



Riksrevisionens styrelses redogörelse om jobbskatteavdraget

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet. I granskningen har också ingått att undersöka om regeringens beräkningsunderlag för avdraget är transparent och av god kvalitet. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Jobbskatteavdraget* (RiR 2009:20).

Riksrevisionens granskning visar att jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara effektivt i den meningen att reformen har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetsutbudet. Reformen har också förutsättningar att vara särskilt effektiv för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Riksrevisionen gör vidare bedömningen att regeringens redovisning av beräkningsunderlaget för jobbskatteavdraget numera kan anses vara transparent och av god kvalitet.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt i rapporten att allmänheten har dålig kännedom om jobbskatteavdraget. Kännedomen är därtill sämst i de grupper som förväntas ha den största beteendeförändringen till följd av avdraget. Enligt Riksrevisionen finns det därmed en risk att reformen inte får fullt genomslag.

Styrelsen anser att Riksrevisionens rapport är intressant och noterar Riksrevisionens slutsats att det nu behövs en ökad information för att säkerställa att reformen får så stort genomslag som möjligt. Informationen bör särskilt riktas till de grupper som har den lägsta kännedomen om jobbskatteavdraget och där den största potentialen till beteendeförändringar finns. Styrelsen förutsätter att regeringen tar de initiativ som kan behövas för att ge allmänheten en mer fullständig information om jobbskatteavdraget.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor.....	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Redovisningen av reformeffekter har förbättrats	6
En reform med potential att nå sitt syfte.....	7
Dålig kännedom om reformen	8
Risk att jobbskatteavdraget inte får förväntad effekt	8
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden	10

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 20 januari 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Birgitta Carlsson (c).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat det s.k. jobbskatteavdraget. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Jobbskatteavdraget* (RiR 2009:20). Rapporten publicerades i december 2009.

Bakgrund

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

I och med den framtida demografiska utvecklingen står de offentliga finanserna och den svenska arbetsmarknaden inför stora utmaningar. Den ekonomiska utmaningen som följer av en åldrande befolkning är främst ett långsiktigt problem. Ett ökat arbetskraftsutbud, en ökad sysselsättning och ett ökat antal arbetade timmar är, enligt regeringen, centralt för att främja den ekonomiska tillväxten, möta den demografiska utmaningen samt för att öka den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.² En ökning av arbetskraftsutbudet kan ske genom att fler individer deltar i arbetskraften eller att de som redan är sysselsatta arbetar fler timmar. I Sverige uppgick befolkningen i åldern 15–74 år till ungefär 6,9 miljoner individer 2008. Av dessa stod 1,9 miljoner personer (28 %) utanför arbetskraften.

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

Den totala kostnaden³ för jobbskatteavdraget beräknas uppgå till drygt 70 miljarder kronor.⁴ Det första steget står för ungefär 40 miljarder kronor, de andra, tredje och fjärde stegen står för ca 10 miljarder kronor vardera. Enligt regeringens beräkningar är reformen delvis självfinansierad. Självfinansieringsgraden⁵ för de tre första stegen beräknas uppgå till mellan 40 och 50 %

¹ SCB (2009).

² Prop. 2008/09:1.

³ Kostnaden uppstår genom att skatteintäkterna minskar.

⁴ Prop. 2009/10:1.

⁵ Självfinansieringsgraden mäter hur stor del av en reform som finansieras via de dynamiska effekter den förväntas ge upphov till.

av reformernas kostnad.⁶ För det fjärde steget uppger regeringen att självfinansieringsgraden kan förväntas vara ungefär 30 %.⁷

I budgetpropositionen för 2009 skriver regeringen: ”Att återupprätta arbetslinjen och bekämpa människors utanförskap från arbetsmarknaden var Allians för Sveriges viktigaste löfte till väljarna i valet 2006.”⁸ Under hösten 2008 inträffade en världsomspännande finansiell kris som även spridit sig till den reala ekonomin. Den försämrade konjunkturen bedöms leda till en fortsatt ökning av arbetslösheten under 2009 och 2010. Prognoserna för arbetslösheten pekar på en arbetslöshet på drygt 11 % 2010.⁹ Regeringen har dock uttalat att den står fast vid sin politik för full sysselsättning genom minskat utanförskap även under denna lågkonjunktur.¹⁰

I budgetpropositionen för 2010 aviserades jobbskatteavdragets fjärde steg. I propositionen redovisar regeringen bedömningar av jobbskatteavdragets totala långsiktiga effekter. Regeringen anger att sysselsättningen förväntas öka med närmare 80 000 personer till följd av reformerna. I propositionen, som föreslår ett fjärde steg, anges att detta steg på lång sikt beräknas öka antalet arbetade timmar med 0,3 %, vilket motsvarar ca 12 000 årsarbetskrafter.¹¹

Syfte och revisionsfrågor

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

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

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

Riksrevisionens underlag för att besvara revisionsfrågorna utgörs dels av en genomgång av regeringens underlag om jobbskatteavdragets effekter, dels av egna beräkningar för att undersöka förväntade effekter totalt och för olika delpopulationer.

⁶ Prop. 2008/09:1.

⁷ Prop. 2009/10:42.

⁸ Prop. 2008/09:1, s. 3.

⁹ Prop. 2009/10:1, s. 23.

¹⁰ Prop. 2009/10:1.

¹¹ Prop. 2009/10:42.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Redovisningen av reformeffekter har förbättrats

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

Riksrevisionen gör bedömningen att transparensen och kvaliteten i regeringens redovisning av beräkningar har förbättrats. Riksrevisionen ser det som positivt att regeringen har övergått till egna mikrosimuleringar för att beräkna förväntade effekter till följd av jobbskatteavdraget, i stället för att som tidigare applicera forskningsresultat på en genomsnittlig individ eller ett typhushåll. I en rapport som Finansdepartementet publicerade våren 2009 beskriver regeringen arbetsutbudseffekterna av de dittills genomförda reformerna på inkomstskatteområdet. Rapporten innehåller detaljerade beskrivningar av de beräkningar och antaganden som ligger till grund för bedömningarna i budgetpropositionerna för 2009 och 2010. Riksrevisionen anser även att den externa kvalitetssäkring som gjorts i samband med denna rapport är ett positivt inslag.

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

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

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

En reform med potential att nå sitt syfte

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

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

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

Enligt Riksrevisionen bör dock en viss försiktighet iakttas när resultaten från såväl Riksrevisionens som regeringens mikrosimuleringar ska tolkas. Riksrevisionens analys visar att de förväntade effekterna av reformen varierar beroende på val av datamängd. Dessutom har andra studier med liknande beräkningsmetod visat på lägre reformeffekter än de som Riksrevisionen och Finansdepartementet redovisar.

När jobbskatteavdragets olika steg ställs i relation till stegens budgetomslutning ger Riksrevisionens beräkningar vissa indikationer på att reformens olika steg inte förväntas ge lika stor relativ effekt. För det fjärde steget kan en något större budgetkostnad per skapad arbetad timme konstateras. Samtidigt visar samma beräkningar att kostnaden per skapad arbetad timme är lägre för det tredje steget än för de två första stegen, något som kan tala mot hypotesen om avtagande reformavkastning.

En annan indikation på att reformeffekten kan vara avtagande är självfinansieringsgraden. Regeringen gör bedömningen att denna är lägre för jobbskatteavdragets fjärde steg än för de föregående stegen. Detta skulle kunna tolkas som att reformeffekten är något avtagande för det fjärde steget även om det är viktigt att poängtera att båda dessa bedömningar är mycket osäkra.

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

Dålig kännedom om reformen

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

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

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

Risk att jobbskatteavdraget inte får förväntad effekt

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

Riksrevisionen anser att informationsåtgärder riktade till allmänheten skulle behöva vidtas för att säkerställa att reformen får så stort genomslag som möjligt. Informationen bör särskilt riktas till de grupper som har den lägsta kännedomen om reformen och där den största potentialen till beteendeförändringar finns. I samband med de ökade informationsinsatserna skulle

Riksrevisionen ser det som positivt med en mer lättillgänglig information om hur individers disponibla inkomst förändras till följd av jobbskattavdraget vid olika val av arbetsutbud.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

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

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Jobbskatteavdraget* (RiR 2009:20) ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har granskat om jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara en effektiv reform för att öka arbetskraftsutbudet både generellt och för de grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. I granskningen har också ingått att undersöka om regeringens beräkningsunderlag för avdraget är transparent och av god kvalitet.

Mot bakgrund av att reformen först på lång sikt förväntas få fullständigt genomslag har Riksrevisionen inte granskat de faktiska effekterna utan endast undersökt jobbskatteavdragets förväntade effekter. Riksrevisionens samlade bedömning från granskningen är att jobbskatteavdraget har förutsättningar att vara effektivt i den meningen att reformen har potential att nå målet om att på lång sikt öka arbetsutbudet. Reformen har också förutsättningar att vara särskilt effektiv för att öka arbetsutbudet för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

En annan viktig iakttagelse i rapporten är att regeringens redovisning av beräkningsunderlaget för jobbskatteavdraget har förbättrats under senare år. Riksrevisionen gör bedömningen att redovisningen numera kan anses vara transparent och av god kvalitet.

Riksrevisionens granskning visar samtidigt att allmänheten har dålig kännedom om jobbskatteavdraget. Kännedomen är därtill sämst i de grupper som förväntas ha den största beteendeförändringen till följd av jobbskatteavdraget. Enligt Riksrevisionen finns det därmed en risk att reformen inte får fullt genomslag.

Styrelsen anser att Riksrevisionens rapport är intressant och noterar Riksrevisionens slutsats att det nu behövs en ökad information för att säkerställa att reformen får så stort genomslag som möjligt. Informationen bör särskilt riktas till de grupper som har den lägsta kännedomen om jobbskatteavdraget och där den största potentialen till beteendeförändringar finns. Styrelsen förutsätter att regeringen tar de initiativ som kan behövas för att ge allmänheten en mer fullständig information om jobbskatteavdraget.

Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.