

Regeringens proposition 1994/95:137



Stöd för nyanställningar

Prop.
1994/95:137

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 januari 1995

Ingvar Carlsson

Anders Sundström
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ett nytt anställningsstöd införs för nyanställningar inom näringslivet. Stödet är utformat som ett avdrag, som motsvarar hela arbetsgivaravgiften, dock högst 6 000 kr per månad och person, för tillsvidareanställningar som omfattar minst 17 timmar per vecka och som påbörjas under tiden den 1 januari – den 15 maj 1995. Avdraget medges vid anställning av personer som varit registrerat arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under minst fyra veckor under perioden november – december 1994. Stödet lämnas under högst tolv månader.

Stödet föreslås reglerat i en särskild lag. Förslaget medför en följdändring i lagen (1981:691) om socialavgifter.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 mars 1995.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
	2.1 Förslag till lag om anställningsstöd	4
	2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	En ändrad inriktning	8
	4.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden	8
	4.2 Den ekonomiska politiken	9
	4.3 Arbetsmarknadspolitiken	9
	4.4 Hur skapar vi en bättre arbetsmarknad?	10
5	Olika typer av anställningsstöd	11
	5.1 Rekryteringsstödet	11
	5.2 Det generella anställningsstödet	11
	5.3 Behovet av ytterligare stödformer	12
6	Utformningen av det nya anställningsstödet	13
	6.1 Utformningen	13
	6.2 Hur skall stödet hanteras rent praktiskt?	18
	6.3 Omfattningen och kostnaderna	19
	6.4 EU:s regelverk	19
7	Författningskommentarer	20
	7.1 Förslag till lag om anställningsstöd	20
	7.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter	21
Bilaga 1	Närvarande vid remissmötet den 12 januari 1995	23
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 januari 1995	24

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1994/95:137

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om anställningsstöd,
2. lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om anställningsstöd

Häri genom föreskrivs följande.

1 § Arbetsgivare har enligt bestämmelserna i denna lag rätt till ett anställningsstöd.

Lagen gäller inte följande arbetsgivare:

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen, förutom affärsverken,
3. kyrkomötet och dess myndigheter,
4. de allmänna försäkringskassorna,
5. kommuner, landsting, kommunalförbund, församlingar och kyrkliga samfundigheter.

2 § En arbetsgivare får för en nyanställd person, om nedanstående kriterier är uppfyllda, göra ett avdrag enligt 4 § från de arbetsgivaravgifter som arbetsgivaren skall betala enligt 2 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter. Avdraget får göras om personen enligt intyg från länsarbetsnämnden under minst fyra veckor under perioden november – december 1994 antingen har varit registrerad som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen eller har deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som beslutats av länsarbetsnämnden.

3 § Med nyanställd person avses en arbetstagare som under perioden den 1 januari – den 15 maj 1995 påbörjat en tillsvidareanställning som omfattar minst 17 timmar per vecka.

4 § Avdrag får för varje månad göras med ett belopp som motsvarar de arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter som hänför sig till den nyanställda personen, dock högst 6 000 kr. Avdrag för arbetsgivaravgifter får tidigast göras för lönekostnader som avser mars månad 1995.

Avdrag får göras under högst tolv månader för varje nyanställd person och endast så länge denna anställning varar.

5 § Denna lag tillämpas inom ramen för förfarandet enligt lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare.

I fråga om affärsverken gäller dock föreskrifter som meddelas av regeringen.

6 § Vid fördelningen av influtna arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. 6 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall de avdrag som görs enligt den-

na lag minska det belopp som förs till staten enligt 4 kap. 7 § lagen om socialavgifter. Prop. 1994/95:137

Denna lag träder i kraft den 1 mars 1995 och gäller till utgången av juni 1996. Lagen gäller dock även därefter i fråga om avdrag från arbetsgivaravgifter som avser tid före den 1 juli 1996.

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna lag ges bestämmelser om avgifter för finansiering av den allmänna försäkringen och vissa andra sociala ändamål.

Att denna lag tillämpas även i fråga om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster framgår av lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

Om nedsättning av socialavgifter som regionalpolitiskt stöd finns särskilda bestämmelser. Föreskrifter om avdrag vid beräkning av arbetsgivaravgifter finns i *lagen (1993:1503) om generellt anställningsstöd* och i *lagen (1994:196) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter*.

Om nedsättning av socialavgifter som regionalpolitiskt stöd finns särskilda bestämmelser. Föreskrifter om avdrag vid beräkning av arbetsgivaravgifter finns i *lagen (1995:000) om anställningsstöd* och i *lagen (1994:196) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter*.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 1995.

¹ Senaste lydelse 1994:1923.

3 Ärendet och dess beredning

Genom förslagen i den ekonomisk-politiska propositionen i november 1994 (prop. 1994/95:25) tog regeringen de första stegen mot en ny ekonomisk politik. Den innefattade bl.a. åtgärder för att stärka statsfinanserna och åtgärder för att stärka de arbetslösas ställning på arbetsmarknaden samt vissa stimulanser till näringslivet. Riktlinjerna för den nya politiken vidareutvecklas i 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100). Den här propositionen är ett led i genomförandet av den nya politiken.

Regeringen bemyndigade den 17 november 1994 chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå konkreta åtgärder för att främja nyanställningar.

Utredningsarbetet redovisades den 15 december 1994 i betänkandet *Åtgärder för att främja nyanställningar* (SOU 1994:152).

Synpunkter på betänkandet har hämtats in vid ett av Arbetsmarknadsdepartementet anordnat remissmöte den 12 januari 1995. Vid detta deltog företrädare för närmast berörda myndigheter samt parter på arbetsmarknaden. En förteckning över de närvarande finns i *bilaga 1*. De skriftliga synpunkter som lämnades vid remissmötet finns tillgängliga i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A94/2554/A).

Förslaget som presenteras i denna proposition föranleder att en lag om anställningsstöd måste upprättas. Lagen bör gälla från och med den 1 mars 1995 till och med juni 1996. Förslaget föranleder vidare en ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter. Lagförslag har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet.

Lagrådet

Lagförslaget om anställningsstöd liknar till sin utformning lagen (1993:1503) om generell anställningsstöd (GAS). Riksdagen inhämtade Lagrådets synpunkter på det lagförslaget. Med hänsyn till det kan den nu föreslagna lagen anses vara av enkel beskaffenhet. Härtill kommer ärendets brådskande natur. Läget på arbetsmarknaden är sådant att det är av största vikt att omgående främja tillkomsten av nya anställningar. Avsevärt men skulle uppkomma om lagsöfningsfrågans behandling fördröjdes. Regeringen anser därför att Lagrådets hörande kan undvåras.

4 En ändrad inriktning

4.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Det totala antalet sysselsatta har under de senaste fyra åren minskat med 550 000 personer. Den totala arbetslösheten (inkl. personer i åtgärder) har ökat med 425 000 personer, och den öppna arbetslösheten med 260 000 personer.

Lågkonjunkturen började vända för ungefär två år sedan, år 1993. Exporten har sedan dess ökat kraftigt och lönsamheten i näringslivet förbättras nu påtagligt. Industrin ökar sina investeringar och industriproduktionen passerade under år 1994 toppnoteringen år 1989.

Antalet lediga platser har samtidigt ökat, främst inom industrin, men inte i den omfattning som krävs. Industriproduktionen sysselsatte ca 220 000 personer färre år 1994 än år 1989.

Den kraftiga produktivetsökningen har tillsammans med det ökade övertidsuttaget minskat sysselsättningen inom industrin. Övertidsuttaget är nu större än under högkonjunkturen under slutet av 1980-talet.

Den ökning av sysselsättningen som skett har endast pressat ner den totala arbetslösheten med ca en procentenhet sedan kulmen i slutet av år 1993. Det beror delvis på att arbetskraftsutbudet ökar i takt med ett ökat antal sysselsättningsstillfällen. I december 1994 var fortfarande 315 000 personer arbetslösa. Cirka 34 % av dem var långtidsarbetslösa.

Samtidigt har de anställningar som har kommit till stånd i ökad omfattning blivit tidsbegränsade. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) 1994 omfattade hela nettotillskottet av sysselsättningsstillfällen tidsbegränsade anställningar. Det kan naturligtvis vara fråga om ett förändrat anställningsmönster på marknaden, men kan i många fall också vara uttryck för en rädsla att fastanställa arbetskraft.

Den öppna arbetslösheten förväntas enligt 1995 års finansplan (prop. 1994/95:100 bil. 1) minska från 7,9 % år 1994 till 6,5 % år 1996. I slutet av mandatperioden beräknas arbetslösheten ha pressats ner till omkring 6 %. Den totala arbetslösheten, som år 1994 uppgick till 13 %, väntas gå ner till 11 % år 1996. Sysselsättningen beräknas under de närmaste åren stiga med ca 2 % per år.

Regeringens ambition är att ytterligare ta ner arbetslösheten under mandatperioden. Förutsättningarna är goda för en tillväxt över 2,5 % fram till år 1998, och därmed för en lägre arbetslöshet. Regeringen kommer att pröva alla möjligheter att ytterligare minska arbetslösheten. Parterna på arbetsmarknaden kan verksamt bidra till detta genom en ansvarsfull avtalsrörelse.

Regeringen lägger nu grunden för en tillväxtorienterad ekonomisk politik som syftar till att föra Sverige ur den djupa kris som har präglat landet de senaste fyra åren.

De senaste årens internationella lågkonjunktur har orsakat ekonomiska problem i de flesta industriländer. Aldrig tidigare i modern svensk historia har de offentliga finanserna försämrats så mycket som under de senaste tre åren.

Arbetslösheten har samtidigt ökat kraftigt. Var åttonde person i arbetskraften står utanför den ordinarie arbetsmarknaden. De ekonomiska och sociala konsekvenserna av arbetslösheten hotar att underminera hela välfärdssamhället.

Många av de förlorade arbetstillfällena har försvunnit för överskådlig framtid. Lågkonjunkturen har tvingat fram ökade rationaliseringar i företagen och sjukfrånvaron har minskat. Sverige står nu inför problemet att skapa ungefär en halv miljon nya arbetstillfällen för att kunna komma tillbaka till en fullgod arbetsmarknad.

Den centrala uppgiften är att få till stånd en stabil och uthållig tillväxt, framför allt i näringslivet, och att få tillbaka en hög sysselsättning och en låg arbetslöshet. Uppgången får då inte brytas i förtid på grund av bristsituationer, flaskhalsar och överhettningseffekter som innebär accelererande löner och priser. Det kraftiga övertidsuttaget måste omvandlas till nya anställningar. Därför inriktas politiken nu på att stödja och underlätta expansion och förnyelse.

Förutsättningarna för att klara välfärd och sysselsättning är goda trots de omfattande problemen. Sverige kan erbjuda gynnsamma betingelser för en avancerad produktion tack vare den välutbildade arbetskraften, den höga kvaliteten på infrastruktur och offentliga tjänster, den starka flexibiliteten och kronans låga värde.

4.3 Arbetsmarknadspolitiken

Den viktigaste uppgiften är att skapa förutsättningar för näringslivet att expandera. En uthållig ekonomisk tillväxt och full sysselsättning är det överordnade målet.

I den ekonomisk-politiska propositionen (prop. 1994/95:25) som presenterades i november lämnades förslag till arbetsmarknadspolitiska åtgärder som lade grunden för denna inriktning. Insatserna bestod av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utbildningsinsatser samt stöd till investeringar. Det var ett första steg med akuta åtgärder för att komma till rätta med obalanserna på arbetsmarknaden.

I budgetpropositionen (prop. 1994/95:100) redovisar regeringen, i ett andra steg, ytterligare förslag till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessa innebär såväl kort- som långsiktiga insatser. De tar sikte på att

ändra arbetsmarknadspolitiken till mer av aktivitet, flexibilitet och kompetenshöjning för att understödja tillväxten och samtidigt ge utrymme för ökat stöd till de grupper som har särskilt svårt att få arbete. I den här propositionen redovisas ytterligare ett steg genom att ett nytt anställningsstöd för näringslivet föreslås. Sammantaget blir det ett kraftfullt handlingsprogram för att stärka tillväxten, öka sysselsättningen och ta ner arbetslösheten.

Inom arbetsmarknadspolitiken läggs ökad vikt vid åtgärder för att dels stärka och förbättra utbudet av arbetskraft, dels underlätta företagens nyrekryteringar. Sysselsättningen på den reguljära arbetsmarknaden måste nu stå i centrum för politiken. Åtgärder som syftar till att skapa arbetstillfällen vid sidan av den ordinarie arbetsmarknaden måste begränsas till insatser för dem som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa och andra utsatta grupper. De ekonomiska resurserna måste omorganiseras från långvariga kontantstöd till tillfälliga stimulanser för expansion och nyanställning i näringslivet och till en allmän kompetenshöjning.

4.4 Hur skapar vi en bättre arbetsmarknad?

Skadorna på arbetsmarknaden är djupare än vad som vanligtvis framställs. Det kommer att ta lång tid att reparera dem och det kommer inte att räcka med en konjunkturuppgång med en tillväxt på 2 – 3 % per år.

Därför är det viktigt att alla aktörer på arbetsmarknaden verkar omgående för att komma tillrätta med arbetslösheten. Regeringen strävar efter att skapa förutsättningar för ett bättre företagsklimat och ökade möjligheter att anställa. Arbetsgivarna måste ta sitt ansvar att inventera sina behov av arbetskraft för att möta konjunkturuppgången och skapa möjligheter för de många arbetslösa att kunna få en anställning. De fackliga organisationerna måste medverka till en löneutveckling som är förenlig med samhällsekonomisk balans, att motverka flaskhalsar, aktivera arbetslösa och tillsammans med arbetsgivarna verka för att lediga platser tillsätts så snabbt som möjligt.

Förslaget i denna proposition om ett nytt anställningsstöd skall skapa ytterligare förutsättningar för arbetsgivarna att kunna anställa. De åtgärder som den tidigare regeringen vidtog har inte varit tillräckligt kraftfulla för att ge en rejäl ökning av efterfrågan på arbetskraft. Åtgärderna måste dessutom ytterligare styras in mot den ordinarie arbetsmarknaden, framför allt inom näringslivet där expansionen sker. En kraftig ökning av reguljära anställningar på arbetsmarknaden stärker arbetslinjen, och minskar risken för permanent utslagning från arbetsmarknaden som nu finns för utsatta grupper. Det gäller bl.a. långtidsarbetslösa, äldre som förlorat arbetet och utomnordiska invandrare.

Ett nytt tillfälligt anställningsstöd bör därför införas. Till skillnad mot det tidigare generella anställningsstödet (GAS) bör det nya stödet inrik-

tas på registrerat arbetslösa. Det bör verka under begränsad tid med en kraftig subvention. Stödet bör i första hand riktas till näringslivet där behovet av att expandera är störst. Den offentliga sektorn bör inte omfattas av stödet. Även för det nya anställningsstödet bör avdragsmodellen väljas.

5 Olika typer av anställningsstöd

Redan nu finns det ett antal arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att stimulera nyanställningar. De främsta av dem är rekryteringsstödet och, fram till den 31 december 1994, det generella anställningsstödet (prop. 1993/94:66, bet. 1993/94:AU5 och AU23, rskr. 1993/94:102 och 293). Här lämnas en kort redovisning av konstruktionen av dessa stödformer.

5.1 Rekryteringsstödet

Rekryteringsstödet lämnas till arbetsgivare som anställer registrerat arbetslösa när arbetsförmedlingen inte kan hitta någon annan lösning för att få tillbaka dem till arbetsmarknaden. Stödet kan lämnas med högst 65 % av lönekostnaden, dock högst 14 300 kr per månad, under högst sex månader. För äldre arbetslösa och för flyktingar och invandrare kan stödet under vissa förutsättningar utsträckas till tolv månader.

Stödet kan lämnas för både tillfälliga anställningar och tillsvidareanställningar. Det viktiga är att individen får en möjlighet att få in en fot på arbetsmarknaden. Stöd får inte lämnas för statligt reglerade anställningar.

Arbetsgivare kan också under vissa förutsättningar få ett rekryteringsstöd för högskoleutbildade (prop. 1993/94:150 bil. 10, bet. 1993/94:FiU20, rskr. 1993/94:457). Stödet infördes för att höja kompetensnivån i de små företagen, som ofta saknar högskoleutbildade. Stödet, som kan lämnas under högst tolv månader, är avsett för småföretagare som anställer personer med minst 120 högskolepoäng och med en kompetens som företaget saknar. Stödet kan lämnas med högst 50 % av lönekostnaderna.

5.2 Det generella anställningsstödet

Det generella anställningsstödet (GAS) infördes som ett tillfälligt stöd under år 1994. Avdrag för GAS kunde göras för de anställningar som tillkommit efter september månad 1993 och som innebar att företaget i fråga ökade antalet anställda (stödet kunde alltså inte lämnas för ersätt-

ningsrekryteringar). Stödet innebar ett avdrag från arbetsgivaravgiften som motsvarade 15 % av den nyanställdes bruttolön. GAS gällde arbetsgivare i kommuner, landsting och privata sektorn. Anställningen skulle omfatta minst sex månader och minst 17 timmars arbete per vecka. Stödet upphörde den 31 december 1994.

GAS kunde kombineras med rekryteringsstöd.

Uppskattningsvis har ungefär 70 000 personer per månad fått del av stödet under år 1994, vilket beräknades när stödet infördes (prop. 1993/94:66). Av dessa uppskattades i samma proposition ca 20 000 av de 70 000 stöden leda till anställningar som tidigare lagts eller annars inte skulle ha kommit till stånd.

Enligt tidigare beslut skall GAS-avdraget utvärderas av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA). Denna utvärdering blir färdig först hösten 1995.

5.3 Behovet av ytterligare stödformer

Trots den satsning som har gjorts på rekryteringsåtgärder och den ökande efterfrågan på arbetskraft, var 315 000 personer arbetslösa i december 1994, varav 108 000 var långtidsarbetslösa. Regeringens bedömning är att ytterligare kraftfulla insatser behöver göras för att ge de arbetslösa ökade möjligheter att åter komma in på arbetsmarknaden.

Rekryteringsstödet är en effektiv åtgärd för att hjälpa arbetssökande att komma in på arbetsmarknaden. Stödet är dock relativt kostsamt. Skulle stödet lämnas för att rent generellt uppmuntra anställningar, riskerar det att snedvrida konkurrensen på arbetsmarknaden. Stödet kräver också en hel del administrativa insatser från arbetsförmedlingens sida. Genom att stödet främst är avsett för att få in svårplacerade grupper på arbetsmarknaden ställs det inte något krav på tillsvidareanställning.

Enligt regeringens bedömning har GAS-avdraget inte haft en tillräckligt attraktiv utformning för att stimulera till mer permanenta anställningar. Det har heller inte varit inriktat på de arbetslösa. Kontrollmöjligheter har i stort sett saknats för stödet. Systemet bör därför inte förlängas utan ersättas med ett nytt och mer riktat anställningsstöd.

Rekryteringsstödet bör samtidigt finnas kvar men främst riktas till dem som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. Rekryteringsstödet bör även kunna kombineras med det nya anställningsstödet för att bli ett effektivt medel mot långtidsarbetslöshet.

6.1 Utformningen

Regeringens förslag: Ett nytt anställningsstöd införs för att stimulera nyanställningar i näringslivet. Stödet utformas som ett avdrag, som motsvarar hela arbetsgivaravgiften, dock högst 6 000 kr per månad och person, för nyanställningar som görs under tiden den 1 januari – den 15 maj 1995. Avdrag medges vid tillsvidareanställning som omfattar minst 17 timmar per vecka av personer som varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under minst fyra veckor under perioden november – december 1994. Avdraget får göras under högst tolv månader och tidigast avse lönekostnader för mars månad 1995.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Synpunkter vid remissmötet: Av dem som deltog vid remissmötet var knappt hälften positiva eller något positiva till förslaget. TCO framförde en i stort sett genomgående positiv kritik, SAF och SACO en mer avvaktande, men positiv hållning. AMS, RSV, Arbetsgivarverket, LO och Företagarnas riksorganisation var övervägande kritiskt inställda till förslaget. Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet ställde sig neutrala till förslaget som helhet eftersom det inte omfattar deras medlemmar. De lämnade inga skriftliga synpunkter. RFV lämnade endast kommentarer av teknisk karaktär.

AMS, RSV och RFV hade synpunkter på ikraftträdandet av förslaget. Myndigheterna menade att en retroaktiv lagstiftning – som skulle omfatta nyanställningar från och med den 1 januari 1995 – skulle medföra både tekniska och administrativa problem.

SACO och TCO framförde synpunkter på kvalificeringstiden för stödet. SACO förespråkade att stödet skulle riktas till personer som vid anställningstillfället är arbetslösa och som har en arbetslöshetsperiod om förslagsvis tre månader bakom sig. TCO ansåg att personen i fråga borde ha varit arbetslös under minst fyra veckor inom en ramtid av två månader.

Flera myndigheter och organisationer hade synpunkter på stödets utformning. AMS, Arbetsgivarverket, LO och SACO ansåg att stödet skulle ha utformats mer selektivt för att riktas till de svaga grupperna. Företagarnas riksorganisation, å sin sida, tyckte att stödet borde vara mindre selektivt än den föreslagna utformningen.

Flera yttrade sig om tidpunkten för när stödet föreslås införas. Företagarnas riksorganisation hävdade att ett selektivt stöd borde ha införts i början av konjunkturuppgången, dvs. under hösten 1993 och våren

1994. Därefter kunde mer generella stöd lämnas, såsom låga arbetsgivaravgifter. AMS framförde att stödet kommer för sent i konjunkturuppgången. Arbetsgivarverket uppgav att ett allmänt rekryteringsstöd vid tillsvidareanställningar inte är den självklara åtgärden för att minska arbetslösheten. SAF ansåg att stödet kan bidra till att tidigareläggga anställningar i detta konjunkturläge, men inte öka dem.

Vid remissmötet fördes också diskussioner om huruvida stödet riktar sig till sektorer som ändå skulle ha anställt. Flertalet instanser (AMS, LO, TCO, SACO, Arbetsgivarverket, Företagarnas riksorganisation och SAF) hävdade att det föreslagna stödet framför allt kommer att gå till anställningar som ändå skulle ha kommit till stånd.

Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och TCO ansåg att den offentliga sektorn inte borde uteslutas från stödet. De menade att konkurrensen skulle snedvridas vid upphandlingsförfaranden som berör både offentliga och privata anordnare. Därtill skulle t.ex. friskolor gynnas gentemot offentliga skolor, privata daghem gynnas mot offentliga. Dessutom skulle stödet leda till begränsade effekter för kvinnor, eftersom de är kraftigt överrepresenterade inom de sektorer som föreslås inte kunna nyttja stödet.

Allmänt fördes också en diskussion om stödet är lönedrivande och leder till konkurrenssnedvridning. LO, Arbetsgivarverket och Företagarnas riksorganisation framhöll att stödet har en viss lönedrivande effekt genom att företagen får minskade lönekostnader. En stor del av stöden kommer att gå till exportsektorn, som ändå är lönsam och som har möjlighet att driva upp lönerna. LO ansåg dock att löneglidningen å andra sidan skulle kunna minska eftersom företagen inte uppmuntras att rekrytera från varandra, vilket annars skulle kunna driva upp lönekraven. SAF hävdade å sin sida att det finns så många arbetslösa att detta i sig håller nere löneläget. SAF, Företagarnas riksorganisation och Landstingsförbundet ansåg att stödet leder till konkurrenssnedvridning.

Flera instanser (AMS, SAF, SACO och TCO) var tveksamma till omfattningen av stödet. De menade att stödet inte kommer att nå upp till en omfattning på cirka 110 000 personer.

Skälen till regeringens förslag: Arbetsmarknadspolitiken har under de senaste åren fått bära en alltför tung börda i kampen mot arbetslösheten. Även om konjunkturuppgången nu är stark på vissa delar av arbetsmarknaden, framför allt exportindustrin, så räcker inte den allmänna efterfrågan till för att åstadkomma en kraftig nedpressning av arbetslösheten. Utan aktiva insatser för att öka sysselsättningen och underlätta för de arbetslösa att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden riskerar Sverige att drabbas av samma höga och bestående arbetslöshet som en rad länder i Europa drabbades av på 1980-talet. Enligt regeringens uppfattning krävs det därför både allmänna anställningsfrämjande åtgärder och selektiva insatser för att stärka varje arbetssökandes framtida möjligheter. Regeringen kan således inte dela den

uppfattning som kommit till uttryck i remissbehandlingen att efterfrågan på arbetskraft redan är stor och att den därför inte ytterligare behöver stimuleras. Ambitionerna i kampen mot arbetslösheten måste höjas.

Ett nytt anställningsstöd bör därför införas tillsammans med en rad andra åtgärder för att skapa en väl fungerande arbetsmarknad. Anställningsstödet syftar till att i det enskilda fallet kunna uppfylla ett eller flera av följande mål:

a) att öka antalet arbetstillfällen i näringslivet och främja ekonomisk tillväxt,

b) att stimulera företagen att begränsa övertidsuttaget till förmån för nyanställning och att därmed fördela den totala arbetstiden på ett mer rationellt sätt,

c) att stimulera företagen att vid rekrytering till lediga platser anställa personer som är arbetslösa i stället för att rekrytera bland redan anställda i andra företag,

d) att sänka kostnaden för expansion och därmed motverka tendenser till inflation.

Stödet har således mål och utformning som i viktiga avseenden skiljer det från hittills tillämpade former av anställningsstöd (rekryteringsstöd och generell anställningsstöd). Det skall således ses inte bara i ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv utan i ett brett samhällsekonomiskt perspektiv. Det skall också ses som en viktig del i en bred arsenal av insatser inom ramen för närings-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken.

Det är regeringens uppfattning att företagen är beroende inte bara av den allmänna efterfrågan utan också av tillgången på kompetens, och kostnaderna för att få arbetet utfört. Under den nu pågående uppgången, främst i industrin, har företagen valt att kraftigt öka övertidsuttaget framför att nyanställa. Det har betytt att sysselsättningsökningen till en stor del tillkommit dem som redan har ett arbete. Det kan vara ett tecken på att företagen har känt osäkerhet om varaktigheten i uppgången eller att de velat undvika de kostnader som är förenade med nyanställning och introduktion.

Det är viktigt att nu lägga grunden för en period av uthållig tillväxt, som gör att företagen kan etablera ett långsiktigt personalpolitiskt perspektiv. Alla åtgärder bör nu riktas in på att få till stånd en ökning av sysselsättningen i näringslivet, vilket är en förutsättning för att på en och samma gång få ner arbetslösheten och budgetunderskottet. Den viktigaste faktorn för en sådan expansion är och förblir en hög efterfrågan på varor och tjänster, baserad på en god konkurrenskraft för det svenska näringslivet.

De närmaste åren kommer efterfrågan att växa, men inom denna ram är det viktigt att skapa incitament för att få maximala effekter på arbetslösheten. Det kan ske i form av att företagen tidigarelägger en planerad expansion, men det kan också ske i form av att företagen väljer att ny-

anställa i stället för att öka övertiden eller att de rekryterar bland de arbetslösa i stället för att rekrytera bland redan anställda i andra företag.

Det är således viktigt att påverka inte bara den totala sysselsättningsvolymen utan lika viktigt att påverka hur arbetstiden fördelas mellan övertid och nyanställning. Det föreslagna anställningsstödet har alltså ett sådant bredare syfte.

Det har i remissbehandlingen gjorts invändningar mot att den nu föreslagna stimulansen skulle lämnas till anställningar som ändå skulle ha kommit till stånd. Gentemot detta kan först sägas att det skulle vara utomordentligt svårt att utforma en stimulans som avgränsas enbart till arbeten som inte annars skulle ha kommit till stånd. Ett stöd med en sådan inriktning skulle lätt leda till snedvridningar mellan företagen. Det är bland annat av det skälet som anställningsstödet har fått den bredare utformning som anges i målbeskrivningen ovan. I den mån som det handlar om ett arbete som ändå skulle ha utförts, ger anställningsstödet för det första en stimulans att nyanställa i stället för att öka övertiden och för det andra en stimulans att anställa en arbetslös i stället för att anställa en ombytessökande. Anställningsstödet är således inte villkorslöst.

Det har också sagts att stödet kan bidra till att tidigarelägga anställningar, men inte öka dem. Gentemot detta kan sägas att tidigareläggningar av planerade nyanställningar i varje fall ger en tillfälligt ökad sysselsättningsvolym med därav följande gynnsamma effekter på arbetslöshet och offentliga finanser. Men all erfarenhet säger också att en på så sätt ökad sysselsättningsvolym har en mera allmän effekt för framtidstro och inköpsplaner och tillväxt, vilket påverkar den totala sysselsättningen också på litet längre sikt.

Det har i den offentliga debatten hävdats att stödet i stället för ett nyanställningsstöd borde utformas som ett stöd för långtidsarbetslösa att komma i arbete. Enligt regeringens uppfattning är det ytterst angeläget att bekämpa långtidsarbetslöshet och social utslagning. De långtidsarbetslösa utgör nu en stor grupp på arbetsmarknaden. För dem är det viktigt att den allmänna efterfrågan på arbetskraft stimuleras; det är vid en ökande sysselsättning som långtidsarbetslösheten kan bekämpas mest effektivt. Samtidigt behövs det särskilda insatser för dem som är långtidsarbetslösa. Nyanställningsstödet bör därför kunna kombineras med rekryteringsstöd för dem som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. Detta bör ge ett starkt incitament till företagen att medverka i kampen mot långtidsarbetslösheten.

Det skall slutligen tilläggas att avdraget har utformats som en viktig del i regeringens politik för en prisstabilitet på god europeisk nivå. Genom avdraget sänks arbetskraftens marginalkostnad vilket bidrar till att motverka tendenser till inflation. Genom avdragets konstruktion stimuleras företagen att rekrytera bland de arbetslösa framför att rekry-

tera bland dem som redan har ett arbete, vilket bör kunna bidra till att undvika löneglidning.

Regeringen har således med denna motivering funnit anledning att i huvudsak ansluta sig till utredarens förslag.

Stödet bör få en generös utformning vad avser både kompensationsnivå och stödtid så att det kompenserar för introduktions- och nyanställningskostnader. Det måste ge en snabb och kraftfull effekt på arbetskraftefterfrågan. Det främjar nyanställningar och minskar övertidsuttaget.

Stödet föreslås innebära att *hela arbetsgivaravgiften*, dock högst 6 000 kr per månad, får dras av för den nyanställde. Det motsvarar en reduktion av hela avgiften för en heltidsanställd med en månadslön upp till ca 18 000 kr.

Avdraget bör få göras för *anställningar* som kommer till stånd under perioden *den 1 januari – den 15 maj 1995*. Därigenom uppmuntras arbetsgivarna att tidigarelägga sina nyanställningar. Regeringen avser att återkomma till riksdagen om eventuell förlängning av perioden. Här måste regeringen noga överväga att stödet totalt sett inte kostar mer än 7 miljarder kronor.

Förslaget om giltighetstiden av stödet har främst kritiserats av RSV. Av administrativa skäl är det enligt RSV svårt att tillämpa en retroaktiv ordning på det sätt som utredaren har föreslagit. Regeringen instämmer i denna bedömning och föreslår att *avdrag* från socialavgifterna bör få avse avgifter först från och med *mars 1995*. Praktiskt torde detta sakna betydelse för arbetsgivaren eftersom det skall gälla tillsvidareanställningar och dessa skall ha påbörjats under tiden den 1 januari – den 15 maj 1995. Arbetsgivaren kan fortfarande göra avdrag under en maximal avdragsperiod eftersom lagen gäller till utgången av juni 1996.

Den maximala *avdragsperioden* bör sättas till *tolv månader*. Det är endast när anställningen upphör innan den har varat i tolv månader som stödperioden kan bli kortare än den maximala stödperioden. Arbetsgivarna får därmed en förhållandevis lång period av minskade arbetskraftskostnader. När stödet upphör bör konjunkturläget ytterligare ha förbättrats. Företagen bör då till fullo kunna bära sina arbetskraftskostnader.

Den som anställs bör ha varit registrerat *arbetslös* hos den offentliga arbetsförmedlingen eller deltagit i arbetsmarknadspolitisk åtgärd som har beslutats av länsarbetsnämnden under minst fyra veckor under perioden november – december 1994. Genom att personen skall ha varit arbetslös eller deltagit i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd under en viss tidsperiod inbjuder inte stödet till olika former av kringgående av regelverket.

Vidare bör avdrag få medges endast om anställningen är *tills vidare*. Avdrag bör inte kunna göras för anställningar som avser mindre arbete än 17 timmar per vecka.

Anställningarna bör endast avse arbete i *näringslivet* (inkl. offentligt ägda bolag och affärsverk). Därmed gynnas den sektor där tillväxten framför allt bör ske.

Företrädarna för de kommunala och landstingskommunala sektorerna har framfört önskemål om att stödet skall gälla även inom dessa sektorer, som står inför betydande nedskärningar. Anställningsstödet skulle kunna underlätta denna omställningsprocess. Dessutom, uppger dessa företrädare, är inte den kommunala och landstingskommunala verksamheten begränsad till traditionell kommunal organisationsform utan den bedrivs många gånger i bolagsform. De kommuner som har valt verksamhet i den sistnämnda organisationsformen skulle gynnas framför kommuner utan sådana bolag.

Som en grund för regeringens hela handlingsplan för att komma till rätta med obalanserna i ekonomin och på arbetsmarknaden ligger primärt att stimulera och utveckla näringslivet. De tillgängliga resurserna måste satsas där. Kommunerna och landstingen bär en stor börda för att bekämpa arbetslösheten. Utan denna insats vore det svårt att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik. Kommuner och landsting är emellertid väl försedda med möjligheter till arbetsmarknadspolitiska stöd genom den övriga arbetsmarknadspolitiska arsenalen i form av bl.a. beredskapsarbeten, utbildningsvikariat och företagsutbildning. Behoven torde enligt regeringens mening kunna tillgodoses inom ramen för dessa åtgärder.

Regeringen har förståelse för synpunkterna när det gäller konflikten mellan kommunala bolag och annan kommunal verksamhet. Regeringen har emellertid gjort en avvägning mellan detta rättvisekrav och behovet av ett administrativt lätthanterligt stöd och bedömt det senare som mest angeläget. Kommunala bolag bör således kunna få del av stödet.

De långtidsarbetslösa, dvs. de med mer än fyra resp. sex månaders arbetslöshet, utgör nu en stor grupp på arbetsmarknaden. Nyanställningsstödet bör därför kunna kombineras med rekryteringsstödet. Storleken på den bidragsgrundande lönekostnaden för rekryteringsstödet kommer dock att minska eftersom arbetsgivare som nyttjar avdraget inte betalar några sociala avgifter. Rekryteringsstödet kan för dessa alltså bara baseras på kontant bruttolön inkl. sjuklön och semesterersättning.

6.2 Hur skall stödet hanteras rent praktiskt?

Stödet bör vara administrativt enkelt. För arbetsförmedlingens del bör stödet innebära att den skall utfärda ett intyg på att personen i fråga har varit registrerad hos arbetsförmedlingen på sätt som krävs för rätt till avdrag och hos vilken arbetsgivare detta gäller. Intyget lämnas sedan till arbetsgivaren och till skattemyndigheten.

Arbetsgivaren beräknar därefter nedsättningen för den anställda och drar av beloppet vid de månatliga inbetalningarna av arbetsgivaravgifter. Skattemyndigheten kan därefter genom stickprov kontrollera att reglerna följs. Dessutom sker en kontroll vid den årliga genomgången av företagens egna revisorer.

6.3 Omfattningen och kostnaderna

Antalet sysselsatta i näringslivet uppgår för närvarande till ca 2,5 miljoner personer. Beroende på konjunkurläge byter ungefär 10 - 20 % av dessa arbete externt per år.

Långt ifrån alla dessa anställningar går via den offentliga arbetsförmedlingen. Om avdraget stimulerar till att anställa relativt tidigt under år 1995, skulle överslagsmässigt drygt 110 000 personer kunna beröras av åtgärden.

Vid denna omfattning beräknas stödet medföra ca 7 miljarder kronor i minskade intäkter för staten i form av arbetsgivaravgifter. Den faktiska kostnaden är betydligt lägre eftersom satsningen innebär både minskade utgifter och ökade inkomster för samhället. Inkomstbortfallet bör ses som en investering i det svenska näringslivet som kommer att ge ökad produktivitet och god avkastning för framtiden. Därtill kommer minskade offentliga utgifter och ökade skatteinkomster i samband med att åtgärden ger färre arbetslösa och fler sysselsättningsstillfällen. De offentliga utgifterna för arbetslöshetsersättning och för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar. Stat och kommun får ökade intäkter i form av skatter och avgifter.

Kostnaderna för stödet har alltså beräknats till 7 miljarder kronor. Med hänsyn till det statsfinansiella läget är det viktigt att kostnaden inte blir högre. Regeringen bedömer att nyanställningsstödet kommer att kunna utgå till den 30 juni 1995. Lagen har begränsats till att omfatta perioden den 1 januari - den 15 maj 1995. Regeringen avser att uppdra åt AMS och RSV att noga följa utvecklingen. Regeringen återkommer till riksdagen för slutligt fastställande av sista datum för vilket nyanställningar kan ske.

Kostnaderna för avdraget bör belasta arbetsmarknadsavgiften i arbetsgivaravgifterna.

Regeringen kommer att besluta om en utvärdering av stödet sedan det varit i gång en tid.

6.4 EU:s regelverk

Ett temporärt nyanställningsstöd baserat på nedsättning av arbetsgivaravgifterna borde inte möta några hinder ur EU-perspektiv. Tvärtom

7 Författningskommentarer

7.1 Förslag till lag om anställningsstöd

1 §

I paragrafen anges vilka arbetsgivare som kan komma i fråga för anställningsstödet. Det gäller privata arbetsgivare – däribland t.ex. statligt och kommunalt ägda bolag – och de statliga affärsverken. Andra offentliga arbetsgivare har undantagits.

Lagen gäller en rätt att göra avdrag från arbetsgivaravgifter. Den omfattar således de arbetsgivare som enligt 2 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter är skyldiga att betala arbetsgivaravgifter.

2 §

De grundläggande förutsättningarna för anställningsstödet anges i paragrafen. Avdrag från arbetsgivaravgifter medges bara om arbetsgivaren nyanställer en person som under minst fyra veckor under perioden november – december 1994 antingen har varit arbetslös eller under samma tidsperiod har deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder beslutade av länsarbetsnämnden. Det sistnämnda kravet innebär att t.ex. stöd enligt lagen (1993:1503) om generellt anställningsstöd inte omfattas. Den angivna tidsperioden behöver inte vara sammanhängande, men måste totalt omfatta minst fyra veckor under november och december 1994. Det krävs inte att arbetstagaren skall ha varit arbetslös i direkt anslutning till nyanställningen.

Det är enligt paragrafen länsarbetsnämnden som har till uppgift att utfärda intyg över att villkoren är uppfyllda. Intyget utgör en förutsättning för att göra avdrag. Det är sedan skattemyndigheten som tar ställning till avdraget.

3 §

I paragrafen, som motsvarar 3 § lagen (1993:1503) om generellt anställningsstöd, anges vad som i lagen menas med en nyanställd person. Det skall sålunda vara fråga om en arbetstagare som under perioden den 1 januari – den 15 maj 1995 påbörjat en tillsvidareanställning som omfattar minst 17 timmar per vecka.

Det finns inget hinder för en arbetsgivare att först provanställa en person för att sedan, före den 15 maj 1995, låta anställningen övergå i en tillsvidareanställning. Avdrag enligt 4 § får i ett sådant fall göras

från den tidpunkt när anställningen gäller tills vidare, dock tidigast den 1 mars 1995. Prop. 1994/95:137

4 §

Avdrag får göras från arbetsgivaravgifterna som hänför sig till den nyanställda personen med hela beloppet, dock högst 6 000 kr per månad. Avdragsrätten föreligger tidigast för arbetsgivaravgifter som avser lönekostnader för mars månad, även om arbetstagaren har anställts redan i januari. Avdraget får sedan göras under högst tolv månader.

Avdraget kan kombineras med andra arbetsmarknadspolitiska stödformer, t.ex. rekryteringsstödet enligt förordningen (1986:414) om rekryteringsstöd. Om arbetsgivaren gör ett avdrag från arbetsgivaravgifterna kommer den bidragsgrundande lönekostnaden enligt 7 § förordningen om rekryteringsstöd att minska i motsvarande utsträckning. Rekryteringsstödet kommer alltså i en sådan situation att minska.

5 §

Paragrafens första stycke motsvarar 5 § lagen (1993:1503) om generellt anställningsstöd.

I fråga om affärsverken finns föreskrifter i förordningen (1984:674) om uppörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten.

6 §

De belopp som dras av enligt denna lag skall minska det belopp som förs till staten för finansiering av arbetslöshetsförsäkringen m.m. enligt 4 kap. 7 § lagen om socialavgifter.

Ikraftträdandebestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 mars 1995 och gäller till och med juni 1996. Genom att lagen gäller till och med juni månad 1996 möjliggörs för arbetsgivare som nyanställer någon under början av maj 1995 att göra fullt avdrag.

7.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

1 kap.

1 §

Hänvisningen i paragrafens tredje stycke till lagen (1993:1503) om generellt anställningsstöd byts ut mot en hänvisning till den nya lagen om anställningsstöd.

Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bil. 11) Prop. 1994/95:137
föreslagit en ny lag om tillfällig avvikelse från lagen om socialavgifter.
Eftersom den lagen föreslås träda i kraft först den 1 juli 1995 får en
ändring göras i samband därmed.

Närvarande vid remissmötet den 12 januari 1995

Socialdepartementet
Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Arbetsmarknadsutskottet i riksdagen
Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
Riksskatteverket (RSV)
Riksförsäkringsverket (RFV)
Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)
Landsorganisationen i Sverige (LO)
Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
Centralorganisationen SACO
Arbetsgivarverket
Svenska kommunförbundet
Landstingsförbundet
Företagarnas riksorganisation

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 januari 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallén, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Sundström

Regeringen beslutar proposition 1994/95:137 Stöd för nyanställningar.