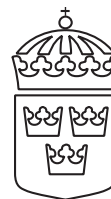


Regeringens skrivelse

2023/24:42



Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023

Skr.
2023/24:42

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 23 november 2023

Ulf Kristersson

Elisabeth Svantesson
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i rapporten Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen (RiR 2023:10) granskat om regeringen har gett en bra bild av hur föreslagna ändringar av jobbskatteavdraget och närliggande skatteregler skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Riksrevisionen drar den övergripande slutsatsen att regeringen har gett en ofullständig och delvis förskönad bild.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förbättra konsekvensanalyserna i propositioner med skatteförslag genom att redovisa effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar oavsett i vilken riktning effekterna pekar, att redovisa kvalitativa effektbedömningar i de fall det inte är möjligt med kvantitativa bedömningar, samt att standardisera redovisningen av skatteförslagets fördelningseffekter. Riksrevisionen rekommenderar också regeringen att utveckla en modell för att beräkna effekter på äldres arbetsutbud.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen anser att utgångspunkten bör vara att konsekvensanalyserna i propositioner med skatteförslag redovisar effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar oavsett i vilken riktning effekterna pekar. Regeringen anser vidare att redovisningen av skatteförslagets fördelningseffekter redan har standardiserats. Till sist ser regeringen positivt på att pröva förutsättningarna för att utveckla analysmetoder i syfte att bättre kunna analysera äldres arbetsutbud.

I och med denna redovisning anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	5
Bilaga	Riksrevisionens rapport Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 november 2023		98

Riksrevisionen har granskat om regeringen har gett en bra bild av hur föreslagna ändringar av jobbskatteavdraget och närliggande skatteregler skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Granskningen redovisas i rapporten Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen (RiR 2023:10). Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 30 maj 2023. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat de mest väsentliga förändringarna av skattereglerna för förvärvsinkomster som har genomförts för 2011–2023. Enligt Riksrevisionen har de förändrade skattereglerna lett till att inkomstskatten har sänkts med sammanlagt nästan 100 miljarder kronor. Detta har lett till en jämnare inkomstfördelning och bedöms på lång sikt leda till högre sysselsättning och fler arbetade timmar. Det innebär att skattesänkningen delvis finansierar sig själv. Självfinansieringsgraden är dock låg. Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen har gett en ofullständig och delvis förskönad bild av hur föreslagna ändringar av inkomstbeskattningen skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Det baseras på de brister som finns i regeringens redovisade konsekvensanalyser av skatteförslagets effekter. Bristerna har lett till att riksdagen inte haft tillräckligt bra underlag inför besluten om ändrade skatteregler.

Skatten för personer över 65 år har sänkts stegvis genom allt högre grundavdrag för äldre, sammantaget med ca 40 miljarder kronor under perioden. Granskningen visar enligt Riksrevisionen att skattesänkningen har gjort det mindre lönsamt att arbeta ett år till efter 65 jämfört med att gå i pension, särskilt för medel- och höginkomsttagare. Detta kan, enligt Riksrevisionen, ha haft en negativ effekt på sysselsättningen. Det har dock till viss del motverkats av att åldersgränsen för att få det förhöjda grundavdraget har höjts från 65 till 66 år. Det är okänt hur mycket dessa regeländringar påverkar sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Granskningen visar att regeringen saknar relevanta modeller för att analysera de äldres arbetsutbud, dvs. hur många av dem som vill arbeta och hur mycket de i så fall vill arbeta.

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i regeringens konsekvensanalyser av skatteförslagets förväntade effekter på sysselsättningen, antalet arbetade timmar och inkomstfördelningen. Förslag som innebär höjda marginalskatter för höginkomsttagare har inte analyserats tillräckligt. Det har inte heller förslagen till förstärkningar av det förhöjda grundavdraget.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Förbättra konsekvensanalyserna i propositioner med skatteförslag på följande sätt:
 - Redovisa effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar oavsett i vilken riktning effekterna pekar.
 - Redovisa kvalitativa effektbedömningar i de fall det inte är möjligt med kvantitativa beräkningar.
 - Standardisera redovisningen av skatteförslagets fördelningseffekter genom att visa effekterna på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper för hela befolkningen.
- Utveckla en modell för att beräkna effekter på de äldres arbetsutbud.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

En central princip för det svenska välfärdssamhället är att alla, som kan, står till arbetsmarknadens förfogande och anstränger sig för att få ett jobb för att bli självförsörjande. Därför är det viktigt att det ska bli mer lönsamt att gå från bidrag till arbete än vad det är i dag. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av de förändringar i inkomstskattereglerna som gjorts 2011–2023. Eftersom jobbskatteavdraget är en så betydande del i detta hade regeringen gärna sett att granskningen sträckt sig ännu längre bak i tiden.

Jobbskatteavdraget bör inte leda till en skatteklyfta mellan yngre med arbetsinkomster och äldre med pensionsinkomster. Det förhöjda grundavdraget justeras därför i motsvarande utsträckning i regeringens senaste förslag om förstärkt jobbskatteavdrag, se propositionen Vissa förslag om sänkt skatt på arbetsinkomster och pensioner (prop. 2023/24:13).

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det i konsekvensanalyser av inkomstskatteförslag under den aktuella perioden har förekommit brister kring de förväntade effekterna på sysselsättning, antalet arbetade timmar och inkomstfördelning. Regeringen anser också att de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till regeringen om konsekvensanalyser för inkomstskatteförslag är rimliga och viktiga. Det är regeringens utgångspunkt att alltid beskriva konsekvenserna av ändrade skatteregler så korrekt och rättvisande som möjligt.

I regeringens senaste förslag om förändrade inkomstskatteregler om förstärkt jobbskatteavdrag och förstärkning av det förhöjda grundavdraget (prop. 2023/24:13) redovisas de förväntade effekterna på arbetsutbudet av förändrad skatt på arbete, kvantifiering av arbetsutbudseffekter och sysselsättning samt självfinansieringsgrad på lång sikt. Till detta redovisas en bedömning av förslagets effekter för inkomstfördelningen, både vad gäller inkomstfördelningen i stort och uppdelat på inkomst- och kommungrupper. I samma proposition föreslås också inkomstskattejusteringar genom en indexering av jobbskatteavdraget för äldre samt höjd åldersgräns för jobbskatteavdraget för äldre.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att standardisera redovisningen av fördelningseffekter anser regeringen att detta görs redan i dag. Fördelningseffekter av inkomstskatteförslag redovisas i normalfallet för hela befolkningen.

Regeringen delar Riksrevisionens bild av att det saknas relevanta modeller för att analysera de äldres arbetsutbud. En sådan modell hade varit önskvärd och användbar i samband med att förslaget togs fram.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens utgångspunkt är, i linje med Riksrevisionens rekommendation, att konsekvensanalyser för inkomstskatteförslag ska innehålla en redovisning av förslagets effekter på sysselsättning och arbetade timmar när så är relevant. I vilken utsträckning en sådan redovisning är kvantitativ eller kvalitativ bör avgöras från fall till fall utifrån förslagets karaktär, syfte och omfattning men även utifrån vilka analysinstrument som finns tillgängliga och bedömd tillförlitlighet hos dessa instrument.

Vad avser en modell för äldres arbetsutbud skulle det kunna vara ett värdefullt verktyg att använda sig av när ändringar av inkomstbeskattningen analyseras i termer av förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välförhållande. Att utveckla och kvalitetssäkra en sådan modell bedöms kräva mycket specialiserad kompetens. Det skulle även krävas resurser för att förvalta en sådan modell. Regeringens ambition är att pröva förutsättningarna för att utveckla analysmetoder i syfte att bättre kunna analysera äldres arbetsutbud.

I och med denna redovisning anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

En granskningsrapport från Riksrevisionen

Förändrade inkomstskatte- regler 2011–2023

bristfällig redovisning till riksdagen

RiR 2023:10



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2023:10

ISBN 978-91-7086-661-6

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Plainpicture

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

■■■■■
Beslutad: 2023-05-15
Diarienummer: 3.1.1-2022-0212
RiR 2023:10

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen

Riksrevisionen har granskat om regeringen har gett en bra bild av hur föreslagna ändringar av jobbskatteavdraget och närliggande skatteregler skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Anna Brink har varit föredragande. Revisionsdirektör Tomas Forsfält och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Anna Brink

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	12
2 Förändrad beskattning av arbetsinkomster och andra förvärsinkomster	15
2.1 Skatt på förvärsinkomster	16
2.2 Jobbskatteavdrag	17
2.3 Förhöjt grundavdrag	19
2.4 Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning	21
2.5 Skattereduktion för förvärsinkomster	22
2.6 Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster	22
2.7 Förändrade skiktgränser för statlig inkomstskatt och avskaffad övre skiktgräns (avskaffad värnskatt)	23
2.8 Offentligfinansiella effekter ikraftträdandeåret	24
3 Förutsättningar för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar	26
3.1 En återgång till 2010 års regler	27
3.2 De enskilda skatteförändringarnas effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar	30
3.3 De ändrade skattereglerna 2011–2022 har hållit nere ersättningsgraderna, men inte för alla	39
4 Regeringens redovisning till riksdagen	50
4.1 Regeringens redovisning av förväntade effekter på sysselsättning och antalet arbetade timmar	51
4.2 Regeringens redovisning av förväntade effekter på inkomstfördelningen	60
5 Slutsatser och rekommendationer	65
5.1 Förändrade skatteregler har gett något bättre förutsättningar för en hög sysselsättning och en jämnare inkomstfördelning	65
5.2 Skattesänkningar har varit av mindre betydelse för hur ekonomiskt fördelaktigt det har varit att arbeta jämfört med att inte arbeta	66
5.3 Sänkt skatt för pensionärer kan ha haft negativa effekter på sysselsättningen	66
5.4 Regeringen ger en ofullständig bild av sysselsättningseffekterna av sänkt skatt för pensionärer	67

5.5	Flera små steg har gett regeringen utrymme att inte redovisa effektberäkningar	67
5.6	Regeringen saknar en bra modell för att beräkna effekter på arbetsutbudet för äldre	67
5.7	Regeringen har inte redovisat effektberäkningar av höjda marginalskatter	68
5.8	Regeringens redovisning av ett förslags effekter på inkomstfördelningen kan standardiseras	68
5.9	Rekommendationer	69
	Referenslista	70
	Bilaga 1. Genomsnittlig inkomstskatt och marginalskatt	74
	Bilaga 2. Beräkning av ersättningsgrader och PA-kvot	77

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns en underlagsrapport att ladda ner, underlaget ingår inte i den beslutade rapporten. Underlagsrapporten kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag A. Lennart Flood, Den svenska inkomstskatten

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat de mest väsentliga förändringarna av skattereglerna för förvärvsinkomster som har genomförts 2011–2023. Sammantaget har de förändrade skattereglerna lett till att inkomstskatten har sänkts med nästan 100 miljarder kronor. Detta har enligt våra beräkningar lett till en jämnare inkomstfördelning och bedöms på lång sikt leda till högre sysselsättning och fler arbetade timmar. Det innebär att skattesänkningen delvis finansierar sig själv. Självfinansieringsgraden är dock låg.

Vår övergripande slutsats är att regeringen har gett en ofullständig och delvis förskönad bild av hur föreslagna ändringar av inkomstbeskattningen skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välbefinnande. Det baserar vi på de brister som finns i regeringens redovisade konsekvensanalyser av skatteförslagets effekter. Bristerna har lett till att riksdagen inte haft tillräckligt bra underlag inför besluten om ändrade skatteregler.

Skattesänkningar på 100 miljarder kronor leder till en högre sysselsättning och en jämnare inkomstfördelning

Vi bedömer att skatteändringarna 2011–2022 på lång sikt leder till högre sysselsättning och fler arbetade timmar, motsvarande 30 000 årsarbetskrafter. Det beror framför allt på förstärkningarna av jobbskatteavdraget som genomfördes 2014, 2019 och 2022.

Granskningen visar att skatteändringarna sammanlagt har lett till minskade skatteintäkter med nästan 100 miljarder kronor per år. På lång sikt bidrar den högre sysselsättningen dock till att skatteintäkterna minskar något mindre. Skatteändringarna har också lett till en jämnare inkomstfördelning. Personer med de allra lägsta inkomsterna har dock inte tagit del av de sänkta skatterna i samma utsträckning som personer med högre inkomster.

Ekonomiska incitament att arbeta har förstärkts av ändrade skatteregler, men försvagats av höjda ersättningar

Löneökningar har under lång tid stärkt det ekonomiska incitamentet att arbeta jämfört med att inte arbeta. Granskningen visar att de ändrade skattereglerna 2011–2022 har förstärkt denna effekt. Skatten på arbetsinkomster har sänkts mer än skatten på de ersättningar som erhålls när man inte arbetar, med undantag för skatten på sjukersättning och aktivitetsersättning. Trots detta har det ekonomiska

incitamentet att arbeta inte förändrats dramatiskt. Det beror på att ändrade regler i flera ersättningssystem, till exempel höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkring och höjt tak i sjukförsäkringen, har motverkat effekten av löneökningarna och de ändrade skattereglerna.

Det förhöjda grundavdraget har gjort det mindre lönsamt att fortsätta arbeta efter 65

Skatten för personer över 65 år har sänkts stegvis genom allt högre grundavdrag för äldre. Skattesänkningen är 40 miljarder kronor sedan 2011. Granskningen visar att skattesänkningen har gjort det mindre lönsamt att arbeta ett år till efter 65 jämfört med att gå i pension, särskilt för medel- och höginkomsttagare. Detta kan ha haft en negativ effekt på sysselsättningen. Det har dock till viss del motverkats av att åldersgränsen för att få det förhöjda grundavdraget har höjts från 65 till 66 år. Det är okänt hur mycket dessa regeländringar påverkar sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Granskningen visar att regeringen saknar relevanta modeller för att analysera de äldres arbetsutbud.

Brister i regeringens konsekvensanalyser

Granskningen visar att det finns brister i regeringens konsekvensanalyser av skatteförslagets förväntade effekter på sysselsättningen, antalet arbetade timmar och inkomstfördelningen. Förslag som innebär höjda marginalskatter för höginkomsttagare har inte analyserats tillräckligt. Det har inte heller förslagen till förstärkningar av det förhöjda grundavdraget.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Förbättra konsekvensanalyserna i propositioner med skatteförslag på följande sätt:
 - Redovisa effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar oavsett i vilken riktning effekterna pekar.
 - Redovisa kvalitativa effektbedömningar i de fall det inte är möjligt med kvantitativa beräkningar.
 - Standardisera redovisningen av skatteförslagets fördelningseffekter genom att visa effekterna på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper för hela befolkningen.
- Utveckla en modell för att beräkna effekter på de äldres arbetsutbud.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Skattepolitiken ska enligt riksdagen och regeringen bland annat skapa förutsättningar för en hög sysselsättning och ett rättvist fördelat välstånd.¹ Skattereglerna för arbetsinkomster och andra förvärsinkomster är i detta sammanhang viktiga eftersom de påverkar både incitamentet att arbeta och hushållens disponibla inkomster. Sänkt skatt på arbetsinkomster gör att det blir mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta. Samtidigt kan sänkt skatt på arbete leda till en mer ojämn inkomstfördelning eftersom personer som arbetar i genomsnitt har högre inkomster än personer som inte arbetar.

Jobbskatteavdraget infördes i syfte att göra det mer lönsamt att arbeta.² Finansdepartementet har beräknat att jobbskatteavdragets fyra första steg, som infördes åren 2007–2010, leder till en ökning av antalet arbetade timmar med motsvarande 100 000 årsarbetskrafter på lång sikt.³ Riksrevisionen har i en tidigare granskning bedömt att beräkningarna av effekterna av de fyra första stegen är tillförlitliga.⁴

Sedan Riksrevisionens granskning gjordes har beskattningen av arbetsinkomster och andra förvärsinkomster förändrats. Jobbskatteavdraget har höjts för att ytterligare förstärka incitamentet att arbeta, men samtidigt har andra skatteförändringar gjorts av fördelningspolitiska skäl och rättviseskäl, bland annat införandet av en avtrappning av jobbskatteavdraget vid höga inkomster, förstärkningar av det förhöjda grundavdraget för personer som är över 65 år och skattesänkningar för personer som har sjukersättning och aktivitetsersättning. De fördelningspolitiskt motiverade skatteändringarna innebär att skillnaden i beskattning mellan arbetsinkomster och andra förvärsinkomster har minskat, vilket i sig försvagar incitamentet att arbeta och därmed står i kontrast till jobbskatteavdraget som syftar till att göra det mer lönsamt att arbeta. Även andra närliggande skatteregler som har förändrats på senare år kan tänkas påverka hur mycket människor arbetar. Dessa ändringar, bland annat slopad värnskatt och en skattereduktion för förvärsinkomster, kan också ha tydliga effekter på inkomstfördelningen.

¹ Prop. 2014/15:100, s. 104 f.

² Prop. 2006/07:1, s. 136.

³ Prop. 2011/12:100, bilaga 5.

⁴ Riksrevisionen, *Jobbskatteavdraget*, 2009.

Riksrevisionen har tidigare funnit att det finns brister i regeringens beslutsunderlag till riksdagen inför stora reformer.⁵ Det är viktigt att regeringens underlag till riksdagen ger en god bild av vilka effekter nya skatteregler kan förväntas ha på sysselsättning, antal arbetade timmar och inkomstfördelning. Om regeringens underlag är bristfälligt finns det risk för att den beslutade skattepolitiken inte speglar riksdagens önskade avvägning mellan en hög sysselsättning och ett rättvist fördelat välbefinnande.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är följande:

Har regeringen gett en bra bild av hur föreslagna ändringar av jobbskatteavdraget och närliggande skatteregler skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välbefinnande?

Den övergripande revisionsfrågan besvaras med hjälp av följande delfrågor:

1. Har de föreslagna ändringarna påverkat förutsättningarna för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar?
2. Har regeringens redovisning till riksdagen av de föreslagna ändringarnas förväntade effekter på sysselsättning, antal arbetade timmar och inkomstfördelningen varit av god kvalitet?

Granskningen omfattar de mest väsentliga förändringarna av skattereglerna för förvärvsinkomster som har gjorts 2011–2023: förstärkt jobbskatteavdrag, avtrappning av jobbskatteavdraget, skattesänkningar för personer över 65 år genom det förstärkta grundavdraget, höjd åldersgräns för det förstärkta grundavdraget, skattereduktion för personer med sjukersättning och aktivitetsersättning, förändrade skiktgränser för statlig inkomstskatt, avskaffad värnskatt, skattereduktion för förvärvsinkomster, tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster samt förstärkt jobbskatteavdrag för personer över 65 år.⁶

Några av regeländringarna under perioden föreslogs inte av regeringen, utan tillkom i riksdagens budgetbehandling.⁷ Dessa regeländringar omfattas inte av granskningen.

⁵ Riksrevisionen, *På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer*, 2022.

⁶ De förändrade skattereglerna beskrivs närmare i avsnitt 2.2.

⁷ Se avsnitt 2.2.

⁸ Riksrevisionen

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Riktlinjer för skattepolitiken

Skattepolitikens främsta syfte är enligt de skattepolitiska riktlinjerna att finansiera offentliga utgifter. Skattepolitiken ska förutom att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättning för en hållbar tillväxt och en hög sysselsättning. Den ska även skapa förutsättningar för ett rättvist fördelat välbefinnande och bidra till att på ett kostnadseffektivt sätt styra mot ett miljömässigt och hållbart samhälle. För att skapa ett växande välbefinnande måste produktiviteten och det totala antalet arbetade timmar i ekonomin öka, samt fler jobb skapas, enligt riktlinjerna.⁸

Skatte- och utgiftssystemen har en omfördelande roll. Det finns enligt riktlinjerna därför anledning att särskilt beakta vilka fördelningseffekter olika åtgärder kan få. Det ska enligt riktlinjerna finnas ett samspel mellan effektivitets- och fördelningsaspekter i skattepolitiken.⁹

De nuvarande skattepolitiska riktlinjerna beslutades av riksdagen 2015. Även de tidigare skattepolitiska riktlinjerna, från 2008, lyfte fram vikten av en hög sysselsättning och en rättvis fördelning. Enligt dessa riktlinjer skulle skattereglerna bidra till att öka den varaktiga sysselsättningen (antalet arbetade timmar) och skattepolitiken skulle utformas så att målen om en generell och rättvist fördelat välbefinnande och högre sysselsättning säkerställs. Även enligt de tidigare riktlinjerna skulle det finnas ett samspel mellan effektivitets- och fördelningsaspekter i skattepolitiken.¹⁰

1.3.2 Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket innehåller bland annat bestämmelser och principer som styr hur finanspolitiken ska redovisas. För att ramverket ska vara styrande för politiken, och för att finanspolitiken ska vara möjlig att följa upp, är det viktigt att redovisningen av finanspolitiken är transparent och heltäckande. Medborgarna ska också ha möjlighet till insyn i finanspolitiken.¹¹

I ramverket finns det principer för hur utgiftsökningar och inkomstminskningar ska finansieras. Finansieringen av en reform ska kunna härledas till en föreslagen regeländring eller annan konkret åtgärd. Eventuella så kallade dynamiska effekter

⁸ Prop. 2014/15:100, s. 104, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254.

⁹ Prop. 2014/15:100, s. 104, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254.

¹⁰ Prop. 2007/08:100, s. 75 f.

¹¹ Skr. 2017/18:207, s. 24, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334.

bör enligt ramverksskrivelsen inte användas som finansiering. Dock bör en dynamisk analys ingå som en del av beslutsunderlaget.¹²

Det framgår av ramverket att alla reformförslag analyseras i möjligaste mån utifrån sina effekter på de offentliga finanserna, BNP, sysselsättning och inkomstfördelningen. Effektberäkningar görs för förslag som kan förväntas ha betydande samhällsekonomiska konsekvenser, med bästa möjliga metoder.¹³

1.3.3 Konkreta bedömningsgrunder

Delfråga 1: Har de föreslagna ändringarna påverkat förutsättningarna för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar?

Det är sällan teoretiskt tydligt hur en skatteförändring påverkar sysselsättning och antalet arbetade timmar. En indikation på att förutsättningarna för en hög sysselsättning påverkas är dock att de ändrade skattereglerna gör att det blir mer eller mindre lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta. För att närmare kunna uppskatta hur en skatteförändring kan förväntas påverka sysselsättningen och antalet arbetade timmar behövs det empiriska studier eller modellsimuleringar.

Vi anser att det är rimligt att inte bara beakta en reforms absoluta effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar utan även att beakta dessa effekter i förhållande till effekten på de offentliga finanserna. Ett mått som fångar detta är den så kallade självfinansieringsgraden.¹⁴ Självfinansieringsgraden för en skattesänkning anger hur stor del av reformens kortsiktiga offentligfinansiella kostnad som täcks av att skatteintäkter ökar och transfereringsutgifter minskar till följd av individernas förändrade beteende. Självfinansieringsgraden för en skattehöjning anger på motsvarande sätt hur stor del av reformens kortsiktiga offentligfinansiella intäkt som försvinner av att skatteintäkter minskar och transfereringsutgifter ökar till följd av individernas förändrade beteende. Om självfinansieringsgraden är mycket hög bedömer vi att effekterna på sysselsättningen och antalet arbetade timmar är betydande. Enligt oss är detta i linje med andemeningen i de skattepolitiska riktlinjerna, som säger att skattepolitikens främsta syfte är att finansiera offentliga utgifter.

¹² Skr. 2017/18:207, s. 10, bet. 2017/18:FIU32, rskr. 2017/18:334.

¹³ Skr. 2017/18:207, s. 28, bet. 2017/18:FIU32, rskr. 2017/18:334.

¹⁴ I Riksrevisionens granskning av de fyra första stegen av jobbskatteavdraget användes måttet budgetkostnad per skapad arbetad timme (Riksrevisionen, 2009).

Vi bedömer att en föreslagen ändring har påverkat förutsättningarna för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar utifrån en samlad bild av följande kriterier:

- Studier av regeländringen eller liknande regeländringar ger stöd åt att sysselsättningen och antalet arbetade timmar har påverkats.
- Regeländringen gör att det blir mer eller mindre lönsamt för individer att arbeta jämfört med att inte arbeta.
- Självfinansieringsgraden är mycket hög.

Delfråga 2: Har regeringens redovisning till riksdagen av de föreslagna ändringarnas förväntade effekter på sysselsättning, antal arbetade timmar och inkomstfördelningen varit av god kvalitet?

Enligt bedömningsgrunderna är hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välbefinnande viktiga för skattepolitikens utformning, och reformförslag bör analyseras utifrån sina effekter på sysselsättningen och inkomstfördelningen. För att tillgodose riksdagens behov av ett gott beslutsunderlag och medborgarnas möjlighet till insyn ställer vi vissa krav på regeringens redovisning.

Vi bedömer att regeringens redovisning till riksdagen avseende förväntade effekter på *sysselsättning och antalet arbetade timmar* har varit av god kvalitet om samtliga av följande villkor är uppfyllda:

- Redovisningen innehåller någon form av analys av förväntade effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar.
- Redovisningen innehåller en kvantitativ analys av förväntade effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar om betydande effekter kan förväntas enligt vår bedömning i delfråga 1 eller enligt expertmyndigheters remissyttranden.
- Redovisningen är tydlig.

De myndigheter vi betraktar som expertmyndigheter är Arbetsförmedlingen (AF), Ekonomistyrningsverket (ESV), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Konjunkturinstitutet (KI), Pensionsmyndigheten (PM) och Skatteverket (SKV).

Vi bedömer att regeringens redovisning till riksdagen avseende förväntade effekter på *inkomstfördelningen* har varit av god kvalitet om samtliga av följande villkor är uppfyllda:

- Redovisningen innehåller en kvantitativ analys av skatteförändringens direkta (statiska) fördelningseffekter.
- När skatteförändringen förväntas ha betydande effekter på sysselsättningen eller antalet arbetade timmar finns det någon form av analys av skatteförändringens indirekta (dynamiska) fördelningseffekter.
- Redovisningen är tydlig.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Delfråga 1: Har de föreslagna ändringarna påverkat förutsättningarna för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar?

För att besvara delfråga 1 har vi gjort beräkningar och sammanställt tidigare studier på området.

Beräkningar av ersättningsgrader

Vi har gjort beräkningar av skatteförändringarnas effekter på ersättningsgraden. Ersättningsgraden är ett mått som anger den disponibla inkomsten om en individ inte arbetar i förhållande till den disponibla inkomsten om personen arbetar. Om skatten sänks på arbetsinkomster men inte på exempelvis arbetslöshetsersättning sjunker ersättningsgraden. Det ger incitament för att arbeta och förmodas därför leda till en ökad sysselsättning.

Vi har beräknat ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukskrivning samt vid sjukersättning och aktivitetsersättning för åren 2006–2022 med hjälp av Statistiska centralbyråns (SCB) mikrosimuleringsmodell FASIT. Modellen beräknar effekterna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen för individer och hushåll. FASIT används av bland andra Finansdepartementet för beräkningar av offentligfinansiella och fördelningsmässiga effekter av regeländringar. Vi har undersökt hur stor del av förändringarna i ersättningsgraderna som har sin grund i förändrade skatteregler, förändrade regler i transfereringssystemen respektive förändrade löner och andra ekonomiska förhållanden.

Vi har också beräknat ersättningsgraden vid ekonomiskt bistånd med hjälp av FASIT:s typfallsmodell och vid etableringsersättning genom egna beräkningar. Vi har beräknat skatteförändringarnas effekter med hjälp av en skattemodell vi har utvecklat.

Vi har tagit fram ett eget mått (PA-kvot) som har likheter med ersättningsgrad, som är tänkt att fånga hur lönsamt det har varit för personer som är 65 år att arbeta ett år till. För att göra detta har vi använt Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Skatteförändringarnas effekter har vi beräknat med hjälp av vår skattemodell.

De olika måtten och modellerna beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

Beräkningar av effekter på arbetsutbud och inkomstfördelning

Vi har uppdragit åt professor Lennart Flood att göra beräkningar av skatteförändringarnas effekter på arbetsutbud och inkomstfördelning. Även dessa beräkningar har gjorts med hjälp av SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT, åtminstone delvis. FASIT är i grunden en statisk modell, vilket betyder att den inte räknar med några förändringar i hushållens beteende. Det går dock att ta hänsyn till att individens arbetsutbud kan ändras vid regeländringar genom en arbetsutbudsmodell som är kopplad till FASIT. Arbetsutbudsmodellen har använts av Finansdepartementet, bland annat vid beräkningar av arbetsutbudseffekter av jobbskatteavdraget. En anledning till att Finansdepartementet använder simuleringar för effektberäkningar vid regeländringar är att reformer som inte har genomförts inte kan skattas empiriskt.

FASIT:s arbetsutbudsmodell har även använts tidigare av Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet med flera. Beräkningarna av effekter på arbetsutbud och inkomstfördelning beskrivs i en underlagsrapport som går att ladda ner från Riksrevisionens webbplats.

Vi har använt FASIT för att beräkna effekter av skatteändringar av två skäl. Det ena skälet är att Finansdepartementet använder modellen. Liknande beräkningar som de vi redovisar har också varit möjliga för Finansdepartementet att ta fram som underlag inför beslut om skatteändringar. Det andra skälet är att det saknas empiriska studier av vissa av de skatteändringar vi granskar, bland annat för att det är svårt att mäta den kontrafaktiska utvecklingen vid ändrade skatteregler.

Utförliga beskrivningar av arbetsutbudsmodellen finns i en rapport från Finansdepartementet och i en tidigare underlagsrapport till Riksrevisionen av Lennart Flood.¹⁵ I beskrivningarna bedöms modellresultaten vara i linje med resultat från empiriska studier och bedöms därför vara rimliga. Det finns även andra simuleringsmodeller än FASIT som har använts för att utvärdera skatteändringar i Sverige. Det rör sig både om mikrosimuleringsmodeller och andra simuleringsmodeller.¹⁶

1.4.2 Delfråga 2: Har regeringens redovisning till riksdagen av de föreslagna ändringarnas förväntade effekter på sysselsättning, antal arbetade timmar och inkomstfördelningen varit av god kvalitet?

För att besvara delfråga 2 har vi gått igenom de propositioner som behandlar de skatteförslag som omfattas av granskningen. Vi har också gått igenom remissyttranden för dessa förslag. Vi har även intervjuat handläggare vid Finansdepartementet för att få en bild av hur analysarbetet har bedrivits.

1.4.3 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Anna Brink (projektledare) och Tomas Forsfält. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Håkan Selin, docent i nationalekonomi, IFAU. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

¹⁵ Finansdepartementet, *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009*, 2009; Riksrevisionen, *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras. Underlag A, FASIT med arbetsutbud*, 2020.

¹⁶ Se exempelvis Ericson, Flood, Wahlberg, "SWEtaxben: A Swedish Tax/benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", 2009; Lundberg, *Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model*, 2017; Sørensen, *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, 2010.

¹⁴ Riksrevisionen

2 Förändrad beskattning av arbetsinkomster och andra förvärvsinkomster

Flera ändringar av skattereglerna har följt efter det att jobbskatteavdraget infördes 2007. I kapitlet redogör vi för skatteändringarna 2007–2023 och deras syften. Flera av ändringarna efter 2010 har motiverats med att andra förvärvsinkomster ska beskattas på samma sätt som arbetsinkomster. De skatteregler som omfattas av granskningen avser beskattning av förvärvsinkomster. Innan vi går in på de enskilda skatteändringarna redogör vi förenklat för hur förvärvsinkomster beskattas.

Tabell 1 Förändrade skatteregler 2007–2023

År	Jobbskatte- avdrag	Jobbskatte- avdrag 65+	Förhöjt grundavdrag	Skattereduktioner	Skiktgränser statlig skatt
2007	Steg 1	Steg 1			
2008	Steg 2	Steg 2			
2009	Steg 3	Steg 3 + förenkling	Steg 1		Höjd nedre skiktgräns
2010	Steg 4		Steg 2		
2011			Steg 3		
2012					
2013			Steg 4		
2014	Steg 5		Steg 5		
2015					
2016	Avtrappning	Avtrappning	Steg 6		Sänkt nedre skiktgräns
2017					Sänkta skiktgränser
2018			Steg 7	SA ³ steg 1	
2019	Steg 6 ¹		Steg 8 ²		Höjd nedre skiktgräns ¹
2020			Steg 9		Avskaffad värnskatt
2021			Steg 10	Förvärvsinkomster Arbetsinkomster ⁴	
2022	Steg 7 ¹		Steg 11 ¹	SA ³ steg 2	
2023		Steg 4	Höjd åldersgräns		

Anm.: ¹ Tillkom i riksdagens budgetbehandling. ² Tillkom delvis i riksdagens budgetbehandling.
³ SA står för sjukersättning och aktivitetsersättning. ⁴ Tillfällig skattereduktion 2021–2022.

2.1 Skatt på förvärsinkomster

Förvärsinkomster omfattar en mängd olika inkomster. De som är aktuella i det här sammanhanget är framför allt lön, inkomst från näringsverksamhet, sjukpenning, ersättning från a-kassa, sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän pension och tjänstepension.

Individen betalar kommunal och statlig inkomstskatt på sin beskattningsbara förvärsinkomst. Denna inkomst beräknas genom att den av Skatteverket fastställda förvärsinkomsten minskas med grundavdraget. Storleken på grundavdraget beror på hur stor förvärsinkomsten är och på individens ålder. Om individen har fyllt 65 år är grundavdraget förhöjt.

$$\begin{aligned} & \text{Beskattningsbar förvärsinkomst} = \\ & \quad \text{fastställd förvärsinkomst} \\ & \quad - \text{grundavdrag} \end{aligned}$$

Skatten på förvärsinkomster kan förenklat beräknas enligt följande:¹⁷

$$\begin{aligned} \text{Skatt} = & \\ & \text{kommunal inkomstskatt inkl. begravningsavgift} \\ & + \text{statlig inkomstskatt på förvärsinkomst} \\ & + \text{public service-avgift} \\ & - \text{skattereduktioner.} \end{aligned}$$

Kommunal inkomstskatt är proportionell mot den beskattningsbara förvärsinkomsten. Statlig inkomstskatt tas ut på beskattningsbar förvärsinkomst över en viss nivå, en skiktgräns. Före 2020 fanns det två skiktgränser, en nedre och en övre. Skattesatsen var 20 procent på den del av inkomsten som översteg den nedre skiktgränsen och ytterligare 5 procentenheter på den del av inkomsten som översteg den övre skiktgränsen, så kallad värnskatt.

Det finns ett flertal skattereduktioner som minskar individens skatt. Den här granskningen omfattar följande skattereduktioner: jobbskatteavdraget, skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning, skattereduktion för förvärsinkomst och tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster. Skattereduktion för förvärsinkomster baseras på hela den beskattningsbara förvärsinkomsten. Övriga skattereduktioner baseras på en viss del av förvärsinkomsten. Jobbskatteavdrag och tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster baseras på arbetsinkomsten. Arbetsinkomsten är den inkomst man får när man arbetar.

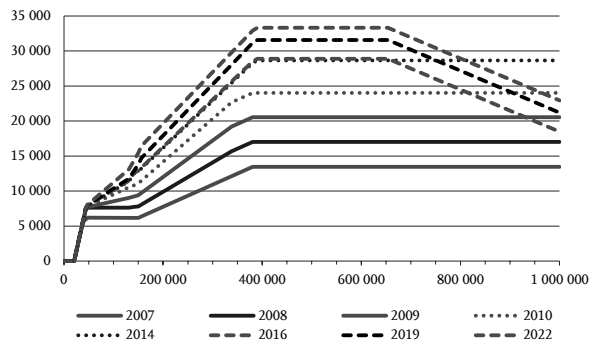
¹⁷ I individens slutliga skatt ingår även bland annat fastighetsavgift och kapitalinkomstskatt.

Den definieras på ett bestämt sätt, men det är i huvudsak lön och inkomst från näringsverksamhet det är frågan om. Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning baseras på just dessa ersättningar.

2.2 Jobbskatteavdrag

Jobbskatteavdraget är en skattereduktion för arbetsinkomster. Jobbskatteavdragets fem första steg infördes 2007–2010 och 2014 (se diagram 1). Syftet var att öka arbetsutbudet. För att få största möjliga effekt på arbetsutbudet och sysselsättningen inriktades skattelättnaderna särskilt mot att göra det lönsamt att gå från fulltidsfrånvaro till deltidsarbete. Regeringen ansåg också att det var viktigt att skattelättnaden gör det mer lönsamt för dem som har ett arbete att utöka sin arbetstid.¹⁸ Det sjätte steget infördes 2019 efter en gemensam reservation av M och KD, och det sjunde steget infördes 2022 efter ett gemensamt förslag i finansutskottet av M, KD och SD.¹⁹

Diagram 1 Jobbskatteavdrag vid olika inkomstnivåer, kronor per år, fasta priser



Anm.: Horisontell axel visar årlig arbetsinkomst. I beräkningen av jobbskatteavdraget, vertikal axel, antar vi att arbetsinkomsten utgör hela den fastställda förvärvsinkomsten, och att kommunalskatten är lika med genomsnittet i riket respektive år. Värdena på båda axlarna är omräknade till 2022 års prisnivå, med hjälp av prisbasbeloppet.

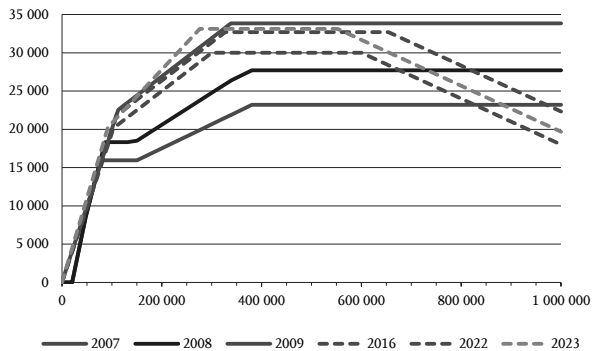
Källor: 67 kap. 7 § inkomstskattelagen (1999:1229) och Riksrevisionens beräkningar.

¹⁸ Prop. 2006/07:1; prop. 2007/08:1; prop. 2008/09:1; prop. 2009/10:1; prop. 2010/11:1; prop. 2013/14:1.

¹⁹ Bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62; bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46.

Ett särskilt jobbskatteavdrag för dem som har fyllt 65 år infördes också 2007, och utvidgades 2008 och 2009 (se diagram 2).²⁰ Jobbskatteavdraget var under dessa år betydligt högre för äldre än för yngre. Regeringen motiverade detta med att vi lever allt längre samtidigt som den faktiska pensionsåldern inte har ökat. Det innebär att försörjningsbördan kommer att öka i betydande omfattning om antalet arbetade timmar är oförändrade. Det är enligt regeringen därför viktigt att kunna behålla äldre på arbetsmarknaden. Ett högre jobbskatteavdrag ger enligt regeringen starkare drivkrafter för äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden.²¹

Diagram 2 Jobbskatteavdrag vid olika inkomstnivåer för dem som fyllt 65 år, kronor per år, fasta priser



Anm.: Horisontell axel visar årlig arbetsinkomst. Sedan 2009 fastställs jobbskatteavdraget för äldre i kronor. För 2007 och 2008 antar vi att arbetsinkomsten utgör hela den fastställda förvärsinkomsten, och att kommunalskatten är lika med genomsnittet i riket respektive år. Värdena på båda axlarna är omräknade till 2022 års prisnivå, med hjälp av prisbasbeloppet. Källor: 67 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229) och Riksrevisionens beräkningar.

²⁰ Prop. 2006/07:1; prop. 2007/08:1; prop. 2008/09:1.

²¹ Prop. 2008/09:39.

Jobbskatteavdraget för äldre förenklades 2009. Det var tidigare, i likhet med jobbskatteavdraget för dem som inte har fyllt 65 år, uttryckt i prisbasbelopp. Sedan 2009 är det i stället uttryckt i kronor.²² Nivån var oförändrad 2009–2022, förutom för höga nivåer på arbetsinkomsterna (se nedan). Jobbskatteavdraget för äldre minskade därmed i fasta priser under denna period (se diagram 2). Det har också inneburit att det maximala jobbskatteavdraget var högre för yngre än för äldre 2019–2022. Störst var skillnaden 2022 då den uppgick till 3 308 kronor.

Jobbskatteavdraget för äldre förstärktes dock 2023, så att det blev ungefär lika stort som för yngre. Regeringen motiverade detta med att skatten inte ska höjas för dem som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder.²³ Behovet av denna regeländring har sin bakgrund i att åldersgränsen för det förhöjda grundavdraget höjdes från 65 år till 66 år 2023 (se nedan). Om jobbskatteavdraget för äldre inte hade höjts hade personer som är födda 1957 fått sänkt jobbskatteavdrag 2023 samtidigt som de inte får förhöjt grundavdrag förrän 2024.

Avtrappningen av jobbskatteavdraget infördes 2016 (se diagram 1 och 2). Enligt regeringens bedömning fanns det såväl offentligfinansiella som fördelningspolitiska skäl för att trappa av jobbskatteavdraget för dem med höga inkomster.²⁴

2.3 Förhöjt grundavdrag

Grundavdraget minskar den beskattningsbara förvärvsinkomsten och därmed den kommunala och statliga inkomstskatten. Det ordinarie grundavdraget har inte ändrats sedan 2006 men räknas upp varje år med förändringen i prisbasbeloppet.

Sänkt skatt för pensionärer infördes 2009 genom ett förhöjt grundavdrag för personer som är 65 år eller äldre (se diagram 3). Detta motiverades med att den genomsnittliga disponibla inkomsten för personer som är över 65 år sammantaget understiger den genomsnittliga disponibla inkomsten för personer som är under 65 år. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att det var angeläget att förbättra den ekonomiska situationen för pensionärerna.²⁵

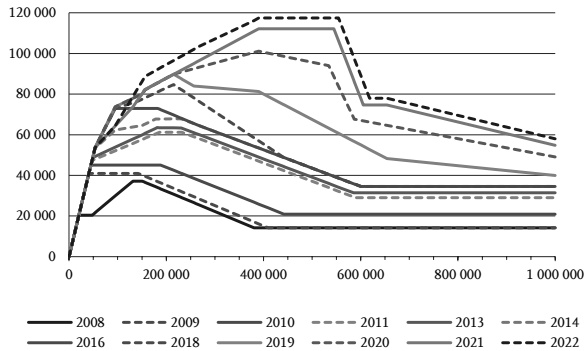
²² Prop. 2008/09:39.

²³ Prop. 2022/23:1.

²⁴ Prop. 2015/16:1.

²⁵ Prop. 2008/09:1.

Diagram 3 Grundavdrag vid olika inkomstnivåer för dem som fyllt 65 år, kronor per år, fasta priser



Anm.: Horisontell axel visar fastställd förvärsinkomst. Värdena på båda axlarna är omräknade till 2022 års prisnivå, med hjälp av prishasbeloppet.
Källor: 63 kap. 3 och 3 a §§ inkomstskattelagen (1999:1229) och Riksrevisionens beräkningar.

Det förhöjda grundavdraget förstärktes 2010, 2011, 2013 och 2014 med liknande motiveringar.²⁶ Det förstärktes ytterligare 2016 och varje år 2018–2021, men då med motiveringen att pensionärer inte bör beskattas hårdare än löntagare yngre än 65 år.²⁷ Det förstärktes även 2022 efter förslag av finansutskottet.²⁸

Åldersgränsen för det förhöjda grundavdraget höjdes från 65 till 66 år 2023 som en del av ett större reformpaket och ska höjas ytterligare till 67 år 2026. Enligt regeringen bör bland annat denna höjning följa de stegvisa justeringarna av den så kallade riktåldern i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem.²⁹

²⁶ Prop. 2009/10:1; prop. 2010/11:1; prop. 2012/13:1; prop. 2013/14:1.

²⁷ Prop. 2015/16:1; prop. 2017/18:1; prop. 2018/19:1; prop. 2019/20:1; prop. 2020/21:1.

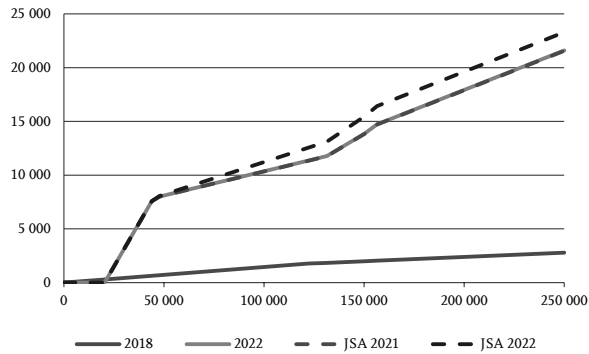
²⁸ Bet. 2021/22:FiU1, rskr 2021/22:46. Förstärkningen av det förhöjda grundavdraget motiverades inte av utskottet, men den innebär att skatten blir densamma för pensionärer som för löntagare under 65 år.

²⁹ Prop. 2021/22:181, bet. 2021/22:SFU25, rskr. 2021/22:331.

2.4 Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning

En skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning infördes 2018 och förstärktes 2022 (se diagram 4). Skattereduktionen syftar till att ta bort skillnaden mot beskattningen av arbetsinkomster. Regeringen anförde även fördelningspolitiska skäl till att införa skattelättnaden.³⁰

Diagram 4 Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning vid olika inkomstnivåer, kronor per år, fasta priser



Anm.: Horisontell axel visar sjukersättning och aktivitetsersättning under ett år. Vi antar att sjukersättning och aktivitetsersättning utgör hela den fastställda förärvsinkomsten, och att kommunalskatten är lika med genomsnittet i riket respektive år. Värdena på båda axlarna är omräknade till 2022 års prisnivå, med hjälp av prisbasbeloppet. Jobbskatteavdraget (JSA) vid motsvarande inkomstnivåer visas för att möjliggöra jämförelser.

Källor: 67 kap. 7 och 9 c §§ inkomstskattelagen (1999:1229) och Riksrevisionens beräkningar.

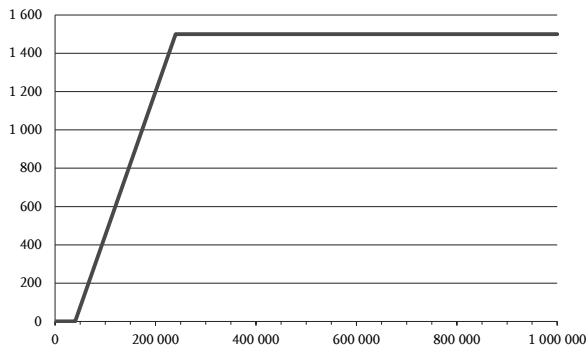
³⁰ Prop. 2017/18:1; prop. 2021/22:1. Förstärkningen av skattereduktionen fanns med i det gemensamma budgetförslaget från M, KD och SD som fick stöd i riksdagen, men utan att motiveras.

2.5 Skattereduktion för förvärvsinkomster

En skattereduktion för förvärvsinkomster infördes 2021 (se diagram 5). Syftet var bland annat att kompensera för höjda miljöskatter inom ramen för en grön skatteväxling och att skapa incitament till att komma ut i heltidsarbete.³¹

Regeringen föreslog en höjning av denna skattereduktion i budgetpropositionen för 2022, men den fanns inte med i budgeten som beslutades av riksdagen.

Diagram 5 Skattereduktion för förvärvsinkomster vid olika inkomstnivåer, kronor per år



Anm.: Horisontell axel visar beskattningsbar inkomst i kronor.
Källor: 67 kap. 47 § inkomstskattelagen (1999:1229).

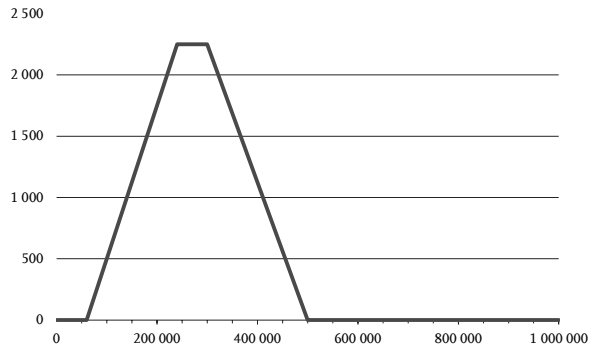
2.6 Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster

En tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster infördes 2021 och gällde till och med 2022 (se diagram 6). Skattereduktionen kan liknas vid ett tillfälligt jobbskatteavdrag. Den uppgick som högst till 2 250 kronor. Syftet var att kompensera dem som har låga till medelhöga arbetsinkomster för ökade arbetskostnader som kan uppstå på grund av coronapandemin.³²

³¹ Prop. 2020/21:37, bet. 2020/21:SkU14, rskr. 2020/21:96.

³² Prop. 2020/21:200, bet. 2021/22:SkU2, rskr. 2021/22:13.

Diagram 6 Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster vid olika inkomstnivåer, kronor per år



Anm.: Horisontell axel visar arbetsinkomst i kronor.
Källa: Lagen (2021:930) om tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster.

2.7 Förändrade skiktgränser för statlig inkomstskatt och avskaffad övre skiktgräns (avskaffad värnskatt)

Som regel har den nedre och den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt räknats upp årligen med förändringen i konsumentprisindex (KPI) plus två procentenheter. Avsteg från denna uppräkningsmetod har inneburit en förändring av lagtexten.

Den nedre skiktgränsen höjdes 2009, samtidigt som det tredje jobbskatteavdraget infördes. Det innebar att färre personer betalade statlig skatt jämfört med om skiktgränsen hade räknats upp med KPI plus två procentenheter. Enligt regeringen fanns det skäl att stimulera arbetsutbud, utbildning och entreprenörskap för dem som betalar statlig inkomstskatt utan att deras inkomster för den skull är särskilt höga.³³ Den nedre skiktgränsen räknades inte upp alls 2016.³⁴ Det innebar att fler personer betalade statlig skatt jämfört med om uppräkningsmetoden hade gjorts regelmässigt. Uppräkningsmetoden begränsades 2017 för både den nedre och den övre

³³ Prop. 2008/09:39.

³⁴ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:51.

skiktgränsen.³⁵ Regeringen anförde såväl offentligfinansiella som fördelingspolitiska skäl för de begränsade uppräkningsarna. Den nedre skiktgränsen höjdes dock mer än den regelmässiga uppräknings 2019 efter en gemensam reservation av M och KD i finansutskottet.³⁶

Den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt avskaffades 2020 och därmed avskaffades värnskatten. Enligt det så kallade januariavtalet skulle värnskatten avskaffas genom en korrigerings av skiktgränserna. Korrigeringen borde enligt regeringen ske i linje med grundtankarna bakom 1990 års skattereform, nämligen att det endast ska finnas ett skikt för statlig inkomstskatt. En lämplig nivå bedömdes vid reformen vara 20 procent. När skatten på de högsta arbetsinkomsterna sänks kan det enligt regeringen bli mer lönsamt för personer med rörlig lön som redan har höga inkomster att arbeta en extra timme. Det blir också mer lönsamt för dem med de högsta arbetsinkomsterna att på andra sätt öka sina inkomster.³⁷

2.8 Offentligfinansiella effekter ikraftträdandeåret

De offentligfinansiella effekterna av de ändrade skattereglerna redovisas i tabell 2. Beräkningarna avser ikraftträdandeårets priser och volymer.³⁸ Det innebär att en uppskattning av förändringarnas sammantagna offentligfinansiella effekter inte kan göras genom att summera beloppen för olika år. Av det skälet har vi beräknat effekterna av att 2022 återgå till 2010 års regler. Resultatet av simuleringen redovisas i avsnitt 3.1.

³⁵ Prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:FiU1, rskr. 2016/17:49.

³⁶ Bet. 2018/19:FiU1, rskr. 2018/19:62.

³⁷ Prop. 2019/20:1.

³⁸ Se Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2022, 2022* för en beskrivning av hur regeringen beräknar och redovisar offentligfinansiella effekter till följd av ändrade skatteregler.

Tabell 2 Offentligfinansiella effekter av förändrade skatteregler, ikraftträdandeårets priser och volymer, miljarder kronor

År	Jobbskatte- avdrag	Jobbskatte- avdrag 65+	Förhöjt grundavdrag	Skattereduktioner	Skiktgränser
2007	-39,92				
2008	-10,72				
2009	-15,00 ¹		-1,82		Se not 1
2010	-10,00		-3,50		
2011			-2,50		
2012					
2013			-1,15		
2014	-12,00		-2,50		
2015					
2016	+2,71		-1,87		+1,67
2017					+1,26 ⁴
2018			-4,42	-0,48	
2019	-10,00		-4,17 ²		Se not 5
2020			-4,33		-6,12
2021			-2,36	-13,49 ³	
2022	-8,00		-4,20	-2,61	Se not 5
2023		-0,77	+2,70		

Anm.: ¹ Inklusive höjd nedre skiktgräns. ² Ej medräknat den ytterligare förstärkning som tillkom i riksdagens budgetbehandling. ³ Varav -8,49 miljarder kronor skattereduktion för försvärsinkomst och -5,00 miljarder kronor tillfällig skattereduktion för arbetsinkomst.

⁴ Varav 1,13 miljarder kronor sänkt nedre skiktgräns och 0,13 miljarder kronor sänkt övre skiktgräns. ⁵ Ingen uppgift.

Källor: Budgetpropositioner för åren 2011–2023; prop. 2021/22:181, bet. 2018/19:FiU1; bet. 2021/22:FiU1.

3 Förutsättningar för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar

Vi bedömer att vissa av de föreslagna ändringarna av skattereglerna 2011–2023 har påverkat förutsättningarna för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar. Bedömningen baseras på de iakttagelser som vi redogör för i detta kapitel. En sammanfattning av våra iakttagelser redovisas i tabell 3.

Tabell 3 Riksrevisionens bedömning av hur förutsättningarna för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar har påverkats

Skatteändring	Bedömning
Förstärkt jobbskatteavdrag (steg 5)	Ökat
Förstärkt jobbskatteavdrag 65+ (steg 4)	Ökat
Avtrappning av jobbskatteavdraget	Minskat
Förstärkt förhöjt grundavdrag (steg 3–11)	Kan inte bedömas
Höjd åldersgräns för förhöjt grundavdrag	Kan inte bedömas
Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning (steg 1 och 2)	Liten påverkan
Skattereduktion för förvärsinkomster	Liten påverkan
Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster	Ingen påverkan
Sänkta skiktgränser (2016 och 2017)	Minskat
Avskaffad värnskatt	Ökat

Anm.: Skatteändringarna i tabellen avser de ändringar som regeringen föreslagit och riksdagen beslutat om.

Det femte steget av jobbskatteavdraget, liksom det sjätte och det sjunde som inte föreslogs av regeringen utan tillkom i riksdagens budgetbehandling, har gjort det mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta. Den förväntade effekten på sysselsättningen av dessa tre steg är positiv men mindre än för de fyra första stegen. Skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning har däremot gjort det mindre lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta. Detta förväntas dock inte ha någon större påverkan på sysselsättningen, vare sig i gruppen som har sjukersättning eller aktivitetsersättning eller i befolkningen som helhet. Den förväntade effekten på sysselsättningen av skattereduktionen för förvärsinkomster bedömer vi vara liten.

Det förhöjda grundavdraget, som stegvis har sänkt skatten för personer över 65 år, har gjort det något mindre lönsamt att arbeta ett år till efter 65 jämfört med att vara pensionär, enligt våra beräkningar. Dessutom har skattesänkningen gett ökade ekonomiska möjligheter att inte fortsätta arbeta efter 65. Detta talar för att skattesänkningen kan ha negativa effekter på sysselsättningen. Det saknas dock studier av hur stor effekten på sysselsättningen kan vara. Vi kan därför inte bedöma om det förhöjda grundavdraget har påverkat sysselsättningen eller antalet arbetade timmar i någon större utsträckning. Åldersgränsen för det förhöjda grundavdraget höjdes 2023. Det borde ha en positiv effekt på incitamentet att arbeta ett år till efter 65 men vi kan inte bedöma om det kommer att ha en betydande effekt på sysselsättningen.

Avtrappningen av jobbskatteavdraget, avskaffad värnskatt och sänkta skiktgränser för statlig inkomstskatt har påverkat marginalskatten för höginkomsttagare. Dessa skatteändringar förväntas ha stora effekter på arbetsinkomsterna och ha en hög självfinansieringsgrad. Effekterna av dessa skatteändringar tillsammans med höjningen av skiktgränsen 2019 som tillkom i riksdagens budgetbehandling kan dock mer eller mindre ha tagit ut varandra.

3.1 En återgång till 2010 års regler

De ändrade skattereglerna har sammantaget inneburit stora skattesänkningar. För att uppskatta de ändrade reglernas samlade offentligfinansiella effekter har vi gjort simuleringar där skatteintäkter och utgifter för transfereringar för 2022 beräknas med 2010 års skatteregler. Denna reformberäkning innebär att de skatteändringar som gjorts 2011–2022 tas bort. De simulerade effekterna av en sådan reform ger en fingervisning om vilka samlade effekter de ändrade skattereglerna 2011–2022 har haft, men med omvänt tecken. Vi har också låtit göra simuleringar för att fånga reformens förväntade effekter på sysselsättning, antal arbetade timmar, de offentliga finanserna och inkomstfördelningen på lång sikt.

3.1.1 På kort sikt skulle de årliga skatteintäkterna varit nästan 100 miljarder kronor högre

Reformberäkningen visar att skatteintäkterna 2022 skulle ha varit omkring 98 miljarder kronor högre om 2010 års skatteregler återinfördes och individerna inte anpassar sitt beteende till de ändrade skattereglerna.³⁹ Beräkningen motsvarar

³⁹ Beräkningen har vi gjort i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT. I beräkningen ingår inte de skatteförändringar som gjordes 2023. Görs motsvarande beräkning för 2023 uppgår den offentligfinansiella effekten till 96 miljarder kronor för 2023. Då är den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomster som gällde 2021–2022 borträknad och skatteändringarna som infördes 2023 medräknade.

metodmässigt hur regeringen beräknar offentligfinansiella effekter vid ändrade skatteregler, en så kallad statisk beräkning utan hänsyn till beteendeförändringar. Om regeringen hade föreslagit en återgång till 2010 års skatteregler hade den följaktligen redovisat en offentligfinansiell effekt av förslaget på omkring 98 miljarder kronor för 2022.

3.1.2 Negativa effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar

När hänsyn tas till att individer anpassar sitt beteende till skattereglerna skulle en återgång till 2010 års skatteregler, enligt simuleringen, leda till att antalet personer i arbete minskar med 0,6 procent och att antalet arbetade timmar minskar med 0,6 procent, utvärderat vid 2022 års priser och volymer. Det motsvarar ungefär 30 000 årsarbetskrafter, varav 25 000 avser minskad sysselsättning och 5 000 avser minskad arbetstid bland dem som fortsätter att arbeta.⁴⁰ Detta kan jämföras med de fyra första stegen av jobbskatteavdraget som enligt Riksrevisionens tidigare granskning beräknades leda till en ökning av antalet arbetade timmar med 2,6 procent.⁴¹ Skatteförändringarna efter 2010 beräknas således ha lett till ett ökat arbetsutbud men ökningen är betydligt mindre jämfört med de fyra första stegen av jobbskatteavdraget. Detta är ett väntat resultat eftersom skatteförändringarna efter 2010 i större utsträckning har gjorts av fördelningspolitiska skäl och rättviseskäl.

Självfinansieringsgraden anger hur stor del av en reforms offentligfinansiella effekt som täcks av att skatteintäkter och transfereringsutgifter förändras till följd av individernas förändrade beteende. En återgång till 2010 års skatteregler skulle enligt simuleringarna innebära en självfinansieringsgrad på omkring 11 procent. Det betyder att den offentligfinansiella effekten av att återgå till 2010 års skatteregler skulle vara 87 miljarder kronor (i stället för 98 miljarder kronor) om man tar hänsyn till beteendeförändringar. En självfinansieringsgrad på 11 procent är lägre än uppskattad självfinansieringsgrad för många enskilda skattereformer, till exempel jobbskatteavdragets olika steg och avskaffad värnskatt.⁴²

⁴⁰ Flood, 2023, redovisar effekterna av en återgång till 2010 års skatteregler (tabell 6). Där ingår inte återinförd värnskatt, som redovisas separat (tabell 8), eller förändringarna av den nedre skiktgränsen under perioden. Det framgår av avsnitt 3.2.9 att förändringarna av den nedre skiktgränsen mer eller mindre har tagit ut varandra. Vi har fått ytterligare underlag där effekterna av en återgång till 2010 års skatteregler inklusive återinförd värnskatt redovisas. Underlaget finns att tillgå i granskningens akt.

⁴¹ Riksrevisionen, 2009.

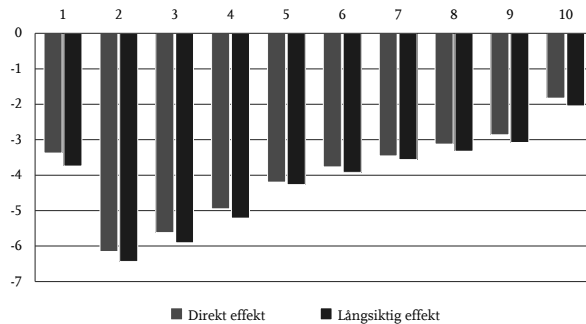
⁴² Jämför med avsnitt 3.2 och reformerna i tabell 9.1 i prop. 2011/12:100, bilaga 5.

3.1.3 Lägre disponibla inkomster och fler hushåll med låg ekonomisk standard vid återgång till 2010 års skatteregler

En återgång till 2010 års skatteregler skulle, allt annat lika, leda till minskade disponibla inkomster. Den totala minskningen skulle vara exakt lika stor som den offentligfinansiella effekten om hänsyn inte tas till beteendeförändringar. De disponibla inkomsterna skulle procentuellt minska mest för individer med låga inkomster, men inte för dem med de allra lägsta inkomsterna. Det visas i diagram 7 där samtliga individer i befolkningen är rangordnade efter disponibel inkomst och indelade i 10 inkomstgrupper (decilgrupper). Den största effekten på disponibel inkomst finns i decilgrupp 2.

Om hänsyn tas till beteendeförändringar påverkas de disponibla inkomsterna även av att inkomsterna före skatt minskar. Enligt simuleringarna minskar de totala disponibla inkomsterna med 107 miljarder kronor om hänsyn tas till beteendeförändringar. Den långsiktiga effekten på inkomstfördelningen, det vill säga om hänsyn tas till beteendeförändringar, är dock i stort sett densamma som den direkta effekten, se diagram 7.

Diagram 7 Fördelningseffekter av att återgå till 2010 års skatteregler 2022, genomsnittlig förändring av ekonomisk standard per decilgrupp 1–10, effekt för samtliga individer i befolkningen, procent



Anm.: Ekonomisk standard är ett mått på hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Alla i ett hushåll har samma ekonomiska standard. Indelningen i inkomstgrupper har gjorts utifrån ekonomisk standard för samtliga individer i befolkningen (10,3 miljoner).

Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

En återgång till 2010 års skatteregler skulle göra att fler hushåll hamnade under gränsen för låg ekonomisk standard, det vill säga under 60 procent av medianen för disponibel inkomst. Det beror framför allt på att äldre skulle få ett lägre grundavdrag och därmed högre skatt men även på att personer med sjukersättning och aktivitetsersättning skulle få högre skatt. Andelen hushåll med låg ekonomisk standard skulle öka med knappt 10 procent, något mer om hänsyn tas till beteendeförändringar. En återgång till 2010 års skatteregler skulle också leda till en mer ojämn fördelning av de disponibla inkomsterna mätt med ginikoefficienten. Ginikoefficienten skulle öka från 0,303 till 0,310, med något mer om hänsyn tas till beteendeförändringar.

3.2 De enskilda skatteförändringarnas effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar

Forskare och expertmyndigheter har gjort ett flertal bedömningar av skatteförändringars effekter på sysselsättning, antal arbetade timmar och de offentliga finanserna. Med utgångspunkt i dessa bedömningar, i de reformberäkningar vi har låtit göra samt i våra analyser av ersättningsgrader och så kallade PA-kvoter redogör vi i detta avsnitt för vår bedömning av effekterna av de enskilda skatteförändringar som gjordes 2011–2023.

3.2.1 Jobbskatteavdragets steg 5 bedöms ha positiva och betydande effekter på sysselsättningen

Vi bedömer att jobbskatteavdragets steg 5 har positiva och betydande effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar på lång sikt. Vår bedömning baseras på modellberäkningar av jobbskatteavdragets fyra första steg, på de modellberäkningar vi har låtit göra av att ta bort steg 5–7 och på våra beräkningar av ersättningsgrader.

Utvärderingar av de fyra första stegen av jobbskatteavdraget har visat på stora förväntade effekter på sysselsättningen på lång sikt.⁴³ Enligt Riksrevisionens tidigare granskning av jobbskatteavdraget⁴⁴ förväntades de fyra första stegen leda till att omkring 88 000 fler personer kommer i arbete, vilket motsvarar 2,0 procent av antal sysselsatta 2006.⁴⁵ Antalet arbetade timmar förväntades öka med 2,6 procent, till övervägande del till följd av att fler personer kommer i arbete. Riksrevisionens beräkningar baseras på resultat från mikrosimuleringsmodellen

⁴³ För en översikt, se Riksrevisionen, 2009.

⁴⁴ Riksrevisionen, 2009.

⁴⁵ Antal sysselsatta 15–74 år var 4,4 miljoner 2006, enligt SCB.

FASIT. Det har visat sig vara svårt att verifiera dessa effekter i efterhand med traditionella metoder. Det beror på att alla som arbetar har rätt till jobbskatteavdraget. Det går därför inte att säga hur mycket individer hade arbetat om jobbskatteavdraget inte hade funnits.⁴⁶

I underlagsrapporten till denna granskning visar Flood att de förstärkningar av jobbskatteavdraget som gjordes 2014, 2019 och 2022 också kan förväntas ha positiva effekter på sysselsättningen. Flood har simulerat effekten av att *ta bort* dessa tre steg av jobbskatteavdraget, inklusive avtrappningen av jobbskatteavdraget.⁴⁷ Det skulle enligt hans beräkningar på lång sikt leda till omkring 20 000 färre personer i arbete, vilket motsvarar en minskning med omkring 0,4 procent. Antalet arbetade timmar förväntas minska med lika mycket.⁴⁸

Förklaringen till att steg 5–7 av jobbskatteavdraget beräknas ha tydliga långsiktiga effekter på sysselsättningen är att dessa steg, i likhet med tidigare steg, har ökat incitamentet att arbeta jämfört med att inte arbeta, eftersom jobbskatteavdrag enbart erhålls för arbetsinkomster. Förstärkningarna av jobbskatteavdraget är de enda skatteändringarna under perioden 2011–2022 som otvetydigt har stärkt incitamentet att arbeta jämfört med att inte arbeta. Det visar våra beräkningar av ersättningsgrader, som redovisas i avsnitt 3.3.

Självfinansieringsgraden för steg 5–7 inklusive avtrappningen beräknas till omkring 15 procent.⁴⁹ Det betyder att den offentligfinansiella kostnaden för att ta bort steg 5–7 och avtrappningen skulle vara 15 procent mindre om man tar hänsyn till beteendeförändringar jämfört med om man gör en statisk beräkning. En självfinansieringsgrad på 15 procent kan betraktas som förhållandevis liten när man jämför med de tidigare stegen av jobbskatteavdraget. Enligt regeringen förväntades självfinansieringsgraden för de tre första stegen av jobbskatteavdraget vara mellan 40 och 50 procent, och det fjärde steget ungefär 30 procent.⁵⁰ En viktig förklaring till att självfinansieringsgraden för steg 5–7 inklusive avtrappningen beräknas vara så pass mycket lägre än för steg 4 är just att avtrappningen ingår i våra beräkningar.

⁴⁶ Edmark, Liang, Mörk och Selin, *Jobbskatteavdraget*, 2012.

⁴⁷ För att en sådan simulering ska kunna spegla effekterna av en verklig reform har även övriga skatteändringar sedan 2011 tagits bort. Det vore märkligt att ha kvar skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning och förstärkningarna av det förhöjda grundavdraget och samtidigt ta bort steg 5–7 av jobbskatteavdraget. Reformeffekten av att ta bort steg 5–7 av jobbskatteavdraget beräknas som skillnaden i effekter mellan att ta bort alla skatteändringar förutom steg 5–7 av jobbskatteavdraget (reform 3 i underlagsrapporten) och att ta bort alla skatteändringar och steg 5–7 av jobbskatteavdraget (reform 4 i underlagsrapporten).

⁴⁸ Se Flood, 2023, tabell 6.

⁴⁹ Beräknad utifrån Flood, 2023, tabell 7.

⁵⁰ Prop. 2008/09:1 och prop. 2009/10:1. I beräkningen av självfinansieringsgraden för steg 3 ingår även höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt 2009.

3.2.2 Tveksamt om avtrappningen av jobbskatteavdraget har lett till ökade skatteintäkter

Vi bedömer att avtrappningen av jobbskatteavdraget har haft betydande effekter på antalet arbetade timmar och på höginkomstagares arbetsinkomster och att det är tveksamt om den har lett till ökade skatteintäkter. Det baserar vi på en effektutvärdering och på de modellberäkningar vi har låtit göra.

Avtrappningen av jobbskatteavdraget infördes 2016. Den innebär att de som har en arbetsinkomst mellan 654 000 och 1 764 000 kronor har en marginalskatt som är förhöjd med 3 procentenheter.⁵¹ Enligt en IFAU-rapport har avtrappningen haft en negativ effekt på höginkomstagares arbetsinkomster. Det går inte att säga om det beror på att de som påverkats av reformen har gått ner i arbetstid eller förändrat sin lön. Det verkar dock inte som att effekten beror på inkomstomvandling bland fåmansbolagsägare eller löneväxling.⁵² Resultaten tyder på att avtrappningen har haft så pass stora effekter på arbetsinkomsterna att det är tveksamt om den har lett till ökade skatteintäkter.⁵³

I underlagsrapporten till denna granskning kommer Flood fram till liknande resultat som IFAU-studien, men med en annan metod. Flood simulerar en reform där avtrappningen av jobbskatteavdraget tas bort, men där 2022 års skatteregler i övrigt gäller. Han finner att en sådan reform på lång sikt skulle leda till ökade arbetsinkomster. Två tredjedelar av ökningen förklaras av att antalet arbetade timmar ökar och en tredjedel förklaras av de bredare effekter på arbetsinkomsten som Flood benämner prestation. Det kan röra sig om att fler höginkomsttagare arbetar obekvämt arbetstid, tackar ja till en befordran, genomgår extra utbildning eller byter arbetsort.⁵⁴ De ökade arbetsinkomsterna medför att inkomstskatten inte minskar lika mycket på lång sikt som på kort sikt. På lång sikt skulle också intäkterna från arbetsgivaravgifter och moms öka. Sammantaget skulle statens skatteintäkter öka; självfinansieringsgraden beräknas till 125 procent.

3.2.3 Jobbskatteavdraget för äldre har haft positiva effekter på sysselsättningen

Vi bedömer att förstärkningen av jobbskatteavdraget för äldre som infördes den 1 januari 2023 kan förväntas ha positiva effekter på sysselsättningen och antalet

⁵¹ Avrundade belopp till hela tusental beräknat med 2022 års prisbasbelopp och regler.

⁵² Löneväxling innebär att en löntagare avstår lön för att i stället få större avsättningar till tjänstepension.

⁵³ Miao, Selin och Söderström, *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*, 2022.

⁵⁴ Flood, 2023, tabell 9.

arbetade timmar. Det baserar vi på ett flertal utvärderingar av de tidigare stegen av jobbskatteavdraget för äldre.

Jobbskatteavdraget för äldre infördes 2007 och förstärktes 2008, 2009 och 2023. Det gäller personer som är 65 år eller äldre vid årets ingång. De utvärderingar som har gjorts av de tidiga stegen av jobbskatteavdraget för äldre visar att dessa skattesänkningar har haft en positiv effekt på de äldres sysselsättningsgrad.⁵⁵

Utvärderingarna har i stor utsträckning gjorts med empiriska metoder men även med en mikrosimuleringsmodell. Forskare har jämfört resultaten från de empiriska studierna med resultatet från mikrosimuleringsmodellen och drar slutsatsen att sysselsättningseffekterna från de två ansatserna är liknande. När mikrosimuleringsmodellen används för att beräkna budgeteffekten av reformen finner forskarna att jobbskatteavdraget för äldre är mer än självfinansierat.⁵⁶

I underlagsrapporten till denna granskning görs en effektutvärdering av jobbskatteavdraget för äldre på nyare data, stegvis fram till 2020. Flood finner att den positiva effekten på de äldres sysselsättning har ökat över tid. Detta har skett under en period då flera steg av det förhöjda grundavdraget har införts, som gäller samma åldersgrupp. Det förhöjda grundavdraget har sänkt skatten på både arbetsinkomster och pensionsinkomster för dem över 65 år och skulle kunna ha en så kallad inkomsteffekt. Inkomsteffekten motverkar, i teorin, effekterna av jobbskatteavdraget på de äldres sysselsättning, men denna motverkande effekt går inte att urskilja i resultaten.⁵⁷

Våra beräkningar av PA-kvoter visar hur ekonomiskt fördelaktigt det är att arbeta ett år till efter 65 jämfört med att gå i pension. De tre första stegen av jobbskatteavdraget för äldre ledde till kraftigt ökad lönsamhet att fortsätta arbeta efter 65. Detta är analogt till hur jobbskatteavdraget för yngre har lett till sjunkande ersättningsgrader. Vi har inte beräknat PA-kvoter för 2023 då det fjärde steget av jobbskatteavdraget för äldre infördes. Se vidare avsnitt 3.3 för en redovisning av våra beräkningar av ersättningsgrader och PA-kvoter.

⁵⁵ Pirttillä och Selin, *Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?*, 2011; Finansdepartementet, 2012; Laun, "The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers", 2017; Flood, *Effekter av ökad beskattning på arbetsinkomster*, 2016; Flood och Islam, "The rise of working pensioners: the Swedish case", 2016. En noggrann jämförelse av studierna görs i Flood och Islam, 2016.

⁵⁶ Flood och Islam, 2016.

⁵⁷ Flood, 2023.

3.2.4 Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster bedöms inte ha några nämnvärda effekter på sysselsättningen eller antalet arbetade timmar

Den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomster 2021–2022 kan räknas till samma kategori av skattesänkningar som jobbskatteavdraget. Den är liksom jobbskatteavdraget en skattereduktion som erhålls för arbetsinkomster. Med tanke på att skattereduktionen var tillfällig, dessutom under pandemin, gör vi dock bedömningen att den rimligen inte kan förväntas ha haft några nämnvärda effekter på sysselsättningen eller antalet arbetade timmar.⁵⁸

3.2.5 Förhöjt grundavdrag är svårt att utvärdera med tillgängliga modeller

Vi har inte kunnat bedöma om vare sig förstärkningarna av det förhöjda grundavdraget eller den höjda åldersgränsen för det förhöjda grundavdraget har påverkat förutsättningarna för en hög sysselsättning och fler arbetade timmar. Det beror på att det inte har gjorts några utvärderingar av det förhöjda grundavdraget och på att mikrosimuleringsmodellen FASIT som använts för den reformberäkning vi har låtit göra inte lämpar sig för att beräkna reformeffekter på de äldres arbetsutbud.

Det förhöjda grundavdraget infördes 2009 och har förstärkts 10 gånger, senast 2022. Åldersgränsen för att få förhöjt grundavdrag höjdes den 1 januari 2023 från 65 till 66 år. Grundavdrag beräknas på hela förvärsinkomsten. Det förstärkta grundavdraget har på så sätt sänkt skatten på både arbetsinkomster och pensionsinkomster för dem över 65 år. Enligt våra beräkningar av hur lönsamt det är att arbeta ett år till efter 65 jämfört med att inte arbeta har det förhöjda grundavdraget som helhet en viss dämpande effekt på lönsamheten att fortsätta arbeta.⁵⁹ Som nämns ovan kan det förhöjda grundavdraget också ha en inkomsteffekt, som verkar åt samma håll. Detta borde enligt ekonomisk teori ha en negativ effekt på sysselsättningen, men vi kan inte bedöma om effekten är betydande.

I underlagsrapporten till granskningen utvärderar Flood en tänkt reform som innebär en återgång till 2010 års nivå på det förhöjda grundavdraget. I simuleringen, som är gjord i arbetsutbudsmodellen i FASIT, påverkar den tänkta reformen inte antalet individer med ålderspension. Flood ifrågasätter dock användbarheten av modellen för denna typ av analys. En allvarlig brist i modellen

⁵⁸ Flood, 2023, skattar effekterna av avskaffandet av bland annat den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomst. I simuleringen tas inte hänsyn till att skattereduktionen är tillfällig.

⁵⁹ Se avsnitt 3.3.3.

är, enligt Flood, att äldre med ålderspension inte tillåts att samtidigt ha inkomst från arbete. Han menar att modellen underskattar betydelsen av ekonomiska incitament för de äldres arbetsutbud.⁶⁰ Även Finansdepartementet ser brister i modellen och redovisar därför inga FASIT-beräkningar för de äldres arbetsutbud.⁶¹ Vi känner inte till några andra studier där effekterna av det förhöjda grundavdraget har studerats.

Vi känner inte heller till några studier av förväntade effekter av den höjda åldersgränsen för förhöjt grundavdrag. För gruppen 65-åringar borde effekterna vara liknande dem som kan förväntas av att avskaffa det förhöjda grundavdraget. Det är möjligt att sysselsättningen kan förväntas öka som en följd av den höjda åldersgränsen. Vi kan dock inte säga något om den förväntade storleken på effekten.

3.2.6 Skattereduktion för förvärvsinkomster har mindre effekt på sysselsättningen

Vi bedömer att skattereduktionen för förvärvsinkomster har positiva men små effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Det baserar vi på reformberäkningar vi har låtit göra och våra beräkningar av ersättningsgrader.

Skattereduktion för förvärvsinkomster infördes 2021. Till skillnad från jobbskatteavdraget erhålls skattereduktionen för alla förvärvsinkomster, även för ersättning vid arbetslöshet och sjukdom. Detta innebär att effekterna på sysselsättningen inte kan förväntas vara lika stora som vid ett jobbskatteavdrag. Det visar också de simuleringar som ligger till grund för underlagsrapporten till denna granskning.⁶² Ett reformalternativ som simuleras är att skattereduktionen för förvärvsinkomst tas bort och att 2022 års regler gäller i övrigt. Simuleringen visar att antalet personer i arbete skulle minska med 0,03 procent och antalet arbetade timmar med 0,02 procent om skattereduktionen togs bort. Självfinansieringsgraden är obetydlig.

Det är dock värt att lyfta fram att skattereduktionen för förvärvsinkomst kan likställas med ett jobbskatteavdrag för individer som inte har rätt till ersättning från a-kassa eller socialförsäkringar. Det visar också våra beräkningar av ersättningsgrader vid ekonomiskt bistånd och etableringsersättning, som redovisas

⁶⁰ Flood, 2023.

⁶¹ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-03-16.

⁶² Flood, 2023, redovisar effekterna av skattereduktion för förvärvsinkomst och tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster samlat. Vi har fått ytterligare underlag där effekterna av de två reformerna redovisas separat. Underlaget finns att tillgå i granskningsens akt.

i avsnitt 3.3.2. Detta är skattefria transfereringar. Skattesänkningar på förvärvsinkomster sänker ersättningsgraden vid skattefria transfereringar.

3.2.7 Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning har liten effekt på sysselsättningen

Vi bedömer att skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning har liten effekt på sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Det baserar vi på en tidigare granskning av Riksrevisionen om nekad sjuk- och aktivitetsersättning, en studie av huruvida ekonomiska incitament till arbete förmår personer med sjukersättning att öka sitt arbetsutbud och av resultaten från reformberäkningar vi har låtit göra.

Skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning infördes 2018 och förstärktes 2022. Den har medfört att beskattningen av sjukersättning och aktivitetsersättning sedan 2022 är snarlik beskattningen av arbetsinkomster.⁶³ Skattereduktionen har höjt ersättningsgraden vid sjukersättning och aktivitetsersättning (se avsnitt 3.3.1) och kan av det skälet tänkas ha negativa effekter på sysselsättningen genom minskade ekonomiska incitament för att arbeta.

Vi bedömer dock att ekonomiska incitament har liten betydelse för flödet från sysselsättning till sjukersättning och aktivitetsersättning. Riksrevisionen har tidigare granskat vilka effekter ett nekande av sjukersättning och aktivitetsersättning har för individers hälsa och inkomster.⁶⁴ Ingenting i granskningen tyder på att sjukersättning och aktivitetsersättning utgår till personer med betydande arbetsförmåga. Granskningen visade också att relativt få av dem som nekats sjukersättning eller aktivitetsersättning ökar sina arbetsinkomster efteråt. Bara i undantagsfall är inkomsterna så höga att de går att försörja sig på. Det tyder på att de personer som har beviljats ersättning står långt ifrån arbetsmarknaden. Det är därmed svårt att se hur en skattesänkning på sjukersättning och aktivitetsersättning skulle kunna påverka flödet från sysselsättning till sjukersättning och aktivitetsersättning i någon nämnvärd utsträckning.

Enligt en IFAU-rapport har finansiella incitament till arbete inte heller förmått de personer som har sjukersättning att öka sitt arbetsutbud. År 2009 infördes de särskilda reglerna för steglös avräkning. De tillåter sjukersättningstagare som fick

⁶³ Se diagram 4 i kapitel 2.

⁶⁴ Riksrevisionen, *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa*, 2018.

beviljad sjukersättning före ett visst datum att arbeta med bibehållen ersättning. Resultaten indikerar att de särskilda reglerna för steglös avräkning inte har haft någon effekt på arbetsutbudet.⁶⁵ Även om denna studie inte direkt handlar om effekterna av beskattningen av sjukersättning är den enligt vår bedömning relevant, eftersom den visar att ekonomiska incitament inte verkar påverka arbetsutbudet för personer med sjukersättning.

Vi känner inte till några studier av hur ekonomiska incitament påverkar arbetsutbudet för personer med aktivitetsersättning. Det är förhållandevis få personer som har aktivitetsersättning. År 2022 hade cirka 212 000 personer sjukersättning och 30 000 personer aktivitetsersättning.⁶⁶

I Floods underlagsrapport till denna granskning redovisas resultaten av en simulering där skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning avskaffas. Resultaten visar inga effekter på antalet individer i arbete. De visar heller inga effekter på antalet individer med sjukersättning eller aktivitetsersättning, vilket kan anses anmärkningsvärt med tanke på skattereduktionens storlek. Om skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning avskaffades skulle man kunna tänka sig att färre personer flödade in i det systemet. Flood ger två möjliga förklaringar till detta: Modellen som används fångar inte korrekt upp betydelsen som en förändring i ersättningsnivån har, alternativt är modellen korrekt och ekonomiska incitament har en försumbar effekt på de individer som har sjukersättning eller aktivitetsersättning.⁶⁷

3.2.8 Avskaffad värnskatt har neutraliserat effekterna av avtrappningen av jobbskatteavdraget

Vi bedömer att avskaffandet av värnskatten har haft betydande effekter på antalet arbetade timmar och att självfinansieringsgraden är hög. Det baserar vi på ett flertal tidigare studier och på de modellberäkningar vi har låtit göra.

Värnskatten avskaffades 2020 vilket innebar att marginalskatten på höga inkomster sänktes med 5 procentenheter. Studier visar, med olika metoder, att ett avskaffande av värnskatten skulle vara en självfinansierad, eller i stort sett självfinansierad,

⁶⁵ Andersson, *Ekonomiska incitament till arbete inom sjukförsäkringssystemet – effekter av steglös avräkning*, 2018.

⁶⁶ Försäkringskassan, "Antal personer som har fått aktivitets- och sjukersättning", hämtad 2023-05-03.

⁶⁷ Se Flood, 2023, s. 38 f.

reform.⁶⁸ Det förklaras av att skattebasen för värnskatt är mycket känslig för skatteförändringar.

Flood har i underlagsrapporten till denna granskning redovisat resultatet från en simulering där värnskatten återinförs. Enligt rapporten skulle självfinansieringsgraden av reformen vara 120 procent. På lång sikt skulle skatteintäkterna alltså inte öka av att värnskatten återinförs, utan i stället minska med 20 procent av den statiskt beräknade offentligfinansiella effekten. Två tredjedelar av den offentligfinansiella effekten på lång sikt förklaras av att antalet arbetade timmar förväntas minska och en tredjedel förklaras av bredare effekter (prestationseffekter) på arbetsinkomsten.

Flood jämför effekterna av avskaffad värnskatt med effekterna av att avskaffa avtrappningen av jobbskatteavdraget. De skattade effekterna av de två reformerna är snarlika, men med omvända tecken. Effekterna av avskaffad värnskatt kan därmed sägas mer eller mindre ha tagit ut effekterna av avtrappningen av jobbskatteavdraget.

3.2.9 Förändrad nedre skiktgräns har stora effekter men förändringarna har tagit ut varandra

Vi bedömer att förändringarna av den nedre och den övre skiktgränsen har stora effekter på antalet arbetade timmar på lång sikt, och att de har en hög självfinansieringsgrad. Det baserar vi på tidigare studier av förändrade skiktgränser.

Den nedre skiktgränsen för att betala statlig inkomstskatt sänktes 2016 och 2017 och höjdes 2019, i förhållande till den årliga uppräknings som följer av lagtexten. Den övre skiktgränsen sänktes 2017 och avskaffades 2020. Studier som har gjorts av förändrade skiktgränser visar i likhet med studierna av avskaffad värnskatt att självfinansieringsgraden är hög.⁶⁹ Förklaringen till det är också här att skattebasen i fråga är känslig för skatteförändringar.

De förändringar av uppräkningsen av den nedre skiktgränsen som gjordes 2016, 2017 och 2019 har sammantaget mer eller mindre tagit ut varandra. Den faktiska skiktgränsen 2023 är bara 1 procent högre än vad den hade varit om ingen av dessa regeländringar hade gjorts.

⁶⁸ Se Holmlund och Söderström, *Hur påverkas inkomsterna av skatteförändringar?*, 2008; Finanspolitiska rådet, *Svensk Finanspolitik 2008, 2008*; Sørensen, 2010; Flood, 2016; Lundberg, 2017.

⁶⁹ Se Finanspolitiska rådet, 2008; Sørensen, 2010; Flood, 2016.

3.3 De ändrade skattereglerna 2011–2022 har hållit nere ersättningsgraderna, men inte för alla

Förändringarna av skattereglerna 2011–2022 har påverkat den ekonomiska fördelen av att arbeta jämfört med att inte arbeta. Löneökningar och förändrade regler för transfereringar har dock varit av större betydelse. Det visar våra beräkningar av ersättningsgrader och ett liknande mått som vi har beräknat för ålderspension, så kallad PA-kvot.

3.3.1 Skattesänkningar har hållit nere ersättningsgraderna vid arbetslöshet och sjukskrivning, men inte vid sjukersättning och aktivitetsersättning

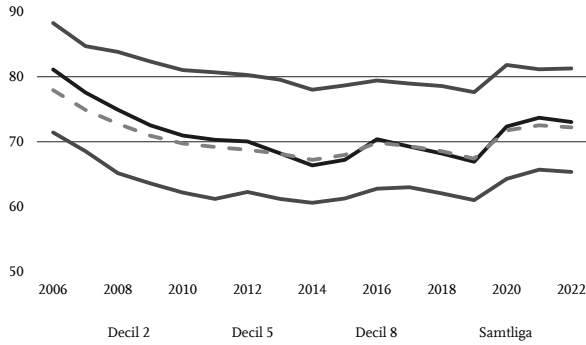
Ett mått som fångar hur ekonomiskt fördelaktigt det är att arbeta jämfört med att inte arbeta är ersättningsgraden. Den anger hur stor del av hushållets disponibla inkomst vid arbete som erhålls om individen inte arbetar.

$$\text{Ersättningsgrad} = \frac{\text{hushållets disponibla inkomst om individen inte arbetar}}{\text{hushållets disponibla inkomst om individen arbetar}}$$

En låg ersättningsgrad innebär att det är mer ekonomiskt fördelaktigt att arbeta än vad en hög ersättningsgrad gör. Vi har beräknat ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukskrivning samt sjukersättning och aktivitetsersättning i mikrosimuleringsmodellen FASIT. Modellen baseras på registerdata för ett stort antal individer och fångar hushållets sammansättning genom att data för eventuella sammanboende och barn kopplas till individen. En närmare beskrivning av hur beräkningarna har gjorts finns i bilaga 2.

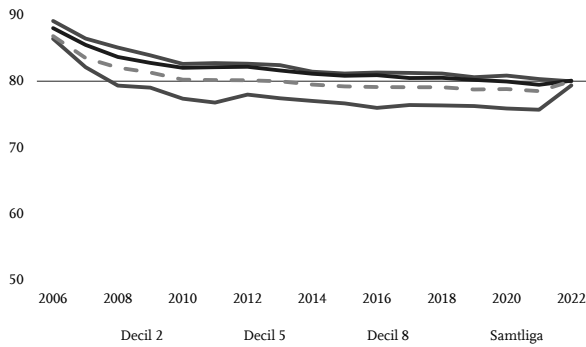
Våra beräkningar visar att ersättningsgraderna vid arbetslöshet, sjukskrivning samt sjukersättning och aktivitetsersättning successivt har sjunkit sedan 2006 men att de ökade under 2020-talets början. Utvecklingen av ersättningsgraderna 2006–2022 visas i diagram 8–10. Ersättningsgraden visas för genomsnittet av samtliga individer samt för olika delar av lönefördelningen: decilgrupp 2, decilgrupp 5 och decilgrupp 8.

Diagram 8 Genomsnittliga ersättningsgrader 2006–2022, arbetslöshet, procent



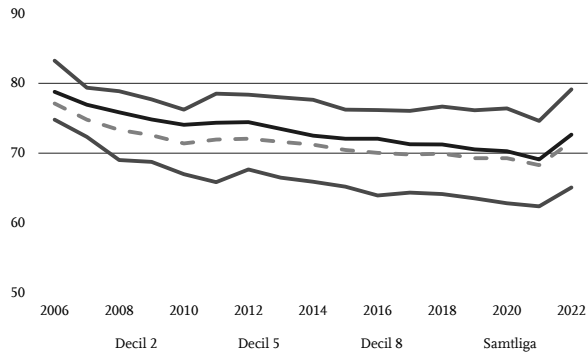
Anm.: Vid arbetslöshet antas individen vara berättigad till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och inte ha ytterligare inkomstförsäkring.
Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Diagram 9 Genomsnittliga ersättningsgrader 2006–2022, sjukskrivning med sjukpenning, procent



Anm.: Vid sjukskrivning antas individen få sjukpenning.
Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Diagram 10 Genomsnittliga ersättningsgrader 2006–2022, sjukersättning och aktivitetsersättning, procent



Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Förändringen i ersättningsgrad beror på förändrade skatteregler, förändrade regler i transfereringssystemen och förändrade ekonomiska förhållanden, bland annat förändrade löner och priser samt förändringar på arbetsmarknaden. Hur dessa faktorer har bidragit till förändringarna i ersättningsgraderna visas i tabell 4.

Tabell 4 Förändringar av ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukskrivning samt sjukersättning och aktivitetsersättning 2007–2022, genomsnitt av samtliga individer, procentenheter

	2007–2010	2011–2014	2015–2018	2019–2022
Arbetslöshet				
Förändring ersättningsgrad	-8,2	-2,5	1,3	3,7
varav förändring i				
skatteregler	-3,5	-0,4	-0,1	-0,8
transfereringsregler	-1,3	0,1	4,1	6,1
ekonomi	-2,7	-1,8	-2,6	-2,7
övrigt	-0,8	-0,5	-0,1	1,1
Sjukskrivning				
Förändring ersättningsgrad	-6,6	-0,8	-0,4	0,9
varav förändring i				
skatteregler	-3,9	-0,5	0,0	-0,9
transfereringsregler	-2,4	0,1	0,4	2,3
ekonomi	-0,8	-0,2	-1,0	-0,7
övrigt	0,5	-0,1	0,2	0,2
Sjukersättning och aktivitetsersättning				
Förändring ersättningsgrad	-5,7	-0,2	-1,3	1,7
varav förändring i				
skatteregler	-3,5	-0,4	0,4	2,5
transfereringsregler	-0,1	0,1	0,6	0,7
ekonomi	-2,7	-1,0	-2,6	-2,0
övrigt	0,5	1,1	0,3	0,5

Anm.: Förändringarna för varje period har beräknats genom att summera de fyra årliga förändringarna för perioden.

Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Från 2010 till 2022 har ersättningsgraden vid arbetslöshet ökat med 2,5 procentenheter, beräknad som genomsnittet för samtliga individer, se tabell 4. Den ekonomiska fördelen av att arbeta jämfört med att vara arbetslös har således minskat. De förändrade skattereglerna har inte bidragit till den ökade

ersättningsgraden, utan har hållit nere den med 1,3 procentenheter. Det är framför allt förstärkningar av jobbskatteavdraget 2014, 2019 och 2022 som har hållit nere ersättningsgraden, men det har också den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomster som infördes 2021 gjort. Skattereduktionen för förvärvsinkomst, som också infördes 2021, erhålls inte bara för arbetsinkomster, utan även för a-kassa och inkomster från socialförsäkringarna. Den har därmed inte en lika tydlig påverkan på ersättningsgraden som jobbskatteavdraget eller den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomster.

Den främsta förklaringen till den ökade ersättningsgraden vid arbetslöshet är ändrade regler för a-kassa. Ersättningen höjdes 2015 och 2020. Ändrade regler för transfereringar har höjt ersättningsgraden vid arbetslöshet med 10,4 procentenheter under perioden, se tabell 4. Löneökningar och andra ekonomiska förändringar har hållit nere ersättningsgraden med 7,0 procentenheter och har således haft en betydligt större påverkan på ersättningsgraden än vad de förändrade skattereglerna har haft. Som jämförelse är perioden 2006–2010 intressant. Då var förändrade skatteregler, framför allt jobbskatteavdragets fyra första steg, den främsta förklaringen till att ersättningsgraden minskade.

Ersättningsgraden vid sjukskrivning och vid sjukersättning och aktivitetsersättning har till skillnad från ersättningsgraden vid arbetslöshet nästan inte förändrats från 2010 till 2022, beräknat som genomsnittet för samtliga individer, se tabell 4.

De förändrade skattereglerna 2011–2022 har hållit nere ersättningsgraden vid sjukskrivning på liknande sätt som vid arbetslöshet, eftersom dessa ersättningar beskattas på samma sätt. Skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning, som infördes 2018 och förstärktes 2022, har däremot hållit uppe ersättningsgraden vid sjukersättning och aktivitetsersättning och motverkat effekten av jobbskatteavdraget. Sammantaget har de förändrade skattereglerna 2011–2022 höjt ersättningsgraden vid sjukersättning och aktivitetsersättning med 2,4 procentenheter.

Ändrade regler för transfereringar 2011–2022 har hållit uppe ersättningsgraden vid sjukskrivning med 2,7 procentenheter. Detta förklaras till stor del av att taket för sjukpenning höjdes 2018 och 2022. Ändrade regler för transfereringar har också hållit uppe ersättningsgraden vid sjukersättning och aktivitetsersättning, dock inte med lika mycket.

På liknande sätt som vid arbetslöshet har löneökningar och andra ekonomiska förändringar hållit nere ersättningsgraderna vid sjukskrivning och vid sjukersättning och aktivitetsersättning. Vid sjukskrivning är effekten förhållandevis

liten, vilket kan bero på att taket för sjukpenning är relativt högt. För individer med en inkomst under taket påverkar löneökningar inte ersättningsgraden i någon större utsträckning.

Finanspolitiska rådet har gjort en liknande dekomponering av förändrade ersättningsgrader mellan 2006 och 2010 vid arbetslöshet och aktivitetsersättning.⁷⁰ Rådets beräkningar baseras på typfall och ersättningsgraderna beräknas utan hänsyn till hushållets övriga inkomster. Detta gör att rådets resultat inte är helt jämförbara med våra. Vi bedömer dock att de olika faktorernas bidrag till förändrade ersättningsgrader är likartade.

3.3.2 Skattesänkningar har också hållit nere ersättningsgraderna vid etableringsersättning och ekonomiskt bistånd

Etableringsersättning är en skattefri ersättning som erhålls om man är nyanländ invandrare och deltar i etableringsprogrammet. För personer med etableringsersättning påverkar skattereglerna incitamentet att ta ett arbete genom att arbetsinkomsten beskattas. Detsamma gäller personer som inte har någon egen försörjning, utan erhåller ekonomiskt bistånd.

De personer som är aktuella för etableringsersättning eller ekonomiskt bistånd som huvudsaklig försörjningskälla har inte rätt till ersättning från a-kassa eller socialförsäkringar. Det är således en begränsad del av befolkningen som berörs. Vi redovisar ersättningsgrader vid etableringsersättning och ekonomiskt bistånd för ett typfall: ensamstående utan barn. Denna hushållstyp har varit kraftigt överrepresenterad bland de hushåll som har sin huvudförsörjning från ekonomiskt bistånd respektive etableringsersättning.⁷¹ Beräkningarna baseras på en löneinkomst som motsvarar den tionde percentilen vilket är den lönenivå som 10 procent av lönerna ligger under.⁷² Detta är en förhållandevis låg lön, drygt 25 000 kronor per månad 2021. Vi anser att det kan vara en rimlig lön att utgå från med tanke på att personer med ekonomiskt bistånd eller etableringsersättning inte kan anses vara etablerade på arbetsmarknaden.

Ersättningsgraden vid ekonomiskt bistånd har beräknats för 2006–2022 och vid etableringsersättning för 2011–2022.⁷³ En ensamstående barnlös person med etableringsersättning kan ha rätt till bostadsersättning. Vi har antagit att personen med etableringsersättning också får bostadsersättning. Antagandena som ligger till

⁷⁰ Finanspolitiska rådet, *Svensk finanspolitik 2010*, 2010.

⁷¹ Se Löfbom, *Lönar sig arbete 2.0?*, 2018.

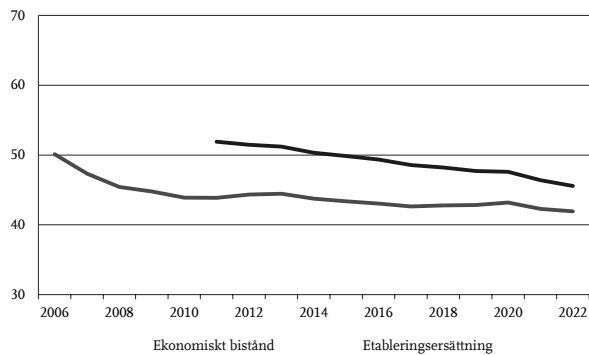
⁷² En beskrivning av antagandena som ligger till grund för beräkningarna finns i bilaga 2.

⁷³ Etableringsersättning infördes i december 2010.

grund för beräkningarna redovisas i bilaga 2. Beräkningarna av ekonomiskt bistånd är gjorda i FASIT:s typfallsmodell.

Ersättningsgraden vid såväl etableringsersättning som ekonomiskt bistånd har sjunkit över tid. Det visas i diagram 11.

Diagram 11 Ersättningsgrader vid ekonomiskt bistånd och etableringsersättning, typfall ensamstående utan barn, procent



Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

I tabell 5 visar vi hur stor del av förändringen av ersättningsgraderna som beror på förändrade skatteregler. De fyra första stegen av jobbskatteavdraget ledde till kraftigt sänkt ersättningsgrad vid ekonomiskt bistånd 2007–2010. Förstärkningarna av jobbskatteavdraget 2014, 2019 och 2022 har sänkt ersättningsgraderna vid både ekonomiskt bistånd och etableringsersättning. Det har även skattereduktionen för förvärsinkomst och den tillfälliga skattereduktionen för arbetsinkomst, vilka båda infördes 2021. Skattereduktionen för förvärsinkomst påverkar ersättningsgraderna på motsvarande sätt som ett jobbskatteavdrag när inkomsten som erhålls vid icke-arbete är skattefri, som i dessa fall.

Bortsett från effekten av skattesänkningar har ersättningsgraden vid ekonomiskt bistånd sjunkit ganska lite mellan 2010 och 2022, se övrigt-posten i tabell 5. Det beror på att riksnormen för försörjningsstöd, som är en del av ekonomiskt bistånd, har ökat nästan lika mycket som lönen för percentil 10 under denna period.

Däremot har etableringsersättningen inte ökat över tid, utan beloppet har varit oförändrat sedan ersättningen infördes. Det visar sig i den minskade ersättningsgraden. Beloppet för bostadsersättning har dock ökat lika mycket som bostadskostnaden för det här typfallet. De hyresnivåer som vi har antagit ligger under taket för högsta bostadsersättning.

Tabell 5 Förändringar av ersättningsgrader vid ekonomiskt bistånd 2007–2022 och etableringsersättning 2011–2022, typfall ensamstående utan barn, procentenheter

	2007–2010	2011–2014	2015–2018	2019–2022
Ekonomiskt bistånd				
Förändring ersättningsgrad	-6,2	-0,2	-1,0	-0,8
varav förändring i				
skatteregler	-4,4	-0,5	0,0	-1,2
övrigt	-1,9	0,3	-1,0	0,3
Etableringsersättning				
Förändring ersättningsgrad		-1,6	-2,1	-2,6
varav förändring i				
skatteregler		-0,5	0,0	-1,3
övrigt		-1,0	-2,1	-1,4

Anm.: Förändringarna för varje period har beräknats genom att summera de fyra årliga förändringarna för perioden.

Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

3.3.3 Skattesänkningar har minskat lönsamheten att arbeta ett år till efter 65 för medel- och höginkomsttagare

Vi har konstruerat ett mått som kan liknas vid ersättningsgrad när det gäller incitamentet att arbeta ett år till i stället för att gå i pension. Måttet är liksom ersättningsgraden en kvot mellan disponibel inkomst vid icke-arbete och disponibel inkomst vid arbete. Måttet, som vi benämner PA-kvot (Pension/Arbete) har beräknats för personer som fyller 66 år under året och därmed har omfattats av både jobbskatteavdraget för äldre och det förhöjda grundavdraget.

$$\text{PA-kvot} = \frac{\text{disponibel inkomst om individen inte arbetar året individen fyller 66}}{\text{disponibel inkomst om individen arbetar året individen fyller 66}}$$

PA-kvoten har beräknats för tre typfall:

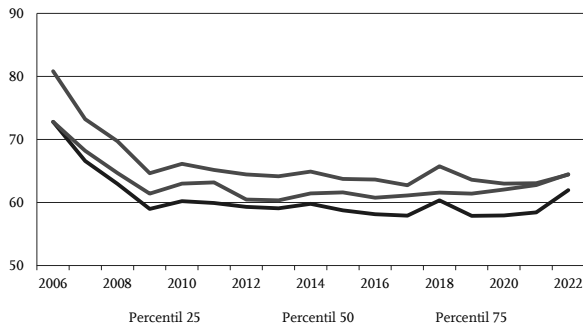
- Låginkomsttagare: Lönen vid 65 års ålder sammanfaller med percentil 25 för samtliga löntagare i lönestrukturstatistiken. Tjänstepension SAF-LO.
- Medelinkkomsttagare: Lönen vid 65 års ålder sammanfaller med percentil 50 (medianen) för samtliga löntagare i lönestrukturstatistiken. Tjänstepension SAF-LO.
- Höginkomsttagare: Lönen vid 65 års ålder sammanfaller med percentil 75 för samtliga löntagare i lönestrukturstatistiken. Tjänstepension ITP.

Samtliga typfall antas vara ensamstående och sakna kapitalinkomster.

Beräkningarna har gjorts i Pensionsmyndighetens typfallsmodell. I modellen beräknas inkomster från inkomstpension, tjänstepension och eventuell garantipension samt skattefria transfereringar som pensionstillägg och äldreförsörjningsstöd. Dessutom beräknas skatten som betalas på pensionen. Med modellen har vi också beräknat arbetsinkomsten och skatten som betalas på den. Se bilaga 2 för en beskrivning av de antaganden som ligger till grund för beräkningarna.

Utvecklingen av PA-kvoten för de tre typfallen visas i diagram 12. PA-kvoterna minskade kraftigt 2007–2010 för att därefter vara ganska stabila till och med 2022. PA-kvoten har varit högst för låginkomsttagarna under hela perioden 2006–2022, vilket förklaras av att garantipension och bostadstillägg har utgjort ett golv för pensionsinkomsten. PA-kvoten för tjänstemännen med hög inkomst har dock utvecklats starkare än för låginkomsttagarna och nådde 2022 ungefär samma nivå.

Diagram 12 Kvot mellan pensionsinkomst efter skatt och arbetsinkomst efter skatt (PA-kvot), 65 år vid årets ingång, procent



Källor: Pensionsmyndigheten, SCB och Riksrevisionens beräkningar.

I tabell 6 visar vi hur stor del av förändringen i PA-kvoten som förklaras av ändrade skatteregler. Vi har delat upp de ändrade skattereglerna i två delar: förändringar i det förhöjda grundavdraget och förändringar i övriga skatteregler. De tre första stegen av jobbskatteavdraget för äldre infördes 2007–2009 och ledde till kraftigt minskade PA-kvoter, mest för låginkomsttagare.

Under perioden 2011–2018 höll förändrade skatteregler uppe PA-kvoterna. Det förklaras av steg 3–7 av det förhöjda grundavdraget. Dessa steg hade en tydlig tyngdvikt mot låga inkomster. För våra typfall minskade skatten därför mer på pensionsinkomster än på löneinkomster under denna period.

Under perioden 2019–2022 höll förändrade skatteregler däremot nere PA-kvoterna. Det förklaras främst av steg 8–11 av det förhöjda grundavdraget. Dessa steg hade till skillnad mot de tidigare stegen en tyngdvikt mot högre inkomster (se diagram 3 i kapitel 2). Skatten på pensionsinkomster minskade därför mindre än på löneinkomster under denna period.

Sammantaget har det förhöjda grundavdraget bidragit till högre PA-kvoter. Detta gäller för samtliga tre typfall, men effekten är störst för höginkomsttagare och mindre för låginkomsttagare. År 2021 infördes skattereduktion för förvärsinkomster och tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster vilket bidrog till lägre PA-kvoter.

De förändringar som redovisas under övrigt-posten förklaras av den ekonomiska utvecklingen, exempelvis av priser, löner och kapitalavkastning, och förändrade regler i det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionsavtalen.

Tabell 6 Förändringar av PA-kvot 2007–2022, typfall låginkomsttagare (P25), medelinkomsttagare (P50) och höginkomsttagare (P75), procentenheter

	2007–2010	2011–2014	2015–2018	2019–2022
Låginkomsttagare (P25)				
Förändring PA-kvot	-14,7	-1,2	0,9	-1,3
varav förändring i				
förhöjt grundavdrag	0,8	0,7	1,4	-2,0
övriga skatteregler	-11,3	0,0	0,0	-0,6
övrigt	-4,2	-1,9	-0,5	1,3
Medelinkomsttagare (P50)				
Förändring PA-kvot	-12,6	-0,4	0,5	1,6
varav förändring i				
förhöjt grundavdrag	0,7	1,1	1,3	-1,8
övriga skatteregler	-9,6	0,0	0,0	-0,4
Övrigt	-3,7	-1,5	-0,7	3,8
Höginkomsttagare (P75)				
Förändring PA-kvot	-9,8	-1,6	0,1	2,9
varav förändring i				
förhöjt grundavdrag	0,6	0,9	0,8	-0,6
övriga skatteregler	-8,3	0,0	0,0	-0,1
övrigt	-2,1	-2,5	-0,7	3,6

Anm.: Förändringarna för varje period har beräknats genom att summera de fyra årliga förändringarna för perioden.

Källor: Pensionsmyndigheten, SCB och Riksrevisionens beräkningar.

4 Regeringens redovisning till riksdagen

Vi bedömer att regeringens redovisning till riksdagen av förväntade effekter på sysselsättning, antal arbetade timmar och inkomstfördelningen i vissa delar är bristfällig. Bedömningen baseras på de iakttagelser som vi redogör för i detta kapitel. En sammanfattning av våra iakttagelser redovisas i tabell 7. Allt för få av förslagen innehåller kvantitativa analyser av effekterna på sysselsättning och antal arbetade timmar. I förslagen om förstärkningar av det förhöjda grundavdraget för regeringen inte tillräckligt utförliga resonemang om möjliga effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar. För dessa förslag är även redovisningen av fördelningseffekter bristfällig och riskerar att ge en alltför snäv bild av förslagens effekter på inkomstfördelningen. För övriga förslag är redovisningen av effekterna på inkomstfördelningen i stort sett av god kvalitet.

Tabell 7 Riksrevisionens bedömning av regeringens redovisning av effekter på sysselsättningen och antal arbetade timmar samt på inkomstfördelningen

Förslag	Redovisning av effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar	Redovisning av effekter på inkomstfördelningen
Förstärkt jobbskatteavdrag (steg 5)	God	God
Förstärkt jobbskatteavdrag 65+ (steg 4)	Saknas	Saknas
Avtrappning av jobbskatteavdraget	Bristfällig	Ganska god
Förstärkt förhöjt grundavdrag (steg 3–11)	Bristfällig	Bristfällig
Höjd åldersgräns för förhöjt grundavdrag	God	God
Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning (steg 1 och 2)	God	God
Skattereduktion för förvärvsinkomster	God	God
Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster	God	God
Sänkta skiktgränser (2016 och 2017)	Bristfällig	Ganska god
Avskaffad värnskatt	God	God

4.1 Regeringens redovisning av förväntade effekter på sysselsättning och antalet arbetade timmar

Vi bedömer att regeringens redovisning till riksdagen av förslagets effekter på sysselsättning och antalet arbetade timmar i vissa delar har varit bristfällig. Regeringen redovisar visserligen någon form av analys av förväntade effekter för nästan samtliga förslag, men alltför få av analyserna är kvantitativa. För de förslag där antalet arbetade timmar förväntas minska redovisas inga effektberäkningar trots att effekterna kan förväntas vara betydande enligt tidigare studier och expertmyndigheternas remissyttranden. Effekterna av förstärkningarna av det förhöjda grundavdraget är genomgående mycket knapphändigt analyserade.

4.1.1 Regeringen har inte redovisat effekter på sysselsättning och arbetade timmar i tillräcklig utsträckning

Regeringen har redovisat någon form av analys av förväntade effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar för samtliga förslag, utom ett. Det visar vår undersökning av de propositioner som innehåller förslagen till skatteändringar. Det redovisades ingen analys av förväntade effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar i förslaget om förstärkt jobbskatteavdrag för personer över 65 år, som infördes 2023.⁷⁴ Detta är en skatteändring som vi bedömer kan ha stora positiva effekter på sysselsättningen.

Enligt Finansdepartementet var det angeläget att förstärka jobbskatteavdraget för äldre, eftersom personer som arbetar annars hade fått en skattehöjning det år de fyller 66. Det beror på att jobbskatteavdraget för äldre är fastställt i kronor till skillnad från jobbskatteavdraget för yngre som räknas upp med prisbasbeloppet, och den höga inflationen våren 2022 gjorde att det blev bråttom att ta fram en promemoria. Det var därför knappt om tid för konsekvensanalysen av förslaget, som remitterades i juni 2022. I budgetpropositionen för 2023 användes samma text som i promemorian.⁷⁵

Övriga förslag till skatteändringar kan delas in i två kategorier:

- Analysen av effekterna är kvantitativ. Regeringen redovisar förväntade effekter på antalet personer i arbete och på antalet arbetade timmar. Beräkningarna är gjorda i FASIT:s arbetsutbudsmodell.

⁷⁴ Prop. 2022/23:1.

⁷⁵ Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-03-16.

- Analysen av effekterna på sysselsättningen är av kvalitativ natur. Regeringen för resonemang om vilka effekter som kan förväntas på sysselsättningen och antalet arbetade timmar.

Det framgår av tabell 8 vilken kategori förslagen till skatteändringar tillhör.

Tabell 8 Regeringens redovisning av skatteförslagets effekter på sysselsättning, antalet arbetade timmar och arbetsutbud

Effektberäkningar	Kvalitativa bedömningar	Ingen bedömning
– Jobbskatteavdrag steg 5 ¹ – Avskaffad värnskatt	– Avtrappning av jobbskatteavdraget – Ingen uppräknig av nedre skiktgräns – Begränsad uppräknig av skiktgränser	– Jobbskatteavdrag 65+ steg 4
	– Förhöjt grundavdrag steg 3–11 – Höjd åldersgräns för förhöjt grundavdrag	
	– Skattereduktion för förvärsinkomster – Skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning steg 1 och 2 – Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster	

Anm.:¹ Beräkningen gjordes samlat för jobbskatteavdraget steg 5 och höjd nedre skiktgräns. Förslaget om höjd nedre skiktgräns fick inte stöd i riksdagen.

Gemensamt för de förslag som åtföljdes av effektberäkningar är att de förväntas ha positiva och betydande effekter på sysselsättningen (jobbskatteavdraget steg 5) eller på antalet arbetade timmar bland dem som redan arbetar (avskaffad värnskatt). Det framgår av både regeringens redovisning och vår bedömning av skatteändringarnas effekter, se kapitel 3.

För flertalet förslag redovisade regeringen inte några effektberäkningar, utan enbart kvalitativa bedömningar. Dessa förslag kan delas in i tre underkategorier (markerade med rutor i tabell 8):

1. Skatteändringar vars förväntade effekter på arbetade timmar är betydande, enligt vår bedömning, och negativa och kan beräknas i FASIT:s arbetsutbudsmodell (övre rutan).
2. Skatteändringar vars förväntade effekter inte kan beräknas i FASIT:s arbetsutbudsmodell med tillfredsställande resultat (mellersta rutan).
3. Skatteändringar vars förväntade effekter är små, enligt vår bedömning (nedre rutan).

4.1.2 Inte några effektberäkningar för skatteförslag som höjer marginalskatten för höginkomsttagare

Av särskilt intresse för vår granskning av regeringens redovisning är de tre skatteförslagen i den övre rutan i tabell 8. Samtliga förslag innebär ökad marginalskatt för höginkomsttagare. Förslagets effekter på antalet arbetade timmar är betydande enligt vår bedömning, se kapitel 3, och kan beräknas med tillgängliga modeller. Dessa skattehöjningar kan förväntas ha så pass stora beteendeeffekter att det är tveksamt om de på sikt leder till högre skatteintäkter.

Ingen effektberäkning när marginalskatten höjs, däremot när den sänks

Regeringen har beskrivit beteendeeffekterna av de tre förslagen i den översta rutan på likartat sätt. Avtrappningen av jobbskatteavdraget föreslogs i budgetpropositionen för 2016. I konsekvensanalysen skriver regeringen att den gör bedömningen att den negativa effekten på antalet arbetade timmar bland dem som arbetar är relativt liten. Förslaget om att inte räkna upp den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt 2016 fanns också i budgetpropositionen för 2016. I konsekvensanalysen skriver regeringen att effekten på antal arbetade timmar av förslaget är svårbedömd, men förslaget kan på lång sikt minska antalet arbetade timmar. Denna effekt bedöms dock vara liten. Begränsad uppräknings av den nedre och den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt föreslogs i budgetpropositionen för 2017. Regeringen skriver i konsekvensanalysen att förslagens effekt på antal arbetade timmar är svårbedömd, men att förslaget på lång sikt kan minska antalet arbetade timmar bland dem som påverkas av förslaget. Även denna effekt bedöms dock vara liten.

Som kontrast kan vi lyfta fram regeringens fylliga konsekvensanalys av att avskaffa värnskatten. Förslaget ingick i budgetpropositionen för 2020. Denna skatteändring

har stora likheter med avtrappningen av jobbskatteavdraget men med omvända tecken, vilket vi har redogjort för i avsnitt 3.2.6. Regeringen skrev följande om konsekvenserna av att avskaffa värnskatten:⁷⁶

Förslaget bedöms däremot stärka de ekonomiska incitamenten för redan sysselsatta individer med beskattningsbara inkomster på en sådan nivå att de påverkas av förslaget att arbeta fler timmar och att göra lönekarriär, vilket flera remissinstanser framhåller. Ett sådant förändrat beteende skulle på längre sikt kunna leda till att skatteintäkterna i ekonomin ökar, vilket i sin tur skulle bidra till att finansiera reformen. Skattningar baserade på mikrosimuleringsmodellen FASIT pekar på att antalet arbetade timmar i ekonomin kan öka med 0,13 procent till följd av reformen, vilket motsvarar ca 7 000 årsarbetskrafter; denna siffra är dock behäftad med osäkerhet och den verkliga effekten kan vara högre eller lägre. Flera studier [...] indikerar också att dessa effekter kan vara betydande. [...] Enligt litteratur på området kan den långsiktiga självfinansieringsgraden för reformen ligga i intervallet 56–185 procent. En samlad bedömning är att den långsiktiga självfinansieringsgraden mest sannolikt är i närheten av 100 procent. Den faktiska storleken på dessa effekter är mycket osäker och effekterna infaller successivt under en lång tid efter reformens genomförande. Regeringen avser att följa reformens långsiktiga effekter.

Brister i regeringens redovisning av remissinstansernas synpunkter

Regeringen redovisar remissinstansernas synpunkter i propositionerna. Denna redovisning är med nödvändighet komprimerad men bör förstås vara tillräckligt utvecklad för att återge remissinstanserna synpunkter på ett rättvisande sätt. I huvudsak återges remissinstansernas synpunkter korrekt, men det finns vissa brister.

Förslaget om avtrappning av jobbskatteavdraget och förslaget om att inte räkna upp den nedre skiktgränsen 2016 ingick i samma remitterade promemoria inför budgetpropositionen för 2015. KI:s synpunkter avsåg de båda förslagen samlat. Regeringen skriver i samband med respektive förslag att enligt KI är effekten på arbetade timmar svårbedömd och effekten på sysselsättningen försumbar. Detta är dock en glidning i förhållande till vad KI faktiskt skriver i sitt yttrande:⁷⁷

⁷⁶ Prop. 2019/20:1, s. 198.

⁷⁷ Konjunkturinstitutet, *Yttrande. Vissa inkomstskatte- och socialavgiftsfrågor inför budgetpropositionen för 2015*, 2014.

Sysselsättningseffekten av dessa skatthöjningar är enligt Konjunkturinstitutet försumbar. Effekterna på antalet arbetade timmar är mer svårbedömd. Å ena sidan leder högre marginalsatt till att det blir mindre lönsamt att öka arbetsinsatsen något (substitutionseffekten). Å andra sidan leder en högre genomsnittssatt till att individen måste öka sin arbetsinsats för att uppnå samma inkomst efter skatt, vilket tenderar att bidra till en högre arbetsinsats (inkomsteffekten). Nettot av dessa effekter är en empirisk fråga. Vissa beräkningar tyder på att ökade skatter på höga inkomster ger ett litet eller till och med negativt offentligfinansiellt tillskott.

Regeringen skriver vidare att IFAU anser att förslaget om att inte räkna upp den nedre skiktgränsen 2016, sett som en enskild reform, inte kommer att föra med sig stora betydemässiga förändringar. Detta är korrekt återgivet, men IFAU skriver också följande, vilket inte nämns av regeringen:⁷⁸

Om man däremot under flera år räknar upp skiktgränsen på det föreslagna sättet så kommer antagligen reallönetillväxt att föra med sig ett mycket stort antal skattebetalare får väsentligt högre marginalsatt. [...] Man kan då framför allt förvänta sig en negativ substitutionseffekt på arbetsutbudet. Förutom reaktioner i antal arbetade timmar kan man också tänka sig att den höjda marginalsatten påverkar valet att utbilda sig, skatteplanering, ansträngning (per tidsenhet) vid arbete och så vidare. Det är omdiskuterat i modern skatteeconomisk forskning hur stora dessa långsiktiga snedvridningar är.

I samma proposition aviserar regeringen att uppräkningsgränsen även 2017 bör begränsas, och budgeterar för det. Detta var inte känt av remissinstanserna när de yttrade sig över förslaget om att inte räkna upp den nedre skiktgränsen 2016.

Det är brukligt att regeringen redogör för vilka remissinstanser som tillstyrker, avstyrker eller inte har något att invända mot förslaget. Det gjordes dock inte för förslaget om att begränsa uppräkningsgränsen av den nedre och den övre skiktgränsen 2017. ESV avstyrkte förslaget med hänvisning till att ökade skatter på arbete motverkar utbudet av arbetskraft. ESV förordar i stället höjningar av andra skatter, exempelvis konsumtionsskatter och skatt på boende.

⁷⁸ IFAU, Remissyttrande, *Vissa inkomstskatte- och socialavgiftsfrågor inför budgetpropositionen för 2015, 2014.*

Expertmyndigheterna efterfrågar underlag som beaktar beteendeeffekter

Det är vanligt att remissinstanser efterfrågar mer utförliga konsekvensanalyser. AF, ESV, IFAU och KI efterfrågade detta i ett eller flera yttranden över avtrappningen av jobbskatteavdraget, ingen uppräknning av den nedre skiktgränsen 2016 och begränsad uppräknning av den nedre och den övre skiktgränsen 2017. Vi noterar att denna aspekt är ovanligt framträdande i yttrandena över förslaget om att begränsa uppräknningen av den nedre och den övre skiktgränsen 2017. AF, IFAU och KI är samtliga inne på att det behövs bättre beslutsunderlag som beaktar beteendeeffekterna av skatteförändringar. AF anser att detta är viktigt mot bakgrund av att skatteförändringar är återkommande politiska reformer som kan ha viktiga beteendeeffekter på längre sikt. KI anser att vid inkomstskattehöjningar (som i detta fall) talar försiktighetsskäl för att inkludera beteendeeffekterna. IFAU hänvisar till att denna typ av reformer, särskilt sammantagna, kan ha viktiga långsiktiga beteendeeffekter. Sådana beräkningar bör enligt IFAU dock tolkas med försiktighet, eftersom de med nödvändighet bygger på stiliserade modeller som oftast inte tar hänsyn till anpassningskostnader som gör att individer inte justerar beteendet omedelbart vid små skattereformer. Det är enligt IFAU ändå viktigt att regeringen förhåller sig till sådana beräkningar när skattepolitiken utformas och att dessa utförs på Finansdepartementet på ett noggrant sätt.

4.1.3 Knapphändig redovisning av effekterna av att förstärka det förhöjda grundavdraget

Vi har gått igenom regeringens redovisning av åtta förstärkningar av det förhöjda grundavdraget (steg 3–10) och den höjda åldersgränsen, den mellersta rutan i tabell 8. Vi har också undersökt hur regeringen bemöter synpunkterna från expertmyndigheterna. Vi noterar att varken AF eller IFAU finns med på listan över remissinstanser till steg 7–10.

Steg 3–5: Regeringen lyfter fram att arbetsutbudet för dem under 65 ökar

I förslagen till steg 3–5, som ingick i budgetpropositionerna för 2011, 2013 och 2014, skriver regeringen att arbetsutbudet för dem under 65 år ökar till följd av förslaget. Det beror på att skattesänkningen ökar med inkomsten (steg 3) eller i vissa inkomstintervall (steg 4–5) vilket ökar drivkrafterna att arbeta före 65. Regeringen skriver också att den delar uppfattningen med flera remissinstanser att förslaget kan leda till ett försämrat arbetsutbud för dem som är 65 år eller äldre.

Steg 6: Regeringen framhåller att det förhöjda grundavdraget omfattar både pensions- och arbetsinkomster

I förslaget till steg 6, som ingick i budgetpropositionen för 2016, skriver regeringen ingenting om möjliga effekter på arbetsutbudet. AF, ESV, IFAU och PM anser att förslaget kan få negativa effekter på arbetsutbudet. Regeringen bemöter detta genom att framhålla att det förhöjda grundavdraget omfattar både pensions- och arbetsinkomster för dem som vid årets ingång fyllt 65 år. Förslaget innebär därför inte att det blir relativt sett mer gynnsamt att pensionera sig jämfört med att arbeta, enligt regeringen.

Steg 7–10: Regeringen instämmer i att det finns en inkomsteffekt som kan ha en negativ effekt på arbetsutbudet

Även i förslagen till steg 7–10, som ingick i budgetpropositionerna för 2018, 2019, 2020 och 2021, skriver regeringen att skattesänkningen blir lika stor oavsett typ av inkomst.

ESV och KI framför i sina yttranden över steg 7–10 att skattesänkningen har en inkomsteffekt som kan ha en negativ effekt på arbetsutbudet genom att det inte är nödvändigt att arbeta lika länge för att uppnå samma disponibla inkomst. Regeringen instämmer i detta men bedömer att effekten är liten. Men ESV och KI lyfter dessutom fram att den samlade effekten av samtliga skattesänkningar genom det förhöjda grundavdraget kan vara betydelsefulla och att det finns en risk att den faktiska offentligfinansiella effekten är mindre än den statistiskt beräknade effekten. Detta bemöts inte av regeringen i förslagen till steg 7 och steg 8. Först i förslagen till steg 9 och steg 10 skriver regeringen att inkomsteffekten från hela det förhöjda grundavdraget blir betydligt större än från det enskilda förslaget.

I förslagen till steg 9 och steg 10 skriver regeringen också att det förhöjda grundavdraget innebär att marginalskatten har sänkts för inkomster upp till drygt 380 000 kronor per år. Det innebär att det för en mycket stor majoritet av de personer som är över 65 år har blivit mer lönsamt att arbeta, vilket motverkar inkomsteffekten.

Höjd åldersgräns för förhöjt grundavdrag men inte för jobbskatteavdraget

Förslaget om höjd åldersgräns för förhöjt grundavdrag ingick i en större reform om justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system.

I propositionen föreslås att de pensionsrelaterade åldersgränserna i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem ska höjas med ett år 2023.

Från och med 2026 ska dessa åldersgränser knytas till riktåldern för pension. I propositionen föreslås också att vissa åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet på motsvarande sätt ska höjas med ett år 2023 och från och med 2026 motsvara riktåldern för pension.

SKV, KI och ESV påpekar i sina remissyttranden att fler åldersgränser än de som omnämns i promemorian bör höjas, bland annat för jobbskatteavdraget. Regeringen bemöter detta med att "en höjning av 65-årsgränsen för jobbskatteavdraget ligger utanför detta lagstiftningsprojekt". Som vi har redogjort för i avsnitt 2.1 höjdes i stället jobbskatteavdraget för dem som är 65 år eller äldre 2023. Det gjordes för att skatten inte ska höjas för dem som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder.

Regeringens redovisning av vilka effekter den höjda åldersgränsen för det förhöjda grundavdraget får på sysselsättningen och antalet arbetade timmar är kvalitativ med föredömligt utförliga resonemang. Regeringen gör bedömningen att den höjda åldersgränsen för det förhöjda grundavdraget sammantaget kan innebära vissa positiva effekter på sysselsättningen men höjningen bedöms inte ha några betydande effekter för sysselsättningen i ekonomin som helhet.

Regeringen redovisar även vilka effekter hela reformen får på bland annat sysselsättningen och antalet arbetade timmar, det vill säga effekterna av de justerade åldersgränserna i socialförsäkringssystemet och skatte- och avgiftssystemen. Effekterna redovisas i en tydlig tabell. Det går emellertid inte att särskilja effekterna från en enskild regeländring, som den höjda åldersgränsen för förhöjt grundavdrag, med den metod som har använts.⁷⁹

4.1.4 Tydlig redovisning av förslagen som bedöms ha små effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar

Vi har även gått igenom regeringens redovisning av de förslag som vi i kapitel 3 har bedömt ha små eller inga effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Regeringens analyser av förslagets effekter på sysselsättning och antalet arbetade timmar är enligt vår bedömning tydliga och av god kvalitet.

⁷⁹ Effektberäkningarna görs med hjälp av Finansdepartementets demografiska arbetsmarknadsmodell AMOD och baseras på att en 66-åring med vissa egenskaper ges samma arbetsmarknadsstatus som en 65-åring med samma egenskaper. För att detta ska ge en bra bild av reformens effekter krävs bland annat att 65-åringar och 66-åringar möter samma skatteregler. Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2023-03-16.

Tydlig analys av skattereduktionen för förvärsinkomster baserad på modellberäkning

En skattereduktion för förvärsinkomster infördes 2021. Regeringens bedömning av förslagens effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar baserades på en beräkning i FASIT:s arbetsutbudsmodell men var inte siffersatt. Regeringen skrev följande:⁸⁰

Förslaget innebär att det blir mer lönsamt att börja arbeta eftersom nettoinkomsten stiger till följd av förslaget. En beräkning i arbetsutbudsmodulen i FASIT uppskattar att förslaget kan leda till att antalet personer i arbete kan öka. Förslaget beräknas samtidigt leda till ett minskat antal arbetade timmar bland dem som redan arbetar. På lång sikt uppskattas nettoeffekten på antalet arbetade timmar som helhet i ekonomin till följd av dessa båda effekter bli svagt positiv. Beräkningarna är behäftade med stora osäkerheter.

Tydlig analys av skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning

En skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning infördes 2018 och förstärktes 2022. Regeringen bedömer att båda förslagen har försumbara effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Regeringen uppger att skattereduktionen minskar den ekonomiska drivkraften för arbete och redogör för varför effekterna på arbetsutbudet trots detta bedöms vara små. Regeringen redogör också för skillnader mellan gruppen med sjukersättning och gruppen med aktivitetsersättning och vilken roll ekonomiska incitament kan tänkas ha på respektive grupp.

Vi har gått igenom expertmyndigheternas remissyttranden över förslagen. Ingen av dessa bedömer att förslagen skulle ha betydande effekter på sysselsättningen eller antalet arbetade timmar.

Kort och tydlig analys av tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster

En tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster infördes 2021. Regeringen bedömer att förslaget inte har några effekter på sysselsättningen på lång sikt, eftersom skattereduktionen är tillfällig. På kort sikt kan skattereduktionen dock leda till en något högre sysselsättning om den leder till ökad konsumtion och på så sätt bidrar till att stödja konjunkturen och den ekonomiska återhämtningen.

Ingen av expertmyndigheterna bedömer att förslagen skulle ha betydande effekter på sysselsättningen eller antalet arbetade timmar.

⁸⁰ Prop. 2020/21:37, s. 26.

4.2 Regeringens redovisning av förväntade effekter på inkomstfördelningen

Vi bedömer att regeringens redovisning av förslagets effekter på inkomstfördelningen är av god kvalitet i många fall. Det finns dock vissa brister. Redovisningen innehåller visserligen nästan alltid en kvantitativ analys av förslagets direkta fördelningseffekter, men analyser av indirekta fördelningseffekter är undantag. Redovisningen av fördelningseffekter brister särskilt i förslagen om förstärkning av det förhöjda grundavdraget, där det inte alltid framgår om fördelningseffekterna avser enbart dem över 65 år eller hela befolkningen. När fördelningseffekter redovisas för enbart dem över 65 år ges en alltför snäv bild av förslagets effekter på inkomstfördelningen.

4.2.1 Regeringen har nästan alltid redovisat en kvantitativ analys av direkta fördelningseffekter men det finns brister

Kvantitativ redovisning av direkta fördelningseffekter i samtliga förslag utom två

Regeringen har redovisat en kvantitativ analys av skatteändringens direkta (statiska) fördelningseffekter för samtliga förslag utom två. Detta har gjorts genom att visa stapeldiagram med decilgrupper, rangordnade efter inkomst. Den genomsnittliga effekten på inkomsten i varje decilgrupp visas i diagrammen.

För förslaget om avskaffad värnskatt redovisas inget stapeldiagram. Däremot beskrivs fördelningseffekterna förhållandevis utförligt:⁸¹

Förslaget påverkar personer med beskattningsbara inkomster som skulle överstiga den övre skiktgränsen. Dessa personer återfinns högt upp i inkomstfördelningen. Förslaget får därför störst effekt för den del av befolkningen som har högst ekonomisk standard. Uppdelat i inkomstdeciler, där den tionde inkomstdecilen består av den tiondel av befolkningen som har högst ekonomisk standard och den första inkomstdecilen består av den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard, har förslaget absolut störst effekt i den tionde inkomstdecilen och mycket liten eller ingen effekt i inkomstdecil 1–7.

⁸¹ Prop. 2019/20:1, s. 198 f.

Regeringen redovisar ingen fördelningsanalys för förslaget om steg 4 av jobbskatteavdraget för personer som är 65 år eller äldre. Enligt Finansdepartementet var det knappt om tid för konsekvensanalysen av förslaget, vilket vi har redogjort för i avsnitt 4.1.1.

Olika benämningar på samma inkomstmått

I en redovisning av fördelningseffekter bör det framgå vilket inkomstmått som analysen avser. I de förslag som redovisar en fördelningsanalys skriver regeringen i samtliga fall vilket inkomstmått analysen baseras på, men det framgår inte alltid vad inkomstmättet avser.

Det inkomstmått som fördelningsanalyserna baseras på är detsamma för samtliga förslag men det benämns på olika sätt: "justerad disponibel inkomst", "ekvivalerad disponibel inkomst" och "ekonomisk standard".⁸² I knappt hälften av analyserna förklaras mättet, antingen i en anmärkning till diagrammet eller i löptexten. Så här står det till exempel i analysen av förslaget till steg 7 av det förhöjda grundavdraget:⁸³

Ekonomisk standard, eller ekvivalerad disponibel inkomst, är ett mått på hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Alla i ett hushåll har samma ekonomiska standard.

I drygt hälften av förslagen förklaras inte mättet. Det är i dessa fall inte tydligt vad det är för inkomst som fördelningsanalysen baseras på. Förklaring saknas i följande förslag: förstärkning av det förhöjda grundavdraget steg 3–5, 8 och 9, avskaffad värmskatt, skattereduktion för förvärvsinkomst, tillfällig skattereduktion för arbetsinkomst och höjd åldersgräns för förhöjt grundavdrag. Vi bedömer dock att denna brist är av liten betydelse i sammanhanget.

Ovanligt med analys av indirekta fördelningseffekter

Regeringen har redovisat en kvantitativ analys av skatteändringens indirekta (dynamiska) fördelningseffekter för ett förslag: jobbskatteavdraget steg 5. Effekterna redovisas i samma stapeldiagram som de direkta fördelningseffekterna.

⁸² Företrädare för Finansdepartementet har bekräftat att det rör sig om samma mått och uppger att det har varit svårt att ge mättet ett bra namn. Det benämns sedan en tid tillbaka ekonomisk standard. Intervju, 2023-03-16.

⁸³ Prop. 2017/18:1, s. 234.

Regeringen skriver bland annat följande:⁸⁴

Resultaten av beräkningarna visar att den ekonomiska standarden ökar för alla inkomstgrupper både på kort och lång sikt. På kort sikt är den procentuella förändringen större för högre inkomstdeciler än för lägre inkomstdeciler. På lång sikt minskar dock skillnaderna på grund av ökat arbetskraftsdeltagande i de lägre inkomstdecilerna.

De indirekta fördelningseffekterna beskrivs även i förslaget om avtrappning av jobbskatteavdraget. Regeringen skriver följande:⁸⁵

SACO anser att då hänsyn tagits till förändringar i antalet arbetade timmar (skatteunderlaget) är effekten på inkomstfördelningen marginell. I detta sammanhang bör nämnas att det är arbetstiden för höginkomsttagare som förväntas minska. Minskad arbetstid leder till lägre lön, vilket medför en större minskning i disponibel inkomst vid höga inkomster än vad som visas i diagram 6.7. Den ekonomiska skillnaden mellan hushåll med låg respektive hög inkomst kan således förväntas minska något mer med förslaget om hänsyn tas till förändringar i antalet arbetade timmar.

De indirekta fördelningseffekterna beskrivs inte i övriga förslag.

4.2.2 Regeringen ger en begränsad bild av fördelningseffekterna av förhöjt grundavdrag

Enligt vår bedömning av förslagen om förstärkningar av det förhöjda grundavdraget är fördelningsanalyserna i vissa fall otydliga och ger en alltför snäv bild av effekterna på inkomstfördelningen. Dessa fördelningsanalyser skiljer sig från dem för övriga förslag. Skillnaden består i att fördelningseffekterna för det förhöjda grundavdraget endast undantagsvis redovisas för hela befolkningen. I stället redovisas fördelningseffekterna enbart för dem som är 65 år eller äldre.

I förslagen till steg 3–7 redovisas effekterna för enbart dem som är 65 år eller äldre. Redovisningen för steg 8 är fylligare. Effekterna redovisas både för hela befolkningen och för dem som är 65 år eller äldre. Dessutom visas effekterna för hela det förstärkta grundavdraget för hela befolkningen.

Även i samband med förslaget till steg 9 redovisas effekterna av både den föreslagna förstärkningen och hela det förhöjda grundavdraget. Det är dock inte tydligt om effekterna avser hela befolkningen eller enbart dem som är 65 år eller äldre.

⁸⁴ Prop. 2013/14:1, s. 212.

⁸⁵ Prop. 2015/16:1, s. 205.

Regeringen skriver följande:⁸⁶

Totalt sett påverkar förslaget den ekonomiska standarden för knappt 1,6 miljoner människor. Då beaktas effekten för samtliga hushållsmedlemmar inklusive barnen i hushållet. Då detta steg i att sluta skattegapet mellan löntagare och pensionärer är riktat till dem som har högre pensioner kommer effekten i de två lägsta inkomstgrupperna att vara mycket liten. Inkomstgrupp 3 t.o.m. 9 får en genomsnittlig ökning av ekonomisk standard med ca 0,2 procent och inkomstgrupp 10 något lägre, se diagram 12.2. För hela det förhöjda grundavdraget för personer över 65 år ser fördelningseffekterna annorlunda ut. Inklusive den nu föreslagna förstärkningen har hela det förhöjda grundavdraget störst effekt på ekonomisk standard i inkomstgrupp 2 och 3, se diagram 12.3. Lägst sammantagen effekt på ekonomisk standard får inkomstgrupp 10.

För steg 10 redovisas effekterna för enbart den föreslagna förstärkningen. Inte heller här är det tydligt om effekterna avser dem som är 65 år eller äldre eller hela befolkningen.

Det är naturligtvis inte bra när det inte framgår om effekterna avser hela befolkningen eller enbart dem som är 65 år eller äldre. Vår huvudsakliga invändning är dock att det kan ge en missvisande bild av ett förslags effekter på inkomstfördelningen om man enbart redovisar effekterna för en begränsad grupp, i det här fallet de som är 65 år eller äldre. Det beror på att inkomstfördelningen i en begränsad grupp kan skilja sig från inkomstfördelningen i befolkningen. Ett förslag som har en viss fördelningsprofil för den begränsade gruppen kan ha en annan fördelningsprofil för befolkningen i stort.

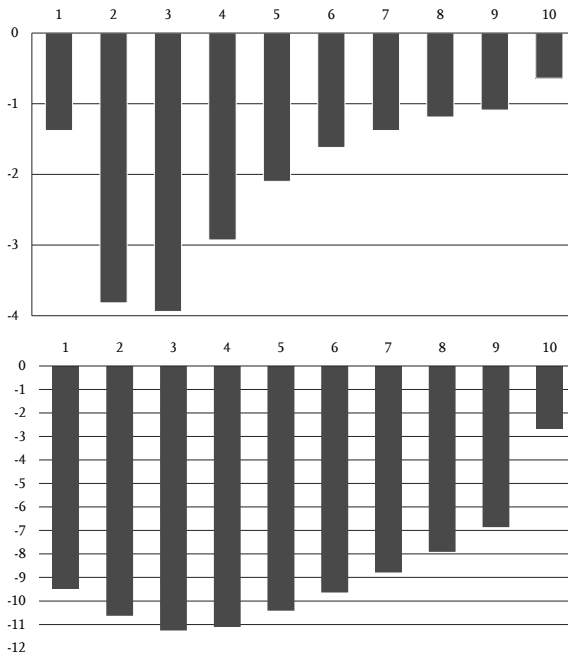
Inkomstfördelningen för dem som är 65 år eller äldre skiljer sig från inkomstfördelningen för befolkningen. Individer som är 65 år eller äldre är tydligt underrepresenterade i gruppen med de lägsta inkomsterna (decilgrupp 1). De är i stället överrepresenterade i framför allt decilgrupp 2–4.

När enbart de som är 65 år eller äldre räknas med har det förhöjda grundavdraget en annan fördelningsprofil än när beräkningarna avser befolkningen i stort. Det visar våra beräkningar av fördelningseffekterna av en tänkt reform där hela det förhöjda grundavdraget avskaffas 2022. En sådan reform skulle minska de disponibla inkomsterna med 48 miljarder kronor. Resultatet visas i diagram 13. När enbart individer som är 65 år eller äldre räknas med blir effekten på ekonomisk standard i decilgrupp 1 nästan lika stor som i decilgrupp 2–4 (nedre panel). När hela befolkningen räknas med blir effekten på ekonomisk standard i decilgrupp 1

⁸⁶ Prop. 2019/20:1, s. 204.

betydligt mindre än i decilgrupp 2–4 (övre panel). Det beror på att relativt få individer som är 65 år eller äldre ingår i decilgrupp 1. Den procentuella effekten i varje decilgrupp är förstås större när enbart de som är 65 år eller äldre räknas med. Det beror på att de som är yngre än 65 år inte får det förhöjda grundavdraget.

Diagram 13 Fördelningseffekter av avskaffat förhöjt grundavdrag 2022, genomsnittlig förändring av ekonomisk standard per decilgrupp 1–10, effekt för samtliga individer i befolkningen (övre panel) och för samtliga individer som är 65 år eller äldre vid årets ingång (nedre panel), procent



Anm.: Ekonomisk standard är ett mått på hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Alla i ett hushåll har samma ekonomiska standard.
Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

5 Slutsatser och rekommendationer

Regeringen har gett en ofullständig och delvis förskönad bild av hur föreslagna ändringar av inkomstbeskattningen skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Det visar vår granskning av de mest väsentliga förändringarna av skattereglerna för förvärvsinkomster som har genomförts 2011–2023.

Riksrevisionen gör ingen bedömning av lämpligheten i den genomförda politiken men bedömer att regeringen tydligare borde ha redovisat skatteförslagets förväntade effekter på sysselsättning, antal arbetade timmar och inkomstfördelning så att riksdagen hade haft bättre beslutsunderlag.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att förbättra beslutsunderlagen till riksdagen och att utveckla sina beräkningsmetoder.

5.1 Förändrade skatteregler har gett något bättre förutsättningar för en hög sysselsättning och en jämnare inkomstfördelning

De ändrade skatteregler som omfattas av granskningen och de som tillkommit i riksdagens budgetbehandling har sammantaget inneburit stora skattesänkningar. Granskningen visar att de ändringar som genomfördes 2011–2022 sammantaget har en årlig offentligfinansiell kostnad på omkring 100 miljarder kronor. Då är hänsyn inte tagen till att ändrade skatteregler kan ha påverkat sysselsättning, antal arbetade timmar och karriärval. Den offentligfinansiella kostnaden är 11 procent mindre om sådan hänsyn tas, enligt våra modellberäkningar.

Vi bedömer att de ändrade skattereglerna har positiva effekter på sysselsättningen och antalet arbetade timmar på lång sikt. Den positiva effekten på sysselsättningen beror framför allt på steg 5–7 av jobbskatteavdraget. Steg 6 och 7 föreslogs inte av regeringen utan tillkom i riksdagens budgetbehandling.

De ändrade skattereglerna 2011–2023 har till övervägande del genomförts av rättviseskäl och fördelningspolitiska skäl. De har sammantaget ökat förutsättningarna för en jämnare inkomstfördelning med färre hushåll som har en låg ekonomisk standard.

5.2 Skattesänkningar har varit av mindre betydelse för hur ekonomiskt fördelaktigt det har varit att arbeta jämfört med att inte arbeta

Skatteregler påverkar förutsättningarna för en hög sysselsättning genom att göra det mer eller mindre lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta. Löneökningar och förändrade regler för transfereringar har dock varit av större betydelse än de förändrade skattereglerna 2011–2022. Det visar våra beräkningar av ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukskrivning, sjukersättning, aktivitetsersättning, etableringsersättning och ekonomiskt bistånd. Ersättningsgraden anger hur stor del av disponibel inkomst vid arbete som erhålls när individen inte arbetar.

Ersättningsgraden vid arbetslöshet, sjukskrivning, sjukersättning och aktivitetsersättning har förändrats förhållandevis lite 2011–2022. Ersättningsgraden vid etableringsersättning och ekonomiskt bistånd har däremot sjunkit under perioden. Skatteändringar har hållit nere ersättningsgraderna. Undantaget är vid sjukersättning och aktivitetsersättning, där en skattereduktion har hållit uppe ersättningsgraden. Ersättningsgraderna har hållits uppe av ändrade regler i transfereringssystemen. Det gäller framför allt reglerna vid arbetslöshet men även vid sjukskrivning, sjukersättning och aktivitetsersättning samt vid ekonomiskt bistånd.

5.3 Sänkt skatt för pensionärer kan ha haft negativa effekter på sysselsättningen

Den största skattesänkningen under perioden 2011–2023 har genomförts genom förstärkningar av det förhöjda grundavdraget. De har minskat statens årliga intäkter med 40 miljarder kronor. Granskningen visar att det förhöjda grundavdraget har gjort det något mindre ekonomiskt fördelaktigt att arbeta ett år till efter 65 jämfört med att gå i pension, särskilt för medel- och höginkomsttagare. Det har också gjort att det inte är nödvändigt att arbeta lika länge för att uppnå samma disponibla inkomst. Sammantaget kan detta ha haft negativa effekter på sysselsättningen.

År 2023 höjdes emellertid åldersgränsen för att få det förhöjda grundavdraget, från 65 till 66. Denna höjning motverkar i viss utsträckning de negativa effekter som det förhöjda grundavdraget möjligen har på sysselsättningen.

Vi har inte kunnat bedöma hur stora effekter dessa regeländringar kan förväntas ha på sysselsättning och antal arbetade timmar och konstaterar att det saknas studier på området.

5.4 Regeringen ger en ofullständig bild av sysselsättningseffekterna av sänkt skatt för pensionärer

Det framgår inte om regeringen bedömer att sysselsättningen och antalet arbetade timmar förväntas öka eller minska av att det förhöjda grundavdraget förstärks. Regeringens bedömning borde, enligt vår mening, ha framgått av förslagens konsekvensanalyser. Bristerna i underlagen gör att riksdagen har fattat beslut om sammantaget mycket stora skattesänkningar utan att ha något bra underlag som beskriver vilka effekter som dessa skattesänkningar kan förväntas få på sysselsättningen.

5.5 Flera små steg har gett regeringen utrymme att inte redovisa effektberäkningar

Det förhöjda grundavdraget har genomförts i 11 steg. Inget av de enskilda stegen har förmodligen haft någon större effekt på sysselsättning och antalet arbetade timmar, men sammantaget kan effekterna av det förhöjda grundavdraget vara betydelsefulla. Vi bedömer att det inte strider mot det finanspolitiska ramverket att regeringen inte har redovisat några effektberäkningar av vare sig de enskilda stegen eller det förhöjda grundavdraget som helhet. Bedömningen beror på att ramverket tar sikte på varje enskilt förslag, där effektberäkningar ska göras för förslag som kan förväntas ha betydande samhällsekonomiska konsekvenser.

Syftet med förstärkningarna av det förhöjda grundavdraget har sedan budgetpropositionen för 2016 varit att pensionärer inte ska beskattas hårdare än löntagare under 65 år. Det har därmed funnits en plan att successivt sänka skatten för dem som är 65 år eller äldre. Det hade varit ett värdefullt underlag för riksdagen med en analys av hela den tänkta reformen vid denna tidpunkt.

5.6 Regeringen saknar en bra modell för att beräkna effekter på arbetsutbudet för äldre

Flera av förslagen som omfattas av granskningen riktas till äldre. Det är, förutom förstärkningar av det förhöjda grundavdraget, höjd åldersgräns för det förhöjda grundavdraget och steg 4 av jobbskatteavdraget för personer som är 65 år eller

äldre. Regeringen har inte redovisat beräkningar av effekter på sysselsättning och arbetade timmar för något av dessa förslag. En bidragande orsak till det kan vara att den modell som regelmässigt används av Finansdepartementet för att göra sådana beräkningar, FASIT:s arbetsutbudsmodell, inte är särskilt bra lämpad för att analysera äldres arbetsutbud. Med en bättre modell hade tillförlitliga effektberäkningar kunnat göras.

5.7 Regeringen har inte redovisat effektberäkningar av höjda marginalsatser

Granskningen visar att regeringen enbart redovisar beräkningar av effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar för förslag där effekterna förväntas vara positiva. För förslag där effekterna kan förväntas vara negativa redovisas inga beräkningar. Det gäller även för de förslag där regeringen har modeller som lämpar sig för att göra sådana beräkningar. Gemensamt för dessa förslag är att de höjer marginalsatserna för höginkomsttagare. Studier av liknande skattehöjningar och reformberäkningar som vi har låtit göra visar att skattehöjningar av det slaget kan ha så pass stora motverkande beteendeeffekter att det är tveksamt om de på lång sikt leder till högre skatteintäkter. Genom att inte redovisa effektberäkningar för dessa förslag ger regeringen en alltför begränsad och delvis försköнад bild av konsekvenserna av höjda marginalsatser.

5.8 Regeringens redovisning av ett förslags effekter på inkomstfördelningen kan standardiseras

Granskningen visar att regeringens redovisning av förslagets effekter på inkomstfördelningen är av god kvalitet i många fall. Regeringen visar i normalfallet ett stapeldiagram där förslagets effekter på inkomsten visas för hela befolkningen uppdelat på inkomstgrupper. Detta ger en tydlig bild av vilka direkta effekter ett förslag har på inkomstfördelningen. Denna redovisning uppfyller de krav som både det finanspolitiska ramverket och de skattepolitiska riktlinjerna ställer på regeringens redovisning och borde vara standard för alla skatteförslag.

Granskningen visar dock att regeringen har gjort avsteg från den normala redovisningen i flera av förslagen om förstärkningar av det förhöjda grundavdraget. Effekterna på inkomstfördelningen redovisas i vissa av förslagen enbart för personer som är 65 år eller äldre, vilket ger en alltför snäv bild av effekterna på inkomstfördelningen. Det beror på att flertalet personer som hör till inkomstgruppen med de lägsta disponibla inkomsterna är under 65 år och därmed inte får en högre disponibel inkomst till följd av dessa skattesänkningar.

5.9 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Förbättra konsekvensanalyserna i propositioner med skatteförslag på följande sätt:
 - Redovisa effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar oavsett i vilken riktning effekterna pekar.
 - Redovisa kvalitativa effektbedömningar i de fall det inte är möjligt med kvantitativa beräkningar.
 - Standardisera redovisningen av skatteförslagets fördelningseffekter genom att visa effekterna på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper för hela befolkningen.
- Utveckla en modell för att beräkna effekter på de äldres arbetsutbud.

Referenslista

Artiklar och rapporter

- Andersson, J., *Ekonomiska incitament till arbete inom sjukförsäkringssystemet – effekter av steglös avräkning*, IFASU-rapport 2018:6, 2018.
- Edmark, K., Liang, C., Mörk, E. och Selin, H., *Jobbskatteavdraget*, IFAU Rapport 2012:2, 2012.
- Ericson, P, Flood, L.R. och Wahlberg, R., "SWETaxben: A Swedish Tax/benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform", IZA DP No. 4106, 2009.
- Finansdepartementet, *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009*, Rapport från ekonomiska avdelningen, nr 2009:1, 2009.
- Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2022*. En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet, 2022.
- Finanspolitiska rådet, *Svensk Finanspolitik 2008*, 2008.
- Finanspolitiska rådet, *Svensk Finanspolitik 2010*, 2010.
- Flood, L. *En skattepolitik för både innan- och utanförskapet. Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer*, SNS rapport, 2010.
- Flood, L. *Effekter av ökad beskattning på arbetsinkomster*, Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/4, 2016.
- Flood, L. och Islam, N., "The rise of the working pensioners: the Swedish case", *Nordic Tax Journal*, 1, March 2016.
- Flood, L., *Den svenska inkomstskatten*, underlagsrapport till Riksrevisionen, 2023.
- Holmlund, B. och Söderström, M., *Hur påverkas inkomsterna av skatteförändringar?* IFAU Rapport 2008:28, 2008.
- Konjunkturinstitutet, *Effekter på inkomstfördelning och arbetsutbud av olika regeländringar simulerade med FASIT*, Rapport till Finanspolitiska rådet 2013/2, 2013.
- Laun, L., "The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers", *Journal of Public Economics*, vol. 152, 2017.
- Lundberg, J., *Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model*, Uppsala University Department of Economics Working paper 2017:12, 2017.

Löfbom, E., *Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända*, ESO-rapport 2018:2, 2018.

Miao, D., Selin, H. och Söderström, M., *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*, IFAU rapport 2022:9, 2022.

Pirttillä, J. och Selin, H., *Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?* Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:2), 2011.

Riksrevisionen, *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras*, Underlag A, FASIT med arbetsutbud, RiR 2020:9, 2020.

Riksrevisionen, *Jobbskatteavdraget*, RiR 2009:20, 2009.

Riksrevisionen, *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa*, RiR 2018:9, 2009.

Riksrevisionen, *På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer*, RiR 2022:15, 2022.

SCB, *FASIT användarhandledning grundår 2021*, 2023.

Sørensen, P. B., *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, ESO-rapport 2010:4, 2010.

Remissyttranden

IFAU, *Remissyttrande. Vissa inkomstskatte- och socialavgiftsfrågor inför budgetpropositionen för 2015*, dnr. 171/2014, 2014.

Konjunkturinstitutet, *Yttrande. Vissa inkomstskatte- och socialavgiftsfrågor inför budgetpropositionen för 2015*, dnr. 2014-120-3.5.1, 2014.

Riksdagstryck

Bet. 2014/15:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken*.

Bet. 2015/16:FiU1, *Statens budget 2016 – Rambeslutet*.

Bet. 2016/17:FiU1, *Statens budget 2017 Rambeslutet*.

Bet. 2017/18:FiU32, *Ramverket för finanspolitiken*.

Bet. 2018/19:FiU1, *Statens budget 2019 Rambeslutet*.

Bet. 2021/22:SkU2, *Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster för att hantera ökade arbetskostnader till följd av pandemin*.

- Bet. 2020/21:SkU14, *Skattereduktion för förvärvsinkomster och utvidgad tidsgräns för expertskatt.*
- Bet. 2021/22:FiU1, *Statens budget 2022 – Rambeslutet.*
- Bet. 2021/22:SfU25, *Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system.*
- Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007.*
- Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008.*
- Prop. 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009.*
- Prop. 2008/09:39, *Sänkt skatt på förvärvsinkomster.*
- Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010.*
- Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011.*
- Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013.*
- Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014.*
- Prop. 2014/15:100, *2015 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016.*
- Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017.*
- Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*
- Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019.*
- Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020.*
- Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2020/21:37, *Skattereduktion för förvärvsinkomster och utvidgad tidsgräns för expertskatt.*
- Prop. 2020/21:200, *Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster för att hantera ökade arbetskostnader till följd av pandemin.*
- Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*
- Prop. 2021/22:181, *Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system.*
- Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023.*

Rskr. 2014/15:254.

Rskr. 2015/16:51.

Rskr. 2016/17:49.

Rskr. 2017/18:334.

Rskr. 2018/19:62.

Rskr. 2021/22:13.

Rskr. 2020/21:96.

Rskr. 2021/22:46.

Rskr. 2021/22:331.

Skr. 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken*.

Lagar och förordningar

Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Inkomstskattelag (1999:1229).

Lag (2021:930) om tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster.

Webbsidor

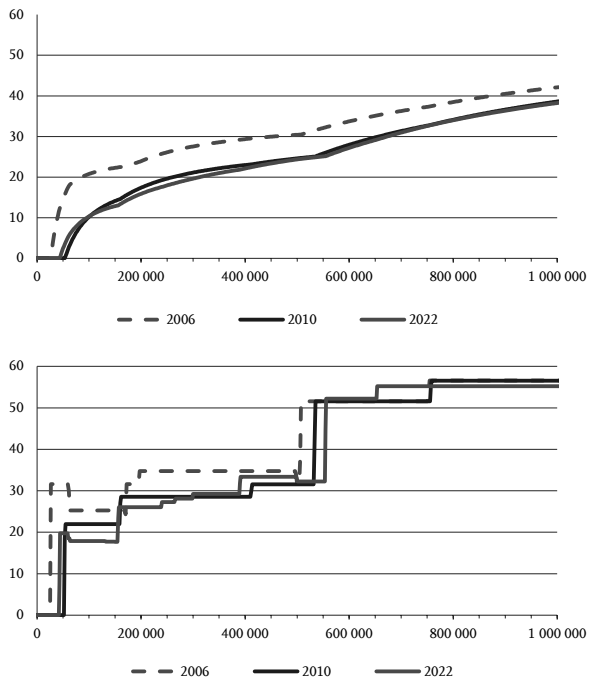
Försäkringskassan, "Antal personer som har fått aktivitets- och sjukersättning", <https://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/sjuk/sa-bestand-manad>, hämtad 2023-05-03.

Pensionsmyndigheten, "Typfallsmodellen", <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/pensionsmodellen/typfallsmodellen>, version 2022-04-28, hämtad 2022-09-01.

SCB, "Statistikdatabasen, Arbetsmarknad/Lönestrukturstatistik, hela ekonomin/Lön efter yrkesgrupp (3-siffrig SSSYK)", <https://www.statistikdatabasen.scb.se>, hämtad 2022-10-18.

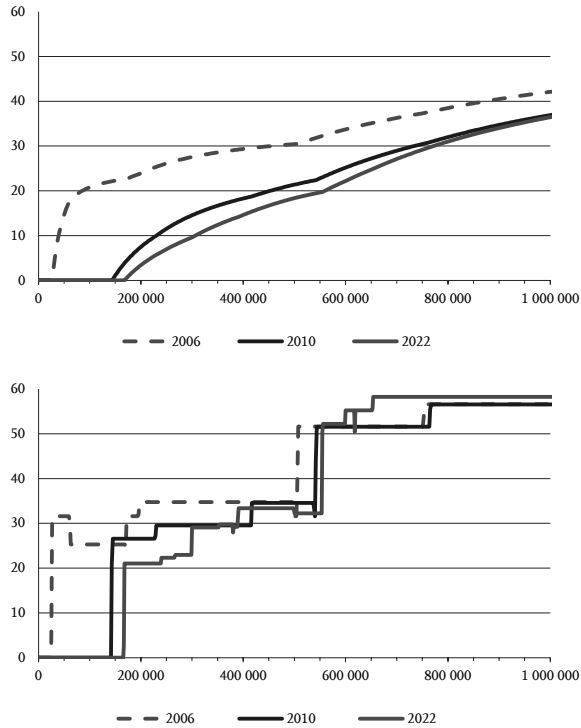
Bilaga 1. Genomsnittlig inkomstskatt och marginalskatt

Diagram 14 Genomsnittlig skatt (övre panel) och marginalskatt (nedre panel), arbetsinkomster, personer under 65 år, åren 2006, 2010 och 2022, procent



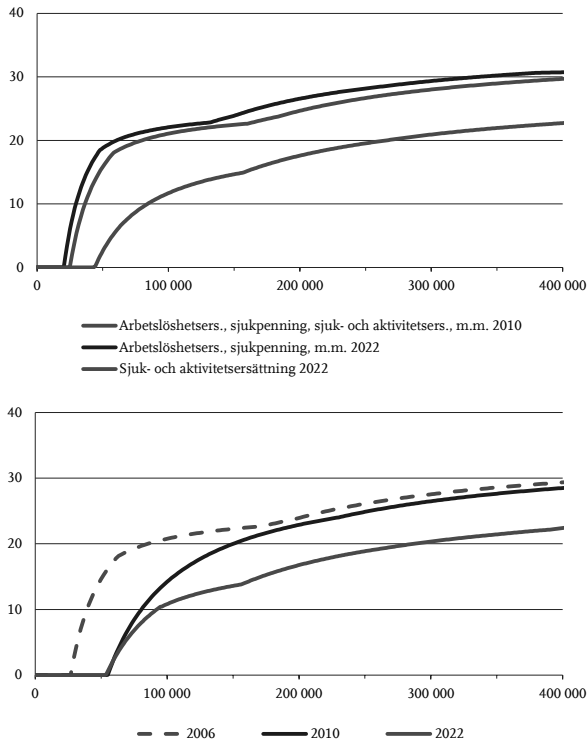
Anm.: Inkomsterna är omräknade till 2022 års lönenivå, med hjälp av inkomstindex.
Vi antar att arbetsinkomst utgör hela den fastställda förvärvsinkomsten, och att kommunalskatten är lika med genomsnittet i riket respektive år.
Källor: Inkomstskattelagen (1999:1229) och Riksrevisionens beräkningar.

Diagram 15 Genomsnittlig skatt (övre panel) och marginalskatt (nedre panel), arbetsinkomster, personer 65 år eller äldre, åren 2006, 2010 och 2022, procent



Anm.: Inkomsterna är omräknade till 2022 års lönenivå, med hjälp av inkomstindex.
Vi antar att arbetsinkomst utgör hela den fastställda förvärvsinkomsten, och att kommunalskatten är lika med genomsnittet i riket respektive år.
Källor: Inkomstskattelagen (1999:1229) och Riksrevisionens beräkningar.

Diagram 16 Genomsnittlig skatt, olika ersättningar, personer under 65 år, 2010 och 2022 (övre panel) och genomsnittlig skatt, pensioner, personer 65 år eller äldre, åren 2006, 2010 och 2022 (nedre panel)



Anm.: Inkomsterna är omräknade till 2022 års lönenivå, med hjälp av inkomstindex.
Vi antar att ersättningarna respektive pension utgör hela den fastställda förvärvsinkomsten,
och att kommunalskatten är lika med genomsnittet i riket respektive år.
Källor: Inkomstskattelagen (1999:1229) och Riksrevisionens beräkningar.

Bilaga 2. Beräkning av ersättningsgrader och PA-kvot

Ersättningsgrad vid arbetslöshet, sjukskrivning och sjukersättning och aktivitetsersättning

Ersättningsgraden avser disponibel inkomst för ett hushåll om en (vuxen) individ i hushållet inte arbetar, i förhållande till disponibel inkomst om individen arbetar heltid:

$$\text{Ersättningsgrad} = \frac{\text{hushållets disponibla inkomst om individen inte arbetar}}{\text{hushållets disponibla inkomst om individen arbetar}}$$

Ersättningsgraden beror således på vilken ersättning som individen får om den inte arbetar, lönen vid arbete och hushållets sammansättning. Disponibel inkomst är definierad som hushållets totala inkomster efter skatt. Ersättningsgraden påverkas därför även av skattereglererna.

Disponibel inkomst⁸⁷

Disponibel inkomst = faktorinkomst + skattepliktiga transfereringar + skattefria transfereringar – negativa transfereringar

Faktorinkomst är lön, traktamenten, förmåner, kostnadsersättningar och kostnadsavdrag, kapitalinkomster och kapitalvinster/kapitalförluster. Inkomst av näringsverksamhet och fåmansbolag räknas också som faktorinkomst.

Kapitalinkomster avser ränteutdelningar och aktieutdelningar.

Kapitalvinster/kapitalförluster är realiserade vinster eller förluster från försäljningar av bostäder, aktier och liknande.

Skattepliktiga transfereringar är pension, föräldrapenning, sjukersättning och rehabiliteringspenning, a-kassa och aktivitetsstöd, sjukersättning och aktivitetsersättning, vårdbidrag, omvårdnadsbidrag med mera.

Skattefria transfereringar är barnbidrag, studiemedel, bostadsbidrag, bostadstillägg, ekonomiskt bistånd, äldreomsorgsbidrag, mottaget underhållsstöd, etableringsersättning och etableringstillägg med mera.

Negativa transfereringar är skatter, avgifter, återbetalning av studielån, givet underhållsstöd med mera.

⁸⁷ SCB, *FASIT användarhandledning grundår 2021, 2023*, kap. 11.

SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT

Vi har beräknat ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukskrivning och sjukersättning och aktivitetsersättning i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT.⁸⁸ Modellen baseras på registerdata för ett stort antal individer. Modellen fångar hushållets sammansättning genom att data för eventuella sammanboende och barn kopplas till individen.

Beräkningarna görs genom att modellen låter individen arbeta ett år, utan frånvaro, och jämför resultatet med om individen fått en av ersättningarna på heltid.

I modellen beräknas en hypotetisk inkomst, för dem som inte arbetat hela året, som används som mått på inkomst av arbete. Den hypotetiska inkomsten är den högsta inkomsten av någon av nedanstående:

- individens faktiska löneinkomst + 1/0,80 gånger summan av erhållen föräldrapenning, sjukpenning och arbetsmarknadsstöd
- 264 gånger individens dagpenninggrundande inkomst vid arbetslöshet
- sjukersättning och aktivitetsersättning på helårsnivå
- sjukpenninggrundande inkomst.

I FASIT avgränsas beräkningarna av ersättningsgrader till personer i åldern 20–64 år. Individer som har näringsinkomster eller är klassade som näringsidkare ingår inte i beräkningen, för att fånga enbart renodlade anställda. Individerna med de lägsta hypotetiska inkomsterna ingår inte heller, vilket annars kan ge missvisande resultat eftersom ersättningsgraden kan bli extremt hög. Den nedre inkomstgränsen har varierat över tid. Vi har valt att använda samma gräns för alla år, den hypotetiska årsinkomsten ska överstiga 2,5 inkomstbasbelopp (motsvarar 14 792 kronor per månad 2022).

Vi beräknar ersättningen från de offentliga systemen. Eventuella avtalade kompletterande ersättningar räknar vi inte med.⁸⁹

Länkning på grund av tidsseriebrott

Till och med 2013 användes mikrodata för Hushållens ekonomi (HEK) som indata i FASIT. Uppgifter om individer och hushåll hämtades in via telefonintervjuer, SCB:s och andra myndigheters register samt deklARATIONER. Urvalsstorleken varierade mellan 10 000 och 19 000. Det är individen som är urvalsobjekt i

⁸⁸ Vår beskrivning av FASIT baseras på SCB, 2023.

⁸⁹ Val EG = 1 i FASIT.

undersökningen. Hushållet skapas därefter genom att lägga till de individer som hör till urvalspersonens hushåll.

FASIT består numera av två databaser baserade på två urval med registerdata, MSTAR och STAR (Statistiskt Analysregister), där MSTAR är ett delurval av STAR. Urvalen kan betraktas som ett obundet slumpmässigt urval med komplettering av de allra rikaste. Alla åldrar finns med bland urvalspersonerna. Med hjälp av information från lägenhetsregistret bildas sedan ett bostadshushåll kring urvalspersonen.

MSTAR består av cirka 31 000 urvalspersoner, vilket ger lika många bostadshushåll. Efter att ha kompletterat urvalspersonerna med deras hushållsmedlemmar består MSTAR av cirka 92 000 individer. STAR-urvalet består av cirka 750 000 urvalspersoner och efter komplettering av hushållet cirka 2 100 000 individer. Varje individ representerar en viss andel av totalbefolkningen, en vikt för individerna möjliggör uppräknig av resultaten till totalnivå. Vi har använt MSTAR till beräkningarna, och STAR för att kontrollera att det mindre urvalet i MSTAR inte väsentligt påverkat analysen.

Till följd av det förändrade urvalet blir det ett tidseriebrott i FASIT:s beräkningar. Metoden för beräkning av ersättningsgraden vid arbetslöshet har också förändrats. Före 2020 antogs att samtliga individer var berättigade till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Från och med 2020 görs separata beräkningar för tre olika grupper, som skiljer sig åt med avseende på graden av arbetsmarknadsanknytning och typ av ersättning som kan förväntas utgå från det allmänna vid arbetslöshet, som sedan vägs ihop.

Vi har tagit fram justerade serier för ersättningsgrader där vi har hanterat dessa tidseriebrott. Vi har utgått från nivån på ersättningsgraderna för 2006 och därefter lagt till den årliga förändringen av ersättningsgraderna för att ta fram de justerade nivåerna. Data från HEK har använts för 2006–2013 och från MSTAR för 2013–2022. För 2013 har beräkningarna således gjorts med data från både HEK och MSTAR. Förändringen av ersättningsgrader 2012–2013 baseras på data från HEK och 2013–2014 på data från MSTAR. Den gamla metoden för att beräkna ersättningsgrader vid arbetslöshet har använts för 2006–2019 och den nya metoden för 2019–2022. För 2019 har beräkningarna således gjorts enligt både den gamla och den nya metoden. Förändringen av ersättningsgrader 2018–2019 baseras på den gamla metoden och 2019–2020 på den nya metoden. I de justerade serierna för ersättningsgraden ingår på detta sätt justeringar för förändringen av urval från HEK till MSTAR och en förändring av metod för beräkning av ersättningsgrader vid arbetslöshet.

Förändringen i ersättningsgrad dekomponerad i regeländringar och förändrade ekonomiska förhållanden

Den årliga förändringen av ersättningsgraderna har dekomponerats i fyra delar: förändrade skatteregler, förändrade regler för transfereringar, förändrade ekonomiska (och demografiska) förhållanden samt en restterm.

Det år som baseras på registerdata kallas för grundår i FASIT. Vi har använt grundår från 2006 till och med 2020. Förändringen i ersättningsgraden och dekomponeringen bygger på sex olika simuleringar av ersättningsgrader (A–F) för varje grundår (2020 har vi gjort fler simuleringar för att täcka hela perioden till och med 2022). I nedanstående tabell står T för ett visst grundår, och T+1 för det följande året.

Tabell 9 Simuleringar (A–F) för varje grundår (T)

	A	B	C	D	E	F
Regelår skatter	T	T+1	T	T+1	T	T+1
Regelår transfereringar	T	T	T+1	T+1	T	T+1
Modellår	T	T	T	T	T+1	T+1

Det år som gäller för regler för skatter och transfereringar i simuleringen kallar vi regelår. Vi har med hjälp av SCB lagt in en parameter i FASIT som gör det möjligt att ha olika regelår för skatter och transfereringar. Modellår är det år som de ekonomiska och demografiska förhållandena avser. Om modellåret är T bygger simuleringen således på registerdata, och om modellåret är T+1 bygger den på en prognos för ekonomi och demografi.

Förändringen i ersättningsgraden beräknar vi som förändringen i simulering "A" mellan två olika grundår. Dekomponeringen beräknas med samma grundår (T) enligt följande tabell. (Simulering D och F använder vi för att i efterhand kontrollera beräkningen.)

Tabell 10 Dekomponering av förändringen i ersättningsgraden mellan två grundår (T)

Beskrivning	Formel
Förändring i ersättningsgrad varav förändring i	$A(\text{grundår } T+1) - A(\text{grundår } T)$
skatteregler	$B - A$
transfereringsregler	$C - A$
ekonomi	$E - A$
övrigt	Residualt beräknad

I termen övrigt ingår förutom prognosfel för de ekonomiska och demografiska förhållandena även andra skillnader mellan grundåren i FASIT, till exempel eventuella fel i modellen som rättats till året efter och förändringar i definitioner som vi inte har kontrollerat för. Här ingår även så kallade korseffekter mellan förändrade skatteregler, förändrade transfereringsregler och förändringar i ekonomi och demografi. Dessa effekter visar sig dock vara förhållandevis små.

I rapporten redovisas förändringarna för femårsperioder. De har beräknats genom att summera fyra årliga förändringar under perioden. Exempelvis beräknas förändringen 2010–2014 som summan av förändringarna 2010–2011, 2011–2012, 2012–2013 och 2013–2014.

Decilgruppsindelning

Vid beräkning av ersättningsgraderna i olika decilgrupper (tiondelar av inkomstfördelningen) rangordnas individerna efter deras hypotetiska inkomst.

Decilmåttet avser genomsnittlig ersättningsgrad för de individer som tillhör decilgruppen. Ersättningsgraden i decilgrupp 2 är till exempel genomsnittet av ersättningsgraden för de individer som har en hypotetisk inkomst som är större än inkomsten för de 10 procent av populationen med de lägsta inkomsterna (över 2,5 inkomstbasbelopp), och mindre än inkomsten för de 80 procent av populationen med de högsta inkomsterna.

Ersättningsgrad vid ekonomiskt bistånd och etableringsersättning

Vi har gjort typfallsberäkningar för ersättningsgraden vid ekonomiskt bistånd och vid etableringsersättning. I rapporten presenteras resultaten från ett typfall som kan sägas representera en stor del av dem som får dessa ersättningar. Det är ett

hushåll med en individ som är 30 år gammal, ensamstående och utan barn. Individen bor i en kommun med kommunalskatt lika med riksgenomsnittet. Individen bor i en lägenhet på 40 kvadratmeter och betalar en hyra som motsvarar riksgenomsnittet per kvadratmeter (månadshyran är beräknad till 4 127 kronor 2022).

Ersättningsgraden för en ensamstående avser disponibel inkomst om individen inte arbetar i förhållande till disponibel inkomst om individen arbetar heltid:

$$\text{Ersättningsgrad} = \frac{\text{disponibel inkomst om individen inte arbetar}}{\text{disponibel inkomst om individen arbetar}}$$

Individens hypotetiska inkomst om den arbetar är lika med lönen för den 10:e percentilen enligt strukturlönestatistiken (samtliga sektorer), vilket betyder att 10 procent av alla som arbetade det året hade lägre eller lika lön (månadslönen är beräknad till 25 059 kronor 2021)⁹⁰. Skatterna på arbetsinkomster är här helt avgörande för skattereglernas inverkan på ersättningsgraden, eftersom ekonomiskt bistånd och etableringsersättning är skattefria transfereringar.

Vi har använt FASIT:s typfallsprogram för att beräkna disponibel inkomst om individen arbetar. FASIT har också använts för att beräkna disponibel inkomst om individen inte arbetar och inte har någon egen försörjning och därför erhåller ekonomiskt bistånd. Typfallsberäkningen ger uppgifter om vilka transfereringar som individen är berättigad till enligt de regelsystem som finns och om vilka skatter och avgifter individen kommer att få betala.⁹¹ Baserat på dessa uppgifter har vi beräknat ersättningsgraden vid ekonomiskt bistånd.

FASIT har inte använts för att beräkna disponibel inkomst vid etableringsersättning. Beräkningen är i stället gjord genom att vi har tillämpat regelverket som finns för etableringsersättning och bostadsersättning på vårt typfall.⁹² Baserat på denna beräkning och beräkningen av disponibel inkomst vid arbete som är gjord i FASIT har ersättningsgraden vid etableringsersättning beräknats.

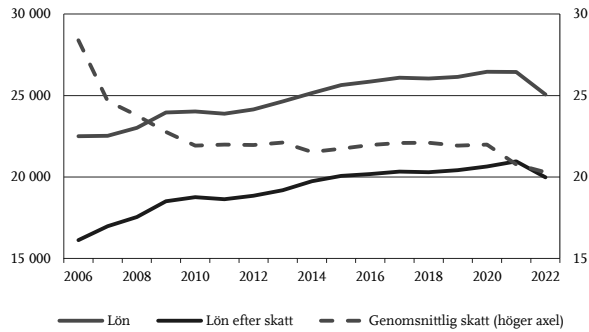
Diagram 17 och diagram 18 visar komponenterna i beräkningen av ersättningsgrader för vårt typfall.

⁹⁰ Sista utfall är 2021 som vi skrivit fram till 2022 med Konjunkturinstitutets prognos för timlöner.

⁹¹ SCB, 2023, kap. 13.

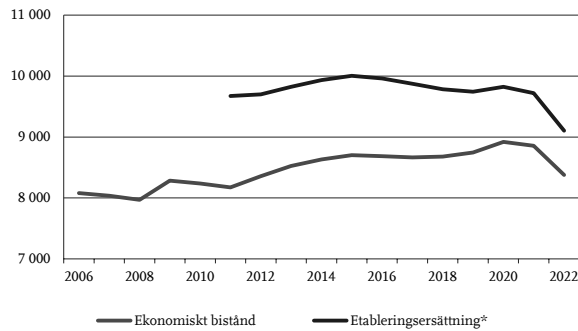
⁹² Se förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare och förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Diagram 17 Lön, lön efter skatt och genomsnittlig skatt för den 10:e percentilen i inkomstfördelningen, kronor per månad, 2022 års prisnivå fastprisberäknat med KPI, och procent



Anm. Lön för 2022 baseras på Konjunkturinstitutets senaste prognos för timlön.
Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Diagram 18 Skattefria transfereringar för ett typfall, kronor per månad, 2022 års prisnivå fastprisberäknat med KPI



Anm. * Inklusiv bostadsersättning. Typfallet är 30 år gammal, ensamstående, utan barn och bor i en lägenhet på 40 kvadratmeter.
Källor: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Dekomponering av förändringar i ersättningsgraden

Förändringen i ersättningsgraden mellan två år kan delas upp i två delar, en del som beror på att skattereglerna förändras mellan åren och en resterande del som förklaras av den ekonomiska utvecklingen (exempelvis priser och löner) och förändrade regler i transfereringssystemen.

Förändringen av ersättningsgraden (EG) har beräknats på följande sätt:

$$EG(\text{år } T+1) - EG(\text{år } T).$$

Den del av förändringen av ersättningsgraden som beror på förändrade skatteregler har beräknats på följande sätt:

$$EG(\text{år } T \text{ med skatteregler för år } T+1) - EG(\text{år } T \text{ med skatteregler för år } T).$$

För att beräkna ersättningsgraden för år T med skatteregler för år T+1 har vi använt bruttointkomsten vid arbete från resultattabellen i FASIT. Inkomstskatten år T med skattereglerna för år T+1 har vi beräknat i vår skattemodell (se nedan). (Samtliga inkomster vid icke-arbete är skattefria.)

PA-kvot vid pension

"PA-kvoten" är en kvot mellan disponibel inkomst vid pension och disponibel inkomst vid arbete, för personer som fyller 66 år under ett visst år:

$$PA\text{-kvot} = \frac{\text{disponibel inkomst om individen inte arbetar året individen fyller 66}}{\text{disponibel inkomst om individen arbetar året individen fyller 66}}$$

Täljaren beräknas som allmän pension + tjänstepension – inkomstskatt + eventuellt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Nämnaren beräknas som: löneinkomst – inkomstskatt.

Beräkningarna har gjorts i Pensionsmyndighetens typfallsmodell.⁹³

Pensionsmyndighetens typfallsmodell

Vi har beräknat disponibel inkomst 2006–2022 för individer som är 65 år vid ingången av året. För varje individ har vi beräknat inkomsten om individen går i pension i början av året alternativt fortsätter att jobba under året. Kvoten mellan disponibel inkomst som pensionär och disponibel inkomst som löntagare ger en indikation på de ekonomiska drivkrafterna att jobba ett år till. Det är naturligtvis en

⁹³ Pensionsmyndigheten, "Typfallsmodellen", hämtad 2022-09-01.

förenkling som bland annat bortser från att pensionsbeslutet påverkar pensionsbehållningen, som beskattas i framtiden.

Pensionsmyndighetens typfallsmodell beräknar allmän pension, det vill säga inkomstpension, garantipension, inkomstpensionstillägg och premiepension. Den beräknar även bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Beräkningen av eventuell tjänstepension utgår från vilket avtalsområde som individen antagits varit verksam inom. Pensionen påverkas i modellen, liksom i verkligheten, av livsinkomst och avkastningen på finansmarknaden.

Skatte- och bidragsberäkningarna i modellen är baserade på regelverket för respektive år, på detaljerad nivå. Kommunalsskattesatsen är satt till riksgenomsnittet.

Våra typfall är födda 1940–1956 och går i pension den 1 januari det år de fyller 66 eller 67 år. För den som är född 1940 får vi därmed två värden på disponibel inkomst 2006, ett som nybliven pensionär och ett som i arbete. Den som är född 1956 går i pension 2022 eller 2023, och ger på motsvarande sätt två värden på disponibel inkomst 2022.

Individens lön är satt utifrån lönestrukturstatistiken (för samtliga sektorer) för det året då individen fyller 65 år ("slutlön").⁹⁴ Lönen skrivs tillbaka i modellen med inkomstindex, för att kunna beräkna livsinkomsten. Individer antas ha börjat jobba vid 23 års ålder, är ogifta och saknar eget pensionssparande och kapitalinkomster (det är standardinställningar i modellen).

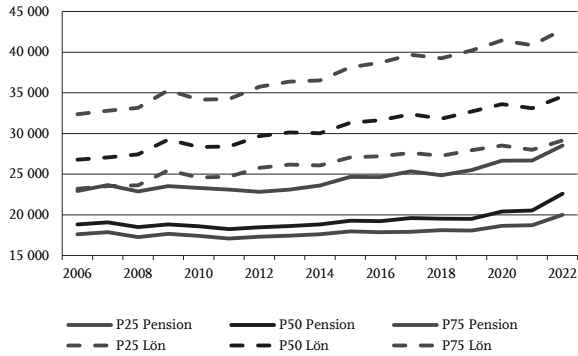
Tre typfall presenteras i rapporten:

- Låginkomsttagare med slutlön som 25:e percentilen det år individen fyller 65 år (25 procent av samtliga anställda det året har lika eller lägre lön). Lönen vid 66 år skrivs upp med inkomstindex om individen inte går i pension. Tjänstepensionsavtal SAF-LO.
- Medelinkomsttagare med slutlön som 50:e percentilen (medianlön). Tjänstepensionsavtal SAF-LO.
- Höginkomsttagare med slutlön som 75:e percentilen. Tjänstepensionsavtal ITP.

Lön, baserad på strukturlönestatistiken, och pension, enligt typfallsmodellen, det år individerna fyller 66 år visas i diagram 19. I diagram 20 visas inkomstskatten enligt typfallsmodellen.

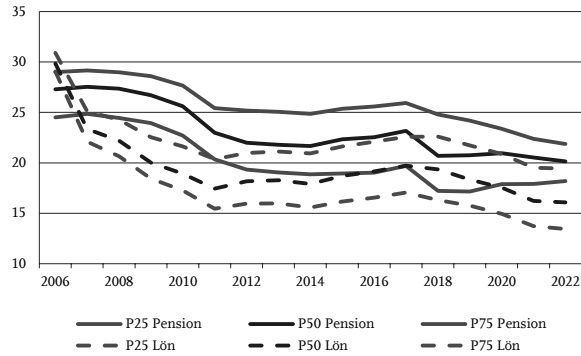
⁹⁴ SCB, "Statistikdatabasen, Arbetsmarknad/Lönestrukturstatistik, hela ekonomin/Lön efter yrkesgrupp (3-siffrig SSK)", hämtad 2022-10-18.

Diagram 19 Pension respektive lön före skatt, kronor per månad, 2022 års prisnivå fastprisberäknat med KPI



Anm.: Pension inkluderar bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd för P25 och vissa år för P50.
Källor: Pensionsmyndigheten, SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Diagram 20 Inkomstskatt, procent av pension respektive lön



Källor: Pensionsmyndigheten, SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Dekomponering av förändringar i PA-kvoten

Förändringen i PA-kvoten mellan två år har vi delat upp i tre delar: en del som beror på att det förhöjda grundavdraget förändrats, en del för att övriga skatteregler förändras mellan åren, och en resterande del (som förklaras av den ekonomiska utvecklingen, exempelvis av priser, löner och kapitalavkastning, och förändrade regler i det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionsavtalen).

Förändringen av PA-kvoten har vi beräknat på följande sätt:

$$\text{PA-kvot}(\text{år } T+1) - \text{PA-kvot}(\text{år } T).$$

De delar av förändringen i PA-kvoten som beror på förändrade skatteregler har vi beräknat på följande sätt:

$$\text{PA-kvot}(\text{år } T \text{ med skatteregler för år } T+1) - \text{PA-kvot}(\text{år } T \text{ med skatteregler för år } T).$$

För att beräkna PA-kvoten för år T med skatteregler för år T+1 har vi använt de bruttointkomster vid pension och vid arbete som beräknas i Pensionsmyndighetens typfallmodell. Vid pension utgörs bruttointkomsterna av pensionsinkomster och skattefria transfereringar. Vid arbete utgörs bruttointkomsten av arbetsinkomster. Inkomstskatten vid pension respektive arbete för år T med skattereglerna för år T+1 har vi beräknat i vår skattemodell (se nedan).

Vår skattemodell

Vi har gjort en beräkningsmodell baserad på skattereglerna enligt inkomstskattelagen för åren 2006–2022. Genom att variera inkomsten i jämna steg har vi beräknat marginalsatser och genomsnittlig skatt för olika inkomstnivåer och olika inkomstslag (se kapitel 2). Genomsnittlig skatt är definierad som slutlig skatt i procent av fastställd förvärvsinkomst. Marginalsatserna är beräknade som förändringen i slutlig skatt om årsinkomsten ökar med 1 200 kronor, dividerat med 1 200 och uttryckt i procent. Vi använder också modellen för att beräkna skatten med olika regelår, för en viss inkomst för våra typfall (se ovan och kapitel 3).

De uppgifter om prisbasbelopp, inkomstbasbelopp, inkomstindex, riksgenomsnitt för kommunalskatt och begravningsavgift som behövs för beräkningarna är hämtade från SCB:s statistikdatabas.

Vi har kontrollerat att skatteberäkningarna i vår modell överensstämmer med skatteberäkningarna i FASIT och i Pensionsmyndighetens typfallmodell.

Riksrevisionens skattemodell

Modellen beräknar slutlig skatt ett visst inkomstår (regelår) för en individ, givet individens fastställda förvärvsinkomst och ålder. Fastställd förvärvsinkomst är lika med "inkomst av tjänst", under det förenklande antagandet att inkomst av näringsverksamhet, avdrag i tjänst, allmänna avdrag och sjöinkomstavdrag är noll.

I modellen görs beräkningar av de fall lön, arbetslöshetsersättning, sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning respektive pension utgör 100 procent av inkomst av tjänst.

Beskattningsbar förvärvsinkomst är skatteunderlaget för kommunal och statlig inkomstskatt och beräknas som fastställd förvärvsinkomst minus grundavdrag (förhöjt grundavdrag för dem som är 65 år eller äldre vid årets ingång).

Slutlig skatt beräknas på följande sätt:

- + kommunal inkomstskatt inkl. begravningsavgift
- + statlig inkomstskatt på förvärvsinkomst
- + public service-avgift⁹⁵
- jobbskatteavdrag
- skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning
- skattereduktion för förvärvsinkomst
- tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster

Beräkningen av slutskatten är således något förenklad då vi bortser från bland annat fastighetsavgift och kapitalskatter.

⁹⁵ Ingår inte i underlaget till diagrammen i kapitel 2.

Under perioden 2011–2023 gjordes en lång rad förändringar i reglerna för inkomstskatten. De största reformerna har varit höjningar av grundavdraget för personer över 65 år och höjningar av jobbskatteavdraget. Riksrevisionen har granskat om regeringen har gett en bra bild av hur föreslagna ändringar av reglerna för inkomstskatten skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd.

Riksrevisionens granskning visar att ändringarna sammantaget har lett till skattesänkningar på ungefär 100 miljarder kronor om året. De har också lett till en jämnare inkomstfördelning, med färre hushåll som har en låg ekonomisk standard. En annan effekt av skatteändringarna är att förutsättningarna för en hög sysselsättning ökat. Granskningen visar samtidigt att incitamenten att arbeta har försvagats av höjda ersättningar, till exempel höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen och höjt tak i sjukförsäkringen.

Riksrevisionen bedömer att regeringen gav riksdagen en ofullständig och delvis förskönad bild av vilka effekterna skulle bli. Detta gäller höjningarna av grundavdraget för personer över 65 år. Det gäller även de höjningar som gjordes av marginalskatterna för personer med de högsta inkomsterna.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förbättra konsekvensanalyserna i sina propositioner på området och att utveckla en modell för att beräkna effekter på de äldres arbetsutbud.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 november 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottnér, M Persson, Malmer Stenergård, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson

Föredragande: statsrådet Svantesson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023