



JAN HERIN, ULF JAKOBSSON & ANDERS RYDEMAN

Ge de arbetslösa en chans

150 000 nya jobb genom halverade arbetsgivaravgifter

den
nya
välfärden

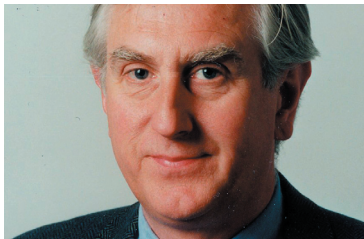
Detta är troligen den mest betydelsefulla skrift om svensk ekonomi och politik som kommer att publiceras i år. Den handlar om Sveriges viktigaste problem, arbetslösheten, och om hur politikerna kan lösa det problemet – om de vill.

Författarna börjar med att konstatera att arbetslösheten är mycket högre än vad som anges i Sveriges officiella statistik, snarare 17 – 18 procent än strax över 5 procent. Sedan konstaterar de att de politiska partierna – från höger till vänster – sviker de arbetslösa. Både regeringen och oppositionen föreslår åtgärder som kommer att pressa folk i olika bidragsfickor ut i öppen arbetslöshet. Men, säger författarna, det blir inte ett enda nytt jobb för att dubbelt så många söker varje ledigt arbete.

För att det ska bli fler jobb måste arbetsgivarna vilja anställa fler. Efterfrågan på arbetskraft måste öka. Det bästa – och kanske enda – sättet att göra det är att sänka arbetsgivaravgifterna. Författarna föreslår en halvering.

Rapporten utgör den vetenskapliga grunden för Den Nya Välfärdens kampanj för halverade arbetsgivaravgifter.

(Ur Patrik Engellaus förord)



Jan Herin är chefekonom vid Industri- och Kemigruppen. Han var tidigare chef för Svenskt Näringslivs kontor i Bryssel och chefekonom vid SAF.



Ulf Jakobsson är adjungerad professor vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Han var tidigare chef för Industrins Utredningsinstitut (IUI).



Anders Rydeman är nationalekonom. Han arbetar för närvarande som chefekonom vid Livsmedelsföretagen.

den
nya
välfärden
www.dnv.se

Sedan 1988 har Den Nya Välfärden presenterat konkreta förslag för ett företagervänligare Sverige och för en ny välfärd.

Ge de arbetslösa en chans

**150 000 nya jobb genom
halverade arbetsgivaravgifter**

Ulf Jakobsson

Jan Herin

Anders Rydeman

**den
nya
välfärden**

© Den Nya Velfärden och författarna
Omslagsbild: Rene Mansi
ISBN 91-974447-5-8

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning och slutsatser	7
1. Halverade arbetsgivaravgifter – en kickstart för svensk arbetsmarknad	
1.1 Bakgrund – en växande obalans på arbetsmarknaden.....	9
1.2 Nya krav på den svenska modellen.....	10
1.3 Hotbild kräver åtgärder.....	11
2. Hur hög är den ”verkliga” arbetslösheten?	
2.1 Traditionellt arbetslöshetsmått ger missvisande bild.....	15
2.2 Att ringa in den ”verkliga” arbetslösheten.....	16
3. Drivkrafterna för arbete – lönar det sig att arbeta?	
3.1 Inledning.....	19
3.2 Utbytesgraden och inkomsten - svagast incitament för låginkomstgrupper.....	20
3.3 Stora skatteklar.....	24
3.4 Sjukförsäkringen och de ekonomiska drivkrafterna.....	26
3.5 Utanförskapet - regionala skillnader.....	28
3.6 Effekterna på utbytesgraden vid en halvering av arbetsgivaravgifterna i kombination med en sänkning av ersättningsnivån vid arbetslöshet med tio procentenheter.....	30
4. Utbud och efterfrågan på arbetskraft – vad händer vid sänkta arbetsgivaravgifter?	33
5. Effekter på ekonomin av sänkta arbetsgivaravgifter	
5.1 Inledning.....	39
5.2 Hur höga är arbetsgivaravgifterna?	39
5.3 Hur stor andel av arbetsgivaravgifterna skapar en förmån?.....	43
5.4 Vad säger forskningen om effekter på ekonomin av sänkta arbetsgivaravgifter?.....	44
5.5 Ytterligare effekter av åtgärderna.....	47

6. Åtgärdspaketets innehåll och ekonomiska effekter

6.1 Förslaget och effekterna på jobben.....49

6.2 Finansiering av åtgärdspaketet.....50

Referenslista.....55

Förord

Detta är troligen den mest betydelsefulla skrift om svensk ekonomi och politik som kommer att publiceras i år (och nästa år, för den delen). Den handlar om Sveriges viktigaste problem, nämligen arbetslösheten, och om hur politikerna kan lösa det problemet – om de vill.

Författarna börjar med att konstatera att arbetslösheten är mycket högre än vad som anges i Sveriges officiella statistik, snarare 17 – 18 procent än strax över fem.

Sedan konstaterar de att de politiska partierna – från höger till vänster – sviker de arbetslösa. Både regeringen och oppositionen föreslår åtgärder som kommer att pressa folk i olika bidragsfickor ut i öppen arbetslöshet. Men, säger författarna ungefär, det blir inte ett enda nytt jobb för att dubbelt så många söker varje ledigt arbete.

För att det ska bli fler jobb måste arbetsgivarna vilja anställa fler. Efterfrågan på arbetskraft måste öka. Det bästa – och kanske enda – sättet att göra det är att sänka arbetsgivaravgifterna. Författarna föreslår en halvering.

Med hjälp av den modernaste empiriska ekonomiska forskningen kommer de fram till att en halvering av arbetsgivaravgifterna skulle ge minst 150 000 nya jobb. (De har räknat försiktigt. En helt annorlunda studie som Den Nya Valfärden genomfört med hjälp av opinionsundersökningsföretaget SKOP kommer fram till det dubbla.)

Politikernas argument mot att sänka arbetsgivaravgifterna brukar vara att det blir för dyrt för staten. Men författarna visar att det inte är så. I kombination med den borgerliga alliansens förslag om bidragssänkningar blir reformen självfinansierande.

Nu är frågan om partierna vill ge de arbetslösa en chans.

Rapporten utgör den vetenskapliga grunden för Den Nya Valfärdens kampanj för halverade arbetsgifter med temat ”Ge de arbetslösa en chans”.

Stockholm i mars 2006

Patrik Engellau
Ordförande i Den Nya Valfärden

Sammanfattning och slutsatser

Svensk arbetsmarknad präglas av ett växande utanförskap. De ekonomiska och sociala konsekvenserna av detta är mycket allvarliga. I ett kortare perspektiv finns vissa tecken till förbättringar på arbetsmarknaden. Men förbättringarna är helt otillräckliga och det faktum att problemen i allt väsentligt består också mitt i en högkonjunktur understryker att problemen är strukturella och långsiktiga till sin natur.

De åtgärder som politikerna föreslår för att komma till rätta med problemen på arbetsmarknaden är långt ifrån tillräckliga. Från alliansens sida vill man stimulera till ökat utbud av arbetskraft genom sänkta ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen och en skattelättnad för förvärvsinkomster. Regeringen har gett direktiv om skärpt kontroll i socialförsäkringssystemen. Också detta leder, om det får genomslag, till ökat utbud av arbetskraft. För att det ökade utbudet skall leda till ökad sysselsättning krävs i båda fallen sänkta löner. Med den starka ställning som fackföreningarna har på den svenska arbetsmarknaden kommer detta att bli en svår och långdragen process.

*För att åstadkomma den nödvändiga vändningen av utvecklingen på arbetsmarknaden krävs att åtgärderna på utbudssidan kompletteras med en **kraftfull insats på för att öka efterfrågan på arbetskraft. Vi föreslår därför att de åtgärder som politikerna föreslagit på utbudssidan kombineras med en halvering av arbetsgivaravgiften.***

Genom våra åtgärder stärks drivkrafterna till arbete samtidigt som vi får en betydande efterfrågestimulans på arbetsmarknaden. Villkoren för företagande och långsiktig tillväxt förbättras. Det finns en ny och omfattande forskningslitteratur som visar att åtgärdspaket av denna typ, som både påverkar utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, ger betydande effekter på sysselsättningen. Med utgångspunkt i de resultat som framkommit i denna forskning, finner vi i en försiktig beräkning att antalet nya jobb till följd av det åtgärdspaket vi föreslagit kan uppgå till åtminstone 150 000, när åtgärderna slagit igenom fullt ut.

Detta skulle innebära en kraftig vändning till det bättre på arbetsmarknaden, och skulle göra Sverige bättre berett att möta de stora utmaningar som globaliseringen, den dramatiskt skärpta konkurrensen och de demografiska förändringarna kommer att ställa oss inför. Skattesänkningarna skulle också bidra till en långsiktigt bättre fungerande ekonomi, en vitalare privat tjänstesektor samt ett ökat nyföretagande och växande investeringar.

Vårt förslag i korthet:

- *Sänk arbetsgivaravgifterna med 16 procentenheter.*
- *Finansieringen sker genom lägre ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen och en överföring av personer från bidrag till jobb. Beräkningen av denna överflyttning är baserad på internationell forskning av effekterna av den typ av åtgärder som vi föreslår. Dessutom föreslås ytterligare besparingar på arbetsmarknadspolitikens område.*

1. Halverade arbetsgivaravgifter – en kickstart för svensk arbetsmarknad

1.1 Bakgrund – en växande obalans på arbetsmarknaden

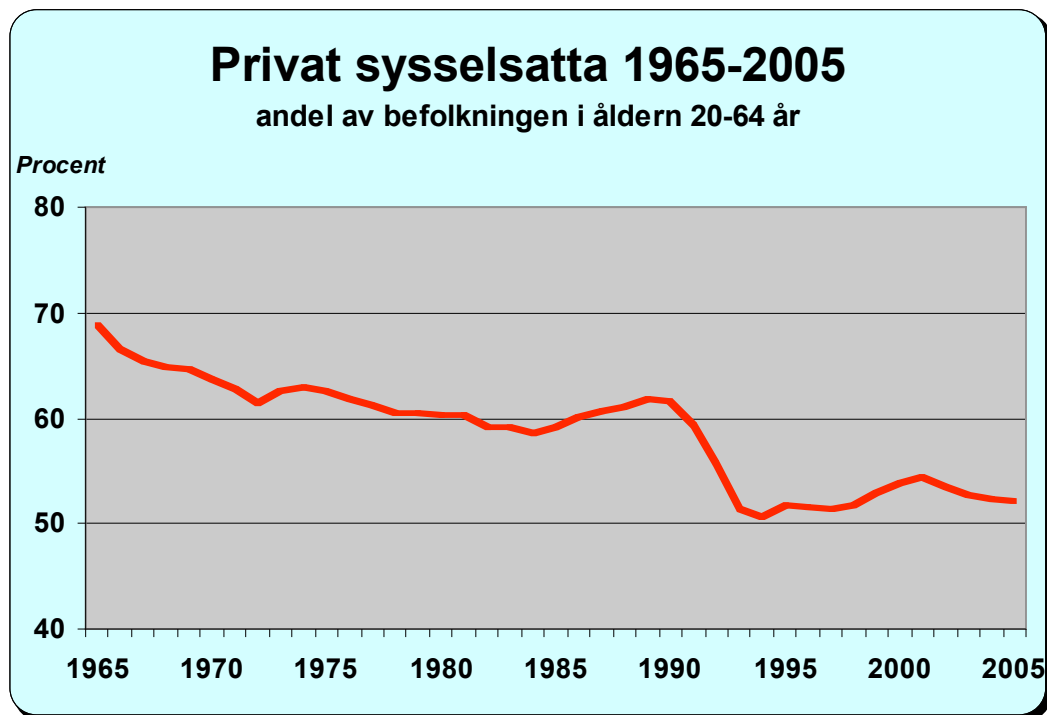
Sverige har sedan 1990-talets början haft ett stadigt växande problem på arbetsmarknaden. Detta problem framträder endast delvis i den officiella statistiken över den öppna arbetslösheten. Det blir istället tydligt genom att alltfler personer på olika sätt står vid sidan av arbetsmarknaden. Detta visar sig också i form av låga sysselsättningsstal i ekonomin. Trots det omfattande kvinnliga inträdet på arbetsmarknaden så är sysselsättningsgraden på den svenska arbetsmarknaden idag inte större än den var i slutet av 1960-talet. Obalansen på arbetsmarknaden visar sig också i ett växande antal personer i förtidspensionering och långtidssjukskrivning samt en ökande belastning på socialhjälpssystemet.

Sverige är inte ensamt om att ha problem på arbetsmarknaden. Snarare kan man säga att den svenska arbetsmarknaden sedan 1990-talets början har anslutit sig till en europeisk mittfåra. Att vi som land inte är ensamma gör dock inte problemen mindre för de individer och familjer som befinner sig utanför arbetsmarknaden. Inte heller minskar det den belastning på samhällsekonomin som den höga reella arbetslösheten utgör. Den omfattande svenska välfärdsstaten kräver för sin finansiering att det finns en hög sysselsättning i ekonomins privata sektor. Om inte detta villkor är uppfyllt blir kraven på beskattning av arbetsinkomster orimligt höga.

I ett längre perspektiv är det därför särskilt oroande att vi sedan några decennier tillbaka har en stadigt nedåtgående trend i sysselsättningen i den privata sektorn (se figur 1).

Vi har i år en kraftig högkonjunktur i den svenska ekonomin. Den ger också vissa förbättringar på arbetsmarknaden. Det finns dock inget som tyder på att högkonjunkturen på ett avgörande sätt kan bryta den mycket negativa utveckling på arbetsmarknaden som vi har pekat på. Kombinationen av en stark konjunktur och ett dåligt arbetsmarknadsläge understryker istället att det svenska arbetsmarknadsproblemet är strukturellt.

Figur 1. Sysselsättningen i privat sektor 1965-2005, andel av befolkningen i yrkesverksam ålder.



Källa: SCB

1.2 Nya krav på den svenska modellen

I en mycket intressant studie i NBER- Rapporten II över den svenska ekonomin analyserar Lars Ljungqvist och Thomas J Sargent den svenska arbetslösheten som en del av ett vidare europeiskt problem. De finner att den europeiska arbetsmarknadsmodellen - med höga ersättningsnivåer vid arbetslöshet och höga kostnader för företagen för att friställa arbetskraften - har sämre förutsättningar att klara de omställningskrav och den turbulens på arbetsmarknaden, som globaliseringsprocessen ger upphov till. Av många skäl leder den svenska (och den europeiska) modellen till att individer hamnar i välfärdsstatens olika ersättningssystem när de friställs istället för att flytta till nya arbetsuppgifter. Att detta i högre utsträckning sker nu än tidigare beror på att de omstruktureringar som nu sker inte endast ställer kravet på individen på att byta arbete utan också att byta verksamhetsfält.

Den omställning som krävs äger rum på ekonomins mikronivå. Därmed är det svårt eller omöjligt att planera och administrera de nödvändiga omställningarna genom omfattande

program av AMS-typ. En fungerande omställning måste istället ske på individ- eller företagsnivå. Men med de höga ersättningsnivåer som finns i de sociala skyddsnäten blir individens incitament att genomföra de ur arbetsmarknadssynpunkt nödvändiga omställningarna för svaga. Det finns numera också omfattande empiriska belägg för att små skillnader mellan arbetsersättning och ersättningsnivåer i bidragssystemen bidrar till en hög arbetslöshet.

1.3 Hotbild kräver åtgärder

Det finns mot denna bakgrund inget som talar för att den trendmässiga tillväxt i den reella arbetslösheten som vi sett under de senaste decennierna skall vända eller ens plana ut.

Tvärtom finns det flera faktorer som talar för att utanförskapet på den svenska arbetsmarknaden kommer att bli ett växande problem under de kommande åren:

- ❑ Generellt sett skapar globaliseringen ett tryck nedåt på jämviktslönerna för framförallt lågutbildad arbetskraft, vilket med tanke på svårigheterna att anpassa lönerna nedåt kommer att leda till ökad utslagning på arbetsmarknaden.
- ❑ Vi står bara i början av den omstruktureringsprocess som föranleds av integrationen av Kina, Indien och de gamla östekonomierna i världsekonomin. Vi har därför framför oss en lång period av hög turbulens och stora omstruktureringsbehov på den svenska arbetsmarknaden. Därmed kommer den typ av påfrestningar som Ljungqvist och Sargent pekar på att öka eller i varje fall bestå under lång tid.
- ❑ Frågan om utnyttjandet av socialförsäkringssystemen som ett alternativ till arbete är inte enbart en ekonomisk fråga, utan är också beroende av den sociala normbildningen kring att arbeta eller att leva på bidrag. Forskningen på området tyder på att ju mera omfattande bidragsberoendet blir desto mera socialt accepterat blir det. Därför har en situation som den nuvarande en tendens att förstärka sig själv.
- ❑ En del av den ovanstående problematiken är att ett stort utanförskap från arbetsmarknaden gynnar uppkomsten av en grå eller svart arbetsmarknad. Detta bidrar

ytterligare till att förstärka det läge vi har på arbetsmarknaden när det väl en gång har etablerats.

Mot dessa mycket starka tendenser står å ena sidan den borgerliga alliansens förslag att sänka ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen och å andra sidan, regeringens ambition att skärpa kontrollen i systemen. ***Om dessa förändringar skall leda till minskad arbetslöshet eller ökad sysselsättning krävs dock, som vi skall se, att lönen sänks på den relevanta delen av arbetsmarknaden.*** Detta minskar trovärdigheten för förslagen av flera skäl. *För det första* innebär den hårda beskattningen av låginkomsttagare i Sverige att utrymmet för den enskilde individen att sänka sin lön är mycket litet. *För det andra* motverkas tendenser till lönesänkning effektivt av fackets starka ställning på arbetsmarknaden.

En annan potentiell motvikt mot växande problem på arbetsmarknaden är AMS. Men inte heller här är trovärdigheten särskilt hög. Såvitt vi känner till, finns det ingen forskning som kunnat belägga att AMS totalt sett, med sina insatser påverkat sysselsättning eller arbetslöshet på ett positivt sätt. Vi har tidigare också pekat på att tiden gått förbi planerade omstruktureringar av arbetsmarknaden, som tedde sig gångbara när AMS en gång bildades.

Den senaste i raden av arbetsmarknadspolitiska åtgärder från regeringens sida är de så kallade ”plusjobben”. En viktig egenskap hos dessa jobb är att de ska omfatta uppgifter som ingen (vare sig en offentlig eller privat arbetsgivare) skulle vara beredd att betala för. Det är svårt att se vad dessa jobb kan åstadkomma, annat än en tillfällig hyfsning av arbetslöshetsstatistiken. Dessa jobb ger heller ingen lösning på problemet med en långsiktigt sjunkande trend för antalet sysselsatta i privat sektor.

Sammanfattningsvis har vi idag ett mycket allvarligt problem på den svenska arbetsmarknaden. I ett något längre perspektiv riskerar problemet snarare att förvärras än förbättras. Omfattningen av arbetslöshetsproblemet och den uppenbara risken att det i ett längre perspektiv förvärras, motiverar mycket kraftiga motåtgärder.

Vi föreslår därför i denna skrift ***en halvering av arbetsgivaravgiften*** i kombination med de åtgärder som redan föreslagits för att öka utbudet på arbetsmarknaden. I de följande avsnitten ger vi en mera utförlig bakgrund till förslaget samt gör en effektanalys och en finansieringsanalys av förslaget. Skriften är disponerad på följande sätt.

I *avsnitt 2* diskuterar vi omfattningen av det svenska arbetslöshetsproblemet. Det torde vara uppenbart för de flesta att problemet på den svenska arbetsmarknaden är väsentligt mera omfattande än vad det officiella måttet för öppen arbetslöshet ger vid handen. Ett argument för att ändå använda sig av detta mått är att det skulle ge internationell jämförbarhet. Men då skall man för det första notera att i den definition av öppen arbetslöshet som används av EU och OECD ingår studerande, som söker arbete. Dessa, som nu uppgår till ca 2 procent av arbetskraften, ingår inte i den svenska definitionen. Därtill kommer att antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är väsentligt högre i Sverige än i omvärlden. De internationellt sett mycket höga svenska sjukskrivningstalen tyder också på influensen från arbetsmarknaden här kan vara större här än i andra länder.

Forskningen pekar på att en starkt bidragande orsak till den höga arbetslösheten i Europa är den låga skillnaden mellan ersättningsnivåerna i bidragssystemet och den disponibla ersättningen av arbete. Den svenska situationen i detta avseende får en detaljerad belysning i *avsnitt 3*.

I *avsnitt 4* förs en diskussion kring bestämningsfaktorerna för utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Det förefaller stå klart för de flesta att den begränsade skillnaden mellan ersättningsnivån i socialförsäkringssystemen å ena sidan och behållningen av lön efter skatt å den andra sidan har stor betydelse för utbudet av arbetskraft och därmed för sysselsättningen. Det är mot denna bakgrund som den borgerliga alliansen har föreslagit sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen och regeringen å sin sida verkar för skärpta kontroller av systemens användning.

I *avsnitt 4* diskuteras också vilka effekter man kan räkna med till följd av de nämnda åtgärderna. Vår slutsats är att effekterna på sysselsättning och arbetslöshet kan förväntas bli begränsade. Vi argumenterar i detta avsnitt för nödvändigheten att komplettera de nämnda åtgärderna med en omfattande sänkning av arbetsgivaravgiften.

Under senare år har det kommit fram en omfattande forskning kring sambandet mellan arbetsgivaravgifter å ena sidan och arbetslöshet och sysselsättning å den andra sidan. Ett genomgående resultat är att sänkta arbetsgivaravgifter ger ökad sysselsättning. Forskningen visar också att effekten blir kraftigt förstärkt om den kombineras med utbudsstimulanser av

typ sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen. En genomgång av denna litteratur görs i *avsnitt 5*.

Vårt förslag är att arbetsgivaravgiften halveras, dvs. sänks med 16 procentenheter. I *avsnitt 6* presenteras förslaget tillsammans med kompletterande åtgärder på utbudssidan. Mot bakgrund av den tidigare analysen diskuteras de kvantitativa effekterna på sysselsättning, löner och offentliga finanser. Den mycket omfattande åtgärd vi föreslår kräver en finansiering, och en sådan presenteras också i *avsnitt 6*.

2. Hur hög är den ”verkliga” arbetslösheten?

2.1 Traditionellt arbetslöshetsmått ger missvisande bild

En låg arbetslöshet är det kanske viktigaste målet för den ekonomiska politiken i Sverige. Därmed är också det tal som anger den öppna arbetslöshetens storlek en politiskt mycket viktig variabel. När den politiska ambitionen är att visa upp ett så lågt tal som möjligt för denna variabel är risken stor att den faktiska innebörden av variabeln påverkas.

Den öppna arbetslösheten är idag drygt 5 procent. Det förefaller som om det finns en konsensus kring att NAIRU, dvs. den lägsta icke-inflationsdrivande arbetslösheten i Sverige, ligger kring 4 procent. Därmed skulle det akuta arbetslöshetsproblemet på den svenska arbetsmarknaden motsvara 1 procent av arbetskraften. Men det borde vara uppenbart att detta ger en missvisande bild av situationen på den svenska arbetsmarknaden.

I debatten kring arbetslösheten har regeringen försvarat användandet av den öppna arbetslösheten som mått med att man använder det internationellt vedertagna måttet på arbetslöshet och att detta ger en bild av arbetslösheten i Sverige som är internationellt jämförbar. Men detta är inte sant. I den internationella definitionen ingår arbetssökande som samtidigt bedriver studier, men genom ett beslut av regeringen ingår denna grupp inte i den svenska öppna arbetslösheten. Storleken på denna grupp är för närvarande drygt 2 procent av arbetskraften.

Därtill kommer att Sverige har en väsentligt mera omfattande arbetsmarknadspolitik än andra länder. Detta innebär att en betydande del av dem som i Sverige befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i andra länder skulle ha befunnit sig arbetslöshet. Till detta kommer att det är uppenbart att utnyttjandet av socialförsäkringssystemen i Sverige i växande utsträckning kan förklaras med situationen på arbetsmarknaden. I det senare fallet kan det vara svårt att uttala sig om den internationella jämförbarheten, då förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl inte är unikt för Sverige.

Det torde mot denna bakgrund vara uppenbart att den svenska siffran för öppen arbetslöshet är missvisande låg om man vill göra en jämförelse av arbetslösheten i olika länder. Det är

också klart att Sverige inte är ensamt om att dölja arbetsmarknadsproblem i socialförsäkringssystemen. Att få fram en siffra över svensk arbetslöshet som ger en helt rättvisande bild i en internationell jämförelse torde därför inte vara möjligt. Ett minimum med en sådan ambition vore dock att vi också använde oss av den internationella definitionen i vår statistik över arbetslösheten. Därtill kunde det sannolikt vara motiverat att i internationella jämförelser räkna in en del av de personer som finns i AMS-åtgärder i arbetslösheten. Med dessa justeringar skulle ett internationellt jämförbart svenskt arbetslöshetstal ligga i storleksordningen 8 à 9 procent, dvs. i nivå med den genomsnittliga arbetslösheten i EU.

2.2 Att ringa in den ”verkliga” arbetslösheten

Att arbetsmarknadsproblemen i andra länder också kan tänkas belasta socialförsäkringssystemen betyder inte att vi i Sverige kan bortse från denna del av arbetsmarknadsproblemen. Om de raskt stigande ohälsotalen i Sverige i själva verket speglar problem på arbetsmarknaden, så blir ju åtgärderna för att möta utvecklingen helt annorlunda än om utvecklingen helt och hållet bottnade i en försämrad folkhälsa. Det finns sålunda mycket starka skäl att försöka ringa in i vilken utsträckning de höga sjukskrivningstalen och förtidspensioneringarna kan relateras till en dåligt fungerande arbetsmarknad. Svårigheterna att komma åt detta genom intervjuundersökningar är uppenbara. Några undersökningar av detta slag känner vi heller inte till.

Jan Edling har försökt ringa in storleksordningen på arbetsmarknadsproblemet genom att studera regionala variationer i arbetslöshet sysselsättning och ohälsotal (Edling, 2005). Som framgår av figur 11 i avsnitt 3 är de regionala variationerna i sjukskrivning och arbetslöshetstal mycket stora, redan om vi studerar variationerna mellan län. Variationerna blir, som man kan vänta, än större på kommunnivå. Edling finner också på regional nivå en betydande samvariation mellan arbetslöshet och ohälsotal. Han finner även att ohälsotalen är lägre i regioner, som har en mera differentierad arbetsmarknad. Detta ger en tydlig indikation på att det finns en stark arbetsmarknadskomponent i ohälsotalen.

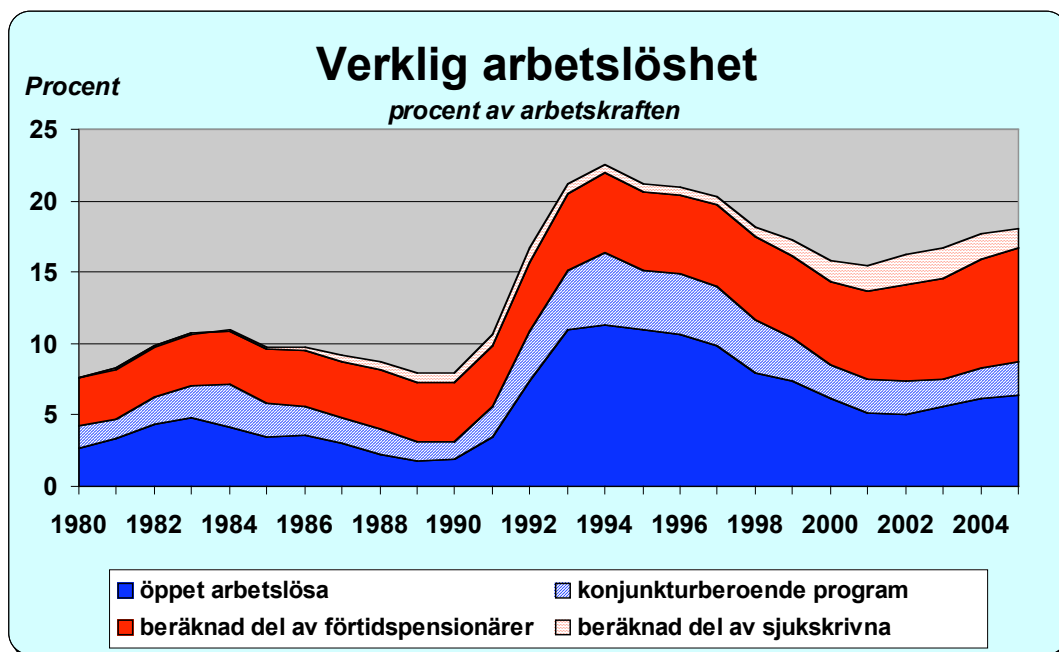
Han försöker också ringa in storleken på arbetsmarknadskomponenten genom att utgå från ohälsotalet i en grupp kommuner med relativt lågt ohälsotal. Genom att anta att hälsoläget är ungefär detsamma i alla kommuner kan han hänföra differensen i ohälsotal mellan varje

enskild kommun och ”normkommunerna” till arbetsmarknaden. Det totala arbetslöshetstal han får fram på detta sätt ligger kring 18 procent.

En idémässigt likartad ansats har tillämpats av Ljungqvist och Sargent (2006). Istället för att utgå från variationer mellan regioner, så utgår de från variationer över tiden. Liksom Edlings ansats innehåller den givetvis ett mått av godtycke. En fördel i förhållande till Edlings ansats är att Ljungqvist och Sargent genom sin ansats får fram ett tidsförlopp för den uppskattade ”verkliga arbetslösheten”. Som norm när det gäller förtidspensioneringen sätter de omfattningen 1963 som var 3,5 procent av arbetskraften och som norm för långtidssjukskrivningen sätter de omfattningen 1975 som var 0,5 procent av arbetskraften. Ljungqvist&Sargents och Edlings beräkningar stöder varandra såtillvida att de hamnar i samma storleksordning när det gäller uppskattningen av den ”verkliga arbetslösheten” idag.

Figur 2 bygger på Ljungqvists och Sargents kalkyler. Vi kan se att den totala arbetslösheten enligt det mest inkluderande måttet idag hamnar på i storleksordningen 17-18 procent. Omräknat i individer får vi en uppskattad total arbetslöshet på runt 900 000 personer.

Figur 2. Den ”verkliga” arbetslösheten i procent av arbetskraften 1980-2004.



Källa: SCB, Försäkringskassan

Även om siffrorna på intet sätt är exakta, så ges på detta sätt ändå en mer rimlig bild av dagens problem på arbetsmarknaden. Dessutom är det intressant att ge akt på utvecklingen över tiden som visar på en betydande variation mellan åren. Särskilt gäller detta åren kring 1992. Det finns emellertid när det gäller totalnivån en stark uppåtgående trend, som det är en social och ekonomisk nödvändighet att bryta.

Det svenska arbetsmarknadsproblemet är sålunda väsentligt större än vad som framkommer om man enbart studerar måttet för öppen arbetslöshet. Detta mått styrs i hög utsträckning av de politiska ambitionerna att kunna uppvisa ett lågt tal för den svenska arbetslösheten. Det mest flagranta tecknet på detta är att regeringen har beslutat att vi i Sverige inte skall använda oss av den mera omfattande internationella definitionen på arbetslöshet.

Att från denna självklara förändring av den svenska arbetslöshetsdefinitionen gå vidare för att finna ett enda inkluderande mått som säger "sanningen" om arbetslösheten är dock inte helt lätt. Relationen till arbetsmarknaden mellan den som är sjukskriven, den som befinner sig i förtidspension och den som befinner sig i öppen arbetslöshet skiljer sig så kraftigt åt att det inte är meningsfullt att klumpa ihop alla dessa kategorier i ett enda heltäckande mått.

Tekniska svårigheter att finna ett heltäckande mått för arbetslösheten får dock inte leda till att vi sticker huvudet i sanden när det gäller den totala omfattningen av arbetslöshetsproblemen. Om man närsynt betraktar måttet för öppen arbetslöshet får man en helt felaktig bild av vilka politiska åtgärder som krävs för att lösa problemen på arbetsmarknaden. Med detta närsynta perspektiv kan man lätt få föreställningen att arbetsmarknadsproblemen kan lösas genom en finkalibrering av räntepolitiken, såsom också framförts från vissa håll i debatten.

Det är först genom att ta in de perspektiv som t.ex. Jan Edling och Ljunqvist & Sargent har gjort som man får en rimlig bild av dimensionen på det svenska arbetsmarknadsproblemet. Här gäller i hög grad Keynes kända påpekande: *"Better to be vaguely right than exactly wrong"*.

Att man har med ett vidare perspektiv på arbetsmarknadsproblemen kan också ha det goda med sig att måttet på öppen arbetslöshet avdramatiseras. Därmed skulle lockelsen inte längre vara så stor att sätta arbetsmarknadspolitiska åtgärder vars huvudsakliga syfte är att lyfta ut individer ur statistiken över öppen arbetslöshet. Inte heller skulle lockelsen vara så stor att använda förtidspensioneringen i arbetsmarknadssyften.

3. Drivkrafterna för arbete – lönar det sig att arbeta?

3.1 Inledning

Det finns idag fler än en miljon människor i arbetsför ålder som står utan reguljärt arbete och försörjs genom offentliga försäkringar. Siffran inkluderar då de personer som är arbetslösa, sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, sjuka eller förtidspensionerade (sjuk- och aktivitetsersättning). Att minska denna siffra, och istället långsiktigt öka den arbetande andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder, är en förutsättning för att den svenska ekonomin skall klara de utmaningar för välfärden som globaliseringen och de framtida demografiska förändringarna innebär.

De ekonomiska drivkrafterna för arbete är i detta sammanhang mycket viktiga och de kan belysas på många olika sätt. Betydelsen av starkare ekonomiska incitament till arbete har också uppmärksamrats i åtskilliga rapporter under senare år¹. Ett ytterligare bidrag till debatten har under det senaste året kommit från Konjunkturinstitutet som i sin senaste rapport introducerat något som man kallar diskretionär utbytesgrad² (i fortsättningen kallad utbytesgrad). Detta mått mäter hur mycket den disponibla inkomsten ökar för den person som övergår från arbetslöshet till arbete i relation till arbetsgivarens totala kostnad för att anställa den arbetslöse.

Konjunkturinstitutets beräkningar visar att den genomsnittliga utbytesgraden var så låg som 12,6 procent för 2005. En nyanställning som kostar arbetsgivaren 250 000 kronor per år, ger alltså bara den anställda ett nettotillskott på drygt 30 000 kronor till ökad privat konsumtion. Det är rimligt att fråga sig om det är ekonomiskt eller moraliskt försvarbart att en så liten del av en ökad arbetsinsats tillfaller den som utför arbetet. Frågan är än mer motiverad i en situation när en ökning av arbetsutbudet kombinerad med en ökad rörlighet på arbetsmarknaden är viktigare än någonsin för att klara de långsiktiga utmaningarna för ekonomin.

¹ Se t.ex. Långtidsutredningen bilaga 14 "Vem tjänar på att arbeta", SOU 2004:2, "Näringsklimatet i Sverige", ITPS A2005:004, Lundgren, Birch Sörensen, Kolm och Norman, Tid för en ny skattereform" SNS 2005, "Brant skatt – skatten på arbete (2005) samt Svenskt Näringslivs rapport "Arbetslinjens renässans" (2005).

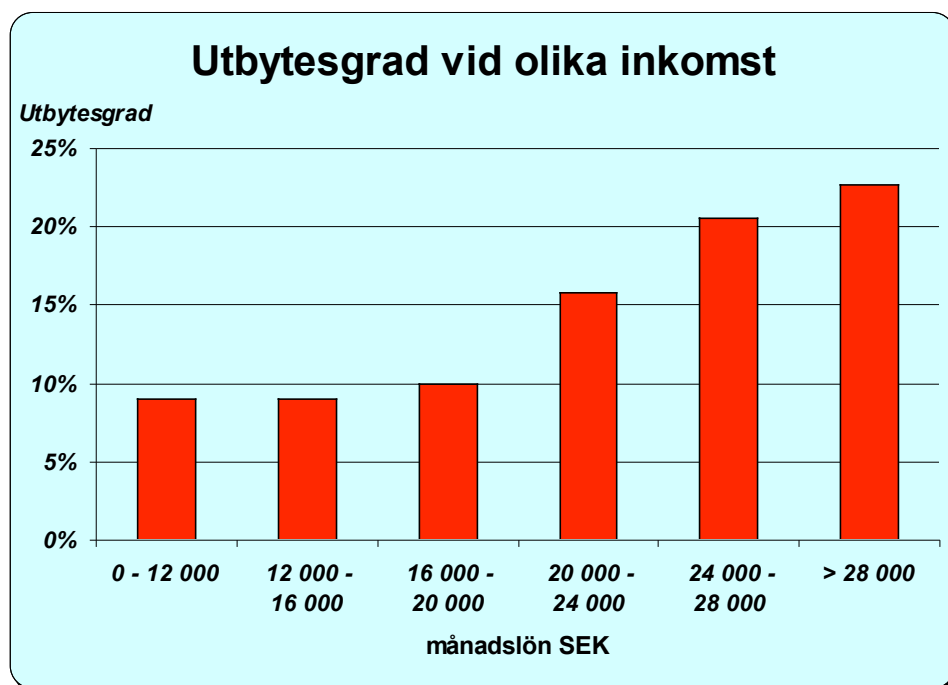
² Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget, december 2005.

Siffrorna beaktar då ändå inte eventuella kompletterande avtalsförsäkringar vid arbetslöshet och inte heller det faktum att levnadsomkostnaderna normalt är större när man arbetar. Dessa faktorer gör de ekonomiska drivkrafterna för ökade arbetsinsatser än svagare³.

3.2 Utbytesgraden och inkomsten - svagast incitament för låginkomstgrupper

Konjunkturinstitutets siffror för utbytesgraden ger en god illustration till hur de ekonomiska drivkrafterna för arbete genomsnittligt ser ut. Men det kan också vara intressant att komplettera den bild för den genomsnittliga utbytesgraden som ges av Konjunkturinstitutet, genom att studera hur utbytesgraden ser ut för olika grupper⁴. Vi har därför undersökt hur utbytesgraden varierar med inkomsten. Resultatet av denna underökning redovisas i figur 3.

Figur 3. Det ekonomiska utbytet i olika inkomstklasser av att gå från arbetslöshet till arbete. Utbytesgrad = ökning av disponibel inkomst som andel av total ökning av arbetsgivarens arbetskraftskostnad.



³ Se t.ex.; Wadensjö, Lindquist ESS 2005:2 "Inte bara socialförsäkringar".

⁴ Siffermaterialet i avsnitt 3.2 är hämtat från ett material som framtagits av Svenskt Näringsliv och som bygger på samma grundmaterial som Konjunkturinstitutet använt i sina beräkningar.

Figuren visar att utbytesgraden - som genomsnittligt ligger på 12,6 procent - är allra lägst för låginkomstgrupperna och under 10 procent för många låginkomsttagare. Personer med högre inkomst har en något högre utbytesgrad, vilket i första hand speglar att taket i arbetslöshetsförsäkringen då utgör en begränsning för hur stor andel av inkomsten man får ut vid arbetslöshet.

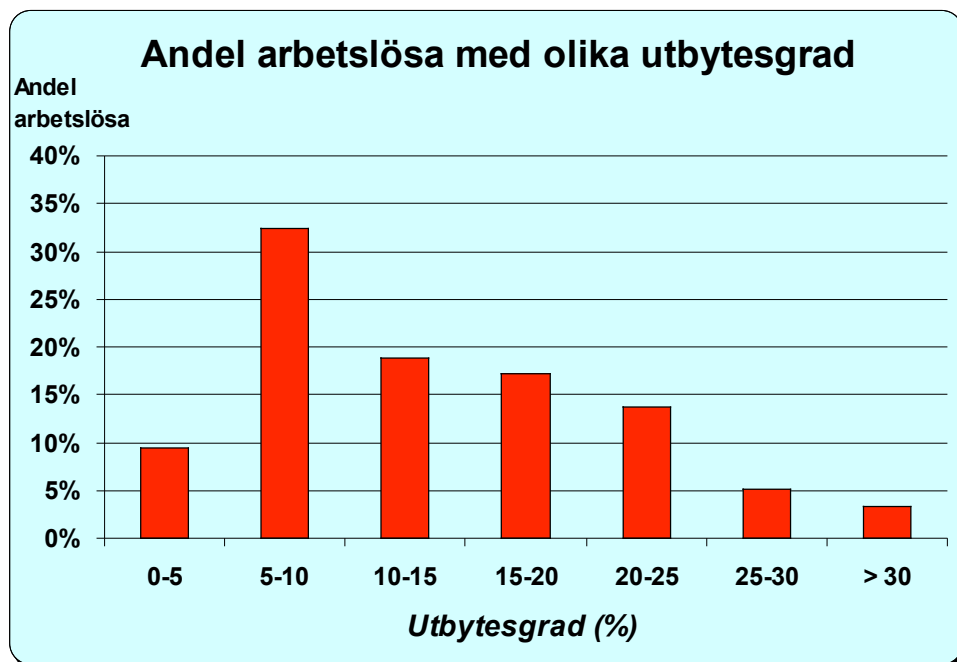
Hur ser då inkomstfördelningen för de arbetslösa ut? Tabell 1 visar inkomstfördelningen för de personer som någon gång under året varit arbetslösa. Den inkomst som redovisas är den inkomst som den arbetslöse hade innan han blev arbetslös. Av tabellen framgår att de flesta av de arbetslösa hade relativt låga inkomster i sina tidigare jobb. Drygt 60 procent av de arbetslösa hade således en inkomst som var lägre än 20 000 kronor per månad innan de blev arbetslösa.

Tabell 1. Inkomstfördelningen för de personer som någon gång under året varit arbetslösa.

<u>Månadslön</u>	<u>Antal</u>	<u>Procent av totalt</u>
	<u>personer</u>	<u>antal arbetslösa</u>
0 - 12 000	44 738	10,7
12 000 - 16 000	76 379	18,3
16 000 - 20 000	140 232	33,7
20 000 - 24 000	75 059	18,0
24 000 - 28 000	40 478	9,7
> 28 000	39 793	9,6
<u>Totalt</u>	<u>416 679</u>	<u>100</u>

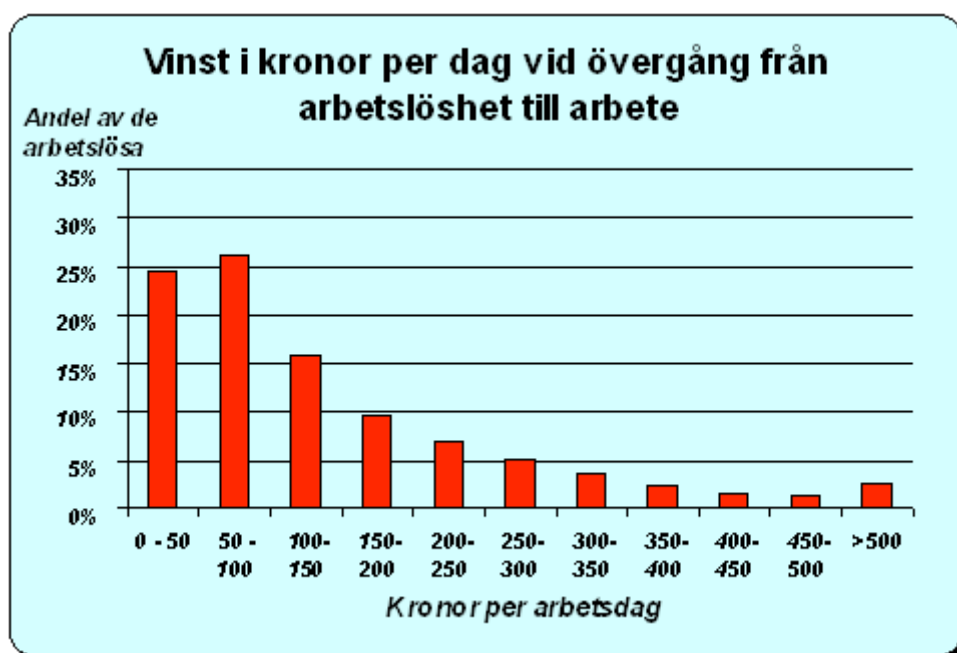
Figur 4 visar att det är närmare hälften av alla arbetslösa som har en utbytesgrad under 10 procent och därmed mycket litet ekonomiskt utbyte av att återgå till arbete efter att ha varit arbetslösa. Ungefär lika stor andel har en utbytesgrad på 10-25 procent, medan det är färre än 10 procent som har en utbytesgrad på mer än 25 procent.

Figur 4. Hur ser spridningen i utbytesgrad ut? Utbytesgrad = ökning av disponibel inkomst som andel av total ökning av arbetsgivarens arbetskraftskostnad.



Det svaga ekonomiska utbytet av att gå från arbetslöshet till arbete blir än tydligare när man översätter vad den låga utbytesgraden innebär i kronor för den enskilde. Detta har gjorts i figur 5 som visar vad den låga utbytesgraden innebär i nettotillskott i kronor per dag för en arbetslös som återgår i arbete.

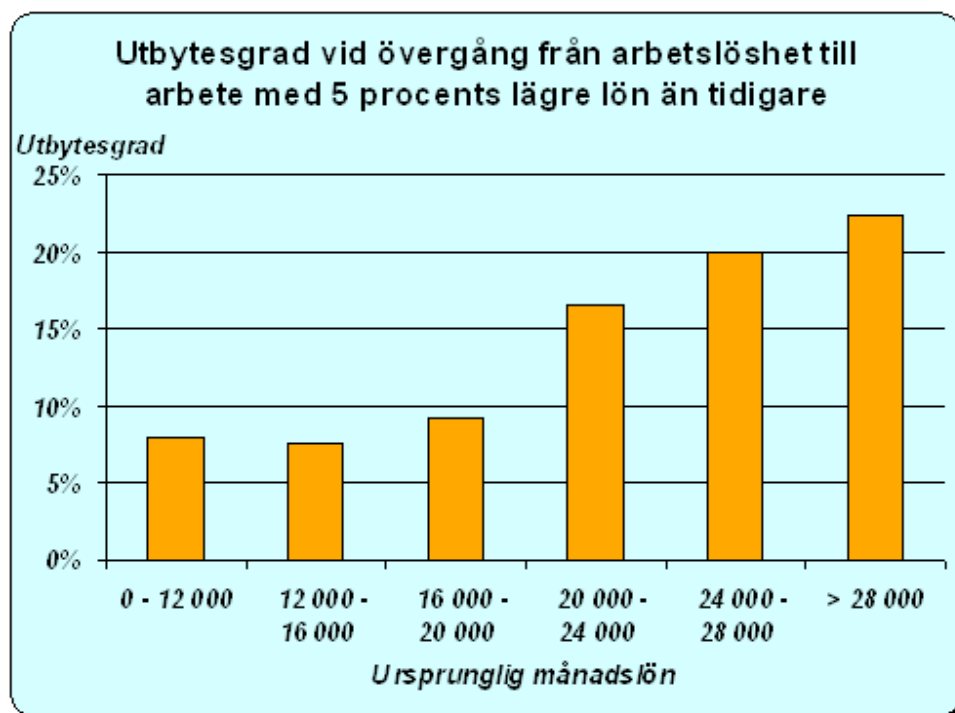
Figur 5. Det ekonomiska utbytet av att gå från arbetslöshet till arbete.



Det visar sig att över hälften av alla arbetslösa skulle tjäna mindre än 100 kronor per dag på att åter börja jobba. Denna siffra blir dessutom för många ännu lägre om man beaktar att den arbetslöse ibland får viss ytterligare ersättning genom avtalsförsäkringar och att man dessutom ofta har något högre levnadsomkostnader som anställd än som arbetslös.

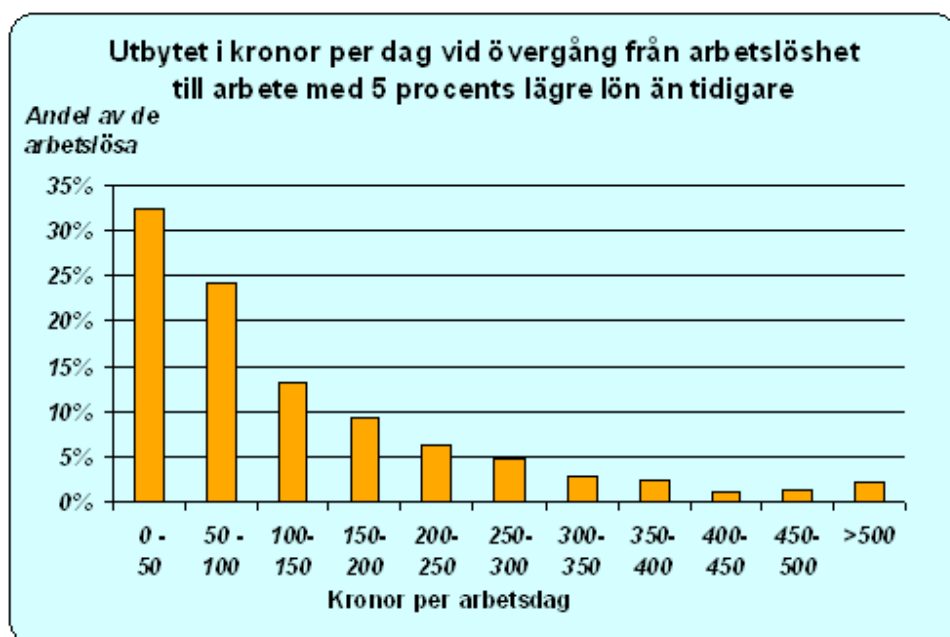
I beräkningarna som ligger till grund för figurerna 3-5 har antagits att den arbetslöse erbjuds ett jobb med samma lön som han eller hon hade innan han blev arbetslös. Men för många arbetslösa som erbjuds arbete kan det dessutom, i varje fall under en övergångsperiod, vara frågan om ett arbete med något lägre lön än tidigare⁵. Det ekonomiska utfallet blir då naturligtvis än magrare. Som ett exempel har vi räknat på utfallet om den arbetslöse får ett jobb med 5 procents lägre lön än tidigare. Utbytesgraden halkar då ner mot runt 5 procent och mindre än 50 kronor per dag för stora grupper av de arbetslösa (se figur 6 och 7)

Figur 6. Det ekonomiska utbytet i olika inkomstklasser av att gå från arbetslöshet till ett arbete med 5 procent lägre lön än tidigare. Utbytesgrad = ökning av disponibel inkomst som andel av total ökning av arbetsgivarens arbetskraftskostnad.



⁵ Detta är något som bl.a. Sargent&Ljungkvist (2006) tar upp när man understryker att många av dagens arbetslösa endast är anställningsbara till lägre lön än tidigare, beroende på att värdet av deras kompetens i många fall deprecierats till följd av långvarig arbetslöshet eller p.g.a. att de måste söka sig jobb i nya yrken etc.

Figur 7. Det ekonomiska utbytet av att gå från arbetslöshet till arbete med 5 procent lägre lön än tidigare.

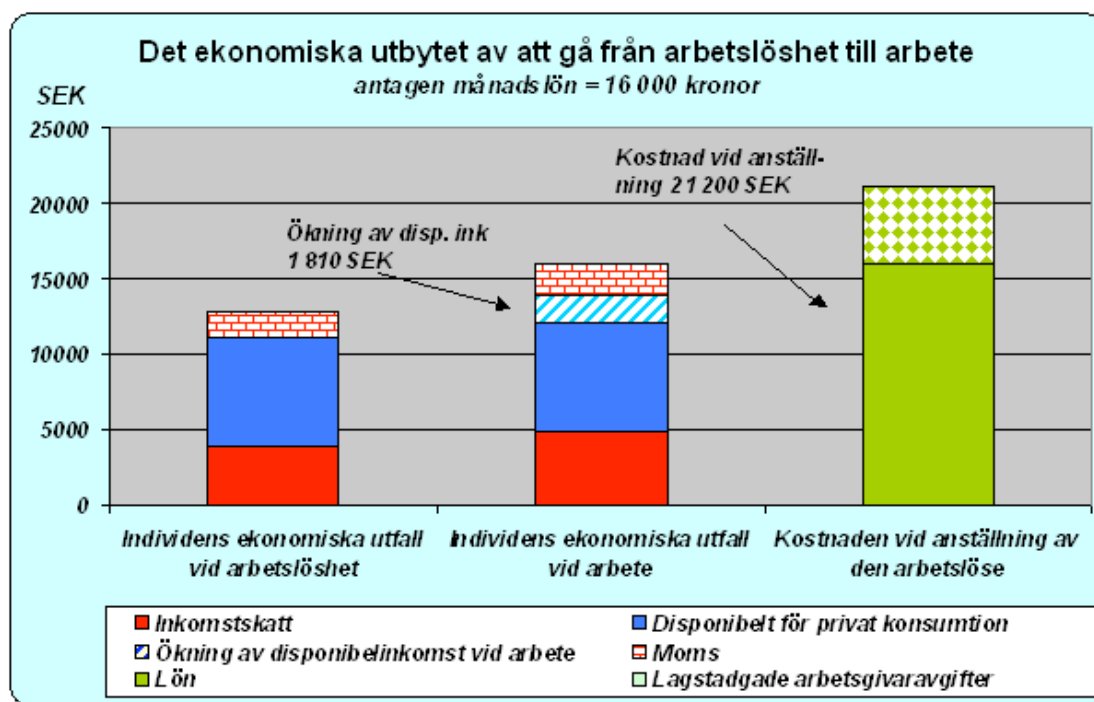


3.3 Stora skatteklilar

Den låga utbytesgraden, framförallt för låginkomstgrupper, speglar dels de relativt höga ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemet, men också det mycket höga skatteuttaget på arbete. Skatterna slår in en kil mellan vad den enskilde arbetstagaren får ut för en ökad arbetsinsats och den ersättning som arbetsgivaren betalar för arbetsinsatsen. Figur 8 illustrerar dessa skatteklilar, som alltså visar skillnaden mellan den totala kostnaden för att anställa en arbetslös person och den begränsade nettoökningen av den enskildes privata konsumtionsutrymme. Diagrammet belyser situationen för en låginkomsttagare som innan han blev arbetslös hade en lön på 16 000 kronor i månaden.

En kostnadsökning för arbetsgivaren på ca 21 200 kronor i detta fall ger den anställda ett nettotillskott i disponibel inkomst på ca 1 800 kronor.

Figur 8. Skillnaden mellan arbetsgivarens kostnad vid anställning och ökningen av disponibla inkomsten för en person som går från arbetslöshet till jobb.



Källa: Egna beräkningar

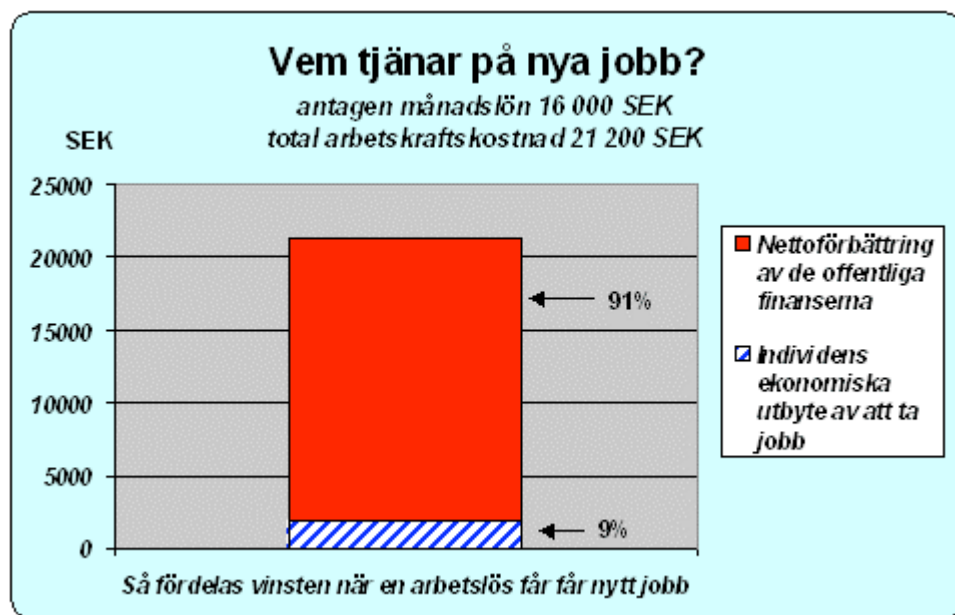
Den stora vinnaren i ekonomiska termer när en person går från arbetslöshet till arbete är istället det offentliga. Dels slipper staten betala ut ersättning till den arbetslöse, dels får staten ökade skatteinkomster när en arbetslös får jobb. I första hand handlar det om arbetsgivaravgifter och inkomstskatt, men också om ökade konsumtionsskatter (främst moms) på den nettoökning – om än mycket begränsad - som kan förväntas ske när en person som tidigare varit arbetslös får anställning.

Figur 9 visar nettoeffekten av de förändringar som uppstår i betalningsströmmarna när en tidigare arbetslös person får ett jobb. Kalkylen är gjord för en person med 16 000 kronor i månadslön. Det visar sig att av företagets totala ersättning för utfört arbete är det bara ca 9 procent som ger en ökning av den anställdes disponibla inkomst, medan 91 procent (!) av ersättningen i slutändan ger en nettoförbättring av den offentliga sektorns finanser (en kombination av minskat behov av transfereringar och ökade skatteintäkter).

Räkneexemplet visar med all önskvärd tydlighet på hur mycket det finns att vinna för en arbetslös person som istället för att ta ett jobb på den reguljära marknaden (och låta det offentliga ta drygt 90 procent av nettovinsten!) väljer att jobba svart. Det är därför inte svårt att förstå att dagens system är en bra grogrund för en växande svart marknad. Och även om det är svårt att skatta dess storlek och tillväxt, så tyder mycket på att vi idag har en växande oregistrerad ekonomi. Denna problematik är naturligtvis extra påtalig i den privata tjänstesektorn, där arbetskraftskostnaden normalt är den dominerande kostnadsposten.

Kalkylen visar samtidigt hur mycket det står att vinna för det offentliga om man kan skapa bättre förutsättningar för det privata näringslivet att anställa de personer som idag försörjs i offentliga försäkringssystem och/eller jobbar i den oregistrerade (svarta) ekonomin.

Figur 9. Vem tjänar på nya jobb? Fördelningen av ”vinsten” när en arbetslös får ett nytt jobb.



Källa: Egna beräkningar.

3.4 Sjukförsäkringen och de ekonomiska drivkrafterna

Genomgången hittills i detta avsnitt har illustrerat hur de ekonomiska drivkrafterna till arbete ser ut i olika inkomstklasser för en person som är arbetslös. Syftet har varit att belysa förutsättningarna för ett långsiktigt ökat arbetskraftsutbud.

Utbudet av arbetskraft kan även påverkas av hur det ekonomiska utfallet ser ut för en som är sjukförsäkrad och som återgår till arbete. Konjunkturinstitutet har också aviserat att man avser att i kommande rapporter göra beräkningar av utbytesgraden för dem som är sjukskrivna.

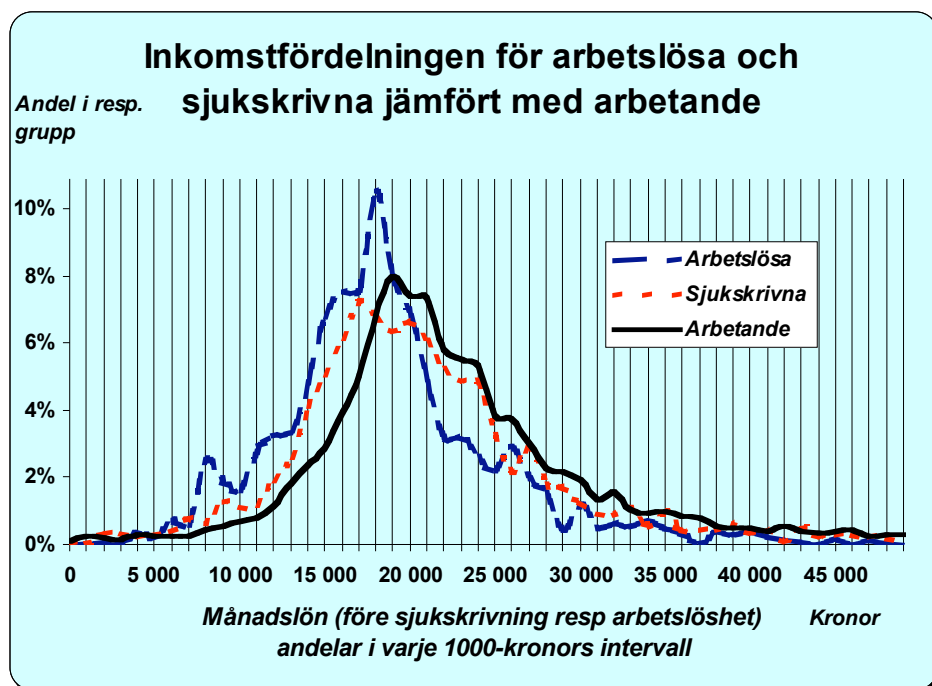
Ett sådant material finns alltså inte tillgängligt idag, men det är ändå möjligt att göra några reflektioner kring utbytesgraden för dem som är sjukskrivna. Dessa reflektioner får då bygga på dels de beräkningar av utbytesgraden för arbetslösa som redovisats i figur 3, dels den ersättningsnivå som gäller i sjukförsäkringen och den inkomstfördelning som gäller för de sjukskrivna idag.

Figur 3 visade att utbytesgraden är under 10 procent för flertalet av de arbetslösa låginkomsttagarna. Då inkomstfördelningen för de sjukskrivna är relativt lik den som gäller för de arbetslösa (se figur 10) så är det uppenbart att också flertalet sjukskrivna ligger i inkomstklasser med mycket låg utbytesgrad. Då den faktiska ersättningsnivån vid sjukdom också normalt är något högre än vid arbetslöshet⁶ är det dessutom rimligen så att den redan mycket låga utbytesgraden vid arbetslöshet normalt är ännu lägre vid sjukdom och problematiken med skattekilarna således ännu större i detta fall.

Figur 10 visar att de arbetslösa och sjukskrivna har en något annorlunda inkomstfördelningsprofil - en större andel låginkomsttagare - än den som gäller för samtliga arbetande. Allra tydligast är låginkomstprofilen för gruppen arbetslösa, vilket i figuren tar sig uttryck i att den blåstreckade kurvan – som visar inkomstfördelningen för de arbetslösa - ligger längst till vänster.

⁶ Vid sjukdom utgår förutom den lagstadgade ersättningen på 80 procent av lönen normalt också kompletterande ersättning genom avtalsförsäkring.

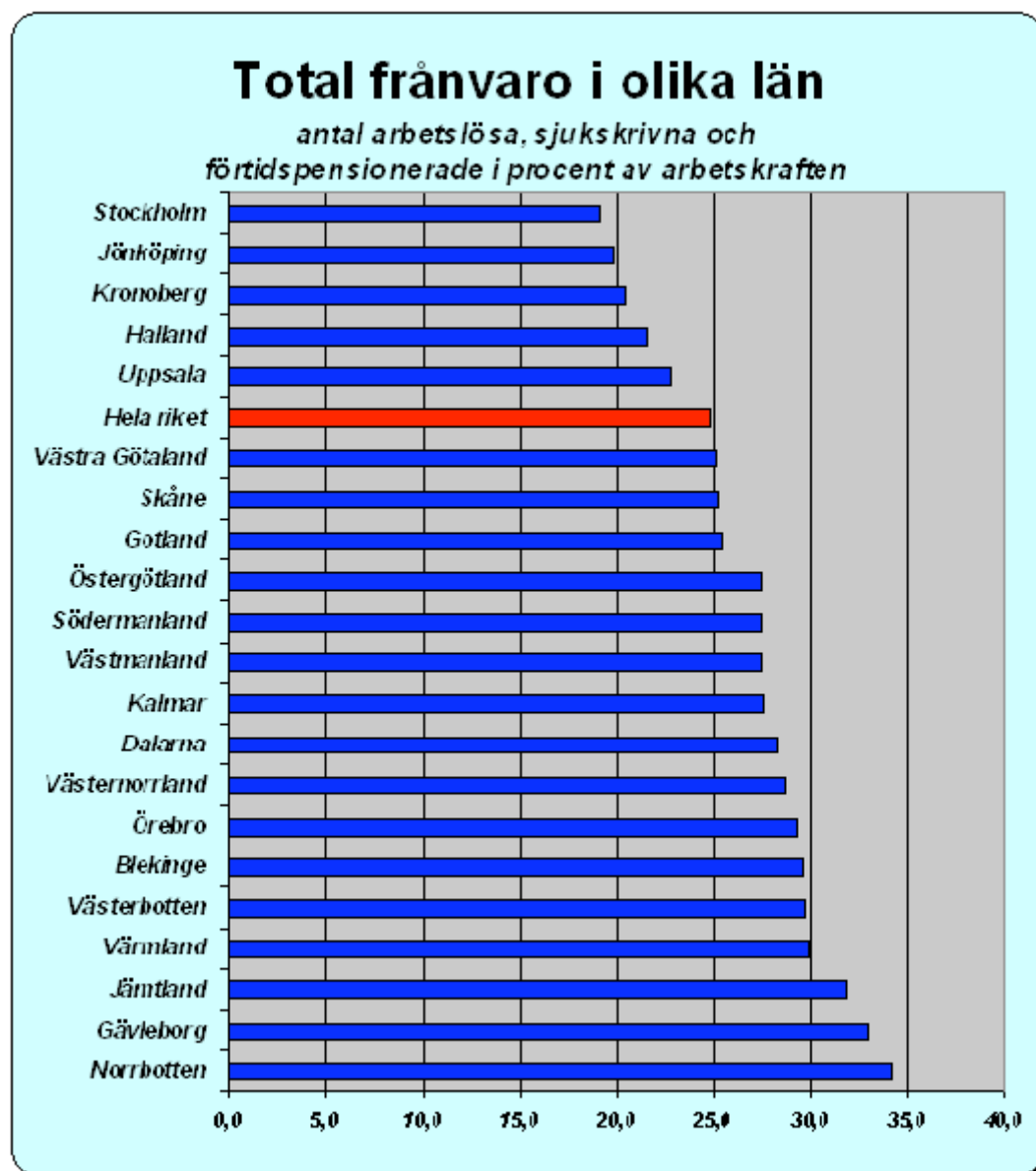
Figur 10. Inkomstfördelningen för arbetslösa och sjukskrivna, jämfört med inkomstfördelningen för samtliga löntagare.



3.5 Utanförskapet - regionala skillnader

Såsom tidigare redogjorts för är det en mycket stor grupp i arbetsför ålder som idag av olika skäl är frånvarande från arbetsmarknaden. Hur stor grupp som skall klassas som arbetslösa är inte självklart, men helt klart är att antal arbetslösa är betydligt större än vad den officiella arbetslöshetsstatistiken visar (se avsnitt 2). Figur 11 visar för samtliga län andelen av arbetskraften som är frånvarande från arbetsmarknaden och försörjda i olika offentliga försäkringar. Gruppen inkluderar då förutom de öppet arbetslösa och sjukskrivna också personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram och förtidspensionärer (personer som uppbär sjuk – och aktivitetsersättning). Det är rimligt att anta att endast en begränsad andel av dem som idag är förtidspensionerade kan ses om en reell arbetskraftspotential. Men även om man exkluderar denna grupp, så är det uppenbart att det finns en mycket stor outnyttjad arbetskraftspotential.

Figur 11. Total frånvaro i procent av arbetskraften uppdelad på län.



Källa: SCB, Riksförsäkringsverket och AMS.

Diagrammet visar också de stora regionala skillnaderna som finns. Högst är frånvaroandelen i Norrbottens, Gävleborgs och Jämtlands län där antalet frånvarande motsvarar mer än 30 procent av arbetskraften. Lägst är siffrorna för Stockholms, Jönköpings och Kronobergs län med frånvarotal på kring eller något under 20 procent av arbetskraften.

De stora regionala skillnaderna belyser ett ytterligare problem med att realisera den potentiellt stora arbetskraftsreserv som finns, nämligen att det i många fall krävs en ökad geografisk

rörlighet för att matchningen på arbetsmarknaden skall fungera. De svaga ekonomiska drivkrafterna blir naturligtvis ett än större problem i denna belysning. Om det ekonomiska utbytet av att ta ett jobb är mycket magert, är det naturligtvis för många svårt att motivera sig att ta ett jobb på en plats som kräver att man flyttar och bryter upp från sin boendemiljö eller får långa restider (med extrakostnader som följd).

3.6 Effekterna på utbytesgraden vid en halvering av arbetsgivaravgifterna i kombination med en sänkning av ersättningsnivån vid arbetslöshet med tio procentenheter

För att svensk ekonomi ska klara de långsiktiga utmaningarna för välfärdsamhället måste trenden mot att allt färre får försörja allt fler brytas. Fler måste komma i arbete. För att detta ska ske krävs dock åtgärder för att påverka såväl utbud som efterfrågan på arbetskraft.

Genomgången i detta avsnitt har visat att en person som idag är arbetslös ofta har mycket litet ekonomiskt utbyte av att ta ett jobb. Samma problematik gäller i än högre grad för en individ som återgår till jobbet efter sjukdom. Den ekonomiska nettoersättningen kan ofta upplevas som orimligt liten, inte minst med tanke på att en återgång till arbete ofta är förknippad med merkostnader av olika slag och dessutom ibland kan innebära att man måste flytta eller åtminstone acceptera längre arbetsresor.

Ett reformprogram som ger ekonomiska stimulanser till ökat arbetskraftsutbud och större rörlighet på arbetsmarknaden kan genomföras på olika sätt. Det handlar dock i princip om två huvudvägar; dels sänkta skatter på arbete, dels lägre ersättningsnivå i de offentliga försäkringssystemen.

Det är uppenbart att även åtgärder som ökar efterfrågan på arbetskraft är en nödvändig del av ett reformprogram. Kostnaden för att anställa är idag orimligt höga. För många företag förvärras situationen också av de betydligt lägre kostnaderna för arbetskraft i många av våra konkurrentländer. Ett alternativ för allt fler företag är således att lägga en ökad del av sin verksamhet, framförallt den arbetskraftsintensiva, i länder med betydligt lägre kostnader för arbetskraften.

En viktig faktor i detta sammanhang är de höga indirekta kostnaderna för arbete i form av arbetsgivaravgifter som företagen i Sverige betalar. Företagen själva har också i olika undersökningar lyft fram de höga arbetsgivaravgifterna som en broms på tillväxt och nya jobb.

Genom den sänkning av arbetsgivaravgifterna som vi föreslår ges en direkt stimulans till företagen att anställa. Samtidigt skapas ett finansiellt utrymme i företagen som också i viss utsträckning kan bidra till att pressa upp lönerna. Hur effekterna av lägre arbetsgivaravgifter i slutändan fördelas mellan ökad sysselsättning och högre lön är inte självklart.

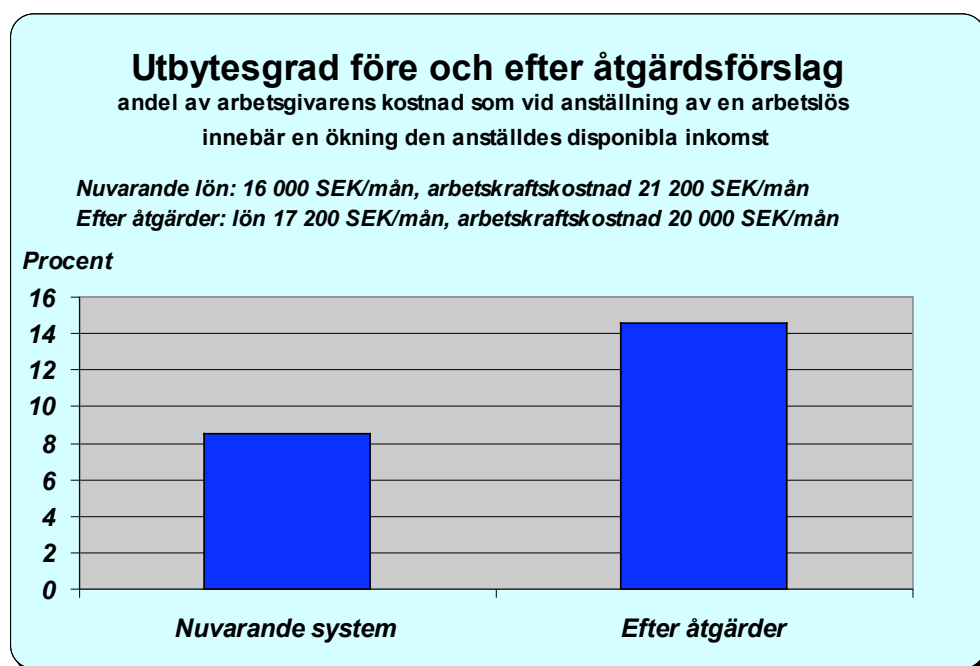
Den internationella forskningen inom detta område som redovisas i avsnitt 5 visar dock att man normalt får en kombination, dvs. dels en positiv effekt på sysselsättningen men också uppgång i den genomsnittliga lönenivån. Forskningsresultaten visar också att de positiva effekterna på sysselsättningen blir än starkare om en sänkning av skattekilarna kombineras med åtgärder som ökar utbudet av arbetskraft. De studier som har störst relevans för svensk ekonomi tyder på att elasticiteten med avseende på sysselsättningen är sådan att en procents sänkning av skattekilarna beräknas öka sysselsättningen med i storleksordningen 0,5 procent, förutsatt att sänkningen av arbetsgivaravgiften kombineras med åtgärder som direkt påverkar arbetskraftsutbudet.

Det förslag som redovisas i avsnitt 6 innebär att arbetsgivaravgifterna sänks med ca 16 procentenheter, varav en del finansieras genom en sänkning av ersättningsnivån i arbetslöshets- och sjukförsäkringen från 80 procent till 70 procent. Härigenom påverkas både utbud och efterfrågan på arbetskraft på ett positivt sätt. En uppskattning på basis av de internationella studier som gjorts tyder på att ett sådant reformprogram skulle ge ca 150 000 nya jobb (se avsnitt 6).

En sådan reform skulle också påtagligt påverka individens utbytesgrad och skattekilarna. På basis av de forskningsresultat som finns och som redovisas i avsnitt 5, räknar vi med att sänkningen av arbetsgivaravgifterna till ungefär 50 procent skulle ”ätas upp” av högre löner. Det innebär att en låginkomsttagare med en lön på 16 000 kronor per månad och en total arbetskraftskostnad på ca 21 200 kronor i månaden efter sänkningen av arbetsgivaravgifterna skulle ha en lön på ca 17 200 kronor i månaden och totalt kosta arbetsgivaren ca 20 000 kronor i månaden.

Figur 12 visar hur stor andel av arbetsgivarens kostnad för att anställa som i slutändan tillfaller den som får jobbet dels med nuvarande regler, dels efter vårt förslag om en halvering av arbetsgivaravgiften och en sänkning av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen med 10 procentenheter. Vi ser att andelen ökar betydligt, även om den fortfarande är låg. Att utbytesgraden också efter våra förslag är relativt låg beror naturligtvis på att såväl ersättningen vid arbetslöshet som den totala skatten på arbete också efter våra förslag är relativt hög.

Figur 12. Andel av arbetsgivarens kostnad som vid anställning innebär en nettoökning av den disponibla inkomsten för den anställda. Beräkningarna är gjorda dels med nuvarande regler, dels efter vårt förslag med en halvering av arbetsgivaravgifterna kombinerad med en sänkning av ersättningsnivån från 80 till 70 procent i arbetslöshetsförsäkringen.



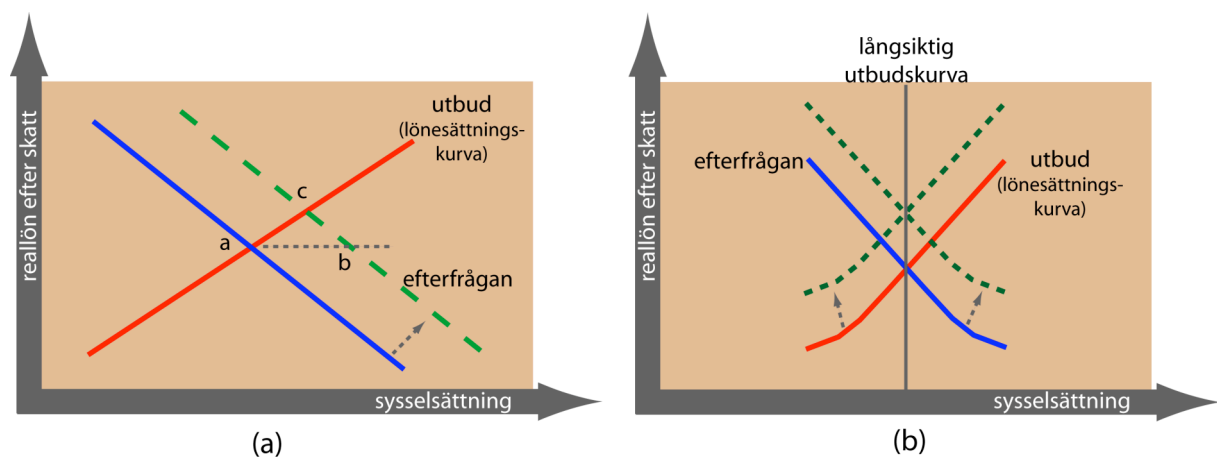
Källa: Egna beräkningar.

Även om utbytesgraden också efter vårt förslag kan tyckas låg, så innebär åtgärderna ändå ett viktigt steg i rätt riktning. Det skulle bli mer ekonomiskt intressant att ta ett nytt jobb, även om det skulle innebära ökade kostnader och/eller att man måste söka sig till andra yrken och regioner än där man tidigare fått sin utkomst. Men framför allt skulle sänkningen av arbetsgivaravgifterna påtagligt minska företagens kostnader och öka efterfrågan på arbetskraft.

4. Utbud och efterfrågan på arbetskraft – vad händer vid sänkta arbetsgivaravgifter?

För att sänkta arbetsgivaravgifter långsiktigt skall kunna höja sysselsättningen måste sänkningen ge långsiktiga effekter på utbudet eller på efterfrågan på arbetskraft. En utgångspunkt för en diskussion av effekterna av en sänkt arbetsgivaravgift i dessa termer ges i Figur 13.

Figur 13. Effekter av en arbetsgivarsänkning på reallön och arbetslöshet i det fallet skattesänkningen för företagen helt ”äts upp” av högre löner.



Utbudet av arbetskraft representeras här av lönekurvan, som visar sambandet mellan utbudet av arbetskraft och nettolön. Den neråtlutande efterfrågekurvan ger sambandet mellan arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft och nettolönenivå. Skärningen i punkten a ger sysselsättningen. Vid en sänkning av arbetsgivaravgiften förskjuts kurvan för nettolöneefterfrågan åt höger. Vi får då en ny skärningspunkt c, där sysselsättningen har ökat samtidigt som nettolönen höjs.

En permanent höjning av efterfrågan på det sätt som skett i figuren kan emellertid på längre sikt också förväntas påverka utbudet av arbetskraft. Med ökad efterfrågan ökar förhandlingsstyrkan hos löntagarna vilket förskjuter lönekurvan till vänster. Detta illustreras i figur 13b. Som figuren är ritad är den senare förskjutningen precis så stor, att sysselsättningen ligger kvar på den ursprungliga nivån, samtidigt som den sänkta arbetsgivaravgiften i sin

helhet motsvaras av en lönehöjning. I detta fall skulle man kunna tala om en långsiktig utbudskurva för arbetskraft som är helt vertikal, och som figuren visar, är sänkta arbetsgivaravgifter då verkningslösa från sysselsättningssynpunkt.

Figuren som är hämtad ur en artikel av Bertil Holmlund och Ann-Sofi Kolm (Holmlund&Kolm, 1998) kan sägas representera en slags officiell svensk ståndpunkt om hur sänkta arbetsgivaravgifter fungerar från sysselsättningssynpunkt. Särskilt det statliga Konjunkturinstitutet har i olika sammanhang hävdat att det är meningslöst att med hjälp av skattepolitik försöka öka sysselsättningen.

Den långsiktiga effekten av sänkta arbetsgivaravgifter låter sig dock endast avgöras genom empiriska studier. Och under senare tid har det framkommit en rad studier som visar att sänkta arbetsgivaravgifter har långsiktigt positiva effekter på sysselsättningen. En kort översikt av dessa ges i avsnitt 5.

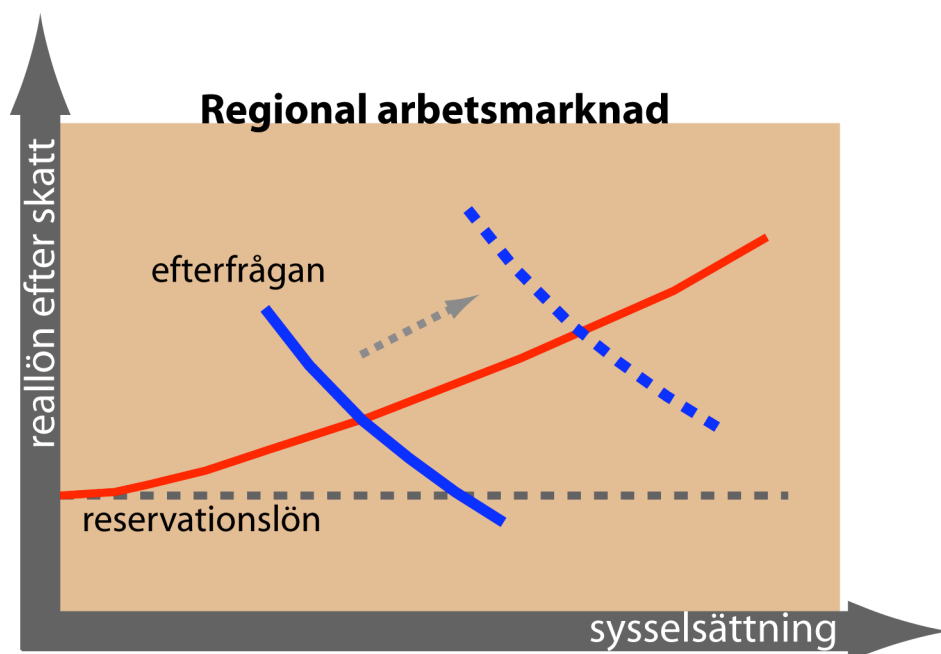
En förklaring till den positiva sysselsättningseffekten skulle kunna vara att det finns en asymmetri när det gäller förskjutningar i utbudskurvan. Medan motståndet är mycket starkt mot anpassningar nedåt, kan internationell konkurrens och omsorg om sysselsättningen bidra till att benägenheten att skifta kurvan uppåt är begränsad. Globaliseringen och den allt starkare internationella konkurrensen under senare år har säkerligen bidragit till att skärpa denna asymmetri ytterligare.

En annan icke uteslutande förklaring kan vara att arbetsmarknaden i ett land består av en rad olika delarbetsmarknader, på vilka det i många fall kan råda stora och permanenta obalanser. Detta i sin tur innebär att den typ jämviktsanalys, som görs i anslutning till figur 13 får begränsad relevans.

Särskilt påtaglig torde segmenteringen av den svenska arbetsmarknaden vara när det gäller lågutbildad arbetskraft. Här lägger också ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemet ett effektivt golv under lönekurvan, vilket gör att den asymmetri beträffande lönekurvans rörlighet, som vi diskuterade ovan, kan bli särskilt påtaglig här. Det är också, som vi tidigare har påpekat ett faktum att det finns en mycket stor regional variation i sysselsättningen, vilket motsäger att det skulle finnas en given opåverkbar nivå, för arbetsutbud och sysselsättning.

I figur 14 ges en schematisk bild av en enskild regional arbetsmarknad för lågutbildad arbetskraft.

Figur 14. Schematisk illustration av lönebildningen på en regional arbetsmarknad för lågutbildad arbetskraft.



Den uppåt lutande kurvan ger utbudet av arbetskraft. Denna skär den vertikala axeln i reservationslönen, som ges av ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen och socialbidragsnormer. I praktiken torde skärningspunkten ligga kring lönenivåerna 12 000 till 14 000 kronor. Till att börja med är lutningen på utbudskurvan relativt flack, därför att reservationslönen har lagt ett golv under hela lönekurvan och i praktiken lyft upp dess vänstra del. Här är det också reservationslönen snarare än arbetskraftens attraktivitet som skapar löntagarnas förhandlingsstyrka. Därför finns det inte anledning att förvänta sig att en ökad efterfrågan i denna del av kurvan bidrar till att skifta den uppåt som i figur 14. För högre utbudsnivåer kan man sannolikt räkna med att den i varje fall på längre sikt, blir allt mera uppåt lutande.

I perifera regioner med låg sysselsättning kan man sannolikt räkna med att ett skift i efterfrågekurvan kan ge betydande sysselsättningseffekter. Befinner vi oss å andra sidan i Stockholmsområdet eller i Jönköpings län kan man räkna med att utbudskurvan kommer allt närmre den vertikala utbudskurvan från figur 13. Här slår en efterfrågeökning i huvudsak ut i en löneökning. Vid riktigt stora skift i efterfrågan kan man naturligtvis tänka sig att vi får en

inflyttning till de expansiva regionerna. I så fall får vi även i de expansiva regionerna en ökad sysselsättning till följd av ökad efterfrågan.

Figur 14 belyser också hur höjden på ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen bidrar till att minska sysselsättningen. Genom att de lägger ett golv under lönekurvan förskjuter de skärningspunkten för kurvorna åt vänster, vilket är liktydigt med minskad sysselsättning.

Ett huvudelement i *Alliansens* förslag är att sänka ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen. Därmed sänks reservationslönen och därigenom också golvet under lönekurvan. Om detta även leder till att lönekurvan sänks får vi en ny jämviktspunkt med lägre lön och högre sysselsättning. Märk väl att lönesänkningen i detta fall inte är begränsad bara till dem som går från inaktivitet till sysselsättning, utan den omfattar alla som ligger i den vänstra delen av lönekurvan.

Regeringen har istället förutskickat att kontrollen i socialförsäkringssystemen skall skärpas. Hur kommer denna förändring till stånd i termer av figur 14? Efterfrågan förblir oförändrad, medan åtgärden verkar på utbudssidan. Det betyder att också här måste sysselsättningsökningen komma till stånd, genom att det ökade utbudstrycket leder till en lönesänkning i den vänstra delen av figuren. Om denna lönesänkning kommer till stånd får den arbetsgivarna att anställa flera personer genom att röra sig nedåt längs en oförändrad efterfrågekurva. I detta fall sänks lönekurvan genom att den skärpta kontrollen i praktiken leder till en sänkning av reservationslönen.

När det gäller *Alliansens* förslag ingår som en viktig del ett förslag om förvärvsavdrag som maximalt ger en skattesänkning på upp till 1200 kronor i månaden. Detta gör det lättare för den enskilde löntagaren att acceptera en sänkning av lönen. Åtgärden har i låga inkomstlägen en omslutning som motsvarar hälften av det förslag som vi presenterar. Förutom omslutningen är den stora skillnaden att vårt förslag ökar efterfrågan från arbetsgivarna utan att marknadslönen behöver sänkas. Med den starka ställning som facket har på den svenska arbetsmarknaden torde det ta lång tid innan åtgärderna slår igenom i form av en lönesänkning, något som krävs för att *Alliansens* förslag ska ha effekt på sysselsättningen.

I regeringens förslag finns ingen skattesänkning som matchar den lönesänkning som är nödvändig för att sysselsättningen skall öka. Därmed torde vägen mot ökad sysselsättning i detta fall bli än trögare.

Det är därför vi i denna skrift argumenterar för att **åtgärderna som ska öka utbudet på arbetsmarknaden** kombineras med en **kraftig stimulans av efterfrågan på arbetskraft**. I vårt förslag sker detta genom en halvering av arbetsgivaravgifterna. Härigenom sänks lönekostnaderna utan att de avtalade lönerna måste sänkas. Forskningen visar också, såsom framgår av avsnitt 5, att åtgärder på utbudssidan och efterfrågesidan förstärker varandra på ett påtagligt sätt. Ett mycket tydligt resultat är att sysselsättningen ökar när gapet mellan reservationslön och lön för arbete ökar. Att på den svenska arbetsmarknaden vidga detta gap tillräckligt endast genom att sänka ersättningsnivåerna låter sig av de skäl vi angivit inte göras. Därför krävs också kraftfulla åtgärder på skattesidan. Så länge dessa uteblir får vi sannolikt räkna med att det trendmässigt växande utanförskapet på den svenska arbetsmarknaden består.

5. Effekter på ekonomin av sänkta arbetsgivaravgifter

5.1 Inledning

I detta avsnitt studeras vilka effekter en sänkning av arbetsgivaravgifterna beräknas få på sysselsättningen i privat sektor. Först visas hur höga arbetsgivaravgifterna är i Sverige och en jämförelse görs med avgifterna i andra länder. I avsnitt 5.3 analyseras hur stor del av arbetsgivaravgifterna som skapar en förmån i form av framtida intäkter, respektive hur stor andel av avgifterna som kan ses som en ren skatt. Det framgår i detta avsnitt att arbetsgivaravgiften kan halveras utan att det påverkar de avgifter som skapar en förmån, t.ex. i form av framtida pension. I avsnitt 5.4 belyses vilka effekterna på löner, sysselsättning och statsfinanser blir av halverade arbetsgivaravgifter och här presenteras även flertalet av de vetenskapliga studier som gjorts av sambandet mellan beskattning av arbetskraften - främst i form av arbetsgivaravgift och inkomstskatt - och sysselsättningen.

5.2 Hur höga är arbetsgivaravgifterna?

Löneskatterna eller de s.k. arbetsgivaravgifterna infördes i svensk ekonomi i början av 1960-talet. Löneskatten kallas så eftersom lönesumman utgör basen för skatteberäkningen. Benämningen arbetsgivaravgift härrör från arbetsgivarens skyldighet att sköta uppbörden och leverera in skatten. De totala löneskatterna har vuxit från 3,4 procent av lönesumman år 1960 till 32,28 procent år 2006. Som andel av BNP är löneskatten den skatt som vuxit snabbast av samtliga skatter, från 1,5 procent 1960 till 14,4 procent 2004, vilket framgår av tabell 2.

Tabell 2. Skatterna som andel av BNP 1950-2004.

	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1990</u>	<u>2000</u>	<u>2004</u>
Inkomstskatt, fysiska pers	10,3	14,9	21,1	20,0	20,7	19,8	19,2
Övriga direkta skatter	0,9	0,8	0,7	0,5	0,7	2,0	1,1
Inkomstskatt, juridiska pers	3,0	2,4	1,8	1,2	2,0	3,1	2,4
Löneskatter	0	1,5	6,0	15,4	15,1	14,8	14,4
Moms	0	1,5	4,2	6,5	8,3	6,9	9,2
Övriga indirekta skatter	6,7	7,6	6,3	5,9	8,9	5,5	4,8
Totala skatter	20,9	28,7	40,1	49,5	55,7	52,2	51,1
Varav synliga	9,7	13,0	18,3	29,0	34,3	30,3	30,8

Källa: Skattebetalarnas förening

De stora höjningarna av löneskatterna skedde under 1970-talet då delar av inkomstskatten omvandlades till arbetsgivaravgifter i de s.k. Haga-uppgörelserna. Arbetsgivaravgiften höjdes under denna tioårsperiod med ca 20 procentenheter.

Arbetsgivaravgifterna är den näst största intäktskällan för den offentliga sektorn. I tabell 3 visas skatterna i miljarder kronor och som andel av BNP uppdelade på synliga och ”osynliga” skatter. Av tabellen framgår att arbetsgivaravgifterna brutto tog in 356,5 miljarder år 2004. Endast inkomstskatterna är en större inkomstkälla och den gav 2004 intäkter på drygt 485 miljarder kronor. Den tredje största inkomstkällan för den offentliga sektorn är mervärdesskatten som under 2004 drog in drygt 230 miljarder kronor.

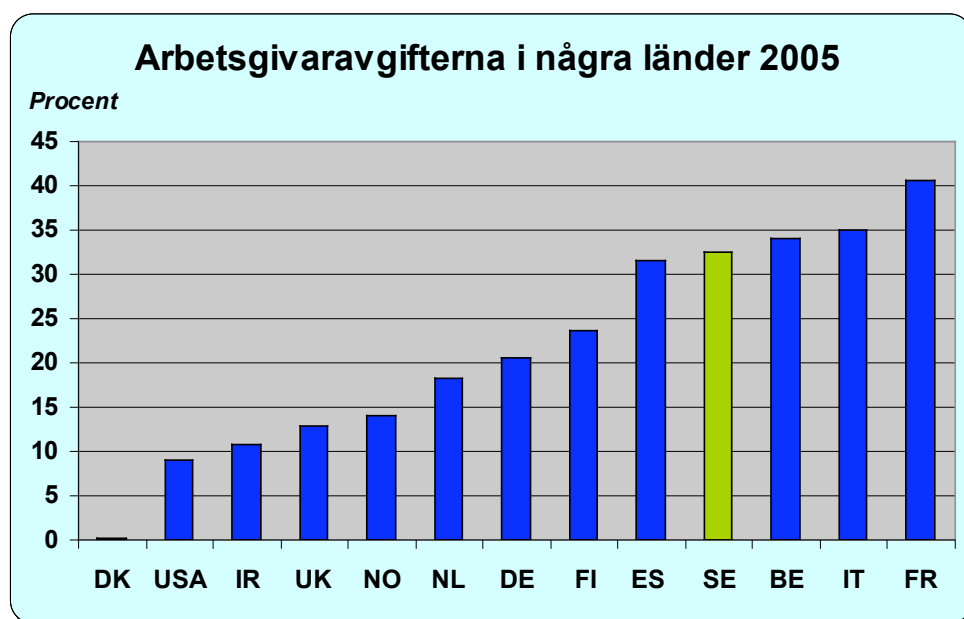
Tabell 3. Uppdelning av skatterna på synliga och osynliga skatter.

	2003 (mdr)	2004 (mdr)	Andel av BNP 2004
Synliga skatter	490,3	513,8	20,3
Fysiska personers inkomstskatt	462,4	485,5	19,2
Kommunalskatt	405,8	427,0	16,9
Statsskatt	34,3	36,4	1,4
Allmän pensionsavgift	69,7	71,6	2,8
Skattereduktioner	-55,4	-58,4	-2,3
Kapitalinkomstskatt	8,0	8,9	0,4
Övriga direkta skatter	27,9	28,3	1,1
Förmögenhetsskatt	4,0	4,0	0,2
Arvs- och gåvoskatt	2,5	2,3	0,1
Fastighetsskatt	13,6	13,8	0,5
Övrigt (1)	7,8	8,1	0,3
Osynliga skatter	761,5	780,2	30,8
Juridiska personers direkta skatter	60,4	60,8	2,4
Bolagsskatt	47,9	49,8	2,0
Avkastningsskatt	12,5	11,0	0,4
Löneskatter	345,7	356,5	14,1
Ålderspensionsavgift	71,2	73,8	2,9
Premiepensionsavgift	18,3	19,2	0,8
Sjukförsäkringsavgift	108,6	111,9	4,4
Arbetskadavgift	6,8	7,0	0,3
Arbetsmarknadsavgift	31,0	32,1	1,3
Efterlevandepens.avgift	16,8	17,4	0,7
Föräldraförsäkr.avgift	21,7	22,5	0,9
Övriga sociala avgifter	-0,2	-0,2	0,0
Allmän löneavgift	32,0	32,0	1,3
Pensionsavgift (staten)	11,2	11,5	0,5
Särskild löneskatt	27,1	28,1	1,1
Övriga löneskatter	1,2	1,2	0,0
Egenföretagaravg.	9,7	10,1	0,4
Mervärdesskatt (2)	226,1	232,4	9,2
Övriga indir. skatter	119,5	120,5	4,8
Fordonsskatt ftg	3,1	3,2	0,1
Fastighetsskatt ftg	10,7	11,0	0,4
Alkohol- tobaksskatt	19,9	19,1	0,8
Energiskatter	64,7	65,2	2,6
Importskatter (3)	3,5	3,7	0,1
Miljöavgifter m.m.	12,9	13,4	0,5
Licenser m.m.	4,8	5,0	0,2
Summa	1251,7	1294,0	51,1

Källa: KI samt ESV

I en internationell jämförelse tillhör de svenska arbetsgivaravgifterna de högsta i OECD-området. Som framgår av figur 15 har Belgien, Italien och Frankrike högre avgifter än i Sverige, men vi befinner oss klart över OECD-genomsnittet. Bland de länder som har lägst avgifter finns - förutom Danmark som helt saknar lagstadgade arbetsgivaravgifter - Storbritannien, Irland och USA med avgifter kring 10 procent på lönesumman.

Figur 15. Arbetsgivaravgifterna i ett antal länder 2005.



Alla arbetsgivare är skyldiga att betala arbetsgivaravgifter. De beräknas på kontantlönen samt på alla skattepliktiga förmåner. Arbetsgivaravgifterna uppgår år 2006 till 32,28 procent (se tabell 4). Arbetsgivaravgifterna består av avgifter till ålderspension (10,21 procent), efterlevandepension (1,70 procent), sjukförsäkring (8,64 procent), arbetsskada (0,68 procent), föräldraförsäkring (2,2 procent) samt en arbetsmarknadsavgift (4,45 procent). Därtill kommer den allmänna löneavgiften (4,4 procent).

Flertalet av avgifterna är specialdestinerade för olika ändamål men det behöver inte innebära att avgifterna är förmånsanknutna. Arbetsgivaravgifterna tas ut på hela lönesumman, medan förmånerna i vissa fall endast är relaterade till inkomster upp till en viss nivå (vanligen 7,5 basbelopp eller 300 000 kronor). Avgifterna är inte heller aktuariska, i bemärkelsen att de

svarar mot ett förväntat utfall. Om så vore fallet skulle avgifterna inte uppfattas som skatter utan som försäkrings- och pensionspremier, som i framtiden kommer att ge en intäkt. De skulle därmed inte, såsom i fallet med en skatt, riskera att utlösa kompensation från löntagarna.

Tabell 4. Lagstadgade arbetsgivaravgifter 2004-2006, procent av lön.

	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70	1,70	1,70
Sjukförsäkringsavgift	11,08	10,15	8,64
Arbetsskadeavgift	0,68	0,68	0,68
Föräldraförsäkringsavgift	2,20	2,20	2,20
Arbetsmarknadsavgift	3,70	4,45	4,45
Summa arbetsgivaravgifter	29,57	29,39	27,88
Allmän löneavgift	3,13	3,07	4,40
<u>Totalt</u>	<u>32,70</u>	<u>32,46</u>	<u>32,28</u>

5.3 Hur stor andel av arbetsgivaravgifterna skapar en förmån?

Hur stor andel av arbetsgivaravgifterna kan ses som en ren skatt respektive hur stor andel kan ses som en avgift eller premie, som är kopplad till en förmån? Det är främst två typer av avgifter som är kopplade till en förmån; pensionsavgiften (10,21 procent) som skapar en framtida pensionsförmån, samt en sjukförsäkringsavgift (8,64 procent) som delvis skapar ett försäkringsskydd om sjukdom skulle inträffa. Också arbetsmarknadsavgiften (4,45 procent) kan sägas skapa ett visst skydd mot arbetslöshet. Ingen av dessa avgifter är emellertid i sin helhet förmånsgrundande. Avgifterna tas ut på hela inkomstsumman medan förmånerna endast gäller inkomster upp till 7,5 basbelopp för pensionerna och upp till ca 5 basbelopp för sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Övriga arbetsgivaravgifter kan sägas vara rena skatter.

Arbetsgivaravgifterna ansågs tidigare vara i genomsnitt skatt till tre fjärdedelar och till en fjärdedel förmånsgrundande. Den särskilda löneavgiften, som tas ut på inkomster som intjänas av personer som är 65 år och äldre och på pensionsavsättningar, uppgår idag till 24,26 procent (ca tre

fjärdedelar av avgiftssumman) och speglar vad ”fiskus” anser vara den icke förmånsgrundande delen av arbetsgivaravgiften. Skattedelen av arbetsgivaravgiften har dock de senaste åren sjunkit något genom att den tidigare folkpensionsavgiften tagits bort och ersatts av en delvis förmånsanknuten och höjd ålderspensionsavgift. Det skedde i samband med pensionsreformen på 1990-talet.

I tabell 4 kan den nuvarande skattedelen uppskattas till 22 procentenheter av 32,28 (dvs. ungefär 2/3) om förmånsvärdet uppskattas till ca 50 procent av de socialavgifter som har ett tak utöver vilket inkomsten inte är förmånsgrundande. Den del av arbetsgivaravgifterna som har ett direkt förmånsvärde skulle därmed uppgå till ca 10 procentenheter.

Slutsatsen blir att det är möjligt att halvera arbetsgivaravgifterna utan att denna åtgärd kommer i konflikt med och skadar avgifter som har ett förmånsvärde. Enklast vore att behålla ålderspensionsavgiften (10,21 procent), efterlevandepensionsavgiften (1,70 procent), som är en del av pensionsreformen samt en del av sjukförsäkringsavgiften (4 procent). Övriga avgifter tas bort så att det totala arbetsgivaravgiftsuttaget blir 16 procent. I förlängningen borde ambitionen vara att samtliga arbetsgivaravgifter enbart skall utgå om de skapar ett förmånsvärde samt att avgifter enbart tas ut på försäkrad inkomst. I detta fall tillkommer ett intäktsbortfall från de avgifter som tas ut över taken.

5.4 Vad säger forskningen om effekter på ekonomin av sänkta arbetsgivaravgifter?

Vilka blir effekterna på sysselsättningen av sänkta arbetsgivaravgifter? Marginalskatten på inkomsten påverkar primärt utbudet på arbetskraft och avgör om personen vill arbeta och hur mycket hon vill arbeta. Arbetsgivaravgiften påverkar i första hand efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivarens vilja att engagera en medarbetare. Lägre lönekostnader stärker konkurrenskraften och ökar sysselsättningen. Skattesänkningar kan sålunda påverka sysselsättningen både genom utbudet av arbetskraft och via efterfrågan på arbetskraft och den slutliga effekten avgörs av hur lönebildningen fungerar och vilka regler som gäller på arbetsmarknaden.

Flera länder har sänkt arbetsgivaravgiften i syfte att göra arbetskraften billigare och därmed stimulera efterfrågan på arbetskraft och sysselsättningen. Andra länder har sänkt den

marginella inkomstskatten för att göra arbete mer attraktivt, stimulera arbetsutbudet och i förlängningen öka sysselsättningen genom att löneökningarna förväntas bli lägre än vad som annars skulle bli fallet. I samtliga fall påverkas den s.k. skattekiln som uppstår genom att inkomstskatterna och arbetsgivaravgifterna slår in en kil mellan arbetsgivarens kostnader och vad löntagaren får ut efter skatt. Skattekiln definieras som differensen mellan vad inkomstagaren får ut efter skatt och den totala arbetskraftskostnaden för arbetsgivaren, satt i relation till den totala arbetskraftskostnaden⁷.

En genomgång visar att sänkningar av skatten på arbete var den näst mest frekventa policyförändringen på arbetsmarknadsområdet inom EU år 2004 (Arpaio et al, 2005). Hur sysselsättningen i slutändan påverkas av en sänkt skattekiln bestäms av hur lönebildningen reagerar.

En del tidigare svenska studier av sambandet mellan skatten på arbete och sysselsättningen eller arbetslösheten, har inte funnit att en sänkning av t.ex. arbetsgivaravgiften fått någon varaktig effekt på sysselsättningen (Holmlund&Kolm, 1998). Arbetsutbudet har i dessa studier befunnits vara helt oelastiskt eller vertikalt, på längre sikt. En sänkning av arbetsgivaravgiften ”äts då upp” av en motsvarande höjning av lönen och lönekostnaden och sysselsättningen påverkas därmed inte.

Under senare år har de empiriska metoderna för att studera dessa samband förfinats genom att, i ett dynamiskt sammanhang, nyttja både tidsserier och tvärsnittsdata för sambandet mellan skatten på arbete och sysselsättningen. Samtidigt har också ekonomiernas funktionssätt förändrats. Den ökande globaliseringen, hårdare konkurrens och en mer decentraliserad lönebildning är exempel på förändringar som gjort att skatteförändringar numera kan förväntas få mer genomslag på sysselsättningen.

Som visats tidigare i detta avsnitt (se tabell 2) har arbetsgivaravgifterna höjts kraftigt över tiden, inte minst i Sverige. Samtidigt föreligger det stora skillnader mellan nivån på arbetsgivaravgiften (se figur 15) och sysselsättningsgraden i ett antal länder. Skattekilnarnas

⁷ Skattekiln = $1 - (1 - t_i)(1 - t_s)(1 - t_c)(1 + t_b) / (1 + t_a)$ där t_i = inkomstskatten, t_s =socialförsäkringsavgiften som löntagaren betalar, t_a =arbetsgivaravgiften som företagaren betalar, t_c =genomsnittlig konsumtionsskatt samt t_b =inkomstberoende bidrag i procent av inkomsten, se Du Rietz et al, ”Skatter och värdighet” (2005).

utveckling över tiden och samband med sysselsättningsutvecklingen kan därför belysas i olika studier.

Arbetsmarknaden reagerar med viss tidseftersläpning på förändringar av skatter och lönekostnader. Effekter på sysselsättningen beror även i hög grad på institutionella faktorer såsom lönebildningens sätt att fungera, nivån för lägst- eller minimilöner, ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen, trygghetslagar mm. Arbetsmarknadens institutioner förändras också över tiden och man har i den empiriska analysen, med allt mer förfinade metoder, sökt beakta dessa faktors inverkan.

I tabell 5 görs en sammanställning över tolv empiriska studier av sambandet mellan förändringen av skattekiln och förändring av sysselsättningen/arbetslösheten/arbetstiden i ett stort antal länder och över en längre tidsperiod. Samtliga dessa studier finner, med olika metodik, att sänkta arbetsgivaravgifter/inkomstskatter påverkar sysselsättningen/arbetslösheten positivt på såväl kort som lång sikt. Resultaten varierar beroende på arbetsmarknadens sätt att fungera samt om skatteförändringen vidtas i kombination med andra åtgärder, som t.ex. ett ökat arbetsutbud genom stärkta incitament till arbete.

De starkaste effekterna på sysselsättningen vid en sänkt skattekil finner:

- ❑ Daveri och Tabellini (2000); en sänkning av skattekiln med 10 procentenheter ger en varaktig ökning av sysselsättningen med 5,5 procent.
- ❑ Planas et. al. (2003); en sänkning av skattekiln med 10 procentenheter ger en varaktig minskning av arbetslösheten med 3.2 procent.
- ❑ Prescott (2002); en sänkning av skattekiln med 10 procentenheter ger på sikt en ökning av arbetstiden per vecka med 7,5 procent.

De övriga forskningsrapporterna finner att en sänkning av skattekiln med 10 procentenheter ökar sysselsättningen varaktigt med mellan 1 och 3 procent. I de empiriska resultaten har man neutraliserat för andra faktors inverkan på sysselsättningen såsom ändringar i socialförsäkringarna, trygghetslagarna eller lönebildningsformerna.

Det framgår även av dessa studier att åtgärder som höjer arbetsutbudet, t.ex. sänkt kompensationsnivå i arbetslöshetsförsäkringen, striktare regler i sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, mer decentraliserade lönebildningsformer eller ökad konkurrensutsättning i kombination med sänk skattekil, kan få mer kraftfulla effekter på jobben. Ett ytterligare skäl till att en sänkning av skattekilarna kan förväntas få ett större genomslag på sysselsättningen än tidigare, är den ökande globaliseringen och hårdnande konkurrensen, som verkar återhållande på löneökningarna och därigenom stimulerar sysselsättningen.

5.5 Ytterligare effekter av åtgärderna

Vi har i den här framställningen fokuserat på de direkta effekter som våra åtgärder skulle få på sysselsättningen. Men det är samtidigt viktigt att understryka att en sänkning av arbetsgivaravgifterna i kombination med åtgärder som ökar utbudet av arbetskraft har flera andra långsiktigt positiva effekter på ekonomin. En sänkning av skattekilarna i den storleksordning som vi föreslår skulle t.ex. påtagligt inte bara öka utbudet av arbetskraft, utan också stärka drivkrafterna till utbildning och kompetensförstärkning, skapa bättre villkor för företagande etc. Ekonomis funktionssätt skulle förbättras och vi skulle få det som oftast brukar kallas positiva dynamiska effekter. Detta skulle öka den långsiktiga tillväxten och skapa fler jobb. Även om dessa effekter svårligen låter sig kvantifieras och heller inte inkluderats i vår finansiering i avsnitt 6, så är de inte desto mindre oerhört viktiga för ekonomins långsiktiga utveckling.

Till detta kommer att åtgärderna genom att reducera skattekilarna skulle minska drivkrafterna för svartarbete. Inte minst för en framväxande privat tjänstesektor, där arbetskraftskostnaderna ofta är helt dominerande, är det avgörande att minska skattekilarna. Endast då kan man skapa rimliga förutsättningar för att den förväntade tillväxten i denna sektor ska styras till den registrerade ekonomin och inte enbart ske i den svarta sektorn. Att inte ytterligare styra över resurser till den oregistrerade ekonomin är också helt avgörande för att långsiktigt stärka skattebaserna och därmed förbättra förutsättningarna att finansiera vår gemensamma välfärd.

Tabell 5. Resultat från ett antal forskningsstudier om sambandet mellan skattekil och sysselsättning.

	Långsiktig effekt på sysselsättningen vid en sänkning av skattekiln med 10 procentenheter	
<u>Referens</u>	<u>Effekt på sysselsättningen i procent</u>	<u>Population</u>
Scarpetta (1996)	+0,3	17 OECD-länder 1983-1993
Nickell&Layard (1999)	+2,5	20 OECD-länder 1983-1994
Nicoletti&Scarpetta (2001)	+1,5	20 OECD-länder 1982-1998
Nickell et al (2003)	+2,7	20 OECD-länder 1961-1992
	Långsiktig effekt på arbetstiden per vecka vid en sänkning av skattekiln med 10 procentenheter	
	<u>Effekt på arbetstiden</u>	<u>Population</u>
Nickell&Layard (1999)	+1,0 timmar (+2,5%)	20 OECD-länder 1983-1994
Prescott (2002)	+3,0 timmar (7,5%)	7 OECD-länder (1993-1996)
	Långsiktig effekt på arbetslösheten (i %) vid en sänkning av skattekiln med 10 procentenheter	
	<u>Effekt på arbetslösheten i %</u>	<u>Population</u>
Planas et al (2003)	-3,2	Euroländerna 1970-2002
Scarpetta (1996)	-1,1	17 OECD-länder 1983-1993
Elmeskov et al (1998)	-1,2	18 OECD-länder 1983-1995
Nickell&Layard (1999)	-2,0	20 OECD-länder 1983-1994
Daveri&Tabellini (2000)	-5,5	14 OECD-länder 1965-1991
Nickell et al (2003)	-1,1	20 OECD-länder 1961-1992

Källa: Nickell S; ”Employment and Taxes”, CEP, Discussion Paper nr 634.

6. Åtgärdspaketets innehåll och ekonomiska effekter

6.1 Förslaget och effekterna på jobben

I denna rapport föreslås en halvering av arbetsgivaravgiften från ca 32 procent till 16 procent. Denna åtgärd kombineras med en sänkning av kompensationsnivån i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen från 80 till 70 procent samt av ersättningen vid förtidspension från 64 till 60 procent. Vidare föreslås en striktare tillämpning av reglerna i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen samt införande av strängare krav vid beviljande av förtidspension. Sänkningen av ersättningsnivån i socialförsäkringarna stimulerar arbetsutbudet medan den sänkta arbetsgivaravgiften ökar efterfrågan på arbetskraft.

Sänkningen är fullt ut finansierad (se tabell 6). I kalkylen har då ändå inte de långsiktiga dynamiska effekterna fullt ut medräknats, dvs. de effekter som uppstår genom att åtgärderna stimulerar tillväxten och därmed genererar ökade skatteintäkter på sikt.

En halvering av avgiften samt sänkningen av ersättningsnivåerna i socialförsäkringen motsvarar en sänkning av skattekillen med ca 6 procentenheter. Med utgångspunkt från de forskningsrön som redovisats i avsnitt 5 är det möjligt att göra en skattning av vad en halvering av arbetsgivaravgiften skulle betyda för sysselsättningen i svensk ekonomi. De internationella forskningsresultaten visar att det kan vara rimligt att räkna med en sysselsättningselasticitet för Sverige på ca 0,5, när skattesänkningen på det sätt vi föreslår kombineras med sänkta reservationslöner. Effekten på sysselsättningen i privat sektor skulle då bli: $0,06 \text{ (sänkningen av skattekillen)} * 0,5 \text{ (sysselsättningselasticiteten)} * 5.000.000$ (korrigerat⁸ arbetskraftsutbud) = **150.000 jobb**.

⁸ Det vanliga måttet på arbetskraften är här korrigerat för beräknad andel ”arbetslösa” av långtidssjukskrivna och förtidspensionerade enligt samma modell som tillämpas av Ljungqvist & Sargent (2006).

6.2 Finansiering av åtgärds paketet

Brutto gav arbetsgivaravgifterna ca 360 miljarder kronor i skatt år 2005. En halvering av arbetsgivaravgiften ger därmed brutto och initialt ett skattebortfall på ca 180 miljarder kronor. Skattesänkningen netto blir emellertid betydligt lägre då en sänkning av arbetsgivaravgifterna för de offentligt anställda innebär en motsvarande utgiftsminskning för den offentliga sektorn som direkt kan nettas bort. Denna effekt kan uppskattas till ca 54 miljarder kronor.

Dessutom får våra åtgärder direkt effekt på lönenivå och totala lönekostnader och därmed sysselsättningen. De finansiella konsekvenserna av dessa s.k. automatiska effekter på lönesumma och sysselsättning har inkluderats som ”direkta effekter” i tabell 6.

I detta sammanhang är det viktigt att understryka det starka samband som finns mellan sysselsättning och statsfinanser. Detta illustrerades tydligt i avsnitt 3, där vi visade att när en person som tidigare försörjts i offentlig försäkring får jobb i den privata sektorn, så är det bara ca 10 procent av arbetsgivarens kostnad för anställningen som ger en nettoökning av individens disponibla inkomst. Resten, runt 90 procent av arbetsgivarens kostnad, ger en förbättring i de offentliga finanserna. Vi menar att det är viktigt att dessa automatiska samband beaktas i finansieringen.

Man hamnar annars i ett finanspolitikens moment 22 när det gäller att stimulera sysselsättningen och blundar för just de effekter som de senaste årens forskning verifierat när det gäller en sänkning av skattekilarna. I själva verket skulle en kameral ”krona för krona-finansiering” av vårt förslag ge en mycket kraftig skärpning av finanspolitiken - om de förväntade och önskade effekterna uppstod - just genom de automatiska effekterna. Detta skulle minska sannolikheten för att de positiva effekterna blev varaktiga.

Några poster i tabell 6 kräver en särskild kommentar. Som punkt (2) i tabellen ges de effekter på de offentliga finanserna som uppstår genom att en sänkning av arbetsgivaravgifterna som nämnts kan förväntas ge en viss höjning av lönerna. Ungefär 50 procent av det utrymme som skattesänkningen skapar beräknas på sikt tas ut i form av en högre lönenivå i privat sektor. Detta innebär en löneökning på ca 8 procent.

Till viss del beräknas de privata löneökningarna också driva upp lönerna i den offentliga sektorn. Löneökningarna i offentlig sektor har antagits bli hälften så stora som i privat sektor, dvs. 4 procent. Löneökningarna leder till ökade intäkter från de skatter som har lönesumman som bas, dvs. främst arbetsgivaravgifter och inkomstskatt. Denna effekt kan beräknas till ca 48 miljarder kronor. Siffran är framräknad enligt följande: $800 \text{ miljarder (lönesumma i privat sektor)} * 0,08 \text{ (beräknad löneökning)} * 0,6 \text{ (genomsnittlig marginell makroskattekvot)} + 400 \text{ miljarder (lönesumma i offentlig sektor)} * 0,04 \text{ (beräknad löneökning)} * 0,6 \text{ (genomsnittlig marginell makroskattekvot)} = 48 \text{ miljarder kronor}$.

Löneökningen i offentlig sektor ger en extrakostnad för offentlig sektor på ca 18 miljarder kronor och nettobesparingen i offentlig sektor blir därmed 36 miljarder kronor (se pkt 1 i tabell 6)

Den del sänkningen av arbetsgivaravgiften som inte slår igenom på lönerna, ger en sänkt lönekostnad för arbetsgivaren och leder i nästa steg till att sysselsättningen ökar. På basis av internationell forskning av detta samband räknar vi med att ca hälften av arbetsgivarsänkningen får sin effekt på detta sätt. Detta ökar den totala lönesumman i ekonomin och därigenom intäkterna från arbetsgivaravgift och inkomstskatt, samtidigt som statens utgifter för arbetslöshet etc. minskar. Dessutom leder höjda löner och ökad sysselsättning till att hushållens disponibla inkomster stiger, vilket ökar den privata konsumtionen och intäkterna från moms och punktskatter. Sammantaget ger detta en besparing på runt 38 miljarder kronor. Beräkningen är gjord enligt följande: $150\,000 \text{ (ökning av antalet jobb i privat sektor)} * 240\,000 \text{ (antagen genomsnittlig årslön)} * 1,16 \text{ (inkl. arbetsgivaravgiften)} * 0,9 \text{ (det offentligas andel av den vinst som uppstår vid privat anställning av tidigare arbetslös, se figur 9)} = 38 \text{ miljarder kronor}$ (se pkt 3 tabell 6)

Övrig finansiering som föreslås framgår av tabell 6. Av besparingarna under denna punkt på totalt 58 miljarder kronor är drygt 45 miljarder överensstämmande med de besparingar som Alliansen föreslagit. I vårt förslag görs en större besparing på AMS (5 miljarder kronor). Vidare föreslår vi en neddragning av företagsstöd och effektivisering av offentlig upphandling (en besparing på sammanlagt 7 miljarder kronor).

Tabell 6. Finansiering av en sänkning av arbetsgivaravgiften med 16 procentenheter.

<u>Bruttokostnad</u>	<u>Mdr</u>
□ Initialt skattebortfall vid halverad arbetsgivaravgift	<u>180</u>
<u>Finansiering</u>	
<i>Direkta effekter</i>	
□ Sänkta arbetsgivaravgifter utgör en besparing för offentlig sektor (offentlig sektor betalar ju också arbetsgivaravgifter). Då den offentliga sektorn står för ca 30 procent av total sysselsättning blir besparingen $0,3 * 180$ miljarder = 54 mdr kronor. Löneuppgången i den offentliga sektorn har beräknats till 4 procent och ger en extra kostnad på 18 mdr kronor. Sammantaget ger detta en nettobesparing i offentlig sektor på 36 mdr kronor. (1)	36
□ I vår kalkyl tas halva effekten av den sänkta skattekillen ut i form av högre löner, som beskattas med en marginell makroskattekvot som beräknats till 60 procent. Besparingen blir då $1200 (\text{lönesumma}) * 0,067$ (vägd löneökning i privat och offentlig sektor) $* 0,6$ (genomsnittlig marginell makroskattekvot). (2)	48
□ Om de 150 000 nyanställda kommer från offentlig försörjning t.ex. från a-kassa eller sjukförsäkring, sparar statskassan ca 250 000 kronor per individ när denne får ett jobb: $240000 (\text{årslön}) * 1,16 (\text{arbetsgivaravgift}) * 0,9$ (det offentligas del av vinst vid anställning i privat sektor). (3)	38
<i>Övrig finansiering</i>	
□ Sänkt kompensationsnivå i sjukförsäkringen från 80 till 70 procent, en ytterligare karenssdag, striktare kontroll.	10
□ Sänkt kompensationsnivå från 80 till 70 procent i arbetslöshetsförsäkringen, striktare kontroll och minskat aktivitetsstöd.	8
□ Sänkt ersättningsnivå vid förtidspension, striktare tillämpning av regler.	5
□ Sänkt ersättning vid föräldraledighet	5
□ Minskade bidrag till AMS, lägre sysselsättningsstöd, neddragning av aktiviteter.	10
□ Utförsäljning av statliga företag, sänkt räntekostnad.	8
□ Ej avdragsrätt för a-kasseavgift.	5
□ Övrigt (lägre företagsstöd, effektivare offentlig upphandling)	7
<u>Summa finansiering, miljarder kronor</u>	<u>180</u>

Det är fortfarande viktigt att understryka att vi i finansieringskalkylen inte inkluderat de mer långsiktiga s.k. dynamiska effekter i ekonomin som är själva kärnan i vårt förslag och som uppstår genom att åtgärderna som förslås stärker konkurrenskraften, förbättrar företagsklimatet och ökar drivkrafterna för arbete och utbildning. Dessa effekter stimulerar tillväxten och öka jobben långsiktigt, varvid också skattebaserna växer och därmed även skatteintäkterna.

För att säkerställa de positiva långsiktiga effekterna och minska den initiala finansiella belastningen föreslår vi att åtgärderna genomförs stegvis under 2-3 år

Referenslista

Arpaia, Alfonso et al (2005), "Tracking labour markets reforms in the EU Member States: An overview of reforms in 2004 based on LABREF database .
European Commission, Economic Papers Number 239.

Arpaia, Alfonso et.al. (2005), "Labour market institutions and labour market performance: A survey of the literature", European Economy, Economic Papers Number 238.

Bertola G, Blau F, och Kahn L (2002), "Labour Market Institutions and Demographic Employment Patterns", European University Institute, June 2002.

Blondal S and Scarpetta S (1998), "The Retirement Decision in OECD Countries", OECD Economic Department Working Paper No.202.

Daveri F and Tabellini G (2000), "Unemployment Growth and Taxation in Industrial Countries", Economic Policy (April): 49-90.

Du Rietz G, Johansson D och Karlsson N (2005), Skatter och värdighet, Ratio.

Edling J (2005), "Alla behövs – Blott arbetsmarknadspolitik skapar inga nya jobb".

Elmeskov, J, Martin J.P och Scarpetta S (1998), "Key Lessons for labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences", Swedish Economic Policy Review, 5(2): 205-52.

Freeman R.B och Scettkat R, (2001). "Marketization of Production and the US-Europe Employment Gap", Oxford Bulletin of Economics and Statistics (Special Issue: The Labour Market Consequences of Technical and Structural Change), 63:647-70.

Holmlund B och Kolm A (1995), "Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment - Theory and Swedish Evidence". Tax Reform Evaluation Report No.15 (Stockholm: Konjunkturinstitutet).

Holmlund B och Kolm A (1998), Kan arbetslöshet bekämpas med skattepolitik, Ek debatt nr 4, 1998.

Hoon H.T och Phelps E.S (1995), "Taxes and Subsidies in a Labour-Turnover Model of Natural rate", Columbia University, March 1995.

ITPS (2005), A:004, "Näringsklimatet i Sverige".

Ljungkvist L och T J Sargent (2006), "Hur Sveriges arbetslöshet blev mer lik Europas", NBER-rapporten II, Att reformera välfärdsstaten.

Konjunkturinstitutet (2005), Konjunkturläget, december.

Långtidsutredningen (2004), bilaga 14 "Vem tjänar på att arbeta", SOU 2004:2.

Nickell S; "Employment and Taxes", CEP, Discussion Paper nr 634.

Nickell S J and Layard R (1999), "Labour Market Institutions and Economic Performance" in O Ashenfelter and D Card (eds), *Handbook of Labour Economics*, Vol 3.

Nickell S J et al (2003), "The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, in P Aghion, R Frydman, J Stiglitz and M Woodford (eds), *Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics*: In Honor of Edmund S Phelps.

Nickell, S (2004), Employment and Taxes, CEP Discussion Paper No 634, May 2004.

Nicoletti G and Scarpetta S (2001), "Interactions between Product and Labour Market Regulations: Do They Affect Employment? Evidence from OECD countries", presented at Banco de Portugal Conference in Labour Market Institutions and Economic Outcomes at Cascais (3-4 June 2001).

OECD (1994), "The OECD Jobs Survey: Evidence and Explanations", Vols I and II.

Planas C, Roger W and Rossi A (2003), "How much Has Labour Taxation Contributed to European Structural Unemployment?", European Commission, Economic Papers No 183, May 2002.

Prescott E.C. (2002), "Why Do Americans Work So Much and Europeans So Little?", University of Minnesota, May 2002.

Scarpetta (1996), "Assessing the Role of labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study", OECD Economic Studies. S26:43-98.

SNS (2005), Lundgren, Birch Sörensen, Kolm och Norman, "Tid för en ny skattereform".

Svenskt Näringsliv (2005), "Arbetslinjens renässans".

Svenskt Näringsliv (2006), "Det lönar sig dåligt att gå från arbetslöshet till arbete".

UTGIVET AV TANKESMEDJAN DEN NYA VÄLFÄRDEN

Molnstoden – en vision för svenska folket (1994)
Baksmällan – förutsättningar för politisk tillnyktring (1995)
Berättelsen om jobben (1996)
Personvalsparti – bot för trötta partier (1999)
Skärp dig, Svensson – med deklarationen om de medborgerliga skyldigheterna (2002)
Beska Droppar – korta kritiska krönikor (2002)
Entreprenören bakom allt – 101 svenska succéer från ABBA till ölburkar (2002)
Tankebok för entreprenörer – 222 citat från Aristoteles till Ingvar Kamprad (2003)
Bakom skurkar och skandaler (2004)
Jobbet är att mata puman (2004)
Så lyckas du som företagare – de bästa tipsen från svenska entreprenörer (2005)
Ge de arbetslösa en chans – 150 000 nya jobb genom halverade arbetsgivaravgifter (2006)

MEDBORGARNAS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

MOU 1988:1 En ny grundlag – ett förslag
MOU 1989:1 Sänkt skatt för alla – ett förslag till nytt skattesystem
MOU 1990:1 Minska statsskulden – sälj tillgångar
MOU 1990:2 Medborgarnas miljömanifest – ett förslag till ny miljöpolitik
MOU 1990:3 En marknad för bostäder åt alla – ett förslag till ny bostadspolitik
MOU 1991:1 Företagsamhetens förutsättningar – ett förslag till näringspolitik för 2000-talet
MOU 1991:2 Sänkta skatter för en ny välfärd – ett förslag till ny skattepolitik
MOU 1991:3 Självständiga kommuner – mer medborgarmakt i kommunerna
MOU 1991:4 Skolpeng hösten 92 – en handlingsplan för kommunerna
MOU 1991:5 På egna ben – så kan organisationsstödet reformeras
MOU 1991:6 Hur man säljer allmännyttehus – handledning för beslutsfattare i kommunerna
MOU 1992:1 Eget val i äldreomsorgen – handledning för beslutsfattare i kommunerna
MOU 1992:2 Hälso- och sjukvård för 2000-talet – ett förslag till ny sjukvårdsstruktur
MOU 1993:1 Barnomsorg enligt kundvalsmodellen
MOU 1993:2 Charta Nova – politik för entreprenörskap och nya jobb
MOU 1994:1 HSF-modellen – patientmakt, kvalitet och kostnadseffektivitet i en ny sjukvårdsstruktur
MOU 1995:1 När folkhemmets barn blivit vuxna – ett nytt trygghetssystem
för jämlikhet, medmänsklighet, enkelhet och eget ansvar
MOU 1995:2 Irrfärdens slut – spelregler för sunda statsfinanser
MOU 1995:3 Järntrianglar – förnyelsens fiende nummer ett
MOU 1996:1 Den nya arbetsrätten – ett förslag
MOU 1996:2 Kommunala företag – hot mot demokrati och fri konkurrens
MOU 1997:1 Entreprenören i högsätet – omprövning av beskattningsreglerna för fåmansföretag
MOU 1998:1 Samhällsmoral i praktiken
MOU 1999:1 För Sverige – på tiden!
MOU 2000:1 Sveriges två gränser – om invandrapolitiken och hur den kan förbättras