

Datum  
2020-11-04Dnr  
150/2020  
Ert Dnr  
FI2020/03881Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifter för 19-23-åringar

### Sammanfattning

IFAU tillstyrker inte förslaget.

IFAU bedömer att förslaget inte är ett effektivt sätt att motverka de negativa effekterna på arbetsmarknaden för unga, eller för att förbättra möjligheterna för de företag som är drabbade av pandemin.

### Ungas arbetsmarknadssituation

IFAU menar att det är viktigt att försöka underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga. Forskning har visat att arbetslöshet vid arbetsmarknadsetablering kan ha långvariga negativa effekter (s.k. ”scarring effects”, se t.ex. Arulampalam 2001), och flera studier har visat att unga drabbas av långsiktiga negativa inkomsteffekter av att komma ut på arbetsmarknaden i en lågkonjunktur (se t.ex. Kahn 2010, Oreopoulos m.fl. 2012 och Nordström Skans 2011). Vidare har forskning visat att kontakter med arbetsgivare i unga år har betydelse för den framtida arbetsmarknadsetableringen och framgången på arbetsmarknaden (se t.ex. Carling m.fl. 2013, Hensvik & Nordström Skans 2013, Hensvik m.fl. 2017 och Müller 2020).

Det är dock viktigt att komma ihåg att de flesta unga klarar sig bra på arbetsmarknaden, och för vissa unga är kortare perioder av arbetslöshet inget långsiktigt problem, utan kan snarare ses som en naturlig del av arbetsmarknadsetableringen. För att åtgärder riktade till unga ska vara kostnadseffektiva är det viktigt att de riktas mot de unga som riskerar långvariga problem.

### Effekter av sänkningar av socialavgifter - undanträngning och sysselsättningseffekter

IFAU har i tidigare remissvar diskuterat olika sänkningar av socialavgifter för unga (dnr 155/2006, dnr 73/2008, dnr 220/2013 och dnr 49/2019). IFAU hänvisar till dessa remissvar för utförligare resonemang om effekter av nedsättningar av socialavgifter. De viktigaste argumenten lyfts dock även här.

En sänkning av socialavgifterna minskar arbetsgivarnas kostnader för att anställa vid givna bruttolöner. Det kan leda till höjda vinster, ökade löner eller ökad sysselsättning. Generella socialavgiftssänkningar leder på lång sikt till mycket små effekter på sysselsättningen (nära full övervältring på lönerna). Därför vill man rikta sänkta socialavgifter till grupper där höga lönekostnader är ett problem.

Sänkta arbetsgivaravgifter för en specifik grupp är att likställa med en subventionerad sysselsättning. Likt alla subventionerade anställningar finns problem med undanträngning. Med detta menas att en anställning som subventioneras skulle komma till stånd ändå (dödsviktseffekt), eller att anställningen skulle ha åstadkommit ändå men för en annan person (substitutionseffekt). Riktas subventionen till en grupp som har det svårt på arbetsmarknaden kan substitutionseffekter betraktas som motiverade (de relativt sett starkare personerna hittar andra jobb).

En riktad socialavgiftssänkning leder i allmänhet till en viss ökning av sysselsättningen på kort sikt. Hur mycket som övervältras till högre löner och hur mycket sysselsättningen ökar på längre sikt är oklart. Tidigare studier av nedsättningar av socialavgifter för unga indikerar dock att sysselsättningseffekten sannolikt är relativt liten (se Egebark och Kaunitz 2013 och Saez m.fl. 2019 för studier på svenska data).

Ett problem med sänkta arbetsgivaravgifter för unga är att många i gruppen unga klarar sig på egen hand. Det innebär att förslaget kommer att ha betydande dödsviktseffekter, dvs. många jobb skulle komma till stånd även utan subvention. Om syftet är att på ett effektivt sätt subventionera anställningen av de unga som har problem att etablera sig på arbetsmarknaden, borde istället t.ex. riktade anställningsstöd till denna grupp övervägas. Det är en betydligt mer träffsäker åtgärd. Någon sådan diskussion förs inte i promemorian.

I promemorian motiveras inte åldersgränserna, och det förs ingen diskussion om och på vilket sätt närheten till arbetsmarknaden (i genomsnitt) varierar över ålder. Förslaget innebär t.ex. att det inte längre blir relativt sett billigare att anställa en 18-åring som hoppat av gymnasiet än en 23-årig nyutexaminerad universitetsstudent. IFAU undrar vidare vilka eventuella negativa effekter på arbetsmarknadsinträdet förslaget har för dem som är 24 år och äldre (undanträngning)?

### **Företagsstöd**

Förslaget syftar också till att vara ett stöd för de företag som drabbats av pandemin. IFAU bedömer att den föreslagna åtgärden inte är ett träffsäkert sätt att åstadkomma detta. För det första finns det branscher som anställer många unga som inte är särskilt utsatta under pandemin (livsmedel). För det andra finns det branscher som är hårt utsatta men som inte anställer unga i särskilt stor utsträckning (kultur). IFAU bedömer att det rimligen finns mer träffsäkra och kostnadseffektiva åtgärder för att stödja av pandemin drabbade företag.

### Förslaget är en tillfällig åtgärd

Till skillnad från tidigare föreslagna socialavgiftssänkningar för unga är föreliggande förslag tillfälligt. Det huvudsakliga argumentet för detta är att det ska vara en stabiliseringspolitisk åtgärd, och att sysselsättningseffekterna förväntas vara större på kort sikt än på lång sikt (inte full övervältring på lönerna på kort sikt).

I promemorian lyfts tänkbara positiva effekter av att åtgärden införs tillfälligt, men potentiella negativa effekter av att åtgärden är tillfällig diskuteras inte.

Att införa en tillfällig åtgärd på ett effektivt sätt ställer krav på att den kommer rätt i tiden. Förslaget innebär att åtgärden ska vara på plats mellan 1 april 2021 och sista mars 2023. Varför förslaget omfattar just denna tidsperiod diskuteras inte i promemorian. Ungdomar drabbas allmänt sett tidigt i en konjunkturedgång, och är också en av de grupper som fortast återhämtar sig när konjunkturen vänder. Hur ska man se på förslaget tidsramar i relation till den förväntade konjunkturbilden?

När den tillfälliga socialavgiftssänkningen för 19–23-åringar tas bort 2023 kommer den relativa kostnaden att anställa unga att öka. Vilka effekter får det? Detta diskuteras inte i promemorian. IFAU noterar även att historien har visat att tillfälliga åtgärder inte sällan permanentas.

IFAU ställer sig något frågande till följande bedömning:

*Åtgärden är framförallt en stabiliseringspolitisk åtgärd utan tydliga effekter på den långsiktiga sysselsättningsnivån i ekonomin som helhet.*

En effektiv stabiliseringspolitisk åtgärd borde ha som ett av sina främsta syften att bidra till att minska risken för att arbetslösheten ska bita sig fast på höga nivåer (motverka persistens). I vilken utsträckningen förslaget bidrar till detta diskuteras inte i promemorian. Om en åtgärd som bedöms leda till närmare 20 mdkr mindre i skatteintäkter inte bidrar till att motverka persistens och inte heller stimulerar ekonomin på ett sätt som har andra mätbara effekter på lång sikt, kan den knappast argumenteras vara en effektiv stabiliseringspolitisk åtgärd.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Martin Söderström har varit föredragande.

Maria Hemström Hemmingsson

Martin Söderström

### Referenser

Arulampalam W (2001) "Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages" *Economic Journal* 111 pp 585-606.

Carling, K., O. Nääs och M. Alam (2013), "Har kommunala sommarjobb under gymnasieåren en positiv effekt på arbetskarriären senare i livet?", IFAU Rapport 2013:24.

Egebark, J. och N. Kaunitz (2013), "Sänkta socialavgifter för unga", IFAU Rapport 2013:26.

Hensvik, L. och O. Nordström Skans (2013), "Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde", IFAU Rapport 2013:20.

Hensvik, L., O. Nordström Skans och D. Muller (2017), "Kontakterna och konjunkturen: jobb under skoltiden och inträdet på arbetsmarknaden", IFAU Rapport 2017:1.

IFAU Remissvar dnr 155/2006, "Nedsättning av socialavgifter för personer mellan 19 och 24 år".

IFAU Remissvar dnr 73/2008, "Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga".

IFAU Remissvar dnr 220/2013, "Mer fokuserad nedsättning av socialavgifterna för de yngsta".

IFAU Remissvar dnr 49/2019, "Nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga".

Kahn, L., (2010) "The Long-Term Labor Market Consequences of Graduating From College in a Bad Economy", *Labour Economics*, 2010, 17, 303–316.

Müller, D., (2020), "Betydelsen av arbetsgivarkontakter för ungdomars arbetsmarknadsinträde", IFAU Rapport 2020:18.

Nordström Skans, O. (2011), "Scarring Effects of the First Labor Market Experience", *IZA Discussion Paper No.5565*.

Oreopoulos, P., T. von Wachter och A. Heisz, (2012), "The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession", *American Economic Journal: Applied Economics*, 2012, 4 (1), 1–29.

Saez, E., B. Schoefer och D. Seim (2019), Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden", *American Economic Review*, vol 109(5), p. 1717-1763.