

## FÖRDJUPNING

# Effekter på jämviktsarbetslösheten av åtgärderna i budgetpropositionen för 2015

**I denna fördjupning redovisas Konjunkturinstitutets preliminära bedömning av hur regeringens ekonomiska politik som presenterades i budgetpropositionen för 2015 påverkar jämviktsarbetslösheten. Sammantaget bedöms åtgärderna leda till en något högre jämviktsarbetslöshet. Osäkerheten i bedömningarna är betydande.**

I budgetpropositionen för 2015 föreslår regeringen en rad åtgärder som påverkar arbetsmarknaden. De viktigaste åtgärderna i detta avseende är:

- Avtrappat jobbskatteavdrag för inkomster över 50 000 kronor per månad
- Begränsad uppräkningsgräns för statlig inkomstskatt
- Slopade nedsättningar av socialavgifter för unga
- Särskild löneskatt för äldre
- Sänkt skatt för pensionärer
- Höjda ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen
- Höjd sjuk- och aktivitetsersättning
- Nya åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

Samttaget bedömer Konjunkturinstitutet att de aviserade åtgärderna leder till något högre jämviktsarbetslöshet. I denna fördjupning presenteras dock ingen siffermässig bedömning av de olika åtgärdernas effekter. Konjunkturinstitutet avser att återkomma med en kvantitativ helhetsbedömning som också inkluderar hur övriga variabler som bestämmer potentiell BNP påverkas.

### **FLERA AV FÖRSLAGEN PÅ SKATTEOMRÅDET HAR LITEN EFFEKT PÅ JÄMVIKTSARBETSLÖSHETEN**

Flera av åtgärderna på skatteområdet har en försumbar effekt på jämviktsarbetslösheten. Detta gäller avtrappningen av jobbskatteavdraget, den begränsade uppräkningsgränsen för statlig inkomstskatt, införandet av en särskild löneskatt för äldre samt den sänkta skatten för pensionärer.<sup>136</sup> Den grundläggande

<sup>136</sup> Dessa skatteförändringar kan dock förväntas minska sysselsättningen och antalet arbetade timmar, se Konjunkturinstitutet (2014c).

orsaken till att dessa åtgärder inte ha en större effekt på jämviktsarbetslösheten är att arbetslösheten i utgångsläget är mycket låg bland de grupper som direkt berörs av regeländringarna.

Utbytet av att arbeta jämfört med att inte arbeta minskar något för höginkomsttagare när jobbskatteavdraget trappas av och när fler får betala statlig inkomstskatt. Men effekten på jämviktsarbetslösheten bedöms bli obefintlig. För detta talar att gruppen har låg arbetslöshetsrisk, består av ganska få personer och har låg ersättningsgrad i utgångsläget (åtminstone från den statliga arbetslöshetsförsäkringen). Utbytet av att arbeta är också fortsatt högt efter skattehöjningarna, vilket innebär att deltagandet i arbetskraften inte heller kommer att minska i någon nämnvärd utsträckning.

Arbetskraftsdeltagandet är lågt bland äldre, vilket i sig begränsar gruppens betydelse för jämviktsarbetslösheten. Arbetslösheten för äldre begränsas vidare starkt av att de över 65 inte har rätt till ersättning i arbetslöshetsförsäkringen. Sänkt skatt för pensionärer med låga inkomster minskar drivkraften att arbeta. En särskild löneskatt kan minska sysselsättningen bland äldre antingen genom minskad efterfrågan eller minskat utbud, beroende på hur lönerna påverkas.<sup>137</sup> Men Konjunkturinstitutet bedömer att den minskade sysselsättningen kommer att medföra att de äldre lämnar arbetskraften snarare än att de går in i arbetslöshet. Jämviktsarbetslösheten bedöms därför bli i stort sett opåverkad av skatteförändringarna för äldre.

#### **HÖGRE SOCIALAVGIFTER FÖR UNGA LEDER TILL HÖGRE JÄMVIKTSARBETSLÖSHET**

En generell höjning av socialavgifterna har normalt en mycket liten effekt på jämviktsarbetslösheten. Anledningen är att den ökning av arbetskostnaderna som detta initialt medför påverkar lönebildningen: på lång sikt tyder såväl teoretisk som empirisk forskning på att generella höjningar av socialavgifterna vältras över fullständigt i lönerna.<sup>138</sup> Därmed påverkas inte företagens arbetskostnader på lång sikt, och jämviktsarbetslösheten blir opåverkad av socialavgiftshöjningen.

Resonemanget ovan stämmer mindre bra för en höjning av socialavgifterna för enbart ungdomar. Ungdomars löner är starkt påverkade av lägstalönerna i kollektivavtalen. En relativt stor andel av de sysselsatta ungdomarna har förmodligen en produktivitet som endast marginellt överskrider den arbetskostnad som är förknippad med lägstalönen. En höjning av de sociala avgifterna för ungdomar höjer denna arbetskostnad till en nivå som

<sup>137</sup> Se Konjunkturinstitutet (2014c).

<sup>138</sup> Se till exempel Benmarker m.fl. (2008).

kan förväntas ligga över många ungdomars produktivitet. Därmed minskar sysselsättningen bland ungdomar, och jämviktsarbetslösheten stiger.<sup>139</sup> Den övervärtringseffekt på lönerna som beskrevs ovan är sannolikt mindre betydelsefull för ungdomar eftersom lägstalönerna är mer trögrörliga än övriga löner, inte minst nedåt.

### **HÖJT TAK I ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN HÖJER JÄMVIKTSARBETSLÖSHETEN**

Arbetslöshetsförsäkringens högsta ersättning har varit nominellt oförändrad på 680 kronor per dag sedan 2002. Eftersom lönerna har stigit innebär detta att ersättningsgraden successivt har urholkats. Sedan 2007 har arbetslöshetsförsäkringens dessutom genomgått stora förändringar som ytterligare har bidragit till detta. Under 2014 var det endast omkring 10 procent av de som arbetade heltid när de blev arbetslösa som fick 80 procent av sin tidigare inkomst från den statliga arbetslöshetsförsäkringens.<sup>140</sup>

Regeringen föreslår att taket i arbetslöshetsförsäkringens höjs till 910 kronor per dag under de 100 första dagarna och till 760 kronor därefter. Vidare höjs grundbeloppet till 350 kronor per dag.<sup>141</sup>

Förändringarna innebär en högre genomsnittlig ersättningsgrad och kan förväntas leda till lägre sökaktivitet och högre reservationslöner än om ersättningarna varit oförändrade. Högre ersättningar i arbetslöshetsförsäkringens leder därmed enligt Konjunkturinstitutets bedömning till en något högre jämviktsarbetslöshet. Hur stora effekterna blir beror på hur stor ökningen i effektiv ersättningsgrad blir och på hur känsliga individerna bedöms vara för en sådan förändring.<sup>142</sup> En ytterligare effekt är att arbetskraftsdeltagandet kan öka då en högre arbetslöshetsersättning förstärker incitamenten att delta i arbetskraften, vilket kan höja jämviktsarbetslösheten ytterligare. Den senare effekten på arbetsutbudet bedöms dock bli liten.

<sup>139</sup> Egebark och Kaunitz (2013) finner att 6 000–10 000 jobb för unga har tillkommit till följd av sänkta arbetsgivaravgifter för unga.

<sup>140</sup> Se Arbetslöshetskassornas samorganisation (2014) och Inspektionen för socialförsäkringen (2014).

<sup>141</sup> Regeringen avser att höja grundbeloppet till 365 kronor per dag från och med 1 januari 2016.

<sup>142</sup> För litteraturöversikter se Forslund (2008) och Skogman Thoursie (2012).

### **HÖJD SJUK- OCH AKTIVITETSERSÄTTNING MEDFÖR NÅGOT LÄGRE JÄMVIKTSARBETSLÖSHET**

Regeringen föreslår en höjning av sjuk- och aktivitetsersättningen från 64,0 till 64,7 procent av antagandeinkomsten.<sup>143</sup> I den mån den enskilde kan påverka sin situation minskar det drivkrafterna att lämna sjuk- och aktivitetsersättning.<sup>144</sup> Konjunkturinstitutet bedömer att detta sänker arbetsutbudet och därmed bidrar till en lägre jämviktsarbetslöshet. Höjningen av ersättningsnivån är dock liten och de förväntade effekterna därmed mycket små.<sup>145</sup>

### **FÖRÄNDRINGAR INOM DEN AKTIVA ARBETSMARKNADSPOLITIKEN SÄNKER JÄMVIKTSARBETSLÖSHETEN**

Aktiv arbetsmarknadspolitik kan påverka arbetsutbud och arbetslöshet på längre sikt. Arbetsmarknadspolitikerna kan genom stöd och övervakning påverka de arbetslösa sökande. Jobbsökande är den viktigaste vägen till arbete för en stor grupp arbetslösa. Men för vissa arbetslösa krävs sannolikt andra insatser. Arbetsmarknadspolitikerna kan då bidra till att göra de arbetslösa mer attraktiva på arbetsmarknaden, antingen genom att anpassa deras kompetens eller genom att subventionera arbetsgivare som anställer dem.<sup>146</sup>

Regeringen har aviserat en rad förändringar inom den aktiva arbetsmarknadspolitikerna. Förändringarna innebär i stort:

- Traineejobb: unga arbetslösa ges möjlighet att arbeta 75 procent i välfärdssektorn och samtidigt få yrkesutbildning resterande del av tiden.
- Extratjänster: arbete mot kollektivavtalsenlig lön inom välfärdssektorn ska successivt ersätta sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin (fas 3).
- Utbildningssatsningar: bland annat i form av fler platser på universitet och högskolor, yrkeshögskolan samt Komvux/yrkesvux.

---

<sup>143</sup> Antagandeinkomsten baseras på tidigare inkomster under en tidsperiod som beror på den försäkrades ålder (vid låga inkomster eller inga inkomster erhålls garantiersättning).

<sup>144</sup> Studier visar att ersättningsnivån påverkar sannolikheten att sjukskriva sig medan effekterna på hur länge man är sjukskriven är mindre. När det gäller sambandet mellan ersättningsnivå och förtidspensionering finns begränsad kunskap, se Hägglund och Skogman Thoursie (2010) och Skogman Thoursie (2012).

<sup>145</sup> Sjukpenningen är i dag tidsbegränsad genom att sjukpenning i normalfallet endast kan betalas ut i maximalt två och ett halvt år i följd. Regeringen avser att avskaffa denna tidsgräns. Konjunkturinstitutet bedömer att det kommer att få varaktiga effekter på arbetsutbud och jämviktsarbetslöshet.

<sup>146</sup> Se Forslund och Vikström (2011).

Utifrån forskningslitteraturen går det att argumentera för att sammansättningen av åtgärder är något mer sysselsättningsfrämjande än den tidigare eftersom extratjänster mer liknar en riktig anställning än sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin.<sup>147</sup> Dessutom medför både traineejobben och extratjänsterna en statistisk effekt på arbetslösheten eftersom de arbetslösa i dessa åtgärder kommer att registreras som sysselsatta i stället för arbetslösa i den officiella statistiken.

Sammantaget bedöms förändringarna av den aktiva arbetsmarknadspolitiken leda till en något lägre jämviktsarbetslöshet.

### **ÅTGÄRDERNA HÖJER JÄMVIKTSARBETSLÖSHETEN**

Konjunkturinstitutets samlade bedömning är i dagsläget att åtgärderna i budgetpropositionen sammantaget kan förväntas leda till en något högre jämviktsarbetslöshet. Detta vilar på bedömningen att effekterna av slopad nedsättning av socialavgifterna för unga och de höjda ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkring tillsammans är större än effekterna av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och höjningen av sjuk- och aktivitetsersättningen. Bedömningen är preliminär och mycket osäker.

---

<sup>147</sup> När det gäller subventionerade anställningar visar studier att de program som mest liknar ordinarie anställningar fungerar bäst. Dessa förefaller dock även ha störst undanträngningseffekter. Se Calmfors m.fl. (2002) samt Forslund och Vikström (2011).