

Därför går det inte att utvärdera jobbskatteavdraget

**KARIN EDMARK,
CHE-YUAN
LIANG, EVA
MÖRK OCH
HÅKAN SELIN**

Karin Edmark är fil dr i nationalekonomi och forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Hon forskar om utbildning och skatter. karin.edmark@ifn.se

Che-Yuan Liang är fil dr i nationalekonomi och forskare vid Uppsala universitet. Han forskar om offentlig och politisk ekonomi. che-yuan.liang@nek.uu.se

Eva Mörk är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet. Hon forskar om försörjningsstöd, kommuner och familjers hälsa. eva.mork@nek.uu.se

Håkan Selin är fil dr i nationalekonomi och forskare vid Uppsala universitet. Han forskar om arbetsutbud och skatter. hakan.selin@nek.uu.se

Det är nu fem år sedan jobbskatteavdraget infördes – en omfattande reform som är en av regeringens huvudsakliga åtgärder för att öka sysselsättningen. Vi har försökt att utvärdera om avdraget faktiskt har ökat sysselsättningen, genom att utnyttja det faktum att olika personer fick olika stora jobbskatteavdrag beroende på boendekommun och inkomstnivå. Vår sammantagna bedömning är att resultaten inte på ett trovärdigt sätt kan tolkas som effekter av jobbskatteavdraget. Den begränsade variationen mellan individer i avdragets storlek i kombination med komplexa sysselsättningstrender både före och efter reformen innebär en stor utmaning för vårt och framtida försök att utvärdera jobbskatteavdragets sysselsättningseffekter

Den 1 januari 2007 infördes ett sk jobbskatteavdrag i Sverige.¹ Reformen markerade ett avsteg från den princip som tillämpats tidigare och som inneburit att arbetsinkomst beskattats på samma sätt som sociala transfereringar (som t ex pensionsinkomst, sjukpenning och arbetslöshetsersättning). Jobbskatteavdraget byggdes ut under de följande åren och till dags dato har fyra steg genomförts (2007, 2008, 2009 och 2010). I början av 2012 kan en person som mest få 20 000 kr per år i jobbskatteavdrag.

Jobbskatteavdraget är en kostsam reform² och utgör regeringens huvudsakliga strategi för att få fler i arbete.³ Det är därför motiverat att fråga sig om reformen faktiskt har bidragit till att öka sysselsättningen. Regeringens egen bedömning är att jobbskatteavdraget på sikt skapar 70 000–140 000 årsarbeten. Detta baseras både på regeringens egen utvärdering (se Bilaga 5 i Regeringens proposition 2011/12:100) och på studier från Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet.

Ett problem är dock att de studier som avses, med undantag av regeringens utvärdering, som huvudsakligen beror på en analys av makrodata, alla är simuleringsstudier som med hjälp av elasticiteter från strukturella arbetsutbudsmodeller i förväg har uppskattat vilka effekter jobbskatteavdraget kan förväntas ha.⁴

Vi har i stället, som första studie, försökt utvärdera effekterna på sysselsättningen av jobbskatteavdragets två första steg (2007 och 2008) med hjälp

¹ Rent tekniskt är jobbskatteavdraget egentligen en reduktion av skatt på arbetsinkomst.

² Kostnaden för jobbskatteavdraget var 40 miljarder kr 2007 och 10-11 miljarder kr per år 2008–10 (för 2010 är detta en prognos), Regeringens proposition (2009/2010:1, s 211).

³ Se Regeringskansliet (2011): ”Jobbskatteavdraget är den viktigaste reformen i regeringens arbete för att få fler att arbeta”.

⁴ Se Ericson m fl (2009), Sacklén (2009) och Flood (2010).

av registerdata över individers sysselsättning efter reformens införande och med kvasiexperimentella metoder.⁵ Vi finner dock att, så som reformen har genomförts, är det inte möjligt att trovärdigt säga någonting om dess effekter. Anledningen är att det inte finns några grupper som är opåverkade av reformen och som därmed kan användas som kontrollgrupper i utvärderingen (vi diskuterar dessa metodsvårigheter mer i avsnitt 2 nedan). På detta sätt skiljer sig den svenska reformen från t ex jobbskatteavdragen i USA och Storbritannien, som i störst utsträckning har varit riktade till ensamstående mödrar eller barnfamiljer och som därmed är lättare att utvärdera. Vi försöker i stället utnyttja variationen i hur stort jobbskatteavdrag olika personer har fått, men det visar sig att detta samvarierar på ett komplicerat sätt med variationen i sysselsättningen i olika grupper.

Resultaten av vår utvärdering kan således varken ses som argument för eller mot att jobbskatteavdraget har ökat sysselsättningen: vi skulle snarare säga att de kan tolkas som att man inte trovärdigt kan påstå varken det ena eller det andra. Däremot tycker vi att de understryker att man redan vid utformandet av viktiga ekonomiska reformer bör tänka på hur deras effekter ska kunna utvärderas. Ett sätt att göra detta är att använda sig av stegvist införande i olika regioner eller olika utformning för olika typer av hushåll.

I resten av artikeln redogör vi först för hur man kan förvänta sig att jobbskatteavdraget ska påverka sysselsättningen, för att därefter redogöra mer i detalj för vårt försök att utvärdera jobbskatteavdraget.

1. Vilka effekter kan vi förvänta oss av jobbskatteavdraget?

Eftersom jobbskatteavdraget innebär att man nu får behålla mer av lönen efter skatt än tidigare så bör vi enligt en enkel arbetsutbudsmodell förvänta oss att fler väljer att delta i arbetskraften, dvs börjar söka arbete, samt att vissa arbeten som det tidigare inte lönade sig för personer att acceptera nu gör det.⁶ I den nationalekonomiska standardmodellen, där sysselsättningen ges av skärningspunkten mellan efterfrågan och utbud på arbete, innebär jobbskatteavdraget ett skift utåt av utbudskurvan. Om inte efterfrågan på arbete är oändligt elastisk innebär ett sådant skift även att bruttolönen i jämvikt kommer att minska.⁷ Kort sagt, jobbskatteavdraget förväntas öka sysselsättningen.

Det finns dock skäl att tro att jobbskatteavdraget i en del fall inte leder till högre sysselsättning. Henrekson (2010) pekar på det faktum att minimilönerna i Sverige är högre än i t ex USA. Om minimilöner är bindande för ett visst segment av arbetsmarknaden kommer jobbskatteavdraget enligt

⁵ Även regeringens utvärdering innehåller en analys av det utökade jobbskatteavdraget för individer över 65 år, som bygger på kvasiexperimentella metoder. Metoden kan dock inte användas för att utvärdera jobbskatteavdraget för yngre individer.

⁶ Se Pirttilä och Selin (2011) för beräkningar av hur jobbskatteavdraget har förändrat skillnaden mellan att ha arbete och ta emot olika typer av transfereringar.

⁷ Se Finanspolitiska rådet (2010) för en översikt av ett antal modeller som alla ger liknande prediktioner.

standardmodellen inte att leda till fler arbeten, utan i stället enbart innebära en ökning av de disponibla inkomsterna bland dem som redan har ett jobb.

Ett visst stöd för Henreksons analys ges av Bennmarker m fl (2011) i en deskriptiv analys av lönetillväxten. De visar att om man delar upp befolkningen i fyra kvartiler beroende på hur hög lön de har (figur 1 i deras studie) så verkar den procentuella lönetillväxten vara lika stor i samtliga grupper under perioden 2004–09. Om det vore så att jobbskatteavdraget påverkade lönerna (via ett ökat arbetsutbud i låglönegrupper) borde vi se en långsamare lönetillväxt i gruppen med låga löner, vilket man alltså inte verkar göra.

En viktig faktor i sammanhanget är också i vilken utsträckning människor är medvetna om att jobbskatteavdraget finns och hur det påverkar deras inkomst efter skatt. En enkätstudie gjord av Riksrevisionen (2009) fann att allmänhetens kunskap om jobbskatteavdraget åtminstone då var förvånansvärt låg. Endast 40 procent av de tillfrågade svarade att de kände till jobbskatteavdraget och andelarna var lägre för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis så borde man enligt nationalekonomisk teori förvänta sig att jobbskatteavdraget ökar sysselsättningen, men med tanke på eventuellt bindande minimilöner och det faktum att få verkar känna till avdraget är det inte säkert att effekterna är lika stora som tidigare simuleringsstudier gett vid handen.

2. Hur utvärdera effekter av jobbskatteavdraget?

*Metod*⁸

Utmaningen som en forskare alltid ställs inför när han eller hon ska fastställa vilken effekt en politisk åtgärd har haft är att uttala sig vad som hade hänt om åtgärden inte hade genomförts. Eftersom detta per definition är något som inte går att observera måste forskaren använda någon metod för att indirekt mäta detta. I vårt fall handlar det om att försöka avgöra hur många som hade jobbat 2008 om jobbskatteavdraget inte hade införts. Visste man det kunde man sedan jämföra denna siffra med hur många som faktiskt jobbar och på så sätt uttala sig om effekten av jobbskatteavdraget på sysselsättningen.

Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att jämföra sysselsättningen före och efter reformen, dvs se hur sysselsättningen har förändrats mellan 2006 och 2008. Problemet med denna metod är att det under denna period förmodligen har hänt mycket annat som också har påverkat sysselsättningen. Detta är ett uppenbart problem i vårt fall eftersom regeringen när den tillträdde 2006 förutom jobbskatteavdraget också genomförde reformer inom t ex socialförsäkringssystemet och inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Dessutom har den allmänna konjunkturen förändrats.

⁸ För en mer teknisk beskrivning av den ekonometriska metoden, se Edmark m fl (2012).

Ett alternativt sätt är att i stället jämföra sysselsättningen i två grupper där den ena gruppen har påverkats av en reform (behandlingsgruppen) och den andra inte (kontrollgruppen). Genom att jämföra förändringen i sysselsättningen mellan dessa grupper kan forskaren uttala sig om effekten av behandlingen. Denna metod kallas för *difference-in-differences* och bygger på antagandet att sysselsättningen för den behandlade gruppen hade utvecklats på samma sätt som den i den obehandlade kontrollgruppen om reformen inte hade genomförts. Forskare som har utvärderat det amerikanska jobbskatteavdraget har i regel utnyttjat denna metod och jämfört sysselsättningsutvecklingen för ensamstående mödrar med den för ensamstående kvinnor utan barn. Detta är möjligt tack vare att det amerikanska jobbskatteavdraget framför allt har riktats mot ensamstående mödrar.

Det svenska jobbskatteavdraget är till skillnad från t ex det amerikanska oberoende av familjeförhållanden, vilket innebär att alla som arbetar får ett jobbskatteavdrag. Det finns därför ingen grupp som inte är behandlad (dvs som inte får jobbskatteavdrag om de arbetar), vilket gör att vi inte kan använda oss av den metod som för det mesta använts i internationella studier. I stället utnyttjar vi det faktum att olika personer får olika stora jobbskatteavdrag, eftersom avdragets storlek beror på intjänad inkomst såväl som på den kommunala skattesatsen. Detta medför att den genomsnittliga skattesatsen har minskat olika mycket för personer som bor i olika kommuner och som tjänar olika mycket. Vi kommer att undersöka om det är så att de vars genomsnittliga skatt har minskat mycket har ökat sin sysselsättning i högre grad än de vars genomsnittliga skatt har minskat mindre. För att vi ska kunna säga att en sådan eventuell skillnad beror på jobbskatteavdraget så krävs att de som fick stora sänkningar inte hade börjat jobba mer även om jobbskatteavdraget inte hade införts. Framför allt får det inte finnas andra faktorer som samvarierar med jobbskatteavdraget och som också påverkar sysselsättningen. För att i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till sådana andra faktorer kommer vi att kontrollera för såväl individegenskaper som kan tänkas påverka arbetsinkomsten som för i vilken kommun personerna bor.⁹ Vi kommer också att genomföra så kallade placeboestimeringar, där vi låtsas att jobbskatteavdraget infördes några år innan det verkligen infördes. Finner vi statistiskt signifikanta estimat av jobbskatteavdraget redan innan det infördes tyder detta på att det finns trender i sysselsättningen som vi inte lyckats ta hänsyn till och vi bör då vara mycket försiktiga med att tolka huvudresultaten som effekter av jobbskatteavdraget.

Ytterligare en utmaning när vi ska undersöka jobbskatteavdragets effekter är att vi inte vet vad personer som i utgångsläget inte arbetar skulle ha tjänat om de hade arbetat och därmed hur stort jobbskatteavdrag de skulle

⁹ Dessutom tillåter vi trender i dessa variabler, dvs vi tar hänsyn till att sysselsättningen har utvecklats annorlunda över tid för män och kvinnor samt för personer i olika åldrar, med olika utbildningar och med olika födelseland. Det vi inte kan ta hänsyn till är däremot om det är så att t ex högutbildade i en viss kommun har en sysselsättningsutveckling som är annorlunda än högutbildade i allmänhet eller för personer i den kommunen i allmänhet.

ha fått. Vi måste i stället med hjälp av uppgifter från personer som jobbar försöka uppskatta vad de som inte jobbar skulle ha tjänat om de jobbade. Detta gör vi med hjälp av sk Mincerekvationer, där vi skattar arbetsinkomst utifrån personers ålder, utbildning, födelseland och kön. Med hjälp av skattningarna beräknar vi sedan vad personerna har för potentiell arbetsinkomst, dvs hur mycket de skulle tjäna om de hade valt att arbeta. Med hjälp av den informationen kan vi sedan räkna ut den genomsnittliga skattesatsen med och utan jobbskatteavdraget.

Data

Vi bygger vår undersökning på data från IFAU-databasen, som innehåller registerdata över samtliga personer i Sverige. Vi fokuserar på personer som är mellan 20 och 64 år, eftersom personer under 20 vanligtvis inte har avslutat sin utbildning och eftersom personer som är 65 år och äldre i stor utsträckning har avslutat sin yrkesmässiga karriär. Dessutom är jobbskatteavdraget mer generöst för personer över 64 år, vilket innebär att vi borde förvänta oss annorlunda effekter för denna grupp. Vi har exkluderat individer som tillhörde stödområde A,¹⁰ då de flesta i denna region hade rätt till ett högre grundavdrag än övriga under 2006, en effekt som inte kan separeras från jobbskatteavdraget. Slutligen har vi tagit bort personer som 2006 bodde i en kommun som ändrade skattesats mellan 2006 och 2008. Skälet till detta är att även dessa kommunalskattförändringar kan påverka sysselsättningen direkt och att vi i vår empiriska modell saknar möjligheter att sortera ut dessa effekter från effekter av själva jobbskatteavdraget, vilket ju är det vi vill undersöka.¹¹ Perioden vi studerar är 2004–08, vilket innebär att vi har data för tre år före jobbskatteavdragets införande och två år efter (ett år efter för det andra steget i avdraget).

Efter dessa begränsningar återstår knappt 2 573 000 individer, vilket motsvarar runt hälften av Sveriges befolkning i åldern 20–64. I tabell 1 redovisar vi beskrivande statistik, dels över hela befolkningen, dels över vårt urval. Av tabellen framgår att andelen gifta är något högre i vårt urval och att andelen utrikes födda är något lägre. Däremot verkar inte den kommunala skattesatsen skilja sig åt mellan grupperna.

Förutom att studera befolkningen som helhet kommer vi också att dela upp den i flera delgrupper, med avseende på kön och familjestatus. Dessutom kommer vi att studera grupper som troligen har svagare arbetsmarknadsanknytning, nämligen de med låga potentiella arbetsinkomster, unga personer, personer födda utanför Västeuropa och Nordamerika samt personer utan gymnasieutbildning.

Det vi är intresserade av att mäta är om personerna i våra register är sysselsatta eller inte. Det är dock inte uppenbart hur man utifrån registerdata ska avgöra detta. Vi har valt att definiera sysselsättningen utifrån hur stor

¹⁰ Stödområde A inkluderar ett antal kommuner, främst i Norrlands inland, som omfattas av olika typer av regionalstöd.

¹¹ Vi erhåller dock liknande resultat om vi inkluderar individer som tillhörde kommuner som ändrade sin kommunalskattesats.

Tabell 1
Beskrivande statistik,
2006

	Befolkningen, 20–64 år		Vårt urval, 20–64 år	
	Medelvärde	St avv	Medelvärde	St avv
Andel män %	50	50	50	50
Andel gifta %	56	50	60	49
Ålder	43,5	12,3	44,2	12,1
Andel med barn %	35	48	36	48
Andel utrikes födda %	16	37	12	33
Beskattningsbar inkomst	215 325	207 120	208 241	176 974
Kommunal skattesats	0,32	0,01	0,32	0,01
Antal personer	5 011 336		2 572 599	

Anm: Eftersom vi i de register vi använder inte kan identifiera sammanboende utan gemensamma barn kommer vi att överskatta gruppen ensamstående och underskatta gruppen gifta/sammanboende.

Källa: Egna beräkningar.

arbetsinkomst personerna har under året. Vi använder två olika definitioner med olika krav på hur mycket en person behöver tjäna för att betraktas som sysselsatt. Enligt den första definitionen betraktas personen som sysselsatt om arbetsinkomsten är större än noll, dvs om personen tjänar någonting överhuvudtaget. Det räcker alltså att jobba ett par timmar någon gång under året för att betraktas som sysselsatt. Enligt den andra definitionen kräver vi att personen har en arbetsinkomst under året som överstiger ett inkomstbasbelopp.¹²

3. Resultat från utvärderingen

Låt oss nu använda den metod som vi redogjorde för i avsnitt 2 för att försöka utvärdera jobbskatteavdragets effekter. I tabell 2 redovisar vi resultat för de två olika definitionerna på sysselsättning.¹³ Vi har valt att redovisa den genomsnittliga effekten av jobbskatteavdraget, dvs hur många procentenheter sysselsättningen förändrades i och med att jobbskatteavdraget infördes.¹⁴ Överst i tabellen redovisar vi hur mycket sysselsättningen, enligt våra skattningar, ändrades mellan 2006 och 2008 som en effekt av jobbskatteavdraget. I den första kolumnen betraktar vi en person som sysselsatt om han eller hon under året har en arbetsinkomst som är större än noll kronor, medan vi i den andra kolumnen kräver en arbetsinkomst på ett inkomstbasbelopp för att betrakta personen som sysselsatt.

Tabellen visar att sysselsättningen enligt denna skattning skulle ha ökat med ungefär två till tre procentenheter på grund av jobbskatteavdraget.¹⁵ Detta måste bedömas vara en stor effekt med tanke på att sysselsättningen i vårt urval 2006 låg på 86 procent.

¹² Inkomstbasbeloppet var 44 500 kr år 2006.

¹³ I Edmark m fl (2012) redovisar vi resultat från flera olika modellspecifikationer.

¹⁴ Se appendix i Edmark m fl (2012) för formeln för hur detta beräknas.

¹⁵ Vi får ungefär samma resultat när vi begränsar datasetet till personer i åldrarna 30–50, dvs ett åldersintervall där de flesta deltar i arbetskraften.

Tabell 2
Effekter av jobbskatteavdraget på sysselsättningen

	Arbetsinkomst > 0	Arbetsinkomst > ett inkomstbasbelopp
Behandling (2008-06)	3,29 *** (0,33)	2,18 *** (0,75)
Placebo (2006-04)	1,54 *** (0,26)	1,74 ** (0,79)
Behandling – Placebo	1,75	0,44

Anm: Skattningarna avser förändrad sysselsättning i procentenheter av jobbskatteavdraget. Standardfel inom parentes. ***, ** anger att estimatet är statistiskt signifikant skilt från noll på en- respektive femprocentsnivån. I modellerna ovan kontrollerar vi för kön, civilstånd, ålder, utbildningsnivå och -inriktning, födelseland samt partners inkomst med dummyvariabler. Resultaten är från en linjär sannolikhetsmodell.

Källa: Edmark m fl (2012).

För att vi verkligen ska kunna tolka detta som en kausal effekt krävs dock att vi har lyckats ta hänsyn till allt annat som också har kunnat påverka sysselsättningen mellan dessa år. Ett sätt att testa om vi har lyckats med detta är att genomföra ett s.k placebo-test där vi låtsas att jobbskatteavdraget infördes redan 2004. Resultaten från en sådan analys redovisas längre ned i tabellen. Det visar sig att även denna skattning ger positiva och statistiskt signifikanta parameterestimater. Om vi väljer att kalla estimatet som vi skattar för de år då jobbskatteavdraget faktiskt fanns för ”behandlingsestimater” och för de år som jobbskatteavdraget inte fanns för ”placeboestimater”, så finner vi för den första och mest generösa definitionen av sysselsättning att placeboestimater är ungefär hälften så stort som behandlingsestimater, men för den andra definitionen av sysselsättning är placeboestimater nästan lika stort som behandlingsestimater. Vår tolkning av att vi finner en ”effekt” redan innan jobbskatteavdraget infördes är att det finns trender i sysselsättningen som samvarierar med jobbskatteavdraget och som vi inte lyckas ta hänsyn till i vår specifikation.¹⁶

Från den nedersta raden i tabell 2 framkommer att behandlingsestimater i bägge fallen dock är större än placeboestimater. Om vi tror att placeboestimater fångar upp de trender som verkar finnas och som inte behandlingsestimater kontrollerar för skulle skillnaden mellan dessa kunna säga något om den ”riktiga” effekten. I så fall kan vi inte utesluta att jobbskatteavdraget har ökat sysselsättningen. Man bör dock vara mycket försiktig med att dra några starka slutsatser från denna differens, eftersom vi inte vet vad som egentligen fångas upp av placeboestimaten.

I tabell 3 har vi delat upp befolkningen med avseende på kön och civilstatus och redovisar motsvarande resultat som för hela befolkningen i tabell 2. Av dessa resultat ser vi att parameterestimaten förändras väldigt mycket

¹⁶ Den empiriska specifikationen kontrollerar för såväl kommunvisa trender i sysselsättningen som för sysselsättningstrender i de individspecifika egenskaperna. Vi jämför alltså två personer med samma predicerade inkomst men som bor i olika kommuner och personer i samma kommun men med olika predicerade inkomster.

Tabell 3
Effekter av jobbskatteavdraget på sysselsättningen beroende på kön och civilstånd

	Arbetsinkomst > 0	Arbetsinkomst > ett inkomstbasbelopp
<i>Ensamstående kvinnor</i>		
Behandling (2008–06)	0,90	-0,58
Placebo (2006–04)	-0,80***	-5,55
Behandling – Placebo	1,70	4,97
<i>Ensamstående män</i>		
Behandling (2008–06)	6,87***	22,25***
Placebo (2006–04)	2,82***	21,31***
Behandling – Placebo	4,04	0,94
<i>Sammanboende kvinnor</i>		
Behandling (2008–06)	3,30***	0,34
Placebo (2006–04)	2,06***	0,30
Behandling – Placebo	1,24	0,04
<i>Sammanboende män</i>		
Behandling (2008–06)	5,71***	3,94***
Placebo (2006–04)	5,48***	5,42***
Behandling – Placebo	0,23	-1,47

Anm: Skattningarna avser förändrad sysselsättning i procentenheter av jobbskatteavdraget. *** anger att estimatet är statistiskt signifikant skilt från noll på enprocentsnivån. I modellerna ovan kontrollerar vi för kön, civilstånd, ålder, utbildningsnivå och -inriktning, födelseland samt partners inkomst med dummyvariabler. Resultaten är från en linjär sannolikhetsmodell. Eftersom vi i de register vi använder inte kan identifiera sammanboende utan gemensamma barn så kommer vi att överskatta gruppen ensamstående och underskatta gruppen gifta/sammanboende.

Källa: Edmark m fl (2012).

beroende på vilken grupp vi tittar på och beroende på hur vi definierar sysselsättningen. Slutligen kan vi konstatera att behandlingsestimatet för det mesta är större än placeboestimatet, men inte alltid.

Hittills har vi analyserat hela befolkningen. Vi vet att sysselsättningen är betydligt lägre för vissa grupper. Detta gäller speciellt för personer med låg utbildning, unga eller födda utanför västvärlden. I tabell 4 fokuserar vi därför på dessa grupper. Återigen finner vi att resultaten är mycket känsliga för hur vi definierar sysselsättningen och att placeboestimatet nästan genomgående är statistiskt signifikanta. I flera fall finner vi också negativa behandlings- (och placebo-) effekter när vi använder den andra definitionen av sysselsättning.

Sammanfattningsvis uppvisar våra estimat alltför stor variation för att vi ska kunna se resultaten som tillförlitliga. Det faktum att vi finner statis-

Tabell 4
Effekter av jobb-
skatteavdraget på
sysselsättningen för
personer med sva-
gare anknäytning till
arbetsmarknaden

	Arbetsinkomst > 0	Arbetsinkomst > ett inkomstbasbelopp
<i>Låginkomsttagare</i>		
Behandling (2008–06)	1,38	-8,14*
Placebo (2006–04)	-0,39	-6,35*
Behandling – Placebo	1,78	-1,79
<i>Personer födda utanför västvärlden</i>		
Behandling (2008–06)	1,56**	-1,06
Placebo (2006–04)	0,71*	-2,44***
Behandling – Placebo	0,85	1,38
<i>Unga</i>		
Behandling (2008–06)	1,70***	-3,76***
Placebo (2006–04)	0,28	-1,81
Behandling – Placebo	1,42	-1,95
<i>Lågutbildade</i>		
Behandling (2008–06)	3,70***	0,07
Placebo (2006–04)	1,17***	0,85
Behandling – Placebo	2,53	0,78

Anm: Skattningsarna avser förändrad sysselsättning i procentenheter av jobbskatteavdraget. ***, **, * anger att estimatet är statistiskt signifikant skilt från noll på en-, fem- och tioprocentnivån. I modellerna ovan kontrollerar vi för kön, civilstånd, ålder, utbildningsnivå och -inriktning, födelseland samt partners inkomst med dummyvariabler. Resultaten är från en linjär sannolikhetsmodell. Lågutbildad definieras som att sakna gymnasieutbildning och med "födda utanför västvärlden" avser vi personer födda utanför Västeuropa och Nordamerika.

Källa: Edmark m fl (2012).

tiskt signifikanta placeboeffekter tyder också på att det finns underliggande trender som vi inte fångar upp med vår metod.

4. Varför blir resultaten så osäkra?

Den stora utmaningen med att utvärdera jobbskatteavdragets effekter är alltså att försöka avgöra vad som hade hänt om det inte hade införts. I det svenska fallet finns ingen grupp personer som inte påverkas av jobbskatteavdraget och det finns därför ingen naturlig kontrollgrupp att jämföra med. Vi har i stället utnyttjat det faktum att personer fick olika stora jobbskatteavdrag och olika förändringar i genomsnittskatten beroende på var de bor och vilken arbetsinkomst de skulle få om de arbetade. Men eftersom sysselsättningen kan tänkas utvecklas olika för dessa grupper oberoende av jobbskatteavdraget måste vi också ta hänsyn till alla andra tänkbara sys-

selsättningstrender som kan skilja sig åt mellan grupperna. Som framgår av avsnittet ovan så verkar det inte som att vi har lyckats med detta, utan resultaten är mycket känsliga och hoppar hit och dit och har ibland t o m ”fel” tecken. Vad beror detta på?

Vi ser två möjliga förklaringar till att resultaten är så osäkra. Den första är att den variation som finns och som vi utnyttjar för att uttala oss om effekter är väldigt liten. I den engelska forskningsrapporten (Edmark m fl 2012) har vi närmare studerat hur förändringen i genomsnittlig skatt varierar med den kommunala skattesatsen och med potentiell arbetsinkomst (se figurerna 5 och 6 däri). Vi finner genomgående att variationen är mycket liten. Detta gör det svårt att i de sysselsättningsförändringar som finns mellan 2008 och 2006 hitta den eventuella förändring i sysselsättningen som hänger samman med de små förändringarna i genomsnittlig skattesats.

För det andra så verkar det finnas trender i sysselsättningen som redan före reformen samvarierar med den kommande förändringen i genomsnittliga skattesatser. Även dessa trender studerar vi närmare i den engelska rapporten (tabellerna 3–6). Av denna analys framkommer dessutom att mönstren i data ser väldigt lika ut före och efter jobbskatteavdragets införande. Det är mycket svårt att ta hänsyn till dessa komplexa trender, och de statistiskt signifikanta placeboestimaten tyder på att vi inte har lyckats med detta.

För att kunna skatta effekter av jobbskatteavdraget så måste man alltså komma på ett sätt att ta hänsyn till dessa underliggande sysselsättningstrender. Ett mycket godtyckligt sätt att göra detta vore att anta att placeboestimaten fångar upp dessa trender och därför beräkna skillnaderna mellan behandlingsestimatet och placeboestimaten och säga att denna differens kan tolkas som en reformeffekt. Vi är dock tveksamma till en sådan tolkning, dels därför att vi faktiskt inte vet vad de underliggande trenderna beror på och om de är konstanta över tiden, dels då estimaten förändras så mycket beroende på hur vi definierar sysselsättningen och vilken grupp vi studerar.

Dessutom bör det påpekas att vår undersökning är begränsad till att undersöka effekterna av jobbskatteavdragets två första steg, dvs vi studerar sysselsättningen fram t o m 2008. Om det är så att effekterna på sysselsättningen tar mycket lång tid att slå igenom, är det möjligt att två år är för kort tid för att kunna uppmäta några effekter. Vi bedömer det dock som troligt att de metodproblem som vi diskuterat i den här artikeln skulle vara ett problem även om vi haft tillgång till senare års data. Framför allt är det ett problem att vi inte lyckas kontrollera för underliggande trender i sysselsättningen.

5. Slutsatser

Det är genuint svårt att utvärdera det svenska jobbskatteavdraget. Trots att vi kontrollerar för trender i sysselsättningen, grupperade på såväl bostadsort som kön, utbildning, födelse-land, ålder och eventuell partners inkomst – vi tar alltså hänsyn till att sysselsättningen utvecklas olika i olika kommuner och för personer med olika egenskaper – finner vi signifikanta para-

meterestimat även när vi genomför en sk placeboreform. Detta tyder på att vi inte lyckas fånga upp allt annat som påverkar sysselsättningen och som samvarierar med jobbskatteavdraget. Dessutom blir en del resultat mycket konstiga när vi delar upp befolkningen efter kön och civilstånd.

Vår slutsats blir därför att det inte är möjligt att utvärdera det svenska jobbskatteavdraget på det sätt vi har försökt göra. Den variation som finns tillgänglig är helt enkelt för liten för att förstå förändringar i sysselsättningen, särskilt med tanke på att det verkar finnas komplexa underliggande trender i denna som samvarierar med jobbskatteavdragets storlek. Vi kan inte heller se någon annan exogen variation som är möjlig att använda för att utvärdera jobbskatteavdraget.

En mer generell slutsats är att det är beklagligt att en så stor reform som jobbskatteavdraget har genomförts utan tanke på möjligheterna till utvärdering av dess effekter. Den variation som faktiskt finns och som vi har försökt utnyttja är mycket liten, varför det redan från början var osäkert om den var tillräcklig för att kunna identifiera effekter av reformen. Nu visade det sig dessutom vara så att den samvarierade med andra sysselsättningstrender, vilket innebär att en svår uppgift blev omöjlig. Utvärderingen av jobbskatteavdraget skulle ha underlättats avsevärt om reformen t ex hade införts stegvis i olika regioner eller initialt enbart för barnfamiljer. Att stora reformer sjösätts utan att utvärderingen säkras är ingalunda något som är unikt för jobbskatteavdraget utan är ofta fallet när det gäller politiska reformer. Icke desto mindre vill vi påpeka att man därigenom går miste om chansen att dra viktiga lärdomar.

REFERENSER

Benmøker, H, L Calmfors och A Larsson (2011), "Wage Formation and the Swedish Labour Market Reforms 2007-2009", rapport till Finanspolitiska rådet 2011/1, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Edmark, K, C-Y Liang, E Mörk och H Selin (2012), "Evaluation of the Swedish Earned Income Tax Credit", Working Paper 2012:1, IFAU, Uppsala.

Finanspolitiska Rådet (2010), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Flood, L (2010), *En skattepolitik för både innan- och utanförskapet*, SNS Förlag, Stockholm.

Henrekson, M (2010), "Håller regeringen jobbstrategi?", *Ekonomisk Debatt*, vol 38, nr 2, s 66-78.

Ericson, P, R Wahlberg och L Flood (2009), "SWETaxben: A Swedish Tax/Benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", IZA Discussion Paper 4106, Bonn.

Pirttilä, J och H Selin (2011), "Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?", Bilaga 12 i *Välfärdsstaten i arbete - Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, SOU 2011:2.

Regeringens proposition (2009/2010:1), *Budgetpropositionen för 2010*.

Regeringens proposition (2011/12:100), 2012 års ekonomiska vårproposition.

Regeringskansliet (2011) "Ansvarsområden: Samhällsekonomi och statsbudget, Jobbskatteavdrag - för ökad sysselsättning och minskat utanförskap", <http://www.regeringen.se/sb/d/14915>.

Riksrevisionen (2009), "Jobbskatteavdraget", RiR 2009:20, Riksrevisionen, Stockholm.

Sacklén, H (2009), "Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007-2009", rapport, Ekonomiska avdelningen, Finansdepartementet, Stockholm.