsäkringen har emellertid ingen betydelse för lönebildningen, istället är det subventionsgraden på marginalen som är avgörande.<sup>61</sup> Den *marginella internaliseringsgraden* säger hur stor del av kostnaden av en ytterligare arbetslös medlem som Arbetslöshetskassan får bära.<sup>62</sup>

Det finns tyvärr inga empiriska studier som undersöker om och i så fall hur mycket den marginella internaliseringsgraden påverkar lönebildningen och arbetslösheten. Viss vägledning kan dock fås genom forskningen om hur progressiviteten i inkomstskattesystemet påverkar lönebildningen och i litteraturen om s.k. *experience*

<sup>60</sup> Se t.ex. Lindblad (2010), Calmfors (1995) och Holmlund & Lundborg (1999).

<sup>61</sup> Indirekt kan dock den totala subventionsgraden spela roll för lönebildningen då subventionen måste finansieras.

<sup>62</sup> Det finns välfärdargument för att inte fullt ut differentiera avgifterna och låta den marginella internaliseringsgraden vara 100 procent då en bransch som drabbas av en tillfällig chock inte ska behöva bära hela kostnaden utan kan försäkra bort en del av risken.

*rating*. Med experience rating avses det system för finansiering av arbetslöshetsförsäkringen som praktiseras i USA. I USA betalar arbetsgivaren en skatt som beror av deras tidigare uppsägningar. Både experience rating och ett progressivt inkomstskattesystem ger att värdet av bruttolönehöjningar är avtagande i lönen. Förekomsten av arbetslöshetskostnader eller skatter gör att värdet av ytterligare löneökningar på marginalen minskar, dvs. samma mekanism som verkar genom de differentierade medlemsavgifterna. Flera studier indikerar att progressiviteten i inkomstskattesystemet har en lönemodererande effekt.<sup>63</sup> Holmlund & Kolm (1995) visar på svenska data att progressiviteten påverkar både lönesättning och arbetslöshet och att det uppstår en trade-off mellan progressivitets lönemodererande effekt och incitamenten till antalet arbetade timmar.<sup>64</sup>

Det finns alltså teoretiska skäl att tro att differentierade avgifter och en marginell internaliseringsgrad kan bidra till en mer samhälls-ekonomiskt rimlig löneökningstakt. Men det finns också faktorer som försvagar den s.k. *lönebildningseffekten*. För det första är det inte samma individer som förhandlar om lönerna som får bära kostnaden av arbetslösheten. Anledningen är att avtalsområden inte alltid överlappar med medlemskap i Arbetslöshetskassor. Att överensstämelsen mellan fack och Arbetslöshetskassa inte är fullständig följer av det faktum att det finns drygt 600 kollektivavtal på svensk arbetsmarknad och 32 Arbetslöshetskassor. För det andra är sifferlösa avtal vanliga, dvs. avtal där löneökningarna bestäms i lokala förhandlingar mellan arbetsgivare och enskilda arbetstagare.<sup>65</sup> I lokala förhandlingar har den enskilda arbetstagaren inga incitament att beakta vad som händer med arbetslösheten inom kassan vid för höga lönekrav. Därmed kommer denna del av arbetsmarknaden sannolikt inte att moderera lönekraven till följd av reformen (se också IFAU, 2006). För det tredje finns en stark samordning på svensk arbetsmarknad där många fackförningars kollektivavtal liknar varandras. Om avsikten är att skapa ökad differentiering i löneökningstakt genom olika grader av arbetslöshet kommer denna samordningsmekanism att verka i motsatt riktning. För det fjärde är det bara kostnaden av korttidsarbetslösa medlemmar som A-kassorna internaliserar. När de arbetslösa

<sup>63</sup> Se till exempel Jackman & Layard (1990) och Lockwood & Manning (1993).

<sup>64</sup> Det finns en litteratur som diskuterar den optimala nivån på progressiviteten i skattesystemet, se t.ex. Sörensen (1999) och Koskela & Schöb (2007).

<sup>65</sup> Cirka 10 procent av alla arbetstagare omfattades av sifferlösa avtal 2007, Medlingsinstitutet (2008).

kommer in i Jobb- och utvecklingsgarantin börjar de uppbära aktivitetsstöd, och arbetslöshetsavgiften härrör endast till arbetslöshetsersättningen. När den löner modererande effekten behövs som bäst, dvs. när långtidsarbetslösheten ökar, kommer avgifterna således att minska.

Sammantaget finns skäl att tro att differentierade avgifter kan ha en återhållande inverkan på löneökningskraven och därmed påverka sysselsättningen positivt, men det är mycket osäkert hur stark denna effekt är. Givet de faktorer som begränsar avgifternas genomslag i praktiken torde effekten vara förhållandevis liten.

### *Kontroll*

Kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen sköts av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skickar s.k. underrättelser till Arbetslöshetskassorna om en person inte uppfyller villkoren för ersättning. En ökad marginell internaliseringsgrad stärker incitamenten för Arbetslöshetskassorna att kontrollera att individerna uppfyller villkoren för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning då kostnaden för en ytterligare arbetslös medlem får bäras av de sysselsatta medlemmarna. Detta innebär att kraven från kassorna ("peer pressure") på den arbetslöse medlemmen att aktivt söka jobb kommer att öka och kontrollen av felaktiga utbetalningar kommer att bli noggrannare och effektivare. Dessutom stärks incitamenten för Arbetslöshetskassorna att hjälpa dess arbetslösa medlemmar att finna jobb och drivkrafterna ökar också för kassorna att se till att den arbetssökande får effektivare hjälp inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. De differentierade avgifterna kan därmed genom den s.k. *kontrolleffekten* förväntas öka sysselsättningen.

### *Försäkringsmässighet*

När avgifterna tydligare kopplas till utbetalningarna ökar försäkringsmässigheten i systemet. En ökad försäkringsmässighet tydliggör kostnaderna av arbetslösheten och kan därmed bidra till, åtminstone på marginalen, en mer effektiv allokering av arbetskraften. I ett längre perspektiv kan signalvärdet av arbetslöshetsavgiften bidra till, åtminstone på marginalen, mer samhällsekonomiskt

optimala utbildningsval. Sektorer eller yrken med hög arbetslöshet, kommer för studerande, allt annat lika, inte att framstå som lika attraktiva.

### *Tröskeeffekt*

Den förhöjda finansieringsavgiften och arbetslöshetsavgiften är konstruerade så att de bara betalas av sysselsatta medlemmar. Detta gör att avgifterna direkt påverkar ersättningsgraden, dvs. det blir mindre lönsamt att arbeta. En ökad *tröskeeffekt* (ersättningsgrad) minskar sysselsättningen.

### *Medlemsantal*

Höjda avgifter innebär att vissa individer kommer att välja att avstå från medlemskap i en A-kassa. Införandet av den förhöjda finansieringsavgiften och arbetslöshetsavgiften kan därmed förväntas ha påverkat det totala antalet medlemmar i Arbetslöshetskassorna. De höjda avgifterna under 2007 har med största säkerhet bidragit till medlemsminskningen under 2007 och 2008 (se Forslund, 2006, och Kjellberg, 2010) även om skattesänkningen genom jobbskatteavdraget var större än avgiftshöjningen.

Effekterna av medlemsminskningen på den genomsnittliga ersättningsgraden behandlades i föregående avsnitt. Ett minskat medlemsantal har dock fler effekter på arbetsmarknaden, t.ex. på lönebildningen. Hur ett förändrat medlemsantal påverkar sysselsättning och arbetslöshet beror huvudsakligen av hur förhållandet mellan insiders och outsiders förändras i löneförhandlingarna. Kjellberg (2010) visar att det är både individer med stark och svag förankring på arbetsmarknaden som lämnat A-kassorna och det är därför svårt att avgöra hur lönebildningen påverkas.

Den viktigaste effekten av ett minskat medlemsantal är förmodligen att arbetslöshetsförsäkringens legitimitet försämras, och ett minskat medlemstal i a-kassan kan också via en minskad facklig anslutningsgrad urholka kollektivavtalens ställning på svensk arbetsmarknad.<sup>66</sup> I den mån kollektivavtalens ställning försvagas kan det förväntas ha negativa effekter på sysselsättningen.

---

<sup>66</sup> För att motverka detta har regeringen aviserat obligatoriskt medlemskap i A-kassan.

### 5.4.3 Bedömningar

Arbetslöshetsavgiften betalas endast av de sysselsatta och påverkar därför ersättningsgraden. Påverkan på ersättningsgraden kan beräknas enligt samma metodik som i föregående avsnitt, där ersättningen relateras till lönen enligt följande:

$$\text{ersättningsgrad}_{\text{utan avgifter}}^{2010} = \frac{\text{ersättning}}{\text{lön}}$$

$$\text{ersättningsgrad}_{\text{med avgifter}}^{2010} = \frac{\text{ersättning}}{\text{lön} - \text{avgift}}$$

Storleken på avgifterna varierar över konjunkturen. För att beräkna en långsiktig effekt behövs en uppfattning om avgifternas storlek i ett normalt konjunkturläge. Det är inte självklart hur detta ska göras, men för dessa beräkningar används avgifter som svarar mot arbetsmarknadsläget tidiga 2008 och den avgiftskonstruktion som gäller sedan juli 2009.

Införandet av arbetslöshetsavgiften ökar ersättningsgraden med ca 0,1 procentenhet. Med elasticiteten 0,12 betyder detta att jämviktsarbetslösheten ökar med 0,012 procentenheter, vilket motsvarar knappt 1 000 personer.

Finansdepartementet gör bedömningen att arbetslöshetsavgiften skapar drivkrafter för en samhällsekonomiskt rimlig löneökningstakt. Även om överlappningen mellan kassor och avtalsområden inte är fullständig finns avtalsområden där överlappningen är god. På samma sätt kan kontrollen av arbetslösa medlemmar inom Arbetslöshetskassorna stärkas. Däremot är det svårt – för att inte säga omöjligt – att på ett precist sätt kunna kvantifiera dessa effekter. Finansdepartementets bedömning är att den positiva effekten på sysselsättningen via en samhällsekonomiskt rimligare lönebildning och kontroll på lång sikt är positiv men liten. Bedömningen är att den är av samma storleksordning som den negativa tröskeeffekten. Nettoeffekten på sysselsättningen av att införa differentierade avgifter bedöms därmed vara noll.

## 5.5 Begränsning i antalet ersättningsdagar vid deltidarbetslöshet

### 5.5.1 Bedömda förändringar

Från och med april 2008 begränsades möjligheten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen vid deltidarbetslöshet från 300 till 75 dagar. Ensamstående med försörjningsansvar för barn under 18 år kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin när de 75 dagarna har förbrukats.

### 5.5.2 Teori

Möjligheten att uppbära deltid ersättning syftar till att stödja personer som jobbar deltid men som kan och vill arbeta heltid i deras sökande efter heltidsjobb.

Deltid ersättning motiveras med att den stimulerar till arbete, dvs. det är bättre att arbeta lite än att inte arbeta alls. Deltidsarbete kan nämligen ses som en språngbräda in på arbetsmarknaden, dvs. de deltid arbetande håller kontakten med arbetsmarknaden och förbättrar/upprätthåller arbetsförmågan (s.k. *kompetenseffekt*). Deltid ersättning är också i praktiken en lönesubvention för företag som använder sig av deltid arbetande, vilket ger upphov till en *efterfrågeeffekt*. Det finns således goda argument för att deltid ersättning kan stärka arbetsutbudet.

Men deltid ersättning kan också påverka arbetsutbudet negativt. Ersättningen kan leda till *inläsning* då sökintensiteten begränsas under perioden då individen är deltid arbetande. Deltid utfyllnad kan också leda till en *invänjningseffekt*. Med detta menas att personer som accepterar deltid med tiden vänjer sig och får allt svårare att tänka sig att arbeta heltid. Möjligheten till deltid ersättning kan också innebära att arbetsgivare och arbetstagare kommer överens om deltid arbete kombinerat med deltid ersättning, s.k. *implicita kontrakt* (Holmlund, 1996).

Deltidsarbete, och därmed möjligheterna till deltid ersättning, kan alltså ha både positiva och negativa effekter för individens arbetsutbud. Förekomsten av deltid ersättning stimulerar till deltid arbete, men möjligheterna att uppbära deltid ersättning under en lång tid kan också minska sannolikheten att individen får ett heltidsarbete.

Förändringar av möjligheterna till deltidssättning påverkar arbetslösheten och sysselsättningen via flera kanaler, huvudsakligen via in- och utflöden ur deltidslöshet.<sup>67</sup> De ekonomiska incitamenten för deltidslösa ändras, och därmed påverkas utflödet ur deltidslöshet. Vissa individer kommer att *öka* arbetstiden då de värderar lönen högre än fritid. Andra som sätter ett högre värde på fritid relativt lönen kan däremot antas *minska* arbetstiden. Heltidslöshet kan för dessa personer komma att framstå som ett mer lönsamt alternativ. Även flödena in i deltidslöshet påverkas då värdet av att gå in i deltidarbete minskar i och med reformen.

### 5.5.3 Empiri

Under 2006 fanns 4,3 miljoner sysselsatta i Sverige, varav närmare en miljon arbetade deltid.<sup>68</sup> Av dessa var ca 740 000 kvinnor och 260 000 män. Detta betyder att 36 procent av de sysselsatta kvinnorna arbetar deltid och 11 procent av de sysselsatta männen.<sup>69</sup> Jönsson & Hartman (2008) menar att det tycks finnas en anpassning i vissa branscher och yrken mot deltidarbete som norm. En stor efterfrågan på deltidstjänster, framförallt bland kvinnor med små barn, tycks ha bidragit till att hela branscher har anpassats till deltidarbete vilket ger s.k. ofrivilligt deltidarbete som följd. Anpassningen kan också vara driven av att individen vänjer sig vid att arbeta deltid. Trygghetssystemen kan också bidra till denna anpassning genom att förmedla svaga ekonomiska drivkrafter att lämna deltidslöshet.

Det finns ytterst få studier av effekterna av deltidssättning. Månsson *et al* (2008) visar att deltidslösa som får arbetslöshetsersättning har 23 procent lägre chans att få ett heltidsarbete

<sup>67</sup> Det finns även ett antal tänkbara effekter på lönebildningen. Både antalet heltidsarbetande och heltidslösa kommer troligen att öka efter reformen vilket påverkar lönekrav och lönesättning. Den totala effekten beror dels av hur många som går upp till heltidsarbete respektive blir heltidslösa, dels av vilken typ av individer detta är. Då deltidssättning är att betrakta som en lönesubvention av deltidarbete kan lönerna förväntas öka för de individer som blir kvar i deltidarbete när värdet av subventionen minskar.

<sup>68</sup> Enligt AKU jobbade ca 800 000 personer lång deltid, dvs. 20–34 timmar i veckan, och ca 200 000 personer jobbade kort deltid, dvs. 1–19 timmar i veckan.

<sup>69</sup> Förekomsten av deltidarbete skiljer sig kraftigt åt mellan sektorer, branscher och yrken. I rent mansdominerade yrken (t.ex. bygg och industri) är deltidarbete ovanligt, och även inom offentlig förvaltning är deltidarbete relativt sällsynt. Däremot är deltidarbete vanligt förekommande inom vissa kvinnodominerande yrken, och särskilt inom vård och omsorg (Jönsson & Hartman, 2008).



inom två år från första observationstillfället jämfört med dem som inte har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Studien visar också att kvinnor är och förblir deltidsarbetslösa i betydligt högre utsträckning än i övrigt jämförbara män; sannolikheten att lämna deltidsarbetslöshet för heltidsarbete är 24 procentenheter lägre för kvinnor än för män.

Det finns ett fåtal internationella studier av effekterna av deltidsarbete. Farber (1999) visar att både frivilligt och ofrivilligt deltidsarbete kan vara ett steg på vägen till heltidsarbete och McCall (1996) visar att en mer generös deltidsarbetslöshetsersättning kan förbättra sannolikheten för heltidsarbetslösa att få jobb (på både hel- och deltid). Båda dessa studier indikerar således att deltidsarbete kan vara en språngbräda mot heltidsarbete och starkare förankring på arbetsmarknaden. Men det finns också studier som visar att deltidsarbete kan vara en återvändsgränd (se t.ex. Tam (1997) och Conolly & Gregory (2007)).

Det finns en svensk rapport med i sammanhanget intressant information. En viktig observation i *Deltautredningen* (SOU 1999:27) är att andelen deltidsarbetande sedan 1980 har varit relativt konstant mellan 23 och 25 procent av de sysselsatta trots att rätten till deltidsersättning varierat kraftigt över åren, se tabell 5.6. Resultatet i Deltautredningen indikerar således att begränsningen i antalet ersättningsdagar inte tycks påverka antalet deltidsarbetande på något avgörande sätt.

**Tabell 5.6 Begränsning i antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet.**

År	Begränsning antal ersättningsdagar
–1984	50
1984–1987	0
1987–1993	150
1993–1996	0
1996–2008	300 (+300)
2008–	75

#### 5.5.4 Bedömning

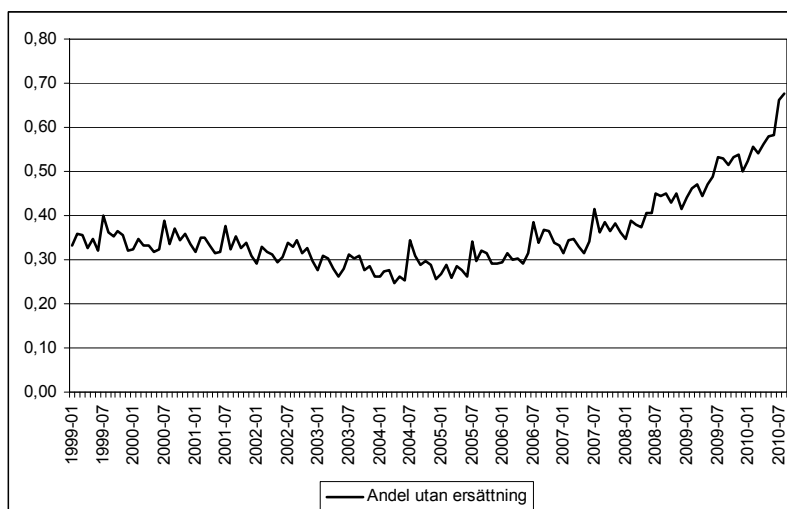
I detta avsnitt redogörs för Finansdepartementets bedömning av deltidsreformens effekt på arbetslöshet och sysselsättning. Det är dock värt att notera att skälen till reformen, som de angavs i

budgetpropositionen för 2008, var att begränsa möjligheterna till att uppbara deltidsersättning under lång tid och att minska överutnyttjandet. Med den konstruktion som fanns innan 2008 var det möjligt att få deltidsersättning till upp emot sex år för den som hade ersättning en dag i veckan. Det fanns också indikationer på att många deltidsarbetande uppbar ersättning fastän de inte ville arbeta heltid. Reformen syftade därmed i huvudsak till att öka försäkringsmässigheten och legitimiteten i systemet.

Det är svårt att bedöma reformens effekter på aggregerad sysselsättning och arbetslöshet, det finns inga självklara beräkningsmetoder. Men det är nu mer än 2,5 år sedan reformen infördes, därför kan utfallsdata från Arbetsförmedlingen och SCB (Arbetskraftsundersökningarna) användas för att skapa en kvalificerad gissning om reformens effekt. En försvårande omständighet är dock att reformen genomfördes ungefär samtidigt som konjunkturen försvagades.

En tydlig indikation på att deltidsarbetslösa berördes av reformen ges av diagram 5.3 som visar andelen av de kvarstående deltidsarbetslösa på Arbetsförmedlingen som inte har rätt till ersättning. Andelen av de deltidsarbetslösa som inte uppbar ersättning ökade från knappt 40 procent i april 2008 till knappt 70 procent i oktober 2010.

**Diagram 5.3** Andel av de kvarstående deltidarbetslösa som inte uppstår vare sig grundersättning eller inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning

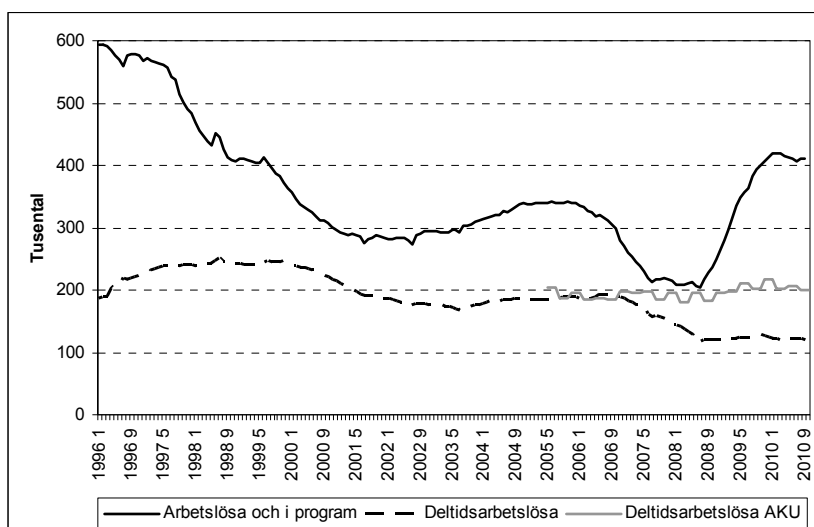


Källa: Arbetsförmedlingen.

Diagram 5.4 visar hur antalet kvarstående deltidarbetslösa och antalet kvarstående arbetslösa och i program på Arbetsförmedlingen utvecklats mellan 1996 och 2010. Figuren visar också, för 2005–2010, antalet deltidarbetslösa (16–64 år) enligt AKU.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Med deltidarbetslösa i AKU avses här de deltidarbetande (<35tim/v) som skulle vilja arbeta mer.

Diagram 5.4 Antalet arbetslösa och i program (AF), antalet deltidsarbetslösa (AF) och antalet deltidsarbetslösa (AKU). 16–64 år



Källa: Arbetsförmedlingen och AKU (specialbearbetning).

Det finns tre tydliga mönster att utläsa ur Diagram 5.4. För det första uppvisar antalet deltidsarbetslösa enligt AKU mycket små variationer över tid. Vare sig under konjunkturuppgången 2006–2008 eller konjunktur nedgången 2008–2009 förändrades antalet deltidsarbetslösa i någon nämnvärd utsträckning, utan antalet varierar runt 200 000.

För det andra minskade antalet deltidsarbetslösa på Arbetsförmedlingen kraftigt 2006–2008, till skillnad från deltidsarbetslösa mätt enligt AKU. Skillnaden mellan antalet deltidsarbetslösa på AF och AKU torde ha att göra med faktorer kopplade till ersättningen, eftersom det framförallt är faktorer kopplade till ersättningen som skiljer arbetslösheten mätt enligt AKU respektive AF.

För det tredje ökade antalet deltidsarbetslösa på AF inte nämnvärt 2008–2009, till skillnad från antalet kvarstående arbetslösa och i program som mer än fördubblades mellan 2008 och 2010. Eftersom reformen infördes samtidigt som konjunkturen vände är det mycket svårt att separera effekterna av konjunkturen från reformen. En frånvaro av ökning av deltidsarbetslösheten 2008–2009 skulle t.ex. kunna vara en reformeffekt. Det är också möjligt

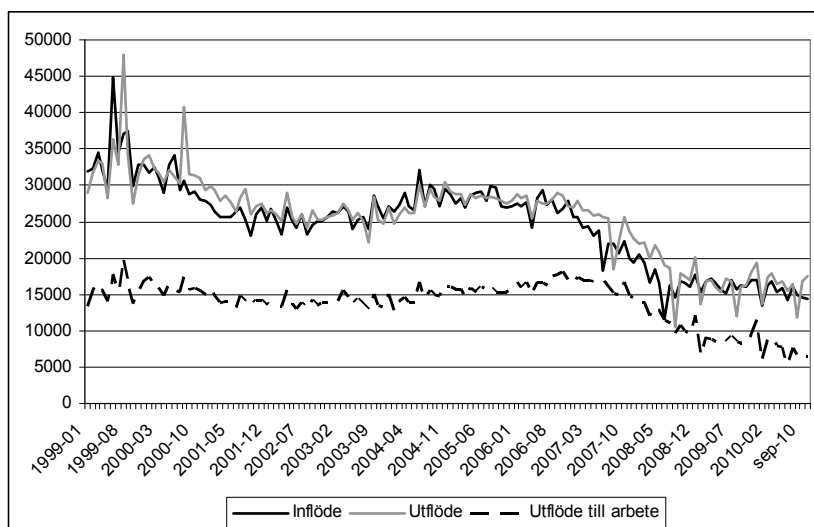
att konjunkturläget spelar roll för om deltidsarbetslösa söker jobb, dvs. i ett svagt konjunkturläge söker deltidsarbetslösa jobb i mindre utsträckning.

Sammantaget tyder de små variationer i antalet deltidsarbetslösa mätt enligt AKU på att den totala effekterna av reformen är små. Detta stöds också av resultaten i Deltautredningen som visade att andelen av de sysselsatta som är deltidsarbetande varit förhållandevis konstant trots att rätten till deltidsersättning varierat kraftigt över åren.

Däremot indikerar diagram 5.3 och diagram 5.4 att deltidsarbetslösa berörs och påverkas av reformer kopplade till ersättningen. En tänkbar effekt av reformen kan vara att många deltidsarbetslösa kvarstår som deltidsarbetslösa fast utan ersättning; vissa av dessa är kvar på AF medan andra lämnar AF.

Diagram 5.5 visar in- och utflöden ur deltidsarbetslöshet så som den mäts på Arbetsförmedlingen. Diagrammet visar att utflödet är större än inflödet 1999–2002, respektive 2006–2008, vilket var perioderna då antalet kvarstående deltidsarbetslösa minskade. I termer av totala flöden är nivåerna synnerligen likartade efter reformen, dvs. efter april 2008, då både inflöde och utflöde är på historiskt låga nivåer. Även om detta till stor del säkerligen förklaras av det svaga konjunkturläget kan det inte uteslutas att begränsningen i antalet ersättningsdagar haft en viss påverkan på flödena. Utflödet visas även separat för dem som går till arbete, och diagrammet visar att utflödet till arbete har minskat mer eller mindre kontinuerligt mellan 2006 och 2010.

**Diagram 5.5** Inflöde till deltidsarbetslöshet, utflöde från deltidsarbetslöshet samt utflöde från deltidsarbetslöshet till arbete



Källa: Arbetsförmedlingen.

Finansdepartementet baserar den sammantagna bedömning av reformens effekter på de utfallsdata som presenterats i detta avsnitt. Givet att reformen i tid sammanföll med en försvagning av konjunkturen och en avsaknad av ett kontrafaktiskt tillstånd blir bedömningen med nödvändighet inte mer än en kvalificerad gissning.

Bedömningen är att reformen långsiktigt påverkar både inflödet och utflödet ur deltidsarbetslöshet. Påverkan på den aggregerade sysselsättningen och arbetslösheten bedöms dock vara begränsade, dels för att reformen bedöms ha relativt små effekter på de individer som berörs av deltidsreformer, dels för att dessa individer endast utgör en mindre del av arbetsmarknaden.

När antalet ersättningsdagar blir mindre är det, allt annat lika, mindre attraktivt att ta ett deltidsarbete och inflödet bedöms därför minska. Data visar också att inflödet minskar, men det är mycket svårt att avgöra hur mycket av det minskade inflödet som drivs av konjunkturen och hur mycket som drivs av reformen. Finansdepartementet bedömer att inflödet till deltidsarbetslöshet (och därmed sysselsättning) minskar; antalet deltidsarbetande bedöms minska med 3 000 personer på lång sikt.

Även utflödet bedöms påverkas. Både sannolikheten för deltidsarbetande att gå upp till heltid, samt sannolikheten för deltidsarbetande att bli heltidsarbetslösa bedöms öka något efter reformen. Notera att en deltidsarbetande som blir av med sin ersättning efter 75 dagar kan välja att bli heltidsarbetslös om ersättningen vid heltidsarbetslöshet är större än inkomsten från deltidsarbetet. Sammantaget bedöms flödet från deltidsarbete till heltidsarbete öka, och att antalet heltidsarbetande på lång sikt blir 1 500 fler. Flödet från deltidsarbete till heltidsarbetslöshet bedöms också öka, och antalet heltidsarbetslösa blir 1 500 fler på lång sikt. Därmed leder ett ökat utflöde till att 3 000 personer färre är deltidsarbetande på sikt.

Sammantaget bedöms antalet deltidsarbetande minska med 6 000 personer. Antalet sysselsatta bedöms minska (och arbetslösa öka) med 4 500 personer.

Det bör avslutningsvis noteras att reformen troligen leder till en ökad legitimitet för arbetslöshetsförsäkringen i och med de begränsade möjligheterna till överutnyttjande.

## Referenser

- Bassanini, A. & R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the role of Policies and Institutions", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 35.
- Benmarker, H., K. Carling & B. Holmlund (2007), "Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance reforms", *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations* 21.
- Björklund, A., P-A Edin, B. Holmlund & E Wadensjö (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag.
- Calmfors L. (1995), "Labor market policy and unemployment", *European Economic Review*, 39, 583-592.
- Carling, K., B. Holmlund & A. Vejsiu (2001), "Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s", *The Economic Journal* 111.
- Chetty, R. (2008), "Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Political Economy* 116.
- Connolly, S & M. Gregory (2007), "Part-Time Employment Can be a Life-Time Setback for Earnings: A Study of British Women 1975-2001", *IZA Discussion Papers* Nr. 3101.
- Farber, H.S. (1999), "Alternative and Part-Time Employment Arrangements As a Response to Job Loss", *Journal of Labour Economics* vol 17.
- Forslund, A. (2008), "Den svenska jämviktsarbetslösheten: en översikt", Finanspolitiska Rådet, Studier i Finanspolitik 2008/4.
- Forslund, A., N. Gottfries & A. Westermark (2008), "Prices, productivity, and wage bargaining in open economies", *Scandinavian Journal of Economics* 110.



- Fredriksson, P. & B. Holmlund (2004) "Hur ser en optimal arbetslöshetsförsäkring ut?", *Ekonomisk Debatt* 2004:4.
- Fredriksson, P. & M. Söderström (2008), "Do Unemployment Benefits increase Unemployment? New evidence on an old question", IFAU Working Paper 2008:15.
- Harkman, A. (1997), "Arbetslöshetsersättning och arbetslöshetstid – vilken effekt hade sänkningen från 90 till 80 procents ersättningsnivå?", i A. Harkman, F. Jansson, K. Källberg och L. Öhrn (red.), *Arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadens funktionssätt*, Ams, Stockholm.
- Holmlund, B. (1996), "Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshet", *Ekonomisk Debatt* 24.
- Holmlund, B. (1998), "Unemployment Insurance in Theory and Practice", *Scandinavian Journal of Economics* 100(1), 113–141.
- Holmlund, B. & A-S. Kolm (1995), "Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment: Theory and Swedish Evidence", *Swedish Economic Policy Review* 2, 423-460.
- Holmlund, B & P. Lundborg (1999), "Wage Bargaining, Union Membership, and the Organization of Unemployment Insurance", *Labour Economics*, Vol 6.
- Hornstein, A, P. Krusell & G. Violante (2005), "Unemployment and Vacancy Fluctuations in the Matching Model: Inspecting the Mechanism", *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* Vol 91.
- IFAU (2006), En arbetslöshetsförsäkring för arbete, Remissvar.
- Jackman, R. & R. Layard (1990), "The Real Effects of Tax-based Incomes Policies", *Scandinavian Journal of Economics* 92.
- Johansson, S. & J. Selén, (2000), "Arbetslöshetsförsäkringen och arbetslösheten – En reanalys av IFAUs studie". Arbetsrapportserie nr 162, FIEF, Stockholm.
- Jönsson, L. & L Hartman (2008), "Deltidsarbete och deltidsförmåner i Sverige", i L Hartman (red), *Välfärd på deltid*, SNS Förlag.
- Kjellberg, A. (2008), "Det fackliga medlemsraset i Sverige under 2007", Pm Sociologiska institutionen, Lunds Universitet.
- Kjellberg, A. (2010), "Vilka hoppade av a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras", Pm Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

- Koskela, E. & R. Schöb (2007), "How Tax Progression Affects Effort and Employment", IZA Discussion Paper No. 2861.
- Krueger, A. & B. Meyer (2002), "Labor Supply Effects of Social Insurance", NBER Working Paper 9014.
- Layard R., S. Nickell & R. Jackman (1991), "Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market", Oxford University Press, New York.
- Lindblad, H. (2010), "Essays on Unemployment and Real Exchange Rates", Doktorsavhandling, Stockholms universitet.
- Lockwood, B. & A. Manning (1993), Wage Setting and the Tax System - Theory and Evidence for the United Kingdom, *Journal of Public Economics* 52.
- McCall (1996), Unemployment Insurance Rules, Joblessness and Part-Time Work", *Econometrica*, Vol. 64, No. 3, 647-682-
- Medlingsinstitutet (2008), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007*.
- Månsson, J., J. Ottosson & K Lundequist (2008), "Deltidsarbete och deltidslöshet" i L Hartman (red), *Välfärd på deltid*, SNS Förlag.
- Nickell S., L. Nunziata & W. Ochel (2005), "Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?", *The Economic Journal*, Volume 115 Issue 500.
- Røed, K., P. Jensen, & A. Thoursie (2002), "Unemployment Duration, Incentives And Institutions – A Micro-Econometric Analysis Based on Scandinavian Countries", Memorandum 9/2002, Department of Economics, University of Oslo.
- SOU (1999), Delta utredningen, SOU 1999:27.
- Sörensen, P. (1999), "Optimal tax progressivity in imperfect labor markets", *Labor Economics*
- Tam, M. (1997), *Part-Time Employment: A Bridge or a Trap?*, Avebury Publishers.



## 6 Effekter av reformerna inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken

### 6.1 Sammanfattning

Detta kapitel beskriver i stora drag hur arbetsmarknadspolitiken har ändrats sedan 2006 och vilka effekter dessa förändringar i arbetsmarknadspolitiska program och arbetsmarknadspolitiken kan tänkas ha på sysselsättningen och arbetslösheten. Fokus i kapitlet är på förändringarna i den strukturella arbetsmarknadspolitiken. Effekterna avser skillnaderna i sysselsättning och arbetslöshet i jämvikt jämfört med tidigare förd arbetsmarknadspolitik (dvs. nettoeffekter).

Sedan 2006 har ett antal reformer gjorts i arbetsmarknadspolitiken. De arbetsmarknadspolitiska resurserna riktas mot långtidsarbetslösa i större utsträckning och större vikt läggs på att de arbetslösa söker jobb. Tidigare var deltagande i arbetsmarknadspolitiska program överhoppningsbar tid i arbetslöshetsersättningen, men numera minskar antalet ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen även under tiden i program. Möjligheterna för att kvalificera sig till en ny period med arbetslöshetsersättning utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor har tagits bort. Nystartsjobb och instegsjobb har ersatt olika former av anställningsstöd, jobb- och utvecklingsgarantin har ersatt aktivitetsgarantin och jobbgarantin för ungdomar har ersatt ungdomsgarantin och de kommunala ungdomsprogrammen. Arbetsförmedlingen har blivit en myndighet och börjat använda privata arbetsförmedlare som komplement till sin egen verksamhet. Ett antal arbetsmarknadspolitiska program har upphört och volymer i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik utanför garantierna har skalats ner.

Tabell 6.1 sammanfattar de genomförda strukturella reformerna inom arbetsmarknadspolitiken och de långsiktiga effekterna på arbetskraften, sysselsättningen, arbetslösheten och arbetade timmar.

Av de strukturella förändringar i arbetsmarknadspolitiken som har gått att kvantifiera bedöms nystartsjobben ha störst positiv effekt och minskade volymer i arbetsmarknadsutbildningen störst negativ effekt på sysselsättningen och arbetslösheten på lång sikt. Beräkningarna i antal är gjorda på förväntade volymer 2014, men volymerna i arbetsmarknadspolitiska program antas följa arbetskraftens förändringar på lång sikt. De strukturella reformerna inom arbetsmarknadspolitiken som har gått att kvantifiera bedöms på lång sikt öka antalet sysselsatta med 0,3 procent och minska arbetslösheten i jämvikt med 0,2 procentenheter. Antalet arbetade timmar ökar med 0,3 procent på lång sikt. Arbetskraften bedöms öka med 0,1 procent till följd av minskad jämviktsarbetslöshet.

Effekter av arbetsmarknadspolitiska program för programdeltagare kan delas upp i olika effekter som uppkommer vid olika tidpunkter. Förväntan om en anvisning till ett program påverkar den arbetslöses sökbeteende och sannolikhet att få ett jobb innan programmet startar (annonseringseffekt). Under programtiden uppstår normalt en inläsningseffekt då programdeltagaren har mindre tid att söka jobb. Vidare kan programmet ha en behandlingseffekt som påverkar den arbetslöses sannolikhet att få jobb efter programmet. Dessa individeffekter måste sedan översättas till effekter på sysselsättning och arbetslöshet på makronivå. Arbetsmarknadspolitiska program påverkar dock inte enbart (potentiella) deltagare utan även andra och därmed uppstår det även andra allmänna jämviktseffekter av arbetsmarknadspolitiken än individeffekterna. Många arbetsmarknadspolitiska program tränger undan osubventionerade jobb och arbetsmarknadspolitiken kan påverka hur matchningen mellan de arbetslösa och lediga platserna på arbetsmarknaden fungerar. Arbetsmarknadspolitiken kan dessutom påverka arbetsmarknadens funktionssätt via lönebildning och arbetskraftsdeltagande. Olika arbetsmarknadspolitiska program har sannolikt olika makroeffekter.

Effektberäkningar som redovisas i kapitlet är behäftade med stor osäkerhet och tar inte hänsyn till alla de ovan nämnda möjliga effekterna av arbetsmarknadspolitiken på sysselsättningen och arbetslösheten. Beräkningarna baseras på individeffekterna för dem som deltar i olika program och uppskattningar av direkta undanträngningseffekter. Beräkningssättet innebär att vi implicit antar att alla andra potentiella effekter av arbetsmarknadspolitiska program, dvs. annonseringseffekter, lönebildningseffekter samt effekter på matchning och arbetskraftsdeltagande (i den mån de inte fångas av

individ- och undanträngningseffekter) i jämvikt är noll. Det finns inga starka empiriska belegg för att programmen förbättrat matchningen (Forslund och Vikström, 2010). Calmfors m.fl. (2004) redovisar ett stort antal studier som undersökt sambandet mellan löner och arbetsmarknadspolitik och hittar antingen lönedrivande eller ingen effekt på lönebildningen. Calmfors m.fl. (2004) slutsats är också att arbetsmarknadspolitiska program verkar ha minskat den öppna arbetslösheten men även lett till lägre reguljär sysselsättning. Arbetsmarknadspolitiska program verkar åtminstone på 1990-talet haft en positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet. Då kunde man dock genom arbetsmarknadspolitiska program återkvalificera sig till en ny period med arbetslöshetsersättning, och det är därför inte säkert att samma resultat gäller fortfarande. Antagandet att alla dessa potentiella indirekta jämviktseffekter är noll är starkt, men det finns inte tillräckligt mycket empirisk evidens för att kvantifiera effekterna.

Eftersom högre jämviktssysselsättning och lägre jämvikt-arbetslöshet bidrar till högre arbetskraftsdeltagande, beräknar vi dock denna effekt med en tumregel baserat på skattningar på svenska data. Enligt tumregeln ökar arbetskraften med 0,25 gånger ökningen i sysselsättningen. Denna effekt läggs endast på den totala effekten av arbetsmarknadspolitiken (summeraden i tabell 6.1), inte separat för varje enskild reform.

Huvudsyftet med detta kapitel är att beräkna effekter av förändringar i den strukturella arbetsmarknadspolitiken. Under lågkonjunkturen har temporära konjunkturåtgärder införts för att motverka persistens, men dessa åtgärder har inga effekter på arbetsmarknadens funktionssätt på lång sikt. Dessa effekter behandlas därför närmare i kapitlet om persistenseffekter. Eftersom beräkningsmetoden är samma som i de strukturella arbetsmarknadspolitiska programmen, redovisas dock effektberäkningar av de tillfälliga arbetsmarknadspolitiska insatserna även i detta kapitel. Tabell 6.2 redovisar effekter av temporära konjunkturåtgärder inom arbetsmarknadspolitiken på sysselsättningen, arbetslösheten och arbetade timmar på kort sikt.

**Tabell 6.1** Långsiktiga effekter av strukturella reformer inom arbetsmarknadspolitiken.

Program	Antal i arbetskraften	Antal sysselsatta	Antal arbetslösa	Arbetade timmar (tusental) <sup>1</sup>
Kompletterande aktörer	?	0	0	0
Jobb- och utvecklingsgaranti	?	0	0	0
Lägre ersättning i garantierna	*	*	*	*
Jobbgarantin för ungdomar	?	+	-	+
Nystartsjobb	+	12 200	-12 200	17 600
Särskilt anställningsstöd	+	2 200	-2 200	3 200
Instegsjobb	+	4 200	-4 200	6 000
Praktikinsatser (minskad volym)	-	900	-900	1 300
Arbetsmarknadsutbildning (minskad volym)	-	-9 300	9 300	-13 400
Övriga borttagna program	?	0/+	0/-	0/+
Deltagande i program förbrukar dagar med arbetslöshetsersättning	?	+	-	+
Nytt arbetsvillkor krävs för en ny period med arbetslöshetsersättning	?	+	-	+
Höjd åldersgräns från 20 till 25 år för programdeltagandet	?	?	?	?
Arbetsförmedlingen en myndighet	?	?	?	?
Lägre programvolymen utanför garantierna	?	?	?	?
<b>Totalt (antal) <sup>2</sup></b>	<b>2 600</b>	<b>12 600</b>	<b>-10 000</b>	<b>18 100</b>
<b>Totalt (procentuell förändring) <sup>2</sup></b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2<sup>3</sup></b>	<b>0,3</b>

Anm. Effekterna i antal avser nivåerna 2014, dessa antas följa befolkningsökningen under åren efter 2014.

<sup>1</sup>Arbetade timmar per sysselsatt antas vara 90 procent av den genomsnittliga årsarbetstiden (0,9\*1600 h).

<sup>2</sup> Effekten på arbetskraften följer av lägre jämviktsarbetslöshet och högre jämviktssysselsättning, inte som effekt av arbetsmarknadspolitiken i sig. Vi antar att den ökade arbetskraften har samma arbetslöshetsrisk i jämvikt som övriga på arbetsmarknaden (6 procent).

<sup>3</sup> Procentenheter. \* Effekten ingår i beräkningen av reformer inom arbetslöshetsförsäkringen.

**Tabell 6.2** Kortsiktiga effekter av temporära krisåtgärder inom arbetsmarknadspolitiken.

Program	Antal i arbetskraften	Antal sysselsatta	Antal arbetslösa	Arbetade timmar (tusental) <sup>1</sup>
Arbetsmarknadsutbildning	+	500	-500	700
Praktikinsatserna	+	1 900	-1 900	2 700
Coachning/förmedlingsinsatserna för korttidsarbetslösa	+	6 400	-6 400	9 200
<b>Totalt (antal) <sup>2</sup></b>	<b>2 200</b>	<b>10 800</b>	<b>-8 600</b>	<b>15 600</b>

Anm.: Dessa effekter behandlas närmare i persistenskapitlet. <sup>1</sup>Arbetade timmar per sysselsatt antas vara 90 procent av den genomsnittliga årsarbetstiden (0,9\*1600 h). <sup>2</sup> Effekten på arbetskraften följer av lägre jämviktsarbetslöshet. Vi antar att den ökade arbetskraften har samma arbetslöshetsrisk som övriga på arbetsmarknaden under krisen (8 procent).

## 6.2 Arbetsmarknadspolitiken tänkbara effekter

Arbetsmarknadspolitiken viktigaste mål är att bidra till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitiken kan även hjälpa till att hålla upp konsumtionen under lågkonjunkturer och därmed ses som en del av stabiliseringspolitiken. En viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken är att hålla upp arbetskraftsdeltagandet under lågkonjunkturer, även om detta bidrar till en högre arbetslöshet under en tid. Högre arbetslöshet p.g.a. högre arbetskraftsdeltagande är nämligen positivt därför att arbetslösa har större sannolikhet att hitta arbete än de som inte deltar i arbetskraften. För att skapa en så välfungerande arbetsmarknad som möjligt ska arbetsmarknadspolitiken bidra till att det finns jobb att söka, de arbetslösa söker jobb och är anställningsbara samt de arbetslösa accepterar de jobberbjudanden de får.

Programeffekterna för deltagare kan delas upp i olika effekter som uppkommer vid olika tidpunkter. Först, det finns ofta en annonseringseffekt (pre-programeffekt). Det betyder att förväntan om en anvisning till ett program påverkar den arbetslöses sökande beteende och därmed sannolikheten att få ett jobb. Under programtiden uppstår normalt en inläsningseffekt då programdeltagaren har mindre tid att söka jobb än i öppen arbetslöshet. Vidare kan programmet ha en behandlingseffekt som påverkar t.ex.



den arbetslöses sannolikhet att få jobb efter programmet eller den framtida lönen.

Arbetsmarknadspolitiska program påverkar inte enbart dem som deltar i programmen utan även andra. Ett exempel på detta är att arbetsmarknadspolitiska program måste finansieras med skatter som påverkar alla skattebetalare. Många arbetsmarknadspolitiska program tränger undan osubventionerade jobb, men arbetsmarknadspolitiken har även andra indirekta effekter som påverkar sysselsättningen och arbetslösheten i jämvikt. Olika program har också potentiellt olika makroeffekter. Arbetsmarknadspolitiken kan påverka hur matchningen mellan de arbetslösa och lediga platserna på arbetsmarknaden fungerar. Arbetsmarknadspolitiken kan även påverka arbetsmarknadens funktionssätt via lönebildning och arbetskraftsdeltagande.

### **6.2.1 Beräkningsmetod för sysselsättningseffekter av arbetsmarknadspolitiska program**

Individeffekterna, dvs. behandlingseffekterna för programdeltagare i utvärderingar av olika program brukar ges i termer av hur mycket programdeltagande förkortar den förväntade tiden till arbete. Dessa skillnader i överlevnadsfunktioner i arbetslöshet kan inte direkt översättas till antalet sysselsatta enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). Man kan dock få en uppskattning om hur många fler dagar i sysselsättning programmet resulterar i för hela ekonomin genom att multiplicera antalet personer som deltar i programmet med behandlingseffekten i dagar. Vi delar ökningen av dagar i sysselsättning i ekonomin med 365 för att få en uppskattning om hur mycket antalet sysselsatta ökar. Detta är ett mått på helårssysselsatta och underskattar sannolikt AKU-sysselsättningen något. Å andra sidan förutsätter beräknings sättet att programdeltagarna stannar i sysselsättning i samma utsträckning som icke-deltagare, vilket sannolikt är en överskattning. I de fall som programmen leder till undanträngning ska denna sysselsättningsökning minska med antalet undanträngda jobb. Beräkningarna avser sysselsättningseffekter på lång sikt.

Om deltagarna inte räknas som sysselsatta under programtiden beräknas sysselsättningseffekten enligt följande.

$$\text{Sysselsättningseffekt} = -(\text{antalet årsgenomsnittplatser} * \text{undanträngning}) + \text{antalet deltagare} * \text{behandlingseffekt i dagar} / 365$$

Exempelvis om ett program ökar arbetade dagar med 20 dagar för deltagare och 10 000 personer erbjuds programmet kommer sysselsättningen öka med  $10\,000 * 20 / 365 = \text{ca } 500$  personer om ingen undanträngning sker.

Om deltagarna räknas som sysselsatta under programtiden ska detta beaktas i beräkningen. Då blir sysselsättningseffekten större.

$$\text{Sysselsättningseffekt} = \text{antalet årsgenomsnittplatser} * (1 - \text{undanträngning}) + \text{antalet deltagare} * \text{behandlingseffekt i dagar} / 365$$

Definitionen av sysselsättningseffekten ovan tar inte hänsyn till att om deltagarna räknas som sysselsatta under programtiden, handlar det om subventionerad sysselsättning. I AKU görs ingen skillnad på subventionerad och osubventionerad sysselsättning och prognoserna görs på AKU-definitionen. Det är även intressant att redovisa om programmen ökar osubventionerad, reguljär sysselsättning. Subventionerna täcker ytterst sällan hela den lönekostnad som arbetsgivaren har, till exempel har nystartsjobben för åldersgruppen 26–54 år en subventionsgrad på 48 procent. Ett sätt att uppskatta effekten på den reguljära sysselsättningen är att multiplicera antalet subventionerade anställningar med den andelen av lönekostnaden som arbetsgivaren faktiskt betalar (osubventionerad andel =  $1 - \text{subventionsgrad}$ ). Den osubventionerade sysselsättningen beräknas på följande sätt:

$$\text{Osubventionerad sysselsättning} = \text{antalet årsgenomsnittplatser} * \text{osubventionerad andel} - \text{undanträngning} * \text{antalet årsgenomsnittplatser} + \text{antalet deltagare} * \text{behandlingseffekt i dagar} / 365.$$

Enligt denna beräkningsmetod baseras sysselsättningseffekterna på individeffekterna<sup>71</sup> för dem som deltar i olika program och uppskattningar av direkta undanträngningseffekter. Skattningarna för individeffekterna är hämtade från olika empiriska studier med varierande kvalitet. Beräkningssättet innebär att vi implicit antar att alla andra potentiella effekter av arbetsmarknadspolitiska program, dvs. lönebildningseffekter samt effekter på matchning och

<sup>71</sup> De skattade behandlingseffekterna tar även hänsyn till inläsningseffekterna, ibland också annonseringseffekterna.

arbetskraftsdeltagande (i den mån de inte fångas av individ- och undanträngningseffekterna) är noll. Det finns inga starka empiriska belägg för att programmen förbättrat matchningen (Forslund och Vikström, 2010). Calmfors m.fl. (2004) redovisar ett stort antal studier som undersökt sambandet mellan löner och arbetsmarknadspolitik och hittar antingen lönedrivande eller ingen effekt på lönebildningen. Calmfors m.fl. (2004) slutsats är också att arbetsmarknadspolitiska program verkar ha minskat den öppna arbetslösheten men även lett till lägre reguljär sysselsättning. Arbetsmarknadspolitiska program verkar åtminstone på 1990-talet haft en positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet. Då kunde man dock genom arbetsmarknadspolitiska program återkvalificera sig till en ny period med arbetslöshetsersättning, och det är därför inte säkert att samma resultat gäller fortfarande. Det saknas dock nyare studier. Antagandet att alla dessa potentiella indirekta jämviktseffekter är noll är starkt, men det finns inte tillräckligt mycket empirisk evidens för att kunna kvantifiera dessa effekter.

Det finns dock en effekt på arbetskraftsdeltagande som följer av högre jämviktssysselsättning och lägre jämviktssysslöshet. Vi beräknar denna effekt på arbetskraften med en tumregel baserat på skattningar på svenska data. Enligt tumregeln ökar arbetskraften med 0,25 gånger ökningen i jämviktssysselsättningen. Denna effekt läggs endast på den totala effekten av arbetsmarknadspolitiken (summeraden i tabell 6.1), inte separat för varje enskild reform.

### **6.2.2 Hur har arbetsmarknadspolitiken förändrats sedan 2006?**

När regeringen tillträdde 2006 lades arbetsmarknadspolitiken om. Arbetsförmedlingen har fått ett tydligare uppdrag att förmedla arbete. Arbetsförmedlingen är sedan den 1 januari 2008 en sammanhållen myndighet, vilket ska bidra till ökad effektivitet och mer likartad service för individen oavsett var i landet man bor. De arbetsmarknadspolitiska resurserna riktas i större utsträckning till dem som har störst behov. De konjunkturberoende programmen har fått en tydligare inriktning mot att arbetslösa ska söka arbete. Sedan 2007 minskar också antalet ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen även när man deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Dessutom har möjligheterna att få en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor

tagits bort. Dessa åtgärder bör öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitiska program därför att det ger större incitament att delta i program som man tror förbättrar anställningsbarheten och tar bort incitament att delta endast i syfte att spara dagar i arbetslöshetsersättningen.

Ett antal arbetsmarknadspolitiska program har tagits bort eller ersatts med andra program. Under hösten 2006 upphörde friår, utbildningsvikariat, plusjobb och akademikerjobb. Under 2007 togs allmänt och förstärkt anställningsstöd, datortek och interpraktik (ungdomspraktik utomlands) bort. Nystartsjobb och instegsjobb introducerades 2007. Under 2007 ersattes aktivitetsgarantin med jobb- och utvecklingsgarantin och de kommunala ungdomsprogram samt ungdomsgarantin med jobbgarantin för ungdomar. Lägsta åldern för vem som kan anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program utanför garantierna höjdes den 1 juli 2007 från 20 till 25 år. Sedan 2007 använder Arbetsförmedlingen privata aktörer i syfte att förbättra matchningen och ge bättre service till arbetslösa. Tillfälligt aktiveringsinitiativ Lyft introducerades 2010.

Tabell 6.3 ger en sammanfattande bild av vilka förändringar har genomförts sedan 2006 och hur de programmen som har tillkommit skiljer sig från de gamla programmen.

**Tabell 6.3 Arbetsmarknadspolitiska program efter 2006**

Nuvarande program	Tidigare program som har tagits bort	Huvudsakliga skillnader i utformningen jämfört med tidigare program
Förmedlingsinsatser, coaching (nytt)		Även privata jobbcoacher
Kompletterande aktörer (nytt)		AF:s förmedlingsverksamhet utförs även av privata förmedlare, tidigare var endast AMU upphandlat
Nystartsjobb (NSJ)	Allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd, anställningsstöd för långtidssjukskrivna, plusjobb	NSJ ofta högre subventionsgrad, längre subventionsperiod, inget tak, bredare målgrupp, omfattas av LAS, rättighet
Särskilt anställningsstöd		Höjt tak och ett ekonomiskt stöd för handledning, förlängt kvalifikationstid till 24 månader

Nuvarande program	Tidigare program som har tagits bort	Huvudsakliga skillnader i utformningen jämfört med tidigare program
Jobbgaranti för unga (JOG)	Ungdomsgaranti och kommunala ungdomsprogram	Mer fokus på arbetssökande i början, AF huvudman i stället för kommunerna
Arbetsmarknadsutbildning		Unga ej längre målgrupp, unga som ingår i målgruppen för instegsjobb får anvisas sedan 2010
Arbetspraktik		Unga ej längre målgrupp, ersättning till anordnare togs bort 2007
Lyft (nytt program)		Praktik hos offentliga arbetsgivare, bolag som ägs av dessa eller ideella organisationer, kombineras med jobbsökaraktiviteter, 3 månader, tillfällig åtgärd
Förberedande insatser		Unga ej längre målgrupp, datortek har tagits bort som insats, grund- l. gymnasiestudier får pågå längst 6 månader.
Start av näringsverksamhet		Unga ej längre målgrupp, unga i jobbgarantin ingår i målgruppen sedan januari 2010
	Datortek, interpraktik, friår, utbildningsvikariat, akademikerjobb	

Anm.: Program för funktionshindrade är exkluderade.

## 6.3 Vad vet vi om sysselsättningseffekterna av de arbetsmarknadspolitiska programmen?

### 6.3.1 Förmedlingsinsatser

Regeringen har lagt större vikt än tidigare på att de arbetslösa ska söka jobb och förstärkt förmedlingsverksamhet i form av coachning har införts. Man kan också se i Arbetsförmedlingens sökandeundersökningar att antalet sökta jobb och antalet timmar per vecka som de arbetslösa söker jobb har ökat sedan 2007. Det

finns goda skäl att tro att större sökaktivitet är ett effektivt sätt att förkorta arbetslöshetstiderna och öka sysselsättningen. Att utvärdera effekter av förmedlingsinsatser är dock väldigt svårt därför att de flesta förmedlingsinsatserna ingår i arbetsförmedlingarnas basutbud och därför ges till de flesta arbetslösa. Detta innebär att det saknas en tydlig kontrollgrupp. Den svenska evidensen på hur väl förmedlingsinsatserna fungerar för breda grupper av arbetslösa är mycket begränsad. Resultat från de studier som finns beskrivs nedan.

Under 2004 bedrevs ett antal försöksverksamheter på några av landets arbetsförmedlingar med syfte att pröva intensifierade förmedlingsinsatser för grupper av arbetslösa som har särskilt svårt att få ett arbete. Urvalet av deltagare och icke-deltagare gjordes slumpmässigt, vilket har gjort det möjligt att utvärdera effekterna av åtgärden (även om antalet deltagare var litet, vilket innebär stor statistisk osäkerhet i skattningarna). Hägglund (2009) finner att utflödet till arbete ökade signifikant i fyra av fem experiment och i tre av fem experiment fanns det också tydliga tecken på att arbetsinkomster och/eller sysselsättningsstatus förbättrades signifikant under de efterföljande åren. Resultaten visar även att jobb-sökaraktiviteter tillsammans med utökad kontroll av sökaktivitet är bättre än enbart utökad kontroll. Programmet verkar också ha haft betydande annonseringseffekter, vilka har förkortat arbetslöshetstiderna men samtidigt gör annonseringseffekterna det svårare att utvärdera programmet<sup>72</sup>. Det selektionsproblem som uppkommer på grund av annonseringseffekter hanteras inte i Hägglund (2009).

Liljeberg och Lundin (2010) utvärderade jobbnätet för långtidsarbetslösa. Jobbnätet kan i huvudsak beskrivas som en förstärkt förmedlingsinsats med inslag av praktik. Handläggare lade hälften av sin arbetstid på arbetsgivarkontakter. Liljeberg och Lundin (2010) finner att denna arbetsmetod förkortar tiden det tar för långtidsarbetslösa att få ett osubventionerat arbete med drygt 6 procent på ett års sikt. Det motsvarar 22 dagar kortade tid i arbetslöshet som en konsekvens av jobbnätet. Effekten av jobbnätet blir något lägre om man analyserar varaktiga anställningar, men det finns fortfarande en sammantaget positiv effekt av projektet. Förstärkt förmedling enligt samma metod används även i jobb- och utvecklingsgarantins första fas, men med mindre handläggare-

---

<sup>72</sup> Mellan 12 och 57 procent av deltagarna i experimenten lämnade arbetslösheten mellan anvisningen och programstarten. Hur stor andel lämnade arbetslösheten innan programmet startade påverkades av hur långt i förväg anvisningen gjordes.

resurser per deltagare än i jobbnätet. Det är därför inte helt klart att effekten från jobbnätet går att översätta till jobb- och utvecklingsgarantin, men resultaten i Liljeberg och Lunding (2010) indikerar att förmedlingsinsatser fungerar för långtidsarbetslösa. Utvärderingen gjordes i ett bra konjunkturläge och det är inte heller säkert att jobbsökaraktiviteter fungerar lika bra i en lågkonjunktur.

Johansson och Åslund (2006) och Andersson Joonas och Nekby (2009) studerar olika program med inslag av intensifierade förmedlingsinsatser för invandrare. Johansson och Åslund (2006) analyserar insatsen "Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare" (SIN) som bedrevs på försök i 20 kommuner mellan 2003 och 2006. I stora delar förefaller SIN varit en insats med kraftigt intensifierad rådgivning och förmedling. Den tydligaste effekten i den empiriska analysen är att SIN ökar deltagandet i arbetspraktik för målgruppen och att arbetspraktik medför större möjligheter till arbete under SIN än annars. Andersson Joonas och Nekby (2009) studerar introduktionsprogram för nyanlända invandrare (FNI) som gav slumpmässigt valda deltagare under 2006–2008 intensifierade förmedlingsinsatser, coaching och flexibel tillgång till undervisning i svenska. De finner att deltagarna hade större sannolikhet att ha osubventionerat arbete efter insatsen och större sannolikhet att delta i andra arbetsmarknadspolitiska program än kontrollgruppen. Deltagare i FNI hade ca 4–5 procentenheters större chans att få osubventionerat arbete än deltagare i kontrollgruppen 15 månader efter inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Andelen i kontrollgruppen som gick till osubventionerat arbete var drygt 9 procent vilket innebär att programmet ökade sannolikheten att ha ett osubventionerat arbete med mellan 44 och 55 procent. Resultaten från dessa två studier avser ganska små och specifika grupper, men ger en indikation på att intensifierade förmedlingsinsatser kan bidra till att de arbetslösa hittar arbete. Om förmedlare får mer tid med de arbetssökande har de sannolikt bättre möjligheter att identifiera vilka åtgärder de arbetssökande behöver för att snabbt få arbete.

Forslund och Vikström (2010) går igenom den internationella evidensen om förmedlingsinsatsernas effektivitet. Deras slutsats från den internationella litteraturen är att förmedlingsinsatser kan öka sysselsättningen, i synnerhet om det kombineras med kontroll. Olika typer av förmedlingsinsatser ingår dock i Arbetsförmedlingens basutbud men erbjuds endast till vissa arbetslösa i många andra

länder, vilket gör det svårt att tolka de internationella erfarenheterna i en svensk kontext.

Sammanfattningsvis finns det stöd för att förstärkta förmedlingsinsatserna förkortar arbetslöshetstiderna de som får ta del av insatserna. Detta verkar gälla åtminstone för svaga grupper. I jobbnätet och i SIN lade arbetsförmedlare väldigt mycket tid till arbetsgivarkontakter. Detta kan vara en förklaring till varför förmedlingsinsatserna var effektiva och varför det kan krävas relativt mycket resurser för att nå effekt.

### *Bedömning av effekter av förmedlingsinsatser*

När intensifierad förmedling riktas till mindre grupper beror sannolikt en del av de positiva effekterna på att andra arbetsökande trängs undan. Det finns inga studier på hur effektiva förmedlingsinsatserna är för breda grupper. Därför är det svårt att kvantifiera effekterna av förmedlingsinsatserna för korttidsarbetslösa<sup>73</sup>. Ett sätt att försöka uppskatta storleken av effekterna är att använda försöken med jobbsökaraktiviteter i Hägglund (2009). Ett av försöken i Hägglund (2009) var riktat till öppet arbetslösa ungdomar i Skellefteå. Ungdomar är typiskt korttidsarbetslösa och därför skulle resultat från detta försök kunna användas för att beräkna sysselsättningseffekten av coachning för korttidsarbetslösa. Hägglund (2009) finner att jobbsökaraktiviteter förkortade arbetslöshetstiden med 2,2 veckor (15 dagar). Handläggartätheten i försöket var dock sannolikt högre än i de nuvarande coachningsinsatserna för korttidsarbetslösa. Den administrativa kostnaden i försöket i Skellefteå var ca 3 200 kronor per deltagare (räknat om till 2011 års penningvärde med löneutvecklingen då försöket pågick under 2004). Den administrativa styckkostnaden i coachningsinsatserna för korttidsarbetslösa 2011 i Arbetsförmedlingens regi uppskattas till ca 2 200 kronor.<sup>74</sup> Vi antar att effekterna är linjära och skalar ner behandlingseffekten från Hägglund (2009) med styckkostnaderna. Detta skulle ge en individeffekt som motsvarar ca 10 dagar kortare arbetslöshetstid. Dessutom kan en del av de positiva effekterna för deltagare i småskaliga experiment bero på att

<sup>73</sup> Coachning erbjuds till alla som riskerar att bli eller är öppet arbetslösa och har skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen.

<sup>74</sup> Detta belopp avser den administrativa styckkostnaden enligt BP11 och består av lönekostnader för coacher som är anställda vid Arbetsförmedlingen, dvs. är ett mått för handläggartäthet.



andra arbetssökande trängs undan och därmed får sämre hjälp. Detta motiverar en ännu något lägre behandlingseffekt för coachningsinsatserna för korttidsarbetslösa. En rimlig behandlingseffekt bedöms därmed vara 7 dagar kortare tid i arbetslöshet.

Intensifierad förmedling bedöms inte ge upphov till undanträngning av reguljär sysselsättning. De totala coachningsinsatserna 2009–2011 uppgår till 83 400 platser<sup>75</sup>. Enligt Arbetsförmedlingens beräkningar är den genomsnittliga tiden i coachning 2 månader i Arbetsförmedlingens regi och 3 månader hos privata coacherna. Här antas att programtiden är 3 månader, vilket innebär att 333 600 personer per år får ta del av coachning. Coachningsinsatserna för korttidsarbetslösa bedöms öka sysselsättningen med ca 6 400 personer på kort sikt ( $333\,600 \cdot 7/365 = 6\,400$ ). Coachningsinsatserna för korttidsarbetslösa finns endast till följd av krisen och påverkar persistensen, men inte sysselsättningen på lång sikt.

De enda strukturella förmedlingsinsatserna (dvs. som inte kom till följd av krisen) är jobbsökaraktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Effekterna av förmedlingsinsatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar analyseras under dessa program.

### 6.3.2 Kompletterande aktörer

Arbetsförmedlingen har sedan 2007 lagt ut delar av sin förmedlingsverksamhet på kompletterande aktörer. Syftet med kompletterande aktörer är att förbättra matchningen genom att ge de arbetssökande individuellt anpassade tjänster och service samt att låta dem ta del av andra aktörers kunskaper och erfarenheter (Arbetsförmedlingen, 2009a). Arbetsförmedlingen har redan tidigare upphandlat tjänster inom arbetsmarknadsutbildningen, men till skillnad från tidigare ska de kompletterande aktörerna ansvara för en mängd aktiviteter för den arbetslöse i stället för att bara tillhandahålla en utbildning. Den privata aktören ska utreda individens behov av åtgärder och upprätta en handlingsplan, ordna praktikplatser samt underrätta Arbetsförmedlingen om deltagarens närvaro och jobbsökaraktiviteter, vilket har betydelse för deltagarens ersättning. Dessutom är ersättningen till de kompletterande aktörerna numera till en viss del prestationsbaserad.

---

<sup>75</sup> Utfall för 2009 och BP11 prognos för 2010–2011.

Rent teoretiskt går det inte att svara på frågan om Arbetsförmedlingens tjänster ska föras i offentlig eller privat regi. Det finns saker som talar både för och emot privatisering av förmedlingssverksamhet<sup>76</sup>. Huvudskälet för privatisering är att privata aktörer har större ekonomiska incitament att investera i kostnadsbesparande och kvalitetsförbättrande innovationer eftersom vinsten från sådana investeringar kommer ägaren till godo. Kostnadsbesparingar kan dock ha negativa effekter på tjänstens kvalitet och kvalitetskraven kan normalt inte regleras fullt ut i ett avtal. Detta kan motverkas om de arbetslösa kan välja en aktör på en marknad med tillräcklig konkurrens och om aktörerna är beroende av ett gott rykte för att få upphandlade kontrakt i framtiden. Problemet är att det kan vara svårt för de arbetslösa och för Arbetsförmedlingen att bedöma hur bra de olika aktörerna är. Privata aktörer gör det också svårare för Arbetsförmedlingen att kontrollera att de arbetslösa verkligen söker jobb. Privata aktörer har även incitament att välja de arbetslösa som kräver minst omfattande insatser (s.k. *cream skimming* eller *cherry picking*) och göra minsta möjliga insats för de arbetslösa som står längst från arbetsmarknaden (s.k. *parking*). Avgörande är hur avtalen med privata aktörer är utformade för att motverka dessa problem och det är därmed en empirisk fråga om de kompletterande aktörerna fyller sitt syfte.

Det finns åtminstone två svenska studier som har försökt ge svar på frågan om kompletterande aktörer påverkar sysselsättnings sannolikheten för de arbetslösa. Bennmarker m.fl. (2009) har utvärderat den försöksverksamhet med kompletterande aktörer som pågick under 2007 och 2008 i Skåne, Östergötland och Västernorrland. De målgrupper som berördes av försöksverksamheten var funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, utrikes födda som varit arbetslösa längre än 6 månader och unga (20–24 år) som varit arbetslösa längre än 3 månader. För att ingå i försöket skulle de arbetslösa vara ”matchningsbara”, dvs. ha yrken och utbildningar som är gångbara på arbetsmarknaden. Utvärderingen hittar inga genomsnittliga skillnader i sysselsättning eller inkomster mellan arbetslösa som gick till en privat eller en offentlig förmedling. Däremot lyckades de privata förmedlingarna bättre med att förmedla jobb till utrikes födda än vad Arbetsförmedlingen gjorde. Det finns samtidigt tendenser till att de var mindre bra på

<sup>76</sup> Se Forslund och Vikström (2010) och referenser där för en mer detaljerad teoretisk och empirisk analys av för- och nackdelar av privata aktörer.

att hjälpa ungdomar ur arbetslöshet. Bennmarker m.fl. (2009) bedömer att resultaten från försöksverksamhet möjligen är generaliserbara för kompletterande aktörer inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för unga, eftersom dessa har flera likheter med försöksverksamheten vad gäller urval av aktörer, betalningsmodell och målgrupp. Däremot skiljer sig den omfattande upphandlingen av externa jobbcoacher för korttidsarbetslösa i sin karaktär på flera sätt från försöksverksamheten och därför kan resultaten troligen inte generaliseras till dem.

Harkman m.fl. (2010) följer utvecklingen av andelen deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (JUG) som fått arbete och jämför resultatet mellan arbetsförmedlingskontor som samverkat och kontor som inte samverkat med kompletterande aktörer. Studien visar inga varaktiga effekter av samverkan med kompletterande aktörer på utflödet till arbete inom JUG. Initialt ökar utflödet till arbete i genomsnitt mer på kontor som samverkar med kompletterande aktörer, men effekten minskar efter andra kvartalet efter införandet och försvinner helt fjärde kvartalet efter införandet. Detta kan innebära att det var en effekt av att de fick prova någonting nytt och inte en effekt av just privata aktörer.

Det finns bara några få trovärdiga internationella studier om effekter av privata arbetsförmedlingar. Forslund och Vikström (2010) refererar till en fransk studie<sup>77</sup> som har utvärderat effekterna av ett omfattande experiment med privata arbetsförmedlare i Frankrike. I experimentet jämfördes förstärkta förmedlingsinsatser i offentlig regi och i privat regi med en kontrollgrupp som fick ordinarie stöd vid den offentliga arbetsförmedlingen. Den förstärkta förmedlingen minskade arbetslöshetstiderna, men effekten var mycket större i offentlig regi jämfört med privat regi. En anledning till detta var att den offentliga verksamheten riktade in sig på att hjälpa alla arbetslösa, medan den privata lade ner större resurser på att hjälpa de arbetslösa som gav dem större ersättning. För Tyskland visar utvärderingarna blandade resultat. Winterhager (2006) finner negativa sysselsättningseffekter när arbetsförmedlingen hänvisar arbetssökande till privat förmedling medan Winterhager m.fl. (2006) hittar positiva effekter när arbetssökande får en voucher och själv väljer privat förmedling. Bernhard och Wolff (2008) hittar positiva genomsnittliga sysselsättningseffekter för utförsäkrade arbetslösa

---

<sup>77</sup> Behaghel m.fl. (2009).

och socialbidragstagare som anvisades till privata arbetsförmedlingar. Effekterna varierade dock mycket för olika grupper och Bernhard och Wolff (2008) bedömer att anvisningar till privata arbetsförmedlingar inte är ett generellt effektivt sätt att öka sysselsättnings sannolikheten eller minska arbetslösheten bland deltagarna. Utvärderingar av "sysselsättningszoner" (*employment zones*) i Storbritannien tyder på positiva effekter av privata aktörer för långtidsarbetslösa i vissa svaga regioner jämfört med offentlig arbetsförmedling (Hasluck m.fl. 2003).

Forslund och Vikström (2010) kommer i sin analys fram till en slutsats att varken teoretiska resonemang eller empiriska studier talar ett entydigt språk om effekter av privata aktörer. Det finns endast ett svenskt och ett franskt experiment som lyckats identifiera kausala effekter på ett systematiskt sätt. Ingen av studierna indikerar att privata aktörer skulle vara bättre på att få arbetslösa tillbaka till arbete jämfört med den offentliga förmedlingen. Det är dock möjligt att effekterna förändras över tiden då de privata aktörerna kanske behöver tid för att pröva ut sina arbetsmetoder och det tar tid innan de bästa privata aktörerna sorteras ut. De drivkrafter som skapas av olika kontrakt avspeglar hur svårt det är att i kontrakten specificera vad den privata aktören ska tillhandhålla, och detta kan naturligtvis skilja sig åt från en kontext till en annan. Det är också rimligt att kompetensen hos de som ska sköta upphandlingar tar tid att bygga upp och att resultaten därför kan bero på hur lång tid de offentliga myndigheterna haft för att bygga upp sådan kompetens.

#### *Bedömning av effekter av kompletterande aktörer*

Den empiriska litteraturen om privata arbetsförmedlingar är begränsad och effekterna beror på hur kontrakten med de kompletterande aktörerna är utformade. Ett system med omfattande kompletterande aktörer erbjuder dock inte några enkla effektivitetsvinster och det finns inte i dagsläget någon evidens för att kompletterande aktörer skulle ha någon märkbar effekt på arbetslösheten eller sysselsättningen.

### 6.3.3 Jobb- och utvecklingsgaranti (JUG)

Det tidigare programmet för långtidsarbetslösa, aktivitetsgarantin, ersattes av jobb- och utvecklingsgaranti (JUG) 2007. I likhet med aktivitetsgarantin är syftet med JUG att förbättra arbets sökandes möjligheter till anställning och bidra till att stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. JUG omfattar individuellt utformade åtgärder och är indelad i tre faser. Inledningsvis fokuseras på kartläggning och intensifierade jobbsökaraktiviteter med coachning. Den första fasen varar max 150 dagar. I fas två ges tillgång till ett bredare utbud av arbetsmarknadspolitiska program som inkluderar arbetsträning, arbetspraktik, subventionerade anställningar och kompetenshöjande insatser (t.ex. arbetsmarknadsutbildning). I den tredje fasen erbjuds de deltagare som efter 450 ersättningsdagar i JUG inte har fått något arbete en samhällsnyttig sysselsättning motsvarande den arbetslöses arbetsutbud.

Den stora skillnaden mellan aktivitetsgarantin och JUG är att JUG sätts in tidigare i arbetslöshetsperioden. En arbetslös kvalificerade sig till aktivitetsgarantin efter 300 eller 600 ersättningsdagar i öppen arbetslöshet. Den tid som han eller hon deltog i ett program med aktivitetsstöd räknades inte in i kvalificeringsperioden. I dag erbjuds en arbetslös JUG efter 300 dagar (450 dagar för dem som har barn under 18 år), då räknas både den öppna arbetslösheten och tid i program.<sup>78</sup> Kortare kvalificeringsperiod leder sannolikt till kortare arbetslöshetsstider, även om det teoretiskt sett beror på hur arbetssökande värderar deltagande i JUG i förhållande till att vara öppet arbetslös. Beroende på vilka aktiviteter som erbjuds i JUG finns också risk för inlåsning genom att sökaktiviteten minskar under tiden i JUG. JUG ger deltagarna lägre ersättning än aktivitetsgarantin (JUG ger max 65 procent av tidigare inkomst<sup>79</sup>). Den lägre ersättningsgraden talar för att

<sup>78</sup> 300 förbrukade ersättningsdagar är inte det enda sättet att kvalificera sig till JUG. Även ensamstående deltidsarbetslösa med barn som förbrukat 75 ersättningsdagar under veckor med deltidsarbete, arbetslösa som beviljats utslussningsåtgärder från fängelse eller som är villkorligt frigivna, arbetslösa med minst 18 månaders sammanhängande arbetslöshet vid Arbetsförmedlingen oavsett försörjningsform, ungdomar som har deltagit i JOG i 15 månader samt de som har fyllt 25 år och deltagit i arbetslivsintroduktion kan anvisas till JUG.

<sup>79</sup> I fas 1 och fas 2 får man aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning som motsvarar 65 procent av tidigare inkomst (max 680 kr/dag) om man har haft arbetslöshetsersättning. Om man inte har rätt till arbetslöshetsersättning får man det lägsta stödet 223 kr/dag. Ersättning i fas 3 utgår endast för dem som hade rätt till aktivitetsstöd baserat på arbetslöshetsersättning. Övriga i fas 3 får ingen ersättning från Arbetsförmedlingen, utan kan få försörjningsstöd från kommunen.

arbetslöshetstiderna kan förväntas minska genom att incitamenten att söka jobb och acceptera arbetserbjudanden ökar. Denna effekt analyseras i kapitlet om effektberäkningar inom arbetslöshetsersättningen.

Deltagare i aktivitetsgarantin som fått allmänt eller förstärkt anställningsstöd kunde upparbeta ett nytt arbetsvillkor och därmed lämna aktivitetsgarantin. JUG i sig återkvalificerar inte deltagaren till en ny ersättningsperiod och inte heller särskilt anställningsstöd. Däremot kan deltagare i JUG som får nystartsjobb upparbeta ett nytt arbetsvillkor och kvalificera sig till en ny ersättningsperiod. I detta avseende är inte skillnaden mellan aktivitetsgarantin och JUG så stor.

Erfarenheterna av aktivitetsgarantin visar att programmet relativt ofta anvisades först efter en förlängd period av arbetslöshetsersättning (27 månader). Detta beror bl.a. på att det inte fanns något rikstäckande handläggarstöd för anvisning till aktivitetsgarantin. Vidare var det svårt att erbjuda deltagarna aktivitet på heltid. Aktivitetsnivån i JUG har också varit låg och mycket långt ifrån heltidssysselsättning. 65 procent angav i en enkätstudie att de sökte jobb och deltog i aktiviteter i högst 10 timmar per vecka (Martinson och Sibbmark, 2010a). I genomsnitt sökte deltagarna jobb eller deltog i aktiviteter 12 timmar per vecka, vilket motsvarar 30 procent av heltid. JUG verkar därmed ta mindre av deltagarnas tid än vad aktivitetsgarantin gjorde. År 2002 svarade 66 procent av aktivitetsgarantins deltagare att de var sysselsatta på heltid inom garantin (Fröberg och Lindqvist, 2002). JUG-deltagarna verkar dock söka fler jobb än vad deltagarna i aktivitetsgarantin gjorde (Martinson och Sibbmark, 2010a), vilket kan vara en effekt av den lägre ersättningsgraden.

I december 2010 var ca 18 procent (knappt 25 000 personer) av JUG-deltagarna i fas 3 som ska erbjuda samhällsnyttig sysselsättning. Varje sysselsättningsperiod ska pågå en längre tid, dock högst två år. Det ska även ges utrymme för eget arbetssökande. I en återsrapportering till regeringen skriver Arbetsförmedlingen att antalet deltagare i fas 3 ökat kraftigt på kort tid och att ökningen beräknas fortsätta den närmaste tiden (Arbetsförmedlingen, 2010a). Deltagarna i fas 3 sysselsätts i hög utsträckning i kommunala och allmännyttiga organisationers verksamheter. De vanligaste sysselsättningarna återfinns inom områdena vård/skola/omsorg, administration och butik/försäljning/service. 42 procent av de ledigamälda platserna mellan mars 2009 och maj 2010 fanns inom

kategorin servicearbete utan krav på särskild yrkesutbildning. De vanligaste yrkena inom denna grupp är vaktmästare och diversearbetare. Andra vanligt förekommande yrken inom fas 3 är skolvärdinna, vårdbiträde och elevassistent (Arbetsförmedlingen, 2010a).

En fråga man kan ställa sig är om personer som hamnar i aktivitetsgarantin eller JUG under lång tid är hjälpta av de program som finns att tillgå. Tidigare direkt jobbskapande åtgärder i offentlig sektor och ideella organisationer, som liknar fas 3, tycks inte ha ökat chanserna för deltagarna att senare få ett osubventionerat arbete.<sup>80</sup> Trots den låga effektiviteten kan fas 3 ändå vara motiverat för att pröva arbetsviljan och motverka social utslagning genom att upprätthålla kontakten med arbetsmarknaden.<sup>81</sup> Annonserings-effekter av denna typ av program kan vara viktiga, men dessa har inte kunnat utvärderas.

Hägglund (2002), som är den första utvärderingen av aktivitetsgarantin, finner att aktivitetsgarantin ledde till att den sökande fick arbete snabbare. Sannolikheten att ett år efter programstart ha en anställning var 35 procent högre för dem som deltog jämfört med dem som inte deltog i aktivitetsgarantin. Den positiva effekten förklaras dock uteslutande av arbeten som subventionerats med anställningsstöd. Aktivitetsgarantin bidrog inte till att höja möjligheter att få ett osubventionerat arbete och ledde till att sökande som fick osubventionerat arbete i högre utsträckning återkom till arbetslöshet. Hägglunds studie är dock förknippad med stora problem. Det första problemet är att studien tittar på arbetslösa som deltog i aktivitetsgarantin endast ett par månader efter aktivitetsgarantin infördes. Det är möjligt att effekterna inte skulle vara samma efter "inkörningsperioden". Det andra problemet är att uppföljningsperioden var kort, vilket innebär att man inte kan se effekter som uppstår med en viss fördröjning. Det tredje problemet är att Hägglund påpekar att deltagare i aktivitetsgarantin använde relativt sett mindre informella kanaler i sitt jobbsökande. Om detta var en effekt av ökad kontroll i stället för ökad förmedling, kan detta tyda på att deltagare använde för mycket tid till ineffektiva sökmetoder.

---

<sup>80</sup> Se t.ex. utvärderingar av ALU-arbeten under 1990-talet i Sianesi (2001) samt Carling och Richardson (2004).

<sup>81</sup> Detta framhålls även av Finanspolitiska rådet (2010) och av Forslund och Vikström (2010).

Garantierna är mycket svåra att utvärdera eftersom det inte finns någon naturlig kontrollgrupp som aldrig behandlas och den empiriska kunskapen om effekterna av garantierna är därför begränsad. Skillnader i konstruktionen av JUG och aktivitetsgarantin kan dock användas för att bedöma den förväntade effekten av politikförändringen. JUG har lägre ersättningsnivå än aktivitetsgarantin, vilket borde öka utflödet från arbetslösheten.<sup>82</sup> De arbetslösa anvisas till JUG mycket tidigare i arbetslöshetsperioden än vad som var fallet i aktivitetsgarantin. Detta kan teoretiskt sett både förlänga eller förkorta arbetslöshetstiderna men troligen leder detta till kortare arbetslöshetstider. Jämfört med t.ex. arbetsmarknadsutbildning som kan höja den förväntade lönen och som därmed kan upplevas positivt av de arbetslösa bedöms det mindre sannolikt att de arbetslösa skulle minska sitt arbetsökande för att komma in i garantin som i början mest består av jobbsökaraktiviteter. Den faktiska aktivitetsnivån är lägre i JUG än i aktivitetsgarantin, men deltagare i JUG söker fler jobb. Detta borde innebära att inläsningseffekten är mindre i JUG än i aktivitetsgarantin, men behandlingseffekten kan möjligtvis vara sämre till följd av lägre aktivitetsnivå.

#### *Bedömning av effekterna av jobb- och utvecklingsgarantin*

Det har varit stora problem med implementeringen av JUG, delvis på grund av den ekonomiska krisen som kom ett år efter införandet av garantin och ledde till en snabb ökning i arbetslösheten. Till följd av lågkonjunkturen väntas antalet deltagare i garantin fortsätta att öka fram till slutet av 2011. Sedan den 1 januari 2010 är det också möjligt för Arbetsförmedlingen att anvisa personer som deltagit i arbetslivsintroduktionen till JUG direkt efter introduktionen, vilket ytterligare väntas bidra till att antalet deltagare i garantin ökar.

Problemen med implementering har inneburit att deltagarna inte har erbjudits aktiviteter i så stor utsträckning som det var tänkt. Det kan emellertid finnas positiva annonseringseffekter av JUG. I dagsläget bedöms dock effekterna av JUG på arbetslösheten och sysselsättningen i jämvikt vara noll.

---

<sup>82</sup> Denna effekt ingår i beräkningen av effekterna av a-kassareformen och därför kvantifieras inte effekten av lägre ersättningsnivå i detta kapitel.



Det är möjligt att JUG börjar fungera bättre när arbetslösheten går ner till mer normala nivåer. Skulle JUG och innehållet i den fungera som det var tänkt, kan man mycket väl tänka sig att det finns positiva effekter på sysselsättningen och arbetslösheten. Ett sätt att försöka uppskatta skillnaden mellan ambitionerna i JUG och aktivitetsgarantin är att använda resultatet från Liljeberg och Lundin (2010), som jämförde deltagare i jobbnätet med deltagare i aktivitetsgarantin. Jobbnätet var en förstärkt förmedlingsinsats med inslag av praktik och har använts som förebild i utformningen av jobb- och utvecklingsgarantins två första faser. Liljeberg och Lundin (2010) fann att jobbnätet förkortade tiden det tar att få ett osubventionerat arbete med 22 dagar (6 procent) på en uppföljningshorisont på ett år. Detta är dock sannolikt en för hög behandlingseffekt för JUG även om den skulle fungera enligt de ambitioner som fanns när JUG infördes. Jobbnätet hade nämligen betydligt mer handläggaresurser (10–20 deltagare per handläggare) än både i aktivitetsgarantin (ca 35) och i JUGs målsättning (maximalt 15–20 sökande per förmedlare) (Liljeberg och Lundin, 2010). Utvärderingen av jobbnätet gjordes dessutom i ett mycket bra arbetsmarknadsläge, vilket kan innebära en för hög behandlingseffekt i ett mer normalt konjunkturläge. En del av de positiva individeffekterna i småskaliga experiment beror sannolikt på att deltagarna tränger undan andra arbetssökande som därmed får sämre hjälp. Därför riskerar individeffekterna hämtade från småskaliga experiment att överskatta jämviktseffekterna när programmet används i större skala, vilket också motiverar lägre behandlingseffekt för JUG. Därför antar vi en behandlingseffekt på 18 dagar för JUG när den fungerar enligt ambitionerna.

JUG fas 3 innebär en heltidssysselsättning med arbetsuppgifter som annars inte skulle utföras. De tidigare utvärderingarna<sup>83</sup> av direkt jobbskapande åtgärder inom offentlig sektor har visat på små effekter på sysselsättningen, men fas 3 bedöms ändå bidra till att hålla uppe arbetsutbudet. På grund av det låga utflödet från fas 3 kommer en större andel av deltagare i JUG bestå av personer i fas 3 de närmsta åren.

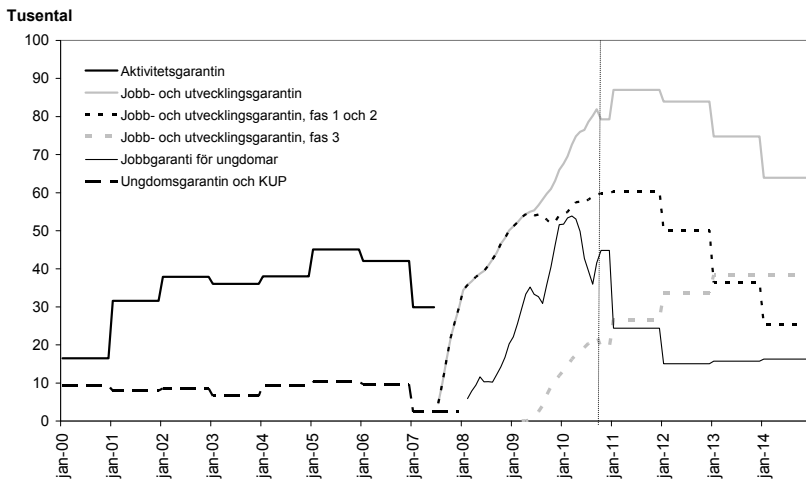
Snabbare inträde innebär att volymen i JUG borde vara högre än i aktivitetsgarantin. Detta motverkas dock av annonserings-effekterna och strikta tidsgränser för inträdet, vilka sannolikt minskar inflödet till JUG. Vi gör en bedömning att det finns

---

<sup>83</sup> Se t.ex. Sianesi (2001) samt Carling och Richardson (2004).

ca 20 000 fler platser per månad i JUG än i aktivitetsgarantin (se diagram 6.1). Enligt Arbetsförmedlingens beräkningar är den genomsnittliga tiden i JUG för dem som avslutat programmet under 2010 ca 10 månader. JUG bedöms vara förknippat med endast marginell undanträngning då den främst innehåller förmedlingsinsatser. JUG bedöms, baserat på dessa mycket grova antaganden och betingat på ambitionerna för innehållet i JUG, öka sysselsättningen med ca 1 200 personer ( $20\,000 \cdot 12 / 10 \cdot 18 / 365 = 1\,200$ ). För att JUG ska öka sysselsättningen med 1 200 personer på lång sikt krävs dock att innehållet i JUG motsvarar ambitionerna och så har inte verkligheten hittills varit. Därför ingår inte denna sysselsättningsökning i effektbedömningen i dagsläget. Notera att effekten av den lägre ersättningen i JUG inte ingår i beräkningen.

**Diagram 6.1. Antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.**



Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar. BP11-prognos för oktober 2010–2014.

### 6.3.4 Jobbgaranti för unga (JOG)

Syftet med jobbgarantin för ungdomar är att erbjuda ungdomar (16–24 år) särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium under deras arbetslöshet för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete eller påbörja en utbildning inom det reguljära

utbildningssystemet. Ungdomar kvalificerar sig till JOG efter att de har varit inskrivna som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen i tre månader. I jobbgarantin för ungdomar ska i normalfallet de tre inledande månaderna ägnas åt intensifierat stöd med fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning samt coachning. Efter den inledande perioden kan matchningen förstärkas med insatser som arbetspraktik eller en kortare utbildning. På grund av det svåra arbetsmarknadsläget har det nu varit möjligt för ungdomar att ta del av de sistnämnda insatserna redan från den första dagen i garantin.

Till följd av det försämrade arbetsmarknadsläget har regeringen även från och med den 1 januari 2010 utökat aktiviteterna inom jobbgarantin för ungdomar. Deltagarna kan numera även ta del av stöd till start av näringsverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering samt en studiemotiverande utbildning vilken genomförs i folkhögskolans regi och riktar sig till ungdomar som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan. Aktiviteterna inom garantin kan från och med den 1 januari 2010 också kombineras med svenskundervisning för invandrare eller annan kommunal vuxenutbildning. Efter 15 månader i jobbgarantin anvisas unga till jobb- och utvecklingsgarantin.

Hall och Liljeberg (2011) är den första utvärderingen av JOG och den jämför arbetslösa 24-åringar, som anvisas till JOG efter 90 dagars arbetslöshet, med arbetslösa som är födda samma år men som hunnit fylla 25 år och därmed erbjuds övrig förmedlings-service.<sup>84</sup> Vidare begränsas analysen till att omfatta endast personer som blivit arbetslösa för första gången på minst ett år. Detta innebär att Hall och Liljeberg (2011) studerar arbetslösa som har en starkare ställning på arbetsmarknaden än den genomsnittlige arbetssökande i samma ålder och som är äldre än den genomsnittliga deltagaren i JOG. Det är möjligt att resultaten inte är representativa för yngre åldersgrupper och för arbetssökande med längre arbetslöshistoria. Resultaten visar att JOG hade en positiv effekt på övergången till arbete under 2008, relativt insatserna för äldre. Effekten inträder efter ungefär tre månaders arbetslöshet, dvs. direkt efter inträdet i JOG, och motsvarar ca 9 dagar kortare tid till arbete för 24- jämfört med 25-åringar. Motsvarande positiva behandlingseffekt verkar inte finnas för 2009, vilket kan bero på att jobbsökaraktiviteter fungerar sämre i ett dåligt arbetsmarknadsläge

---

<sup>84</sup> Eftersom det inte finns stora programvolymen utanför garantierna betyder detta oftast att alternativet är öppen arbetslöshet tills man anvisas till JOG.

och att ungdomar inte deltog i aktiviteter i någon större utsträckning när antalet deltagare i JOG tredubblades.<sup>85</sup> Att effekten uppkommer nästan momentant med inträdet till JOG tyder på att vissa arbetslösa påskyndar sitt jobbsökande redan vid anvisning till programmet, helt enkelt för att undvika att behöva delta. Det skulle kunna tyda på att det är hotet om anvisning till JOG som har förkortat arbetslöshetsiderna snarare än innehållet. Effekten kan också bero på att arbetslöshetsersättningen trappas ner snabbare för 24-åringar än för 25-åringar. Resultat i Hall och Liljeberg (2011) visar att även under 2009 fanns det positiva annonseringseffekter av JOG. Hall och Liljeberg (2011) hittar inga långsiktiga effekter av JOG på sannolikheten att vara inskriven på Arbetsförmedlingen.

JOG har varit på plats en kort tid och den djupa lågkonjunkturen gör det svårare att bedöma effekterna. Vissa lärdomar kan även dras från utvärderingar av de tidigare ungdomsprogrammen och ungdomsgarantin. Larsson (2003) fann att de ungdomar som deltog i arbetsmarknadsutbildning eller ungdomspraktik i början av 1990-talet fick lägre sannolikhet att få ett arbete, lägre inkomst och lägre sannolikhet att gå till reguljär utbildning än öppet arbetslösa ungdomar. Carling och Larsson (2005) studerade ungdomsgarantin och fann att ungdomarna i större utsträckning fick arbete innan garantin (annonseringseffekt) men inläsnings-effekten under programmet innebar att garantin totalt sett inte hade någon effekt på sannolikheten att gå från arbetslöshet till sysselsättning. Även Forslund och Nordström Skans (2006) fann stora annonseringseffekter av ungdomsprogram, men till skillnad från Carling och Larsson (2005) fann de också att ungdomsprogram förkortar arbetslöshetsperioderna för ungdomar. Forslund och Nordström Skans (2006) visar också att Arbetsförmedlingens program (arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik) var mer effektiva än de kommunala ungdomsprogrammen för att få unga till arbete.

En viktig fråga är även om ersättningsnivån i JOG är så pass låg att ungdomar i mindre utsträckning nu än tidigare skriver in sig vid Arbetsförmedlingen. Detta skulle innebära en negativ effekt för sysselsättningen, om vi tror att Arbetsförmedlingen kan bidra till att unga får jobb. Enligt prognosen är dock volymerna 2012–2014

---

<sup>85</sup> Enligt en enkätstudie gjord i november-december 2009 använde deltagarna i JOG i genomsnitt endast ca 14 timmar per vecka för att söka jobb och delta i aktiviteter (Martinson och Sibbmark, 2010b).

inte lägre i JOG än de var i den gamla ungdomsgarantin och de kommunala ungdomsprogrammen (se diagram 6.1), om vi antar att ungdomsarbetslöshetsnivån 2012–2014 kommer att vara ungefär lika hög som 2000–2006.

#### *Bedömning av effekter av jobbgarantin för ungdomar*

Jobbgarantin för ungdomar skiljer sig från de tidigare ungdomsprogrammen i vissa avseenden. För det första är Arbetsförmedlingen och inte kommunerna huvudman. Detta borde innebära att politikförändringen har ökat möjligheterna för unga att lämna arbetslösheten eftersom Forslund och Nordström Skans (2006) fann att Arbetsförmedlingens program var mer effektiva. För det andra är innehållet i jobbgarantin mer strukturerat och innebär inledningsvis en ökad inriktning på stöd och uppföljning av jobbsökande. Detta innebär att inlåsningseffekterna sannolikt är mindre i JOG än i ungdomsgarantin. Dessutom sker en snabbare avtrappning av ersättningen för dem som har rätt till arbetslöshetsersättning.<sup>86</sup> Även denna förändring borde ha lett till högre effektivitet. Ersättningen för unga som deltar i JOG och som inte har arbetslöshetsersättning är harmoniserad med det studiebidrag den unge skulle få vid studier som ger rätt till studiebidrag. Syftet är att skapa incitament för unga att slutföra eller återuppta studierna. Det är dock möjligt att den förhållandevis låga ersättningen vid deltagande i JOG inneburit att unga avstått från att registrera sig vid Arbetsförmedlingen.

Hall och Liljeberg (2011) använder samma metod för att utvärdera JOG som Forslund och Nordström Skans (2006) använde för att utvärdera ungdomsgarantin. Båda finner att det kan finnas positiva effekter av ungdomsinsatser för 24-åringar jämfört med de insatser som erbjuds till dem som är födda under samma år men som vid 90 dagars arbetslöshet har hunnit fylla 25 år. Resultat från båda studier pekar dessutom på att det är framför allt annonseringseffekterna som förkortar arbetslöshetstiderna. Ungdomsgarantin och jobbgarantin är utvärderade vid olika arbetsmarknadslägen vilket potentiellt kan påverka insatsernas effekter. Sammanfattningsvis finns det troligen positiva effekter av in-

---

<sup>86</sup> Effekten av lägre ersättning ingår i beräkningen av effekterna av a-kassareformen och ingår därför inte i beräkningen här.

förändret av JOG. Effekterna bedöms dock vara relativt små och svåra att kvantifiera.

### 6.3.5 Subventionerade anställningar

Olika typer av subventionerade anställningar, nystartsjobb, anställningsstöden och instegsjobb, fungerar genom samma mekanismer och kan förväntas ha ungefär likadana behandlingseffekter och undanträngningseffekter även om de riktas mot lite olika grupper. Därför beskrivs först allmänt vilka effekter subventionerade anställningar kan tänkas ha på sysselsättningen och arbetslösheten och sedan beskrivs varje stödform mer detaljerat.

En person som har en subventionerad anställning, som till exempel nystartsjobb, räknas som sysselsatt i AKU. Eftersom subventionsperioden i vissa fall kan vara väldigt lång (upp till 10 år i nystartsjobb för personer över 55 år) verkar inte det primära syftet vara att höja anställningsbarheten efter subventionsperioden utan det handlar snarare om mer eller mindre permanent subvention. Utöver sysselsättningseffekten under subventionstiden kommer naturligtvis även en behandlingseffekt som påverkar sysselsättningen efter programmet.

Olika typer av anställningsstöd ska underlätta övergången till ordinarie jobb för långtidsarbetslösa och de som har varit borta från arbetsmarknaden en lång tid på grund av sjukdom. Forskningen har funnit varierande effekter av subventionerade anställningar på dem som deltar i programmen, men den sammanfattande bilden är att programmen som ligger närmast ordinarie anställning har de högsta behandlingseffekterna. I detta sammanhang är den mest relevanta utvärderingen Forsslund m.fl. (2004) som analyserar huruvida anställningsstöd påskyndade flödet till osubventionerat arbete. Effekten som de hittar har en rimlig och förväntad tidsprofil, en inläsningseffekt under de första 6 månaderna (anställningsstöd beviljades för 6 månader) och efter det högre sannolikhet att hitta arbete jämfört med kontrollgrupp. Summering av effekterna över alla deltagare innebär att anställningsstödet förkortade arbetslöshetsperioderna med 8 procent under en uppföljningsperiod på 3 år. Effekterna var kvalitativt likartade för dem som fick anställningsstöd efter ett år än för dem som fick anställningsstöd tre år senare i arbetslöshetsperioden.

I detta kapitel baseras behandlingseffekten av subventionerade anställningar på utvärderingen av anställningsstöden för arbetslösa i Forslund m.fl. (2004). 8 procents förkortning av den förväntade arbetslöshetstiden översätts här till 120 dagar, räknat från inträdestidpunkten i programmet tills att den arbetssökande finner jobb<sup>87</sup>.

I brist på lämpliga utvärderingar av de nya programmen, dvs. nystartsjobb och instegsjobb, antar vi att behandlingseffekterna av nystartsjobb, instegsjobb och särskilt anställningsstöd är samma. Detta bedöms vara sannolikt när det gäller effekterna för de arbetslösa. Däremot är det inte säkert att effekterna är generaliserbara för dem som kvalificerar sig till nystartsjobb via sjukskrivning<sup>88</sup> eller för nyanlända invandrare. Det saknas dock bättre skattningar att basera beräkningarna på och dessutom har de allra flesta som fått nystartsjobb kvalificerat sig via arbetslöshet.

Subventionerade anställningar ger upphov till direkt undanträngning, dvs. arbetsgivare ersätter ordinarie anställda med subventionerade anställda. Därför kan inte hela programvolymen räknas som ökad sysselsättning. Undanträngning kan delas upp på s.k. dödviktseffekter (samma person skulle ha anställts även utan subvention) och substitutionseffekter (samma arbete skulle ha utförts även utan subvention). Undanträngningen brukar vara större ju närmare den ordinarie arbetsmarknaden programmen är. Direkt undanträngning för nystartsjobb bedöms här vara 65 procent, vilket överensstämmer väl med de ekonometriska studier om undanträngning som har gjorts med svenska data (se Calmfors m.fl. 2002). Undanträngningsproblemen är mindre om programmen riktas till personer långt ifrån arbetsmarknaden. Därför bedöms undanträngningen vara 60 procent för instegsjobben och för särskilt anställningsstöd.

---

<sup>87</sup> Forslund m.fl. (2004) anger att 8 procent kortare förväntad tid motsvarar 8 månader kortare tid till arbete, men denna skattning avser tiden från början av arbetslösheten, inte från inträdet till program. Författarna till studien bedömer att fyra månaders, dvs. 120 dagars, förkortning av den förväntade arbetslöshetstiden från inträdet till program kan vara en rimlig uppskattning.

<sup>88</sup> Anställningsstödet för långtidssjukskrivna fanns mellan mars 2004 och juni 2008 på vissa orter och nationellt mellan 2006 och juni 2008. Det finns dock ingen utvärdering om effekterna av stödet.

### 6.3.6 Nystartsjobb

Nystartsjobb infördes 2007 för att underlätta för dem som har stått utanför arbetsmarknaden en längre tid på grund av t.ex. arbetslöshet eller sjukdom att få arbete. Nystartsjobb ger ekonomisk kompensation till arbetsgivare som anställer de som har varit arbetslösa eller sjuka en längre tid och subventionens längd är kopplat till arbetslöshets- och sjukperiodens längd. Nystartsjobb är en rättighet och kräver ingen anvisning från Arbetsförmedlingen även om Arbetsförmedlingen ska godkänna nystartsjobbet. Tabell 6.4 visar de gällande regler för nystartsjobb för olika grupper.

**Tabell 6.4 Regler för nystartsjobb för olika grupper**

Grupp	Kvalifikationstid	Subventionens storlek	Arbetsgivarens kostnad/mån vid 19 000 kr i lön*	Nystartsjobbets varaktighet
20 – 26 år	6 månader	En reducerad arbetsgivaravgift (31,42 %)	15 973 kr	Lika länge som individen varit utanför arbetslivet, men max 12 månader
20 – 26 år, har varit sjukskriven	6 månader	En reducerad arbetsgivaravgift + arbetsgivaravgiften för ungdomar (46,91 %)	13 030 kr	Lika länge som individen varit utanför arbetslivet, men max 5 år
26 – 55 år	12 månader	Dubbel arbetsgivaravgift (62,84 %)	13 030 kr	Lika länge som individen varit utanför arbetslivet, men max 5 år
över 55 år	12 månader – 30/6/2010 6 månader 1/7/2010– 30/6/2012	Dubbel arbetsgivaravgift (62,84 %)	13 030 kr	Dubbla tiden som individen varit utanför arbetslivet, men max 10 år eller tills individen fyller 65 år

Anm.: Med kvalifikationstid avses hur länge individen måste ha varit utanför arbetslivet för att kvalificera till ett nystartsjobb. Det finns dessutom vissa specialregler för nyanlända invandrare, fängelsedömda och deltagare i JUG som inte visas i tabellen. \* Arbetsgivarens lönekostnad utan subvention är 24 970 kr/månad för anställda som fyllt 26 år och 21 943 kr/månad för anställda som inte fyllt 26 år.



Samtidigt som nystartsjobben infördes 2007 avskaffades allmänt och förstärkt anställningsstöd som också de var subventioner till arbetsgivare som anställde personer som inte haft arbete under en längre tid. Plusjobb, som också var en form av anställningsstöd för långtidsarbetslösa, avskaffades 2006. När nystartsjobben förstärktes för sjukskrivna 2008 avskaffades anställningsstödet för långtidssjukskrivna. Regler för de gamla anställningsstöden sammanfattas i tabell 6.5. En viktig skillnad mellan nystartsjobb och de gamla anställningsstöden är att nystartsjobben riktar sig till en bredare målgrupp. Tidigare anställningsstöd har riktats till öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsprogram samt långtids-sjuka. Det tidigare anställningsstöd för långtidssjukskrivna riktades till dem som hade varit sjukfrånvarande i minst två år. Nystartsjobben riktas förutom till arbetslösa även till sjukskrivna och förtidspensionerade som har stått utanför arbetslivet i minst ett år samt till nyanlända flyktingar. Man kan även få nystartsjobb om man deltar i JUG. Till skillnad från de gamla anställningsstöden omfattas nystartsjobben också av LAS.

**Tabell 6.5** Regler för de gamla anställningsstöden

	Kvalifikationstid	Subventionens storlek	Arbetsgivarens kostnad/mån vid 19 000 kr i lön*	Anställningsstöds varaktighet
Allmänt anställningsstöd	12 mån	50 % (tak 350 kr/dag)	17 270 kr	6 mån
Förstärkt anställningsstöd	24 mån	75 % i 6 mån (tak 525 kr/dag), 25 % i 18 mån (tak 175 kr/dag)	13 420 kr i 6 mån 21 120 kr i 18 mån	2 år
Anställningsstöd för långtidssjukskrivna	24 mån	85 % (tak 750 kr/dag)	8 470 kr	6 mån
Plusjobb	24 mån, 12 mån för unga	100 % (tak 1 000 kr/dag) och merkostnads- bidrag 100/150 kr/dag	2 970 kr, 770 kr (-330 kr) med 100 kr (150 kr) merkostnads- bidrag	24 mån

Anm.: \* Arbetsgivarens lönekostnad utan subvention är 24 970 kr/månad.

En ytterligare skillnad är att subventionsperioden är (oftast) längre än vid anställningsstöd. Allmänt anställningsstöd och anställningsstöd för långtidssjukskrivna var begränsade till 6 månader och förstärkt anställningsstöd till två år. Nystartsjobbets varaktighet varierar med ålder och kvalificeringsorsak (äldre och sjukskrivna får längre subventionsperiod, se tabell 6.4). Subventionsgraden för allmänt anställningsstöd var 50 procent (upp till ett tak på 350 kronor per dag) av lönekostnaden och subventionsgraden för förstärkt anställningsstöd var 75 procent av lönekostnaden (upp till ett tak på 525 kronor per dag) under de första 6 månaderna och 25 procent under de följande 18 månader (upp till ett tak på 175 kronor per dag). Ett ganska lågt tak i anställningsstöden innebär att den faktiska subventionsgraden var oftast lägre. T.ex. för en heltidsanställd som hade en månadslön på 19 000 kronor var subventionsgraden i allmänt anställningsstöd ca 31 procent.

I nystartsjobben finns inget tak för subventionen. Subventionen är dubbel arbetsgivaravgift (62,84 procent) för personer över 26 år, vilket innebär en subventionsgrad på 48 procent.<sup>89</sup> För unga mellan 20 och 26 år är subventionen reducerad arbetsgivaravgift (31,42 procent) om de kvalificerar sig via arbetslöshet och reducerad arbetsgivaravgift plus arbetsgivaravgift för unga (46,91 procent) om de kvalificerar sig via sjukskrivning. Detta innebär en subventionsgrad på 27 procent om kvalifikationsorsak är arbetslöshet och en subventionsgrad på 41 procent för unga som kvalificerar sig via sjukfrånvaro.

Sammanfattningsvis ger nystartsjobb oftast en högre ersättning och en längre subventionsperiod än de gamla stödformerna. Nystartsjobben riktas till en bredare grupp än de gamla anställningsstöden. Högre subvention och en bredare målgrupp, som dock inte har någon stark ställning på arbetsmarknaden, är sannolikt positivt för att få fler i varaktig sysselsättning. Däremot är det inte säkert att en lång subventionsperiod är någonting positivt, inlåsnings effekterna är sannolikt mycket större, vilket bidrar till lägre varaktig osubventionerad sysselsättning. Nystartsjobb är dessutom en rättighet och därför är troligen dödviktseffekterna större än i de gamla anställningsstöden. Rättigheten kan i och för sig vara viktig från ett likabehandlingsperspektiv, men högre dödviktskostnader minskar

<sup>89</sup> Subventionsgraden är subventionen delat på arbetsgivarens lönekostnad ( $62,84/1,3142=48\%$ ).

effektiviteten av åtgärden och de sysselsättningseffekterna. Det är inte möjligt att bedöma hur mycket större dödviktskostnaderna är jämfört med de gamla anställningsstöden. Sannolikt skapar nystartsjobb även annonseringseffekter som förlänger arbetslöshetstiderna, eftersom de arbetslösa och arbetsgivarna på förhand vet exakt vilken tidpunkt den arbetslöse kvalificerar sig till nystartsjobb och tröskeleffekten är relativt kraftig. Det är en skillnad mot anställningsstöd där man inte visste exakt när anvisningen skulle göras eller om det skulle göras. Jämfört med de tidigare anställningsstöden har konstruktionen av nystartsjobb alltså både positiva och negativa effekter och det är svårt att bedöma om det är de positiva eller negativa effekterna som överväger. I beräkningarna antas därför att det är den större volymen i nystartsjobb som påverkar sysselsättningseffekterna jämfört med de tidigare anställningsstöden. Det kan däremot finnas skäl att se över konstruktionen av nystartsjobb för att minska tröskeleffekterna, dödviktskostnaderna och inlåsnings effekterna för att öka kostnads-effektiviteten.

#### *Bedömning av effekter av nystartsjobb*

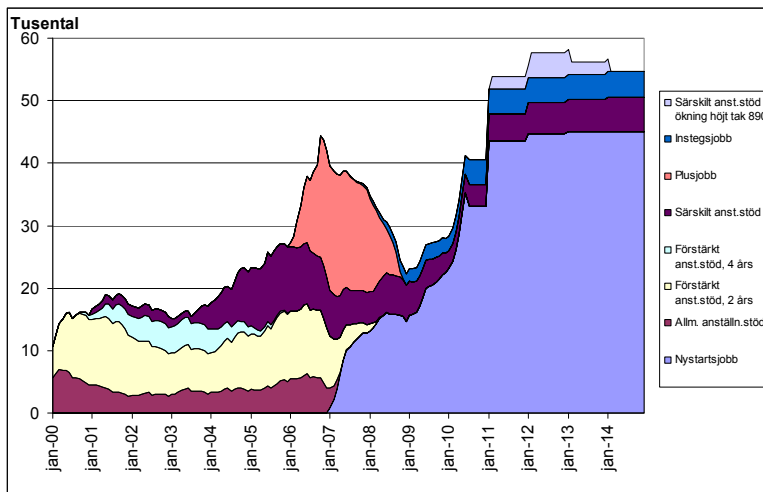
Volymerna i nystartsjobb är högre än vad de gamla anställningsstöden var sammanlagt (se diagram 6.2). Under 2006 uppgick subventionerade anställningar (allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd och plusjobb) i genomsnitt till drygt 27 000 personer per månad. Nystartsjobben bedöms uppgå till ca 45 000 personer per månad 2013–2014. Det innebär att volymen i subventionerade anställningar är ca 18 000 platser per månad högre än tidigare. Vi antar att det genomsnittliga nystartsjobbet varar ett år<sup>90</sup>. Nystartsjobben bedöms öka sysselsättningen med ca 12 200 personer ( $18\,000 \cdot (1 - 0,65) + 18\,000 \cdot 120/365 = 12\,200$ ).

Osubventionerad sysselsättning bedöms öka med ca 3 600 personer ( $18\,000 \cdot 0,52 - 0,65 \cdot 18\,000 + 18\,000 \cdot 120/365 = 3\,600$ ).

---

<sup>90</sup> Enligt Arbetsförmedlingens beräkningar var det genomsnittliga antalet månader i program som avslutats under 2010 9 månader för de som kvalificerade sig till nystartsjobb via arbetslöshet, 14 månader för de som kvalificerade sig via sjukskrivning och 13 månader för de som hade haft deltids- eller timanställning.

Diagram 6.2. Subventionerade anställningar.



Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

### 6.3.7 Särskilt anställningsstöd

Det särskilda anställningsstödet är en form av subventionerad anställning. Stödet syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utan arbete en längre tid och som har svårigheter att få ett reguljärt arbete. Stödet lämnas till arbetsgivare under maximalt 12 månader. Antalet personer med långa arbetslöshets-tider har ökat till följd av den ekonomiska krisen. Därför förstärks det särskilda anställningsstödet för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin genom att taket för ersättningen till arbetsgivare höjs från 750 till 890 kronor per dag upp till 85 procent av lönekostnaden. Detta väntas medföra att fler jobb med särskilt anställningsstöd faktiskt subventioneras till 85 procent. Därutöver införs ett ekonomiskt stöd för handledning om 50 kronor per dag till arbetsgivare som anställer personer med särskilt anställningsstöd. Stödet bör avse en inledande period om tre månader då behovet av inskolning och handledning är särskilt aktuellt. För att säkerställa att stödet når dem med en mycket svag ställning på arbetsmarknaden har kvalifikationstiden för det särskilda anställningsstödet ändrats till sex månader efter inträde i jobb- och utvecklingsgarantin, vilket motsvarar med undantag för särskilda

grupper, en arbetslöshetstid på två år. Tidigare var kvalifikationsvillkoret att den enskilde ska ha avslutat fas ett av jobb- och utvecklingsgarantin.

Förändringarna i särskilt anställningsstöd gäller för 2011–2012. Vid beräkningarna här antas dock att takhöjningen och förändringen i kvalifikationstiden blir permanent. Tillfälliga förändringar skulle inte ha några långsiktiga effekter på sysselsättningen eller arbetslösheten.

#### *Bedömning av effekter av det särskilda anställningsstödet*

Det förhöjda taket och handledarstödet borde leda till högre volymer i det särskilda anställningsstödet. Förlängd kvalifikationstid innebär att stödet riktas ännu mera till dem som står längst bort från arbetsmarknaden och detta borde minska undanträngningen. Behandlingseffekten borde dock inte bli annorlunda. Det är rimligt att tro att det särskilda anställningsstödet innebär en likadan behandling som andra anställningsstöd. Antalet årsgenomsnittsplatser beräknades i BP11 öka med 8 000 platser mellan 2011–2013, vilket innebär i genomsnitt ca 2 670 fler platser per år. Här antas att subventionsperioden varar i genomsnitt 9 månader<sup>91</sup>. Undanträngningen borde vara något mindre än i nystartsjobb därför att programmet riktas mot en svagare grupp. Vi antar att undanträngningen är 60 procent. Sysselsättningseffekten blir då ca 2 200 sysselsatta per år ( $2\,670 \cdot (1 - 0,60) + 2\,670 \cdot 12/9 \cdot 120/365 = 2\,200$ ).

Osubventionerad sysselsättning bedöms vara ungefär oförändrad ( $2\,670 \cdot 0,15 - 0,6 \cdot 2\,670 + 2\,670 \cdot 12/9 \cdot 120/365 = -31$ ).

### **6.3.8 Instegsjobb**

Ett instegsjobb är en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor för nyanlända invandrare. Anställningen ska vara kopplad till deltagande i sfi (svenska för invandrare) eller uppnådda resultat inom denna, och innehålla handledande inslag. Sedan juli 2008 är den tidsram inom vilken en person kan få ett instegsjobb 36 månader från det att uppehållstillstånd beviljats. Instegsjobbet kan vara i längst 24 månader. Om anställningen avser mer än halvtid

---

<sup>91</sup> Enligt Arbetsförmedlingens beräkningar var det genomsnittliga längden på särskilt anställningsstöd ca 9 månader bland dem som avslutat programmet under 2010.

kan stödet lämnas under högst 6 månader. Jobbet kan vara på heltid eller deltid och i form av tillsvidareanställning, provanställning eller tidsbegränsad anställning. Från och med 2011 höjs ersättningen till 80 procent av lönekostnaden, ersättningstaket höjs till 800 kronor per dag och det blir möjligt att ge arbetsgivaren ett stöd på 50 kronor per dag under tre månader för kostnader för handledning. Tidigare var ersättningen 75 procent av lönekostnaden (upp till ett tak på 750 kr/dag).

#### *Bedömning av effekterna av instegsjobb*

Under 2010 har knappt ca 2 600 personer per månad varit anställda med instegsjobb. Antalet instegsjobb beräknas vara 4 000 per månad under de kommande åren. Med ett antagande att instegsjobb i genomsnitt varar 6 månader innebär detta att 8 000 personer har ett instegsjobb varje år. Det är rimligt att tro att behandlingseffekten av instegsjobb är ungefär samma som för andra anställningsstöd, dvs. 120 dagar kortare arbetslöshetstid. Direkt undanträngning borde vara mindre eftersom stödet riktas till en mycket svag grupp och vi antar att undanträngningen är 60 procent. Instegsjobb bedöms därför öka sysselsättningen med ca 4 200 personer ( $4\,000 \cdot (1-0,6) + 8\,000 \cdot 120/365 = 4\,200$ ).

Osubventionerad sysselsättning bedöms öka med 1 000 personer ( $4\,000 \cdot 0,2 - 0,6 \cdot 4\,000 + 8\,000 \cdot 120/365 = 1\,000$ ).

### **6.3.9 Praktikinsatser**

Regeringen har genomfört satsningar på bl.a. arbetspraktik samt infört praktisk kompetensutveckling och ett tillfälligt aktiveringsprogram lyft för att de arbetslösa ska upprätthålla kontakten med arbetslivet. Det huvudsakliga syftet med dessa satsningar är att förhindra långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden vilket, i sin tur, väntas främja det långsiktiga arbetskraftsdeltagandet. Syftet med arbetspraktik är också att stärka den enskildes möjligheter att få ett arbete. Anvisning till arbetspraktik kan göras för arbetslösa som är äldre än 25 år och varar som längst 6 månader. Prova-på-platser (PPP) är en särskild insats inom ramen för arbetspraktik för personer som saknar eller har begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv. Arbetspraktik får även anordnas i

form av praktisk kompetensutveckling som ger sökande möjlighet att behålla kontakt med arbetslivet och upprätthålla sin yrkeskompetens. Tidsperioden för PPP och praktisk kompetensutveckling är 3 månader. Inga större förändringar har gjorts i praktikinsatserna, men alla deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ska söka jobb under programtiden.

Adda m.fl. (2007) utvärderar svenska arbetsmarknadspolitiska program och finner att praktikprogram inte verkar ha några positiva effekter för deltagarna men de försenar utflödet från arbetslösheten på grund av inläsningseffekten. Utvärderingen avser dock en tidsperiod då programdeltagandet kunde användas för att få en ny a-kassaperiod och dessutom inkluderar studien endast män som var 26–30 år gamla vid inträdet och hade högst två års gymnasieutbildning. Därför ska resultat från Adda m.fl. (2007) tolkas med försiktighet. Arbetsförmedlingen (2010b) sammanfattar att sysselsättningseffekterna av olika slag av praktik har varit positiva men förhållandevis små och att det är bara för de allra senaste åren som det går att konstatera en något mer betydelsefull positiv effekt av denna åtgärd. Deltagarna i praktikprogrammen utför vanligen uppgifter som åtminstone delvis är av andra typ än ordinarie arbetsuppgifter. Därmed borde behandlingseffekterna vara mindre än vid subventionerade anställningar. Samtidigt innebär detta att även undanträngning borde vara ett mindre problem. Viktigt syfte med praktikinsatser är även att testa arbetsviljan, vilket kan förkorta arbetslöshetstiderna. Denna typ av effekt fångas inte av behandlingseffekten.

#### *Bedömning av effekterna av praktikinsatser*

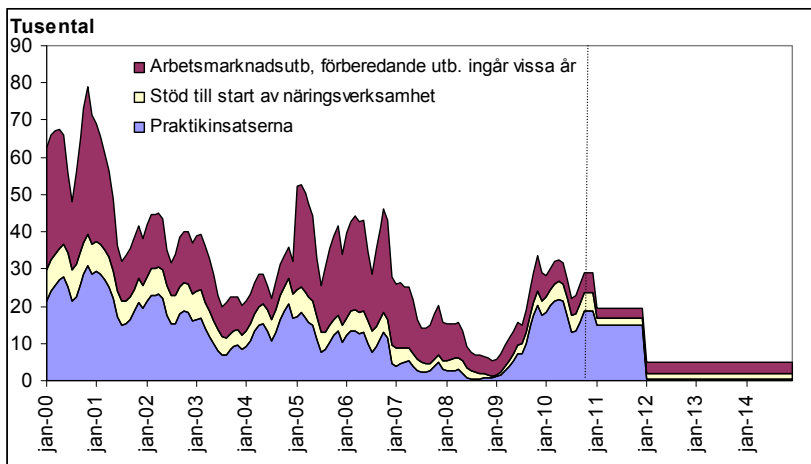
Behandlingseffekten av praktikinsatserna antas vara låg, 4 dagar kortare arbetslöshetstid, därför att forskningen inte har visat några större effekter för praktikinsatserna. Undanträngning antas vara 10 procent. Enligt Arbetsförmedlingens beräkningar var genomsnittslängden på arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling ca 3 månader och 2 månader för prova-på-platser bland dem som avslutat programmet under 2010.

Strukturellt har praktikinsatserna minskat från ca 16 000 års-genomsnittsplatser mellan 2000 och 2006 till 200 års-genomsnittsplatser 2012–2014. Antalet personer som fått praktik är därmed 64 000 färre ( $12/3 \cdot 16\,000$ ). Med en behandlingseffekt på 4 dagar

procent och 10 procents undanträngning blir sysselsättnings-effekten ca 900 fler sysselsatta ( $16\ 000 \cdot 0,1 - 64\ 000 \cdot 4/365 = 900$ ). Den positiva effekten av minskningen av praktikinsatserna kommer från att mindre reguljär sysselsättning trängs undan.

Under krisen har volymerna i praktikinsatserna höjts. Volymerna har dock inte varit högre under krisen än de var innan 2006 (se diagram 6.3). 2009–2011 har antalet praktikplatser (inklusive Lyft-platserna) höjts med 42 900 årsgenomsnittsplatser för att minska risken för persistens i arbetslösheten. Praktikplatserna har ingen undanträngning av sysselsättning efter dessa har avvecklats, vilket innebär att endast behandlingseffekten är kvar efter 2011. Sysselsättningen ökar därmed med ca 1 900 personer på kort sikt ( $12/3 \cdot 42\ 900 \cdot 4/365 = 1\ 900$ ). Tillfällig ökning av praktikinsatserna har dock ingen effekt på sysselsättningen eller arbetslösheten på lång sikt.

**Diagram 6.3. Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning, stöd till start av näringsverksamhet och praktikinsatserna (arbetspraktik, praktisk kompetensutveckling, prova på platser och lyft).**



Källor: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar. BP11-prognos för oktober 2010–2014.

### 6.3.10 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är en yrkesinriktad utbildning på gymnasial eller eftergymnasial nivå (i vissa fall även på högskolenivå). Yrkesinriktade grundutbildningar förekommer främst inom verk-



stads-, transport- och restaurangutbildningar. Tidsperioden för arbetsmarknadsutbildning är normalt längst 6 månader. Den som anvisas måste ha fyllt 25 år. För unga med funktionshinder och de som tillhör målgruppen för inestegsjobb får anvisas från den dagen de fyller 20 år. Volymerna i arbetsmarknadsutbildning har skalats ner kraftigt sedan 2006 men innehållet i utbildningarna har inte ändrats. Målet med arbetsmarknadsutbildning är att underlätta för den enskilde att få ett arbete samt underlätta för arbetsgivarna att få arbetskraft med efterfrågad kompetens. Vidare ska arbetsmarknadsutbildning motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.

De nyare studierna om effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning på sysselsättning finner betydande positiva effekter för deltagare. de Luna m.fl. (2008) analyserade deltagare i arbetsmarknadsutbildning mellan 2002 och 2004 och fann att de yrkesinriktade utbildningarna förkortade tiden till arbete med drygt 20 procent, vilket enligt en beräkning gjord av författarna till studien motsvarar ca 50 dagar kortare arbetslöshetstid räknat från inträdet till programmet. Lågutbildade och personer med ett utomnordiskt födelseland får enligt de Luna m.fl. (2008) en större utväxling av programdeltagandet än personer med en starkare ställning på arbetsmarknaden. Även Okeke (2005) och Arbetsförmedlingen (2009b) hittar positiva effekter av arbetsmarknadsutbildningen på sysselsättningssannolikheten. Det finns inga studier av arbetsmarknadsutbildningens effekter på den yrkesmässiga rörligheten.

Det är mycket möjligt att arbetsmarknadsutbildningarna fungerar bättre nu än tidigare på grund av att man har skalat ner volymerna (se diagram 6.3). Arbetsmarknadsutbildning är en relativt dyr åtgärd. Regeringen har därför i stället satsat på reguljär yrkesutbildning (yrkesvux). Hur behandlingseffekter av sådana utbildningar skiljer sig från arbetsmarknadsutbildning har vi ingen information om. Det finns dock inga starka belegg för att de skulle vara sämre än arbetsmarknadsutbildningen. Däremot minskar reguljär utbildning arbetskraftsdeltagandet och därmed både sysselsättningen och arbetslösheten under utbildningstiden. Någon bedömning av effekterna av de reguljära utbildningssatsningarna görs inte inom ramen för denna rapport

*Bedömning av effekter av arbetsmarknadsutbildningen*

Sammanfattningsvis bedöms inte förändringarna i innehållet i arbetsmarknadsutbildningarna ha påverkat jämviktsarbetslösheten eller jämviktssysselsättningen därför att förändringarna jämfört med tidigare politik är inte speciellt stora. Volymen 2010 är ca 17 000 platser lägre än det var under 2006. Det är dock oklart om volymen 2006 innehöll även förberedande utbildning eller endast yrkesinriktad utbildning. Vi antar att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har minskat med 17 000 årsplatser sedan 2006. Tidigare forskning har inte hittat några undanträngningseffekter av arbetsmarknadsutbildning. Enligt Arbetsförmedlingens beräkningar är den genomsnittliga utbildningstiden för dem som lämnat arbetsmarknadsutbildningen ca 3 månader. Antalet personer som får arbetsmarknadsutbildning blir då 68 000 ( $17\,000 \cdot 12/3$ ). de Luna m.fl. (2008) fann att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning förkortar tiden till arbete från programinträdet med ca 50 dagar. Vi bedömer att denna behandlingseffekt är rimlig. Minskning av volymen skulle därmed kunna indikera en minskning av sysselsättningen med 9 300 personer på lång sikt ( $12/3 \cdot 17\,000 \cdot 50/365 = 9\,300$ ).

Under lågkonjunkturen har antalet utbildningsplatser i arbetsmarknadsutbildningen höjts med 1 000 platser för 2010 i syfte att motverka persistens. Den kortsiktiga sysselsättnings-effekten bedöms vara ca 500 personer ( $12/3 \cdot 1\,000 \cdot 50/365 = 500$ ). Den långsiktiga jämvikten påverkas dock inte av en temporär ökning av arbetsmarknadsutbildningen.

**6.3.11 Borttagna program**

Vid omläggningen av arbetsmarknadspolitiken togs vissa arbetsmarknadspolitiska program bort. Datortek, interpraktik, friår, utbildningsvikariat och akademikerjobb är program som inte har ersatts med andra liknande program. Det är svårt att beräkna vilka makroeffekter borttagandet av dessa program har, men eftersom antalet deltagare i de flesta av dessa program var relativt små, kan inte dessa effekter vara speciellt stora (se tabell 6.6).

Av de borttagna programmen hade endast friåret ett större antal deltagare. Friåret hade 13 000 deltagare under 2006. Friåret innebar att vissa av de arbetande (de friårslediga) tillfälligt lämnade arbets-

kraften och ersattes av tidigare arbetslösa (vikarier). I SCB:s arbetskraftsundersökningar definierades de friårslediga dock som frånvarande sysselsatta. Därför ökade friåret AKU-sysselsättningen på kort sikt, men ökade även frånvaron och därmed minskade medelarbetstiden. Arbetslösheten i AKU minskade med antalet som fick friårsvikariat. Färre personer som söker jobb tenderar att öka lönekraven och även antalet arbetstillfällen påverkas av hur många som kan och vill arbeta. Eftersom friåret minskade arbetsutbudet av friårslediga borde även arbetstillfällena minskat. Storleken på sysselsättningsminskningen beror på vilka som faktiskt deltar i programmet och vilka effekter programmet har. Resultaten från en utvärdering av friårets arbetsmarknadseffekter (Lindqvist m.fl. 2005) visar att de som varit friårslediga inte arbetade i större omfattning efter friåret än vad de annars skulle ha gjort. Friåret tycks inte bidra till minskad sjukfrånvaro men kan leda till tidigare pensionering. Det fanns en positiv effekt av att få ett friårsvikariat. I genomsnitt minskade vikariernas arbetslöshets-tid med 23 dagar under det år som efterföljde vikariatet. På lång sikt bedöms borttagandet av friåret haft liten positiv effekt på sysselsättningen. Det är dock svårt att kvantifiera effekten.

**Tabell 6.6** Antalet deltagare i de borttagna programmen som inte har ersatts av liknande program

Program	Antalet deltagare 2006
Friår	13 000
Datortek	2 500
Interpraktik	160
Utbildningsvikariat	1 100

Anm.: Information om antalet deltagare i akademikerjobb saknas.

Källa: Konjunkturinstitutet

## Referenser

- Adda, J., M. Costa Dias, C. Meghir och B. Sianesi (2007): Labour market programmes and labour market outcomes: a study of the Swedish active labour market interventions. IFAU working paper 2007:27.
- Andersson Joonas, P. och L. Nekby (2009): TIPPING the scales towards greater employment chances? Evaluation of a trial introduction program (TIP) for newly-arrived immigrants based on a random program assignment. IZA Discussion Paper No. 4072
- Arbetsförmedlingen (2009a): Kompletterande aktörer – Återrapportering till regeringen, 2009-08-03.
- Arbetsförmedlingen (2009b): Arbetsmarknadsrapport 2009:2.
- Arbetsförmedlingen (2010a): Fördjupade analyser. Återrapportering till regeringen, 2010-08-02.
- Arbetsförmedlingen (2010b): Arbetsmarknadsrapporten 2010.
- Behaghel, L., B. Crepon och M. Gurgand (2009): Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs de placement et le programme Cap ver l'entreprise. Rapport final, Septembre 2009.
- Bennmarker, H., E. Grönqvist, B. Öckert (2009): Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar. IFAU rapport 2009:23.
- Bernhard, S. och J. Wolff (2008): Contracting out placement services in Germany, Is assignment to private providers effective for needy jobseekers?, IAB discussion paper 5/2008.
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström (2002): Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitiken effekter? IFAU rapport 2002:8.

- Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström (2004): The effects of active labor market policies in Sweden: what is the evidence? i J. Agell, M. Keen och J. Weichenrieder (red.): *Labor Market Institutions and Public Regulation*. MIT Press.
- Carling, K. och L. Larsson (2005): Does early intervention help the unemployed youth? *Labour Economics* 2005, vol 12, nr 3, s. 301–319.
- Carling, K. och K. Richardson (2004): The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour economics* 2004, vol 11, nr 3, s. 335–354.
- de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg (2008): Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04. IFAU rapport 2008:1.
- Finanspolitiska rådet (2010): Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010.
- Forslund, A., P. Johansson och L. Lindqvist (2004): Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete? IFAU rapport 2004:17.
- Forslund, A. och O. Nordström Skans (2006): (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga? IFAU rapport 2006:5.
- Forslund, A. och J. Vikström (2010): Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt. Bilaga 1 i *Vägen till arbete, Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*. Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88.
- Fröberg, D. och L. Lindqvist (2002): Deltagarna i aktivitetsgarantin. IFAU rapport 2002:11.
- Hall, C. och L. Liljeberg (2011): En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser. IFAU rapport 2011:1.
- Harkman, A., M. Mikkonen och S. Okeke (2010): En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin. Working paper 2010:2, Arbetsförmedlingen.
- Hasluck, C., P. Elias och A. E. Green (2003): The wider labour market impacts of employment zones. Warwick Institute of Employment Research.

- Hägglund, P. (2009): Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment. IFAU rapport 2009:15.
- Hägglund, P. (2002): Första året med aktivitetsgarantin. URA2002:2. Arbetsförmedlingen.
- Johansson, P. och O. Åslund (2006): "Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare" – teori, praktik och effekter. IFAU rapport 2006:6.
- Larsson, L. (2003): Evaluation of Swedish youth labour market programmes. *Journal of Human Resources* 2003, vol 38, nr 4, s 891–927.
- Liljeberg, L. och M. Lundin (2010): Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet. IFAU rapport 2010:2.
- Lindqvist L., L. Larsson och O. Nordström Skans (2005): Friårets arbetsmarknadseffekter. IFAU rapport 2005:10.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010a): Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin? IFAU rapport 2010:15.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010b): Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar? IFAU rapport 2010:22.
- Okeke, S. (2005): Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen. Ura 2005:6. Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Sianesi, B. (2001): Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s. IFS WP01/25.
- Winterhager, H. (2006): Private placement services – A microeconomic evaluation for Germany. ZEW discussion paper nr 06-026.
- Winterhager, H., A. Heinze och A. Spermann (2006): Deregulating job placement in Europe: A microeconomic evaluation of an innovative voucher scheme in Germany. IZA discussion paper nr 2109.



## 7 Effekter av sjukförsäkringsreformen

### 7.1 Sammanfattning

I budgetpropositionen för 2008 aviserades ett omfattande reformpaket för sjukförsäkringen.<sup>92</sup> Reformpaketet syftade till att stärka arbetsförmågan hos de sjukskrivna, skapa drivkrafter till arbete, samt stärka efterfrågan på arbetskraft som varit långtidssjukskriven eller uppburit sjuk- och aktivitetsersättning och därigenom öka arbetsutbudet. Ytterligare några reformer inom området aviserades i budgetpropositionerna för 2009 och 2010.<sup>93</sup>

Detta kapitel beskriver dessa reformer samt diskuterar vilka effekter dessa reformer kan tänkas ha på potentiell sysselsättning, jämviktsarbetslöshet och potentiellt antal arbetade timmar. Tabell 7.1 sammanfattar bedömningarna. Notera att bedömningarna är behäftade med mycket stor osäkerhet.

---

<sup>92</sup> Prop. 2007/08:1, se exempelvis sidan 12–15.

<sup>93</sup> Proposition 2008/09:1 och Proposition 2009/10:1.



**Tabell 7.1** Långsiktiga effekter av strukturella reformer inom sjukförsäkringen på potentiell sysselsättning, jämviktsarbetslöshet och potentiellt antal arbetade timmar

Reform	Jämviktsarbetslöshet	Sysselsättning	Timmar
Rehabiliteringskedja inkl. bortre tidsgräns	0,07	-0,07	0,04
Faktoredräkning av SIG	0,01	-0,03	0,06
Förändrad sjuk- och aktivitetsersättning	0,4	0,5	0,4
<b>SUMMA</b>	<b>0,48</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5<sup>94</sup></b>

Anm. Alla siffror avser procent, förutom effekten på jämviktsarbetslösheten som är angiven i procentenheter.

Jämviktsarbetslösheten bedöms alltså öka till följd av sjukförsäkringsreformen.<sup>95</sup> Detta följer delvis av att många sjukskrivna räknas som sysselsatta i AKU och om personer med arbetsförmåga istället förs till arbetsmarknadspolitiken kommer den uppmätta arbetslösheten att öka. Om de börjar arbeta påverkas däremot inte sysselsättningen utan enbart medelarbetstiden och antalet arbetade timmar. Den stora effekten kommer dock av de förändrade reglerna inom sjuk- och aktivitetsersättningen (S/A). Den trängre porten till S/A kommer leda till att antalet personer med S/A kommer att minska markant. De personer som erhåller S/A räknas som utanför arbetskraften. När färre personer erhåller S/A kommer åtminstone en del av dessa befinna sig i arbetskraften och i arbetslöshet. Detta är den viktigaste förklaringen till att jämviktsarbetslösheten ökar till följd av reformerna. Trots att jämviktsarbetslösheten ökar så ökar även potentiell sysselsättning till följd av reformerna. Även denna effekt kommer av de förändrade reglerna inom sjuk- och aktivitetsersättningen där vissa som tidigare skulle blivit förtidspensionerade istället antas arbeta. Klassificeringen i statistiken påverkar med andra ord i stor utsträckning effekterna av reformerna inom sjukförsäkringen på sysselsättning och arbetslöshet. Ett mer relevant mått för att beskriva effekten på arbetsmarknaden av reformerna är därmed antalet arbetade timmar. Antalet arbetade timmar beräknas öka

<sup>94</sup> Detta motsvarar ca 19 000 heltidssysselsatta.

<sup>95</sup> I den sammanfattande tabellen i kapitel 3 summeras effekten av sjukförsäkringsreformen till 0,4. Detta är ett avrundningsfel, vilket påverkar den totala effekten av strukturellreformerna på jämviktsarbetslösheten med 0,03 procentenheter.

totalt med ca 0,5 procent till följd av reformerna, detta motsvarar ca 19 000 heltidssysselsatta.

## 7.2 Sjukförsäkringens utveckling

### 7.2.1 Hur har sjukförsäkringen reformerats sedan 2006?

Budgetpropositionen för 2008 innehöll ett omfattande reformpaket för sjukförsäkringen. För en utförlig och heltäckande beskrivning av reformerna hänvisas till propositionstexter och andra förarbeten till lagtexten.<sup>96</sup>

Reformerna som effektberäknas är:

1. **Rehabiliteringskedja** med tidsgränser vid 3, 6 och 12 månader i sjukpenningen.
2. En **tidsgräns för sjukpenning** på 12 månader samt införandet av en sjukpenning på fortsättningsnivå därefter på maximalt 18 månader med lägre ersättning. Det finns nu också möjlighet att ansöka om att utan tidsgräns fortsätta uppbära 80 procents ersättning, s.k. sjukpenning på normalnivå.
3. Endast stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan ska ge **rätt till sjuk- och aktivitetsersättning**. Tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning avskaffas.
4. **Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)** ska grundas på historiskt intjänade inkomster. I väntan på en utredning i frågan räknas SGI tillsvidare ned med en faktor 0,97.
5. Ökade möjligheter för **återgång till arbete för personer med sjuk- och aktivitetsersättning** genom s.k. steglös avräkning av sjuk- och aktivitetsersättning, samt ändrade regler för s.k. vilande sjuk- och aktivitetsersättning.

Listan ovan ger inte en heltäckande bild av de reformer som har genomförts inom sjukförsäkringsområdet, men dessa reformer anses vara de viktigaste i termer av effekter på arbetsmarknaden.

Detta kapitel ska inte ses som en heltäckande genomgång av vad som händer med antalet sjukskrivna till följd av förändrad politik framöver då även andra reformer som inte direkt berör sjukförsäk-

<sup>96</sup> Se Prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete, Prop. 2007/08:124 Från sjukersättning till arbete.

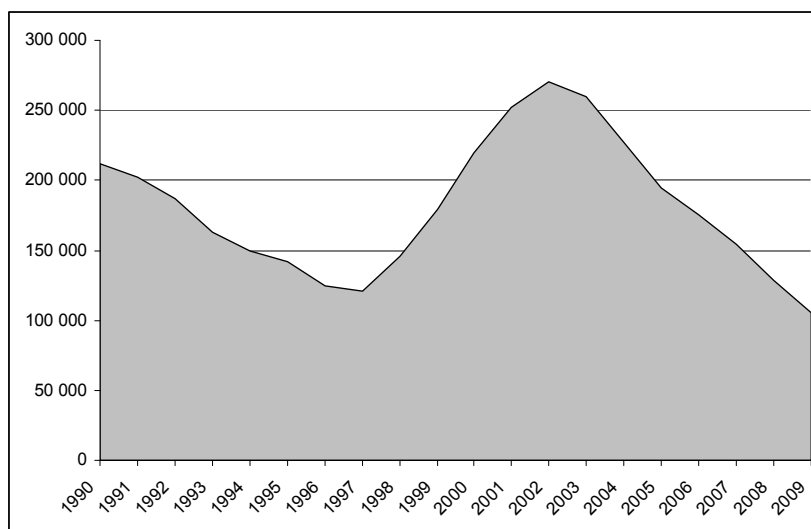
ringen kan ha effekter på antalet sjukskrivna. Ett exempel på det är t.ex. jobbskatteavdraget. Jobbskatteavdragets effekter diskuteras i ett annat kapitel.

Nedan diskuteras de olika reformerna separat, vilken teori och empiri som kan vara tillämpbar vid bedömning av effekter samt slutligen en uppskattning av storleken på effekten av reformerna på sysselsättning, arbetslöshet och antal arbetade timmar.

### 7.2.2 Sjukförsäkringens utveckling på senare tid

I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet ökade sjukfrånvaron mycket kraftigt (diagram 7.1). Frånvaron ökade framför allt på grund av att sjukfallen blev längre, men även av att antalet sjukskrivna ökade. Den allvarligaste konsekvensen av ökningen av de långa sjukfallen var att allt fler kom att lämna arbetsmarknaden med sjuk- och aktivitetsersättning (diagram 7.2). Särskilt bekymmersam var ökningen av aktivitetsersättningen bland unga personer (diagram 7.3).<sup>97</sup>

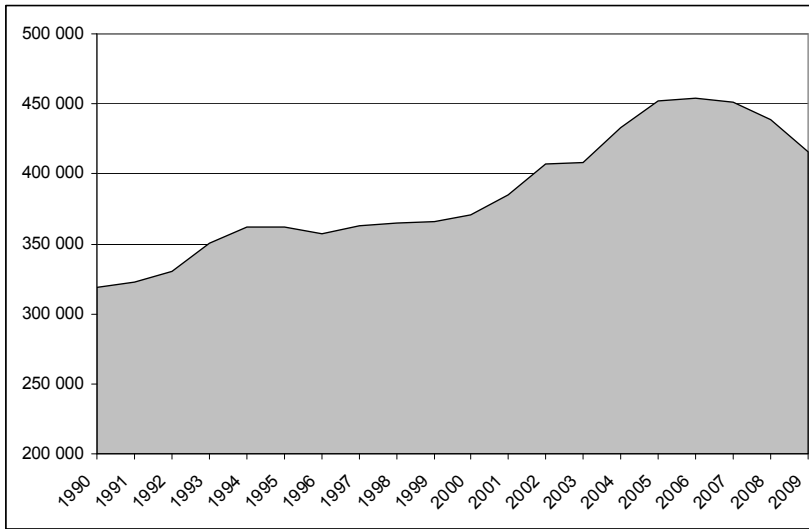
Diagram 7.1: Antal helårsekvivalenter försörjda med sjukpenning 1990–2009



Källa: SCB, Hushållens ekonomi 2009.

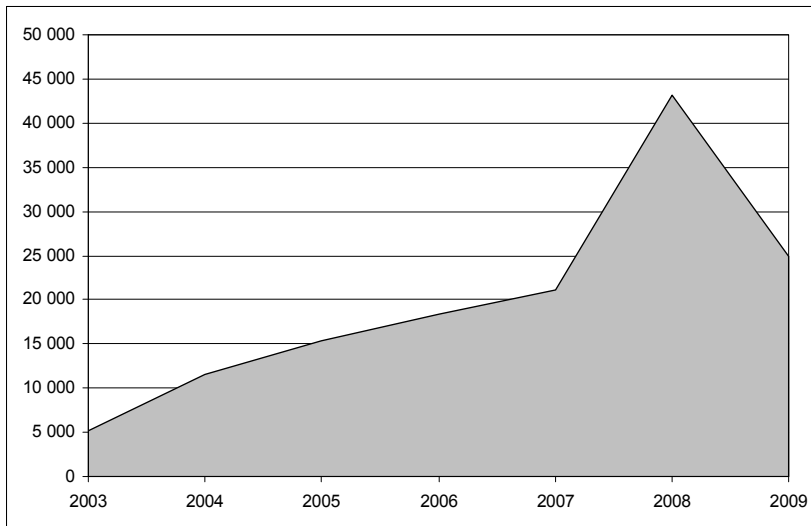
<sup>97</sup> Aktivitetsersättning ges till individer som är 19–29 år.

**Diagram 7.2: Antal helårsekvivalenter försörjda med sjuk- och aktivitetsersättning 1990–2009**



Källa: SCB, Hushållens ekonomi 2009.

**Diagram 7.3: Antal helårsekvivalenter försörjda med aktivitetsersättning 2003–2009**



Källa: Egna beräkningar på Försäkringskassans statistik.

Sjukfrånvaron har sjunkit kraftigt sedan toppåret 2002, då antalet helårsekvivalenter försörjda med antingen sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning toppade på drygt 675 000. Främst är det sjukpenningdagarna som har minskat, de började minska redan 2003. Förändringen beror både på att antalet personer med sjukpenning minskar och att den genomsnittliga tiden som sjukskriven minskar.

I mitten av 2006 avstannade ökningen av antalet sjuk- och aktivitetsersatta. Sedan hösten 2007 är det till och med så att antalet sjuk- och aktivitetsersatta faktiskt minskat något (räknat på årsbasis). Utvecklingen kan delvis förklaras av att när allt färre uppstår sjukpenning så minskar också inflödet till sjuk- och aktivitetsersättning. Statistiken från Försäkringskassan indikerar också att demografin hjälper till att hålla nere antalet sjuk- och aktivitetsersatta just nu, eftersom många sjukersatta uppnår pensionsålder och lämnar försäkringen. Siffrorna för 2008 och 2009 påverkas också av reformerna inom sjukförsäkringsområdet. Antalet aktivitetsersatta (dvs. de unga) ligger dock fortfarande på en hög nivå 2009, även om det skett en markant minskning sedan 2008.

Att finna en förklaring till den sjunkande sjukfrånvaron är svårt, eftersom utvecklingen förmodligen följer av ett flertal samverkande faktorer. Flera reformer har genomförts på området från slutet av 1990-talet till i början av 2000-talet.<sup>98</sup> Ingen av dessa reformer framstår som avgörande avseende utvecklingen av sjukfrånvaron även om utvecklingen i viss mån sammanfaller med de regeländringar som genomfördes.<sup>99</sup> Utöver konkreta regler kan självfallet sjukförsäkringen påverkas av mindre direkta faktorer. Försäkringskassan har sedan en bit in på 2000-talet börjat tillämpa regelverket på ett mer enhetligt och strikt sätt. Framtagandet av försäkringsmedicinska riktlinjer har lett till en mer likartad behandling från läkarna och överlag har ett större samarbete mellan

---

<sup>98</sup> Ersättningsnivån har ändrats under den aktuella perioden. Den höjdes från 75 till 80 procent januari 1998, för att sänkas från 80 till 77,6 procent juli 2003 och återigen höjas till 80 procent den 1 januari 2005. Det verkar emellertid inte troligt att förändringarna i ersättningsnivå spelat en avgörande roll för nedgången i sjukfrånvaro. Arbetsgivarens ansvar för sjukpenningen genom sjuklöneperiod och medfinansiering har också reformerats under perioden, men inte heller på ett sätt som vid en övergripande anblick verkar kunna förklara nedgången. Medfinansieringen infördes 1 jan 2005, när nedgången redan var ett faktum. Den avskaffades 1 jan 2007, och nedgången har fortsatt efter det. Även sjuklöneperioden har varierats under den aktuella perioden. Sjuklöneperioden minskades från 28 till 14 dagar 1 april 1998, för att höjas till 21 dagar 1 juli 2003, och återigen sänkas till 14 dagar 1 januari 2005.

<sup>99</sup> Se Hägglund & Skogman Thoursie (2010) för en diskussion.

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, arbetsgivare och läkarna kring de sjuka vuxit fram.<sup>100</sup> Sammanslagningen av landets 21 fristående försäkringskassor och Riksförsäkringsverket 2005 till en sammanhållen statlig myndighet, Försäkringskassan, bidrog också till en mer homogen behandling av medborgarna och en mer effektiv process. Möjligen kan en del av förklaringen till nedgången stå att finna i dessa parametrar. Utöver detta kan eventuella förskjutningar i normer och attityder i samhället kring att vara sjukskriven ha påverkat utvecklingen.

Det finns viss forskning som indikerat att normer och attityder åtminstone till viss mån påverkar sjukfrånvaron. En jämförande studie mellan två kommuner i Sverige, Strömsund i Jämtland och Gislaved i Småland, visar på mycket olika förhållningssätt och inställning till sjukskrivning. Det avspeglar sig också i sjuktalen, som var betydligt högre i Strömsund, där attityden och förhållningssättet i stort till sjukskrivning var mer tillåtande och mindre inriktad på en strikt arbetslinje. Stigmat att inte förvärvsarbeta var mindre i Strömsund.<sup>101</sup> Ett par studier på svenska data har också lyckats identifiera effekter av att sjukskrivningen ”smittar”. Om du lever och rör dig i grupper med hög sjukfrånvaro är också sannolikheten högre att du själv kommer att uppbära sjukpenning, jämfört med om du lever bland människor med låg risk för sjukfrånvaro. Lindbeck m.fl. (2006) visar att effekten uppkommer bland grannar (geografiskt område) och Hesselius m.fl. (2008) bland människor från samma etniska grupp. Tolkningen av dessa resultat är att sociala interaktioner mellan människor bidrar till att påverka sjukfrånvaron, dvs. det verkar finnas ett mått av ”smitta” mellan människor i inställningen och attityden till sjukfrånvaro. En förskjutning av normer och attityder i samhället skulle alltså till viss del kunna ligga bakom utvecklingen av sjukfrånvaro.

I forskningslitteraturen finns stöd för s.k. aviseringseffekter, dvs. att reformer får effekt redan när de aviseras och inte enbart när reglerna träder i kraft (vilket ofta sker med fördröjning). Planerna och tankarna på en omfattande reformering av sjukförsäkringen har diskuterats i media och andra forum, ända sedan tillsättandet av Socialförsäkringsutredningen under 2004, om inte redan innan det. 2005 tillsattes en delegation med syfte att förebygga och förhindra felaktiga betalningar (FUT-delegationen), vilket även detta bidrog till en livlig diskussion i media. Regeringens förslag till reformering

<sup>100</sup> Exempelvis genom ett ökat användande av s.k. avstämningsmöten.

<sup>101</sup> Frykman & Hansen (2005).

av sjukförsäkringen presenterades 2007 och en debatt uppstod kring de enskilda förslagen. Hela reformpaketet i sin slutliga utformning presenterades hösten 2007 i budgetpropositionen och har fr.o.m. 2008 implementerats successivt. Aviseringseffekter av reformpaketet kan alltså ha påverkat utvecklingen även före implementerandet 2008.

Effekterna av reformerna kan med andra ord vara svåra att överblicka. Effekterna kan både diskuteras utifrån någon slags allmän jämvikt där bl.a. aviseringseffekter, norm- och attitydförändringar samt samspel med andra reformer kommer in. Reformerna har även effekt på individnivå då de påverkar både incidensen, dvs. hur många som blir sjukskrivna, och durationen, dvs. hur länge sjukskrivningarna pågår.

### 7.3 Rehabiliteringskedja med tidsgränser i sjukpenningen

Syftet med införandet av en rehabiliteringskedja var att åstadkomma en aktivare sjukskrivningsprocess som innehåller tillgång till stöd- och rehabiliteringsinsatser tidigt i sjukfallet med fokus på återgång till arbete.<sup>102</sup>

Början på sjukskrivningsperioden är oförändrad jämfört med tidigare regelverk.<sup>103</sup> Efter de inledande 14 dagarna fram till dag 90 i sjukskrivningen har den sjukskrivne rätt till sjukpenning om han eller hon inte kan utföra sina nuvarande, eller andra tillfälliga, arbetsuppgifter hos sin arbetsgivare. För att få sjukpenning under nästkommande tre månader (dvs. upp till 6 månader) fordras att individen inte kan utföra några arbetsuppgifter hos sin arbetsgivare. Fr.o.m. 6 månader som sjukskriven ska den enskildes förmåga prövas mot hela den reguljära arbetsmarknaden. Detta innebär att personer som inte kan återgå till sina tidigare arbetsgivare, men som bedöms ha någon form av arbetsförmåga, inte längre har rätt till sjukpenning.<sup>104</sup> De ska istället anmäla sig hos Arbets-

<sup>102</sup> Redan innan införandet av rehabiliteringskedjan tillämpades den s.k. steg-för-steg-modellen av Försäkringskassan. Den väsentliga skillnaden är att rehabiliteringskedjan införde tidsgränser för när de olika bedömningarna av arbetsförmågan senast ska ha genomförts.

<sup>103</sup> Efter karensdagen betalar arbetsgivaren sjuklön under de första 14 dagarna. Om sjukskrivningen pågår längre än 7 dagar fordras ett läkarintyg.

<sup>104</sup> Om den försäkrade bedöms klara ett annat arbete enbart om ett lönebidrag beviljas eller om anställning vid SAMHALL kan ordnas betalas sjukpenning ut till dess att ett sådant arbete är tillgängligt. Prövningen efter 6 månader kan skjutas upp i ytterligare 6 månader om det finns anledning att tro att den försäkrade kan börja arbeta hos arbetsgivaren på nytt

förmedlingen. Om den sjukskrivne inte anses ha någon arbetsförmåga efter 12 månader med sjukpenning kan han eller hon få s.k. sjukpenning på fortsättningsnivå i ytterligare högst 18 månader. Sådan sjukpenning kan t.ex. utgå om den försäkrade väntar på medicinsk behandling eller om arbetsförmågan förväntas återkomma under perioden. I sjukpenning på fortsättningsnivå sänks ersättningen från 80 till 75 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI).<sup>105</sup> Den som fortfarande är sjukskriven efter 30 månader och bedöms arbetsoförmögen ska beviljas sjukersättning. Sjukersättningen bör fortsättningsvis endast beviljas individer som har en tydlig diagnos samt väsentligt och varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Om den sjukskrivne ej uppfyller ovanstående kriterier ska individen övergå till arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingens introduktionsprogram, den s.k. arbetslivsintroduktionen<sup>106</sup>. De personer vars dagar med förlängd sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning har tagit slut kan återigen få sjukpenning tidigast tre månader efter att ersättningen från sjukförsäkringen tagit slut.

### *Tidsgränser med kontroll*

Hägglund (2010) undersöker huruvida rehabiliteringskedjan bidragit till den i allmänhet positiva utvecklingen av sjukskrivningstiderna. De övergångsregler som formulerades vid rehabiliteringskedjans införande används vid utvärderingen som ett naturligt experiment. I studien används det faktum att de nya reglerna som infördes den 1 juli 2008 endast omfattade nystartade sjukfall. Sjukfall som startade innan det datumet behandlades t.o.m. 31 december 2008 inom ramen för de gamla reglerna. Detta innebär

---

innan sjukfallet pågått ett år. Det är också möjligt att skjuta på prövningen mot hela arbetsmarknaden om det annars skulle vara oskäligt.

<sup>105</sup> Det finns också möjlighet att ansöka om så kallad sjukpenning på normalnivå som gör det möjligt att utan tidsgräns fortsätta uppbära 80 procenters ersättning.

<sup>106</sup> Arbetslivsintroduktionen har införts för de personer vilkas dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning har tagit slut. Arbetslivsintroduktionen, som ska vara individanpassad, innebär en koncentrerad utredning och kartläggning av individens förutsättningar och behov av stöd. Programmet ska som längst pågå i tre månader. Efter arbetslivsintroduktionen kommer personen att kunna hänvisas till Arbetsförmedlingens ordinarie insatser, såsom arbetslivsriktad rehabilitering, jobb- och utvecklingsgaranti, lönebidrag, särskilt anställningsstöd, nystartsjobb eller eget arbetssökande, när detta bedöms som möjligt. För en del försäkrade är ytterligare arbetsmarknadspolitiska insatser inte motiverade med tanke på deras hälsotillstånd. För dessa individer är det möjligt att återigen ansöka om sjukpenning eller sjukersättning.



att sjukfall som startade precis innan 1 juli 2008 kan jämföras med sjukfall som startade precis efter.<sup>107</sup> Hägglund finner att rehabiliteringskedjan minskade sjukfallen med i genomsnitt 0,4 procent. Denna studie tar bara hänsyn till rehabiliteringskedjans effekt på durationen av sjukfall, man kan dock också tänka sig att incidensen påverkas. Dessutom används en kort uppföljningsperiod i studien, 28 veckor, till följd av att studien genomfördes så snart efter införandet.

Andra studier som kan vara relevanta för effekten av rehabiliteringskedjan är exempelvis Hesselius, Johansson & Larsson (2005) som utnyttjar ett randomiserat experiment för att undersöka hur individers sjukfrånvaro påverkas av kravet på läkarintyg. Experimentet, som genomfördes 1988 i Jämtland och i Göteborg, innebar att en slumpvist utvald grupp fick en längre tid på sig – 14 dagar mot den vanliga 7-dagarsperioden – innan de måste uppvisa ett läkarintyg för att få sjukskrivningen förlängd. Resultaten visar att antalet sjukfrånvarodagar i genomsnitt ökade med 6,6 procent när kravet på läkarintyg senarelades. Studien visar också tydligt att sannolikheten att avsluta en sjukperiod är störst sista dagen innan man måste uppvisa läkarintyg; i experimentgruppen förflyttade sig denna ”pik” i inflödessannolikhet från sjunde till fjortonde dagen. Givet att man är sjukskriven den sjunde/fjortonde dagen är sannolikheten att avsluta sjukskrivningen tre gånger större än alla andra dagar. Hur ofta individerna blev sjukskrivna, alltså inflödet i sjukskrivningen, påverkades däremot inte av reformen. Med andra ord hittar författarna inget stöd för förebyggande effekter. Det kan tolkas som att vill man minska inflödet krävs mycket tidiga insatser. Hesselius *m.fl.* uppskattar utifrån sina resultat att om kravet på läkarintyg tidigarelades från dagens (senast) åttonde till tredje sjukdagen skulle sjukfrånvaron kunna minska med en halv procentenhet (från 5,5 till 5 procent år 2005). Författarna påpekar dock att man bör vara försiktig med att generalisera resultaten till andra reformer än den studerade.

Arbetslöshetslitteraturen innehåller många fler studier om kontroll och sanktioner. Resultaten kan sammanfattas kort; båda verkar spela en viktig roll för att hålla nere arbetslösheten. Sjukfrånvaron och sjukförsäkringen skiljer sig dock så pass mycket från arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring att det är svårt att dra några direkta paralleller utan mer se det som en kvalitativ slutsats.

<sup>107</sup> Mer specifikt så jämförs förändringen i utfall för sjukfall mellan juni och juli 2008 med förändringen mellan juni och juli 2007.

Ytterligare en intressant studie i sammanhanget är Engström *m.fl.* (2007) om utökad kontroll av tillfällig föräldrapenning (VAB). Den baseras på ett omfattande randomiserat experiment under våren 2006. Totalt uppskattades 22,5 procent av alla utbetalda VAB-kronor härröra från överutnyttjande. Det finns dock stora skillnader mellan vård av sjukt barn och sjukpenningen.

#### *Avtagande ersättningsprofil och bortre tidsgräns*

Det finns inte någon teoretisk forskning om effekterna av en över tiden varierande sjukpenning. Ett näraliggande alternativ är att studera litteraturen om arbetslöshetsförsäkringen. Både den teoretiska och empiriska litteraturen om arbetslöshetsförsäkringen visar stöd för att en tidsgräns och avtagande ersättningsprofil ökar utflödet från arbetslöshet (till arbete). Skälet är att en sådan profil ger starkare incitament att söka arbete, och så länge som den arbetslöses ansträngningar att söka arbete påverkar sannolikheten att få ett arbete leder detta till ökat utflöde.

Centrala slutsatser från arbetslöshetsförsäkringslitteraturen<sup>108</sup> är att:

- i. en avtagande ersättningsprofil, och en tidsgräns då ersättningen upphör helt, sänker reservationslönen ju närmare utförsäkring den arbetslöse är och leder därmed till kortare arbetslöshetsperioder; samt
- ii. en avtagande ersättningsprofil försvagar drivkrafterna att behålla arbetet eftersom den försäkrade kompenseras relativt väl om denne skulle förlora jobbet (jämfört med en konstant ersättning med samma totala försäkringsvärde). Ett optimalt system bör därför på något sätt beskatta arbetslöshetsinträdet genom t. ex. karensdag(ar).

Vad säger då dessa slutsatser om en tidsgräns och avtagande ersättningsprofil i sjukförsäkringen? Argumentet för karensdag(ar) är applicerbart även för sjukförsäkringen, vilket ju också avspeglas i dagens regler. Det finns dock ingen forskning, varken om arbetslöshets- eller sjukförsäkring, som anger det optimala antalet karensdagar. Man kan tänka sig att karensdagar har en avtagande

<sup>108</sup> Se exempelvis Fredriksson & Holmlund (2001), Fredriksson & Holmlund (2004) samt Mortensen (1977).

effekt, dvs. den första karensdagen har den största effekten. För många karensdagar ger dessutom en motsatt tidsprofil dvs. en med tiden stigande ersättning, vilket visserligen ger minskat inflöde men ev. längre sjukfall.

Den nationalekonomiska termen reservationslön (dvs. den lön vid vilken individens nytta från marknadsarbete är densamma som nyttan av att inte arbeta) är ett uttryck för individens ekonomiska drivkrafter att (åter)gå till arbete. Reservationslönen bestämmer den lönenivå vid vilken den sökande antas acceptera ett jobb-erbjudande. En sänkt reservationslön bör därmed leda till ett högre arbetsutbud och en lägre jämviktsarbetslöshet. För sjukförsäkringen spelar dock även andra faktorer in vilket innebär att effekten på arbetsutbud och arbetslöshet inte är given. En förändring av ersättningen vid en viss tidpunkt, exempelvis efter ett år, kan precis som vid arbetslöshet förväntas ha effekter både *före* och *efter* tidpunkten. Den totala effekten på arbetsutbudet beror på båda effekterna. En med tiden avtagande ersättning förväntas öka utflödet från sjukskrivning till arbete redan *före* tidpunkten för sänkning vid 12 månader i och med att den ger drivkrafter till i första hand den försäkrade att börja agera tidigt i sjukskrivningsperioden. Utflödet från sjukskrivning till arbete förväntas öka även *efter* ettårsgränsen i och med att ersättningen då de facto sänks. Det finns dock två problem med att uppskatta storleken på denna effekt; a) forskningen avseende långtidssjukskrivnas känslighet för ekonomiska incitament är begränsad<sup>109</sup>, men känsligheten kan antas vara lägre än hos korttidssjukskrivna, samt b) gruppen långtidssjukskrivna efter reformens införande är knappast identisk med den grupp som var långtidssjukskriven innan reformen. I och med att utflödet från sjukskrivning ökar redan före tidsgränsen kommer personer som blir kvar i sjukskrivning antagligen vara sjukare och mindre benägna att återgå till arbete än vad de i genomsnitt var innan reformen.

Det går således utifrån forskningen kring arbetslöshetsförsäkringen att teoretiskt diskutera sig fram till att en avtagande ersättningsprofil borde leda till kortare sjukfall. Beroende på hur det totala försäkringsvärdet förändras vid införandet av en avtagande profil och tidsgränser kan inflödet både öka (oförändrat försäkringsvärde) eller minska (minskat försäkringsvärde).

---

<sup>109</sup> Hesselius & Persson (2007) visar att personer som varit sjukskrivna i mellan tre månader till 1 år är förhållandevis känsliga för förändringar i ersättningen.

Det saknas emellertid empiriskt stöd avseende avtagande ersättningsprofil i sjukförsäkringen. Vissa empiriska slutsatser kan dock diskuteras utifrån litteraturen. Exempelvis kan studien av Johansson & Palme (2005) ge viss indikation. Den visar att en *stigande* ersättningsprofil leder till färre men längre sjukfall; det motsatta torde gälla vid en *avtagande* profil. En ökning i inflöde borde kunna undvikas i och med det finns en initial kostnad förknippad med ett nytt sjukfall – karensdagen. En eventuell förändring i inflödet kommer även att bero på förändringen i försäkringsvärdet som helhet.

Vi har också begränsade kunskaper om hur ersättningens storlek påverkar de riktigt långa sjukfallen. Teoretiskt kan man argumentera att känsligheten för ersättningens storlek torde minska ju mer tiden går, men i slutändan är det en empirisk fråga att utreda. Hesselius & Persson (2007) visar att personer som varit sjukskrivna i mellan tre månader till ett år är förhållandevis känsliga för förändringar i ersättningen. Samtidigt bygger den studien, och de allra flesta andra studier, på relativt små justeringar av ersättningsnivån. Frågan är vilken effekt riktigt stora förändringar i ersättningen, såsom en tidsgräns, har på beteendet.

Den empiriska litteraturen om arbetslöshetsförsäkringen har visat att tidsgränser har betydelse för arbetslöshetsperiodens längd. Ett exempel är Carling m.fl. (1996) som på svenska data visat att övergången till arbete ökade i slutet av ersättningsperioden. I socialförsäkringsutredningens skrift nr 16, *Vad påverkar flödet från arbetslöshet till sjukskrivning?* upprepas analysen från Carling men för svenska data från 2004 och framåt. Även utredningen finner en ökad övergång till arbete vid ersättningsperiodens slut. På samma sätt som i Larsson (2006) finner också utredningen att övergången från arbetslöshet till sjukskrivning ökar när dagarna tar slut i arbetslöshetsförsäkringen. Det är inte oväntat då ersättningen för de allra flesta är högre i sjukförsäkringen jämfört med arbetslöshetsförsäkringen.

De empiriska resultaten kring tidsgränser från arbetslöshetslitteraturen förklarar inte exakt vad som kan förväntas hända med en tidsgräns i sjukförsäkringen. Resultaten kan ändå ge en viss vägledning kring hur en tidsgräns i sjukförsäkringen skulle kunna fungera. Socialförsäkringsutredningen konstaterar i sin analys att de tidsgränser som finns i arbetslöshetsförsäkringen tveklöst bidrar till att förkorta arbetslöshetstiderna. Även om sjukförsäkringen inte har samma slags problem som arbetslöshetsförsäkringen, och

inte försäkrar samma slags tillstånd, skulle enligt Socialförsäkringsutredningen ”en tidsgräns ändå kunna bidra till att tidigt i sjukfallet ge den sjukskrivne rätt förväntningar och skapa förutsättningar för att i rätt tid sätta in rätt insatser.”<sup>110</sup>

### 7.3.1 Bedömning av arbetsutbudseffekter för rehabiliteringskedjan med tidsgränser samt bortre tidsgräns i sjukpenningen

Vilka effekter rehabiliteringskedjan med tidsgränser samt den bortre tidsgränsen kan förväntas ha är svårbedömt. Tillgången till studier eller andra underlag är mycket begränsad. Bedömningen för reformen är därför behäftad med osäkerhet. Enligt vår bedömning kan två olika slags underlag ge viss vägledning om hur rehabiliteringskedjan och tidsgränserna påverkar arbetsutbudet:

- i. Hägglund (2010) beräknar att rehabiliteringskedjan har minskat sjukfallen med 0,4 procent. Detta skulle motsvara knappt 1 000 helårsekvivalenter.<sup>111</sup>
- ii. Det är även rimligt att beakta vad den aktör som ska implementera regelverket – Försäkringskassan – själva tror kommer att ske med sjukfrånvaron till följd av rehabiliteringskedjan och den bortre tidsgränsen.

Försäkringskassan beräknade i ett tidigt skede att rehabiliteringskedjans tidsgränser vid 3, 6 och 12 månader skulle leda till ca 2 000 färre sjukskrivna.<sup>112</sup> Den bortre tidsgränsen vid 30 månader skulle leda till ca 20 000 färre sjukskrivna. Försäkringskassans senaste prognos över flöden ut ur sjukpenningen till följd av den bortre tidsgränsen visar att ca 16 000 personer lämnar sjukförsäkringen till följd av den bortre tidsgränsen innan ny jämvikt uppnås, dvs. om vi tar hänsyn till att ett visst antal personer kommer nå den bortre tidsgränsen varje år och att en anpassning nu sker de närmsta åren innan den nya flödesjämvikten nås.

Försäkringskassan bedömde alltså inledningsvis att ca 20 000 individer skulle lämna sjukförsäkringen till följd av den bortre

---

<sup>110</sup> Sidan 61 i skrift nr 16. Socialförsäkringsutredningen.

<sup>111</sup> Effekten är beräknad på att antalet totala sjukdagar minskar med 0,4 procent, dividerat med 365. Beräkningen baseras på antalet utbetalda dagar 2006.

<sup>112</sup> Försäkringskassan. Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2008-2011. Rapport 2008-08-01. Dnr 900-2008.

tidsgränsen. Den senaste bedömningen räknar med att ca 16 000 personer kommer att lämna sjukförsäkringen till följd av den bortre tidsgränsen innan ny jämvikt nås. Detta kan tolkas som att fler personer lämnat sjukförsäkringen i "förtid", eventuellt till följd av kontrollerna i rehabiliteringskedjan. Mot bakgrund av detta kan Försäkringskassans siffror tolkas som att rehabiliteringskedjan leder till 6 000 färre sjukskrivna.<sup>113</sup> Detta är en mycket större effekt än den som kommer av den hittills enda utvärderingen av rehabiliteringskedjan. Hägglunds effekt som skulle innebära knappt 1 000 färre sjukskrivna (helårsekvivalenter) kan dock ses som ett golv då den har kort utvärderingsperiod<sup>114</sup> och inte tar hänsyn till en eventuell effekt på incidensen utan enbart durationen. De 6 000 som ovan härleddes från Försäkringskassans prognos avser dock inte helårsekvivalenter så en sådan hänsyn tillsammans med en allmän försiktighetsprincip leder till en bedömning att rehabiliteringskedjan minskar antalet sjukskrivna (helårsekvivalenter) med 3 000.

För bedömningen av effekten av den bortre tidsgränsen tas hänsyn till flödesprognoserna av Försäkringskassan, vilket innebär att den bortre tidsgränsen antas leda till ca 16 000 färre sjukskrivna. Sammantaget antas därmed rehabiliteringskedjan samt den bortre tidsgränsen leda till ett utflöde från sjukförsäkringen på totalt 19 000 individer.

Vart tar då personerna som lämnar sjukförsäkringen vägen? En viss vägledning kan fås genom att studera var de personer som lämnat försäkringen hittills under 2010 tagit vägen. De individer som lämnade försäkringen i januari kan dock i genomsnitt antas ha en svagare anknytning till arbetsmarknaden än de personer som flödar ut successivt till följd av den bortre tidsgränsen. Anledningen till detta är att av dem som lämnade sjukförsäkringen i januari 2010 finns många med mycket långa sjukfall. Av de 60 000 personer som berördes av övergångsreglerna hade ca hälften varit sjukskrivna i 2 år eller mer vid halvårsskiftet 2008.<sup>115</sup> De personer som lämnade försäkringen efter 1 januari kan dock i större

<sup>113</sup> Försäkringskassans initiala bedömning på en effekt på 2 000 till följd av rehabiliteringskedjan plus de som försäkrades ut "i förtid", dvs.  $2\,000 + (20\,000 - 16\,000) = 6\,000$ .

<sup>114</sup> Rapporten analyserar bara effekterna på sjukskrivningstider upp till 6 månader, dvs. gränsen vid 12 månader tas ingen hänsyn till.

<sup>115</sup> För en försäkrad som den 1 juli 2008 egentligen inte skulle ha rätt till sjukpenning till följd av de nya bestämmelserna om maximalt antal ersättningsdagar infördes övergångsregler som angav att dessa individer kunde få sjukpenning på normalnivå i max 550 dagar.

utsträckning användas som indikation på framtida flöden eftersom dessa varit sjuka i 30 månader, inte mer.

Under första och andra kvartalet 2010 (ej medräknat de som lämnade försäkringen 1 januari) nådde drygt 18 000 individer maximal tid i sjukpenningen. Av dessa var det knappt 5 000 som inte behövde lämna sjukförsäkringen. Utöver dessa har ca 3 400 personer återvänt till sjukförsäkringen efter de nödvändiga tre månaderna utanför försäkringen. Sammanlagt har alltså ca 45 procent återvänt till sjukförsäkringen. Ca 8 200 personer (45 procent) har varit aktuella hos Arbetsförmedlingen och inte återvänt till sjukförsäkringen. Av dessa kategoriseras ca 7 procent som i arbete, ca 3 procent är arbetsökande, ca 26 procent deltog i program med aktivitetsstöd, ca 7 procent var inskrivna utan ersättning från arbetsmarknadspolitiken och de resterande hade lämnat Arbetsförmedlingen av annan anledning än arbete. Slutligen har alltså ca 10 procent av dem som lämnade sjukförsäkringen varken återvänt till sjukförsäkringen eller skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Av dessa sistnämnda arbetar sannolikt en majoritet på den reguljära arbetsmarknaden. En enkät till de personer som lämnade sjukförsäkringen vid årsskiftet och som inte utnyttjade Arbetsförmedlingens tjänster visar att en majoritet vid tillfället för undersökningen hade lön som anställd eller inkomst från eget företag.<sup>116</sup> Sammanfattningsvis har alltså ca 45 procent återvänt till sjukpenning, 36 procent är arbetslösa och 7–17 procent har börjat arbeta.<sup>117</sup> Denna fördelning kan dock inte ses som helt representativ för den framtida fördelningen i ny jämvikt. För det första kan man tänka sig att det tar en viss tid för dessa individer att få arbete och för det andra måste hänsyn tas till konjunkturläge då dessa individer kommit ut på arbetsmarknaden. Det finns också anledning att tro att vissa av de som först blir arbetslösa försvinner från arbetskraften om de inte finner ett arbete. Med anledning av detta kommer vi att använda följande fördelning i beräkningarna; 45 procent återvänder till sjukförsäkringen, 15 procent börjar arbeta, 15 procent blir arbetslösa och 25 procent lämnar arbetskraften.

---

<sup>116</sup> Se *Hur försörjer man sig – En kartläggning av personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen och inte anmält sig till Arbetsförmedlingen*, Försäkringskassan, 2010.

<sup>117</sup> Den undre gränsen (7 procent) fås genom att enbart ta de som registrerats som i arbete av Arbetsförmedlingen med det totala antalet som uppnådde maximal tid under första halvåret 2010. Den övre gränsen (17 procent) fås genom att anta att samtliga av de som varken registrerats hos Arbetsförmedlingen eller återvänt till sjukförsäkringen idag arbetar.

För de 3 000 individer som lämnar sjukförsäkringen i ett tidigare skede till följd av kontrollgränserna i rehabiliteringskedjan antas fördelningen se lite annorlunda ut eftersom de antas ha en starkare anknytning till arbetsmarknaden. Bland dessa antas 70 procent börja arbeta, 10 procent bli arbetslösa och 20 procent hamna utanför arbetskraften.<sup>118</sup>

För att slutligen bedöma hur dessa flöden påverkar antalet sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften måste vi även bedöma var dessa individer kan ha varit klassificerade i AKU medan de var sjukskrivna. Som sjukskriven med en anställning ska man i AKU klassas som sysselsatt. En övergång från sjukskrivning till arbetslöshet innebär således att man går från sysselsättning till icke-sysselsättning. Övergången från sjukskrivning till arbete får ingen effekt på sysselsättningen (men påverkar antalet arbetade timmar och medelarbetstiden). Det finns dock anledning att misstänka att de långtidssjukskrivna (dvs. de som lämnar sjukförsäkringen till följd av den bortre tidsgränsen) inte alltid klassificerats som sysselsatta utan som utanför arbetskraften. Det finns ingen information att tillgå kring detta så i beräkningarna görs ett grovt antagande att 50 procent av de långtidssjukskrivna har klassificerats som utanför arbetskraften.<sup>119</sup> Av dem som lämnar sjukskrivningen till följd av kontrollgränserna i rehabiliteringskedjan antas samtliga räknas som sysselsatta i AKU.

Med utgångspunkt i dessa flöden och antaganden så kommer sysselsättningen totalt sett påverkas i negativ riktning, -0,07 procent.<sup>120</sup> Arbetskraften minskar endast marginellt och därmed ökar arbetslösheten något.<sup>121</sup>

Antalet sjukskrivna som de facto börjar arbeta till följd av rehabiliteringskedjan och den bortre tidsgränsen är ca 2 400 personer.<sup>122</sup> Under antagandet att medelarbetstiden kan förväntas

<sup>118</sup> Denna fördelning är i grunden en bedömningsfråga utifrån tidigare undersökningar, se bl.a. Försäkringskassan (2009) Uppföljning av försörjningskällor och sysselsättning efter avslutad period med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning.

<sup>119</sup> I en rapport från SCB jämförs sjukfrånvarande enligt SCB och sjukskrivna enligt RFV. Där framgår att andelen sjukskrivna utan arbete uppgår till 1,4 procent av befolkningen år 2000, detta motsvarar knappt 80 000 personer. I stor utsträckning kan man misstänka att detta gäller personer som varit sjukskrivna en längre tid. I juni 2000 hade knappt 132 000 personer varit sjukskrivna i över 1 år. En fördelning där 50 procent antas ha en anställning framstår därmed inte som orimlig.

<sup>120</sup> Effekterna blir summan av de olika flödena som nämns ovan, vilka relateras till nivå och sysselsättning enligt AKU för år 2006.

<sup>121</sup> Arbetskraften minskar med 0,004 procent.

<sup>122</sup> Inklusiv de som redan som sjukskrivna räknades som sysselsatta som när de börjar arbeta inte byter kategori i AKU.



vara något lägre för personer som återgår i arbete (20 procent lägre än genomsnittet och därmed en medelarbetstid per år på ca 1 300 timmar<sup>123</sup>) ökar antalet arbetade timmar med 0,04 procent.<sup>124</sup> Givet att sysselsättningen minskar ökar alltså medelarbetstiden med 0,11 procent. Detta följer av att vissa sjukskrivna som klassats som sysselsatta och därmed dragit ner medelarbetstiden nu börjar arbeta och vissa försvinner från arbetskraften.

#### 7.4 Lägre ersättningsgrad – faktornedräkning av SGI samt sjukpenning på fortsättningsnivå

Två reformer i paketet påverkar ersättningsnivån eller ersättningens storlek. Det är:

- införandet av sjukpenning på fortsättningsnivå efter 12 månaders sjukpenning, med 5 procentenheter lägre ersättningsnivå (från 80 till 75 procent av SGI), samt
- **sjukpenninggrundande inkomst (SGI)** ska grundas på historiskt intjänade inkomster. I väntan på en utredning i frågan räknas SGI tillsvidare ned med en faktor 0,97, dvs. i realiteten en sänkt ersättning.<sup>125</sup>

Forskningslitteraturen ger stöd för att en lägre ersättning vid sjukdom ger minskad sjukfrånvaro. Utgångspunkten är att en minskad ersättningsnivå (lägre än 100 procent) utgör en självrisk för den försäkrade. Självrisker är ett viktigt verktyg för att skapa drivkrafter för individen att undvika onödig sjukskrivning.

Den generella metoden för att beräkna effekterna på arbetsutbudet är att multiplicera en procentuell förändring i den s.k. *ersättningsgraden* med en elasticitet över sjukfrånvarons känslighet. Elasticiteten hämtas från forskningslitteraturen.<sup>126</sup>

Johansson & Palme (2005) finner att elasticiteten på inflödet med avseende på ersättningen är ca -1, vilket betyder att en sänk-

---

<sup>123</sup> Genom att anta att de som börjar arbeta har en lägre medelarbetstid än genomsnittet undviks också risken att räkna en för stor effekt på timmarna till följd av att vissa varit sjukskrivna på deltid.

<sup>124</sup> Beräknat på antalet arbetade timmar 2006.

<sup>125</sup> I oktober 2009 tillsattes en utredning för att se över möjligheten för arbetsgivare att skicka in månadsvisa inkomstuppgifter, en förutsättning för att historiskt SGI ska kunna införas.

<sup>126</sup> Elasticiteten visar hur mycket en förändring i ersättningsgrad (i procent) påverkar förändringen i sjukfrånvaro (i procent).

ning av ersättningen med 1 procent leder till en minskning i inflöde med ca 1 procent. Elasticiteten för varaktighet är ca -0,25; en 1-procentig ersättnings-sänkning förkortar (upp till 90 dagar långa) sjukperioderna med ca 0,25 procent. En annan studie som identifierat effekterna av sänkt ersättning är Pettersson Lidbom & Skogman Thoursie (2006). De rapporterar högre elasticiteter, 1,72–2,45 procent, men deras studie bygger enbart på frånvaro kortare än 8 dagar från en reform 1987.<sup>127</sup> De högre elasticiteterna är i sig inte förvånande mot bakgrund av att forskningen kring ersättningsnivåer och sjukfrånvaro överlag indikerar att känsligheten för förändrade ersättningsnivåer är kraftigast i början av ett sjukfall och minskar successivt ju längre sjukfallet pågår. En studie av Hesselius & Persson (2007) rapporterar en elasticitet på 0,22 för sjukperioder som är 91–360 dagar långa, baserat på en reform från 1998.<sup>128</sup> Elasticiteten uppgår således till ungefär samma storleksklass som Johansson & Palme (2005).

Ersättningsgraden definieras som den andel av den disponibla inkomsten som individen får behålla när han/hon går från arbete till bidragsförsörjning. Att ersättningsgraden beräknas utifrån individens disponibla inkomst för ett representativt urval av individer i befolkningen innebär att effekter av skattesystem och bidragssystem tas i beaktande.<sup>129</sup> Den faktiska ersättningsgraden varierar i de flesta fall mindre än sänkningarna eller höjningarna av *ersättningsnivåerna* i sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen, eftersom skatter och bidrag kompenserar för förändringen. Man kan självfallet diskutera om ersättningsgraden är ett bra mått på hur reformerade ersättningsnivåer (eller andra reformer) faktiskt påverkar de ekonomiska drivkrafterna för den enskilde. Fördelen är att måttet fångar förändringarna i hela den disponibla inkomsten, dvs. den reella ekonomiska effekten (vad som händer i plånboken). Nackdelen är att måttet inte fångar eventuella avtalsförsäkringar som i viss utsträckning parerar en sänkt ersättning i sjukförsäkringen.

<sup>127</sup> 1987 höjdes ersättningsnivån i avtalsersättningen för kommunalanställda, från 90 till 100 procent, de första 8 dagarna av frånvaroperioden. Övriga avtalsområden påverkades inte av höjd ersättningsnivå.

<sup>128</sup> 1998 tog staten bort regleringen av avtalsförsäkringar längre än 90 dagar. Kommunalanställda fick då en höjd ersättning från 80 till 90 procent från dag 91 till 365 i sjukfallet.

<sup>129</sup> Definitionen finns i beskriven i Ds 1997:73. Beräkningarna sker i den dynamiska mikro-simuleringsmodellen FASIT.

#### 7.4.1 Bedömning av arbetsutbudseffekter för sjukpenning på fortsättningsnivå

Vid 12 månaders sjukfrånvaro upphör sjukpenning och sjukpenning på fortsättningsnivå kan beviljas efter ansökan. Sådan sjukpenning innebär att ersättningsnivån från sjukförsäkringen sänks med 5 procentenheter från 80 till 75 procent. I vår mikro-simuleringsmodell FASIT kan vi inte identifiera någon förändring av ersättningsgraden till följd av denna reform, detta beror antagligen på att denna förändring påverkar så få individer i urvalet. Dessutom har regeln luckrats upp i och med införandet av s.k. sjukpenning på normalnivå, där individen kan få fortsatt ersättning på 80 procent. Detta innebär att vi inte beräknar någon effekt av denna reform.

#### 7.4.2 Bedömning av arbetsutbudseffekter för sänkt SGI

Den parlamentariska utredningen arbetar för närvarande med att ta fram ett förslag om att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) ska baseras på tidigare intjänade inkomster, *historisk* SGI. I dagsläget baseras SGI på en uppskattning av den (framtida) inkomst som går förlorad under sjukskrivningstiden, *framåtblickande* SGI.

I väntan på ett historiskt inkomstbegrepp har SGI justerats ned med en faktor 0,97.<sup>130</sup> Det betyder att ersättningsnivån blir lägre. Nivån vid sjukpenning blir de facto 77,6. Den effektiva ersättningsgraden minskar med 2,16 procent till följd av detta.<sup>131</sup>

Sänkt SGI medför att ersättningsnivån sänks över hela sjukperioden. Utifrån litteraturen bör vi förvänta oss att effekten är starkare i början av perioden jämfört med senare. Ingen studie fångar denna effekt, men en möjlig studie att tillämpa i beräkningarna är Johansson & Palme (2005) som studerar medellånga sjukfall, upp till 3 månader.

Finansdepartementets bedömning av hur sänkningen av ersättningsnivån påverkar sjukfrånvaron beräknas genom att förändringen i ersättningsgrad multipliceras med elasticiteten. Sänkningen av ersättningsgraden med 2,16 procent multipliceras med en elasticitet på 0,25 för durationen och en elasticitet på 0,93 för män och

<sup>130</sup> Faktornedräkningen skedde i två steg. I BP07 infördes en faktor på 0,989. I BP08 sänktes faktorn till 0,97. Ändringarna genomfördes 1 januari 2007 respektive 1 januari 2008.

<sup>131</sup> Ersättningsgraden minskar mindre än sänkningen av den faktiska ersättningsnivån i sjukförsäkringen eftersom skatter och bidrag kompenserar för förändringen.

0,72 för kvinnor avseende incidensen.<sup>132</sup> Det medför att sjukfrånvaron minskar med ca 1,5 miljoner dagar, vilket motsvarar ca 4 000 helårsekvivalenter.<sup>133</sup> Bland dessa antas 70 procent börja arbeta, 10 procent bli arbetslösa och 20 procent hamna utanför arbetskraften, samma fördelning som för dem som avslutar sitt sjukfall till följd av kontrollgränserna i rehabiliteringskedjan eftersom dessa grupper kan antas vara relativt jämförbara. Samtliga sjukskrivna antas klassificeras som sysselsatta i AKU, vilket innebär en negativ effekt på sysselsättning då de blir arbetslösa eller lämnar arbetskraften. Sysselsättningen minskar med 0,03 procent och arbetskraften minskar med 0,02 procent vilket innebär att arbetslösheten endast ökar marginellt.<sup>134</sup> Under antagandet att medelarbetstiden kan förväntas vara något lägre för personer som återgår i arbete (20 procent lägre och därmed en medelarbetstid per år på ca 1 300 timmar), ökar arbetade timmar med ca 4 miljoner timmar, eller ca 0,06 procent, till följd av reformen. Givet att sysselsättningen minskar ökar alltså medelarbetstiden med 0,09 procent. Detta följer av att vissa sjukskrivna som klassats som sysselsatta och därmed dragit ner medelarbetstiden nu börjar arbeta och vissa försvinner från arbetskraften.

## 7.5 En förändrad sjuk- och aktivitetsersättning

Tre förslag i sjukförsäkringspaketet ändrar förutsättningarna för sjuk- och aktivitetsersättningen (S/A)<sup>135</sup>. Det är

- striktare kriterier för bedömning av arbetsförmågan vid sjuk- och aktivitetsersättning,
- avskaffad tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning, samt
- steglös avräkning av sjuk- och aktivitetsersättningen samt ändrade regler för s.k. vilande sjuk- och aktivitetsersättning.

Som ett led i sjukförsäkringspaketet avskaffade regeringen från och med 1 juli 2008 möjligheten att uppbära tillfällig sjuk- och

<sup>132</sup> Eftersom denna lägre ersättningsnivå träder i kraft från början av sjukfallet antas även incidensen påverkas.

<sup>133</sup> Baserat på totalt antal utbetalda dagar år 2006.

<sup>134</sup> Beräknat på antal i arbetskraft och sysselsättning enligt AKU år 2006.

<sup>135</sup> Aktivitetsersättning ges till personer under 30 år och sjukersättning till dem över 30 år.

aktivitetsersättning.<sup>136</sup> Den 1 juli 2008 ändrades också reglerna för sjuk- och aktivitetsersättningen. Utgångspunkten för rätten till sjuk- och aktivitetsersättning ska vara att arbetsförmågan är *stadigvarande* nedsatt och inte kan förväntas återkomma. Möjligheterna till rehabilitering ska vara uttömda. Den trängre porten till S/A innebär att inga andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom ska kunna påverka rätten till ersättningen. Vid bedömningen ska således ingen hänsyn längre tas till den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet eller liknande förhållanden.<sup>137</sup>

Steglös avräkning innebär i korthet att sjuk- och aktivitetsersatta kan tjäna upp till motsvarande ett prisbasbelopp<sup>138</sup> under ett år utan att ersättningen reduceras. Tjänar man mer avräknas bara hälften (50 procent) av ersättningen, upp till ett tak på åtta prisbasbelopp. Därefter reduceras hela sjukersättningen. Till det finns också en s.k. amnesti kopplad. Det betyder att sjuk- och aktivitetsersatta som beviljats icke-tidsbegränsad ersättning före juli 2008 kan pröva nytt arbete utan att rätten till ersättning blir ifrågasatt, eller dras tillbaka. De ändrade reglerna för vilande S/A innebär att personer som beviljats ersättning efter 1 juli 2008 får behålla 25 procent av ersättningen under maximalt 12 månader om ersättningen begärts vilande på grund av att personen prövar nytt arbete. Tidigare fick hela ersättningen behållas under 3 månader.<sup>139</sup> Ersättningen kan behållas vilande i 24 månader utan att rätten till ersättning omprövas.

Effekten av den trängre porten samt avskaffandet av tillfällig S/A beror helt på hur det nya regelverket kommer att tillämpas. Kommer Försäkringskassan och läkare kunna se till endast nedsatt arbetsförmåga som grund för ersättning och att den nedsättningen ska vara stadigvarande? Det finns faktorer som talar för att förhålla sig kritisk till möjligheterna. Den begränsade forskningen och samlade kunskapen som finns indikerar att problemen med *moral*

---

<sup>136</sup> Den tidsbegränsade sjukersättningen upphörde som ersättningsform den 1 juli 2008. Den som då hade tidsbegränsad sjukersättning behåller sin ersättning för den period som redan är beviljad. Om arbetsförmågan fortfarande är nedsatt när perioden med tidsbegränsad sjukersättning tar slut finns det övergångsregler. Dessa innebär att man kan få tidsbegränsad sjukersättning i ytterligare som längst 18 månader om man inte uppfyller förutsättningarna för sjukersättning enligt de regler som gäller från och med den 1 juli 2008. Övergångsreglerna gäller allra längst till och med december 2012.

<sup>137</sup> Se Prop.2007/2008:136, avsnitt 9.12 för ytterligare detaljer om utformningen

<sup>138</sup> 1 prisbasbelopp uppgår till 42 400 kronor för 2010.

<sup>139</sup> För en detaljerad beskrivning av reformerna se Prop.2007/2008:124 Från sjukersättning till arbete.

*hazard* är betydande, dvs. att andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga – såsom utvecklingen på arbetsmarknaden (exempelvis lokala arbetsmarknadsförhållanden eller konjunkturella svängningar) – tillåts påverka beviljandet av sjuk- och aktivitetsersättning. Samtidigt finns en betydande potential till förbättring. Antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning ökade kraftigt fram till och med 2006, på ett sätt som inte följt det allmänna hälsoläget i befolkningen. Lagen har också tillåtit att andra hänsyn än arbetsförmåga tas när rätten till ersättning prövats. Det talar för att även små förbättringar i tillämpningen av regelverket kan få stora effekter på antalet sjuk- och aktivitetsersatta.

Effekten av steglös avräkning samt vilande S/A beror i större utsträckning på mekanismerna kring de ekonomiska drivkrafterna för sjuk- och aktivitetsersatta. Forskningen kring vad som händer med arbetsutbudet vid ändrade ekonomiska drivkrafter för sjuk- och aktivitetsersatta är mycket begränsad. Erfarenheterna i Sverige och internationellt har visat att det är mycket svårt att komma tillbaka för personer som lämnat arbetsmarknaden permanent med sjuk- och aktivitetsersättning. Återgången i arbete bland sjuk- och aktivitetsersatta i Sverige har historiskt legat på mycket låga nivåer. Det antyder att en minskad förtidspensionering, inte minst bland unga, i första hand måste ske genom ett minskat inflöde till sjuk- och aktivitetsersatta. Nybeviljandet bör således hållas på en låg och kontrollerad nivå.

Vi har tidigare argumenterat för de teoretiska mekanismerna kring hur ersättningsnivåer har betydelse för övergången mellan sysselsättning och icke-sysselsättning bland sjukfrånvarande. De grundläggande mekanismerna torde vara desamma även för sjuk- och aktivitetsersatta, men med vissa förbehåll. Drivkrafterna för sjuk- och aktivitetsersatta är sannolikt svagare jämfört med mer kortvarigt sjukfrånvarande. Forskningen kring sjukpenningen indikerar överlag att ju längre sjukfallen är desto svagare verkar responsen vara på förändrade ersättningsnivåer. Om den effekten gäller även sjuk- och aktivitetsersättningen kan man förvänta sig en svag koppling mellan sänkta ersättningsnivåer och minskad sjuk- och aktivitetsersättning. Effekten är inte orimlig med tanke på att arbetsförmågan torde vara lägre ju längre man varit sjukfrånvarande och speciellt svag vid sjuk- och aktivitetsersättning eftersom frånvaron av arbetsförmåga prövats (och konstaterats) specifikt. Kontakten med arbetsmarknaden är också ofta sämre vid sjuk- och

aktivitetsersättning, eftersom man då lämnat sin anställning (till skillnad från de allra flesta med sjukpenning).

Samtidigt finns risken att höga ersättningsnivåer vid sjuk- och aktivitetsersättning (möjligheten till livslång försörjning) minskar individers ansträngningar att återgå i arbete vid långvarig sjukdom. Om ersättningen är hög (väsentligt högre än sjukpenning) finns en risk att inflödet till sjuk- och aktivitetsersättning blir högre. Övergången från icke-sysselsättning till sysselsättning bland sjuk- och aktivitetsersatta kan också vara påverkad av efterfrågan på arbetskraft. Arbetsgivare kan tolka det som att individer som uppstår sjukersättning har ett större stigma än de som har sjukpenning, eftersom det är en markering om mer långvariga problem med hälsan, och att man befinner sig längre från arbetsmarknaden.

Den empiriska forskningen om drivkrafter till arbete för sjuk- och aktivitetsersatta är – med få undantag – ett outforskat område. Ett av undantagen är Skogman Thoursie (1999) som analyserar drivkrafterna till arbete bland förtidspensionerade. Studien redovisar att ersättningens storlek spelar en liten men statistiskt säkerställd roll för inflödet till förtidspension.

Det finns också några studier som indikerar att problemen med *moral hazard* i förtidspensionssystemen är betydande. Andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga kan vara skäl till förtidspensionering, främst faktorer som rör utvecklingen på arbetsmarknaden. Autor & Duggan (2003) finner exempelvis att tillämpningen av reglerna för förtidspensioner på delstatsnivå i USA påverkar arbetskraftdeltagandet bland okvalificerad arbetskraft. Förtidspensionssystemen påverkas också av ekonomiska chocker; ansökningarna till förtidspension blev två till tre gånger högre vid en ekonomisk nedgång och arbetsutbudet bland okvalificerad arbetskraft minskade.

I Sverige har det funnits regler som tillåter att andra skäl än arbetsförmågan vägs in i bedömningen av rätten till förtidspension. Karlström, Palme och Svensson (2008) finner emellertid att avskaffandet av speciella hänsyn i bedömningen av förtidspension för personer över 60 år från 1997 inte hade någon signifikant effekt på ökat arbetsutbud i gruppen.<sup>140</sup> Däremot verkar sjukpenningen och arbetslöshetsersättningen ökat i åldersgruppen som en följd av avskaffandet av de speciella hänsyn som fanns innan 1997.

---

<sup>140</sup> Kraven för att få förtidspension var lägre för personer mellan 60–64 år innan 1997. Det avsåg i) de medicinska kraven, ii) kraven på att flytta för att få jobb och iii) krav på deltagande i rehabiliteringsåtgärder.

### 7.5.1 Bedömning av arbetsutbudseffekter av förändringen av sjuk- och aktivitetsersättningen

Försäkringskassan – som är den viktigaste aktören i tillämpningen av de nya reglerna – bedömer att det striktare regelverket resulterar i halverat inflöde till sjukersättning samt en minskning med 20 procent av inflödet till aktivitetsersättning.<sup>141</sup> De nya reglerna infördes 2008. Det kommer dock att ta tid innan det minskade inflödet leder till en ny stockjämvikt eftersom detta inte sker förrän alla som beviljats S/A med det tidigare regelverket har flödat ut. På lång sikt kommer därmed stocken med sjukersättning, givet Försäkringskassans bedömning, att halveras och stocken med aktivitetsersättning kommer att minska med 20 procent. Året innan införandet av reformerna uppgick antalet helårsekvivalenter med sjukersättning till ca 425 000 och antalet helårsekvivalenter med aktivitetsersättning till ca 26 000. Vi antar att antalet helårsekvivalenter med sjukersättning sjunker till 215 000 på lång sikt och att antalet helårsekvivalenter med aktivitetsersättning sjunker till 21 000 på lång sikt, totalt antal helårsekvivalenter uppgår då till 236 000, en minskning med 215 000. Då denna grupp enligt regelverket ska ha en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan och inte förväntas kunna återvända till arbetslivet antas att utflödet endast sker genom att personer fyller 65 år eller avlider. Denna minskning på lång sikt fångar därmed upp både den trängre porten till sjuk- och aktivitetsersättning, avskaffad tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning, samt steglös avräkning av sjuk- och aktivitetsersättningen och ändrade regler för s.k. vilande sjuk- och aktivitetsersättning. Vi finner denna bedömning optimistisk, men ser inte skäl att revidera bedömningen i våra analyser. Det finns i dagsläget inga bättre underlag (såsom exempelvis forskningsstudier etc.) att tillgå än Försäkringskassans egen bedömning av tillämpningen.

Till skillnad från reformerna av sjukpenningen kommer en effekt att uppstå på sysselsättningen. Övergången från sjuk- och aktivitetsersättning till arbete klassificeras i AKU som en övergång från icke-sysselsättning till sysselsättning. Av minskningen på 215 000 helårsekvivalenter antas 10 procent komma i sysselsättning, 10 procent i arbetslöshet samt 80 procent kvarstå utanför arbetskraften på ett eller annat sätt. Eftersom det inte finns någon

<sup>141</sup> Försäkringskassan, Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2008–2011, Rapport 2008-08-01, Dnr 900-2008.



forskning eller annan beprövad erfarenhet att tillgå har vi antagit denna fördelning utifrån tidigare flödesstatistik från Försäkringskassan.<sup>142</sup> Med de antagna sannolikheterna blir följden att sysselsättningen ökar med 0,5 procent (av samtliga förändringar av sjuk- och aktivitetsersättningen). Arbetskraften ökar med 0,9 procent och följaktligen stiger arbetslösheten. Under antagandet att medelarbetstiden kan förväntas vara något lägre för personer som återgår i arbete (20 procent lägre än genomsnittet och därmed en medelarbetstid per år på ca 1 300 timmar) ökar antalet arbetade timmar med 0,4 procent.<sup>143</sup> Detta motsvarar ca 15 000 heltids-sysselsatta.

---

<sup>142</sup> Personer som i och med det nya regelverket inte tilldelas S/A kan antas vara i genomsnitt lite starkare på arbetsmarknaden än de som flödat ut från S/A med det gamla regelverket. Se exempelvis Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2008:2, Möjliga vägar ut ur sjuk- och aktivitetsersättning, för upplevd arbetsförmåga bland de med nybeviljad S/A och Försäkringskassan Analyserar 2007:12, Vägen tillbaka- en beskrivande studie av flödet ut från sjuk- och aktivitetsersättning.

<sup>143</sup> Då beräkningarna utgår från helårsekvivalenter behöver beräkningarna inte ta hänsyn till att vissa personer uppbär partiell sjuk- och aktivitetsersättning.

## Referenser

- Autor, D & M Duggan (2003), The rise in the disability rolls and the decline in unemployment, *The Quarterly Journal of Economics*, February 2003.
- Carling, K, P-A Edin, A Harkman och B Holmlund (1996), Unemployment duration, unemployment benefits, and labor market programs in Sweden, *Journal of Public Economics* 59, 313-334.
- DS 1997:73, Lönar sig arbete?, ESO-rapport, Finansdepartementet.
- Engström, P, P Hesselius & M Persson (2007), Excess use of temporary parental benefit, Working paper 2007:18, The Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Fredriksson P & B Holmlund (2001) Optimal unemployment insurance in search equilibrium, *Journal of Labor Economics*, vol 19, s 370-399.
- Fredriksson P & B Holmlund (2004) Hur ser en optimal arbetslöshetsförsäkring ut?, *Ekonomisk Debatt* vol 32, nr 4, s 22-38.
- Frykman J & K Hansen (2005) Att leva på kassan, *Försäkringskassan Analyserar* 2005:4.
- Försäkringskassan (2007), *Försäkringskassan Analyserar* 2007:12, Vägen tillbaka- en beskrivande studie av flödet ut från sjuk- och aktivitetsersättning.
- Försäkringskassan (2008), *Socialförsäkringsrapport* 2008:2, Möjliga vägar ut ur sjuk- och aktivitetsersättning.
- Försäkringskassan (2008), *Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområde budgetåren 2008-2011*, Dnr 900-2008.

- Försäkringskassan (2009), Uppföljning av försörjningskällor och sysselsättning efter avslutad period med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning, Dnr 104601-2009.
- Försäkringskassan (2010), Hur försörjer man sig? – en kartläggning av personer som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen och inte anmält sig till Arbetsförmedlingen, Dnr 037658-2010.
- Hartman L & A Westerberg (2008), Arbetsutbudseffekter av reformer i sjukförsäkringen 2007-2009, Promemoria vid Ekonomiska avdelningen, Finansdepartementet.
- Hesselius, P, P Johansson & L Larsson (2005), Hur påverkar kravet på läkarintyg sjukfrånvaron? Erfarenheter från ett socialt experiment, Rapport 2005:7, IFAU.
- Hesselius P & M Persson (2007), Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation, Working paper 2007:16, IFAU.
- Hesselius P, P Johansson & J Vikström (2008), Påverkas individen av omgivningens sjukfrånvaro?, Rapport 2008:11, IFAU.
- Hägglund P (2010), Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna, Rapport 2010-1, Inspektionen för Socialförsäkringen.
- Hägglund P & P Skogman Thoursie (2010), Reformerna inom sjukförsäkringen under perioden 2006-2010: Vilka effekter kan vi förvänta oss?, Rapport 2010:17, IFAU.
- Johansson P & M Palme (2005) "Moral hazard and sickness insurance", *Journal of Public Economics*, vol 89, s 1879-1890
- Karlström, Palme och Svensson (2008), The employment effect of stricter rules for eligibility for DI: Evidence from a natural experiment in Sweden, *Journal of Public Economics* 92 (2008) 2071–2082.
- Larsson L (2006) Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol 108.
- Lindbeck A, M Palme & M Persson (2006) Job Security and Work Absence: Evidence from a Natural Experiment, Working Paper
- Mortensen, D (1977), "Unemployment Insurance and Job Search Decisions". *Industrial and Labour Relations Review*, vol 30, nr 4, s 505-517.

Pettersson-Lidbom P och Skogman Thoursie, P (2006), Temporary Disability Insurance and Labor Supply: Evidence from a Natural Experiment, Working Paper, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Proposition 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008.

Proposition 2007/2008:124, Från sjukersättning till arbete.

Proposition 2007/08:136, En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.

Proposition 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009.

Proposition 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010.

Skogman Thoursie, P (1999), Disability and Work in Sweden, Doctoral Dissertation, SOFI.

Socialförsäkringsutredningens skrift (2006) *Vad påverkar flödet från arbetslöshet till sjukskrivning?* Samtal om socialförsäkring Nr 16.

Statistiska centralbyrån, Sjukfrånvarande enligt SCB och sjukskrivna enligt RFV, AM76 Bakgrundsfakta. Arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken.



## 8 Effekter av ROT och RUT

### 8.1 Sammanfattning

Sammantaget bedöms ROT och RUT öka sysselsättningen med 0,4 procent och jämviktsarbetslösheten minskar med 0,2 procentenheter på lång sikt. Huvuddelen av sysselsättningsökningen beror på att efterfrågan på RUT-tjänster ökar. Viss sysselsättningseffekt uppkommer även till följd av att de som köper RUT- och ROT-tjänster ökar sitt arbetsutbud.

Tabell 8.1 Effekter av ROT och RUT

	Arbetskraft (%)	Sysselsättning (%)	Jämvikts- arbetslöshet (p.e.)	Arbetade timmar (%)
ROT	0	0,1	0	0,1
RUT	0,1	0,3	-0,2	0,4
<b>Totaleffekt</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,5</b>

Uppskattningen av de varaktiga sysselsättningseffekterna bygger på beräkningar av hur individens tidsanvändning förändras till följd av en skattereduktion för RUT- och ROT-tjänster. För det första leder skattereduktion till att hushåll som köper mer av dessa tjänster ökar sitt arbetsutbud, vilket på sikt leder till högre sysselsättning. För det andra bedöms den ökade efterfrågan på arbetskraft i högre grad inriktas på personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Till följd av strukturella obalanser på arbetsmarknad bedöms den ökade efterfrågan därför leda till en varaktigt högre sysselsättning. Det tredje skälet till ökad sysselsättning på den vita marknaden är att en del av aktiviteten på den svarta marknaden kommer att förskjutas till den vita marknaden efter införd skattereduktion för dessa tjänster.

## 8.2 Utformning och syftet med reformen

Det huvudsakliga syftet med skattereduktionen är att minska svartarbetet och öka efterfrågan inom bygg (ROT)- och sektorn för hushållstjänster (RUT). Fler ska kunna köpa in tjänster i stället för att utföra dem själva, i och med att avdraget gör det ekonomiskt mer förmånligt. Människor kan därmed frigöra tid från hushållsarbete och lägga det på lönearbete, vilket gynnar samhälls ekonomin. En ökad efterfrågan på RUT-tjänster bidrar till högre sysselsättning i en bransch som för många kan utgöra ett första steg mot en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Sammantaget leder dessa effekter till högre sysselsättning och ökade skatteintäkter. Valet av tidpunkt för utvidgandet av systemet till att också gälla ROT-arbeten hörde ihop med konjunkturnedgången och var en av åtgärderna för att dämpa effekterna av den ekonomiska krisen och förbättra förutsättningarna för en gradvis återhämtning.

Avdrag för hushållstjänster (RUT) infördes 1 juli 2007. Det s.k. ROT-avdraget infördes den 8 december 2008. Skattereduktion ges bara för arbetskostnad. Material- och resekostnader m.m. ger inte rätt till skattereduktion. Grundregeln för skattereduktionen är att man ska bo i bostaden där arbetet utförs eller ha den som fritidsbostad. För att man ska få skattereduktion för ROT-arbete krävs dessutom att du äger bostaden (småhus, bostadsrätt, eller ägarlägenhet) där ROT-arbetet utförs. Skattereduktion för ROT och RUT medges med halva arbetskostnaden för husarbete men högst 50 000 kr per person och år.

Under åren 1993–1999, gavs med vissa avbrott, ROT-avdrag. För ägare till villor, fritidshus och bostadsrättslägenheter uppgick skattereduktionen till 30 procent av arbetskostnaden (inklusive mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter) upp till en viss nivå. Skattereduktionen sågs som ett konjunkturpolitiskt instrument med syfte att ge en temporär sysselsättningsstimulans inom byggbranschen genom att tidigarelägga investeringar. Riksdagens revisorer granskade i en rapport från 2001 ROT-avdragets effekter på sysselsättningen.<sup>144</sup> Slutsatserna anses osäkra men tyder på att det inte finns något samband mellan ROT-avdraget och antalet sysselsatta inom byggbranschen. Däremot kunde man inte utesluta att avdraget resulterade i att de som redan jobbade inom branschen jobbade fler timmar. ROT-avdraget infördes på nytt i Sverige för perioden 15 april 2004 till 30 juni 2005. Skattereduktionen uppgick

---

<sup>144</sup> Rapport 2001/02:8.

även denna gång till 30 procent av ett underlag som består av utgifter för byggnadsarbete. För småhus kunde skattereduktionen uppgå till högst 10 500 kronor och för en privatbostadsrätt till högst 5 000 kronor. Anledningen till att reduktionen infördes var främst att arbetslösheten i byggbranschen var betydligt högre än i andra branscher.

### 8.3 Effekter på sysselsättningen av skattereduktion på ROT- och RUT-tjänster

Skattereduktionen leder till att efterfrågan på ROT och RUT ökar och att incitamenten att köpa tjänsten istället för att utföra den själv ökar.

Sysselsättningen och BNP bedöms öka varaktigt av tre skäl. För det första leder en skattereduktion till att hushåll som köper mer av dessa tjänster ökar sitt arbetsutbud, vilket på sikt leder till motsvarande högre sysselsättning. För det andra bedöms den ökade efterfrågan på ROT och RUT tjänster öka efterfrågan på tjänster som i högre grad utföras av personer med en svag ställning på arbetsmarknaden (produktiviteten som ligger under det genomsnittliga). Detta medför att den ökade efterfrågan kan leda till en varaktig högre sysselsättning pga. strukturella ojämvikter på arbetsmarknaden. Det tredje skälet till ökad sysselsättning på den vita marknaden är att en del av aktiviteten på den svarta marknaden för hushållsnära tjänster kommer att förskjutas till den vita marknaden efter införda skattereduktioner för dessa tjänster.

#### 1) Ökad efterfrågan på ROT- och RUT-tjänster

En skattesänkning som leder till lägre pris på RUT- och ROT-tjänster medför att konsumtionen av dessa tjänster ökar. Denna ökning av konsumtionen kan uppkomma genom att det sker en substitution mellan RUT- och ROT-tjänster och övriga varor och tjänster, minskat sparande samt att marknadsarbete ökar. Denna efterfrågeeffekt kan vara betydande för framför allt RUT-tjänster, på grund av att potentialen för omallokering av tid är stor vad gäller hushållsarbete. Enligt SCB:s tidsanvändningsstudie från 2000 lägger svenskar mellan 20–64 år i genomsnitt drygt 1 timme på hushålls-



arbete per dag. Detta kan jämföras med renovering och reparationer av bostäder där vi i genomsnitt lägger ca 8 minuter per dag.

En efterfrågeeffekt på arbetskraft kan endast öka den varaktiga sysselsättningen om det finns arbetsutbudsöverskott till följd av inslag av ojämvikter på arbetsmarknaden. Ojämvikter kan uppstå till följd av exempelvis för höga minimilöner, höga kostnader för att anställa och avskeda samt höga ersättningsnivåer i transfereringssystemen. Dessa ojämvikter kan leda till att efterfrågan på arbetskraft är mindre än utbudet, dvs. det finns ett arbetsutbudsöverskott och att den ökade efterfrågan kan mötas av högre utbud utan att löner och priser ökar. Förekommer ett arbetsutbudsöverskott, för vissa typer av arbetskraft, bestäms sysselsättningen av efterfrågan på arbete. Under dessa förhållanden kan den ökade efterfrågan av ROT- och RUT-tjänster leda till en varaktig högre sysselsättning och minskad jämviktsarbetslöshet.

Hushållsbranschen är en arbetsintensiv bransch med en stor andel unga, invandrare och lågutbildade som har en svag ställning på arbetsmarknaden och där många har svårt att komma in på arbetsmarknaden. I hushållsbranschen är därför ofta avtal om minimilöner bindande, vilket leder till att efterfrågan på arbetskraft bestämmer sysselsättningen även på lång sikt. En ökad konsumtion av RUT-tjänster bedöms därför leda till att sysselsättningen i hushållsbranschen kan öka utan att lönerna och priserna stiger i någon större utsträckning. Sysselsättningsökningen i hushållsbranschen bedöms därför leda till att arbetsutbudet ökar samt att jämviktsarbetslösheten blir lägre, dvs. den varaktiga sysselsättningen för unga, invandrare och lågutbildade blir högre.

Den potentiella arbetskraftsreserven i byggbranschen bedöms dock vara betydligt mindre. Den ökade efterfrågan på ROT-tjänster bedöms därför uppkomma genom att 1) efterfrågan och sysselsättningen i andra branscher minskar samt 2) att marknadsarbete ökar till följd av skatteavdraget.

Det råder mycket stor osäkerhet hur stor efterfrågeeffekten är av ROT- och RUT-avdragen. Öbergs (2005) beräkningar indikerade att den varaktiga sysselsättningseffekten skulle kunna vara i intervallet 2 900–18 800 personer. Öberg (2005) konstaterade dock

Beräkningarna är emellertid synnerligen osäkra och resultaten styrs helt av vilka antaganden som görs. De bör således ses som räkneexempel avseende möjliga effekter och inte som en uppskattning av de mer sannolika effekterna.

Under 2010 bedöms skatteavdraget vara knappt 12 mdkr för ROT och 1,3 mdkr för RUT. Lågt räknat bedöms det motsvara 28 000 heltidstjänster för ROT och 3 500 heltidstjänster för RUT.<sup>145</sup> Användandet av RUT-avdraget har ökat kraftigt sedan införandet 2007. År 2008 använde ca 92 000 personer RUT-avdraget. Under perioden 1 juli 2009 t.o.m. 3 mars 2010 har ca 156 500 använt avdraget, vilket uppräknat till helårsbasis skulle innebära en ökning med över 150 procent jämfört med 2008.

Framöver bedöms köpet av RUT-tjänster fortsätta att öka i takt med att hushållens beteenden anpassa till de nya förhållandena. Utnyttjandet av ROT under 2010 bedöms dock vara något högre än utnyttjandegraden i jämvikt, p.g.a. att det på kort sikt fanns ett uppdämt renoveringsbehov och en osäkerhet om ROT-avdraget skulle bli permanent.

Enligt modellsimuleringar i Copenhagen Economics (2007) beräknas en sänkning av momsens på ”domestic services” med 10 procentenheter leda till att 2,9 procentenheter av det totala antalet arbetade timmar flyttas över från hemarbete till marknadsarbete. Enligt dessa beräkningar skulle teoretiskt RUT ökat arbetsutbudet med cirka 280 000 årsarbetskrafter (25 procent av hemarbetet köps på marknaden i den nya jämvikten). Denna effekt bedöms dock vara orimligt stor.

Effektberäkningarna baseras istället på antagandet att 1 procent av hushållsarbetet köps på marknaden till följd av RUT-avdraget. Det motsvarar att befolkningen i åldern 20–64 år köper RUT-tjänster för knappt 4 timmar per år. Vilket motsvarar att 10 procent av befolkningen i åldern 20–64 köper RUT-tjänster för i genomsnitt 45 minuter per vecka.

Befolkningen i åldern 20–64 år är ca 5,5 miljoner, vilket leder till att efterfrågan på RUT tjänster ökar med 22 miljoner timmar. Under antagandet att de som jobbar i RUT branschen igenomsnitt jobba 1 400 timmar per år kommer den ökade efterfrågan av RUT tjänster öka sysselsättningen öka med 14 000 personer.

För ROT-tjänster antas på lång sikt att 10 procent av hemarbetet(eller svart-arbetet) köps på den vita marknaden. Den ökade efterfrågan leder till att sysselsättningen i ROT-branschen ökar med motsvarande 15 000 vita jobb. Denna effekt uppkommer dock genom att sysselsättningen i andra branscher minskar.

---

<sup>145</sup> Beräkningen basera på antagandet att fakturering per arbetet är 0,84 mnkr i ROT-branschen och 0,74 mnkr i RUT-branschen.

### 2) *Minskat svartarbete*

En grov tumregel som brukar användas är att svartpriset på hantverkare är ca 50 procent av den vita kostnaden.<sup>146</sup> Det medför att efter skatteavdragen kostar vita RUT- och ROT-tjänster ungefär lika mycket som svarta tjänster. Det är troligt att människor i allmänhet har en preferens för att köpa vita tjänster istället för svart, varför vita tjänster till stor del kan tänkas konkurrera ut svarta tjänster. I beräkningarna antas att 70 procent av de tidigare svarta tjänsterna blir vita.

Det råder stor osäkerhet om hur stor den svarta sektorn är, även om SCB har gjort grova uppskattningar. I anslutning till Tjänstebeskattningsutredningen (SOU 1997:17) i mitten på 1990-talet gjorde Skatteverket en bedömning av svartarbetets omfattning för dessa tjänster. Skatteverket bedömde att svartarbetet med enkla hushållstjänster i de svenska hemmen omsatte ca 3 miljarder kronor i svarta löner. Reparationer och underhåll i hemmen svarade för minst 5 miljarder kronor i svart arbetsersättning. Uppräknat till dagens prisnivå skulle det motsvara att "ROT-sektorn" omsätter 6,1 mdkr i den svarta sektorn och "RUT-sektorn" omsätter 3,7 mdkr i den svarta sektorn.

Sammantaget leder dessa antagandet till att svartjobben i RUT minskar med 1 900 personer och i ROT med 3 600 personer.<sup>147</sup>

### 3) *Ökat arbetsutbud*

När hemarbetet minskar frigörs tid som kan utnyttjas för fritid eller marknadsarbete. Köparna av den prisnedsatta tjänsten antas utnyttja 50 procent av den frigjorda tiden för ökad fritid. Det ökade utbudet uppkommer genom att de som redan arbetar jobbar fler timmar (går från deltid till heltid/mer övertid) samt att fler personer är sysselsatta. Av det ökade arbetsutbudet i timmar till följd av ROT och RUT antas 2/3 uppkomma genom ökad medelarbetstid hos de som redan jobb och 1/3 genom ökat sysselsättning.

Sammantaget leder dessa antagandet till att sysselsättningen ökar med 2 300 personer till följd av ökat marknadsarbete p.g.a. köp

---

<sup>146</sup> Se bla SOU 1997:17.

<sup>147</sup> Beräkningen basera på antagandet att fakturering per arbetet är 0,84 mnkr i ROT-branschen och 0,74 mnkr i RUT-branschen.

av RUT-tjänster och sysselsättningen ökar med 2 500 till följd av köp av ROT-tjänster.

*Total sysselsättningseffekt*

I tabell 8.2 nedan sammanfattas resultaten. Sammantaget leder RUT- och ROT-avdraget till att sysselsättningen på sikt ökar med ca 20 000 personer. Huvuddelen av sysselsättningsökningen beror på att efterfrågan på RUT-tjänster ökar. Viss sysselsättningseffekt uppkommer även till följd av att de som köper RUT- och ROT-tjänster ökar sitt arbetsutbud.

**Tabell 8.2 Effekter på sysselsättning av ROT och RUT**

	<b>RUT</b>	<b>ROT</b>
Efterfrågeeffekt	14 000	0
Utbudseffekt	2 300	2 500
<b>Totaleffekt</b>	<b>17 300</b>	<b>2 500</b>

## Referenser

- Copenhagen Economics (2007) Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report. EU-kommissionen, 6503 DG TAXUD.
- Konjunkturinstitutet (2005), "Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster", Specialstudie nr 7.
- SCB, Tidsanvendingsundersökningen 2000/01, [http://www.scb.se/Pages/Product\\_12223.aspx](http://www.scb.se/Pages/Product_12223.aspx)
- SOU 1997:17, "Skatter, tjänster och sysselsättning", Stockholm 1997.

## 9 Effekter av sänkta socialavgifter: generella och riktade till unga

### 9.1 Sammanfattning

På lång sikt bedöms en generell socialavgiftssänkning ha små effekter på sysselsättningen eftersom de sänkta socialavgifterna övervältras till högre löner och därmed påverkas sysselsättningen endast till följd av att högre reallöner leder till ett ökat arbetsutbud.

På lång sikt bedöms även ungdomsnedsättningen leda till real-löneökningar, men övervältringen blir sannolikt inte fullständig.

Under antagandet att både den generella och den riktade sänkningen till ungdomar fullt ut övervältras till högre reallöner bedöms sysselsättningen varaktigt öka med ca 0,2 procent till följd av socialavgiftssänkningarna. Detta måste ses en konservativ bedömning av effekterna av reformerna, eftersom sysselsättningseffekten bör vara större om övervältringen inte blir fullständig.

**Tabell 9.1 Effekter på arbetsutbud, sysselsättning och antal arbetade timmar av sänkta socialavgifter (generella och riktade till unga)**

	Arbetsutbud	Sysselsättning	Jämvikts- arbetslöshet	Arbetade timmar
Generell sänkning	0,08 %	0,08 %	0	0,10 %
Selektiv sänkning ungdomar	0,10 %	0,10 %	0	0,14 %
<b>Totaleffekt</b>	<b>0,18 %</b>	<b>0,18 %</b>	<b>0</b>	<b>0,24 %</b>

## 9.2 Utformning och syfte med reformerna

Nedsättningen av socialavgifter för ungdomar har skett i två steg. Det första steget togs 1 juli 2007. Då halverades arbetsgivaravgifterna, med undantag av ålderspensionsavgiften, från 32,42 procent till 22,71 procent. Ålderspensionsavgiften är 10,21 procent. Nedsättningen omfattade ungdomar som fyllt 18, men ej 25, vid årets ingång. Den 1 januari 2009 utvidgades nedsättningen till att omfatta alla som inte hade fyllt 26 år vid årets ingång. Nedsättning blev också större. Socialavgifterna för unga är nu 15,49 procent för unga jämfört med de ordinarie socialavgifterna på 31,42 procent. Den 1 januari 2009 sänktes även de generella socialavgifterna med 1 p.e. till 31,42 procent.

Ett av motiven till ungdomsnedsättningen är att lönestrukturen är stel och det därför finns ett utbudsöverskott av arbetskraft i jämvikt. En selektiv sänkning av socialavgifterna för unga bedöms leda till en ökad efterfrågan att anställa ungdomar med svagare ställning på arbetsmarknaden, till följd av att minimilönen i många branscher är bindande. Sänkta socialavgifter för unga bedöms därför leda till en varaktig högre sysselsättning och en lägre jämviktsarbetslöshet bland ungdomar. Den generella sänkningen medför att incitamenten att arbeta ökar till följd av att sänkningen leder till högre reallöner. Den generella sänkningen av socialavgifterna bidrog även till att stimulera efterfrågan och minska arbetskostnaderna för företag och offentlig sektor i samband med lågkonjunkturen, vilket bidrog till att dämpa konjunkturedgången och en starkare återhämtning.

## 9.3 Effekter på sysselsättning av en generell sänkning av socialavgifterna

### *Effekter på kort sikt*

På kort sikt minskar arbetskostnaden i privat och offentlig sektor lika mycket som socialavgiften sänks. Detta kan leda till ökade vinster, lägre priser, höjda bruttolöner eller till att fler personer anställs (allt minskade personalneddragningar). Forskningen visar att alla dessa fyra effekter troligen uppstår på kort sikt.

Givet det låga resursutnyttjandet 2009 bedöms sänkta socialavgifter främst ha lett till något högre vinster, men även lägre priser och något högre löner samt att företagen i ökad utsträckning har kvar personal i avvaktan på att produktionen åter ska ta fart (*labour hoarding*). Den något dämpade prisutvecklingen i kombination med högre löner ökar hushållens reala disponibla inkomster, vilket i sin tur leder till ökad efterfrågan. Den förbättrade konkurrensituationen för svenska exportföretag leder till att de sänker priserna något, vilket leder till att efterfrågan på svenska varor och tjänster ökar. Den ökade efterfrågan i kombination med de lägre arbetskostnaderna leder till att efterfrågan på arbetskraft stiger (behovet att minska personalstyrkan minskar).

För offentlig sektor bedöms de sänkta socialavgifterna ha lett till att behovet av personalneddragningar i framför allt kommunsektorn minskar. På kort sikt bedöms sänkta socialavgifter ha motsvarande effekt på sysselsättningen i kommunsektorn som ökade statsbidrag med motsvarande belopp.

#### *Effekter på kort sikt beror på konjunkturläget*

Effekten på kort sikt beror främst på hur fort socialavgifts-sänkningen vältras över till högre löner. Hur fort övervältringen till löner sker för den generella sänkningen av socialavgifterna beror bland annat på avtalsperiodens längd och det aktuella konjunkturläget. Vid ett läge med högt resursutnyttjande och korta avtalsperioder kommer övervältringen till högre löner sannolikt ske ganska omgående och påverkas sysselsättningen endast till följd av att högre reallöner leder till ett ökat arbetsutbud. I ett läge med långa avtalsperioder och ett svagt resursutnyttjande kommer övervältringen till högre löner ta längre tid och man bör därmed förvänta sig att även företagens efterfrågan på arbetskraft ökar samtidigt som hushållens reala disponibla inkomster stiger tack vara en lägre prisnivå. I ett balanserat konjunkturläge bedöms större delen av övervältningen ha skett efter två till tre år.

#### *Effekter på lång sikt*

Den ökade arbetskraftsefterfrågan leder till att arbetstagarnas lönekrav successivt stiger, vilket motverkar sysselsättningsökningen. En



sänkning av socialavgifterna tenderar därför att inte ha någon effekt på arbetskostnaden på lång sikt utan medför bara att den reala timlönen ökar i motsvarande grad. På lång sikt är det därför via ökat arbetsutbud som sysselsättningseffekterna uppkommer. Efter som real arbetskostnad på lång sikt kan förväntas vara oförändrad, samtidigt som arbetsgivaravgiften är lägre, kommer den reala lönen att bli högre än tidigare. Utbudet av arbetskraft kommer därför att öka i den mån som arbetsutbudet påverkas av förändringar av reallönen efter skatt. På lång sikt tillfaller således hela socialavgifts-sänkningen löntagarna i termer av högre reallöner.

Utifrån beräkningar i Finansdepartementets arbetsutbudsmodell (samma modell som använts för att beräkna jobbskatteavdraget) kommer reallöneökningen till följd av de sänkta socialavgifterna med 1 p.e. öka arbetsutbudet med 0,08 procent och sysselsättningen ökar med 0,08 procent (givet att de nya i arbetskraften i genomsnitt är arbetslösa lika mycket som de som för närvarande är i arbetskraften). Den högre reallönen leder även till ökade incitament att jobba något fler timmar/gå upp till heltid. Medelarbets-tiden för sysselsatta ökar något (0,02 procent).

#### 9.4 Effekter på sysselsättning av sänkta socialavgifter för unga

På lång sikt bedöms även ungdomsnedsättningen leda till reallöne-ökningar och sysselsättningseffekten därmed bli mindre än den kort-siktiga sysselsättningseffekten. Den långsiktiga sysselsättningseffekten är dock mycket osäker eftersom det inte finns någon empiri kring övervältring och löneelasticiteter för ungdomar.

Man kan tänka sig tre alternativ:

*1. Ungdomsnedsättningen övervältras på alla löner i ekonomin*

Mekanismen kan vara att nedsättningen leder till ökade efterfrågan på arbetskraft, vilket i sin tur driver upp lönerna generellt sett. Totalt sett bör effekterna på sysselsättningen bli ungefär desamma som för en generell sänkning av socialavgifterna. Effekterna kan dock bli större än för en generell sänkning eftersom ungdomars anställnings-kostnader sjunker jämfört med andra grupper. Detta förutsätter att ungdomars arbetskostnader var för höga i utgångsläget och att de lägre arbetskostnaderna leder till en varaktig ökad arbetskrafts-efterfrågan.

*2. Ungdomsnedsättningen övervältras på ungas löner*

Det är i princip tänkbart att ungdomsnedsättningen åtminstone delvis övervältras speciellt på ungdomars löner. På en perfekt marknad skulle detta ske. I praktiken finns det dock många problem med detta, framför allt att det skulle kräva en lönesänkning med 12 procent när ungdomen fyller 26 år. Det är dock möjligt att en del av övervältringen sker just mot ungdomar. Ungdomar har en högre arbetsutbudselasticitet, enligt Finansdepartementets arbetsutbudsmodell. Om lönerna övervältras på ungdomar så kommer sysselsättningseffekterna att vara större än om övervältringen sker gentemot arbetsmarknaden som helhet.

*3. Ungdomsnedsättningen övervältras ej (eller övervältras ej fullt ut)*

Det är inte självklart att ungdomsnedsättningen övervältras fullt ut. Stelheter i lönebildningen kan göra att skillnader i lönerna inte fullt ut speglas i skillnader i produktivitet. Det skulle kunna leda till en högre jämviktsarbetslöshet bland ungdomar om unga har lägre produktivitet än äldre. En nedsättning till unga skulle kunna motverka denna marknadsimperfection. Fler unga skulle då komma ut i arbete och den varaktiga sysselsättningens skulle öka.

Sammantaget indikerar detta att sysselsättningseffekten, per satsad krona, sannolikt bör vara något större för ungdomsnedsättningen än för den generella sänkningen av socialavgifterna. Det råder dock stor osäkerhet om hur mycket större effekten skulle kunna vara för ungdomsnedsättningen jämfört med en generell sänkning av socialavgifterna. Effektberäkningarna baseras på antagandet att effekten och mekanismerna är de samma som för den generella sänkningen av socialavgifterna. Detta måste ses en konservativ bedömning av effekterna av reformerna, eftersom om övervältringen inte blir fullständig bör sysselsättningseffekten vara större.

Utifrån beräkningar i arbetsutbudsmodellen kommer reallöneökningen till följd av de sänkta socialavgifterna för unga öka arbetsutbudet med 0,1 procent och sysselsättningen ökar med 0,1 procent (givet att de nya i arbetskraften i genomsnitt är arbetslösa lika mycket som de som för närvarande är i arbetskraften). Den högre reallönen leder även till ökade incitament att jobba något fler timmar/gå upp i heltid. Medelarbetstiden för sysselsatta ökar något (0,04 procent).



## 10 Effekter av den demografiska utvecklingen

### 10.1 Sammanfattning

På grund av demografiska förändringar ändras arbetskraftens storlek och sammansättning över tiden. Som diskuterades i teoriavsnittet kan förändringar i sammansättningen påverka jämviktsarbetslösheten då matchningseffektiviteten kan vara olika för olika grupper. Om exempelvis grupper med lägre kompetens och mer osäker produktivitet ökar som andel av arbetskraften medför det troligtvis att matchningen försämras och att jämviktsarbetslösheten ökar.

Den demografiska utvecklingen leder till att den potentiella arbetskraften och sysselsättningen stiger med 4,6 respektive 4,2 procent under perioden 2006–2020. Sammantaget innebär en ökad andel av grupper med genomsnittligt låg sysselsättningsgrad att jämviktsarbetslösheten bedöms öka med ca 0,4 procentenheter från 2006 till 2020.

**Tabell 10.1** Befolkningsutvecklingens effekter på potentiell arbetskraft, potentiell sysselsättning och jämviktsarbetslöshet 2006–2020.

	Procent/Procentenheter			Antal personer		
	Arbetskraft	Syssel sättning	Arbets löshet	Arbetskraft	Syssel sättning	Arbets löshet
<b>Demografi</b>	4,6	4,2	0,4	225 000	190 000	35 000

## 10.2 Demografisk utveckling i Sverige, 2006–2020

Faktisk arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande skiljer sig avsevärt mellan olika grupper. Tabell 10.2 visar att arbetslösheten för personer födda i Sverige år 2008 var ca 5 procent, medan motsvarande siffra för personer födda utanför Europa var 16 procent. Arbetslöshetsnivån är vidare betydligt högre bland yngre än bland äldre grupper och något högre för kvinnor än för män. Arbetskraftsdeltagandet är på motsvarande sätt lägre för personer födda utanför Europa och för kvinnor. Med avseende på åldersgrupper är arbetskraftsdeltagandet som högst för åldersgruppen 35–44 år.

**Tabell 10.2 Arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande i olika grupper, 2008, procent.**

	Arbetslöshet	Arbetskraftsdeltagande
<b>Totalt</b>	<b>6,2</b>	<b>71,2</b>
15–19 år	34,9	34,0
20–24 år	14,0	73,2
25–34 år	5,6	89,0
35–44 år	3,8	92,4
45–54 år	3,7	89,5
55–64 år	3,8	73,0
65–74 år	-	12,3
Födda i Sverige (15-74 år)	5,2	72,2
Födda utanför Europa (15-74 år)	16,0	69,0
Kvinnor (15-74 år)	6,6	68,3
Män 15-74 år)	5,9	74,0

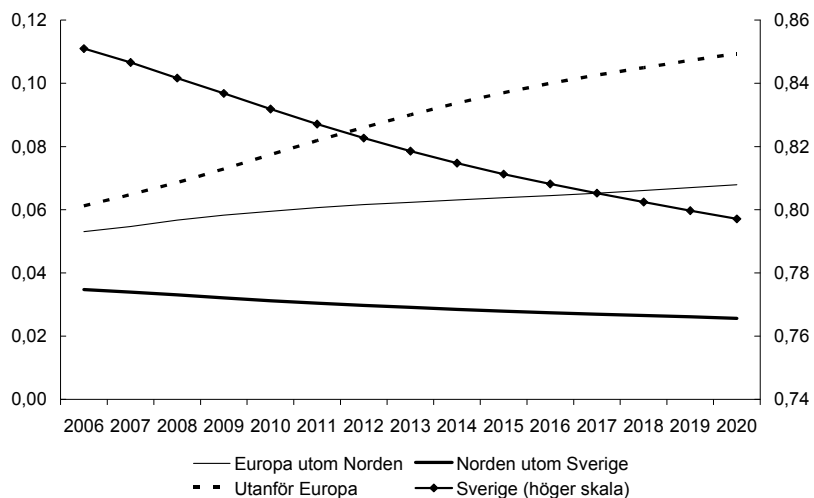
Anm: Arbetslöshetsmättet avser ILO-definitionen. Arbetskraftsdeltagandet avser andel av befolkningen i respektive grupp.

Källa: SCB

Under perioden 2006–2020 växer befolkningen i åldersgruppen 15–74 år med i genomsnitt 0,6 procent, men i avtagande takt. Sammansättningen av befolkningen förändras relativt mycket, framför allt i termer av ursprungsland men även med avseende på åldersgrupper. Andelen födda utanför Europa ökar samtidigt som andelen personer födda i Sverige minskar (se diagram 10.1). Den åldersmässiga utvecklingen är däremot inte lika tydlig. Åldersgrupperna 25–34 år, 45–54 år och 65–74 år förväntas öka samtidigt som övriga åldersgrupper minskar som andel av befolkningen (se diagram 10.2).

**Diagram 10.1** Befolkningsutveckling för åldersgruppen 15–74 år uppdelad på födelseområden, 2006–2020

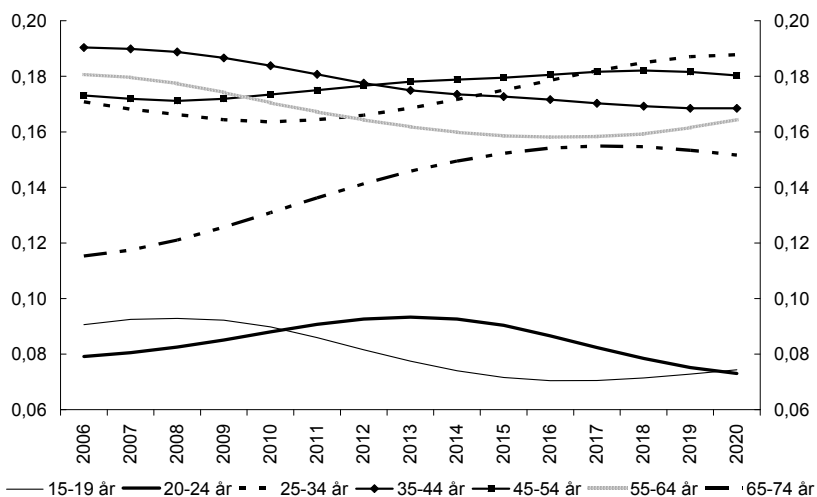
Andel av arbetsför befolkning



Källa: SCB:s befolkningsprognos

**Diagram 10.2** Befolkningsutveckling uppdelad på åldersgrupper, 2006–2020

Andel av arbetsför befolkning



Källa: SCB:s befolkningsprognos

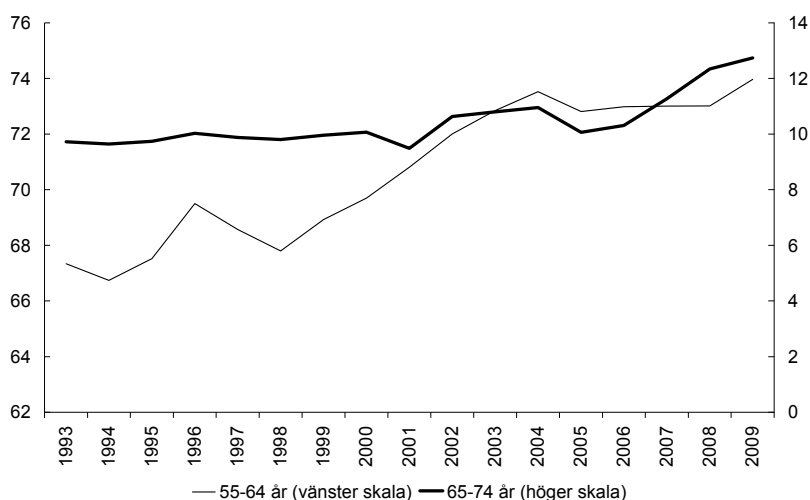
### 10.3 Demografins effekt på potentiell sysselsättning, potentiell arbetskraft och jämviktsarbetslöshet

Vanligtvis beräknas effekten av den demografiska utvecklingen på arbetsmarknadens variabler genom en framskrivning av befolkningsprognosen givet att arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och därmed arbetslöshetsnivå är konstant för varje undergrupp av befolkningen (såsom utifrån ålder, kön och ursprungsland). En sådan mekanisk framskrivning tar dock inte hänsyn till om arbetskraftsdeltagandet och/eller sysselsättningsgraden ändras över tid i olika grupper. Om exempelvis integrationen på arbetsmarknaden av utrikes födda förbättras skulle det innebära att arbetslöshetsnivån för denna grupp sjunker under perioden. Likväl kan ett förändrat regelverk med avseende på pensionsålder innebära att beteendet för äldre förändras över tiden.

Metoden att skatta demografins effekter under antagande om konstant arbetslöshetsgrad, sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande för varje grupp ger en korrekt uppskattning om de historiska skillnaderna mellan grupperna väsentligen återspeglar att matchningsfunktionerna ser olika ut för de olika grupperna och att dessa olikheter inte påverkas av att gruppernas relativa storlek förändras. Sådana förändringar kan naturligtvis inte uteslutas. Om andelen unga i arbetskraften ökar, är det inte omöjligt att detta åtföljs av en effektivare matchning av unga och en anpassning nedåt av de ungas relativlöner. Om så är fallet, kommer den använda metoden att överskatta de demografiska effekterna på exempelvis jämviktsarbetslösheten. Därför är det rimligt att tolka de redovisade beräkningarna som en övre gräns för de demografiska effekterna.

Data visar att både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden för åldersgrupperna 55–64 år och 65–74 år uppvisar en positiv trend (se diagram 10.3). Förklaringar till denna positiva trend kan vara att medellivslängden ökar, att hälsan hos de äldre förbättras och att incitamenten till arbete har stärkts genom pensionsreformen i slutet av 1990-talet. Det är därför inte orimligt att anta att denna positiva trend fortsätter.

Diagram 10.3. Arbetskraftsdeltagande, olika åldersgrupper.



Källa: SCB

Olika reformer har införts med målet att öka arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden för utrikes födda. Även om politikeffektsberäkningarna görs på aggregerad nivå beaktar de implicit en sådan effekt då flera av reformerna förväntas innebära att denna grupp börjar arbeta mer. Den demografiska framskrivningen tar därför inte hänsyn till en sådan effekt.

I framskrivningen av befolkningsprognosen används Finansdepartementets arbetsmarknadsmodell, AMOD, som består av undergrupper utifrån kön, ursprung och ålder.<sup>148</sup> Beräkningarna utgår ifrån arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgraden för olika undergrupper år 2008 eftersom det är ett år då arbetsmarknaden inte avviker nämnvärt från jämvikt.<sup>149</sup> Dock antas att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden ökar för äldre (55–74 år) så att utträdesåldern<sup>150</sup> ur arbetskraften ökar med ca 0,3 år 2020

<sup>148</sup> Befolkningen är uppdelad på män och kvinnor, ettårsklasser som sträcker sig från 15 till 74 år och ursprung. Det finns fyra olika födelseområden, Sverige, Norden utom Sverige, Europa utom Norden och utanför Europa, vilket innebär att det totalt finns 480 ( $2 \cdot 60 \cdot 4$ ) olika grupper.

<sup>149</sup> Ett alternativ är att använda ett genomsnitt över en konjunkturcykel men då data enbart är tillgängligt från 2005 är detta inte möjligt i dagsläget.

<sup>150</sup> Summan av arbetskraftsdeltagandet i alla ettårsklasser från 48 till 74 år dividerat med arbetskraftsdeltagandet bland 47-åringar plus 47,5.



jämfört med 2008.<sup>151</sup> Storleken på ökningen är olika för olika åldrar och den fasas in linjärt t.o.m. 2020 (se appendix för en mer detaljerad beskrivning av den antagna utvecklingen för äldre).

Den demografiska utvecklingen leder till att den potentiella arbetskraften och sysselsättningen stiger med 4,6 respektive 4,2 procent under perioden, vilket motsvarar 225 000 respektive 190 000 personer. Eftersom grupper med en genomsnittligt hög arbetslöshetsnivå ökar som andel av befolkningen leder den demografiska utvecklingen till att jämviktsarbetslösheten ökar. Sammantaget bedöms jämviktsarbetslösheten öka med ca 0,4 procentenheter från 2006 till 2020.

**Tabell 10.3. Befolkningsutvecklingens effekter på potentiell arbetskraft, potentiell sysselsättning och jämviktsarbetslöshet 2006–2020.**

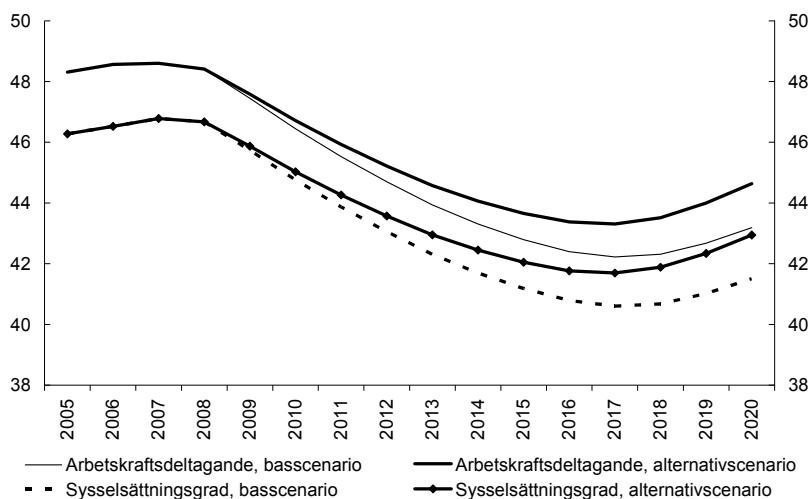
	Procent/Procentenheter			Antal personer		
	Arbetskraft	Syssel sättning	Arbets löshet	Arbetskraft	Syssel sättning	Arbets löshet
<b>Demografi</b>	4,6	4,2	0,4	225 000	190 000	35 000

<sup>151</sup> Antagandet om utvecklingen för äldre är försiktig och det är exempelvis lägre än det som gjordes i ett alternativscenario i Långtidsutredningen 2008 där utträdesåldern antogs vara 1 år högre 2021 än 2012.

## Appendix: Huvudscenario jämfört med mekanisk framskrivning

I beräkningarna antar vi att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden ökar för äldre (55–74 år) så att utträdesåldern ur arbetskraften ökar med ca 0,3 år 2020 jämfört med 2006. Ökningen fasas in linjärt och jämfört med en mekanisk framskrivning där arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden är konstant innebär antagandet att de båda graderna är 1,4 procentenheter högre för åldersgruppen 55–74 år 2020 (se diagram A1).

**Diagram A1. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 55–74 år, huvudscenario och mekanisk framskrivning**



Källa: Egna beräkningar

Storleken på ökningen är olika för olika åldrar och förändringen läggs in per årsgrupp (se diagram A2 och A3). För åldersgruppen 65–69 år är arbetskraftsnivån och sysselsättningsnivån sammantaget ca 9 procent högre än vid en mekanisk framskrivning (detta motsvarar ca 8 000 personer). Ökningen antas vara som störst i åldersgruppen 65–69 år eftersom data visar på en kraftig positiv trend i denna grupp och eftersom pensionsreformen främst påverkar denna grupp.

Diagram A2. Antaganden om ökning i arbetskraftsdeltagande

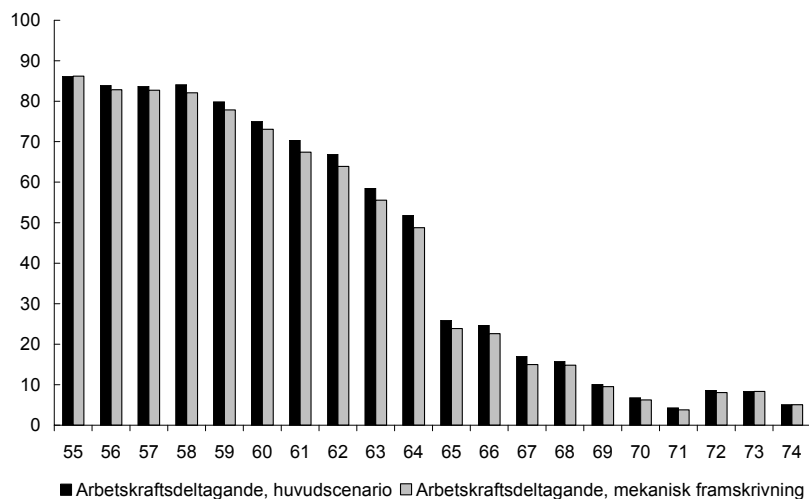
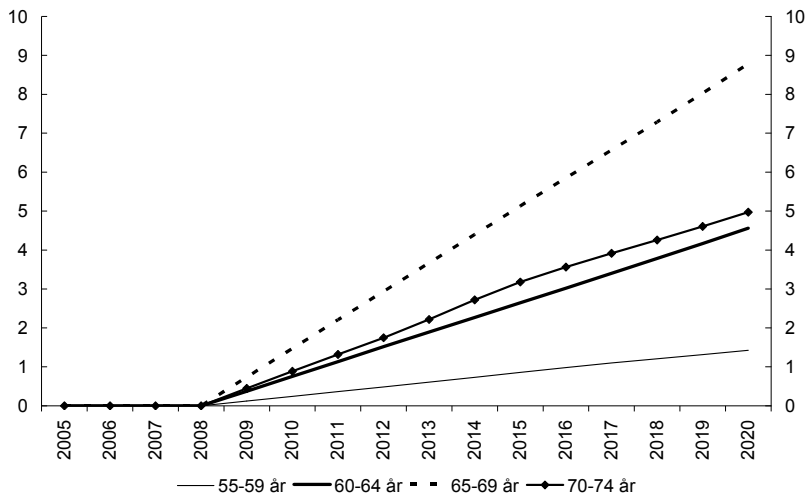


Diagram A3. Antaganden om ökning av arbetskrafts- och sysselsättningsnivå

Ökning i procent jämfört med en mekanisk framskrivning



Effekten av den ökande trenden innebär att arbetskraftsnivån (och sysselsättningsnivån) totalt för åldersgruppen 15–74 år i nivå är 0,7 högre 2020 än vid en mekanisk framskrivning. Vidare är arbetskraftsgraden (och sysselsättningsgraden) 0,5 procentenheter högre. Eftersom äldre i genomsnitt har en något lägre arbetslöshetsnivå så är effekten av den demografiska utvecklingen på jämviktsarbetslösheten marginellt lägre i huvudscenariot än vid en mekanisk framskrivning (-0,04).



# 11 Varaktiga effekter på arbetsmarknaden av finanskrisen

## 11.1 Sammanfattning

I detta kapitel analyseras effekter av finanskrisen på jämviktsarbetslösheten, potentiell sysselsättningen och arbetskraften. I första delen analyseras persistenseffekterna av krisen. I den andra delen analyseras vilket effekt regeringens politik har haft för att dämpa persistenseffekterna.

Finansdepartementets samlade bedömning är att lågkonjunkturen tillfälligt kommer att leda till en något högre jämviktsarbetslöshet. Det beror framför allt på att sysselsättningsfallet i samband med finanskrisen var koncentrerad till industrisektorn och att en stor del av sysselsättningsnedgången inom industrin väntas bli bestående. Det innebär att den framtida matchningen mellan arbetskraftens kompetens och arbetsgivarnas efterfrågan försämras något, eftersom en persons humankapital till viss del är bransch- eller företagsspecifikt. Även längre arbetslöshetstiderna bedöms bidra till att de arbetslösas konkurrenskraft minskar och att jämviktsarbetslösheten därmed ökar.

I linje med modellresultaten, som presenteras i detta kapitel, bedöms jämviktsarbetslösheten stiga med ca 0,3 procentenheter (15 000 personer) till följd av finanskrisen. Samtidigt bedöms 10 000 lämna arbetskraften, vilket medför att den varaktiga sysselsättningen minskar med 25 000 personer till följd av krisen.

För att motverka permanent utslagning från på arbetsmarknaden till följd av lågkonjunkturen har regeringen förstärkt och kompletterat de åtgärder som tidigare har genomförts. Det handlar

bl.a. om åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten på en högre nivå och en utvidgning av de arbetsmarknadspolitiska programmen och utbildningsprogrammen.

I tabell 11.1 nedan redovisas effekterna på potentiell sysselsättning, arbetsutbud och jämviktsarbetslöshet av de temporära krisåtgärderna. Som framgår av tabellen är nettoeffekten av persistens och krisåtgärderna att jämviktsarbetslösheten inte påverkas av finanskrisen. Det beror framför allt på att volymerna i arbetsmarknadsutbildningarna var dimensionerade för att fallet i sysselsättningen skulle bli mycket större än det faktiskt blev. En tillfälligt ökning av antalet personer i arbetsmarknadsutbildningar bidrar till matchningen arbetstagare och arbetsgivare förbättras oberoende av konjunkturläge. Om arbetsmarknadsutbildningarna skulle ha varit permanenta skulle de bidra till en permanent lägre jämviktsarbetslöshet.

Persistenseffekterna och de tillfälliga åtgärderna för att motverka persistens har bara tillfälliga effekter på jämviktsarbetslösheten. I takt med att dessa individer som har blivit ”jämviktsarbetslösa” lämnar arbetskraften p.g.a. pensionering eller flyttar alternativt skolar om sig så förbättras återigen matchningen och jämviktsarbetslösheten faller tillbaka till nivån innan krisen. Även utbildningsinsatserna är temporära i den mening att de bara härrör till de personer som utbildats under krisen, men varaktig i den mening att den kvarstår så länge dessa individer befinner sig på arbetsmarknaden. I beräkningarna antas att persistenseffekterna och huvuddelen av effekterna av krisåtgärderna har klingat av till 2020.

**Tabell 11.1** Finanskrisens och krisåtgärdernas effekter på potentiell arbetskraft och sysselsättning och jämviktsarbetslöshet (maximal effekt som uppkommer ca 2012–2013)

	Arbetskraft (%)	Jämvikts arbetslöshet (p.e.)	Sysselsättning (%)
Persistens	-0,2	0,3	-0,5
Krisåtgärder	0,1	-0,3	0,4

## 11.2 Varför kan konjunktursvängningar påverka jämviktsarbetslösheten?

En djup och utdragen lågkonjunktur kan få långvariga effekter på arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande. Det finns flera förklaringar till hur effekterna kan bli långvariga.

En viktig orsak är att en nedgång i konjunkturen i regel inte påverkar alla branscher och regioner i lika stor utsträckning. I termer av modellen ovan kan en konjunkturedgång illustreras av att strukturomvandlingen temporärt går snabbare, t.ex. genom att företag och industrier med föråldrad teknologi slås ut. De som förlorar jobben i dessa industrier kan sakna den kompetens som krävs för att få ett nytt jobb till rådande lönestruktur. Matchningen mellan arbetskraftens kompetens och arbetsgivarnas efterfrågan försämras därmed. Dessa problem kan bli långvariga om incitamenten hos dem som förlorat jobben att förbättra sin kompetens eller flytta är relativt små eller om det tar lång tid att utbilda sig inom de yrken där arbetskraftsefterfrågan är hög. En konjunkturuppgång leder således inte automatiskt till att dessa individer får jobb utan den högre arbetslösheten kan bestå under lång tid.

I en lågkonjunktur förlängs arbetslöshetstiderna på grund av ett högt inflöde till arbetslöshet samtidigt som utflödet till arbete är lågt även bland personer som är konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Men de förlängda arbetslöshetstiderna kan i sig vara en orsak till att deras konkurrenskraft minskar och att jämviktsarbetslösheten därmed ökar. Så kan exempelvis vara fallet om en individs motivation att söka efter jobb eller om yrkeskunskaperna går förlorade med tiden som arbetslös. Studier (Agell & Bennmarker 2002) visar också att arbetsgivare uppfattar långtidsarbetslösa som mindre kompetenta trots likvärdiga meriter i övrigt.

Ytterligare en orsak till att jämviktsarbetslösheten stiger kan vara att lönestrukturen inte anpassas i tillräcklig omfattning för att hålla tillbaka arbetslösheten. Så är t.ex. fallet om arbetsmarknadens parter tar hänsyn till de arbetslösa i sina lönekrav. Det resulterar i att efterfrågan på arbetskraft hålls tillbaka och att arbetslösheten hålls uppe.

Konjunkturförändringar och tillfälliga förändringar i strukturomvandlingstakten kommer i regel inte att påverka jämviktsarbetslösheten på lång sikt. I takt med att dessa individer som förlorat sin konkurrenskraft om jobben skolar om sig, flyttar eller lämnar arbetskraften så förbättras återigen matchningen och jämvikts-



arbetslösheten faller tillbaka till nivån innan krisen. Vidare är det i regel så att konjunktursvängningar inte påverkar den långsiktiga strukturomvandlingen i ekonomin, utan bara hur fort strukturomvandlingen sker. En långsammare strukturomvandling efter krisen bidrar till att jämviktsarbetslösheten fortare återgår till nivån innan krisen.

### 11.3 Finanskrisens effekter på arbetsmarknaden

Det kraftiga efterfrågefallet i kölvattnet av finanskrisen medförde att sysselsättningen minskade kraftigt, samtidigt som arbetslösheten ökade med närmare ca 3 procentenheter (se diagram 11.1 nedan). Framför allt drabbades den exportberoende industrin av den globala lågkonjunkturen. Antalet sysselsatta i denna sektor minskade med ca 110 000 personer från tredje kvartalet 2008 till fjärde kvartalet 2009, en nedgång med drygt 15 procent. Detta kan jämföras med en uppgång i sysselsättningen på ca 25 000 personer i övriga näringslivet under samma period (se diagram 11.2 och 11.3 nedan).

Återhämtningen har kommit tidigare och har varit starkare än vad de flesta förutsåg. Sedan hösten 2009 har sysselsättningen ökat och arbetslösheten har börjat minska. På ett år, hösten 2009 till hösten 2010, har merparten av sysselsättningsfallet återhämtats. Enligt prognosen i VÅP11 bedöms det ske en fortsatt konjunkturrell återhämtning på arbetsmarknaden de närmaste åren.

Diagram 11.1: Arbetslöshet (15–74) utfall samt prognos enligt VÅP11

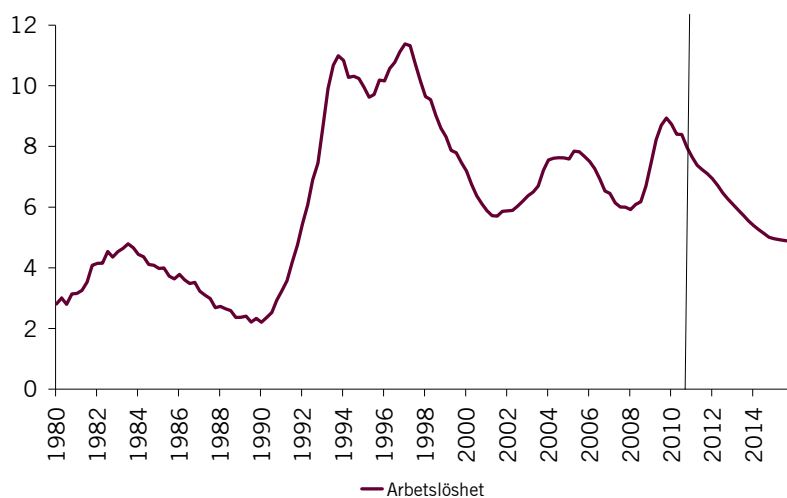
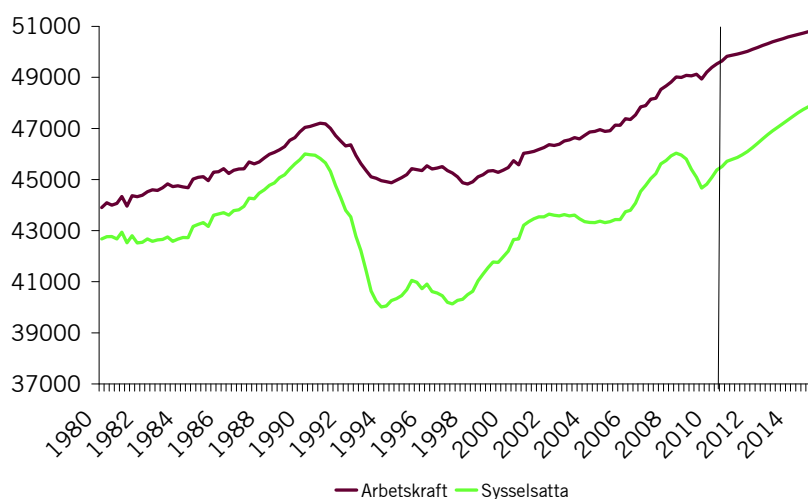


Diagram 11.2: Arbetskraft och sysselsatta utfall samt prognos enligt VÅP11, Hundratals personer

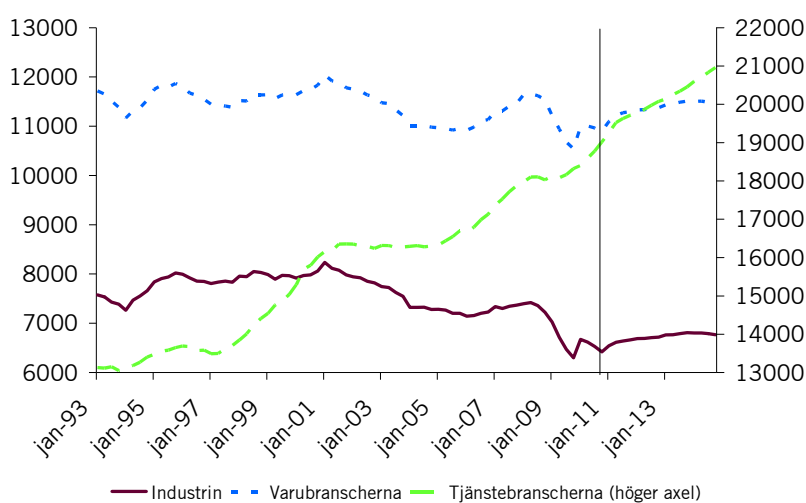


En stor del av sysselsättningsnedgången inom industrin väntas bli bestående då produktionsökningen i samband med återhämtningen i huvudsak bedöms kunna mötas med en högre produktivitet (se diagram 11.3 nedan). Det innebär att den framtida matchningen

mellan arbetskraftens kompetens och arbetsgivarnas efterfrågan försämras något, eftersom en persons humankapital till viss del är bransch- eller företagsspecifik. Det bör dock betonas att prognoserna på branschnivå är mycket osäkra.

Vidare är det i regel så att de regioner som redan före krisen hade en relativt hög arbetslöshet är också de som i regel har drabbats värst av krisen. Till exempel har Gävleborg, Kronoberg och Västernorrlands län, med en stor andel industrisysselsatta, drabbats hårt av krisen medan t.ex. Stockholms län har klarat sig bättre. Det indikerar att även den geografiska strukturomvandlingstakten kan ha ökat något till följd av krisen.

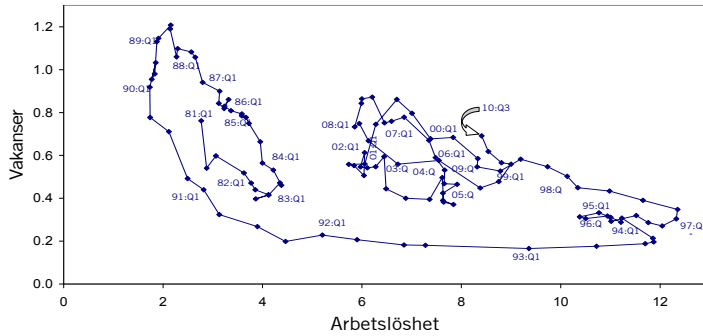
**Diagram 11.3: Sysselsatta i olika branscher, utfall samt prognos enligt VÅP11, Hundratals personer**



En ökad strukturomvandling (mellan branscher och olika regioner) bör leda till att matchningen på arbetsmarknaden försämras när efterfrågan på arbetskraft åter tar fart, eftersom arbetskraftens kompetens sämre matchar arbetsgivarens efterfrågan. Detta innebär i så fall att det sker ett skift utåt i Beveridgekurvan, högre arbetslöshet vid ett givet antal vakanser och att jämviktsarbetslösheten blir högre. Om Beveridgekurvan studeras på kvartalsdata syns en viss förskjutning utåt under 2009, som dock bromsas upp under 2010, se diagram 11.4. Att det fanns en tendens till en viss förskjutning utåt behöver dock inte betyda att själva matchningsprocessen har försämrats, eftersom kvartalssambandet

är relativt ryckigt historiskt och enskilda kvartalsutfall bör tolkas med försiktighet. Vidare är det i regel så att när konjunkturen svänger tenderar också vakanserna öka innan arbetslösheten sjunker tillbaka, vilket skulle ge en kortvarig förskjutning utåt av kurvan.

Diagram 11.4. Beveridgekurvan, säsongrensad kvartalsdata.



Anm.: Första kvartalet 1980 t o m tredje kvartalet 2010. Arbetslösa och vakanser i procent av arbetskraften.

Det svaga resursutnyttjandet på arbetsmarknaden avspeglas tydligt i avtalsrörelsen som genomfördes 2010 och omfattade ca 3,3 miljoner arbetstagare. Löneökningarna är betydligt lägre än de som förhandlades fram under 2007 års avtalsrörelse. Avtalen har varit relativt homogena sett till den totala löneökningen under avtalsperioden mellan olika branscher, trots att finanskrisen inte har drabbat alla branscher lika hårt. Industrin, som har drabbats värst av finanskrisen, har dock de lägsta avtalade löneökningarna. Inom industrin genomfördes även de s.k. "krisavtalen" med tillfälligt nedsatt lön och arbetstid för att bl.a. dämpa behovet av uppsägningar.

Sammantaget indikerar detta att lönebildningen har fungerat väl med en hög grad av reallöneflexibilitet och relativlöneflexibilitet. Det har i sin tur sannolikt bidragit till att dämpa fallet i sysselsättningen och de varaktiga effekterna på sysselsättningen.

### Kvalitativa slutsatser för de varaktiga effekterna av krisen:

- Återhämtningen på arbetsmarknaden ser ut att bli snabbare och starkare jämfört med de flesta tidigare lågkonjunkturer. En kortare period med låg sysselsättning och hög arbetslöshet leder till en minskad risk för permanent utslagning av individers humankapital och minskad risk för en sämre matchning mellan arbetstagare och lediga jobb när väl efterfrågan ökar. Detta indikerar, allt annat lika, begränsade persistenseffekter av finanskrisen.
- Krisen är dock främst koncentrerad till industrisektorn och att en stor del av sysselsättningsnedgången inom industrin väntas bli bestående. Det innebär att den framtida matchningen mellan arbetskraftens kompetens och arbetsgivarnas efterfrågan försämras något, eftersom en persons humankapital till viss del är bransch- eller företagsspecifik. Även längre arbetslöshets-tiderna bedöms bidra till att de arbetslösas konkurrenskraft minskar och att jämviktsarbetslösheten därmed ökar. Samman-taget indikerar detta en något högre jämviktsarbetslösheten p.g.a. lågkonjunkturen.

### 11.4 Modellskattningar av persistenseffekter

Det finns ett flertal studier som på svenska data har undersökt i vilken utsträckning konjunkturella variationer i arbetslösheten påverkar NAIRU (tex. Assarsson och Jansson (1998), Lindblad (1997), Mossfeldt och Österholm (2010)). Den ekonometriska modell som används är i regel en så kallad unobserved components-modell för NAIRU. I modellerna gör olika typer av identifierande antagande hur den konjunkturella arbetslösheten är relaterade till variabler som är observerbara eller beräknade som t.ex. kapacitetsutnyttjandet eller BNP-gapet via Okuns lag. Med konjunkturell arbetslöshet menas faktisk arbetslöshets avvikelse från NAIRU.

I UC-modellen dekomponeras den total arbetslöshet,  $U$ , i en konjunkturell komponent,  $U^c$ , och en strukturell komponent,  $U^n$ .

Samtidigt tillåter dessa modeller att den konjunkturella arbetslösheten påverkar den strukturella arbetslösheten.

$$U_t = U_t^c + U_t^n$$

$$U_t^n = U_{t-1}^n + \alpha U_{t-2}^c + \varepsilon_t^n$$

Hur mycket den strukturella arbetslösheten påverkas bestäms av parametern  $\alpha$ . Denna parameter fångar således persistenseffekten genom att den anger hur mycket den strukturella arbetslösheten påverkas av en störning till den konjunkturella arbetslösheten.

Tidigare skattningar (se Assarsson och Jansson, 1998) antyder att den strukturella arbetslösheten kan öka med så mycket som 0,7 procentenheter om den konjunkturella arbetslösheten ökar med 1 procentenhet (skattningen är gjord på öppen arbetslöshet). Uppdaterade skattningar av Assarsson och Jansson, 1998 för perioden 1980Q1–2008Q3 indikerar att en uppgång av den cykliska arbetslösheten med 1 procentenhet ökar NAIRU med 0,2–0,4 procentenheter (skattningen är gjord på ILO arbetslöshet). Även Lindblad (1997) finner stora persistenseffekter.<sup>152</sup> Dessa modeller leder till att en stor del av variationerna i arbetslösheten är permanent, dvs. NAIRU följer den faktiska arbetslösheten väldigt väl.

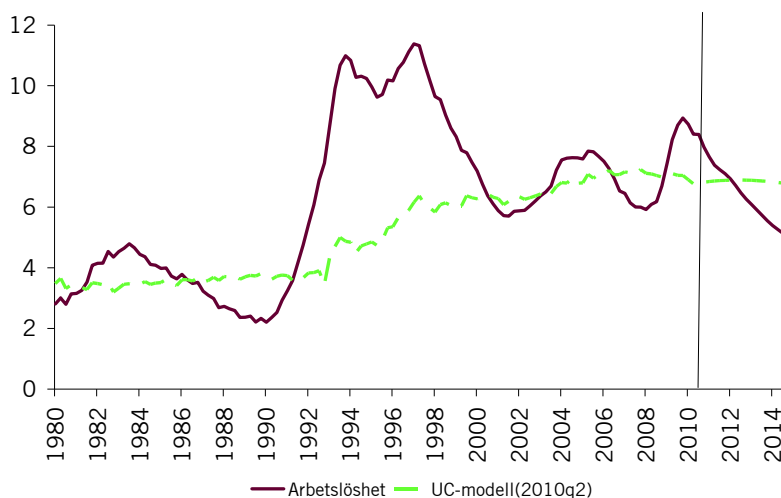
I denna rapport används uppdaterade skattningar av Mossfeldt och Österholm (2010) UC-modell som input för att bestämma persistenseffekten. Det är en UC-modell där den konjunkturella delen av arbetslösheten identifieras med hjälp av ett Okuns samband. Resultaten från UC-modellen som är skattade på perioden 1970q2–2010q2 indikerar att en uppgång av den cykliska arbetslösheten med 1 procentenhet ökar den strukturella arbetslösheten med ca 0,015 procentenhet. Detta kan vid en första anblick synas lite och är betydligt mindre än studierna som diskuterades ovan, men ackumulerat ger en hög konjunkturell arbetslöshet under lång tid stora effekter. Enligt modellen steg exempel-

<sup>152</sup> Lindblad (1997) beaktar fem olika samband för identifikation av de icke-observerade komponenterna. För fallet då öppen arbetslöshet beaktas under perioden 1972-1994 skattas hysteresiseffekten till 0,59-0,84 beroende på modellspecifikation. Då skattningsperioden istället är 1972-1991 återfinns parameterskattningarna i intervallet 0,49-0,54. Då total arbetslöshet beaktas blir motsvarande intervall 0,50-0,64 respektive 0,10-0,59.

vis jämviktsarbetslösheten med cirka 3 procentenheter som en följd av 1990-talskrisen.

I diagram 11.5 visas hur jämviktsarbetslösheten utvecklas enligt UC-modellen för perioden 1980q1–2010q2. För perioden 2010q3–2014q4 visas vilket effekt uppgången i den faktiska arbetslösheten enligt VÅP11 har på jämviktsarbetslösheten. Enligt modellen kommer jämviktsarbetslösheten stiga ca 0,3 procentenheter under perioden 2008q3–2013q2 till följd av uppgången i faktiska arbetslösheten i samband med krisen. Utvecklingen 2010q3–2014q4 i diagram 11.5 visar därför endast vilken effekt lågkonjunkturen har på jämviktsarbetslösheten och är således inte en prognos på jämviktsarbetslösheten.

Diagram 11.5. Modellskattning jämviktsarbetslöshet



### 11.5 Samlad bedömning av persistenseffekterna

I linje med modellresultaten bedöms jämviktsarbetslösheten stiga med ca 0,3 procentenheter (15 000 personer) till följd av finanskrisen. Samtidigt bedöms 10 000 lämna arbetskraften, vilket medför att den varaktiga sysselsättningen minskar med 25 000 personer till följd av krisen. Sammantaget leder det till att drygt 15 procent av det totala sysselsättningsfallet på ca 140 000 leder till varaktigt lägre sysselsättning.

Eller mer relevant ca 30 procent av fallet i sysselsättningen i industrin på 75 000 leder till varaktigt lägre sysselsättningen.

I takt med att individerna som drabbat ”permanent” av finanskrisen skolar om sig, flyttar eller går i pension (eller skulle ha gått i pension om de inte hade gått i pension i förtid p.g.a. finanskrisen) bedöms persistenseffekterna minska. 2020 antas persistenseffekterna ha klingat av.

**Tabell 11.2** Finanskrisens effekter på potentiell arbetskraft, arbetslöshet och sysselsättning

Arbetskraft	Arbetslösa	Sysselsatta
-10 000	15 000	-25 000

## 11.6 Åtgärder för att motverka persistenseffekter

För att motverka permanent av krisen har regeringen förstärkt och kompletterat de åtgärder som tidigare har genomförts. Det handlar bl.a. om åtgärder som upprätthåller sökaktiviteten på en rimlig nivå och en utvidgning av de arbetsmarknadspolitiska programmen och utbildningsprogrammen.

Bedömningen är att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna praktik och coachning har kortsiktiga positiva effekter på potentiell sysselsättning (motverkar persistens). Utbildningsinsatserna är temporära i den meningen att de bara hänför sig till de personer som utbildats under krisen, men varaktigt i den meningen att effekten av dem kvarstår så länge dessa individer befinner sig på arbetsmarknaden.



Tabell 11.3 Årsplatser och sysselsättningseffekt (2012 max effekt)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Syss som motverkar persistens (2012)
<b>A-politik</b>							
Praktik-insatser (inkl. lyft)	9 100	18 800	15 000				1 900
Coachning/förmedling	17 100	38 000	28 300				6 400
<b>Utbildning</b>							
Arbetsmarknadsutbildning		1 000					500
Yrkesvux	5 600	23 800	25 300	1 800	1 850	2 000	8 300
YH	1 500	3 750	4 500				300
UoH	10 250	10 500	4 500				600

För beräkningar av praktik och coachning, se kapitlet om effektberäkningar av arbetsmarknadspolitik.

Arbetsmarknadsutbildning bedöms ha en behandlingseffekt som innebär att tiden i arbetslöshet kortas med 50 dagar. Givet en volym individer som behandlas kan en sysselsättningseffekt approximeras med helårssysselsättning (365 dagar per år). 1 000 årsplatser motsvarar 4 000 personer och därmed  $4000 \cdot 50 / 365 = 500$  personer på sikt.

Yrkesvux bedöms ha samma behandlingseffekt som arbetsmarknadsutbildning, men den genomsnittliga utbildningstiden är längre, ett år, därför att studietakten inte är individuellt anpassad som i arbetsmarknadsutbildning. En del av arbetsmarknadsutbildningar handlar dessutom om kortare påbyggnadsutbildningar som gör att den genomsnittliga arbetsmarknadsutbildningen är mycket kortare, 3 månader. Utbildningsplatserna i yrkesvux räcker till att behandla 60 350 personer vid ett antagande om genomsnittlig utbildningstid på ett år. Sysselsättningseffekten blir då  $60350 \cdot 50 / 365 = 8300$  personer. Effekten är temporär i den mening att den bara rör de personer som utbildats under krisen, men varaktig i den mening att den kvarstår så länge dessa individer befinner sig på arbetsmarknaden.

För YH och UoH beräknas också sysselsättningseffekten vara bestående under den tid personerna befinner sig på arbetsmarknaden. Effekten beräknas utifrån antagandet att personerna som får en eftergymnasial utbildning ökar sin sannolikhet till sysselsättning med skillnaden i sysselsättningsgrad mellan individer med gymnasial respektive eftergymnasial utbildning. I AKU är sysselsättningsgraden ca 72 % för de med gymnasial utbildning (genomsnitt 2005–2010), och ca 79 % för de med eftergymnasial utbildning. YH antas i genomsnitt pågå 2 år och UoH i tre år; platserna räcker därmed till att behandla 4 875 personer på YH och 8 400 personer på UoH.<sup>153</sup> Sysselsättningseffekten är därmed  $(0,79-0,72)*4\,875=300$  personer från YH och  $(0,79-0,72)*8\,400=600$  personer från UoH.

Sammantaget medför åtgärderna att potentiell sysselsättning tillfälligt ökar med 18 000 personer (max effekt ca 2012). Den ökade potentiella sysselsättningen medför att potentiell arbetskraft ökar något (4 700 personer) och att jämviktsarbetslösheten minskar med ca 13 000 personer.

**Tabell 11.4 Effekter av krisåtgärderna på potentiell arbetskraft och sysselsättning och jämviktsarbetslösheten**

Arbetskraft	Arbetslösa	Sysselsatta
4 700	-13 300	18 000

<sup>153</sup> Det kan finnas dimensioneringsproblem etc. på UoH som kan innebära att under krisen antagna personer tränger undan andra personer senare. Problemet borde emellertid vara begränsat och beaktas inte i beräkningarna.

## Referenser

- Assarsson, B., Jansson, P. (1998) Unemployment Persistence: The Case of Sweden. *Applied Economics Letters*, 5, 25–29.
- Jaeger, A., Parkinson, M. (1990) Testing for Hysteresis in Unemployment – An Unobserved Components Approach. *Empirical Economics*, 15, 185–198.
- Jaeger, A., Parkinson, M. (1994) Some Evidence om Hysteresis in Unemployment Rates. *European Economic Review*, 329–342.
- Lindblad, H. (1997) Persistence in Swedish Unemployment Rates. Licentiatavhandling, Stockholms Universitet, 1996.
- Mossfeldt, M. och P. Österholm, ”Estimating the effects of the crisis on the Swedish labour market”, Working Paper No. 117, Konjunkturinstitutet, 2010
- Pissarides, C. A., ”Loss of skill during unemployment and the persistence of employment shocks”, *Quarterly Journal of Economics* 107, 1992