

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksdagens revisorer har granskat den nedsättning av socialavgifterna som infördes den 1 januari 1997. Granskningen har genomförts på förslag av riksdagens socialförsäkringsutskott. Resultaten av granskningen har redovisats i rapporten 2000/01:8 Sänkta socialavgifter – har det någon effekt? (se bilaga 1). Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2.

1.2 Nedsättningen av socialavgifterna

Sedan den 1 januari 1997 är socialavgifterna nedsatta. Avsikten är att stimulera nyanställningar och uppmuntra egenföretagande. Stödet innebär förenklat sett att en arbetsgivare får göra ett avdrag på 5 procent av avgiftsunderlaget (i princip lönesumman) upp till 852 000 kr, dvs. 42 600 kr per år och företag. Sänkningen riktar sig således främst till små företag, även om samtliga företag får utnyttja avdraget (dock endast ett avdrag per koncern).

Sänkningen av socialavgifterna ger ett inkomstbortfall på närmare 5,5 miljarder kronor brutto per år. Åtgärden är därmed större än flera enskilda politikområden (t.ex. näringspolitiken och regionalpolitiken) som bl.a. syftar till att stimulera sysselsättningen.

Stödet har en konstruktion som gör att sysselsättningseffekterna blir begränsade, men de statsfinansiella konsekvenserna stora. Orsaken är framför allt att nedsättningen endast i begränsad omfattning påverkar företagets anställningsbeslut.

Revisorernas granskning har i huvudsak inriktats mot att beräkna sysselsättningseffekter av nedsättningen av socialavgifterna. En viktig fråga i sammanhanget är risken för subventionering av verksamheter som hade kommit till stånd även utan stöd. Granskningen omfattar även den modell som Finansdepartementet utnyttjar för att beräkna och redovisa budgeteffekter av bl.a. sänkta socialavgifter samt regeringens resultatredovisning till riksdagen.

2.1 Metod m.m.

Rapporten

I rapporten redovisas beräkningar av sysselsättningseffekter av den nedsättning av socialavgifterna som infördes den 1 januari 1997. Beräkningarna bygger på en indirekt metod som baseras på befintliga empiriska data om övervältring (vem som får del av en skattesänkning) och löneelasticiteter (hur känslig arbetskraftsefterfrågan är för löneförändringar).

Remissinstanserna

Finansdepartementet anser att revisorerna i sin rapport ger en god beskrivning av de problem som är förknippade med beräkning av sysselsättningseffekter som följer på partiellt nedsatta socialavgifter. Rapporten beaktar både teoretiska och empiriska överväganden.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser att den aktuella nedsättningen av socialavgifterna är olämplig som sysselsättningsökande åtgärd då den snedvrider förutsättningarna för lönebildningen och försämrar förutsättningarna för solidarisk lönepolitik. Dessutom kan den aktuella nedsättningen utnyttjas av alla arbetsgivare samtidigt som den endast påverkar anställningsbesluten i små företag. Detta leder enligt LO till stor ineffektivitet. LO kan konstatera att systemet fungerar lika illa som LO befarade och anser därför att nedsättningen av socialavgifterna ska upphöra. Därutöver vill LO framhålla att höjda arbetsgivaravgifter på några års sikt betalas genom lägre löneökningar och sänkta med att löneutrymmet vidgas. Därför kommer sysselsättningseffekter av förändrade arbetsgivaravgifter att bli marginella.

Ett par remissinstanser framför däremot övergripande kritik mot rapporten. Det gäller t.ex. analys och metodval.

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) anser att det finns betydande metodproblem i rapporten. Orsaken är enligt NUTEK att granskningen nästan helt fokuserar på kortsiktiga sysselsättningseffekter. Enligt NUTEK har revisorerna vidare valt att nästan enbart titta på sysselsättningseffekterna. NUTEK anser att även andra effekter på företagande och nyföretagande borde ha studerats, även om dessa effekter kan antas vara relativt begränsade.

Enligt *Svenskt Näringslivs* uppfattning bygger den analys, som ligger till grund för revisorernas kritik, på ett slags planmässigt synsätt och en önskan att effekter av förändringar i enskilda regelsystem ska kunna utläsas i avgränsad statistik. Det konstateras att analysen grundas på observationer från de första två år systemet varit i kraft. Det är enligt Svenskt Näringslivs bedömning troligt att regelförändringar av detta slag behöver längre tid för att sjunka in i medvetandet hos företagen och att därför två år är en för kort tidsperiod för att utgöra underlag för en utvärdering. Vikten av stabila och förutsebara regler understryks. Enligt Svenskt Näringsliv innehåller rapporten utförliga teoretiska resonemang om övervältring, utbuds- och efterfrågeelasticiteter m.m. samt mer sparsamt redovisade beräkningar, grundade på referenser till tidigare studier. De senare anses föråldrade, och det finns en-

ligt Svenskt Näringsliv numera fog för att anta att bl.a. övervältringen är mer begränsad och att därför skattesänkningar numera är en mer verksam metod för att åstadkomma varaktiga effekter för sysselsättningen. Svenskt Näringsliv finner sammanfattningsvis en mängd brister i rapportens analys. Enligt Svenskt Näringsliv är det mot den bakgrunden svårt att se hur revisorerna kan fälla så starkt kritiska omdömen om nedsättningssystemet.

Företagarnas Riksorganisation (FR) anser att revisoreernas slutsatser är felaktiga och grundlösa. I rapporten föreligger enligt FR avgörande brister i ekonomisk analys och metod och framför allt existerar inget beräkningsunderlag som skulle kunna styrka slutsatserna. Enligt FR är orsaken bl.a. att nedsättningen är selektiv, men att revisorerna utnyttjar forskningsresultat som har sin grund i generella och inte selektiva socialavgiftssänkningar. Dessa resultat kan enligt FR inte utan vidare överföras på den strikt avgränsade gruppen företag med upp till tre anställda. Analysen borde uteslutande ha relaterat jobbtillskottet till kostnaderna för företagen med upp till tre anställda. Enligt FR finns det också flera faktorer som talar för att arbetskraftsefterfrågan är känsligare för lönevariationer i de allra minsta företagen än för hela företagssektorn. En annan allvarlig brist enligt FR är att nedsättningen av socialavgifterna uteslutande diskuteras i termer av kortsiktig konjunkturpolitik och inte i termer av långsiktig strukturpolitik.

Revisorerna

Riksdagens revisorers granskning avser den nedsättning av socialavgifterna som infördes den 1 januari 1997. Enligt riksdagens beslut var avsikten med sänkningen av socialavgifterna att stimulera nyanställningar och uppmuntra egenföretagande. Revisorerna har därför av naturliga skäl valt att utgå från syftet eller målet med nedsättningen. Granskningen har dock av metodmässiga skäl avgränsats till att avse det förstnämnda målet, dvs. sysselsättningseffekter, och analyserar inte socialavgifternas eventuella effekter på nyföretagandet. Avdraget för en egenföretagare uppgår till maximalt 9 000 kr per år. Om detta påverkar incitamenten att starta ett nytt företag kan naturligtvis diskuteras.

Metoder att beräkna sysselsättningen

Det finns flera olika möjligheter att beräkna sysselsättningseffekter av en nedsättning av socialavgifterna. Av rapporten framgår att det alternativ som låg närmast till hands inte var möjligt att genomföra på grund av uteblivna dataleveranser. Revisorerna valde i stället att beräkna sysselsättningseffekter utifrån en annan mer indirekt metod som baseras på empiriska data om övervältring och löneelasticiteter. Metoden gjorde det dock möjligt att analysera företag där sänkningen av socialavgifterna kan antas få effekt. Av rapporten framgår att denna metod får betraktas som mer osäker än den tilltänkta. Det är mot bakgrund av detta som förslaget i avsnitt 2.2 har utformats.

En viktig utgångspunkt för revisorernas granskning har varit att analysera om nedsättningen lett till förväntade effekter. Eftersom analysen lett fram till kritik finns det anledning att närmare redovisa revisorernas utgångspunkter.

Nedsättningen av socialavgifterna syftar i detta fall till att påverka företagens anställningsbeslut och öka sysselsättningen. Den avgörande kostnadsaspekten i samband med anställningsbeslut är hur nedsättningen påverkar företagens marginalkostnader. Den sänkning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning, dvs. 1997 års nedsättning, har inslag som gör att anställningsbesluten endast påverkas relativt marginellt. Nedsättningen av socialavgifterna består av två delar.

1. Marginalkostnaden för arbetskraft sänks för företag vars lönesumma understiger 852 000 kr, dvs. i företag med 1–4 anställda.
2. Marginalkostnaden för arbetskraft blir oförändrad jämfört med tidigare för företag vars lönesumma överstiger 852 000 kr.

I det första fallet leder således nedsättningen till att marginalkostnaden sänks, och det finns all anledning att anta att det är denna aspekt som är avgörande för anställningsbesluten. Om lönerna sätts i de små företagen kommer nedsättningen inte omedelbart att fullt ut leda till högre löner, vilket kan leda till ökad sysselsättning, åtminstone på kort eller medellång sikt. På lång sikt finns det dock skäl att anta att den totala lönekostnaden blir oförändrad och att sysselsättningen därmed inte påverkas.

I det andra fallet blir däremot marginalkostnaden oförändrad jämfört med tidigare. Det finns därmed inte någon anledning att anta att företagens beteende påverkas av nedsättningen. Nedsättningen av socialavgifterna får i detta fall närmast karaktären av ett bidrag som utgår oberoende av arbetsinsats, produktionsvolym etc. Effekten blir i ett sådant fall att företagen erhåller en s.k. windfall profit, dvs. en vinst som beror på någon yttre eller utomstående händelse och som inte orsakas av produktionsbeslut.

I detta fall finns det således anledning att anta att sysselsättningen endast påverkas i företag med 1–4 anställda och att effekten endast kvarstår under en begränsad tid. Övriga företags beteenden påverkas inte och sänkningen av socialavgifterna leder sannolikt enbart till att vinsten ökar i dessa företag.

Kritik mot revisorernas beräkningar

Ett par av remissinstanserna är starkt kritiska till detta resonemang. Revisorernas beräkningar av sysselsättningseffekter och kostnaden per nytt arbetstillfälle föranleder kritik från Företagarnas Riksorganisation (FR). När de faktiska jobbeffekterna ska analyseras borde, enligt FR, företagen med fyra eller fler anställda ha exkluderats. Enligt FR borde analysen uteslutande ha relaterat jobbtillskottet till kostnaderna för företagen med upp till tre anställda. Revisorerna har svårt att förstå denna kritik. Som torde ha framgått ovan har revisorerna beräknat hur sysselsättningen påverkas i företag med 1–4 anställda, medan sysselsättningen i övriga företag antas oförändrad. Revisorerna har däremot relaterat sysselsättningsökningen till den totala kostnaden för nedsättningen för att kunna beräkna kostnaden för varje nyskapat arbetstillfälle. FR:s förslag skulle naturligtvis leda till lägre kostnad per

Viktigt att undvika dödviktseffekter

Enligt Svenskt Näringsliv bygger revisorernas analys på ett slags planmässigt synsätt och en önskan att effekter av förändringar i enskilda regelsystem ska kunna utläsas i avgränsad statistik. Revisorerna vill understryka att ansatsen har varit att så långt som möjligt analysera de olika effekter som kan tänkas uppstå av nedsättningen av socialavgifterna. Det har då visat sig att nedsättningen i hög utsträckning är förknippad med inslag som inte kan antas påverka företagets anställningsbeslut, eller s.k. dödviktseffekter. Vid utformningen av olika ekonomisk-politiska åtgärder är det ett normalt inslag att i möjligaste mån försöka undvika eller begränsa sådana s.k. dödviktseffekter. I regeringens proposition om nedsättning av socialavgifter (prop. 1996/97:21) övervägdes också olika modeller för att begränsa avdragsrätten för bl.a. större företag. För att undvika tillämpningsproblem infördes en begränsningsregel som i korthet innebär att en koncern endast får utnyttja ett avdrag. Enligt vår bedömning är det förenat med betydande problem att utforma effektiva begränsningsregler i samband med sänkta socialavgifter. Samtidigt är det också viktigt att uppmärksamma de negativa effekter som kan uppstå på grund av sådana avgränsningsproblem även inom skatteområdet. Det senare området kan inte vara det enda i ekonomin där utfallet av åtgärder styrs av indirekta effekter som är både svåra att definiera och mäta. Revisorerna har svårt att förstå att åtgärder med låg initial effektivitet inom just detta område alltid skulle få en hög måluppfyllelse via diffusa indirekta effekter. Resonemanget kan naturligtvis vara annorlunda vid förändringar som t.ex. avser ett generellt sett sänkt skattetryck och som inte avser att påverka något speciellt beteende under en begränsad period. Som framgått ovan avser dock inte revisorernas granskning sådana förändringar.

Det kan naturligtvis hävdas att dödviktseffekterna i förlängningen leder till andra positiva effekter som påverkar företagen. NUTEK pekar t.ex. på att en möjlighet är att småföretagen i stället använder det ökade ekonomiska utrymmet till investeringar i ny teknik. NUTEK presenterar inga undersökningar som visar att så skulle vara fallet och enligt vår bedömning förefaller nedsättningen av socialavgifterna vara en dyr och i högsta grad osäker väg för att nå sådana effekter. Det finns andra typer av stimulanser som är bättre lämpade att påverka den typen av indirekta effekter.

Brist på empiri ett problem

Ett par remissinstanser kritiserar revisorernas val av antaganden och anser att det råder brist på adekvat empiri i rapporten. Revisorerna är väl medvetna om det empiriska läget och presenterar en bred genomgång av studier i rapportens kapitel 3. Revisorerna påtalar också vid flera tillfällen i rapporten att det saknas empirisk forskning som analyserar effekterna av just den speciella typ av nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. Enligt vår bedömning är empirin i vissa avseenden aktuell för den absolut

väsentligaste delen av nedsättningen, dvs. den del som avser företag som har en lönesumma som understiger 852 000 kr och som därmed kan antas påverka anställningsbesluten. Revisorerna välkomnar naturligtvis ny empiri som ytterligare kan förbättra underlaget. Den eventuella nya empiri som förs fram i remissvaren avser dock bara en hänvisning till sänkta skatter för arbetande låginkomsttagare, dvs. en åtgärd som inte är föremål för denna granskning. Revisorerna vill i detta sammanhang också påpeka att det endast utförts en egentlig utvärdering av sänkta socialavgifter i Sverige. Studien avsåg sänkningen av arbetsgivaravgifterna i Norrbotten. Studiens resultat visade att sänkningen av avgifterna inte ökade sysselsättningen (Bohm, P. och Lind, H. (1989), Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt?, Ekonomisk Debatt, nr 5).

Dyr åtgärd oavsett sätt att räkna

Revisorerna är naturligtvis medvetna om att andra antaganden kan påverka utfallet av beräkningarna. Detta påpekas också i rapporten, och det redovisas flera alternativa beräkningar. I detta fall blir dock effekterna relativt små på grund av nedsättningens ringa storlek. Detta kan illustreras med ett exempel. Det kan t.ex. antas att det inte förekommer någon övervältring (hela nedsättningen tillfaller arbetsgivaren) och att lönekänsligheten (arbetskraftsefterfrågans känslighet för löneförändringar) uppgår till ett, dvs. 40 procent högre än den som antas i rapporten. Vid sådana, enligt vår uppfattning orealistiska, antaganden uppgår sysselsättningsökningen till drygt 10 000 personer, eller ca 3,5 procent av sysselsättningen i företag med 1–4 anställda. Kostnaden per nytt arbetstillfälle uppgår i ett sådant orealistiskt fall till ca 550 000 kr. I jämförelse med andra sysselsättningsskapande åtgärder är kostnaden per nytt arbetstillfälle således fortfarande mycket hög.

2.2 Utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna

Rapporten

I rapporten beräknas sysselsättningseffekter av nedsättningen av socialavgifterna. En central fråga vid beräkning av sysselsättningseffekter är vem som får del av en skatte- eller avgiftssänkning och hur den slutligen påverkar reallönerna. Teoretisk och empirisk forskning tyder på att en generell nedsättning av socialavgifterna i huvudsak kan förväntas påverka sysselsättningen på kort och medellång sikt. På lång sikt finns det skäl att anta att den totala lönekostnaden blir oförändrad och att sysselsättningen därmed inte påverkas.

I detta fall finns det som framgått av avsnitt 2.1 anledning att anta att sysselsättningen endast påverkas i företag med 1–4 anställda och att effekten endast kvarstår under en begränsad tid. Övriga företags beteenden påverkas inte och sänkningen av socialavgifterna leder sannolikt enbart till att vinsten ökar i dessa företag.

Revisorernas beräkningar tyder på att sysselsättningen ökar med ca 3 600 personer, eller med drygt 1 procent av sysselsättningen i företag med 1–4

anställda. Varje nyskapat arbetstillfälle beräknas kosta ca 1,5 miljoner kronor brutto. Den begränsade effekten på sysselsättningen ligger i linje med en tidigare utvärdering av sänkta socialavgifter i stödområdena.

Den låga effektiviteten beror till stor del på att endast cirka en fjärdedel av nedsättningen har hamnat hos företaget där den kan förväntas påverka anställningsbesluten. Ungefär 75 procent av subventionen har således varit verkingslös och enbart lett till ökade vinster.

I rapporten pekas på att den här typen av beräkningar, liksom de flesta effektanalyser, är förenade med viss osäkerhet. Revisorerna föreslår därför i rapporten att regeringen bör få i uppdrag att inom ett år redovisa en utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna. Tonvikten bör ligga på att redovisa sysselsättningseffekter.

Remissinstanserna

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), NUTEK, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och LO stöder revisorernas förslag om att regeringen bör få i uppdrag att redovisa en utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna. Enligt NUTEK och ITPS bör utvärderingen även omfatta andra effekter än sysselsättningseffekter.

Revisorerna

Nedsättningen av socialavgifterna infördes den 1 januari 1997. Åtgärden var en av flera åtgärder i regeringens strategi att halvera arbetslösheten. När förslaget lanserades 1996, låg arbetslöshet och åtgärdsvolymen på en helt annan nivå än i dag. Revisorerna har förståelse för att ett brett spektrum av åtgärder utnyttjades för att bekämpa den för svenska förhållanden mycket höga arbetslösheten och att vissa åtgärder av icke ortodox karaktär introducerades i denna situation. Bristen på analyser har dock varit besvärande.

Regeringens proposition innehöll t.ex. inga antaganden om vilka effekter nedsättningen kunde få. Det fördes inte heller någon diskussion om hur en nedsättning av socialavgifterna kan tänkas påverka efterfrågan på arbetskraft. Detta är som framgått av avsnitt 2.1 av fundamental vikt för att förstå och bedöma vilka effekter som kan tänkas uppstå. Åtgärden bedömdes i stället senare så positivt att avdragsrätten utvidgades fr.o.m. den 1 januari 1998. Några analyser som motiverade en sådan förbättring redovisades dock inte.

Revisorerna kan konstatera att nedsättningen fortfarande är i kraft, drygt fyra år efter införandet. Syftet är också fortfarande att stimulera nyanställningar och uppmuntra egenföretagande. Läget på arbetsmarknaden är dock annorlunda nu jämfört med 1996/97. Ett antal av de åtgärder som ingick i strategin för att halvera arbetslösheten har i konsekvens med detta modifierats och dragits ned relativt kraftigt. Det genomförs också ett relativt stort antal utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för att analysera hur effektiva de är. Den tidigare nedsättningen av socialavgifterna i delar av stödområdena har t.ex. också varit föremål för utvärdering.

Något motsvarande förändrings- eller analysarbete genomförs inte vad gäller den nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. Regeringen har hittills inte lämnat någon information till riksdagen som skulle kunna bidra till en bedömning av åtgärdens effektivitet. Nedsättningen av socialavgifterna har över huvud taget inte varit föremål för någon utvärdering, och någon sådan planeras inte heller av regeringen. Den analys som redovisades i samband med införandet var för övrigt av en sådan karaktär att den föranledde stark kritik från Lagrådet. Bristen på information är inte heller rimlig mot bakgrund av nedsättningens storlek som årligen uppgår till ca 5,5 miljarder kronor brutto. Nedsättningen av socialavgifterna är större än flera enskilda politikområden, t.ex. näringspolitiken och regionalpolitiken, som bl.a. syftar till att stimulera sysselsättningen. Den är också en av de största enskilda åtgärderna.

Revisorerna finner, liksom flertalet av remissinstanserna, det otillfredsställande att en åtgärd som kostar ca 5,5 miljarder kronor brutto per år inte har följts upp och inte underkastats normal budgetprövning. Närmare 20 miljarder kronor brutto har spenderats på detta stöd under fyra år utan att åtgärder vidtagits för att ge en bild av hur nedsättningen verkar.

Få arbeten har skapats till hög kostnad

Trots den besvärande bristen på information från regeringen är det dock möjligt att få en ganska klar uppfattning om storleksordningen på sysselsättningseffekterna. Den analys som genomförts av revisorerna pekar på att nedsättningen av socialavgifterna inte är någon kostnadseffektiv åtgärd. Enligt revisorernas uppfattning kan nedsättningen av socialavgifterna starkt ifrågasättas.

Liksom de flesta effektanalyser är revisorernas beräkningar också, som framgått av avsnitt 2.1, förenade med viss osäkerhet. Nedsättningen av socialavgifterna bör därför utvärderas ytterligare. Enligt revisorernas uppfattning, vilken också får stöd av flertalet remissinstanser, bör regeringen få i uppdrag att inom ett år redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna. Det är, enligt revisorernas uppfattning, viktigt att utvärderingen i första hand avser sysselsättningseffekter. Ett par remissinstanser anser att utvärderingen även bör omfatta andra effekter. Revisorerna har ingen uppfattning om detta, men har i avsnitt 2.1 pekat på ett antal metodfrågor som bör tas med i en sådan bedömning.

2.3 Redovisningen till riksdagen

Rapporten

I rapporten pekas på att nedsättningen av socialavgifter kan sägas utgöra ett stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av särregler i skattelagstiftningen. Ett stöd som redovisas på budgetens utgiftssida i form av ett anslag är i princip föremål för förnyade beslut inför varje budgetår. Ett indirekt stöd via en skatteavvikelse ingår däremot inte i den årliga budgetprocessen. Efter det att

lagförslaget en gång godtagits aktualiseras det ej på samma sätt som utgiftsanslagen i den årliga budgetprövningen. Det indirekta stöd som ges via skatteavvikelsen följs därför inte upp på samma sätt. Skatteförmåner är i många fall ett alternativ till stöd via budgetens utgiftssida. Revisorerna bedömer därför i rapporten att det förefaller naturligt att bägge dessa typer av stödformer behandlas på ett likartat sätt vad gäller utvärdering, kontroll och budgetprövning.

Ingen löpande redovisning av nedsatta skatter

Dessa bägge former av stöd behandlas dock inte på ett likartat sätt. Resultatredovisningen i budgetpropositionen är i huvudsak koncentrerad till utgiftssidan. När det gäller nedsättningen av socialavgifterna, och flertalet andra skatteavvikelser, sker ingen löpande resultatredovisning, varken i budgetpropositionen eller i andra skrivelser till riksdagen. Nedsättningen av socialavgifterna redovisas enbart som en skatteavvikelse under utgiftsområde 24 (Näringsliv), och grundläggande uppgifter om t.ex. stödets inriktning lämnas inte. Detta gäller trots att nedsättningen av socialavgifterna är drygt 1,5 gånger större än de totala utgifterna inom utgiftsområde 24. I rapporten pekas dock på att regeringen sedan fem år tillbaka redovisar en sammanställning av skatteavvikelserna i den ekonomiska vårpropositionen. I princip redovisas endast storleken på skatteavvikelserna. Någon resultatredovisning lämnas inte.

Nedsättningen av socialavgifterna är generellt sett en av de största stödformerna. Inkomstbortfallet för nedsättningen av socialavgifterna uppgår till drygt 5 miljarder kronor per år. Den är därmed större än flera enskilda utgiftsområden som syftar till att bl.a. stimulera sysselsättningen. Nedsättningen är t.ex. större än de samlade utgifterna för regionalpolitiken respektive näringspolitiken. Inom t.ex. arbetsmarknadspolitiken har endast arbetsmarknadsutbildningen en väsentligt större omfattning. Inom de tre nämnda utgiftsområdena redovisas en relativt utvecklad form av resultatanalys i budgetpropositionen. Så är dock, som framgått ovan, inte fallet med nedsättningen av socialavgifterna. Även om olika stödformer i grund och botten har samma syfte, så är således formerna för resultatredovisning mycket olika.

Redovisa alla stöd

Revisorerna anser i rapporten att budgetlagen inte ger stöd för hur resultatredovisningen hittills har inriktats. Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Lagen ger inte något stöd för att resultatredovisningen ska begränsas till utgiftssidan.

Revisorerna konstaterar också att redovisningen av nedsättningen av socialavgifterna inte uppfyller de riktlinjer som enligt finansutskottet borde styra utvecklingsarbetet med resultatredovisning. Det torde för övrigt gälla merparten av skatteavvikelserna.

I rapporten pekas på att det inte finns några grundläggande skäl för att vissa stödformer ska undantas från det normala kravet på resultatredovisning.

Det kan därför vara av principiellt intresse att klarlägga formerna för den framtida resultatredovisningen. I rapporten föreslår revisorerna att regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

Remissinstanserna

ITPS, TCO, SACO och *LO* stöder revisorernas förslag om att regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

NUTEK anser att frågan om hur skatteavvikelser ska redovisas bör kunna lösas av riksdagen och regeringen.

Svenskt Näringsliv har inget att invända mot revisorernas förslag. Svenskt Näringsliv skulle dock gärna se att revisorerna i sammanhanget på lämpligt, kraftfullt sätt uppmärksammade brister i redovisning och utvärderingar vad gäller traditionell arbetsmarknadspolitik. På samma sätt som revisorerna i sin rapport föreslår effektreddovisning, generell översyn m.m. beträffande skatteavvikelser, finns det enligt Svenskt Näringsliv behov av liknande större grepp på arbetsmarknadspolitikens område.

Revisorerna

Enligt revisorernas bedömning utelämnar en begränsning av resultatredovisningen till utgiftssidan viktiga andra styrmedel och ger därmed en ofullständig bild av effekterna av den förda politiken. Riksdag och regering har att ta ställning till fördelningen av begränsade resurser mellan olika ändamål. Ett viktigt led i detta är att kunna göra bedömningar av vilka stödformer som är effektivast. För att utforma en rationell politik är det därför viktigt att det finns en ändamålsenlig redovisning som ger överblick över vilka åtgärder som används och effekterna av dessa.

Flertalet av remissinstanserna stöder revisorernas förslag. Det finns som framgått ovan inga grundläggande skäl för att vissa stödformer ska undantas från det normala kravet på resultatredovisning. Enligt revisorernas uppfattning ger inte heller budgetlagen stöd för hur resultatredovisningen hittills har inriktats. Revisorerna anser det därför vara av principiellt intresse att klarlägga formerna för den framtida resultatredovisningen. Inte minst gäller detta mot bakgrund av storleken på skatteavvikelserna. Enligt den ekonomiska vårpropositionen uppgick de saldpåverkande skatteavvikelserna till ca 155 miljarder kronor 1999, vilket motsvarar cirka en fjärdedel av de totala utgifterna. Resultatanalysen är dock som tidigare framgått mycket utvecklade. Revisorerna är medvetna om att det inom Regeringskansliet pågår en översyn av mål och målstrukturer samt resultatstyrningen. Enligt uppgift sker dock ingen direkt analys av hur skatteavvikelser ska redovisas. Uppdraget till regeringen bör därför avse en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

Rapporten

I rapporten analyseras Finansdepartementets beräkningskonventioner för socialavgifter. Konventionerna används för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. I praktiska tillämpningar används konventionerna exempelvis för att snabbt bilda sig en uppfattning om storleksordningen av budgeteffekterna av olika förslag.

Utgångspunkten i rapporten är att det är viktigt att budgeteffekter av föreslagna eller vidtagna åtgärder kan analyseras på ett klart och entydigt sätt och att olika antaganden i möjligaste mån kan beläggas empiriskt. Om modellen inte fungerar tillfredsställande kan det t.ex. påverka finansieringen av åtgärden och orsaka olika former av snedvridningar.

Oklarheter i Finansdepartementets beräkningsmodell

Ett viktigt led i en sådan bedömning är att analysera modellens uppbyggnad och antaganden. Finansdepartementets beräkningskonventioner bygger på ett antal antaganden om vem som bär bördan av en skatteförändring. Vid beräkning av de effekter som följer på en förändring av arbetsgivaravgifter tillämpas en övervältringsprofil för de fem första åren. Denna innebär att avgiftsändringen kommer att bäras av löner, vinster och priser. I rapporten pekas dock på att det inte redovisas något empiriskt underlag som ger stöd till varför en förändring av socialavgifterna antas övervältras på det sätt som anges i modellen.

Ett annat viktigt led är att bedöma inom vilka områden det är meningsfullt att tillämpa modellen. I rapporten pekas på att de antaganden om övervältring etc. som Finansdepartementets modell bygger på framför allt kan antas gälla vid en generell sänkning av socialavgifterna. Övervältringsprofilen är sannolikt inte densamma vid en generell förändring av socialavgiften som vid en selektiv förändring. Modellen är därför inte direkt lämpad för att analysera finansiella konsekvenser av den typ av nedsättning som är föremål för denna granskning.

För att få ytterligare underlag har riksdagens budgetkontor på uppdrag av revisorerna beräknat de finansiella effekterna för den offentliga sektorn av nedsättningen av socialavgifterna. Beräkningarna syftar inte till att fastställa någon form av etablerad "sanning" om övervältring eller finansiella effekter. Det primära syftet är att göra en jämförelse med Finansdepartementets modell utifrån några olika antaganden.

Beräkningarna visar att storleken på den varaktiga nettoeffekten skiljer sig åt mellan de bägge modellerna. Skillnaden mellan de bägge modellerna måste anses som förvånande mot bakgrund av att antagandena om övervältring på lång sikt är desamma. I båda fallen antas att nedsättningen på lång sikt övervältras på lönerna. Det föreligger vidare betydande skillnader vad gäller den kortsiktiga nettoeffekten. Dessa skillnader förklaras i huvudsak av olika antaganden om övervältring.

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen bör få i uppdrag att göra en översyn av de beräkningskonventioner som utnyttjas för att beräkna budgeteffekter av förändrade socialavgifter.

Remissinstanserna

ITPS, Svenskt Näringsliv, TCO, SACO och LO stöder revisorernas förslag om att regeringen bör få i uppdrag att göra en översyn av beräkningskonventionerna.

NUTEK anser att det kan vara motiverat att se över beräkningskonventionerna. Samtidigt vill dock *NUTEK* understryka att det inte är något självändamål att likrikta olika modeller för denna typ av beräkningar.

Finansdepartementet anser att det synes överflödigt att riksdagen ska fatta beslut om att regeringen ska göra en översyn av beräkningskonventionerna. För det första uppdateras beräkningskonventionerna årligen. Årets revision av beräkningskonventionerna kommer enligt departementet bl.a. att inkludera en översyn av de antaganden som görs och en tydligare redovisning av bakgrunden till dessa antaganden. I samband med översynen beaktas även nya rön om, exempelvis, hur lönesumman påverkas av förändrade skatteregler. För det andra syftar beräkningskonventionerna till att ge en förhållandevis allmän information om principer vid beräkning av budgeteffekter. Det är därför enligt *Finansdepartementet* inte lämpligt att presentera alla de specialfall som förekommer. Enligt departementet visar icke desto mindre revisorernas rapport på vikten av att vara tydlig vid beskrivning av beräkningsmetoder. Speciellt gäller detta för propositioner där det ges förslag på regeländringar för vilka de offentlig-finansiella effekterna inte kan beräknas med direkt applicering av den skatteekonomiska enhetens beräkningskonventioner. Enligt departementet presenteras beräkningskonventionerna i stort sett utan några källhänvisningar. Av denna anledning är det inte helt enkelt att följa upp och se alla de grunder som analyser bygger på. När det gäller de framtida revideringarna kommer en mer strikt utformad presentation att vägas mot en mer rättfram dito. *Finansdepartementet* pekar på att det råder stor enighet om att antaganden om övervältringsprofilen kan vara avgörande för resultatet. Det finns dock även andra antaganden som kan vara väl så viktiga.

Revisorerna

Finansdepartementets beräkningskonventioner för socialavgifter är, enligt revisorernas uppfattning, inte utformade för att beräkna budgeteffekter av den form av nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. De antaganden etc. som modellen bygger på kan i princip endast utnyttjas för att analysera effekterna av generella nedsättningar av socialavgifterna. Denna brist i modellen kan leda till att riktade eller differentierade nedsättningar inte finansieras fullt ut. Även om *Finansdepartementet* utnyttjat alternativa beräkningsmetoder pekar beräkningarna i rapportens kapitel 7 på att nedsättningen av socialavgifterna kan ha varit underfinansierad med upp till ca 2 miljarder kronor.

Det redovisas vidare inte något empiriskt underlag som ger stöd till varför en förändring av socialavgifterna antas övervältras på det sätt som anges i modellen. De går t.ex. inte att härleda från de studier som redovisas i rapportens kapitel 3. Den modelljämförelse som revisorerna gjort visar att resultaten kan vara känsliga för vilka antaganden som görs. Antagandena påverkar därmed finansieringsbehovet på kort sikt.

Revisorernas modelljämförelse visar även på skilda resultat vad gäller den varaktiga nettoeffekten och därmed det långsiktiga finansieringsbehovet. Enligt revisorernas uppfattning är det förvånande att jämförelsen visar på skilda resultat när det gäller den varaktiga nettoeffekten. Antagandena om övervältring på lång sikt är trots allt desamma i de bägge modeller som jämförs.

Revisorerna är medvetna om att det inte är ovanligt att det görs avsteg från den generella beräkningsregeln när det genomförs djupare analyser av ett förslag. Enligt vår uppfattning är det dock väsentligt att grundmodellen innehåller antaganden som kan verifieras empiriskt. Det är också av vikt att modellen kan utnyttjas för att analysera förändringar med olika inriktning. Det finns annars en uppenbar risk att en reform t.ex. kan överfinansieras, vilket kan leda till olika former av snedvridningar.

Flertalet av remissinstanserna instämmer i rapportens förslag om att regeringen bör få i uppdrag att genomföra en översyn av beräkningskonventionerna. Samtidigt pekar Finansdepartementet i sitt remissvar på att årets revision av beräkningskonventionerna bl.a. kommer att inkludera en översyn av de antaganden som görs och en tydligare redovisning av bakgrunden till dessa antaganden. I samband med revisionen beaktas även nya rön. Det framgår vidare att en mera strikt utformad presentation övervägs. Mot bakgrund av detta avstår revisorerna från att lägga fram något förslag på detta område.

3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under Revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

1. Utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 om utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna.

2. Redovisningen till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 om redovisningen till riksdagen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Ann-Kristine Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Åke Dahlberg, utredningschef Patrick Joyce och revisionsdirektör Mats Johansson (föredragande). 2001/02:RR2

Stockholm den 27 september 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Mats Johansson



Sänkta socialavgifter – har det någon effekt?

Förord

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin rapport om nedsatta socialavgifter. Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 5 april 2001. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstagande och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har beretts inom revisorernas första avdelning. I avdelningen ingår Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), vice ordförande, Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Sten Lundström (v), Gunilla Tjernberg (kd), Patrik Norinder (m) och Ronny Korsberg (mp).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Mats Johansson varit ansvarig för utredningsarbetet. Kanslichef Åke Dahlberg, utredningschef Patrick Joyce, utredningschef Stig Tegle och f.d. utredningschef Stefan Ackerby har bidragit med synpunkter på rapporten.

Docent Johnny Zetterberg, FIEF, har på revisorernas uppdrag genomfört en studie av nedsättningen av socialavgifterna. Studien behandlar bl.a. hur stödet fördelats på bransch, företagsstorlek etc.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Sammanfattning

Bakgrund

Sedan den 1 januari 1997 är socialavgifterna nedsatta. Avsikten är att stimulera nyanställningar och uppmuntra egenföretagande.

Stor och dyrbar åtgärd

Sänkningen av socialavgifterna ger ett inkomstbortfall på närmare 5,5 miljarder kronor brutto per år. Åtgärden är därmed större än flera enskilda politikområden som bl.a. syftar till att stimulera sysselsättningen. Den är t.ex. större än de samlade utgifterna för regionalpolitiken respektive näringspolitiken. Den är dessutom en av de största enskilda åtgärderna som direkt eller indirekt syftar till att öka sysselsättningen.

Små effekter på anställningsbeslut

Stödet innebär att en arbetsgivare får göra ett avdrag på 5 procent av lönesumman upp till 852 000 kronor, dvs. 42 600 kronor per år och företag. Sänkningen riktar sig således främst till små företag, även om samtliga företag får utnyttja avdraget (dock endast ett avdrag per koncern).

Den avgörande kostnadsaspekten i samband med anställningsbeslut är hur sänkningen av socialavgifterna påverkar företagens marginalkostnader. Reformen kan sägas innebära att marginalkostnaden för arbetskraft sänks för företag var lönesumma understiger 852 000 kronor, dvs. i företag med 1–4 anställda. För anställningar därutöver påverkas inte marginalkostnaden utan den blir oförändrad jämfört med tidigare. Det finns då skäl att anta att stödet inte påverkar anställningsbeslut i företag vars lönesumma överstiger 852 000 kronor, dvs. i företag med fem eller fler anställda.

Få och dyra jobb

Teoretisk och empirisk forskning tyder på att en generell nedsättning av socialavgifterna i huvudsak kan förväntas påverka löner och sysselsättning på kort och medellång sikt. I detta fall finns det anledning att anta att sysselsättningen endast påverkas i företag med 1–4 anställda och att effekten endast kvarstår under en begränsad tid. Övriga företags beteenden påverkas inte och sänkningen av socialavgifterna leder sannolikt enbart till att vinsten ökar i dessa företag. Med andra ord överförs nedsättningen sannolikt till aktieägarna i dessa fall.

Beräkningarna tyder på att sysselsättningen ökar med ca 3 600 personer, eller med ca 1 procent av sysselsättningen i företag med 1–4 anställda. Den begränsade effekten på sysselsättningen ligger i linje med tidigare utvärderingar av sänkta socialavgifter i stödområdena.

Varje nyskapat arbetstillfälle beräknas kosta ca 1,5 miljoner kronor brutto. Stödet förefaller därmed vara det i särklass minst kostnadseffektiva inom de politikområden som syftar till att öka sysselsättningen.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

·
Bilaga 1

Bristfälligt information och bristfälliga beräkningsunderlag

Nedsättningen av socialavgifterna har inte varit föremål för någon utvärdering och någon sådan planeras inte heller av regeringen. Regeringen lämnar vidare ingen löpande resultatredovisning till riksdagen, varken i budgetpropositionen eller i andra dokument. Grundläggande uppgifter som t.ex. fördelning på näringsgren, företagsstorlek etc. redovisas inte heller. Någon resultatbedömning görs av förklarliga skäl inte.

Det är vidare viktigt att budgeteffekterna av olika åtgärder kan analyseras på ett klart och entydigt sätt. Finansdepartementet har utvecklat beräkningskonventioner som utnyttjas för att beräkna och redovisa budgeteffekter av bl.a. sänkta socialavgifter. De antaganden som modellen bygger på kan dock starkt ifrågasättas. Alternativa antaganden kan resultera i vitt skilda finansieringsbehov, vilket i sin tur kan leda till olika former av snedvridningar i ekonomin.

Revisorernas förslag

Ytterligare utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna

Förslag: Regeringen bör få i uppdrag att inom ett år redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna. Tonvikten bör ligga på att redovisa sysselsättningseffekter.

Enligt revisorernas bedömning är det inte acceptabelt att bedriva arbetslöshetsbekämpning med instrument som uppvisar så låg grad av effektivitet som nedsättningen av socialavgifterna. Revisorerna finner det också otillfredsställande att en åtgärd som kostar ca 5,5 miljarder kronor brutto per år inte har följts upp och inte underkastats normal budgetprövning. Närmare 20 miljarder kronor brutto har spenderats på detta stöd under fyra år utan att åtgärder vidtagits för att ge en bild av hur nedsättningen verkar.

Enligt revisorernas uppfattning kan nedsättningen av socialavgifterna starkt ifrågasättas. Det är inte rimligt att utnyttja en åtgärd där varje nyskapat arbetstillfälle beräknas kosta ca 1,5 miljoner kronor brutto, eller 5–10 gånger mer än en normal arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den låga effektiviteten avspeglar sig i att endast ca en fjärdedel av nedsättningen har hamnat hos företag där den kan förväntas påverka anställningsbesluten. Ungefär 75 procent av subventionen har således varit verkningslös och enbart lett till ökade vinster.

Liksom de flesta effektanalyser är revisorernas beräkningar också förenade med viss osäkerhet. Nedsättningen av socialavgifterna bör därför utvärderas ytterligare. Mot bakgrund av detta bör regeringen, enligt revisorernas uppfattning, få i uppdrag att redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna och då med särskild tonvikt på eventuella sysselsättningseffekter.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Förbättra redovisningen

Förslag: Regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

Nedsättningen av socialavgifter kan sägas utgöra ett stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av särregler i skattelagstiftningen. Ett stöd som redovisas på budgetens utgiftssida i form av ett anslag är i princip föremål för förnyade beslut inför varje budgetår. Ett indirekt stöd via en skatteavvikelse ingår däremot inte i den årliga budgetprocessen. Skatteförmåner är i många fall ett alternativ till stöd via budgetens utgiftssida. Det förefaller därför, enligt revisorernas bedömning, naturligt att bägge dessa typer av stödformer behandlas på ett likartat sätt vad gäller utvärdering, kontroll och budgetprövning.

Dessa bägge former av stöd behandlas dock inte på ett likartat sätt. Resultatredovisningen i budgetpropositionen är i huvudsak koncentrerad till utgiftssidan. När det gäller nedsättningen av socialavgifterna, och flertalet andra skatteavvikelser, sker ingen löpande resultatredovisning, varken i budgetpropositionen eller i andra skrivelser till riksdagen.

Det finns inga grundläggande skäl för att vissa stödformer ska undantas från det normala kravet på resultatredovisning. Revisorerna anser det därför vara av principiellt intresse att klarlägga formerna för den framtida resultatredovisningen. Regeringen bör därför få i uppdrag att göra en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

Se över beräkningskonventionerna

Förslag: Regeringen bör få i uppdrag att göra en översyn av de beräkningskonventioner som utnyttjas för att beräkna budgeteffekter av förändrade socialavgifter.

Finansdepartementet utnyttjar beräkningskonventioner för att beräkna och redovisa budgeteffekter av förändrade skatte- och avgiftsregler. De fyller en viktig uppgift när det gäller att bedöma finansieringsbehovet av olika reformer.

Enligt revisorernas uppfattning är Finansdepartementets beräkningskonventioner för socialavgifter alltför generella för att beräkna budgeteffekter av den form av nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. Underlag och utfall kan vidare diskuteras.

Enligt vår uppfattning är det väsentligt att grundmodellen innehåller antaganden som kan verifieras empiriskt. Det är också av vikt att modellen kan utnyttjas för att analysera förändringar med olika inriktning. Det finns annars en uppenbar risk att en reform t.ex. kan överfinansieras, vilket kan leda till olika former av snedvridningar. Revisorerna anser därför att regeringen bör få i uppdrag att genomföra en översyn av beräkningskonventionerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Olika former av skattereduktioner eller bidrag har varit vanliga inslag i svensk ekonomisk politik. De har ofta riktats mot företag och varit utformade som investeringsbidrag, investeringsfonder, lagerbidrag etc. Målet har normalt varit att stimulera tillväxt och sysselsättning genom ökade investeringar i byggnader och maskiner, ofta genom att sänka kapitalkostnaden. Stöden har dessutom haft en uppenbar stabiliseringspolitisk uppgift, dvs. försöka dämpa eller neutralisera konjunktursvängningarna så att utvecklingen av i första hand produktionen och sysselsättningen får ett jämnt förlopp. Bortsett från olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och devalveringar har åtgärder med syfte att sänka kostnaderna för arbetskraften varit mindre vanliga.

Vid ett fåtal tillfällen har dock socialavgifterna sänkts med det utpräglade syftet att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Den senaste sänkningen gäller fr.o.m. den 1 januari 1997 och syftar till att stimulera nyanställningar och uppmuntra nyföretagande.

Att beräkna sysselsättningseffekter av en nedsättning av socialavgifterna är förenat med betydande metodproblem. Det finns i och för sig ett flertal internationella och svenska studier, men det är vanskligt att utifrån dessa studier dra några säkra slutsatser om hur förändrade socialavgifter påverkar lönekostnaden på lång sikt. Bilden kompliceras ytterligare av att en nedsättning av socialavgifter inte enbart får effekter på en bestämd marknad utan också får återverkningar på andra marknader.

Det finns dock tecken som tyder på att en nedsättning av socialavgifterna¹ inte är en kostnadseffektiv åtgärd för att öka sysselsättningen. Det finns därför starka skäl att i möjligaste mån försöka att analysera vilka sysselsättningseffekter som 1997 års nedsättning av socialavgifterna lett till. Revisorerernas beslut att genomföra en granskning av nedsättningens sysselsättningseffekter har sitt ursprung i en framställan från riksdagens socialförsäkringsutskott.

Det finns flera olika möjligheter att beräkna sysselsättningseffekter av en nedsättning av socialavgifterna. Den bästa metoden är att jämföra sysselsättningsutvecklingen i en experimentgrupp som får del av nedsättningen med utvecklingen i en kontrollgrupp som inte får del av nedsättningen. Detta är dock inte en framkomlig väg eftersom nedsättningen av socialavgifterna är generell, dvs. alla företag får del av den. Det alternativ som ligger närmast till hands är i stället att jämföra företag där marginalkostnaden sänks med företag där marginalkostnaden inte påverkas. För att en sådan ansats ska vara möjlig är det nödvändigt att bearbeta och samköra ett flertal olika databaser. Det gäller bl.a. SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS) och registret över skattedeklarationer. Mer konkret förutsätter detta att SCB:s uppgifter om bl.a. skattedeklarationer kan köpas och samköras med den tilltänkte konsultens arbetsställe- och företagsdatabas (i princip samma upp-

¹ Detta bör åtminstone gälla på lång sikt och avser då både generella och riktade nedsättningar.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

gifter som finns i RAMS). Den senare databasen behövde även uppdateras. Kontakter med SCB togs i april 2000 och diskussioner har sedan förts löpande. Något material hade dock inte levererats vid ingången av februari 2001. SCB har angett hög arbetsbelastning som den främsta orsaken till denna utdragna process. Den mycket kraftiga förseningen och osäkerheten om SCB över huvud taget är kapabelt att utföra transaktionen har medfört att uppdraget med revisorernas konsult har fått begränsas till visst material som SCB levererat och som rör stödets fördelning på företagsstorlek etc. Uppdraget att beräkna sysselsättningseffekter har fått avbrytas. Det har med andra ord inte bedömts som meningsfullt att fortsätta ett uppdrag som är förknippat med så stor osäkerhet.

Riksdagens revisorers kansli har i stället beräknat sysselsättningseffekter utifrån en annan mer indirekt metod som baseras på andra befintliga data. Denna metod får dock betraktas som mer osäker än den tilltänkta.

Ett annat centralt område i granskningen, nämligen analys av risken för subventionering av verksamheter som hade kommit till stånd även utan stöd (s.k. dödviktseffekter), har också påverkats negativt av SCB:s leveransproblem. Det har dock med hjälp av andra källor varit möjligt att genomföra vissa beräkningar av dödviktseffekter.

I övrigt jämförs nedsättningens effekter med effekterna av andra stödformer. Även regeringens beräkningsunderlag för nedsättningen av socialavgifterna studeras, liksom regeringens redovisning till riksdagen.²

Studien har av metodmässiga skäl avgränsats till att avse sysselsättningseffekter och analyserar inte socialavgifternas eventuella effekter på nyföretagandet.

Docent Johnny Zetterberg, FIEF, har på revisorernas uppdrag genomfört en studie av nedsättningen av socialavgifterna. Uppdraget avsåg ursprungligen främst beräkning av sysselsättningseffekter av nedsättningen, men denna del har som redan framgått fått avbrytas. Den del av studien som genomförts är i första hand beskrivande och syftar till att studera hur stödet har fördelats mellan olika företag, branscher etc.

Rapporten är disponerad enligt följande. Inledningsvis i kapitel 2 redovisas regelsystemet och motiven bakom nedsättningen av socialavgifterna. I kapitel 3 analyseras teoretiska samband mellan skatter och priser, dvs. vem som bär bördan av en skatt respektive tillgodogör sig en sänkt skatt. I kapitlet redovisas också en genomgång av empirisk forskning. Kapitel 4 innehåller en redovisning av tidigare förändringar av socialavgifterna och de utvärde-

² Det finns anledning att anta att nedsättningen av socialavgifterna även kan leda till konkurrensnedvridningar. De konkurrensproblem som uppmärksammats berör främst detaljhandeln och orsakas av hur framför allt ICA och Konsumentkooperationen organiserar sin verksamhet. Finansutskottet och socialförsäkringsutskottet har pekat på dessa problem (1996/97:FiU1, 1996/97:FiU20, 1996/97:SfU1y och 1997/98:SfU10). Revisorerna bedömde i sin förstudie att det inte var motiverat att genomföra en granskning av om nedsättningen givit negativa effekter från konkurrenssynpunkt (Riksdagens revisorer, 2000). Problemet är välkänt bland berörda departement och myndigheter. Det är snarast en fråga om skattesystemets utformning och vilka medel som i praktiken är möjliga för att uppnå neutralitet mellan olika organisationsformer. Det bör också beaktas att olika avgränsningar kan leda till ett svåröverskådligt regelsystem som i sin tur kan kräva en uppbyggnad av kostnadskrävande administrativa system.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ringar som genomförts. I kapitel 5 redovisas beräkningar av nedsättningens sysselsättningseffekter och dess träffsäkerhet, dvs. om stödet främst gått till små företag och i vilken mån nedsättningen lett till subventionering av verksamheter som hade kommit till stånd även utan stöd. Kapitel 6 innehåller en jämförelse med andra stödformer. Det gäller bl.a. sysselsättningseffekter och kostnadseffektivitet. Kapitel 7 innehåller en analys av formerna för regeringens resultatbedömning och regeringens redovisning av måluppfyllelsen till riksdagen. Avslutningsvis redovisas revisoremas bedömningar i kapitel 8.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

2 Regelsystem, omfattning och inriktning

I kapitlet redovisas kortfattat motiven bakom nedsättningen av socialavgifterna och regelsystemets utformning. Det görs också en översiktlig genomgång av nedsättningens finansiella konsekvenser och hur den påverkar subventionsnivå och marginaleffekter. Statistiken över nedsättningen är för närvarande i det närmaste obefintlig. I kapitlet redovisas dock nya data som belyser nedsättningens fördelning på bl.a. bransch och företagsstorlek.

Avsnitt 2.1 innehåller en redovisning av vilka motiv som låg bakom nedsättningen av socialavgifterna. I avsnitt 2.2 redovisas hur nedsättningen är utformad. Avsnitt 2.3 innehåller en kort genomgång av de statsfinansiella konsekvenserna. I avsnitt 2.4 analyseras marginaleffekter och subventionsnivå, dvs. hur lönekostnaderna påverkas kortsiktigt. Avsnitt 2.5 innehåller några data över nedsättningens inriktning. Det gäller fördelning på t.ex. bransch och företagsstorlek. Avslutningsvis i avsnitt 2.6 redovisas viss kritik som framförts mot nedsättningen av socialavgifterna.

2.1 Syfte

I regeringens proposition Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 m.m. (prop. 1995/96:222) aviserades ett förslag om nedsättning av socialavgifter. Där angavs att de sociala avgifterna utgjorde en betydande del av lönekostnaderna och att detta i nystartade företag och vid överväganden om nyanställningar kunde utgöra ett hinder för expansion och ökad sysselsättning. Det ansågs viktigt att de indirekta lönekostnaderna kunde reduceras. Detta var av betydelse inte minst i små och medelstora företag. Regeringen föreslog därför en reduktion av avgiftsuttaget med 5 procentenheter.

Förslaget preciserades senare i regeringens proposition om nedsättning av socialavgifter, m.m. (prop. 1996/97:21). I propositionen angavs att avsikten med en sänkning av socialavgifterna var att reducera de indirekta lönekostnaderna för att stimulera nyanställningar och uppmuntra egenföretagande. Bakgrunden till förslagen var enligt propositionen den oacceptabelt höga arbetslösheten och att socialavgifterna utgjorde en betydande del av lönekostnaderna och därför, inte minst i nystartade företag och vid överväganden om nyanställningar, kunde utgöra ett hinder för expansion och ökad sysselsättning. Det framgick vidare att förslagen därvidlag främst riktade sig till små och medelstora företag även om lättnaderna i avgiftsuttaget kom samtliga arbetsgivare och egenföretagare till del.

2.2 Regelsystemets utformning

Indirekt beskattning av förvärvsinkomster sker i form av socialavgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt. Socialavgifterna kan delas upp i två kategorier, arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Avgiftssatserna för de bägge senare avgifterna framgår av Tabell 2.1.

Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare och redovisas varje månad i uppberndsdeklarationen. Avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifterna är lönta-

garnas bruttoersättning inklusive skattepliktiga förmåner och exklusive kostnadsavdrag.

Egenavgifter betalas främst av den som bedriver aktiv näringsverksamhet och debitering sker på årsbasis. Underlaget för egenföretagarnas egenavgifter är i huvudsak nettointäkten av näringsverksamhet. Egenavgifter betalas under året genom preliminär debitering av skatt. I preliminär F-skatt ingår beräknade egenavgifter. Beräkningen av egenavgifterna baseras på taxeringen till statlig inkomstskatt, dvs. inkomster som ligger två år tillbaka i tiden (det går emellertid att ansöka om ändrad skatteberäkning).

Tabell 2.1 Lagstadgade avgiftssatser för arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Procent

	1996	1997	1998	1999	2000
Arbetsgivaravgifter	33,06	32,92	33,03	33,06	32,92
Egenavgifter	31,25	31,25	31,25	31,25	31,11

Källor: RSV (1999) och prop. 1999/2000:1.

När nedsättningen av socialavgifterna infördes den 1 januari 1997 fick en arbetsgivare³ vid beräkning av arbetsgivaravgifter varje månad göra ett särskilt avdrag med 5 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 2 500 kronor, dvs. 30 000 kronor per år. Detta innebar en reduktion av arbetsgivaravgiften med 5 procentenheter för avgiftsunderlag (i princip lönesumma) på högst 600 000 kronor.

För att ytterligare stimulera nyanställningar med inriktning på små och medelstora företag utvidgades avdragsreglerna fr.o.m. den 1 januari 1998 (prop. 1996/97:150). Det är numera möjligt att göra ett avdrag med högst 3 550 kronor per månad (dvs. 42 600 kronor per år), vilket motsvarar en 5-procentig reduktion på ett avgiftsunderlag på 852 000 kronor.⁴

I syfte att stimulera egenföretagande finns en kompletterande regel som medger avdrag vid beräkningen av de socialavgifter i form av egenavgifter som betalas av bl.a. enskilda näringsidkare. Regeln innebär att vid beräkning av egenavgifter (enskilda näringsidkare etc.) får avdrag göras med 5 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 9 000 kronor per år. Detta motsvarar ett avgiftsunderlag på högst 180 000 kronor. Egenföretagare har i vissa fall anställd personal. Det sammanlagda avdraget från egenavgifter och arbetsgivaravgifter får dock inte överstiga 42 600 kronor per år.

³ Inom den statliga sektorn anses varje myndighet normalt som en arbetsgivare. För kommuner gäller att varje kommun anses som en arbetsgivare.

⁴ Nedsättningen av socialavgifterna kunde tidigare kombineras med den numera avskaffade nedsättningen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter för företag i vissa branscher inom delar av stödområdena (nedsättning fick där medges med 8 procentenheter).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

En koncern ses som en arbetsgivare.⁵ Avdraget ska i första hand göras av moderföretaget. Om moderföretaget inte kan utnyttja avdraget, får moderföretaget bestämma i vilken ordning avdraget ska utnyttjas av dotterföretagen.

Om ett avdrag helt eller delvis inte kan utnyttjas en månad, får det inte dras av en annan månad.

Avdraget ska vid fördelningen mellan de olika arbetsgivaravgifterna avse arbetsmarknadsavgiften. Avdrag från egenavgifterna ska i angiven ordning avse arbetsmarknadsavgiften och till den del avdraget överstiger denna, sjukförsäkringsavgiften, arbetsskadeavgiften, efterlevandepensionsavgiften och föräldraförsäkringsavgiften.

2.3 Statsfinansiella konsekvenser

Nedsättningen av socialavgifterna ger ett inkomstbortfall på drygt 5 miljarder kronor per år. En generell sänkning av socialavgifterna med 5 procentenheter skulle kosta drygt 40 miljarder kronor under 1999. Merparten av nedsättningen avser arbetsgivaravgifterna. Totalt motsvarar nedsättningen ca 1,6 procent av intäkterna från socialavgifterna.

Tabell 2.2 Inkomstbortfall för nedsättningen av socialavgifterna

Miljoner kronor

	1997	1998	1999
Arbetsgivaravgifter	2 800	4 513	4 648
Egenavgifter	600	803	834
Summa	3 400	5 316	5 482

Källa: Finansdepartementet.

En viss del av avgiftssänkningen kan antas leda till bl.a. ökade löner, vilket ger ökat underlag för arbetsgivaravgifter och inkomstskatter. Ungefär hälften av nedsättningen återgår enligt Finansdepartementets beräkningar till den offentliga sektorn i form av ökade skatter och avgifter, varför nettokostnaden således blir väsentligt lägre än de ovan angivna dryga 5 miljarder kronorna. Nedsättningen av socialavgifterna beräknades vid införandet ge ett varaktigt inkomstbortfall på 2,3 miljarder kronor per år för den konsoliderade offentliga sektorn. En mer utvecklad analys av vem som får del av en skattesänkning redovisas i kapitel 3 och 7.

⁵ Syftet med de nya bestämmelserna var som framgått ovan framför allt att underlätta för små och medelstora företag. Regeringen övervägde därför (enligt prop. 1996/97:21) olika modeller för att begränsa avdragsrätten för större företag och för företag som ingår i större företagsgrupper med intressegemenskap. För att undvika tillämpningsproblem infördes en begränsningsregel som utformades med utgångspunkt i det civilrättsliga koncernbegreppet (t.ex. enligt aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar). Begränsningsregeln utformades på så sätt att om flera företag ingår i en och samma koncern ska de vid tillämpning av avdragsregeln anses som en arbetsgivare. Inom koncernen får sålunda endast ett avdrag utnyttjas. I första hand ska avdraget tillföras moderföretaget. Om avdraget inte kan utnyttjas av moderföretaget får det utnyttjas av dotterföretagen i den ordning moderföretaget bestämmer (prop. 1996/97:21).

Regelförändringen var finansierad (prop. 1995/96:222). Det går dock inte att urskilja någon specifik finansieringsform för just nedsättningen av socialavgifterna. I propositionen redovisades ett antal förändringar⁶ på statsbudgetens inkomstsida som finansierades genom bl.a. höjd tobaksskatt, höjd bilskatt, höjd skatt på utdelningar och reavinster på andelar i allemansfonder, begränsning av avsättning till periodiseringsfond, begränsad uppräknings av skiktgränsen inför 1997 och en ny avfallsskatt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

2.4 Marginaleffekter och subventionsnivå

Nedsättningen av socialavgifterna kan sägas introducera ett nytt element vid beräkningen av socialavgifter, nämligen en övergång från ett i princip strikt proportionellt till ett progressivt avgiftssystem. Avgiftssatsen höjs således när avgiftsunderlaget uppnått en viss nivå. Den nivån uppgår till 852 000 kronor, vilket motsvarar lönen för ungefär fyra anställda arbetare eller tre tjänstemän.

Stödets konstruktion medför att subventionsnivån blir konstant för de första anställda, för att sedan falla kraftigt (Figur 2.1). Den genomsnittliga lönekostnaden (och den totala lönekostnaden) i ett företag med en till fyra anställda arbetare faller med ca 3,6 procent.⁷ Vid 10 anställda faller lönekostnaden med 1,5 procent och vid 50 anställda med 0,3 procent. I ett företag med 1 000 anställda sjunker lönekostnaden med ca 0,015 procent. Nedsättningen av socialavgifterna motsvarar cirka en kvarts procent av den totala lönesumman i den svenska ekonomin.

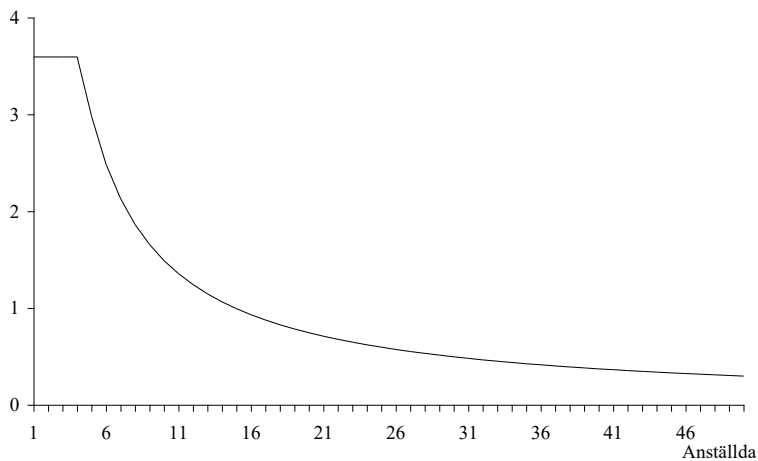
Företagen behöver som tidigare framgått inte nyanställa för att ta del av subventionen. Nedsättningen innebär i ett sådant fall enbart en s.k. windfall profit som tillfaller företaget (se även kapitel 3).

⁶ Övriga skattelättnader var reducerad stämpelskatt på fastigheter och tomträtter, slopad försäljningsskatt på bilar, förändrad bilförmånsbeskattning och lättnader i dubbelbeskattningen.

⁷ Enligt SCB (2000) uppgick den genomsnittliga årslönen för en arbetare i privat sektor år 1999 till 205 400 kronor. Arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar uppgick till 39,11 procent. Avdraget för en anställd uppgick till 10 270 kronor ($205\,400 \cdot 0,05$) och den totala lönesumman till 285 745 kronor ($205\,400 \cdot 1,3911$). I detta fall sänks den totala lönekostnaden med 3,6 procent ($10\,270/285\,745$).

Figur 2.1 Subventionsnivå

Procent



Källor: SAF (2000), SCB (2000) och egna beräkningar.

Syftet med nedsättningen av socialavgifterna är emellertid att öka sysselsättningen. Den avgörande kostnadsaspekten i samband med anställningsbeslut är hur nedsättningen påverkar företagets marginalkostnader och inte den ovan redovisade genomsnittskostnaden. I ett företag som i utgångsläget har en till tre anställda och nyanställer en person kommer nedsättningen att sänka marginalkostnaden med 3,6 procent, eller från ca 285 000 kronor till ca 275 000 kronor.⁸ För ett företag som har fyra anställda eller fler och nyanställer en person blir marginalkostnaden oförändrad jämfört med tidigare, dvs. 285 000 kronor.⁹

Annorlunda uttryckt kan reformen sägas innebära att marginalkostnaden för arbetskraft sänks för företag vars lönesumma understiger 852 000 kronor (se Figur 2.2). För anställningar därutöver, t.ex. för den femte anställde arbetaren, påverkas inte marginalkostnaden (enbart genomsnittskostnaden). Det finns då skäl att anta att stödet inte påverkar anställningsbesluten för den sistnämnda kategorin (se kapitel 3 och 5 för en mer utförlig analys).

⁸ Ett analogt resonemang kan också föras i de fall företagen väljer att säga upp en anställd. Marginaleffekten av att säga upp en person kommer att bli negativ i företag som har en till fyra anställda. Innebörden är att dessa företag kommer att få en ökning av lönekostnaderna med 3,6 procent när de säger upp en person. Nedsättningen innehåller således moment av ökade kostnader för att avskeda en person i förhållande till alternativet att ha en oförändrad personalstyrka.

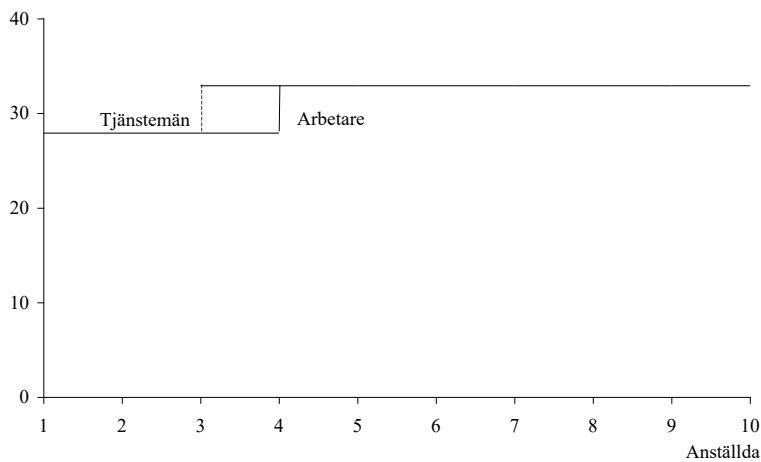
⁹ Siffrorna bygger på de räkneexempel som redovisas i fotnot 7.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Figur 2.2 Marginaleffekter

Socialavgifter (procent)



Källor: SCB (2000) och egna beräkningar.

Det kan nämnas att regeringens förslag till nedsättning av socialavgifterna inte innehåller någon diskussion om huruvida det är en förändring av marginalkostnaden eller genomsnittskostnaden som påverkar sysselsättningen. I samband med att avdragsreglerna utvidgades pekades dock på att nedsättningen medfört att den marginella kostnaden för arbetskraft minskat med knappt 4 procent i de små företagen (prop. 1996/97:150). Med normala antaganden om efterfrågan på arbetskraft torde, enligt propositionen, denna kostnadsänkning på sikt resultera i en sysselsättningsökning i dessa företag på åtminstone ett par procent. Det påpekas vidare att reformen har kritiserats för att den skulle ge upphov till s.k. dödviktskostnader genom att den inte sänker den marginella lönekostnaden för företag vars lönesumma i utgångsläget överstiger 600 000 kronor utan enbart lönekostnaden inom 600 000-kronorsramen. I propositionen anges dock att fyra femtedelar av det totala avdragsbeloppet avser företag med mindre än 10 anställda och att 80 procent av dessa företag genom avdraget får en lägre marginalkostnad för arbetskraft.

2.5 Nedsättningens omfattning och inriktning

Allmänt

Det finns för närvarande inte någon löpande statistik som beskriver nedsättningens fördelning på t.ex. bransch och företagsstorlek. Den enda statistik som över huvud taget finns är uppgifter över det totala skattebortfall som orsakas av nedsättningen.

För att i någon mån redovisa inriktningen av nedsättningen av socialavgifterna har det därför varit nödvändigt att bearbeta och samköra ett flertal olika databaser. Det gäller bl.a. SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS), registret över skattedeclarationer (f.d. uppbördsdeklarationer) och

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

uppgifter från den årliga taxeringen. Genom detta är det i princip möjligt att få ett statistiskt underlag som möjliggör en kartläggning av nedsättningens fördelning på företag, bransch etc. Redovisningen nedan bygger på den konsultrapport som utarbetats av Zetterberg (2001).

Fördelning på stödföretag och ej stödföretag

Samkörningen visar för det första att samtliga uppgifter från skatteregistren inte kan matchas med RAMS. De betyder t.ex. att det finns företag som har gjort en nedsättning av sociala avgifter men för vilka det inte går att matcha några uppgifter om antalet sysselsatta i företagen.

För det andra visar samkörningen att det finns företag som helt eller delvis inte tycks ha utnyttjat möjligheterna att göra nedsättningen. En naturlig förklaring till att vissa företag inte har gjort någon nedsättning är att de ingår som dotterföretag i en koncern (se nedan). Andra skäl kan vara glömska eller att de inte har kännedom om regelsystemet.

Som framgår av Tabell 2.3 fanns det 1997 ca 326 000 stödföretag med en sysselsättning på drygt 2,8 miljoner personer. Ytterligare 126 000 företag gjorde en nedsättning, men i dessa företag har antalet sysselsatta inte gått att identifiera. Antalet företag som inte gjort en nedsättning uppgick till drygt 90 000.

Tabell 2.3 Nedsättningen av socialavgifter fördelad efter antal företag, sysselsättning och företag som fått respektive inte fått stöd

	1997			1998		
	Antal företag (1000-tal)	Sysselsatta (1000-tal)	Stöd (miljoner kr)	Antal företag (1000-tal)	Sysselsatta (1000-tal)	Stöd (miljoner kr)
Stödföretag						
Företag med identifierad sysselsättning	326,1	2836,1	3727	345,9	2971,1	5027
Företag med ej identifierad sysselsättning	126,5	-	252	133,3	-	291
Koncernrelaterade företag	9,6	832,9	-	8,9	703,6	-
<i>Summa</i>	<i>462,2</i>	<i>3669,0</i>	<i>3979</i>	<i>488,1</i>	<i>3674,7</i>	<i>5318</i>
Ej stödföretag						
Företag med identifierad sysselsättning	46,4	144,3	-	35,4	256,0	-
Företag med ej identifierad sysselsättning	44,9	-	-	14,0	-	-
<i>Summa</i>	<i>91,3</i>	<i>144,3</i>	<i>-</i>	<i>49,4</i>	<i>256,0</i>	<i>-</i>
<i>Totalt</i>	<i>553,5</i>	<i>3813,3</i>	<i>3979</i>	<i>537,5</i>	<i>3930,7</i>	<i>5318</i>

Källor: Zetterberg (2001) och egna beräkningar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Ett problem i sammanhanget är hur företagens koncerntillhörighet ska beaktas. Som framgått av avsnitt 2.2 ses en koncern som en arbetsgivare och endast ett avdrag medges per koncern (avdraget ska i första hand göras av moderföretaget). Det är dock inte möjligt att identifiera vilka företag som är moderföretag respektive dotterföretag. Däremot finns det som framgår av Tabell 2.3 uppgifter om företag som ingår i en koncern, men som inte gjort en nedsättning. Det förefaller sannolikt att ett företag som ingår i en sådan koncern gjort en nedsättning och därför ingår i gruppen stödföretag. Det är därför rimligt att denna grupp hänförs till stödföretagen. Utan närmare precisering av hur företagen inbördes är relaterade i moder- och dotterföretag finns det dock risk för mätfel. I den fortsatta redovisningen av stödföretag exkluderas därför denna grupp.

Avdrag och utnyttjandegrad

Nedsättningen av socialavgifterna gav 1997 och 1998 ett inomstbortfall på 3,4 respektive 5,3 miljarder kronor (Tabell 2.2). Bearbetningen av skatteregistren visar att nedsättningen faktiskt uppgick till närmare 4 miljarder kronor 1997 och till ca 5,3 miljarder kronor 1998. För 1997 är således den faktiska nedsättningen närmare 600 miljoner kronor större än den officiellt redovisade. Det är svårt att förklara denna skillnad. Materialet visar dock att det för 1997 förekommit ett betydande överuttag, dvs. företag har gjort långt större nedsättningar än de tillåtna. Generellt tycks utnyttjandegraden av stödet öka med företagets storlek. För de allra största företagen noteras överuttag för 1997 som uppgår till tusentals procent över det tillåtna. Det bör dock understrykas att det inte finns några uppgifter i materialet om huruvida skattemyndigheten i den slutliga skattedebiteringen har godkänt dessa avdrag eller inte.

En orsak till överuttaget kan vara bristandet kunskaper om regelverket. Överuttaget har dock i stort sett upphört 1998. Insikterna om regelsystemet i övrigt tycks också ha ökat. Som framgår av Tabell 2.3 har det skett en relativt kraftig minskning av antalet företag som ej utnyttjat nedsättningen. På motsvarande sätt har antalet stödföretag ökat.

Fördelning efter företagsstorlek

Merparten av de företag som utnyttjat nedsättningen av socialavgifterna är små (Tabell 2.4). Drygt 80 procent av företagen har högst 4 anställda (i denna grupp ingår även egenföretagare som redan har en annan anställning) och ungefär 90 procent har mindre än 10 anställda. Huvuddelen av stödet tillfaller också dessa företag. Detta avspeglar i hög grad företagsstrukturen i Sverige.

Sysselsättningsstrukturen ger däremot en annan bild. Företag med mindre än 10 anställda svarar endast för ca 20 procent av sysselsättningen i de företag som fått stöd (ca 10 procent av den totala sysselsättningen). Närmare 50 procent av sysselsättningen ligger i företag med mer än 500 anställda. Dessa företag svarar dock för mindre än en halv procent av den totala nedsättningen av socialavgifterna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Som framgått av avsnitt 2.4 innebär stödets konstruktion att subventionsnivån blir konstant för de första (fyra) anställda för att sedan falla successivt. Detta framgår också med all tydlighet av Tabell 2.4.

Tabell 2.4 Nedsättningen av socialavgifter fördelad efter företagsstorlek

Storleksklass (antal anställda)	1997			1998		
	Företag (1000-tal)	Sysselsatta (1000-tal)	Stöd (miljoner kr)	Företag (1000-tal)	Sysselsatta (1000-tal)	Stöd (miljoner kr)
1-4	270,6	405,4	2096,4	285,9	429,7	2714,6
5-9	29,8	192,5	742,6	32,0	206,8	1179,5
10-19	14,5	193,4	396,8	15,8	210,1	638,8
20-49	7,4	218,6	239,7	8,1	240,0	328,9
50-99	2,0	134,9	86,0	2,1	146,0	86,8
100-199	0,8	114,2	48,8	0,9	124,9	35,6
200-499	0,5	149,1	34,9	0,5	151,0	20,7
500-	0,5	1427,9	82,4	0,6	1461,8	22,9
<i>Summa</i>	<i>326,1</i>	<i>2836,0</i>	<i>3727,6</i>	<i>345,9</i>	<i>2970,3</i>	<i>5027,8</i>
Företag med ej identifierad sysselsättning	126,5	-	252,0	133,3	-	291,0
<i>Totalt</i>	<i>452,6</i>	<i>-</i>	<i>3979,6</i>	<i>479,2</i>	<i>-</i>	<i>5318,8</i>

Källor: Zetterberg (2001) och egna beräkningar.

Fördelning på näringsgrenar

Tabell 2.5 visar hur företag, sysselsättning och stöd är fördelat efter näringsgren 1998 (mönstret är likartat för 1997, varför dessa uppgifter inte redovisas). Fördelat på företag är de dominerande näringarna detaljhandel och restaurang, fastighet och uthyrningsverksamhet, jord- och skogsbruk, byggverksamhet, andra samhällliga tjänster och tillverkning.

Sysselsättningsmässigt dominerar näringar som utbildning, hälso- och sjukvård, detaljhandel och restaurang samt tillverkning. De två sistnämnda näringarna har en relativt stor del av stödet, medan två förstnämnda har en begränsad del. Det sammanhänger med att utbildning och hälso- och sjukvård i huvudsak bedrivs i offentlig regi. Som tidigare framgått medges endast ett avdrag per kommun, landsting, myndighet etc. Det förekommer vidare relativt stora avvikelser mellan andelen sysselsatta i en näringsgren och den andel av stödet som går till näringsgrenen. Detta sammanhänger med hur verksamheten är organiserad, dvs. i små eller stora företag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Tabell 2.5 Nedsättningen av socialavgifter fördelad efter näringsgren 1998

	Företag (1000-tal)	%	Sysselsätt- ning (1000- tal)	%	Stöd (mil- joner kr)	%
Jord-, skogsbruk	37,5	11	68,1	2	287,2	6
Mineral	0,3	0	5,2	0	7,1	0
Tillverkning	28,4	8	413,7	14	640,1	13
El-, gas- värme	0,3	0	13,1	0	9,0	0
Byggverksamhet	34,4	10	158,3	5	545,4	11
Detaljhande, restaurang	74,7	22	457,3	15	1324,4	26
Transportverksamhet	23,6	7	208,1	7	398,3	8
Finansiell verksamhet	1,9	1	68,2	2	41,3	1
Fastighet-, uthyrning	60,6	17	268,7	9	936,5	19
Offentlig förvaltning	0,4	0	104,3	4	12,3	0
Utbildning	3,7	1	514,3	17	85,3	2
Hälso och sjukvård	10,4	3	512,7	17	203,3	4
Andra samhällsliga tjänster	30,1	9	136,6	5	379,7	7
Övrigt	0,0	0	0,2	0	0,5	0
Okänd	39,7	11	41,7	1	157,2	3
<i>Summa</i>	<i>346,0</i>	<i>100</i>	<i>2970,5</i>	<i>100</i>	<i>5027,6</i>	<i>100</i>
Företag med ej identifi- erad sysselsättning	133,3	-	-	-	291,0	-
<i>Totalt</i>	<i>479,3</i>	-	-	-	<i>5318,6</i>	-

Källor: Zetterberg (2001) och egna beräkningar.

Regional fördelning

Drygt hälften av de företag som utnyttjat nedsättningen av socialavgifterna finns i storstads länen. Närmare 20 procent ligger i skogslänen och ca 30 procent i övriga län. Det avspeglar i hög grad hur sysselsättningen är fördelad bland de företag som utnyttjat nedsättningen.

Stödet är följaktligen också koncentrerat till storstäderna. Det följer nära fördelningen av företag och sysselsättning.

Tabell 2.6 Nedsättningens regionala fördelning 1998

	Företag (1000-tal)	%	Sysselsätt- ning (1000- tal)	%	Stöd (mil- joner kr)	%
Storstadslän	185,2	53	1673,8	56	2697,7	53
Skogslän	60,7	18	497,1	17	898,3	19
Övriga län	100,0	29	799,5	27	1431,5	28
<i>Summa</i>	<i>345,9</i>	<i>100</i>	<i>2970,4</i>	<i>100</i>	<i>5027,5</i>	<i>100</i>
Företag med ej identifi- erad sysselsättning	133,3	-	-	-	291,0	-
<i>Totalt</i>	<i>479,2</i>	-	-	-	<i>5318,5</i>	-

Källor: Zetterberg (2001) och egna beräkningar.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

•
Bilaga 1

2.6 Kritik mot nedsättningen av socialavgifterna

Lagrådet var starkt kritiskt till regeringens förslag om nedsättning av socialavgifterna. I sitt yttrande menade Lagrådet att beredningen av ärendet svårli-gen uppfyllt regeringsformens krav, främst genom att sammanslutningar och enskilda inte getts tillfälle att yttra sig i saken. Remissen innehöll vidare inte någon analys som visade i vilken utsträckning förslaget skulle komma att leda till de angivna målen (se kapitel 7). Rådet ansåg slutligen att ett genomförande av förslagen skulle komma att ge upphov till betydande tillämpningssvårigheter. Lagrådet avstyrkte därför de remitterade lagförslagen.

Regeringen pekade bl.a. på att tidsbrist inte medgav någon sedvanlig re-missbehandling av förslagen (prop. 1996/97:21). Synpunkter inhämtades i stället under arbetets gång från Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket och verkens synpunkter beaktades i allt väsentligt. Dessutom tillkom att regeringens förslag varit känt en längre tid, och berörda näringar hade däri-genom sedan länge haft möjlighet att komma in med synpunkter på försla-gets utformning. Enligt propositionen hade regeringen vidare beaktat Lagrå-dets synpunkter på lagtexten, och regeringens bedömning var att förslagen inte kunde antas leda till sådana tillämpningsproblem att det av den anled-ningen fanns skäl att inte lägga fram förslagen för riksdagen. Eftersom pro-portionens förslag i realiteten innebar att ett helt nytt moment, en generell progressiv avgiftsskala, infördes, skulle dock regeringen följa upp effekterna av de föreslagna åtgärderna och föreslå åtgärder för att undanröja eventuella tillämpningsproblem.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

3 Socialavgifter och lönebildning

En central fråga vid beräkning av sysselsättningseffekter är vem som får del av en skatte- eller avgiftssänkning och hur den slutligen påverkar reallönerna. Frågan om hur skatterna övervältras och resulterar i lägre lön eller kapitalavkastning efter skatt, den s.k. incidensen, är avgörande för en skatts fördelningseffekter. Huvudsyftet med detta kapitel är att redovisa teoretiska och empiriska resultat vad gäller frågan hur skatter kan påverka sysselsättning och arbetslöshet.

I avsnitt 3.1 diskuteras teoretiska samband mellan skatter och priser, dvs. vem som bär bördan av en skatt respektive tillgodogör sig en sänkt skatt. Det kan dock finnas anledning att anta att utformningen av t.ex. en skattesänkning har betydelse för vem som tillgodogör sig sänkningen. Avsnitt 3.2 innehåller därför några teoretiska aspekter på 1997 års sänkning av socialavgifterna, dvs. den som är föremål för denna granskning. Avsnitt 3.3 innehåller en genomgång av empirisk forskning. I avsnitt 3.4 redovisas avslutningsvis de konventioner som utnyttjas av Finansdepartementet för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. En viktig del i dessa konventioner är antaganden om hur en förändring av socialavgifterna övervältras.

3.1 Skatters incidens – teoretiska aspekter¹⁰

Skatters effekter på sysselsättning beror på hur skatter övervältras på respektive part på arbetsmarknaden, vilket i sin tur beror på arbetskraftsefterfrågans och arbetskraftsutbudets lönekänslighet samt lönebildningsprocessen. Övervältringseffekter är centrala för förståelsen av hur löner och sysselsättning påverkas av beskattning.¹¹ I avsnittet redovisas några begrepp och exempel som försöker förklara hur övervältring fungerar.

Incidensen avgörande för sysselsättningen

Ibland antas något förenklat att en subvention eller en skattesänkning sänker priset med hela subventionsbeloppet. Detta behöver emellertid inte vara fallet och är det inte heller normalt. Det är i många fall oklart i vad mån en subvention verkligen sänker priset. Den kan t.ex. utnyttjas för att helt eller delvis öka producentens vinst. En ytterligare komplikation är att den subvention som diskuteras ofta finansieras med en höjning av andra skatter eller med minskade offentliga utgifter.¹²

¹⁰ Avsnittet bygger huvudsakligen på SOU 1997:11 och SOU 1997:17.

¹¹ I avsnittet diskuteras i huvudsak effekter på sysselsättningen. Förändrade skatter kan dock leda till olika former av snedvridningar som inte tas upp här. Det kan t.ex. vara fråga om att höjda socialavgifter leder till en stigande skattekil, vilket kan orsaka effektivitetsförluster.

¹² Effekten av en skattesänkning beror i allmänhet på hur den finansieras. Det kan dock vara svårt att avgöra om t.ex. en höjd tobaksskatt eller minskade offentliga

En skatts incidens är av avgörande betydelse för att beräkna eventuella sysselsättningsförändringar av förändrade skatter. En skatts incidens är ett mått på hur skattebördan fördelas mellan köpare och säljare. Allmänt sett spelar det ingen roll för det samhällsekonomiska utfallet vem som är skattesubjekt, dvs. vem som i praktiken betalar in skatten till staten.

Skattesubjekt och skatteobjekt

En analys kan utgå från begreppen *skattesubjekt* och *skatteobjekt*. Med skattesubjekt avses den som är skattskyldig, dvs. den som har att erlægga skatten och är betalningsskyldig. Skatteobjekt, däremot, är den som bär den faktiska bördan av skatten genom att den reala disponibla inkomsten sjunker. En avvikelse mellan skattesubjekt och skatteobjekt uppkommer i det fall marknadsförhållandena gör det möjligt för skattesubjektet att undgå bördan av skatten genom att övervältra skatten på andra grupper (konsumenter, löntagare, pensionärer, kapitalägare etc.).

Exempelvis kan de totala skatte- och avgiftsinkomsterna delas in i direkta och indirekta skatter. *Direkta* skatter utgår ofta på inkomster eller förmögenheter. Bördan av skatten faller i princip på den skattskyldige eftersom den oftast inte kan övervältras på någon annan i ekonomin. Till de direkta skatterna hänförs t.ex. statlig och kommunal inkomstskatt. Med *indirekta* skatter avses sådana skatter som utgår vid omsättningen av varor eller tjänster. Den som är betalningsskyldig för de indirekta skatterna övervältrar ofta bördan av skatten på någon annan.

Socialavgifter och skattebörda

Socialavgifterna är ett exempel på en indirekt skatt som företag formellt är betalningsansvariga för men som sannolikt bärs av löntagarna, åtminstone på lång sikt. När det gäller socialavgifterna är arbetsgivarna skattesubjektet. En höjning av socialavgifterna leder momentant till att arbetsgivarens kostnad för arbetskraft stiger. Kostnadsökningen kan dock innebära att företagen minskar sin efterfrågan på arbetskraft, vilket till den rådande nettolönen leder till arbetslöshet. Om det är så att arbetslösheten leder till lägre nettolön blir effekten således att arbetstagarna får "betala" en del av socialavgifterna i form av lägre lön. Med andra ord kommer det att uppstå en skillnad mellan bruttolön (arbetskraftskostnaden) och nettolön (det arbetstagaren får), dvs. mellan köparens och säljarens pris. Denna skillnad är utgångspunkten för definitionen av skattebörda (skatteobjekt) i samhällsekonomisk mening. Den exakta fördelningen av skattebördan bestäms av efterfråge- och utbudselasticiteter, dvs. hur känsliga köpare/säljare är för prisförändringar.

Resonemanget ovan kan åskådliggöras via två extremfall. Det första utgår från att arbetstagarna är helt okänsliga för löneförändringar i den meningen att de inte arbetar fler timmar om timlönen höjs eller sänks (arbetsutbudet är fullständigt oelastiskt). Skattebördan faller då helt på arbetstagarna, eftersom arbetsgivaren helt kan vältra över skatten på arbetstagarna. De arbetar lika

utgifter för Riksdagens revisorer har någon självständig effekt på lönebildningen. I den fortsatta framställningen bortses därför från hur skattesänkningar finansieras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

många timmar som förut (enligt antagandet), men får en lägre timlön. Det andra extremfallet erhålls på motsvarande sätt om företagets efterfrågan på arbetskraft är oberoende av lönenivån (arbetskraftsefterfrågan är fullständigt oelastiskt). I detta fall kan löntagarna helt vältra över skattebördan på företagen.

Utbud och efterfrågan förändras

Antagandet att företagen eller löntagarna inte anpassar sin efterfrågan eller sitt utbud vid prisförändringar är orealistiskt. I praktiken kommer både utbud och efterfrågan att ändras. Graden beror på vilka marknadsförhållanden som råder, t.ex. om det föreligger monopol eller inte, och resultatet blir att subventionen i varierande utsträckning delas mellan företagen och löntagarna. Rent allmänt kan man säga att ju mer elastisk efterfrågan är och ju mindre elastiskt utbudet är, desto mer av subventionen tillfaller företagen. Löntagarna drar nytta av en större del av subventionen ju mindre elastisk efterfrågan är och ju mer elastiskt utbudet är. I princip är det således den som minst anpassar sin efterfrågan eller sitt utbud (de som är minst priskänsliga) som tillägnar sig den större delen av subventionen. I praktiken är såväl företag som anställda mer eller mindre priskänsliga. Detta gör att skattebördan allmänt sett kan komma att delas mellan köpare och säljare. Effekterna på sysselsättningen avgörs i sin tur av hur känslig arbetskraftsefterfrågan är för löneförändringar (löneelasticiteten).

Normalt finns det således skäl att anta att både arbetsutbud och efterfrågan på arbetskraft påverkas av löneförändringar (se även avsnitt 3.3). På en perfekt fungerande arbetsmarknad där lönen bestäms av tillgång och efterfrågan på arbetskraft innebär detta att beskattningens effekter på sysselsättningen går att förutse. Sänkta socialavgifter leder till att efterfrågan på arbetskraft ökar, vilket har en höjande effekt på lönen. Den ökade efterfrågan innebär i sin tur att utbudet av arbetskraft ökar. Det ökade utbudet har, till följd av den negativa efterfrågeelasticiteten, en dämpande effekt på lönen. Med andra ord, en isolerad sänkning av socialavgifterna leder, på en perfekt arbetsmarknad, till högre lön efter skatt för arbetstagarna, men lägre lönekostnad för arbetsgivaren, och därmed högre sysselsättning. Annorlunda uttryckt får både arbetstagare och arbetsgivare del av skattesänkningen. Hur stor sysselsättningseffekten blir beror i grunden på hur mycket av skattesänkningen som tillfaller arbetstagaren respektive arbetsgivaren. En förutsättning för att den perfekta arbetsmarknaden ska fungera är löneflexibilitet, dvs. att lönen före skatt anpassar sig till förändringar av utbud och efterfrågan.

Någon perfekt arbetsmarknad existerar dock inte. Löner bestäms i de flesta fall i förhandlingar mellan representanter för arbetsgivarna och arbetstagarna, eller ensidigt av någon av parterna. Dessutom "låses" lönerna mer eller mindre genom avtal för kortare eller längre perioder. Utifrån standardmodeller över lönebildningen går det dock inte generellt att bestämma effekterna på sysselsättning och arbetslöshet av skatteförändringar. Detta blir i stället en viktig empirisk frågeställning (se avsnitt 3.3).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär sänkta socialavgifter momentant att arbetskraftskostnaden faller, vilket torde stimulera arbetskraftsefterfrågan med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet som följd. Hur stor sysselsättningseffekten i praktiken blir beror dock på hur den andra sidan av marknaden, utbudssidan, ser ut, samt hur samspelet mellan aktörerna på marknaden fungerar. I detta sammanhang är det framför allt två saker som är viktiga. Den första är hur en skattesänkning påverkar den faktiska arbetskraftskostnaden. Den andra är hur den enskilde individens arbetskraftsutbud påverkas av löneförändringar samt hur enskilda företags arbetskraftsefterfrågan påverkas av förändrade arbetskraftskostnader.

På lång sikt kan det dock bli aktuellt att förändra proportionerna mellan arbete och kapital i produktionen. Om en skatt på kort sikt övervältras på kapitalägarna sker ytterligare anpassningar på sikt genom att kapitalmängden justeras. I en internationaliserad ekonomi som den svenska är det sannolikt att lönerna på längre sikt pressas ned till en nivå som medför att kapitalägarna får samma procentuella avkastning som de skulle ha fått utan skattehöjning. På lång sikt bär med andra ord löntagarna skatterna på arbete.

3.2 Några teoretiska aspekter på 1997 års nedsättning av socialavgifterna

Det teoretiska avsnittet ovan har i princip avsett en generell sänkning av socialavgifterna. Den sänkning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning, dvs. 1997 års nedsättning, har dock inslag som gör att den teoretiska ansatsen behöver modifieras.

Som framgår av kapitel 2 kan nedsättningen av socialavgifterna sägas bestå av två delar.

3. Marginalkostnaden för arbetskraft sänks för företag vars lönesumma understiger 852 000 kronor.
4. Marginalkostnaden för arbetskraft blir oförändrad jämfört med tidigare för företag vars lönesumma överstiger 852 000 kronor.

I det första fallet leder således nedsättningen till att marginalkostnaden sänks och det finns all anledning att anta att det är denna aspekt som är avgörande för anställningsbesluten. Det bör därför vara möjligt att applicera de teoretiska aspekter som diskuterats ovan på denna del av nedsättningen. Om lönerna sätts i de små företagen kommer nedsättningen inte omedelbart att fullt ut övervältras på löntagarna, vilket kan leda till ökad sysselsättning, åtminstone på kort eller medellång sikt. På lång sikt finns det dock skäl att anta att den totala lönekostnaden blir oförändrad och att sysselsättningen därmed inte påverkas. En osäkerhetsfaktor är dock hur lönebildningen fungerar i små företag. Om lönerna sätts av t.ex. de stora företagen sker sannolikt ingen övervältring och lönekostnaderna skulle i ett sådant fall även reduceras på sikt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

I det andra fallet blir däremot marginalkostnaden oförändrad jämfört med tidigare. Det finns därmed inte någon anledning att anta att företagens beteende påverkas av nedsättningen. Nedsättningen av socialavgifterna får i detta fall närmast karaktären av en s.k. negativ klumpsummeskatt.¹³ Sådana bidrag utgår oberoende av arbetsinsats, produktionsvolym etc. Ett sådant bidrag påverkar ej pris och kvantitet. Den vinstmaximerande produktionsvolymen blir således oförändrad. Effekten blir i ett sådant fall att företagen erhåller en s.k. windfall profit, dvs. en vinst som beror på någon yttre eller utomstående händelse och som inte orsakas av produktionsbeslut.

3.3 Skatters incidens – empiri

Det saknas empirisk forskning som analyserar effekterna av den typ av nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. I huvudsak berör den empiriska forskningen generella sänkningar av socialavgifter och skatter. Empirin bör dock i vissa avseenden vara aktuell för den del av nedsättningen som påverkar marginalkostnaden, dvs. för företag som har en lönesumma som understiger 852 000 kronor. Eftersom det råder betydande osäkerhet om nedsättningens effekter kan det också vara av mer allmänt intresse att redovisa huvuddragen i den empiriska forskningen. Nedan redovisas därför ett antal aktuella studier.

Generella resultat

Traditionellt sett antas, som tidigare framgått, att skatter på arbete på lång sikt ytterst bärs av löntagarna. Detta medför att lönekostnaden och sysselsättningen i jämvikt inte påverkas. Sänkta arbetsgivaravgifter skulle på motsvarande sätt inte påverka lönekostnaden och sysselsättningen.

Resultaten från empirisk forskning är dock inte lika entydiga. I Holmlund (1990) redovisas ett antal svenska och utländska studier som i huvudsak analyserar effekter av den totala skattekillen, dvs. de gör ingen åtskillnad mellan olika skatter. Resultaten pekar på att en skattehöjning faktiskt leder till högre lönekostnader, vilket tyder på att en viss övervältring kommer till stånd, men denna tycks inte vara fullständig. Det vanligaste resultatet för de ”övervältringskoefficienter” som skattas är $-0,5$. Detta innebär att hälften av en skatteökning övervältras på löntagarna. I termer av en sänkning av arbetsgivaravgifterna skulle detta kunna tolkas som att en sänkning med 1 procent leder till att lönerna ökar med 0,5 procent och att den faktiska lönekostnaden minskar med 0,5 procent.

Wikström (1996) kommer till liknande slutsatser vid en genomgång av svenska studier, dvs. att företagen bär ungefär halva skattebördan. Wikström pekar dock på att flertalet studier är baserade på data med relativt få data-

¹³ En s.k. klumpsummeskatt förhåller sig neutral till resursallokeringen. Skatten innebär att de individuella skattebeloppen bestäms oberoende av ekonomisk aktivitet i någon form. Eftersom skatten inte är knuten till skattebetalarens ekonomiska beteende skapar den ingen substitutionseffekt, dvs. påverkar inte valet mellan olika alternativ. Den är därför inte snedvridande. Skatten har enbart en inkomsteffekt, dvs. minskar den disponibla inkomsten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

punkter och över korta tidsperioder och att det därför kan vara svårt att skilja mellan temporära och varaktiga effekter. Vissa av studierna gör inte heller något försök att skilja mellan temporära och varaktiga effekter av skatter vilket innebär att tolkningen av resultaten är oklar.

Pencavel och Holmlund (1988) har studerat löner, sysselsättning och arbetstimmar i tillverknings- och gruvindustri. De finner att en ökning av arbetsgivaravgifterna med 1 procentenhet leder till en minskning av sysselsättningen med 0,5 procent.

Holmlund och Kolm (1998) redovisar ett antal studier som analyserar om det totala skattetrycket har någon effekt på lönekostnaderna. Ett vanligt resultat är att effekten på lönekostnaderna är betydligt mindre än vad som impliceras av den nominella skatteförändringen, dvs. skatterna övervältras i betydande grad på löntagarna. De pekar vidare på att det är svårt att finna några starka teoretiska eller empiriska skäl som talar för att just arbetsgivaravgifter skulle vara särskilt skadliga för sysselsättningen, i varje fall på lång sikt. Det är enligt studien det totala skattetrycket som kan påverka sysselsättningen, inte vilken kombination av inkomst-, konsumtions- och löneskatter som tillämpas. På kort sikt är det dock klart att sänkta arbetsgivaravgifter har positiva effekter på sysselsättningen, eftersom lönerna ofta är låsta genom redan träffade avtal, vilket innebär att skattesänkningar leder till lägre lönekostnader.

Kort och lång sikt

Holmlund (1990) har försökt att separera ut långsiktiga och kortsiktiga effekter (beräkningarna avser den totala skattekillen). Resultaten tyder på att beskattning inte påverkar den totala lönenivån på lång sikt. På kort sikt (ett till två år) leder dock skattehöjningar till höjda lönekostnader motsvarande ca 40 procent av skattehöjningen. Effekten kan illustreras med ett exempel där den totala lönekostnaden uppgår till 140 kronor per timme. Arbetsgivaravgifterna utgör 40 kronor och timlönen 100 kronor. Om arbetsgivaravgiften avskaffas helt stiger timlönen till 124 kronor efter ett till två år och till 140 kronor på längre sikt. Den totala lönekostnaden är således oförändrad och långsiktigt leder reduktionen av arbetsgivaravgifterna i detta fall inte till att sysselsättningen påverkas.

Nickell och Bell (1996) kommer till liknande slutsatser efter att ha analyserat arbetskostnaden per producerad enhet i 13 OECD-länder och delat in den i lönekostnad och arbetsgivaravgift. Resultaten pekar på att det inte föreligger något signifikant samband mellan enhetsarbetskostnaden och nivån på arbetsgivaravgiften. Anledningen till detta skulle vara att arbetsgivaravgifterna på lång sikt bärs av löntagarna.

En studie av Layard m.fl. (1991) visar att för ett genomsnitt av 16 OECD-länder leder en ökning av skattekillen med 1 procentenhet till en ökning av lönekostnaderna på kort sikt med 0,5 procent. Av denna ökning består hälften efter fem år. På grund av olika dynamiska makroekonomiska samband kan effekterna på arbetslösheten av den ökade skattekillen bestå i upptill tio år.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

En studie som utförts på uppdrag av OECD (1994) har analyserat hur förändringar av olika skatter påverkar arbetskraftskostnaderna i tio olika länder på lång sikt. De skatter som ingår är arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt samt inkomstskatter och sociala avgifter som betalas av arbetstagarna.

Resultaten sammanfattas i Tabell 3.1. Om siffran i den första kolumnen är 1,0 indikerar detta att en höjning av arbetsgivaravgiften inte påverkar lönekostnaden och att företagets totala arbetskraftskostnad därmed stiger lika mycket som höjningen av avgiften. Om siffran däremot är 0,0 indikerar detta att lönerna faller med hela avgiftshöjningen och att företagets totala arbetskraftskostnad blir oförändrad. I de andra två kolumnerna betyder siffran 1,0 att en höjning av mervärdesskatten eller inkomstskatten leder till att de anställda driver upp lönerna i motsvarande omfattning så att företagets totala lönekostnad stiger med hela skatteökningen. Om lönerna däremot förblir oförändrade är koefficienten lika med 0,0. Höga koefficienter i tabellen implicerar således en hög grad av lönemotstånd; arbetstagarna lyckas skydda sina löner mot skatteförändringar. Låga värden på koefficienten implicerar att lönerna anpassar sig för att hålla den totala arbetskraftskostnaden konstant. Skatteförändringar påverkar då inte priset på arbetskraft.

Länder med hög grad av anpassning är USA och Storbritannien, medan t.ex. Tyskland uppvisar det motsatta förhållandet. I övrigt varierar värdena kring 0,5. I Sverige tycks en höjning av arbetsgivaravgiften inte påverka den totala arbetskraftskostnaden utan lönerna uppvisar en tendens att falla på lång sikt. På motsvarande sätt skulle således en sänkning av arbetsgivaravgifterna helt tillkomma löntagarna. Av tabellen framgår vidare att en höjning av mervärdesskatten inte har samma effekt som en förändring av arbetsgivaravgifterna i Sverige utan leder till att löntagarna driver upp lönekostnaden i motsvarande omfattning. De vitt skilda effekterna av de båda skatterna gör att resultaten bör tolkas med försiktighet.

Tabell 3.1 Arbetskraftskostnadernas reaktion på förändrade skatter

	Arbetsgivaravgifter som betalas av arbetsgivare	Mervärdesskatt	Inkomstskatter och arbetstagens sociala avgifter
Tyskland	1,0	1,0	1,0
Kanada	0,8	0,8	0,8
Japan	0,5	0,5	0,5
Finland	0,5	0,5	0,5
Australien	0,5	0,5	0,5
Frankrike	0,4	0,4	0,4
Italien	0,4	0,4	0,4
Sverige	0,0	1,0	0,0
USA	0,0	0,0	1,0
Storbritannien	0,25	0,25	0,25

Källa: OECD (1994).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Johansson m.fl. (1999) har skattat löneekvationer för Sverige för perioden 1965–1998. Koefficientestimatet för pris- och skattekilens antyder att skattehöjningar leder till höjda lönekostnader med ca 50 procent av skattehöjningen på lång sikt.

Hamermesh (1993) redovisar en genomgång av internationella studier med både varierande modellansatser och resultat. En slutsats är att det inte är möjligt att utifrån dessa studier dra några säkra slutsatser om vem som bär bördan av förändrade arbetsgivaravgifter och de långsiktiga effekterna. Anledningen är bl.a. att det saknas tillfredsställande modeller och olika former av dataproblem. Enligt Hamermesh är ett bättre alternativ att utgå från väle-tabulerade resultat om utbuds- och efterfrågeelasticiteter (jämför exemplen i avsnittet 3.1). De resultat som presenteras i studien pekar på att utbudet av arbetskraft är i det närmaste fullständigt oelastiskt, vilket skulle innebära att löntagarna långsiktigt bär bördan av en ökad skatt eller tillgodogör sig en subvention. Svenska beräkningar av arbetsutbudselasticiteter visar att dessa i huvudsak ligger kring 0,10 (SOU 1995:104). De ligger således nära noll, vilket pekar på att utbudet är mycket oelastiskt. Detta skulle implicera att löntagarna långsiktigt tillgodogör sig en sänkning av arbetsgivaravgifterna.

I detta sammanhang finns det också anledning att redovisa en granskning av sänkta socialavgifter som utförts av revisionsmyndigheten i Nederländerna (NCA). Nedsättningen har i och för sig en annan inriktning än den svenska, men granskningen är ändå av principiellt intresse. Analysen avser en permanent skattereduktion som har formen av en nedsättning av socialavgifterna på låga löner. Företag som anställer personal som tjänar mindre än 115 procent av minimilönen i Nederländerna får betala lägre sociala avgifter. Syftet med skattereduktionen är att förbättra anställningsmöjligheterna för personer med bl.a. låg utbildning. År 1997 gavs skattereduktionen för nästan 20 procent av de anställda i den privata sektorn. Det årliga inkomstbortfallet beräknas till 1 miljard euro (Netherlands Court of Audit, 2000).

Drygt 1 000 företag ingick i NCA:s undersökning. Företagen fick beskriva hur antalet låglönejobb utvecklats under en fyraårsperiod. NCA fick därmed data för åren före och efter skattereduktionen. Av större intresse var dock att data gav en möjlighet att skilja mellan:

- Företag som hade anställda som var kvalificerade för nedsättningen av socialavgifterna och som ansökt om stöd.
- Företag som hade anställda som var kvalificerade för nedsättningen av socialavgifterna och som av någon anledning (en viktig anledning var att de inte kände till stödet) inte ansökt om stöd.

En jämförelse mellan dessa bägge grupper visade att företag som ansökt om stöd inte skapade signifikant fler arbetstillfällen än företag som inte ansökt om stöd. NCA drog slutsatsen att stödet hade liten eller ingen effekt på företagets beteende. De flesta företag som fick en skattereduktion erhöll enligt NCA en omotiverad fördel eftersom de inte förändrade sitt beteende (en s.k. dödviktörlust). Detta förhållande bekräftades också av en majoritet av företagen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Sammanfattningsvis indikerar studierna att sänkta skatter har en positiv effekt på sysselsättningen på kort sikt.¹⁴ Sänkta arbetsgivaravgifter övervältas inte omedelbart på löntagarna utan medför lägre lönekostnader på något eller några års sikt, vilket tenderar att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Huruvida det är fråga om en skatt eller en avgift kan också ha betydelse. Om det finns en direkt koppling mellan arbetsgivaravgifter och en förmån för individen, t.ex. pensioner, är det inte längre en skatt i vanlig mening. Om det finns sådana kopplingar, vilket i viss utsträckning gäller i Sverige, kommer argumenten för att avgifterna inte påverkar sysselsättningen att förstärkas (Björklund m.fl., 1996). Det gäller dock bara om en avgiftsförändring förändrar förmånen i motsvarande grad.

Övervärlring och sysselsättningseffekter

När det gäller storleken på sysselsättningseffekterna är den avgörande faktorn hur efterfrågekurvan efter arbetskraft lutar. Skattningar av efterfrågeelasticiteten varierar relativt kraftigt mellan olika studier bl.a. beroende på vilken sektor och aggregationsnivå som avses och hur modellerna specificerats. I en genomgång av svenska studier av Wikström (1996) redovisas elasticiteter som varierar mellan $-0,2$ och $-0,7$, dvs. en ökning av (produkt) lönen med en procent ger upphov till en efterfrågeminskning på mellan $0,2$ och $0,7$ procent. Arbetskraftsefterfrågan är således relativt oelastisk, vilket talar för att sysselsättningseffekterna är ganska små. Ju mindre lönekänslighet, desto mindre effekt får en skattesänkning på sysselsättningen.

Det är möjligt att uppskatta incidensens storlek med hjälp av separat information om utbuds- och efterfrågeelasticiteternas storlek. Arbetsutbudets löneelasticitet har som framgått ovan i regel skattats till värden omkring $0,1$ och efterfrågeelasticiteten till mellan $-0,2$ och $-0,7$. Utifrån dessa resultat är det möjligt att genomföra en form av partiell incidensanalys. Som framgår av Tabell 3.2 blir resultatet vid några olika antaganden att förändrade arbetsgivaravgifter i huvudsak på lång sikt övervältas på lönerna. Om utbudselasticiteten är $0,1$ och den långsiktiga efterfrågeelasticiteten t.ex. uppgår till $-0,5$ finner vi att 83 procent av en sänkning av arbetsgivaravgiften tillfaller arbetstagarna.

¹⁴ Det finns också litteratur som behandlar progressiva arbetsgivaravgifter, men som inte tas upp i detta sammanhang. I korthet handlar den om att man kan argumentera för att progressiva skatter ger upphov till incitament för återhållsamhet i löneuppgörelserna och att de därför bör ha positiva sysselsättningseffekter, se t.ex. Holmlund och Kolm (1998) för en närmare belysning. Det finns dock anledning att ställa sig skeptisk till att nedsättningen av socialavgifterna skulle ha några sådana effekter i det här aktuella fallet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 3.2 Effekten på löner av sänkta arbetsgivaravgifter vid några olika antaganden om utbuds- och efterfrågeelasticiteter (utbudselasticiteten är i alla tre fallen = 0,1)

	Efterfrågeelasticitet		
	= -0,2	= -0,5	= -0,7
Grad av övervältring	0,67	0,83	0,88

Källa: Egna beräkningar.

Resultaten förefaller överensstämma med det faktum att löneandelen av förädlingsvärdet verkar vara tämligen konstant på lång sikt. Detta skulle implicera att löntagarna ytterst tillgodogör sig en sänkning av arbetsgivaravgifterna och att den totala lönekostnaden därmed inte påverkas. Fria kapitalrörelser och en internationellt bestämd kapitalavkastning talar också för att t.ex. en skatt på sikt helt bärs av löntagarna.

Det bör nämnas att det genomförts teoretiska analyser där effekterna på jämviktsarbetslösheten av en generell sänkning av socialavgifterna jämförts med effekterna av en marginell sänkning av socialavgifterna (Johansson m.fl., 1999). Modellspecifikationen innebär att efterfrågeeffekten av en marginell sänkning i form av ökad subvention är lika stor som motsvarande effekt av en generell sänkning. Löneeffekten (ökade vinster gör att högre löner kommer att förhandlas fram) är däremot betydligt större vid en generell sänkning än vid en marginell.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns det inte något enkelt samband mellan skatter och sysselsättning i den meningen att lägre skatter leder till ökad sysselsättning. Denna slutsats följer av både teoretiska och empiriska aspekter. Det empiriska materialet förefaller inte vara helt entydigt och resultaten är dessutom i många fall osäkra. På kort sikt tycks det emellertid vara så att en sänkning av arbetsgivaravgifterna fördelas något så när jämnt mellan arbetsgivare och arbetstagare (även om det kan vara förenat med betydande svårigheter att särskilja långsiktiga samband från mer kortsiktiga anpassningsrörelser). På mycket kort sikt, eller så länge som löneavtalen ligger fast, tillfaller en sänkning av arbetsgivaravgifterna helt arbetsgivarna. Långsiktigt är det mycket som pekar på att löntagarna bär bördan av en skattehöjning eller alternativt tar del av en skattesänkning.¹⁵ Det är dock inte möjligt att på något säkert sätt empiriskt fastställa kort och lång sikt.

¹⁵ SAF och Industriförbundet (1996) har beräknat effekterna av sänkta företagsstöd och reducerade arbetsgivaravgifter. Effekterna har beräknats via modellkörningar i KI:s modell KOSMOS. En sänkning av arbetsgivaravgifterna med 6–8 procentenheter ger en minskning av arbetskraftskostnaderna med 4,5–6 procent. Enligt modellresultaten har företagen mot slutet av perioden (2001) utnyttjat ca 70 procent härav till pris-sänkningar och ca 30 procent till vinstförbättringar. Resultaten vad gäller effekter på arbetskraftskostnaderna strider således i huvudsak mot övrig empiri (och teori) och antyder att skatter nästan helt påverkar den totala lönekostnaden och inte övervältras

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Det bör återigen poängteras att flertalet av de studier som berörts här har analyserat effekterna av generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna som kan antas påverka marginalkostnaden. Utformningen av den nedsättning som är föremål för denna granskning gör emellertid att den traditionella analysen inte är helt gångbar. Empirin är endast aktuell för de företag vars lönesumma understiger 852 000 kronor och som därmed erhåller en lägre marginell lönekostnad. En osäkerhetsfaktor är dock hur lönebildningen fungerar i dessa små företag. För övriga företag, som står för huvuddelen av sysselsättningen, är empirin knappast hållbar. Sänkningen av socialavgifterna får i dessa fall karaktären av en klumpsummenedsättning som inte påverkar löner och sysselsättning. Nedsättningen är också förhållandevis blygsam och lönebildningens former och förutsättningar har vidare betydelse. Andra aspekter kan vara att konkurrensläget i små företag kan ha påverkats i positiv riktning relativt stora företag. Det är således inte uteslutet att en alternativ inriktning mot företagsstorlek skulle kunna få en viss effekt, åtminstone på medellång sikt.

Det bör vidare nämnas att den hittillsvarande diskussionen har avsett separata effekter på varumarknaden respektive arbetsmarknaden av en subvention, dvs. en partiell analys. En subvention får emellertid inte bara effekter på en bestämd marknad utan får också återverkningar på andra marknader. Sådana återverkningar brukar inkluderas i en s.k. allmän jämviktsanalys. Ett utmärkande drag för en sådan analys är att alla marknader är i jämvikt såväl före som efter en studerad ändring av en subvention. Vi skall inte närmare gå in på detta utan bara peka på att de partiella effekter som studerats ovan kommer att leda till fortsatta anpassningar av priser och löner samt efterfrågan och utbud på varor och tjänster och produktionsfaktorer. En subvention av t.ex. arbetskraft kan få återverkningar för avkastningen på kapital och därmed för användningen av kapital i ekonomin. Utan en allmän jämviktsmodell är det dock inte möjligt att empiriskt fastställa de totala effekterna.

3.4 Finansdepartementets beräkningskonventioner

Antaganden om övervältring etc. har en stor betydelse i praktiken. Det gäller framför allt vid beräkning av hur olika åtgärder påverkar den offentliga sektorns inkomster.

Finansdepartementet tillämpar vissa konventioner för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. Beräkningskonventionerna utgår ifrån ett allmänt jämviktsperspektiv i en liten, öppen ekonomi med fri rörlighet av kapital, varor och tjänster. Resurserna i ekonomin antas utnyttjas fullt ut, och vid beräkning av varaktiga effekter av en viss åtgärd beaktas därmed ej effekter på aktivitetsnivån. Eventuella förändringar i aktivitetsnivå uppmärksammas i ett senare led när en totalbedömning av den ekonomiska politikens inverkan på ekonomin görs.

på löntagarna. Om detta är ett antagande som normalt är inbyggt i KOSMOS framgår inte av rapporten.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Vid beräkning av de effekter som följer på en förändring av arbetsgivaravgifterna tillämpas en övervältringsprofil för de fem första åren. Denna innebär att avgiftsändringen kommer att bäras av löner, vinster och priser. Vid beräkning av den varaktiga nettobudgeteffekten antas emellertid hela avgiftsändringen övervältras på lönerna.

Lönekostnaderna antas vara givna på lång sikt. En avgiftshöjning kommer därför på sikt att vältras över på löntagarna genom minskad lön i framtiden. Eftersom anpassningen av lönerna antas ske med en viss tidsfördröjning och eftersom de högre lönekostnaderna inte fullt ut antas resultera i högre varupriser kommer även företagen till en början att vara med och betala höjningen av avgifterna genom minskade vinster.

I Tabell 3.3 visas hur stor övervältring på löner, priser och vinster som en förändring av arbetsgivaravgiften beräknas ge upphov till.

Tabell 3.3 Andelar av en arbetsgivaravgiftsförändring som antas övervältras på löner, vinster och priser

Procent

År	1	2	3	4	5	Varaktigt
Löner	33	38	42	46	50	100
Priser	33	33	33	33	33	0
Vinster	33	29	25	21	17	0

Källa: Finansdepartementet (1999).

När det gäller egenavgifter antas det att näringsidkare söker hålla inkomsten av näringsverksamhet konstant över tiden och att den resultatreglerande åtgärden räntefördelning¹⁶ (ger näringsidkaren en möjlighet att beskatta en viss del av inkomsten i inkomstslaget kapital och därmed betala lägre skatt) används som ventil vid regelförändringar. Vid en förändring av egenavgiftsuttaget antas det därför att den positiva räntefördelningen ökar eller minskar när egenavgifterna sänks eller höjs. Tidsprofilen för övervältring av egenavgifterna blir därmed något annorlunda jämfört med den för arbetsgivaravgifterna. På kort sikt antas en tredjedel av en avgiftsförändring övervältras på priset och två tredjedelar på inkomst av näringsverksamhet. Genom en anpassning av utnyttjandet av den positiva räntefördelningen beskattas inkomstförändringen i kapital. Varaktigt sker en fullständig övervältring till inkomst av kapital. Annorlunda uttryckt antas att det sker en fullständig övervältring på näringsidkarnas inkomst och att näringsidkarna väljer att beskatta den förändrade inkomsten i inkomstslaget kapital.

Det redovisas inte något empiriskt underlag som ger stöd till varför en förändring av exempelvis arbetsgivaravgifterna antas övervältras på det sätt som redovisas i Tabell 3.3. Antagandena förefaller mer eller mindre godtyckligt

¹⁶ Genom regler om positiv räntefördelning har enskilda näringsidkare möjlighet att erhålla kapitalbeskattning, med 30 procent, för viss del av avkastningen på det beskattade egna kapitalet i näringsverksamheten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

valda. De går t.ex. inte att härleda från de studier som redovisats tidigare i kapitlet.

Det kan också diskuteras i vilken grad priserna påverkas av en förändring av arbetsgivaravgifterna, åtminstone i den konkurrensutsatta sektorn. För den konkurrensutsatta sektorn bestäms priserna internationellt, och det är därför inte helt uppenbart hur en förändring av arbetsgivaravgifterna påverkar priserna. I beräkningskonventionerna anges att den svenska ekonomins öppenhet gentemot omvärlden innebär att varor och tjänster kan röra sig över gränserna. Det gäller även kapitalet varmed räntan och de avkastningskrav som gäller för Sverige bestäms på de internationella kapitalmarknaderna. För de varor och tjänster som är föremål för internationell handel antas de reala producentpriserna (pris före mervärdesskatt och eventuella punktskatter) vara givna utifrån. Förändringar i de nominella producentpriserna är möjliga då Sverige för närvarande har rörlig växelkurs (vid en övergång till fast växelkurs skulle de nominella producentpriserna vara de givna). Enligt konventionerna medför reellt givna priser och fria kapitalrörelser att förändrade företagsskatter och skatter och avgifter på andra av företagets produktionsfaktorer, t.ex. arbete och energi, på lång sikt inte bärs av företagskapitalet. Skatter på produktionsfaktorn arbete antas på lång sikt bäras av arbetskraften genom sänkta nominella löner, liksom även skatter på övriga insatsfaktorer som används i produktionen av varor och tjänster som är föremål för internationell handel. Övriga insatsfaktorer tolkas som implicita skatter på arbete. Anpassningstiderna kan vara långa och för effekter på medellång sikt, det femårsperspektiv som redovisningen av budgeteffekter i allmänhet avser, blir det nödvändigt att precisera hur snabbt anpassning sker och på vilket sätt, t.ex. vilka andra skattebaser som påverkas. Antagandena om anpassningstiden har redovisats i Tabell 3.3.

Antagandet om fullständig övervältring på lönerna på lång sikt har relativt starkt stöd i de empiriska studier som redovisas tidigare i kapitlet.

Som torde ha framgått av de tidigare avsnitten i kapitlet är modellen egentligen inte utformad för att beräkna budgeteffekter av den form av tvådelade nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. De antaganden etc. som modellen bygger på kan i princip endast utnyttjas för att analysera effekterna av generella nedsättningar av socialavgifterna (modellen analyseras mer i detalj i kapitel 7).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

4 Erfarenheter av förändrade socialavgifter

Arbetsgivaravgifterna har under årens lopp varit föremål för frekventa förändringar. I merparten av fallen har avgifterna höjts för att finansiera ambitionshöjningar vad gäller t.ex. nivån på pensionerna. Vid ett fåtal tillfällen har avgifterna sänkts med det utpräglade syftet att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Avsikten med detta kapitel är främst att beskriva hur nedsättningarna har utformats och redovisa eventuella utvärderingar av effekterna.

I avsnitt 4.1 redovisas förändringar av socialavgifterna som gjorts i syfte att stimulera sysselsättningen. Avsnitt 4.2 innehåller en genomgång av uppföljningar och utvärderingar. I samband med detta redovisas också ett antal utredningsförslag om sänkta arbetsgivaravgifter, dvs. mer hypotetiska förslag och beräkningar. Avslutningsvis i avsnitt 4.3 redovisas ett antal åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken som varit förknippade med sänkta socialavgifter.

4.1 Förändringar av arbetsgivaravgifter

Det är möjligt att urskilja tre sänkningar av socialavgifterna som syftat till att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Inriktningen och omfattningen av dessa förändringar har varierat högst påtagligt.

- Arbetsgivaravgifterna i Norrbottens län sänktes den 1 januari 1984 med 10 procentenheter för gruvor, tillverkningsindustri och några ytterligare branscher. Den lägre avgiften (nedsättningen kom senare att uppgå till 8 procentenheter) kom successivt att avse ett större område och fler näringsgrenar än i initialskedet. Stödformen frystes vid utgången av 1999 efter kritik från EG-kommissionen och i avvaktan på besked från kommissionen. I januari 2001 sade EG-kommissionen nej till lägre sociala avgifter för tjänsteföretag i Norrland eftersom det strider mot gällande EU-regler.
- I samband med valutakrisen hösten 1992 genomfördes en generell sänkning av socialavgifterna med ca 4 procentenheter som trädde i kraft den 1 januari 1993. Avsikten var att förbättra konkurrenskraften. Sänkningen var avsedd som en permanent åtgärd, men avgifterna kom senare att höjas.
- Från och med den 1 januari 1997 sänktes socialavgifterna med 5 procentenheter för lönesumman upp till 600 000 kronor (senare 852 000 kronor), dvs. den nedsättning som är föremål för denna granskning. Nedsättningen är koncentrerad till små företag och syftar till att stimulera nyanställning och uppmuntra nyföretagande.

Syftet med de olika förändringarna har i grund och botten varit att sänka arbetskraftskostnaderna för att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Sänkningarna kan dock sägas ha avsett tre väsentligt skilda områden. En generell sänkning, en geografiskt avgränsad sänkning (som var koncentrerad till vissa

branscher inom delar av stödområdena) och en sänkning som i princip avgränsats till en viss företagsstorlek.

4.2 Uppföljningar och utvärderingar

Faktiska nedsättningar

För svensk del är det i princip endast den regionala nedsättningen som varit föremål för någon form av egentlig utvärdering.¹⁷ Övriga nedsättningar har knappast alls analyserats.

Bohm och Lind (1989) har analyserat den sänkning av arbetsgivaravgifterna som genomfördes i Norrbotten den 1 januari 1984. Arbetsgivaravgifterna sänktes med 10 procentenheter för gruvor, tillverkningsindustri och några ytterligare branscher. Bakgrunden till denna åtgärd var den kvarstående höga arbetslösheten i gruv- och stålindustrin. De utnyttjade en naturlig experimentell ansats i syfte att utvärdera sysselsättningseffekter av de sänkta arbetsgivaravgifterna. Norrbotten utgjorde experimentområde, medan kommuner i Jämtland och Västerbotten utgjorde kontrollområde. Studiens resultat indikerade ingen skillnad mellan de bägge områdena, dvs. sänkningen av avgifterna resulterade inte i någon sysselsättningsökning.

Bohm och Lind diskuterade vilka ändringar av subventionen som skulle tänkas kunna ge ett bättre resultat. De pekade bl.a. på att stödet skulle kunna villkoras så att det gjordes beroende av hur lönenivån utvecklades i det stödmottagande företaget. En annan aspekt var att åtgärden var kostsam. Det som gjorde den aktuella åtgärden särskilt kostsam var att den var generell och inte bara verkade på marginalen. Ett billigare sätt skulle kunna vara att använda ett marginellt sysselsättningsstöd som t.ex. skulle kunna börja vid 80 procent av sysselsättningen i den föregående perioden.

Sänkningen av arbetsgivaravgifterna i Norrbotten har även analyserats av dåvarande SIND (1988). Studien utformades som en kartläggning av produktions-, sysselsättnings-, löne- och vinstutvecklingen hos företagen i Norrbotten. I studien konstateras att produktionen utvecklades ungefär lika som Sverige i helhet. Löneökningen var mellan 1983–1984 snabbare i Norrbotten jämfört med Sverige som helhet, 1985 var den lika och 1986–1987 lägre. Lönsamheten ökade i synnerhet i början av perioden. Företagens soliditet och kassalikviditet ökade mer än genomsnittet för hela Sverige under perioden 1984–1986. Norrbottens andel av de totala industriinvesteringarna i landet minskade dock från 1985. Antalet nyetableringar sjönk i slutet av perioden. Studien kunde endast i begränsad omfattning påvisa effekter av nedsättningen av arbetsgivaravgifterna. En intressant iakttagelse var en något snabbare löneökning i Norrbotten, men att lönsamheten och soliditeten samtidigt förbättrades väsentligen mer i Norrbottensföretagen under perioden med sänkta arbetsgivaravgifter. Den uteblivna effekten på sysselsättningen verkar alltså

¹⁷ Utöver de studier som redovisas i avsnittet har det även genomförts analyser som kan betraktas som mer allmänna bedömningar och som inte baseras på något underliggande material, t.ex. NUTEK (1993). Sådana typer av analyser redovisas dock inte här.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

inte kunna förklaras med att den sänkta arbetsgivaravgiften saknat effekt på kostnaderna.

Företagsstödsutredningen (SOU 1996:69) föreslog i sitt betänkande att den regionala nedsättningen av socialavgifterna borde avvecklas. Enligt utredningen gynnade nedsättningen ett brett spektrum av företag och tenderade att bevara den befintliga företagsstrukturen. Företag fick således stöd oavsett om de hade ambitioner att utvecklas eller inte. Det fanns enligt utredningen inga belägg för att stödet direkt skulle styra företagens beteende och i det korta perspektivet leda till en ökning av antalet anställda. Möjligheten att följa upp stödet var dock dålig. Utredningen ansåg vidare att stöd som baseras på avdrag från avgifter var olämpliga stödformer. Vägen via avdrag leder till problem med bl.a. kontroll, uppföljning och utvärdering samt risk för felaktigheter och fusk.

Statens institut för regionalforskning (SIR) har på uppdrag av regeringen bl.a. utvärderat vilka tillväxt- och sysselsättningseffekter den regionalpolitiska stödformen nedsatta socialavgifter (dvs. den som är koncentrerad till vissa branscher inom delar av stödområdena) har på stödberättigade företag. Det är dock inte fråga om någon egentlig utvärdering, utan en enkätundersökning till ca 200 stödberättigade företag (SIR, 1999). En sådan uppläggning påverkar naturligtvis svaren och gör att resultaten är mycket svårtolkade. Huvudresultaten sammanfattas dock här kortfattat. Drygt hälften av de undersökta företagen sade sig ha haft en positiv sysselsättningsutveckling under perioden med nedsatta socialavgifter. Tre fjärdedelar av dessa företag ansåg att nedsatta socialavgifter bidragit till den positiva utvecklingen. Hälften av alla företag som fått nedsatta socialavgifter uppgav att de hade haft ökad lönsamhet under stödperioden. Rent allmänt angav tjänsteföretag en mera positiv utveckling än industriföretag och tillmätte även nedsättningen större betydelse. Både industri- och tjänsteföretag menade att nedsättningen bidragit till en positiv företagsutveckling, och således inte verkat konserverande i strukturomvandlingshänseende.

Tidigare förslag om sänkta socialavgifter

Det har genomförts ett antal analyser och studier i samband med olika förslag till nedsättning av socialavgifterna.¹⁸ Beräkningarna avser således hypotetiska nedsättningar av socialavgifterna.

SAF och Industriförbundet

SAF och Industriförbundet (1996) har som tidigare framgått beräknat effekterna av sänkta företagsstöd och reducerade arbetsgivaravgifter. I studien antogs att en sänkning av arbetsgivaravgifterna med 6 procentenheter finansierades med att en tredjedel av företagsstödet avvecklades. Effekterna analyserades med hjälp av Konjunkturinstitutets ekonometriska modell KOS-

¹⁸ Det finns även ett antal förslag om skattesänkningar som explicit rör delar av tjänstesektorn, t.ex. Pålsson och Norrman (1994), SOU 1994:43 och SOU 1996:55. Förslagen är dock inte av den karaktären att de redovisas i detta sammanhang.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

MOS. Resultaten blev att arbetslösheten under en femårsperiod (1996–2001) halverades från 13 till 6 procent, motsvarande 190 000 nya jobb netto. I samband med beräkningarna antogs olika dynamiska effekter som t.ex. sänkt ränta. Resultaten vad gäller effekter på arbetskraftskostnaderna strider dock mot övrig empiri och antyder att skatter nästan helt påverkar den totala lönekostnaden och inte övervältras på löntagarna.

Skatteväxlingskommittén

Skatteväxlingskommittén (SOU 1997:11) analyserade befintliga energi- och miljöskatters samhällsekonomiska effekter och förutsättningarna och effekterna av olika slag av skatteväxling. I slutbetänkandet redovisas ett antal studier om skatter och sysselsättning. Det konstateras att det utifrån teoretiska utgångspunkter inte går att ge något definitivt svar på hur skatter påverkar sysselsättningen. Den empiriska forskningen antyder dock att sänkta skatter leder till ökad sysselsättning åtminstone tillfälligtvis (jämför med kapitel 3 i denna rapport). Ett centralt resultat var att en höjning av miljöskatter kombinerat med en budgetbalanserad sänkning av störande skatter, som exempelvis arbetsgivaravgiften, i de flesta fall inte, enligt ekonomisk teori, ger någon extra välfärdsvinst utöver miljövinsten. Skatteväxling utvärderades också i en s.k. allmän jämviktsmodell. Resultaten var känsliga för antaganden om arbetsmarknadens funktionssätt. Antogs arbetslösheten bero på att lönerna var fixerade vid en alltför hög nivå (s.k. klassisk arbetslöshet), samt att sänkta arbetsgivaravgifter slog igenom till fullo i lägre arbetskraftskostnader, var sannolikheten för välfärdsvinster utöver miljövinsten större.

Tjänstebeskattningsutredningen

Tjänstebeskattningsutredningen (SOU 1997:17) analyserade bl.a. olika åtgärder för att stimulera utbud och efterfrågan på privata tjänster. I utredningen redovisas ett stort antal studier om sambanden mellan skatter och sysselsättning. Utredningen föreslog i sitt betänkande att socialavgifterna skulle avskaffas för hushållsnära tjänster. Sysselsättningen beräknades öka med ca 25 000 personer. Detta motsvarade ca 0,6 procent av den totala sysselsättningen 1997 och drygt 15 procent av sysselsättningen i de branscher som omfattades av förslaget. Utredningen antog att avskaffandet av socialavgifterna avsåg grupper som hade relativt lite inflytande på lönebildningen och att sänkningen därför skulle komma att påverka lönekostnaderna under relativt lång tid.

Regionalpolitiska utredningen

Den regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87) föreslog i sitt slutbetänkande en generell nedsättning med 15 procentenheter av socialavgifterna för företag med färre än 50 anställda i stödområde A (dvs. en modifiering av det stöd som utgick t.o.m. 1999). Utredningens motiv var att ett detaljerat system, för att kompensera olika typer av kostnadsnackdelar, borde undvikas, och att generella lösningar i stället borde eftersträvas. I utredningen presente-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

rades dock inte några utvärderingar som pekade på att nedsatta socialavgifter skulle leda till långsiktig tillväxt och utveckling.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis antyder flera av utredningarna att sänkta arbetsgivaravgifter knappast är ett effektivt medel för att stimulera sysselsättningen. Ett genomgående problem är dock att entydigt försöka fastställa hur stor andel som övervältras på lönerna.

4.3 Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

Sänkta arbetsgivaravgifter har periodvis även utnyttjats som ett selektivt medel inom arbetsmarknadspolitiken.

Utbildningsvikariat

Ett sådant inslag var utbildningsvikariat som infördes 1991. Åtgärden innebär att stöd utgick om en anställd deltog i utbildning och en vikarie anställdes under utbildningstiden (efter anvisning från arbetsförmedlingen). Avdrag fick göras med dels 400 kronor per dag som ersättaren varit anställd, dels för utbildningskostnader med högst 35 kronor per utbildningstimme, dock maximalt 20 000 kronor för varje arbetstagare. Stödet upphörde vid utgången av 1997. En utvärdering av stödet pågår.

GAS och RAS

I mitten av 1990-talet infördes de två åtgärderna generellt anställningsstöd (GAS) och riktat anställningsstöd (RAS). GAS innebär att företag medgavs ett avdrag från arbetsgivaravgiften med 15 procentenheter för en nettoökning av sysselsättningen 1994 jämfört med antalet anställda i september 1993. RAS avsåg tillsvidareanställningar under perioden den 1 januari–den 31 maj 1995. Personerna skulle ha varit registrerade som arbetslösa eller deltagare i åtgärder under november/december 1994. Avdraget motsvarade hela arbetsgivaravgiften, dock högst 6 000 kronor per månad och nyanställd.

Den utvärdering som genomfördes av stöden visar att det totala antalet subventionerade arbetstillfällen uppgick till 97 000 som totalt kostade ca 2,6 miljarder kronor (Anxo och Dahlin, 1996). En majoritet av de företag som utnyttjade stöden var verksamma inom tjänstesektorn, men det största antalet subventionerade anställningar gjordes inom tillverknings- och byggnadsindustrin. Ca 80 procent av GAS-företagen och ca 70 procent av RAS-företagen angav att de skulle ha genomfört anställningarna även utan stöd, dvs. stöden var förknippade med mycket omfattande dödviktseffekter. De allra flesta av de RAS-företag som skulle ha anställt även om stödet inte funnits angav att de skulle ha anställt samma person. En stor del av anställningarna (både GAS och RAS) var planerade sedan tidigare och vad beträffar stödets inverkan på tidpunkten för rekryteringarna framgår att en femtedel av företagen hade tidigarelagt anställningarna. Grupper som utländska medborgare, arbetshandikappade och långtidsarbetslösa var klart underrepresen-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

terade. Resultaten tyder vidare på att RAS-subventionen inte varit effektiv i syfte att skapa varaktiga anställningar. Analysen visar att ca 40 procent av alla RAS-anställda hade nyaktualiserats på arbetsförmedlingen efter maj månad 1995. Sammanfattningsvis förefaller inte stöden uppvisa någon stor effektivitet vad gäller att skapa nya och varaktiga arbetstillfällen. Nettoeffekten av de bägge stöden var låg. Stöden gynnade vidare främst kvalificerade arbetssökande. Det bör dock betonas att analysen delvis baseras på enkätundersökningar, varför resultaten i vissa fall är svårtolkade.

Anställningsstöd

En ytterligare variant infördes fr.o.m. den 1 oktober 1999 då anställningsstödet förändrades. Stödet omformades då från ett kontantbidrag till en kreditering på skattekontot för arbetsgivare som anställer en person med anställningsstöd. För den arbetsgivare som anställer en långtidsarbetslös kan anställningsstöd utgå i sex månader. Stödet ska utgå med 50 procent av lönekostnaden, dock maximalt 350 kronor per dag. En arbetsgivare som anställer en person som varit arbetslös eller i åtgärd och som varit anmäld vid arbetsförmedlingen under minst 24 månader får förstärkt anställningsstöd under sammanlagt 24 månader. Under de sex första månaderna lämnas stöd med 75 procent av lönekostnaden, dock högst 525 kronor per dag. De följande 18 månaderna utgår stöd med 25 procent av lönekostnaden, dock högst 175 kronor per dag. Enligt 1999 års ekonomiska vårproposition (prop. 1998/99:100) motsvarar det senare beloppet storleken av de arbetsgivaravgifter som belöper på den anställdes lön i det fall lönen understiger 12 000 kronor per månad. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) ska på uppdrag av Näringsdepartementet utvärdera åtgärden.

Aktivitetsgarantin

Inom ramen för den s.k. aktivitetsgarantin införs fr.o.m. den 1 augusti 2000 ett särskilt anställningsstöd för äldre (prop. 1999/2000:98). Stödet införs för den som fyllt 57 år, varit arbetslös eller deltagit i arbetsmarknadspolitisk åtgärd i minst 24 månader och omedelbart före anvisningen under samma tid varit anmäld på arbetsförmedlingen och tagit del av aktivitetsgarantin i minst 3 månader. Stöd lämnas med 75 procent av lönekostnaden, dock högst 525 kronor per dag, i 24 månader. Stödet utgår i form av en kreditering på skattekontot för arbetsgivare som anställer en person med anställningsstöd.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har det egentligen endast utförts en utvärdering av sänkta socialavgifter inom arbetsmarknadspolitiken. Den visar att det har varit svårt att påvisa några markanta sysselsättningseffekter. Detta behöver naturligtvis inte sammanhålla med kopplingen till arbetsgivaravgiften, utan orsakas sannolikt av andra skäl. Johansson m.fl. (1999) har t.ex. pekat på att GAS hade mycket begränsade målsättningar, endast gällde under kort tid och hade låg subventionsgrad. RAS var t.ex. ett riktat stöd och den formen av stöd riskerar lätt att bli administrativt krävande. Sådana stöd tenderar också

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

att få en stigmatiserande effekt på dem som utpekats vara i behov av stödet. Det finns dock anledning att understryka att åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken är av en annan karaktär än den som är föremål för denna granskning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

5 Sysselsättningseffekter och träffsäkerhet

Det finns flera olika möjligheter att beräkna sysselsättningseffekter av en nedsättning av socialavgifterna. Den bästa metoden är att jämföra sysselsättningsutvecklingen i en experimentgrupp som får del av nedsättningen med utvecklingen i en kontrollgrupp som inte får del av nedsättningen. Detta är dock inte en framkomlig väg eftersom nedsättningen av socialavgifterna är generell, dvs. alla företag får del av den. Det alternativ som ligger närmast till hands är i stället att jämföra företag där marginalkostnaden sänks med företag där marginalkostnaden inte påverkas. I detta fall hade det varit mest naturligt att jämföra utvecklingen i företag med 1–4 anställda med utvecklingen i företag med 5–10 anställda. Några sådana analyser har dock inte heller gått att genomföra. Som framgått av kapitel 1 har SCB inte klarat av att leverera data inom en tidsperiod som gjort det meningsfullt att utföra sådana beräkningar.

Riksdagens revisorer har i stället beräknat sysselsättningseffekter utifrån en annan mer indirekt metod som baseras på befintliga data. Beräkningarna avser emellertid jämförelser av företag där marginalkostnaden sänks med företag där marginalkostnaden antas vara oförändrad. Det har även genomförts mer indirekta beräkningar av risken för subventionering av verksamheter som hade kommit till stånd även utan stöd, s.k. dödviktseffekter.

I avsnitt 5.1 redovisas revisoreernas beräkningar av sysselsättningseffekter. Avsnitt 5.2 innehåller några skattningar av dödviktseffekter.

5.1 Beräkning av sysselsättningseffekter

En vanlig ansats vid beräkning av sysselsättningseffekter är att utgå från empiriska data om övervältring och löneelasticiteter. I princip rör det sig om sådana data som redovisats i kapitel 3.¹⁹

I Tabell 5.1 redovisas sådana beräkningar. Utgångspunkten är att nedsättningen av socialavgifterna endast påverkar anställningsbeslut i företag med 1–4 anställda. Motiven till detta antagande har redovisats i kapitlen 2 och 3. Det antas vidare att nedsättningen enbart har effekt i företag som är verksamma i den enskilda sektorn eller näringslivet. Detta antagande grundas på det faktum att endast ett avdrag medges per kommun, landsting eller myndighet och att avdraget därför knappast har någon betydelse för denna del av arbetsmarknaden. Beräkningarna baseras på sysselsättningsdata för 1998.²⁰ Analysen utgår från antaganden om given lön och given kapitalstock.

Utifrån de antaganden som redovisas i Tabell 5.1 varierar sysselsättningseffekten mellan 0 och drygt 5 000 personer. Det är således relativt stora skillnader beroende på vilka antaganden som görs. Som framgått av kapitel 3

¹⁹ Det hade t.ex. också varit möjligt att göra en enkätundersökning för att analysera stödföretagen. En sådan uppläggning påverkar emellertid normalt svaren och gör att resultaten blir mycket svårtolkade.

²⁰ Antalet anställda i företag med 1–4 anställda uppgick till ca 288 000 personer 1998.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

visar en genomgång av svenska empiriska studier att löneelasticiteten varierar mellan $-0,2$ och $-0,7$, dvs. en ökning av lönen med en procent ger upphov till en efterfrågeminskning på mellan $0,2$ och $0,7$ procent. När det gäller övervältring är ett vanligt resultat att ungefär hälften av en skatteökning övervältras på löntagarna. Utifrån dessa resultat är det sannolikt att sysselsättningsökningen maximalt uppgår till 3 600 personer, eller ca 1 procent av sysselsättningen i företag med 1–4 anställda. Utfallet kan antas gälla på kort eller medellång sikt. På mycket kort sikt, när lönerna är låsta genom träffade avtal, är det tänkbart att sysselsättningen skulle kunna öka med drygt 7 000 personer. På lång sikt finns det dock skäl att anta att sänkta socialavgifter leder till en motsvarande löneökning och att sysselsättningen därmed inte påverkas.

Tabell 5.1 Sysselsättningseffekter av nedsättningen av socialavgifter i företag med 1-4 anställda år 1998

Antal

Grad av övervältring	Löneelasticiteter		
	$-0,5$	$-0,7$	$-1,0$
0,5	2 600	3 600	5 200
1,0	0	0	0

Källa: Egna beräkningar.

Det går naturligtvis att anta att nedsättningen av socialavgifterna påverkar hela näringslivet, dvs. även påverkar anställningsbeslut i företag med fler än 4 anställda. Det är också möjligt att på ett liknande sätt som ovan beräkna sysselsättningseffekter av sådana kanske mindre realistiska antaganden.

För näringslivet totalt innebär nedsättningen av socialavgifterna att den genomsnittliga lönekostnaden sjunker med ca 0,6 procent.²¹ Den relativt marginella sänkningen av lönekostnaderna medför att sysselsättningseffekterna blir obetydligt högre än de som redovisats i Tabell 5.1. Sysselsättningseffekten varierar mellan 0 och ca 7 000 personer. Det mest sannolika utfallet, i enlighet med de antaganden som redovisats ovan, är att sysselsättningsökningen maximalt uppgår till ca 5 000 personer.

Det senare resultatet måste dock betraktas som relativt osannolikt. Orsaken är framför allt att anställningsbeslut knappast baseras på hur genomsnittskostnaden påverkas, utan det primära i detta sammanhang är hur marginalkostnaden utvecklas. De mest sannolika resultaten redovisas därför i Tabell 5.1 som baseras på antalet anställda i den grupp av företag där marginalkostnaden kan antas sänkas.

²¹ Det bör poängteras att sänkningen med 0,6 procent är en genomsnittssiffra som baseras på den totala lönesumman. I ett företag med 4 anställda faller lönekostnaden med 3,6 procent, i ett företag med 50 anställda med 0,3 procent och i ett företag med 1 000 anställda med ca 0,015 procent. Det är föga sannolikt att anställningsbeslut påverkas i de senare bägge grupperna av företag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

5.2 Träffsäkerhet

En central fråga när man vill bedöma värdet av en åtgärd är i vilken utsträckning den leder till att sysselsättning och produktion faktiskt ökar (additivitet) och i vilken utsträckning den i stället leder till att sysselsättningen genom åtgärden sker på bekostnad av att andra i stället blir utan arbete (substitution) eller att samma personer som får arbete genom åtgärden ändå skulle ha anställts (dödvikt). Tillsammans brukar substitution och dödvikt kallas undanträngning. Nettoeffekten av åtgärden på den reguljära sysselsättningen är det antal arbeten som åtgärden åstadkommer avdraget för summan av dödviktseffekter och substitutionseffekter.

En viktig fråga är således om åtgärden verkligen leder till en ökning av den reguljära sysselsättningen eller om det finns motverkande faktorer som leder till att sysselsättningsökningen blir mindre än avsett eller till och med helt uteblir. Den mekanism som framför allt är av intresse i detta sammanhang är om nedsättningen av socialavgifterna är förknippad med dödviktseffekter. Sådana effekter uppstår om nedsättningen subventionerar sysselsättningsökningar som skulle ha kommit till stånd även om subventionen inte funnits eller om subventionen inte alls påverkar sysselsättningen i företagen. Konsekvensen av denna dödviktseffekt är att arbetsgivaren erhåller en oplanerad vinstökning (en s.k. windfall profit).

Dödviktseffekten i samband med nedsättningen av socialavgifterna skulle kunna delas upp i följande delar.

1. Den del av stödet som går till företag med 1–4 anställda som inte ökat sin sysselsättning.
2. Den del av stödet som går till företag med 1–4 anställda som ökat sysselsättningen även utan subvention.
3. Den del av stödet som går till företag med 5 eller fler anställda (eller en lönesumma som överstiger 852 000 kronor), dvs. företag där marginalkostnaden inte påverkas.

Inom ramen för denna granskning har det inte varit möjligt att analysera punkterna 1 och 2. Det har däremot varit möjligt att i någon mån analysera den dödviktseffekt som finns redovisad under punkt 3.

Beräkningar av Finansdepartementet

Finansdepartementet (2000b) har försökt beräkna de offentlig finansiella effekterna utifrån antaganden om vilka företag som på marginalen påverkas av nedsättningen. Den aggregerade lönesumman för företag med en lönesumma på högst 852 000 kronor kan beräknas till 45,3 miljarder kronor. Det är i dessa företag det finns anledning att anta att nedsättningen av socialavgifterna påverkar anställningsbesluten. En nedsättning av socialavgifterna med 5 procent medför i detta fall, enligt beräkningskonventionerna, en varaktig nettoeffekt på –1,2 miljarder kronor. För den resterande delen av underlaget, dvs. för företag med en lönesumma som överstiger 852 000 kronor,

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

finns det skäl att anta att det inte sker några beteendeförändringar och därmed inte heller någon övervältring. En statisk kostnadsberäkning ger för dessa företag en bruttoeffekt på -3,5 miljarder kronor. Det senare beloppet kan betraktas som en form av dödviktseffekt, dvs. subventionering av verksamheter som hade kommit till stånd även utan stöd. Beräkningarna tyder således på att 75 procent av subventionen varit verkningslös och att endast 25 procent har hamnat hos företag där den påverkar sysselsättningsbesluten.

Beräkningar av revisorerna

Beräkningarna ovan baseras på hur lönesumman är fördelad. Det är också möjligt att göra vissa översiktliga kalkyler efter hur sysselsättningen är fördelad. Beräkningarna baseras på det material som redovisats i avsnitt 2.5.

Det är i företag med 1-4 anställda som det finns anledning att anta att nedsättningen av socialavgifterna påverkar anställningsbesluten. Som framgår av Tabell 5.2 uppgår nedsättningen i dessa företag till 2 150 miljoner kronor. En potentiell grupp skulle kunna vara den grupp av egenföretagare som redovisar nedsättningen i den årliga taxeringen. Detta är dock i huvudsak företagare som saknar anställda och som till stor del redan har en befintlig anställning i ett annat företag, myndighet, kommun etc. Det är därför föga sannolikt att de skulle påverkas av nedsättningens av socialavgifterna utan den kan snarast betraktas som en ren windfall profit.

Det finns således skäl att anta att nedsättningen av socialavgifterna inte leder till beteendeförändringar för denna grupp av egenföretagare liksom i de företag som har 5 eller fler anställda. Nedsättningen i dessa företag uppgår till närmare 2 900 miljoner kronor, eller ca 60 procent av den del av nedsättningen som går att hänföra till en stroleksgrupp. Detta torde utgöra någon form av undre gräns för dödviktseffekterna. Som tidigare framgått inkluderas inte koncernrelaterad sysselsättning i beräkningarna. Om denna grupp inkluderats hade nedsättningen i betydligt större utsträckning koncentrerats till företag i större stroleksklasser

Tabell 5.2 Nedsättningen av socialavgifter fördelad efter företagsstorlek och egenföretagare

Miljoner kronor

Storleksklass (antal anställda)	1997	1998
Egenföretagare	507,4	564,7
1-4	1589,4	2150,0
5-9	742,2	1179,4
10-19	396,8	638,8
20-49	239,7	328,9
50-	252,1	166,0
<i>Summa</i>	<i>3726,6</i>	<i>5027,8</i>
Företag med ej identifierad sysselsättning	252,0	291,0
<i>Totalt</i>	<i>3978,6</i>	<i>5318,8</i>

Källa: Zetterberg (2001).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

6 Jämförelser med andra stödformer

Det är inte möjligt att på något enkelt och entydigt sätt jämföra effekterna av olika företagsstöd eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Stöd har ofta olika mål och effekterna kan antas variera och i olika grad påverka målen för den ekonomiska politiken. Vissa stöd kan exempelvis syfta till att påverka kapitalbildningen, medan andra direkt syftar till att påverka arbetslösheten eller arbetsmarknadens funktionssätt. En ytterligare aspekt är att effekterna av olika åtgärder är lite utforskade och att resultaten är osäkra. I kapitlet görs dock ett försök att göra några enkla jämförelser mellan nedsättningen av socialavgifterna och andra stödformer. Jämförelsen är i huvudsak koncentrerad till arbetsmarknads- och regionalpolitiska stöd och de stöd inom dessa politikområden som är av sysselsättningsskapande karaktär.

Det bör observeras att vid jämförelsen med andra åtgärder, utgiftsområden etc. används ett mått på nedsättningens bruttomässiga budgeteffekter. Detta görs för att öka jämförelsen med andra åtgärder. För många åtgärder saknas nämligen uppgifter om de budgetmässiga nettoeffekterna.

Avsnitt 6.1 innehåller en redovisning av de totala utgifterna för några olika stödprogram. Avsikten är närmast att få en uppfattning om storleksordningen på olika stödformer. I avsnitt 6.2 analyseras utgifterna för olika åtgärder. Analysen avser i huvudsak vad det kostar att sysselsätta en person i ett år i några olika åtgärder. Avsnitt 6.3 innehåller beräkningar av hur många platser inom några arbetsmarknadspolitiska åtgärder som motsvaras av nedsättningen av socialavgifterna. En sådan analys säger dock inget om nettoeffekten, dvs. hur utfallet av målvariabeln skulle ha blivit i frånvaro av åtgärden och om åtgärden är kostnadseffektiv eller inte. Avsnitt 6.4 innehåller därför en kort diskussion om effekterna av olika åtgärder. Denna diskussion kombineras med några räkneexempel för att belysa hur antaganden om nettoeffekter kan förväntas påverka utgifterna i olika avseenden.

6.1 Utgifter för några olika stöd

Inkomstbortfallet för nedsättningen av socialavgifterna uppgår till drygt 5 miljarder kronor per år. Det är därmed större än flera enskilda utgiftsområden som syftar till att bl.a. stimulera sysselsättningen (Tabell 6.1). Nedsättningen av socialavgifterna är t.ex. större än de samlade utgifterna för regionalpolitiken respektive näringspolitiken. Nedsättningen motsvarar ca 30 procent av de samlade utgifterna för de konjunkturberoende åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken och närmare 80 procent av insatserna för arbetshandikappade inom samma politikområde.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Tabell 6.1 Utgifter för några utgiftsområden eller delar av utgiftsområden 1999

Miljoner kronor

	1999
Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	48 796
- Konjunkturberoende åtgärder	18 610
- Arbetshandikappade	6 448
Utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling	3 720
Utgiftsområde 24 Näringsliv	3 256

Källor: AMS (2000a) och prop. 2000/01:1.

Nedsättningen av socialavgifterna är också en av de största enskilda stödformerna (Tabell 6.2). Inom ramen för t.ex. arbetsmarknadspolitiken är det endast arbetsmarknadsutbildningen som kostar påtagligt mer. I jämförelse med stöd inom regional- och näringspolitiken är skillnaderna än större. Nedsättningen av socialavgifterna är mer än 10 gånger större än varje enskilt stöd inom närings- och regionalpolitiken (bortsett från FoU-stöd). Den är t.ex. 13 gånger större än den tidigare nedsättningen av socialavgifterna i stödområdena. Nedsättningen är dubbelt så stor som den tidigare ROT-reduktionen. Nedsättningen av socialavgifterna är också större än det samlade stödet till småföretagen. Den regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87) uppskattar att stödet till småföretag i statsbudgeten uppgick till ca 4 miljarder kronor 1999 (exklusive den nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning). Nedsättningen uppgår vidare till ca 10 procent av företagsskatten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga 1

Tabell 6.2 Utgifter för några olika stödformer år 1999
Miljoner kronor

Arbetsmarknadspolitik	
Arbetsmarknadsutbildning	8 296
Lönebidrag	5 761
Arbetspraktik	2 392
Arbetslivsutveckling	1 427
Start av näringsverksamhet	1 364
Offentligt tillfälligt arbete	1 110
Anställningsstöd	867
Regionalpolitik	
Regionalt utvecklingsstöd	401
Nedsättning av socialavgifter (inkomstbortfall)	382
Landsbygdsstöd	322
Sysselsättningsbidrag	173
Småföretagsstöd	35
Några andra stödformer	
Forskning och utveckling	868
ROT-reduktion ¹	2 480

Anm.: Vissa av de stöd som redovisas har avvecklats eller förändrats.

¹ Inkomstbortfall (avser 1998).

Källor: AMS (2000a), prop. 1999/2000:1 och prop. 2000/01:1.

6.2 Utgift per deltagare i några olika åtgärder

Det finns ett stort antal stödformer i Sverige som syftar till att direkt eller indirekt påverka sysselsättningen. Några av dessa har redovisats ovan. I många fall, framför allt vad gäller stöd med indirekt påverkan, saknas det dock uppgifter om bruttoutgiften för att sysselsätta en person i åtgärden.

De stödformer som ligger närmast till hands för en jämförelse finns inom arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Inom dessa bägge politikområden finns det också vissa uppgifter om utgifter per år. AMS redovisar årligen för flertalet åtgärder den faktiska utgiften per deltagare och månad. NUTEK redovisar uppgifter om den genomsnittliga subventionen per förväntad ny årsarbetskraft, dvs. en form av prognos eller skattning. AMS uppgifter avser således vad staten betalar för att sysselsätta en person i en åtgärd, medan NUTEK:s uppgifter snarare är en uppskattning av vad staten betalar för ett förväntat sysselsättningsstillfälle.

I Tabell 6.3 redovisas utgifterna för att sysselsätta en person i ett år i ett antal olika åtgärder. Statens bruttoutgift för att sysselsätta en person i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i ett år varierar mellan ca 80 000 kronor och ca 190 000 kronor (arbetsmarknadsutbildning är egentligen inte någon sysselsättningsskapande åtgärd, utan har endast tagits med för att visa utgiften för AMS dyraste åtgärd). Variationerna beror på skillnader i subvent-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

ionsgrad och på att det i vissa fall ingår utgifter för t.ex. kurser, handledning och konsulter. I vissa åtgärder uppgår utgiften enbart till nivån på deltagarnas arbetslöshetsersättning, vilket också kan föranleda variationer mellan åtgärderna. Inom regionalpolitiken varierar utgifterna mellan ca 80 000 kronor och ca 175 000 kronor. Variationerna beror i huvudsak på skillnader i subventionsgrad och uppskattningar om nya arbetstillfällen.

Tabell 6.3 Utgift per deltagare och år i några arbetsmarknads- och regionalpolitiska åtgärder
Kronor

	1998	1999
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder¹		
Arbetsmarknadsutbildning	180 000	189 600
Resursarbete	108 000	138 000
Arbetslivsutveckling	116 400	123 600
Start av näringsverksamhet	120 000	122 400
Arbetspraktik	-	111 600
Anställningsstöd	78 000	82 800
Regionalpolitiska stöd²		125 000 ³
Regionalt utvecklingsstöd	174 000	-
Sysselsättningsbidrag	164 000 ⁴	-
Småföretagsstöd	98 000	-
Landsbygdsstöd	77 000	-
Nedsättning av socialavgifter	16 100 ⁵	16 400 ⁵

¹ Avser faktisk utgift per deltagare och år.

² Avser genomsnittlig subvention per förväntad ny årsarbetskraft.

³ Avser genomsnittlig subvention för regionalt utvecklingsstöd, sysselsättningsbidrag, småföretagsstöd och landsbygdsstöd.

⁴ Avser 1997.

⁵ Beräkningen baseras på en genomsnittlig årslön för en arbetare.

Källor: AMS (2000a), (2000b), prop. 1999/2000:1, 2000/01:1 och egna beräkningar.

Den maximala subventionen som utgår för en person med nedsatt socialavgift, och som är sysselsatt i ett företag med 1–4 anställda, uppgår till drygt 10 000 kronor per år. Redovisat på detta sätt förefaller nedsatta socialavgifter vara en billig åtgärd i jämförelse med andra stödformer.

6.3 Bruttoeffekter

Det inkomstbortfall som orsakas av nedsättningen av socialavgifterna skulle kunna ha en alternativ användning inom andra politikområden. Nedsättningen skulle t.ex. kunna motsvara ett antal platser i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Nedan redovisas några sådana beräkningar.

Nedsättningen av socialavgifterna gav 1999 ett inkomstbortfall på ca 5,5 miljarder kronor. Totalt motsvarar detta mellan ca 40 000 och ca 65 000 deltagare (årsarbetare) i några vanliga sysselsättningskapande åtgärder inom

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

arbetsmarknadspolitiken. Nedsättningen motsvarar ca 30 000 deltagare i arbetsmarknadsutbildning som är AMS dyraste åtgärd. Som framgår av Tabell 6.4 skulle nedsättningen i flertalet fall motsvara ett betydligt större antal deltagare än det faktiska antalet.

Tabell 6.4 Antal deltagare i några arbetsmarknadspolitiska åtgärder som motsvaras av nedsättningen av socialavgifterna

	Antal deltagare som motsvaras av en nedsättning på 5,5 miljarder kronor	Faktiskt antal deltagare i åtgärderna
Anställningsstöd	66 400	9 700
Arbetspraktik	49 300	22 500
Start av näringsverksamhet	44 900	10 800
Resursarbete	39 900	2 900
AMU	29 000	45 000

Källor: AMS (2000a) och egna beräkningar.

6.4 Nettoeffekter

Sammanställningen i avsnitten 6.2 och 6.3 visar enbart bruttoeffekterna och bruttoutgiften för staten av att sysselsätta en person i ett år och säger ingenting om nettoeffekten och om stöden är kostnadseffektiva eller inte. För att uttala sig om nettoeffekter krävs en effektanalys. En effektanalys av ett stöd handlar om att jämföra utfallet av en målvariabel vid medverkan i ett stödprogram med utfallet att inte medverka i programmet. Åtgärdernas effekt definieras som skillnaden mellan de två utfallen. Den centrala metodfrågan i en effektanalys är att identifiera hur utfallet av målvariabeln skulle ha blivit i frånvaro av åtgärden.

Stöd i form av t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan förväntas ha effekter på såväl individnivå som samhällsekonomin i dess helhet.²² En utvärdering kan fokuseras på effekterna för de individer som direkt berörs av en åtgärd, dvs. deltagarna i åtgärden. En utvärdering kan också beakta effekterna för de individer som indirekt omfattas av åtgärden. Summan av de direkta och indirekta effekterna kan sägas vara åtgärdens allmänna jämviktseffekter. Indirekta effekter kan inte bara förstärka utan också motverka den direkta effekten. En åtgärd kan exempelvis innebära att den ökar en individs möjligheter att få arbete, men att detta sker på bekostnad av en annan individs möjligheter. I ett sådant fall kan åtgärdens nettoeffekt vara lika med noll. Det ideala är att en utvärdering avser en totalanalys av åtgärdens effekter som inte bara inkluderar direkta och indirekta effekter för individen utan också direkta och indirekta effekter för hela samhällsekonomin. Den senare ansatsen kan betraktas som s.k. makroutvärderingar, medan den första är mer mikroorienterad.

²² Se t.ex. Zetterberg (1996) för en diskussion om olika utvärderingsbegrepp.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Det är av förklarliga skäl inte speciellt meningsfullt att analysera nedsättningen av socialavgifterna i ett mikroperspektiv och göra jämförelser med andra stödformer. Effekterna på individnivå av olika stödformer är dessutom så pass outforskade och svårtolkade att en direkt jämförelse knappast skulle vara möjlig.²³

Det är möjligtvis något mer meningsfullt att i några aspekter analysera nedsättningen med resultaten från några makroutvärderingar. Jämförelsen avgränsas till sysselsättningsskapande åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken, eftersom det finns en påtaglig brist på användbara analyser inom andra områden.

Den makroinriktade forskningen tar främst sin utgångspunkt i de stabiliseringspolitiska och allokeringsspolitiska målen och studerar effekterna av åtgärderna på den aggregerade arbetslösheten och sysselsättningen.²⁴ Forskningen riktar uppmärksamheten på både direkta och indirekta effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom att också beakta vissa positiva och/eller negativa indirekta effekter – externaliteter – av åtgärder. Det kan t.ex. vara effekter av att åtgärderna måste finansieras via skatter eller att lönebildningen påverkas. En annan viktig aspekt är att ett eventuellt förbättrat sysselsättningsläge bland deltagarna kan komma på bekostnad av minskad sysselsättning bland dem som inte deltar, s.k. undanträngning.

Den senare effekten är en av flera centrala aspekter när det gäller att bedöma värdet av sysselsättningskapande åtgärder. Inom detta område finns det också ett antal utvärderingar som i någon mån kan utnyttjas som underlag. Det bör betonas att jämförelsen är partiell. Den tar inte hänsyn till åtgärdernas potentiella intäkter och inte heller till eventuella andra kostnader än direkt undanträngning.

Under senare år har det i Sverige genomförts flera studier av direkta undanträngningseffekter.²⁵ I detta sammanhang utnyttjas resultaten från två av dessa, AMS (1998a) samt Dahlberg och Forslund (1999).²⁶ AMS beräkningar baserar sig på en enkätundersökning där åtgärdsdeltagare respektive åtgärdsanordnare under 1997 fick ange vad de ansåg skulle ha hänt med de aktuella arbetsuppgifterna om åtgärden inte funnits. Dahlberg och Forslund utnyttjar ekonometriska metoder för att skatta direkta undanträngningseffekter under åren 1987–1996.

²³ I t.ex. Ackum Agell (1999), Ackum Agell m.fl. (2000) och Martin (1998) redovisas huvudresultat från svensk och internationell forskning. Det går dock inte att kvantifiera resultaten (möjligtvis att grovt rangordna åtgärder) så att de kan ligga till grund för en jämförelse med nedsättningen av socialavgifterna.

²⁴ Se t.ex. Zetterberg (1996) för en utförlig redovisning av begrepp etc.

²⁵ Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan även tränga undan reguljär sysselsättning via lönebildningen, s.k. indirekt undanträngning. Med direkt undanträngning menas undanträngning som kommer till på andra sätt än via lönerna. Det kan handla om att företag eller myndigheter när de står i begrepp att nyrekrytera väljer en billig åtgärdsdeltagare snarare än en dyrare reguljär anställning.

²⁶ Undanträngning har också studerats av t.ex. Forslund och Kruger (1995), Skedinger (1995), Calmfors och Skedinger (1995) och Riksdagens revisorer (1996). Genom valet ovan redovisas dock två olika metodansatser och beräkningarna kan dessutom baseras på den senaste studien.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Bägge studierna finner att sysselsättningsskapande åtgärder tränger undan reguljär sysselsättning. Undanträngning av reguljär sysselsättning kan således betraktas som en kostnad och är en önskad effekt av arbetsmarknadspolitiken. Det innebär att staten i onödan får utgifter i form av subventioner till företag eller ersättningar till individer i åtgärder.²⁷

Utifrån resultaten från dessa bägge studier går det att konstruera räkneexempel som belyser undanträngningens direkta påverkan på sysselsättningen och hur detta indirekt påverkar bruttoutgifterna. Undanträngning innebär att åtgärdens direkta effekt på sysselsättning och arbetslöshet minskar och att nettoeffekten därmed sjunker. Innebörden är att utgiften för varje nyskapat arbetstillfälle ökar. I Tabell 6.5 redovisas resultaten av beräkningarna. För exempelvis en person som är sysselsatt i beredskapsarbete medför undanträngningen att utgiften för att öka sysselsättningen med en person i realiteten ökar med mellan 35 000 och 195 000 kronor.

Tabell 6.5 Faktiska utgifter och utgifter där hänsyn tas till undanträngning (avser 1998)
Kronor

	Faktisk utgift per deltagare och år	Undanträngning enligt AMS	Undanträngning enligt Dahlberg och Forslund
Beredskapsarbete	110 500 ¹	145 300	305 800
Arbetslivsutveckling	116 400	131 800	354 500
Arbetsplatsintroduktion	93 600	111 100	272 800
Rekryteringsstöd	71 600 ¹	137 800	-

¹ Avser 1997

Källor: AMS (1998a), (1998b), (2000a), Dahlberg och Forslund (1999), prop. 1998/99:1 och egna beräkningar.

Nu visar exemplen inte någon fullständig nettoeffekt av åtgärderna.²⁸ Exempelen i Tabell 6.5 visar dock att den normalt redovisade bruttoutgiften av att sysselsätta en person i en åtgärd kan stiga betydligt på grund av olika negativa effekter.

Nedsättningen av socialavgifterna kan inte förväntas orsaka någon direkt undanträngning.²⁹ Utifrån information om efterfrågeelasticitetens storlek och antaganden om övervältring är det emellertid möjligt att skatta sysselsättningseffekten i företag med högst fyra anställda, dvs. i företag där nedsättningen förväntas få effekt. Sådana beräkningar har redovisats i Tabell 5.1. Det mest sannolika resultatet är att den maximala sysselsättningsökningen uppgår till 3 600 personer. Utgiften per nyskapat arbetstillfälle uppgår där-

²⁷ Det finns anledning att betona att undanträngning i vissa fall kan vara planerad, t.ex. i samband med insatser för arbetshandikappade. Någon hänsyn till detta tas dock inte i detta fall.

²⁸ Andra tänkbara effekter är t.ex. effekter på matchningsprocessen, effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden, lönebildningseffekter och effekter på produktiviteten.

²⁹ Det kan dock uppstå indirekt undanträngning via lönebildningen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

med till närmare 1,5 miljon kronor, vilket kan jämföras med den maximala subventionen som utgår för en person med nedsatt socialavgift och som uppgår till drygt 10 000 kronor per år. Jämförelsen visar på ett påtagligt sätt hur utgifter kan påverkas om nettoeffekter beaktas.

I jämförelse med de åtgärder som redovisats i Tabell 6.5 förefaller nedsättningen av socialavgifter inte att vara en kostnadseffektiv åtgärd. Det kan vara av intresse att beräkna hur hög eller låg nettoeffekten i några åtgärder behöver vara för att utgiften per nytt arbetstillfälle ska uppgå till ca 1,5 miljon kronor per år. Flertalet av åtgärderna i Tabell 6.5 har numera upphört. Beräkningarna avser i stället några åtgärder som är aktuella i dagsläget.

Resultaten redovisas i Tabell 6.6. Exempelvis fanns det närmare 9 700 deltagare i genomsnitt per månad i åtgärden anställningsstöd under 1999. Utgångspunkten är då att detta har en gynnsam direkt effekt på arbetslösheten som är lika stor som antalet personer som placeras i åtgärden, dvs. 9 700 personer. Det finns dock skäl att anta att denna direkta effekt kommer att motverkas av indirekta effekter via förändringar i efterfrågan och lönesättningen. Frågan är hur stora dessa indirekta effekter behöver vara för att utgiften per deltagare ska uppgå till ca 1,5 miljon kronor? I detta fall uppnås denna utgiftsnivå om stödet enbart ökar sysselsättningen med ca 590 personer. Nettoeffekten skulle i ett sådant fall uppgå till ca 6 procent.

Tabell 6.6 Beräkning av nettoeffekt för att utgiften per deltagare ska uppgå till 1,5 miljon kronor

	Deltagare i genomsnitt per månad	Nettoeffekt	
		Antal	Procent
Anställningsstöd	9 681	590	6,1
Arbetspraktik	22 497	1 630	7,2
Resursarbete	2 943	290	9,9
Offentligt tillfälligt arbete	7 780	756	9,7

Källor: AMS (2000a) och egna beräkningar.

Räkneexemplen i tabellen illustrerar enbart effekterna av enstaka åtgärder. För att bedöma de kvantitativa storleksordningarna av eventuella indirekta effekter krävs empiriska studier av arbetsmarknadspolitikens effekter på efterfrågan och lönesättning. Därefter krävs att man genomför en simulering med hjälp av de estimerade kurvorna så att både de direkta och indirekta effekterna kan beräknas. I Björklund m.fl. (1996) pekas på ett antal studier där man försökt genomföra sådana analyser, men att de fortfarande kan betraktas som kvalificerade räkneexempel. Resultaten tyder på att de indirekta effekterna kan motverka över hälften av de direkta effekterna. Sådana resultat är betydligt lägre än de utgiftskrav som beräknats i Tabell 6.6. Mot bak-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

grund av detta, och tidigare redovisade studier, förefaller nedsatta socialavgifter att uppvisa en förhållandevis låg kostnadseffektivitet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

7 Resultatredovisning och beräkningsprinciper

Nedsättningen av socialavgifter kan sägas utgöra ett stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av särregler i skattelagstiftningen. Sådana stöd brukar benämnas skatteavvikelser. I princip handlar det om avvikelser från en enhetlig beskattning, t.ex. att en viss grupp omfattas av en skattelättnad i förhållande till en enhetlig norm, vilket kan uppfattas som en skatteförmån.³⁰

Ett stöd som redovisas på budgetens utgiftssida i form av ett anslag är i princip föremål för förnyade beslut inför varje budgetår. Ett indirekt stöd via en skatteavvikelse ingår däremot inte i den årliga budgetprocessen. Efter det att lagförslaget en gång godtagits aktualiseras det ej på samma sätt som utgiftsanslagen i den årliga budgetprövningen. Det indirekta stöd som ges via skatteavvikelsen följs därför inte upp på samma sätt. Skatteförmåner är i många fall ett alternativ till stöd via budgetens utgiftssida och det förtjänar att påpekas att de av naturliga skäl inte heller påverkar utgiftstaket. Det förefaller därför naturligt att båda dessa stödformer behandlas på ett likartat sätt vad gäller utvärdering, kontroll och budgetprövning.

Avsikten med detta kapitel är att belysa hur nedsättningen av socialavgifter och andra skatteavvikelser redovisas i statsbudgeten och hur de följs upp. Det finns vidare skäl att i detta sammanhang analysera de beräkningskonventioner som utnyttjas för att beräkna budgeteffekter av skatteförändringar.

I avsnitt 7.1 analyseras formerna för regeringens resultatredovisning. Utgångspunkten är budgetlagens bestämmelser om regeringens redovisningskyldighet till riksdagen. Därefter analyseras den resultatredovisning som sker i bl.a. statsbudgeten. I avsnitt 7.2 analyseras de beräkningskonventioner som utnyttjas för att beräkna budgeteffekterna av en nedsättning av socialavgifterna. Avsnittet innehåller även en jämförelse av konventionerna med andra beräkningsmodeller.

7.1 Resultatredovisning

Budgetlagen

Styrningen av den statliga verksamheten har successivt utvecklats i riktning mot allt större inslag av resultatstyrning. Resultatstyrning kräver dels att mål sätts upp för olika verksamheter, dels att resultat följs upp och utvärderas.

Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Av propositionen Lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:22)³¹ framgår att utgifter och verksamheter som finansieras med skattemedel alltid måste hanteras med den största omsorg. Frågan om hur tillgängliga resurser med hjälp av olika instrument bör fördelas mellan skilda

³⁰ Det ligger dock ett visst mått av godtycke i sådana beräkningar eftersom det inte är självklart vad som är normen.

³¹ Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag om resultat i statens verksamhet (1996/97:KU3).

ändamål, måste därför i så hög grad som möjligt avgöras med ledning av vilka resultat och kostnader i vidsträckt bemärkelse olika åtgärder ger upphov till. När riksdagen fattar beslut bör den därför ha tillgång till information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas bli uppnådda.

Det framgår vidare av propositionen att resultatinformationen behöver sökas även utanför myndigheternas regelbundna redovisningar och analyser. Kommittéväsendet, Riksrevisionsverket, Statskontoret, s.k. sektormyndigheter och forskningsinstitutioner kan tillhandahålla betydelsefulla underlag. Massmedierna och den politiska debatten kan också ge underlag till resultatanalysen. Oberoende av hur resultatinformationen tas fram och med vilken frekvens detta sker, bör regeringen enligt propositionen presentera den för riksdagen vid lämpligt tillfälle.

Av propositionen framgår att det är lämpligt att resultaten i den statliga verksamheten uppmärksammas i budgetprocessen. Budgetpropositionen blir därför på de flesta områden det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där *ekonomiska styrmedel*, särskilt anslag, används i stor utsträckning.

Det framgår vidare att det i en del fall beslutas om mål för ett större politikområde och för en längre tidsperiod. Då är det också lämpligt att en fördjupad resultatanalys ingår i den särproposition där förslag om den framtida målinriktningen lämnas. *Detta gäller oavsett om förvaltningsåtgärder, bidrag, skatter eller föreskrifter är det viktigaste styrinstrumentet på området.* Det kan också i flera fall vara lämpligt att regeringen redogör för åsyftade mål och uppnådda resultat utan att samtidigt några förslag till nya åtgärder lämnas, t.ex. i en skrivelse till riksdagen.

Redovisningen ovan pekar inte på att resultatredovisningen ska begränsas till t.ex. anslag. Kraven på redovisning avser också termer som ekonomiska styrmedel och skatter.

Bedömningen får även stöd av Budgetlagsutredningen (SOU 1996:14) som pekade på att mål och resultat främst redovisas för statlig förvaltning. Sådan redovisning lämnas i ganska begränsad utsträckning för bidrag och investeringar samt skatter och avgifter. Enligt utredningen fanns det dock exempel inom miljöpolitiken där en särskild redovisning av mål, resultat och ekonomiska styrmedel lämnats till riksdagen. Utredningen pekade vidare på att staten har den yttersta beslutsmakten i fråga om anslag, skattebestämmelser och föreskrifter. Det är önskvärt att dessa beslut fattas på så rationella grunder som möjligt. Ett naturligt sätt för att uppnå detta är att mål och resultat samt kostnader för statliga verksamheter redovisas såväl innan beslut har fattats som efter det att verksamheten har genomförts.

Finansutskottets riktlinjer

Finansutskottet har de senaste åren vid sin behandling av vårpropositionen tagit upp olika generella frågor om mål- och resultatstyrning sett ur riksdagens synvinkel. Vid behandlingen av 1999 års ekonomiska vårproposition konstaterade utskottet att resultatredovisningen har förbättrats under de senaste åren. Utskottet pekade samtidigt på 10 riktlinjer som borde styra utvecklingsarbetet med resultatredovisning (1998/99:FiU20).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

1. Verksamhetsmålen bör formuleras på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp.
2. Resultatinformationen ska vara relevant i förhållande till de uppsatta målen. Resultat och utveckling bör vidare i större utsträckning redovisas i kvantitativa termer med hjälp av indikatorer eller nyckeltal.
3. Regeringens redovisning till riksdagen ska ha sådan kvalitet att måluppfyllelsen ska kunna bedömas av riksdagen.
4. Redovisningen ska i större utsträckning avse resultat och i mindre grad aktiviteter av typen vidtagna åtgärder eller pågående utredningar.
5. Redovisningen ska i ökad utsträckning, inte minst beträffande statliga insatser som är sektorsövergripande, avse verksamheter och i mindre grad myndighetsprestationer.
6. Kopplingen mellan uppnådda resultat och föreslagna anslag bör förbättras samtidigt som anslagsberäkningarna bör göras tydligare och redovisas för riksdagen.
7. Grundläggande är att resultatanalysen ska vara faktabaserad och vara inriktad på föregående års resultat i förhållande till uppsatta mål och på uppnådda resultat. En tydlig åtskillnad ska göras mellan resultatinformation och resultatanalys å ena sidan och regeringens resultatbedömning å den andra.
8. Motiven för regeringens bedömning och regeringens slutsatser bör framgå tydligt för att förbättra kopplingen mellan måluppfyllelse och förslag till budget.
9. Redovisningens omfång bör vara bättre avvägd i förhållande till omfattningen av de statliga resursinsatserna och till områdets politiska intresse. Detta innebär att budgetpropositionens totala omfång kan få öka.
10. Dialogen mellan riksdagen och regeringen bör fortsätta.

Regeringens resultatredovisning

Allmänt

Resultatinformation och regeringens resultatbedömningar lämnas normalt under respektive utgiftsområde i statsbudgeten (vissa smärre förändringar har genomförts i budgetpropositionen för 2001, men dessa påverkar inte resonemanget nedan). Information redovisas också i årsredovisningen för staten och i andra skrivelser till riksdagen.

Övergripande för utgiftsområdet redovisas normalt omfattning, utgiftsutveckling (förändringar, mål och prioriteringar) och resultatbedömning. För varje verksamhetsområde redovisas på liknande sätt omfattning, utgiftsutveckling, resultatbedömning och anslag. Resultatbedömningen innehåller uppgifter om tillståndet och utvecklingen inom området, de viktigaste statliga insatserna inom området, effekter av de statliga insatserna samt regeringens slutsatser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

I statsbudgeten redovisas skatteavvikelser i direkt anslutning till de utgiftsområden som är aktuella. Det sker vidare en samlad redovisning i varje ekonomisk vårproposition.

Redovisning inom utgiftsområde 24 Näringsliv

Nedsättningen av socialavgifter är en skatteavvikelse som hänförs till utgiftsområde 24 Näringsliv. Någon bedömning av stödet sker dock inte. Skattebortfallet av nedsättningen redovisas enbart beloppsmässigt tillsammans med övriga skatteavvikelser inom området. I övrigt sker en mycket kortfattad beskrivning av regelsystemet. Det kan nämnas att budgeteffekten av nedsättningen är drygt 1,5 gånger större än de totala utgifterna inom utgiftsområdet.

Redovisning av liknande nedsättningar

Som framgått av kapitel 4 fanns det fram t.o.m. 1999 en nedsättning av socialavgifterna för företag i vissa branscher inom delar av stödområdena. Denna nedsättning var också en skatteavvikelse. EG-kommissionen har i januari 2001 sagt nej till denna form av nedsättning, men i avvaktan på kommissionens beslut har den fortfarande budgeterats. Den budgeteras dock på budgetens utgiftssida genom ett anslag som täcker bortfallet av avgiftsinkomster till följd av tillämpningen av denna nedsättning.

Denna form av nedsättning hänförs till utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling. I detta fall sker en viss form av resultatinformation. Nedsättningen redovisas fördelat på län och näringsgrenar. I övrigt redovisas i budgetpropositionen för 2000 en undersökning som utförts av Statens institut för regionalforskning (studien har redovisats i kapitel 4). Utifrån detta bedömer regeringen att hittillsvarande utvärderingar visar att stödformen nedsatta socialavgifter är minst lika effektiv som övriga regionalpolitiska stödformer. Regeringen bedömer vidare att nedsättningen bidrar till en positiv utveckling i företag som erhållit stöd i de regionalpolitiskt mest prioriterade områdena. Samma undersökning av SIR refereras återigen i budgetpropositionen för 2001. Regeringen bedömer denna gång att nedsättningen av socialavgifterna bidragit till att kompensera företagen i de regionalpolitiskt prioriterade områdena för bl.a. långa transporter och permanenta merkostnader på grund av det geografiska läget. Därmed förväntas sysselsättningen upprätthållas i dessa företag. Det kan nämnas att den nedsättning av socialavgifterna som här är föremål för granskning är drygt 10 gånger större än den regionala nedsättningen.

Skatteavvikelser

I den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen sedan fem år tillbaka en sammanställning av s.k. skatteavvikelser.³² Syftet med redovisningen är primärt att redovisa de skatteförmåner som är direkt jämförbara med

³² Beräkningarna infördes på förslag av Utredningen om statliga subventioner (SOU 1995:36).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

transfereringar på budgetens utgiftssida. Redovisningen infördes ursprungligen som ett underlag för riksdagens överväganden och för den offentliga diskussionen. En möjlighet skulle därigenom ges till kontinuerlig prövning av samma slag som görs på budgetens utgiftssida. Förekomsten av skattestöd som ej redovisas innebär risk för felaktiga beslut i budgetarbetet (prop. 1995/96:150).

En skatteavvikelse utgör ett undantag eller en särregel i skattelagstiftningen i förhållande till en på visst sätt vald jämförelsenorm. För att identifiera en skatteavvikelse måste det existerande skattesystemet sättas i relation till en jämförelsenorm. Den jämförelsenorm som används vid beräkning av skatteavvikelse baserar sig i huvudsak på principen om en enhetlig beskattning av olika ekonomiska aktiviteter. Avvikelsen från en enhetlig beskattning kan uppfattas som en skatteförmån om t.ex. en viss grupp av skattskyldiga omfattas av en skattelättnad i förhållande till den enhetliga normen. En förmån av samma storlek som den som erhålls genom avvikelsen från en enhetlig beskattning skulle i princip kunna uppnås med hjälp av en offentlig transfereering.

Skatteavvikelse redovisas både nettoberäknade och bruttoberäknade. En nettoberäknad skatteavvikelse visar storleken på den skattefria transferering som fullt ut kompenserar de skattskyldiga om skatteavvikelsen tas bort. En bruttoberäknad skatteavvikelse visar storleken på motsvarande skattepliktiga transferering. Den senare beräkningen innebär att en avvikelse blir jämförbar med t.ex. andra skattepliktiga transfereringar på statsbudgetens utgiftssida.

Den nettoberäknade skatteavvikelsen beräknas som det potentiella skattebortfall som uppstår på grund av undantaget, dvs. ingen hänsyn tas till beteendeffekter eller effekter på lönebildning som påverkar de olika skattebasernas storlek.

De saldpåverkande bruttoberäknade skatteavvikelseerna uppgick till drygt 155 miljarder kronor inkomståret 1999. Nedsättningen av socialavgifterna redovisas i Tabell 7.1. Nettoberäkningen visar vad nedsättningen faktiskt kostar under 1997–1999 och utifrån detta görs prognoser på framtida kostnader. Bruttot beräknas genom uppskalning med den marginella effektiva bolagsskattesatsen. I övrigt redovisas i propositionen en kortfattad beskrivning av regelsystemet för nedsättningen av socialavgifter.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 7.1 Nedsättning av socialavgifter, skatteavvikelse brutto och netto
Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001
Netto	3,40	5,32	5,48	5,67	5,87
Brutto	4,64	7,29	7,51	7,73	7,94

Källa: prop. 1999/2000:100.

I Finansdepartementets underlag inför utformningen av budgetpropositionen för 2001 anges vissa riktlinjer för hur skatteavvikelser ska redovisas (Finansdepartementet, 2000a). Det framgår att i syfte att ge riksdagen en total bild av det samlade stödet till ett utgiftsområde ska samtliga nettoberäknade skatteavvikelser (exklusive icke saldpåverkande avvikelser) som anges under ett utgiftsområde i 2000 års ekonomiska vårproposition redovisas (även skatteavvikelser som inte kan kvantifieras ska anges). Såvida inget nytt hänt jämfört med redovisningen i vårpropositionen handlar det inte om att ta fram ny information, utan om att ge en samlad bild av de statliga insatserna inom området och därmed underlätta för riksdagen att ta ställning till regeringens förslag.

Utvärderingar i budgetpropositionen

Sammanfattningsvis lämnas ingen löpande resultatredovisning av nedsättningen av socialavgifterna, varken i budgetpropositionen eller i andra dokument. Grundläggande uppgifter som t.ex. fördelning på näringsgren, företagsstorlek etc. redovisas inte heller. Någon resultatbedömning görs inte.

Som framgått av kapitlen 3, 4, 5 och 6 är det komplicerat att beräkna effekterna av en nedsättning av socialavgifterna. Det skulle därför kunna hävdas att det inte är rationellt att utföra sådana analyser löpande, utan att utvärderingar endast genomförs vid vissa intervaller. Det har emellertid inte genomförts någon utvärdering alls av nedsättningen av socialavgifterna. Detta gjordes inte heller i samband med regeringens proposition om nedsättning av socialavgifter. Där redovisades inte några analyser eller beräkningar av eventuella sysselsättningseffekter. Någon utvärdering planeras inte heller enligt Finansdepartementet.

Lagrådet pekade i sitt yttrande på att propositionen om nedsättning av socialavgifter inte innehöll någon diskussion om vilken effekt en nedsättning av socialavgifterna kunde förväntas få på nyanställningar och egenföretagande. Enligt Lagrådets uppfattning kunde lagförslagen inte mer än möjligen marginellt tillgodose de syften som regeringen angivit. Regeringen bemötte Lagrådets kritik med ett påpekande om att arbetslösheten är ett mångfacetterat problem och att det är förenat med mycket stora svårigheter att se direkta samband mellan enskilda åtgärder och en förändring i sysselsättningsgraden. Enligt regeringens bedömning skulle de åtgärder som föreslogs i propositionen om att halvera arbetslösheten m.m. sammantaget ha en sysselsättningsbefrämjande effekt.

Bristen på egentliga utvärderingar förefaller vara ett allmänt problem. Statskontoret (2000) har på uppdrag av regeringen genomfört en översiktlig

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

kartläggning och bedömning av det samlade utvärderingsarbete som bedrivs inom de olika utgiftsområdena. Kontoret pekar på bl.a. följande iakttagelser.

- Utvärderingarna fördelar sig mycket ojämnt på de olika utgiftsområdena och det görs få sektorsövergripande utvärderingar.
- Av de utvärderingar som omnämns i budgetpropositionen är nära 60 procent beställda av regeringen.
- Få utvärderingar görs av utvärderingsorganisationer.³³
- Utvärderingarna leder sällan till ändrad politik.
- Mindre än 20 procent av utvärderingarna mäter effekter och har en tydlig måttstock, dvs. nollalternativ som verksamheten eller åtgärden jämförs med.

Enligt Statskontoret behöver departementen utveckla strategier för utvärdering. Bland annat pekas på följande fyra punkter.

1. En grundläggande förutsättning för att uppnå hög kvalitet i utvärderingarna är en bra löpande uppföljning som är anpassad till att göra utvärderingar.
2. För att uppnå hög kvalitet i utvärderingarna är det också viktigt att man planerar för framtida utvärderingar redan i samband med att nya åtgärder, verksamheter osv. introduceras.³⁴
3. Beställningen av utvärderingen måste läggas upp på ett sådant sätt att resultaten av utvärderingen svarar på de frågor som är relevanta för regeringens beslutsfattande.
4. Vid valet av vilka organisationer som ska utföra utvärderingarna är det viktigt att göra en genomtänkt avvägning mellan sakkunskap och oberoende.

Statskontoret menar vidare att utvärderingarnas roll i beslutsfattandet behöver stärkas och att återkommande översikter behöver göras.

7.2 Beräkningsprinciper

Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomster redovisas kassamässigt, vilket innebär att det är de skatter och avgifter som under budgetåret betalas in till staten som redovisas.

³³ Kommittéväsendet, allmänna utvärderingsmyndigheter (Statskontoret och RRV) och sektoriella utvärderingsmyndigheter (t.ex. BRÅ, SIKa, SIR och IFAU).

³⁴ Många bedömare har t.ex. förespråkat ökade inslag av experiment och försök för att kunna förbättra möjligheterna till utvärdering.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Prognosen över skatteintäkterna baseras på de makroekonomiska förutsättningar som görs av regeringen. I beräkningarna tas även hänsyn till aktuella regelförändringar som läggs fram. Utifrån dessa antaganden beräknas sedan olika skatteintäkter. Någon explicit hänsyn tas inte till olika former av nedsättningar av t.ex. socialavgifter.

I budgetpropositionen görs också en periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att de är beräknade utifrån gällande skatteregler och de inkomster den skattskyldige har ett visst år. Dessutom avser redovisningen av de periodiserade skatterna hela den offentliga sektorn. I samband med denna beräkning redovisas bl.a. nedsättningen av socialavgifterna. Beräkningarna bygger ursprungligen på faktisk redovisning av nedsättningens storlek från Riksskatteverket, och prognoser görs utifrån antaganden om lönesummor etc. Nedsättningarna redovisas närmast för att ge information om deras storlek. Några antaganden om övervältring etc. enligt beräkningskonventionerna görs inte.

Finansdepartementets beräkningskonventioner

Utformningen av Finansdepartementets beräkningskonventioner för socialavgifter har redovisats i kapitel 3. Konventionerna används för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. I praktiska tillämpningar används konventionerna exempelvis för att snabbt bilda sig en uppfattning om storleksordningen av budgeteffekterna av olika förslag. Detta motiverar en förhållandevis generell utformning av beräkningskonventionerna. Av detta följer att generella förändringar av skattesatser är bäst lämpade för denna form av analys.

I vissa fall kan en i förväg bestämd beräkningsmetod innebära alltför restriktiva antaganden i det enskilda fallet. Det är därför inte ovanligt att avsteg från (eller komplettering av) den generella beräkningsregeln blir nödvändiga när en djupare analys av ett förslag genomförs. En vanlig anledning till detta avsteg är att vissa förutsättningar inte är uppfyllda. En annan vanlig orsak är att det aktuella förslaget enbart gäller för en viss sektor eller för vissa individer.

Effekterna av en föreslagen åtgärd redovisas för den konsoliderade offentliga sektorn och delsektorerna stat, kommun och socialförsäkringssektorn (ATP, arbetsskadeförsäkring, delpension). En skatteförändring redovisas både enligt kassamässiga och periodiserade redovisningsprinciper.

Vid beräkning av de effekter som följer på en förändring av arbetsgivaravgifter tillämpas som framgått av kapitel 3 en övervältringsprofil för de fem första åren. Denna innebär att avgiftsändringen kommer att bäras av löner, vinster och priser. Vid beräkning av den varaktiga nettobudgeteffekten antas emellertid att hela avgiftsändringen övervältras på lönerna.

I Tabell 7.2 redovisas budgeteffekterna för den offentliga sektorn av nedsättningen av socialavgifterna. Utgångspunkten är att det sker en övervältring enligt Finansdepartementets ovan redovisade beräkningskonventioner. Nedsättningen har utformats som en sänkning av den allmänna löneavgiften med 1,21 procentenheter år t, vilket motsvarar 5,8 miljarder kronor. Detta reducerar arbetsgivaravgiften till 31,71 procent. Bruttoeffekten uppgår således till

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

5,8 miljarder kronor. Via antaganden om övervältring fås en varaktig nettoeffekt på -2,9 miljarder kronor. Som framgår av tabellen är det framför allt kommunerna som vinner på en sänkning av arbetsgivaravgiften.

Tabell 7.2 Budgeteffekter för offentlig sektor av en sänkning av den allmänna löneavgiften med 1,17 procentenheter (periodiserad redovisning)

Miljarder kronor

	Varaktig brutto- effekt	Varaktig netto- effekt	t	t+1	t+2	t+3	t+4
Konsoliderad offentlig sektor	-5,80	-2,87	-3,08	-3,09	-3,10	-3,12	-3,13
Kommuner		1,61	1,51	1,52	1,52	1,53	1,54
Socialförsäkringssektorn		0,16	0,07	0,07	0,08	0,09	0,09
Staten		-4,65	-4,65	-4,68	-4,71	-4,73	-4,76

Källa: Finansdepartementet (2000b).

Beräkningskonventionerna utgår som tidigare framgått ifrån ett allmänt jämviktsperspektiv. Resurserna i ekonomin antas utnyttjas fullt ut och vid beräkningar av varaktiga effekter av en viss åtgärd beaktas därmed ej effekter på aktivitetsnivån. Eventuella förändringar i aktivitetsnivå uppmärksammas i ett senare led när en totalbedömning av den ekonomiska politikens inverkan på ekonomin görs.

De antaganden om övervältring etc. som Tabell 7.2 bygger på kan framför allt antas gälla vid en generell sänkning av socialavgifterna. Övervältringsprofilen är sannolikt inte densamma vid en förändring av socialavgiften på hela underlaget som vid en förändring på delar av underlaget. För att beräkna den varaktiga nettoeffekten måste man således överväga hur stor del av underlaget som kan förväntas genomgå en övervältring. Vidare måste man beakta skillnader i övervältring mellan å ena sidan förändringar av egenavgifterna, och å andra sidan förändringar av arbetsgivaravgifterna. I Tabell 7.2 har endast arbetsgivaravgifterna förändrats.

Det är, som tidigare framgått, möjligt att i någon mån beräkna de offentlig finansiella effekterna utifrån antaganden om vilka företag som på marginalen påverkas av nedsättningen. Den aggregerade lönesumman för företag med en lönesumma på högst 852 000 kronor kan beräknas till 45,3 miljarder kronor. Det är i dessa företag det finns anledning att anta att nedsättningen av socialavgifterna påverkar anställningsbesluten. En nedsättning av socialavgifterna med 5 procent medför i detta fall, enligt beräkningskonventionerna, en varaktig nettoeffekt på -1,2 miljarder kronor. För den resterande delen av underlaget, dvs. för företag med en lönesumma som överstiger 852 000 kronor, finns det skäl att anta att det inte sker några beteendeförändringar och därmed inte heller någon övervältring. En statisk kostnadsberäkning ger för dessa företag en bruttoeffekt på -3,5 miljarder kronor. Det senare beloppet kan betraktas som en form av dödviktseffekt, dvs. subventionering av verk-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

samheter som hade kommit till stånd även utan stöd. Den sammanlagda effekten blir således i detta fall -4,7 miljarder kronor.

Det har dock inte varit möjligt att rekonstruera de beräkningar som genomfördes i samband med införandet av nedsättningen av socialavgifterna. Det är därför inte möjligt att redovisa vilka antaganden om övervältring som låg till grund för kalkylerna och därmed inte heller antaganden om hur lönebildningen fungerar.

I samband med förslaget till nedsättning av socialavgifterna redovisades enbart budgeteffekterna för den konsoliderade offentliga sektorn (prop. 1995/96:222). Redovisningen avsåg åren 1997-1999 och baserades på kas-samässiga principer. Nedsättningen beräknades ge ett varaktigt inkomstbortfall på 2,3 miljarder kronor. Därav var 0,4 miljarder kronor hänförligt till reducerade egenavgifter för enskilda näringsidkare. Några uppgifter om antaganden finns, som framgått ovan, inte. Resultaten indikerar emellertid en hög grad av övervältring på lönerna och därmed också antaganden om att nedsättningen har klara effekter på lönebildningen.

Tabell 7.3 Budgeteffekter för den offentliga sektorn av den nedsättning av socialavgifter som infördes fr.o.m. 1997

Miljarder kronor

	1997	1998	1999
Nedsättning av socialavgifter	-2,1	-2,3	-2,3

Källa: Prop. 1995/96:222.

När gränserna för de maximalt avdragsgrundande underlagen höjdes (från 600 000 kronor till 852 000 kronor) redovisades effekterna för statsbudgeten och för hela den offentliga sektorn (prop. 1996/97:150). Åtgärden beräknades ge en varaktig budgetförsvagning på 0,41 miljarder kronor. Enligt propositionen antogs att en viss del av avgiftssänkningen skulle ge ett ökat underlag för företagsskatter och att en viss del skulle leda till ökade löner, vilket skulle ge ett ökat underlag för arbetsgivaravgifter och inkomstskatt. Även i detta fall har det dock inte varit möjligt att rekonstruera beräkningarna.

Tabell 7.4 Budgeteffekter på grund av höjt avgiftsunderlag

Miljarder kronor

	1998	1999	2000	Varaktigt
Statsbudget	-0,53	-0,49	-0,49	-
Offentlig sektor	-0,45	-0,41	-0,41	-0,41

Källa: Prop. 1996/97:150.

Jämförelse med andra beräkningsmodeller

Som framgått av kapitel 3 är Finansdepartementets antaganden om övervältring inte invändningsfria. Det redovisas t.ex. inte något empiriskt material

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

som ger stöd för den antagna övervältringsprofilen. Det går också att diskutera i vilken grad priserna påverkas.

Det är viktigt att budgeteffekter av föreslagna eller vidtagna åtgärder kan analyseras på ett klart och entydigt sätt och att olika antaganden i möjligaste mån kan beläggas empiriskt. Om modellen inte fungerar tillfredsställande kan det t.ex. påverka finansieringen av åtgärden och orsaka olika former av snedvridningar.

Riksdagens budgetkontor har utvecklat en modell för att beräkna offentliga finansiella effekter av t.ex. förändrade socialavgifter. Modellen bygger på antagandet att en skatteförändring övervältras på löner och vinster (däremot inte priser som ingår i Finansdepartementets modell). Konstruktionen av modellen tillåter varierande antaganden om hur övervältringen går till.

Budgetkontoret har på uppdrag av revisorerna beräknat de finansiella effekterna för den offentliga sektorn av nedsättningen av socialavgifterna. Beräkningarna syftar inte till att fastställa någon form av etablerad "sanning" om övervältring eller finansiella effekter. Det primära syftet är att göra en jämförelse med Finansdepartementets modell utifrån några olika antaganden. Det bör också betonas att både budgetkontorets och Finansdepartementets modeller egentligen inte är konstruerade för att beräkna effekterna av den typ av tvådelad nedsättning som är föremål för denna granskning. Bägge modellerna är bäst lämpade för att analysera generella förändringar av socialavgifterna och det är också i princip så som beräkningsförutsättningarna har utformats, dvs. de avser en generell nedsättning av socialavgifterna.

Nedsättningen av socialavgifterna antas övervältras på löntagarna under en femårsperiod enligt följande profil: 15 procent år 1, 30 procent år 2, 45 procent år 3, 60 procent år 4 och 75 procent år 5. På lång sikt antas fullständig övervältring. Beräkningarna baseras i likhet med Finansdepartementets kalkyl (Tabell 7.2) på uppgifter om den totala lönesumman 1997 för de företag som har rätt till lägre socialavgifter. Analysen baseras på avgiftssatser för sociala avgifter enligt regler för 2000.

Som framgår av Tabell 7.5 uppgår bruttoeffekten till 5,8 miljarder kronor, vilket överensstämmer med Finansdepartementets beräkningar. Storleken på den varaktiga nettoeffekten skiljer sig emellertid åt mellan de bägge modellerna. Enligt Finansdepartementets beräkningar uppgår den varaktiga nettoeffekten till ca -2,9 miljarder kronor, medan Budgetkontorets beräkning uppgår till ca -2,6 miljarder kronor. Skillnaden mellan de bägge modellerna måste anses som förvånande mot bakgrund av att antagandena om övervältring på lång sikt är desamma. I båda fallen antas att nedsättningen på lång sikt övervältras på lönerna. Skillnaden förklaras bl.a. av att Finansdepartementet utgår ifrån en schablonmässig sänkning av avgifterna, medan budgetkontorets beräkningar baseras på det totala avgiftsunderlaget samt hela nedsättningssatsen på 5 procentenheter. Resultaten skiljer sig också avseende avgiftssänkningens effekter på transfereringar till hushållen samt vad gäller ålders-pensionssystemets avgiftsinkomster.

Det föreligger vidare betydande skillnader vad gäller den kortsiktiga nettoeffekten. I Finansdepartementets beräkning uppgår inkomstbortfallet under t.ex. det första året till ca 3,1 miljarder kronor, medan Budgetkontorets beräkning visar på ett inkomstbortfall på ca 4,1 miljarder kronor. Dessa skill-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

nader förklaras i huvudsak av olika antaganden om övervältring. I budgetkontorets beräkningar antas initialt en lägre övervältring på löntagarna och en högre övervältring på vinsterna. Detta leder till lägre inkomster för den offentliga sektorn (på grund av att företagsskatten är lägre än skatterna på arbete).

Tabell 7.5 Budgeteffekter för offentlig sektor av en nedsättning av socialavgifterna med 5 procent av avgiftsunderlaget (periodiserad redovisning)

Miljarder kronor

	Varaktig bruttoef- fekt	Var- aktig netto- effekt	t	t+1	t+2	t+3	t+4
Konsoliderad offentlig sektor	-5,80	-2,56	-4,12	-3,83	-3,54	-3,25	-2,97
Kommuner		1,38	0,21	0,41	0,62	0,83	1,03
Socialförsäk- ringssektor		0,60	0,09	0,18	0,27	0,36	0,45
Staten		-4,53	-4,41	-4,42	-4,42	-4,44	-4,45

Källa: Budgetkontoret (2000a), (2000b).

Finansdepartementets beräkningskonventioner används för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändringar av reglerna för bl.a. socialavgifterna. De fyller därvidlag en viktig funktion när det gäller att beräkna finansieringsbehov för olika reformer. Genomgången ovan visar dock att resultaten kan vara känsliga för vilka antaganden som görs. Alternativa antaganden om övervältring kan som i detta fall resultera i att en nedsättning av socialavgifterna blir underfinansierad på kort sikt, men överfinansierad på lång sikt.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

8 Revisorernas bedömningar och förslag

8.1 Allmänt

Nedsättningen av socialavgifterna infördes den 1 januari 1997. Åtgärden var en av flera åtgärder i regeringens strategi att halvera arbetslösheten. När förslaget lanserades 1996, låg arbetslöshet och åtgärdsvolymen på en helt annan nivå än i dag. Revisorerna har förståelse för att ett brett spektrum av åtgärder utnyttjades för att bekämpa den för svenska förhållanden mycket höga arbetslösheten och att vissa åtgärder av icke ortodox karaktär introducerades i denna situation. Bristen på analys har dock varit besvärande.

Regeringens proposition innehöll t.ex. inga antaganden om vilka effekter nedsättningen kunde få. Det fördes inte heller någon diskussion om hur en nedsättning av socialavgifterna kan tänkas påverka efterfrågan på arbetskraft. Detta är som framgått av kapitel 3 av fundamental vikt för att förstå och bedöma vilka effekter som kan tänkas uppstå. Åtgärden bedömdes i stället senare så positivt att avdragsrätten utvidgades fr.o.m. den 1 januari 1998. Några analyser som motiverade en sådan förbättring redovisades dock inte.

Revisorerna kan konstatera att nedsättningen fortfarande är i kraft, drygt fyra år efter införandet. Syftet är också fortfarande att stimulera nyanställningar och uppmuntra egenföretagande. Läget på arbetsmarknaden är dock annorlunda nu jämfört med 1996/97. Ett antal av de åtgärder som ingick i strategin för att halvera arbetslösheten har i konsekvens med detta modifierats och dragits ned relativt kraftigt. Antalet deltagare i t.ex. de konjunkturberoende åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken har minskat med drygt 40 procent sedan 1997 och flera åtgärder har gjorts om för att öka effektiviteten. Arbetslöshetsförsäkringen har fått en ny utformning för att bl.a. effektivisera arbetssökandet. Inom arbetsmarknadspolitiken har det således skett omprövningar och förändringar av inriktningen.

Det genomförs också ett relativt stort antal utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för att analysera hur effektiva de är. Exempelvis kommer det arbetsmarknadspolitiska programmet anställningsstöd att utvärderas på uppdrag av Näringsdepartementet. I likhet med nedsättningen av socialavgifterna är även anställningsstödet en s.k. skatteavvikelse. Den tidigare nedsättningen av socialavgifterna i delar av stödområdena har också varit föremål för utvärdering.

Något motsvarande förändrings- eller analysarbete genomförs inte vad gäller den nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. Regeringen har hittills inte lämnat någon information till riksdagen som skulle kunna bidra till en bedömning av åtgärdens effektivitet. Nedsättningen av socialavgifterna har över huvud taget inte varit föremål för någon utvärdering, och någon sådan planeras inte heller av regeringen. Den analys som redovisades i samband med införandet var för övrigt av en sådan karaktär att den föranledde stark kritik från Lagrådet. Det kan också nämnas i detta sammanhang att nedsättningen av socialavgifterna inte analyseras i avstämningen av målet om en halverad arbetslöshet som redovisas löpande i budgetpropositionerna. Detta trots att nedsättningen, som framgått ovan, ingick

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

som en av flera viktiga komponenter i regeringens proposition om vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten.

Bristen på information är inte heller rimlig mot bakgrund av nedsättningens storlek som årligen uppgår till ca 5,5 miljarder kronor brutto. Nedsättningen av socialavgifterna är större än flera enskilda politikområden, t.ex. näringspolitiken och regionalpolitiken, som bl.a. syftar till att stimulera sysselsättningen. Den är också en av de största enskilda åtgärderna.

Trots den besvärande bristen på information från regeringen är det dock möjligt att få en ganska klar uppfattning om åtgärdens effektivitet. Den analys som genomförts av revisorerna pekar på att nedsättningen av socialavgifterna inte är någon kostnadseffektiv åtgärd. Beräkningarna tyder på att sysselsättningen ökar med ca 3 600 personer, vilket endast motsvarar ca 1 procent av sysselsättningen i företag med 1–4 anställda. Varje nyskapat arbetstillfälle beräknas kosta brutto ca 1,5 miljoner kr. Det innebär att nedsättningen är 5–10 gånger dyrare än en normal arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den begränsade effekten på sysselsättningen ligger i linje med tidigare utvärderingar av sänkta socialavgifter i stödområdena.

8.2 Revisorernas förslag

Ytterligare utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna

Förslag: Regeringen bör få i uppdrag att inom ett år redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna. Tonvikten bör ligga på att redovisa sysselsättningseffekter.

Enligt revisorernas bedömning är det inte acceptabelt att bedriva arbetslöshetsbekämpning med instrument som uppvisar så låg grad av effektivitet som nedsättningen av socialavgifterna. Revisorerna finner det också otillfredsställande att en åtgärd som kostar ca 5,5 miljarder kronor brutto per år inte har följts upp och inte underkastats normal budgetprövning. Närmare 20 miljarder kronor brutto har spenderats på detta stöd under fyra år utan att åtgärder vidtagits för att ge en bild av hur nedsättningen verkar.

Enligt revisorernas uppfattning kan nedsättningen av socialavgifterna starkt ifrågasättas. Det är inte rimligt att utnyttja en åtgärd där varje nyskapat arbetstillfälle beräknas kosta ca 1,5 miljoner kronor brutto, eller 5–10 gånger mer än en normal arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den låga effektiviteten avspeglar sig i att endast ca en fjärdedel av nedsättningen har hamnat hos företag där den kan förväntas påverka anställningsbesluten. Ungefär 75 procent av subventionen har således varit verkningslös och enbart lett till ökade vinster.

Liksom de flesta effektanalyser är revisorernas beräkningar också förenade med viss osäkerhet. Nedsättningen av socialavgifterna bör därför utvärderas ytterligare. Mot bakgrund av detta bör regeringen, enligt revisorernas uppfattning, få i uppdrag att redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna och då med särskild tonvikt på eventuella sysselsättningseffekter.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Förbättra redovisningen

Förslag: Regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

Nedsättningen av socialavgifter kan sägas utgöra ett stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av särregler i skattelagstiftningen. Ett stöd som redovisas på budgetens utgiftssida i form av ett anslag är i princip föremål för förnyade beslut inför varje budgetår. Ett indirekt stöd via en skatteavvikelse ingår däremot inte i den årliga budgetprocessen. Efter det att lagförslaget en gång godtagits aktualiseras det ej på samma sätt som utgiftsanslagen i den årliga budgetprövningen. Det indirekta stöd som ges via skatteavvikelsen följs därför inte upp på samma sätt. Skatteförmåner är i många fall ett alternativ till stöd via budgetens utgiftssida. Det förefaller därför, enligt revisorernas bedömning, naturligt att bägge dessa typer av stödformer behandlas på ett likartat sätt vad gäller utvärdering, kontroll och budgetprövning.

Som framgått av kapitel 7 behandlas dock inte dessa bägge former av stöd på ett likartat sätt. Resultatredovisningen i budgetpropositionen är i huvudsak koncentrerad till utgiftssidan. När det gäller nedsättningen av socialavgifterna, och flertalet andra skatteavvikelser, sker ingen löpande resultatredovisning, varken i budgetpropositionen eller i andra skrivelser till riksdagen. Nedsättningen redovisas enbart som en skatteavvikelse under utgiftsområde 24, och grundläggande uppgifter om t.ex. stödets inriktning lämnas inte. Detta trots att nedsättningen av socialavgifterna är drygt 1,5 gånger större än de totala utgifterna inom utgiftsområde 24.

Nedsättningen av socialavgifterna är generellt sett en av de största stödformerna. Inkomstbortfallet för nedsättningen av socialavgifterna uppgår till drygt 5 miljarder kronor per år. Den är därmed större än flera enskilda utgiftsområden som syftar till att bl.a. stimulera sysselsättningen. Nedsättningen är t.ex. större än de samlade utgifterna för regionalpolitiken respektive näringspolitiken. Inom t.ex. arbetsmarknadspolitikerna är det endast arbetsmarknadsutbildningen som har en väsentligt större omfattning. Inom de tre nämnda utgiftsområdena redovisas en relativt utvecklad form av resultatanalys i budgetpropositionen. Så är dock, som framgått ovan, inte fallet med nedsättningen av socialavgifterna. Även om olika stödformer i grund och botten har samma syfte, så är således formerna för resultatredovisning mycket olika.

Enligt revisorernas bedömning utelämnar en begränsning av resultatredovisningen till utgiftssidan viktiga andra styrmedel och ger därmed en ofullständig bild av effekterna av den förda politiken. Riksdag och regering har att ta ställning till fördelningen av begränsade resurser mellan olika ändamål. Ett viktigt led i detta är att kunna göra bedömningar av vilka stödformer som är effektivast. För att utforma en rationell politik är det därför viktigt att det finns en ändamålsenlig redovisning som ger överblick över vilka åtgärder som används och effekterna av dessa.

Budgetlagen ger, enligt revisorernas uppfattning, inte stöd för hur resultatredovisningen hittills har inriktats. Enligt 2 § lagen (1996:1059) om stats-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

budgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Lagen ger inte något stöd för att resultatredovisningen ska begränsas till utgiftssidan.

Revisorerna kan också konstatera att redovisningen av nedsättningen av socialavgifterna inte uppfyller de riktlinjer som enligt finansutskottet borde styra utvecklingsarbetet med resultatredovisning. Det torde för övrigt gälla merparten av skatteavvikelserna.

Det finns som framgått ovan inga grundläggande skäl för att vissa stödformer ska undantas från det normala kravet på resultatredovisning. Revisorerna anser det därför vara av principiellt intresse att klarlägga formerna för den framtida resultatredovisningen. Inte minst gäller detta mot bakgrund av storleken på skatteavvikelserna. Enligt den ekonomiska vårpropositionen uppgick de saldpåverkande skatteavvikelserna till ca 155 miljarder kronor 1999, vilket motsvarar cirka en fjärdedel av de totala utgifterna. Resultatanalysen är dock som tidigare framgått mycket outvecklad. Revisorerna är medvetna om att det inom Regeringskansliet pågår en översyn av mål och målstrukturer samt resultatstyrningen. Enligt uppgift sker dock ingen direkt analys av hur skatteavvikelser ska redovisas. Uppdraget bör därför avse en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

Se över beräkningskonventionerna

Förslag: Regeringen bör få i uppdrag att göra en översyn av de beräkningskonventioner som utnyttjas för att beräkna budgeteffekter av förändrade socialavgifter.

Finansdepartementets beräkningskonventioner används för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler. I praktiska tillämpningar används konventionerna exempelvis för att snabbt bilda sig en uppfattning om storleksordningen av budgeteffekterna av olika förslag. De får därvidlag en viktig uppgift när det gäller att bedöma finansieringsbehovet av olika reformer.

Det är viktigt att budgeteffekter av föreslagna eller vidtagna åtgärder kan analyseras på ett klart och entydigt sätt och att olika antaganden i möjligaste mån kan beläggas empiriskt. Om modellen inte fungerar tillfredsställande kan det t.ex. påverka finansieringen av åtgärden och orsaka olika former av snedvridningar.

Enligt revisorernas uppfattning är Finansdepartementets beräkningskonventioner för socialavgifter inte utformade för att beräkna budgeteffekter av den form av nedsättning av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. De antaganden etc. som modellen bygger på kan i princip endast utnyttjas för att analysera effekterna av generella nedsättningar av socialavgifterna. Denna brist i modellen kan leda till att riktade eller differentierade nedsättningar inte finansieras fullt ut. Beräkningarna i kapitel 7 pekar på att nedsättningen av socialavgifterna kan ha varit underfinansierad med upp till ca 2 miljarder kronor.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Det redovisas vidare inte något empiriskt underlag som ger stöd till varför en förändring av socialavgifterna antas övervältras på det sätt som anges i modellen. Antagandena förefaller mer eller mindre godtyckligt valda. De går t.ex. inte att härleda från de studier som redovisas i kapitel 3. Den modelljämförelse som revisorerna gjort visar att resultaten kan vara känsliga för vilka antaganden som görs. Antagandena påverkar därmed finansieringsbehovet på kort sikt.

Revisorernas modelljämförelse visar även på skilda resultat vad gäller den varaktiga nettoeffekten och därmed det långsiktiga finansieringsbehovet. Enligt revisorernas uppfattning är det förvånande att jämförelsen visar på skilda resultat när det gäller den varaktiga nettoeffekten. Antagandena om övervältring på lång sikt är trots allt desamma i de bägge modeller som jämförs.

Revisorerna är medvetna om att det inte är ovanligt att det görs avsteg från den generella beräkningsregeln när det genomförs djupare analyser av ett förslag. Enligt vår uppfattning är det dock väsentligt att grundmodellen innehåller antaganden som kan verifieras empiriskt. Det är också av vikt att modellen kan utnyttjas för att analysera förändringar med olika inriktning. Det finns annars en uppenbar risk att en reform t.ex. kan överfinansieras, vilket kan leda till olika former av snedvridningar. Revisorerna anser därför att regeringen bör få i uppdrag att genomföra en översyn av beräkningskonventionerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Referenser

Ackum Agell, S. (1999), *Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens effekter?*, Bilaga till Projektet arbetslöshetsförsäkring vid Näringsdepartementet.

Ackum Agell, S., Forslund, A., Harkman, A., Johansson, E., Lundin, M., Martinsson, S. och Persson, K. (2000), *Erfarenheter av nittiotalets arbetsmarknadspolitik*.

AMS (1998a), *Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder – en enkätundersökning ur både arbetssökande och arbetsgivarperspektiv*, Ura 1998:8.

AMS (1998b), *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder – Årsrapport 1997*, APra 1998:2.

AMS (2000a), *Årsredovisning 1999*.

AMS (2000b), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 1999*, APra 2000:1.

Anxo, D. och Dahlin, P. (1996), *Utvärdering av det generella och det riktade anställningsstödet*, EFA-rapport nr 45.

Björklund, A., Edin, P-A., Holmlund, B. och Wadensjö, E. (1996), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.

Bohm, P. och Lind, H. (1989), "Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt?", *Ekonomisk Debatt*, nr. 5.

Budgetkontoret (2000a), *Nedsättning av socialavgifter. Analys av finansiella effekter för den konsoliderade offentliga sektorn av nedsättningen av socialavgiften som får göras sedan den 1 januari 1997*.

Budgetkontoret (2000b), *Nedsättning av socialavgifter – kommentarer till beräkningar från 2000-09-13*.

Calmfors, L. och Skedinger, P. (1995), *Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden*, Booklet from IUI No 386.

Dahlberg, M. och Forslund, A. (1999), *Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder*, IFAU, Uppsala.

Finansdepartementet (1999), *Beräkningskonventioner, Konventioner för beräkning och redovisning av budgeteffekter vid ändrade skatte- och avgiftsregler*, En rapport från Skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2000a), *Utformning av budgetpropositionen för 2001*, Cirkulär nr Fi 2000:6.

Finansdepartementet (2000b), *Nedsättning av socialavgifter – kostnadsberäkningar*.

Finansutskottets betänkande 1996/97:FiU1, *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna*.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1

Finansutskottets betänkande 1996/97:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m.*

Finansutskottets betänkande 1998/99:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m.*

Forslund, A. och Krueger, A.B. (1995), *An Evaluation of the Swedish Active Labour Market Policy – New and Received Wisdom*, SNS Occasional Paper No 65.

Hammermesh, D.S. (1993), *Labor Demand*, Princeton University Press, Princeton New Jersey.

Holmlund, B. (1990), *Svensk lönebildning – teori, empiri, politik*, bilaga 24 till LU 90.

Holmlund, B. och Kolm, A-C. (1998), "Kan arbetslöshet bekämpas med skattepolitik?", *Ekonomisk Debatt*, årg. 26, nr 4.

Johansson, S., Lundborg, P. och Zetterberg, J. (1999), *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning*, FIEF, Stockholm.

Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU3, *Lag om statsbudgeten*.

Layard, R., Nickell, S. och Jackman R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, New York.

Martin, J. (1998), *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences*, OECD, Labour market and social policy – Occasional papers no. 35.

Netherlands Court of Audit (2000), *The value of effectiveness audits performed by supreme audit institutions*, Paper presented at EES Conference, 12-14 October, 2000, Lausanne.

Nickell, S. och Bell, B. (1996), *Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment*, CEPR Discussion Paper No. 276, London.

NUTEK (1993), *Värdet av regionalpolitiken*, R 1993:43.

OECD (1994), *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanations, Part II The adjustment Potential of The Labour Market*.

Pencavel, J. och Holmlund, B. (1988), "The Determination of Wages, Employment and Work Hours in an Economy with Centralized Wage Setting: Sweden 1950-83", *Economic Journal* 98.

Pålsson, A-M. och Norrman, E. (1994), *Finns det en marknad för hemarbete?*, SNS Förlag, Stockholm.

Regeringens proposition 1995/96:150, *Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Regeringens proposition 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*.

Regeringens proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

Regeringens proposition 1996/97:21, *Nedsättning av socialavgifter, m.m.*

Regeringens proposition 1996/97:150, *1997 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringens proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*.

Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*.

Regeringens proposition 1999/2000:98: *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.

Regeringens proposition 1999/2000:100, *2000 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringens proposition 2000/2001:1, *Budgetpropositionen för 2001*.

Riksdagens revisorer (1996), *Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden*, Rapport 1996/97:2.

Riksdagens revisorer (2000), *Nedsättning av socialavgifter – konkurrens- och sysselsättnings effekter*, Förstudie 1999/2000:16.

RRV (1999), *Hur fördelas företagsstödet?*, Effektivitetsrevision RRV 1999:40.

RSV (1999), *Skattestatistisk årsbok 1998*.

SAF (2000), *SAF:s hemsida*.

SAF och Industriförbundet (1996), *Avveckla företagssubventioner i utbyte mot lägre arbetsgivaravgifter*.

SCB (2000), *Konjunkturstatistik, löner för privat sektor (AM38)*.

SIND (1988), *Effekter av sänkta arbetsgivaravgifter i Norrbotten*.

SIR (1999), *Nedsatta socialavgifter och stödberättigade företag*.

Skedinger, P. (1995), "Employment Policies and Displacement in the Youth Labour Market", *Swedish Economic Policy Review*, Vol 2, No 1.

Socialförsäkringsutskottets yttrande 1996/97:SfU1y, *Ramar för utgiftsområdena 8, 10, 11 och 12 samt statsbudgetens inkomster*.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 1997/98:SfU10, *Socialavgifter*.

SOU 1994:43, *Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn*, Betänkande av Tjänsteutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 1995:36, *Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning*, Betänkande av Utredningen om statliga subventioner, Fritzes, Stockholm.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

SOU 1995:104, *Svensk skattepolitik i teori och praktik*, bilaga 1, Fritzes, Stockholm.

SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*, Betänkande av Budgetlagsutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden*, Slutbetänkande från Invandrapolitiska kommittén, Fritzes, Stockholm.

SOU 1996:69, *Kompetens och kapital – om statligt stöd till företag*, Betänkande från Företagsstödsutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 1997:11, *Skatter, miljö och sysselsättning*, Slutbetänkande av Skatteväxlingskommittén, Fritzes, Stockholm.

SOU 1997:17, *Skatter, tjänster och sysselsättning*, Betänkande av Tjänstebeskattningsutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 2000:87, *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, Slutbetänkande från Regionalpolitiska utredningen, Fritzes, Stockholm.

Statskontoret (2000), *Utvärderingar och politik – En kartläggning av utvärderingarna i budgetpropositionen*, Statskontoret 2000:17.

Wikström, M. (1996), *Skatter, löner och sysselsättning – en kunskapsöversikt*, expertrapport till Skatteväxlingskommittén (SOU 1996:117), Fritzes, Stockholm.

Zetterberg, J. (1996), *Effekter av arbetsmarknadspolitik – en översikt av svensk empirisk forskning*, expertrapport till Arbetsmarknadspolitiska kommittén (SOU 1996:34), Fritzes, Stockholm.

Zetterberg, J. (2001), *Om förutsättningar att utvärdera sysselsättnings effekter av nedsättningen av sociala avgifter* – rapport till Riksdagens revisorer.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2000/01:8 Sänkta socialavgifter – har det någon effekt?

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Regeringskansliet (Finansdepartementet), Riksskatteverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Svenskt Näringsliv, Företagarnas Riksorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Landsorganisationen i Sverige.

Härutöver har Företagareförbundet Företagarforum inlämnat yttrande över rapporten.

.
Bilaga 2

1 Allmänna synpunkter

Finansdepartementet anser att revisorerna i sin rapport ger en god beskrivning av de problem som är förknippade med beräkning av sysselsättningseffekter som följer på partiellt nedsatta socialavgifter. Rapporten beaktar både teoretiska och empiriska överväganden.

Riksskatteverket (RSV) har inga synpunkter på revisorernas bedömningar och förslag. Däremot vill RSV påminna om vissa väsentliga aspekter av ett mera differentierat system för socialavgifter. Varje avvikelser från ett enhetligt skatte- och avgiftssystem medför enligt RSV en betydande administrativ belastning. Nedsättningen av socialavgifterna innebär redan i sin nuvarande utformning ett inte obetydligt merarbete för skattemyndigheten, och även för arbetsgivarna. Verket vill i detta sammanhang påpeka att en eventuell utformning av nedsättningen som mera riktar sig till just nyanställningar med nödvändighet medför ett än mer komplicerat system, för redovisning och betalning av avgifterna. Detta innebär en ökad administrativ belastning för både skattemyndigheten och arbetsgivarna. Sett i ett större perspektiv kan det också bidra till ett minskat förtroende för skatte- och avgiftssystemet. RSV vill därför poängtera att vid eventuella överväganden om en mera riktad nedsättning är de ovan beskrivna effekterna en väsentlig aspekt att beakta.

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) anser att det finns betydande metodproblem i rapporten. Orsaken är enligt NUTEK att granskningen nästan helt fokuserar på kortsiktiga sysselsättningseffekter. En möjlighet är t.ex. att småföretagaren i stället använder det ökade ekonomiska utrymmet till investeringar i ny teknik, i syfte att göra företaget mer bärkraftigt. Detta är en faktor som enligt NUTEK kan göra att sysselsättningseffekterna uteblir på kort sikt, men ökar på lång sikt. I det långa perspektivet kommer dock flera andra faktorer att påverka företaget, varvid det blir svårt att isolera effekten av en nedsättning av socialavgifterna. Detta är enligt NUTEK i sig ett metodproblem. Enligt NUTEK har revisorerna vidare valt att nästan enbart titta på sysselsättningseffekterna. NUTEK anser att även andra effekter på företa-

gande och nyföretagande borde ha studerats, även om dessa effekter kan antas vara relativt begränsade.

Enligt *Svenskt Näringslivs* uppfattning bygger den analys som ligger till grund för revisorernas kritik på ett slags planmässigt synsätt och en önskan att effekter av förändringar i enskilda regelsystem ska kunna utläsas i avgränsad statistik. Det konstateras att analysen grundas på observationer från de första två år systemet varit i kraft. Det är enligt *Svenskt Näringslivs* bedömning troligt att regelförändringar av detta slag behöver längre tid för att sjunka in i medvetandet hos företagen och att därför två år är en för kort tidsperiod för att utgöra underlag för en utvärdering. Vikten av stabila och förutsebara regler understryks. Enligt *Svenskt Näringsliv* innehåller rapporten utförliga teoretiska resonemang om övervältring, utbuds- och efterfrågeelasticiteter m.m. samt mer sparsamt redovisade beräkningar, grundade på referenser till tidigare studier. De senare anses föråldrade och det finns enligt *Svenskt Näringsliv* numera fog för att anta att bl.a. övervältringen är mer begränsad och att därför skattesänkningar numera är en mer verksam metod för att åstadkomma varaktiga effekter för sysselsättningen. *Svenskt Näringsliv* finner sammanfattningsvis en mängd brister i rapportens analys. Enligt *Svenskt Näringsliv* är det mot den bakgrunden svårt att se hur revisorerna kan fälla så starkt kritiska omdömen om nedsättningssystemet. *Svenskt Näringsliv* ger en internationell utblick och hänvisar till en studie som avses komplettera revisorernas analys. Avslutningsvis finner *Svenskt Näringsliv* inte att analysen i revisorernas rapport ger tillräcklig grund för en stark kritik av nuvarande nedsättningssystem. *Svenskt Näringsliv* kan å andra sidan inte heller utifrån materialet i rapporten säkert avgöra att effektiviteten i nuvarande system skulle vara tillfredsställande.

Företagarnas Riksorganisation (FR) anser att revisorernas slutsatser är felaktiga och grundlösa. I rapporten föreligger enligt FR avgörande brister i ekonomisk analys och metod, och framför allt existerar inget beräkningsunderlag som skulle kunna styrka slutsatserna. Enligt FR är orsaken bl.a. att nedsättningen är selektiv, men att revisorerna utnyttjar forskningsresultat som har sin grund i generella och inte selektiva socialavgiftssänkningar. Dessa resultat kan enligt FR inte utan vidare överföras på den strikt avgränsade gruppen företag med upp till tre anställda. Analysen borde uteslutande ha relaterat jobbtillskottet till kostnaderna för företagen med upp till tre anställda. Enligt FR finns det också flera faktorer som talar för att arbetskraftsefterfrågan är känsligare för lönevariationer i de allra minsta företagen än för hela företagssektorn. En annan allvarlig brist enligt FR är att nedsättningen av socialavgifterna uteslutande diskuteras i termer av kortsiktig konjunkturpolitik och inte i termer av långsiktig strukturpolitik.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser att den aktuella nedsättningen av socialavgifterna är olämplig som sysselsättningsökande åtgärd då den snedvrider förutsättningarna för lönebildningen, vilket i sin tur försämrar förutsättningarna för solidarisk lönepolitik. Dessutom kan den aktuella nedsättningen utnyttjas av alla arbetsgivare samtidigt som den endast påverkar anställningsbesluten i små företag. Detta leder enligt LO till stor ineffektivitet. LO kan konstatera att systemet fungerar lika illa som LO befarade. LO anser därför att nedsättningen av socialavgifterna ska upphöra. Därutöver vill

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

LO framhålla att både höjda och sänkta arbetsgivaravgifter på några års sikt kommer att bäras av löntagarna. Höjda arbetsgivaravgifter betalas genom lägre löneökningar och sänkta med att löneutrymmet vidgas. Därför kommer sysselsättningseffekter av förändrade arbetsgivaravgifter att bli marginella.

2 Utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör få i uppdrag att inom ett år redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna. Tonvikten bör ligga på att redovisa sysselsättningseffekter.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anser i princip att alla statliga sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser bör utvärderas. AMS pekar på att nedsättningen av socialavgifterna innebär ett inkomstbortfall brutto på 5,5 miljarder kronor för statsbudgeten, vilket kan jämföras med att köp av arbetsmarknadsutbildning under 2001 beräknas kosta statsbudgeten 4,9 miljarder kronor. Det är således enligt AMS fråga om en insats av dimensioner som gör det starkt motiverat att klarlägga såväl sysselsättningseffekter som den statsfinansiella nettoeffekten. AMS instämmer därför i revisorernas förslag.

NUTEK pekar på att dess föregångare föreslagit en sänkning av socialavgifterna med en inriktning som främst gynnar mindre företag. Innan en sådan åtgärd genomförs bör dock den nuvarande nedsättningen utvärderas. NUTEK anser därför i likhet med förslaget i rapporten att regeringen bör få i uppdrag att redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna. En sådan utvärdering bör ha en bredare ansats än vad revisorerna enligt NUTEK föreslår. Förutom sysselsättningseffekter bör utvärderingen t.ex. även omfatta andra effekter på företagande och nyföretagande.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) ställer sig bakom revisorernas förslag om ytterligare utvärderingar. En ytterligare utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna bör dock enligt institutet vidgas till att belysa effekter på den ekonomiska tillväxten totalt och regionalt, omvandlingstryck samt undanträngning.

Generellt välkomnar *Svenskt Näringsliv* en tydlig, kvalificerad och välgrundad redovisning av åtgärder inom den ekonomiska politiken vad avser åtgärdernas utformning och omfattning, deras avsedda respektive erhållna effekter för ekonomins tillväxtförmåga, sysselsättning, offentliga finanser m.m. Mot den bakgrunden har *Svenskt Näringsliv* inget att invända mot revisorernas förslag.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) tillstyrker förslaget att regeringen inom ett år ska redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna. Revisorernas kritik att det inte är acceptabelt att bedriva arbetslöshetsbekämpning med instrument som uppvisar så låg grad av effektivitet är enligt TCO allvarlig. Det är inte heller acceptabelt att en så stor åtgärd inte har följts upp eller är föremål för normal budgetprövning. TCO stöder regeringens ambitioner att minska arbetslösheten och bibehålla den regionala balansen. Regeringen bör därför enligt TCO utreda om det finns andra åtgärder som är effektivare när det gäller att uppnå de uppsatta målen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Enligt *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* är det nödvändigt att kvalificerade utvärderingar sker av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och av andra politiska åtgärder som syftar till att påverka sysselsättningsutvecklingen i regioner eller i branscher. Åtgärderna har ofta det gemensamt att de är dyra för statsbudgeten, medan effekterna kan diskuteras. Mot den bakgrunden är enligt SACO revisorernas studie viktig, och materialet som insamlats bör analyseras ytterligare. SACO tillstyrker därför Riksdagens revisorers förslag att regeringen bör få i uppdrag att inom ett år redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna.

LO tillstyrker att regeringen ska redovisa effekterna av nedsättningen av socialavgifterna. *LO* anser att det är anmärkningsvärt att stödet har kunnat fortlöpa sedan 1997 utan varken uppföljnings- eller utvärderingsinsatser eller, för den del, planerade sådana. Regeringen borde enligt *LO* ha planerat för utvärdering av stödet redan då det introducerades så att tillgången på statistiskt underlag kunde ha säkerställts. Även jämställdhetsperspektivet borde ha ingått i planerna.

3 Redovisningen till riksdagen

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

NUTEK anser att frågan om hur skatteavvikelser ska redovisas bör kunna lösas av riksdagen och regeringen.

ITPS ställer sig bakom revisorernas förslag om en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas.

Svenskt Näringsliv har inget att invända mot revisorernas förslag. Svenskt Näringsliv skulle dock gärna se att revisorerna i sammanhanget på lämpligt, kraftfullt sätt uppmärksammade brister i redovisning och utvärderingar vad gäller traditionell arbetsmarknadspolitik. På samma sätt som revisorerna i sin rapport föreslår effektreddovisning, generell översyn m.m. beträffande skatteavvikelser, finns det enligt Svenskt Näringsliv behov av liknande större grepp på arbetsmarknadspolitikens område.

TCO tillstyrker att regeringen ska få i uppdrag att göra en generell översyn av hur resultaten eller effekterna av skatteavvikelser ska redovisas. Rapporten illustrerar enligt *TCO* problemet med den nya budgettekniken, som innebär att riksdagen fastställer tak för utgifterna. Detta uppmuntrar till att använda budgetens inkomstsida och t.ex. använda skatteavdrag för stimulanståtgärder i stället för att anslå medel på utgiftssidan. Enligt *TCO* borde därför bägge dessa typer av stödformer behandlas på ett likartat sätt när det gäller utvärdering, kontroll och budgetprövning.

SACO tillstyrker förslaget att regeringen bör få i uppdrag att göra en generell översyn av hur resultat eller effekter av skatteavvikelser ska redovisas.

LO tillstyrker revisorernas förslag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

4 Beräkningskonventionerna

I rapporten föreslår Riksdagens revisorer att regeringen bör få i uppdrag att göra en översyn av de beräkningskonventioner som utnyttjas för att beräkna budgeteffekter av förändrade socialavgifter.

Finansdepartementet anser att det synes överflödigt att riksdagen ska fatta beslut om att regeringen ska göra en översyn av beräkningskonventionerna. För det första uppdateras beräkningskonventionerna årligen. Årets revision av beräkningskonventionerna kommer enligt departementet bl.a. att inkludera en översyn av de antaganden som görs och en tydligare redovisning av bakgrunden till dessa antaganden. I samband med översynen beaktas även nya rön om, exempelvis, hur lönesumman påverkas av förändrade skatteregler. För det andra syftar beräkningskonventionerna till att ge en förhållandevis allmän information om principer vid beräkning av budgeteffekter. Det är därför enligt Finansdepartementet inte lämpligt att presentera alla de specialfall som förekommer. Enligt departementet visar icke desto mindre revisorernas rapport på vikten av att vara tydlig vid beskrivning av beräkningsmetoder. Speciellt gäller detta för propositioner där det ges förslag på regeländringar för vilka de offentlig-finansiella effekterna inte kan beräknas med direkt applicering av den skatteekonomiska enhetens beräkningskonventioner. Enligt departementet presenteras beräkningskonventionerna i stort sett utan några källhänvisningar. Av denna anledning är det inte helt enkelt att följa upp och se alla de grunder som analyser bygger på. När det gäller de framtida revideringarna kommer en mer strikt utformad presentation att vägas mot en mer rättfram dito. Finansdepartementet pekar på att det råder stor enighet om att antaganden om övervältringsprofilen kan vara avgörande för resultatet. Det finns dock även andra antaganden som kan vara väl så viktiga.

NUTEK anser att det kan vara motiverat att se över beräkningskonventionerna. Samtidigt vill dock *NUTEK* påpeka att det inte är något självändamål att likrikta olika modeller för denna typ av beräkningar. Tvärtom finns det ett värde i att flera konkurrerande modeller används, eftersom det handlar om olika former av kvalificerade uppskattningar av effekter och inte om några absoluta sanningar.

ITPS ställer sig bakom revisorernas förslag om en översyn av beräkningskonventionerna.

Svenskt Näringsliv har inget att invända mot revisorernas förslag.

TCO tillstyrker revisorernas förslag att se över beräkningskonventionerna. Enligt *TCO* är det av största vikt att sådana beräkningsmodeller är utformade så att de ger ett så tillförlitligt resultat som möjligt.

SACO tillstyrker förslaget om en översyn av beräkningskonventionerna.

LO tillstyrker revisorernas förslag.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Nedsättningen av socialavgifterna	1
2	Revisorernas överväganden	2
2.1	Metod m.m.....	2
2.2	Utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna	6
2.3	Redovisningen till riksdagen.....	8
2.4	Beräkningskonventionerna	11
3	Revisorernas förslag	13

Bilaga 1

	Sänkta socialavgifter – har det någon effekt?	15
	Förord	17
	Sammanfattning.....	19
	Bakgrund	19
	Stor och dyrbar åtgärd.....	19
	Små effekter på anställningsbeslut	19
	Få och dyra jobb.....	19
	Bristfällig information och bristfälliga beräkningsunderlag	20
	Revisorernas förslag	20
	Ytterligare utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna	20
	Förbättra redovisningen.....	21
	Se över beräkningskonventionerna.....	21
1	Granskningens bakgrund och inriktning	23
2	Regelsystem, omfattning och inriktning	27
2.1	Syfte.....	27
2.2	Regelsystemets utformning.....	27
2.3	Statsfinansiella konsekvenser	29
2.4	Marginal effekter och subventionsnivå.....	30
2.5	Nedsättningens omfattning och inriktning	32
	Allmänt.....	32
	Fördelning på stödföretag och ej stödföretag	33
	Avdrag och utnyttjandegrad	34
	Fördelning efter företagsstorlek	34
	Fördelning på näringsgrenar.....	35
	Regional fördelning.....	36
2.6	Kritik mot nedsättningen av socialavgifterna.....	37
3	Socialavgifter och lönebildning	39
3.1	Skatters incidens – teoretiska aspekter.....	39
	Incidensen avgörande för sysselsättningen.....	39
	Skattesubjekt och skatteobjekt	40
	Socialavgifter och skatteböroda	40
	Utbud och efterfrågan förändras.....	41
	Sammanfattning	42
3.2	Några teoretiska aspekter på 1997 års nedsättning av socialavgifterna.....	42

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

3.3	Skatters incidens – empiri.....	43
	Generella resultat	43
	Kort och lång sikt.....	44
	Övervältring och sysselsättningseffekter.....	47
	Sammanfattning	48
3.4	Finansdepartementets beräkningskonventioner	49
4	Erfarenheter av förändrade socialavgifter.....	53
4.1	Förändringar av arbetsgivaravgifter.....	53
4.2	Uppföljningar och utvärderingar.....	54
	Faktiska nedsättningar.....	54
	Tidigare förslag om sänkta socialavgifter	55
	SAF och Industriförbundet	55
	Skatteväxlingskommittén.....	56
	Tjänstebeskattningsutredningen.....	56
	Regionalpolitiska utredningen	56
	Sammanfattning.....	57
4.3	Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken	57
	Utbildningsvikariat.....	57
	GAS och RAS	57
	Anställningsstöd.....	58
	Aktivitetsgarantin.....	58
	Sammanfattning	58
5	Sysselsättningseffekter och träffsäkerhet.....	61
5.1	Beräkning av sysselsättningseffekter	61
5.2	Träffsäkerhet.....	63
	Beräkningar av Finansdepartementet	63
	Beräkningar av revisorerna	64
6	Jämförelser med andra stödformer.....	65
6.1	Utgifter för några olika stöd.....	65
6.2	Utgift per deltagare i några olika åtgärder	67
6.3	Bruttoeffekter.....	68
6.4	Nettoeffekter	69
7	Resultatredovisning och beräkningsprinciper.....	75
7.1	Resultatredovisning	75
	Budgetlagen	75
	Finansutskottets riktlinjer.....	76
	Regeringens resultatredovisning	77
	Allmänt	77
	Redovisning inom utgiftsområde 24 Näringsliv	78
	Redovisning av liknande nedsättningar	78
	Skatteavvikelse.....	78
	Utvärderingar i budgetpropositionen	80
7.2	Beräkningsprinciper.....	81
	Statsbudgetens inkomster.....	81
	Finansdepartementets beräkningskonventioner.....	82
	Jämförelse med andra beräkningsmodeller	84
8	Revisorernas bedömningar och förslag.....	87
8.1	Allmänt	87

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

8.2 Revisorernas förslag	88
Ytterligare utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna	88
Förbättra redovisningen.....	89
Se över beräkningskonventionerna.....	90
Referenser	93
<i>Bilaga 2</i>	
Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2000/01:8 Sänkta socialavgifter – har det någon effekt?	97
1 Allmänna synpunkter.....	97
2 Utvärdering av nedsättningen av socialavgifterna	99
3 Redovisningen till riksdagen	100
4 Beräkningskonventionerna	101

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.