

Slopa dyra reformen – få mer för pengarna

Dagens Nyheter den 9 oktober 2020

I regeringens budgetproposition, som förhandlats fram med Centern och Liberalerna, föreslås en tillfällig minskning av arbetsgivaravgiften för unga. Avgiften för 19–23-åringar sänks från drygt 31 procent av lönen till knappt 20 procent från 1 april 2021 och två år framåt. Reformen kostar cirka 9 miljarder kronor per år. Den är därmed en av de dyraste i budgeten. Huvudsyftet är att motverka den ökning av ungdomsarbetslösheten som nu sker.

Det finns många aspekter på ungdomsarbetslöshet. Det är naturligt att arbetslösheten bland unga som träder in på arbetsmarknaden, och kanske måste pröva sig fram på olika jobb, är högre än bland äldre och mer etablerade. Dagens arbetslöshet bland 15–24-åringar på över 20 procent betyder inte att mer än var femte ungdom är arbetslös, eftersom arbetslösheten mäts i förhållande till dem som är i arbetskraften, vilket bara är ungefär hälften i åldersgruppen. Dessutom söker många unga arbetslösa endast deltidsjobb som komplement till sina studier.

Samtidigt stiger arbetslösheten alltid mer bland unga än äldre i en konjunkturedgång. Medan arbetslösheten för hela arbetskraften i augusti var knappt 2 procentenheter högre än för ett år sedan, hade den stigit med mer än 6 procentenheter för ungdomar. Arbetslöshet som förhindrar ungas etablering på arbetsmarknaden är djupt problematisk. Forskning från USA visar att ungdomar som börjar sina arbetsmarknadskarriärer med långa arbetslöshetsperioder får permanenta "ärr": inkomsterna över hela livet blir betydligt lägre. Värdet av att få arbetslösa unga i arbete kan därför sträcka sig över hela yrkeslivet. Därför är insatser mot den stigande ungdomsarbetslösheten angelägna.

Särskilt Centerpartiet tycks i alla lägen vara en stark förespråkare för sänkta arbetsgivaravgifter som metod att öka sysselsättningen. Samtidigt finns en utbredd skepsis mot denna åtgärd bland ekonomer. En vanlig invändning har varit att en sådan kostnadsenkning kan antas leda till att lönerna ökar i motsvarande grad utan att någon positiv sysselsättningseffekt uppkommer.

En IFAU-studie av Johan Egebark och Niklas Kaunitz 2013 undersökte effekterna av de sänkta arbetsgivaravgifter för unga som alliansregeringen genomförde 2007 och 2009. Forskarna fann inte belägg för några betydande löneffekter. Enligt studien skapade sänkningen 2007 (som var lika stor som den nu föreslagna) 6 000–10 000 nya jobb för ungdomar. Men den statsfinansiella bruttokostnaden var hög: mellan 1 och 1,6 miljoner kronor per jobb. Slutsatsen blev därför att åtgärden var ineffektiv. Analysen bidrog till att den rödgröna regeringen 2015 höjde arbetsgivaravgifterna för unga igen.

I en senare studie – som en av oss (David Seim) varit medförfattare till och beskrivit i en rapport från SNS Analys 2019 – utvärderas alliansregeringens avgiftssänkningar för unga på nytt. Rapporten har använts av Annie Lööf och Centern för att hävda att lägre arbetsgivaravgifter för ungdomar är effektiva för att öka dessas sysselsättning. Tyvärr övertolkas resultaten. I själva verket finner studien, liksom den tidigare, små effekter på sysselsättningen bland unga.

Det nya med den senare analysen är att den fann generella positiva effekter på företag med många unga anställda. De sänkta lönekostnaderna för ungdomar ledde till högre överskott att dela mellan ägare och anställda i företagen. Både vinster och löner – för alla medarbetare oberoende av ålder – ökade. Omsättningen blev större. Samtidigt steg investeringarna och såväl fler yngre som fler äldre anställdes. Kapitalet stannade alltså inte bara i företagen utan användes på ett produktivt sätt.

Ett sätt att tolka resultaten är att sänkta arbetsgivaravgifter för unga kanske inte främst ska ses som ett stöd för dessas sysselsättning utan som ett stöd till branscher som sysselsätter många unga. Hotell, restauranger och besöksnäring mer generellt, vilka alla drabbats hårt av coronakrisen, är sådana verksamheter.

Det kan i nuvarande läge finnas skäl för selektiva stöd till särskilt utsatta branscher. Men lägre arbetsgivaravgifter för unga är inte ett effektivt sätt att åstadkomma det: dels subventionerar man också verksamheter med många anställda ungdomar som inte drabbats av pandemin (till exempel livsmedelshandeln), dels når man inte verksamheter som drabbats men som inte sysselsätter ungdomar i särskilt hög grad (till exempel kultursektorn). Avgiftssänkningar för unga är helt enkelt inte träffsäkra branschstöd.

Grundproblemet med sänkta arbetsgivaravgifter i syfte att öka ungdomssysselsättningen är att de avser alla unga som jobbar. Därmed subventioneras många arbeten som ändå skulle finnas. Det är därför åtgärden blir så dyr. En billigare och bättre metod är förstärkta anställningsstöd som bara subventionerar nyanställningar. Alliansen införde 2007 de så kallade nystartsjobben som riktar sig mot dem som står långt från arbetsmarknaden, numera främst långtidsarbetslösa och nyanlända. Vi förordar att man ökar subventionsgraden i nystartsjobben och sänker kraven på "utanförskap" för att kunna ta del av dem. Villkoren skulle kunna göras särskilt generösa för unga utan gymnasieutbildning och unga i regioner med hög arbetslöshet.

Även i nuvarande situation med stor enighet om att fortsatta stödinsatser för sysselsättningen behövs och att dessa måste få kosta, är det viktigt med noggranna överväganden om olika åtgärders effektivitet. Därför bör inte sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga genomföras.

Lars Calmfors

David Seim