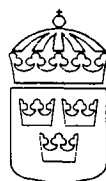


Socialförsäkringsutskottets yttrande

1993/94:SfU1y

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för
ungdomar och långtidsarbetslösa, m.m.



1993/94
SfU1y

Till arbetsmarknadsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har beretts tillfälle att yttra sig över proposition 1993/94:66 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar och långtidsarbetslösa, m.m. jämte motioner såvitt avser utskottets beredningsområde.

Utskottet begränsar sitt yttrande till att avse regeringens förslag om generellt anställningsstöd (avsnitten 6 och 8 i propositionen jämte lagförslagen 2.3 och 2.4). Motioner som berör det generella anställningsstödet är 1993/94:A16 av Ingvar Carlsson m.fl. (s) yrkandena 2 och 3, 1993/94:A17 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 15 och 1993/94:A18 av Ian Wachtmeister m.fl. (nyd) yrkande 15. Utskottet yttrar sig även över yrkandena 18 och 20 i motion 1993/94:A16 som gäller studiestöd.

Generellt anställningsstöd

Propositionen

I propositionen föreslås att ett generellt anställningsstöd för arbetsgivare (GAS) införs. Stödet skall endast lämnas för år 1994. Stödet innebär att för en nettoökning av antalet sysselsatta under år 1994, jämfört med antalet sysselsatta vid utgången av september 1993, medges avdrag från arbetsgivaravgifterna med 15 procentenheter.

Avdraget beräknas för månad enligt följande. 15 % av avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifterna multipliceras med det antal anställda som vid månadens utgång överstiger antalet anställda vid utgången av september 1993 dividerat med antalet anställda vid utgången av månaden. Som anställd räknas den som har en anställning med en arbetstid om minst 17 timmar per vecka. I antalet anställda inräknas även den som inte är anställd men som uppbär ersättning för arbete under motsvarande tid och för vilken arbetsgivaravgifter skall betalas, dvs. uppdragstagare som saknar F-skattebevis.

Det avdragna beloppet skall anses avse folkpensionsavgift.

I propositionen läggs fram förslag till lag om generellt anställningsstöd och förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter.

I motion A16 av Ingvar Carlsson m.fl. (s) yrkas avslag på förslaget (yrkandena 2 och 3). Motionärerna anför att förslaget har fått en utformning som gör att stora resurser kommer att gå till arbeten som ändå skulle ha kommit till stånd. Vidare redovisar motionärerna följande invändningar. Stödkonstruktionen medför att alla säsongsvariationer leder till stöd. Förslaget premierar nystartade företag vilket kan medföra konkurrensproblem. Det är också oklart hur deltidsanställda skall bedömas. Slutligen anføres att det kommer att bli mycket svårt att i efterhand kontrollera hur många anställda en arbetsgivare hade i september 1993. Motionärerna anser att det vore bättre att använda ett rekryteringsstöd inriktat mot ungdomar och långtidsarbetslösa och med högre subventionsgrad.

Även i motion A18 av Ian Wachtmeister m.fl. (nyd) yrkas avslag på förslaget (yrkande 15). Enligt motionärerna leder regeringens förslag sannolikt till minskade kostnader för företag som ändå är framgångsrika och därigenom kan nyanställa. Detta snedvrider konkurrensen. Förslaget saknar också inriktning mot de unga arbetssökande. Motionärerna anser att man i stället bör göra grundläggande förändringar i lagen om anställningsskydd för att därigenom stimulera nya företag.

I motion A17 anför Gudrun Schyman m.fl. (v) att det generella stödet givetvis kommer att "läcka" subventioner till företag som ändå skulle nyanställa. Det är dock lönsamt för både statsbudgeten och samhällsekonomin även om endast en mindre del av nyanställningarna kan härledas till existensen av stödet. Stöd till naturliga säsongsanställningar måste dock undvikas. Det kan ske genom att anställningar för kortare tid än sex månader undantas, vilket dock skulle innebära ett system där stödet tar sikte på enskilda anställningar och inte på det genomsnittliga antalet anställda. Motionärerna anför vidare att Arbetsmarknadsstyrelsen förordat ett rekryteringsstöd med bidragsteknik som kan utformas mer selektivt och inriktas på långtidsarbetslösa och ungdomar. Slutligen framhåller motionärerna att administrativa och tekniska problem som påtalats av skatte- och arbetsmarknadsmyndigheterna måste tas på allvar. Motionärerna begär i yrkande 15 ett tillkännagivande om det anförda.

Utskottets bedömning

Enligt förslaget skall det avdrag som får göras från de totala arbetsgivaravgifterna beräknas enligt följande:

$$\frac{15 \% \times \text{avgiftsunderlaget} \times \text{antalet nyanställda}}{\text{totala antalet anställda}}$$

Med antalet nyanställda avses i denna formel så många personer som antalet anställda i slutet av den månad avgifterna avser överstiger antalet anställda vid utgången av september 1993. Som anställd räknas här — förutom vissa uppdragstagare — den som har en anställning med en arbetstid om minst 17 timmar per vecka i arbetsgivarens verksamhet och som för detta arbete uppbär sådan lön eller annan

ersättning för vilken arbetsgivaravgifter skall betalas. Med avgiftsunderlaget avses i formeln det totala avgiftsunderlag för aktuell månad som arbetsgivaren skall betala avgifter på. I detta underlag ingår summan av utgivna löner till all personal och värdet på andra skattepliktiga förmåner som utgivits till dem. Även lönedelar över 7,5 basbelopp ingår i avgiftsunderlaget.

Utskottet vill belysa förslaget med några exempel på hur stort avdraget blir i vissa situationer.

Exempel 1

På en verkstad arbetar 8 heltidsanställda personer vid utgången av september 1993. De har alla en månadslön på 15 000 kr. I slutet av året anställs ytterligare två personer, och de får samma månadslön. Arbetsgivaravgifterna för januari 1994 uppgår till $31,16 \% \times 150\,000 = 46\,740$ kr. Avdraget blir $15 \% \times 150\,000 \times 2/10 = 4\,500$ kr. Om verkstaden i stället hade anställt fyra halvtidsanställda hade lönesumman och arbetsgivaravgifterna varit desamma men avdraget hade blivit $7\,500$ kr ($15 \% \times 150\,000 \times 4/12$).

Exempel 2

Tre personer driver tillsammans ett framgångsrikt affärsföretag. De har vardera en månadslön inkl. skattepliktiga förmåner på 100 000 kr. De har dessutom en heltidsanställd sekreterare med en månadslön på 20 000 kr. Om de anställer en receptionist på halvtid mot en ersättning av 7 000 kr per månad kommer deras arbetsgivaravgifter att uppgå till 101 893 kr ($31,16 \% \times 327\,000$). Avdraget blir 9 810 kr ($15 \% \times 327\,000 \times 1/5$), trots att arbetsgivaravgifterna för nyanställningen bara ökar med 2 181 kr före avdraget.

Exempel 2 visar avdragets effekter när den genomsnittliga lönen för de tidigare anställda är betydligt högre än för den nyanställda. Är skillnaden tillräckligt stor kan nyrekryteringen bli helt gratis och t.o.m. minska arbetsgivarens utgifter.

Utgångspunkten för beräkningen av antalet nyanställda är som angivits antalet anställda vid utgången av september 1993. Vid personalomsättningar kan det därför slumpa sig så att avgående personal slutat t.ex. i mitten av september medan efterträdarna börjat i oktober. Även tidpunkten i sig, september månad, gör att verksamheter med säsongsvariationer kommer att premieras genom lägre arbetsgivaravgifter. Skiftet september/oktober torde ligga mitt emellan sommar- och vintersäsong inom turistnäringen. Säsongsanställda inom trädgårdsnäringen har då i regel slutat. När nästa säsong börjar i dessa verksamheter är arbetsgivaravgifterna nära nog halverade. Effekterna vid säsongsanställningar har också påtalats i såväl motion A16 som motion A17.

Det är enligt förslaget tillräckligt att en person är anställd vid utgången av en avgiftsmånad för att påverka antalet nyanställda. Om en person tillfälligt anställs för att arbeta under ett par dagar runt ett månadsskifte och arbetstiden uppgår till 17 timmar kan arbetsgivaravgifterna därför komma att reduceras för den första månaden. Gränsen

vid en veckoarbetstid på 17 timmar innebär också att om en anställd person som arbetar kortare tid, t.ex. 16 timmar, ökar sin arbetsinsats till 17 timmar, så kommer denne att betraktas som nyanställd vid beräkning av avdragets storlek.

I förslaget har inte gjorts någon begränsning till att de nyanställda skall vara verksamma i Sverige. Den som anställer en svensk medborgare för sysselsättning utomlands — där ATP-rätt följer av lagen om allmän försäkring eller där s.k. ATP-förbindelse tecknats — kommer att få räkna in denne som nyanställd, trots att arbetsgivaren bara skall erlägga ATP-avgift med 13 % för den anställda. En begränsning borde enligt utskottet ha gjorts till nyanställda som sysselsätts i Sverige.

Enligt propositionen skall stödet även lämnas till nyetablerade företag. Ett nystartat företag kommer därför i princip bara att behöva betala halv arbetsgivaravgift för all personal. Utskottet delar den uppfattning som framförs i motionerna A16 och A18 att detta kan medföra konkurrensproblem. Här finns, enligt utskottet, stora möjligheter till manipulationer.

Utskottet har ovan pekat på en rad allvarliga problem med regeringens förslag, och listan på problem kan göras längre. Med den tekniska lösning regeringen valt ser utskottet en stor fara för att systemet skulle kunna utnyttjas i rent ekonomiskt vinningssyfte. Detta kan inte accepteras. Kontroll av att lämnade uppgifter är riktiga kommer härtill i princip endast att kunna ske vid stickprovsmässig revision. Utskottet har nyligen i annat sammanhang (se bet. 1993/94:SfU2 Bidragsfusk m.m.) framhållit att de gemensamma bidrags- och försäkringssystemen om möjligt i sig bör vara konstruerade så att missbruk motverkas. Med regeringens förslag skulle det dessutom kunna ske i helt lagliga och medvetet accepterade former. Bestämmelserna om beräkning av antalet nyanställda och tidpunkten för när personalförändringar sker gör systemet dessutom mycket känsligt och innebär att tillfälligheter många gånger kommer att avgöra om och i vilken omfattning stöd lämnas.

Det generella anställningsstödet skall enligt förslaget lämnas genom att den arbetsgivare som kommer i fråga gör ett avdrag från arbetsgivaravgifterna. Detta avdrag skall därefter minska influtna folkpensionsavgifter. I propositionen anges att det för att beräkna effekterna av det generella anställningsstödet på de offentliga finanserna krävs information dels om vilka sysselsättningsökningar som skulle komma att ske även om stödet inte infördes, dels om vilken sysselsättningsökning som sker på grund av stödet. Regeringen konstaterar att sådan information saknas.

Utskottet kan inte acceptera att socialförsäkringsavgifterna används för en stödform som redan i tekniskt avseende är mycket bristfällig och vars effekter i form av minskade avgifter dessutom är okända. Utskottet anser därför att arbetsmarknadsutskottet med bifall till motionerna A16 yrkandena 2 och 3 samt A18 yrkande 15 bör avstyrka bifall till propositionen i denna del. Arbetsmarknadsutskottet bör avstyrka bifall också till motion A17 yrkande 15.

I motion A16 anför Ingvar Carlsson m.fl. (s) att sedan år 1986 kan SVUXA inte utges för studier på gymnasienivå som beräknas pågå mer än två terminer. Syftet har varit att stimulera kortare utbildningar som kunde förstärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden. Situationen har nu förändrats. De studerande har blivit allt yngre och arbetslösheten kan vara längre än tidigare. Det är därför viktigt att de arbetslösa ges möjlighet att förbättra sina kunskaper i viktiga basämnen för att sedan kunna utbilda sig till en nivå som svarar mot samhällets och marknadens krav. Det måste då vara av underordnad betydelse om studierna pågår under två eller tre terminer. Motionärerna hänvisar till att Centrala studiestödsnämnden (CSN) föreslagit att SVUXA skall kunna beviljas under längre utbildningar, antingen för de två första terminerna eller för avslutningen av en tidigare påbörjad utbildning. Motionärerna delar denna uppfattning. Eftersom en betydande del återstår av avsatta medel ryms motionärernas förslag inom ramen för redan anvisat belopp. Motionärerna begär i yrkande 18 ett tillkännagivande om vad som sålunda anförts. I samma motion begärs i yrkande 20 att ytterligare 50 miljoner kronor anvisas till Studiemedel m.m. för budgetåret 1993/94. Beloppet motsvarar det ytterligare behov av studiemedel som behövs vid en sådan utökning av antalet högskoleplatser som föreslås i motionen.

CSN har i sin anslagsframställning för budgetåret 1994/95 föreslagit att SVUXA skall kunna beviljas under längre utbildningar. CSN anför att det i dag inte är sannolikt att en utbildning på två terminer på gymnasial nivå märkbart förändrar den arbetslöses situation på arbetsmarknaden. Den arbetslöse väljer därför antingen att gå en mera omfattande utbildning med bättre arbetsmarknadsprognos, även om utbildningen måste finansieras med studiemedel eller, ännu mera sannolikt, att avstå från studier och i stället utnyttja sin arbetslöshetsersättning.

Det är enligt utskottet självklart att medlen för SVUXA skall användas på bästa sätt. Utskottet delar därför motionärernas uppfattning att SVUXA måste kunna beviljas även vid längre utbildningar. Detta har också föreslagits i CSN:s anslagsframställning som nu bereds inom regeringskansliet. Anslagsframställningen avser budgetåret 1994/95, men enligt utskottets mening är det angeläget att SVUXA redan under vårterminen 1994 — inom ramen för anvisade medel — kan beviljas för gymnasieutbildningar som pågår mer än två terminer. Utskottet förutsätter att behovet av ytterligare flexibilitet i användningen av medlen fortlöpande prövas.

Vad socialförsäkringsutskottet sålunda anført bör arbetsmarknadsutskottet föreslå att riksdagen med bifall till motion A16 yrkande 18 som sin mening ger regeringen till känna.

Vad gäller yrkande 20 i samma motion anser utskottet att, vid en utökning av antalet högskoleplatser på sätt motionärerna begär, studie-

medel måste kunna beviljas enligt gällande lag. Om arbetsmarknadsutskottet tillstyrker utökningen av antalet högskoleplatser bör utskottet således även tillstyrka bifall till motion A16 yrkande 20.

1993/94:SfU 1y

Stockholm den 23 november 1993

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gullan Lindblad

I beslutet har deltagit: Gullan Lindblad (m), Börje Nilsson (s), Sigge Godin (fp), Lena Öhrsvik (s), Karin Israelsson (c), Nils-Olof Gustafsson (s), Margareta Israelsson (s), Pontus Wiklund (kds), Arne Jansson (nyd), Bengt Lindqvist (s), Liselotte Wågö (m), Widar Andersson (s), Chris Heister (m), Bo Finnkvist (s) och Ingrid Skeppstedt (c).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Berith Eriksson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande mening

Gullan Lindblad (m), Sigge Godin (fp), Karin Israelsson (c), Pontus Wiklund (kds), Liselotte Wågö (m), Chris Heister (m) och Ingrid Skeppstedt (c) anser att de tre sista styckena av utskottets yttrande om generellt anställningsstöd bort ha följande lydelse:

Det generella anställningsstödet skall enligt förslaget lämnas genom att den arbetsgivare som kommer i fråga gör ett avdrag från arbetsgivaravgifterna. Detta avdrag skall därefter minska inbetalda folkpensionsavgifter.

Även om skyldigheten att betala arbetsgivaravgifter i det enskilda fallet inte är kopplad till en anställds socialförsäkringsförmåner föreligger ändå ett samband mellan socialförsäkringsförmåner och flera av socialavgifterna. Sambandet mellan förmåner och avgifter såvitt gäller folkpensionsavgiften är dock svagt, och avgiften kan i det avseendet därför sägas vara av skattekaraktär.

Enligt utskottets mening bör man sträva efter att öka sambandet mellan avgifter och förmåner. Detta är av betydelse inte minst för stabiliteten i socialförsäkringssystemen och för att de försäkrade skall ha ett fortsatt förtroende för de gemensamma försäkringssystemen. Svårigheter måste på sikt uppstå att rätt värdera vilka avgiftsuttag som måste ske för att finansiera försäkringarna. Det är av dessa skäl utskottet anser att arbetsmarknadspolitiska åtgärder rent principiellt bör finansieras på annat sätt. Utskottet vill också erinra om de kraftiga besparingsåtgärder som särskilt under det senaste året genomförts inom socialförsäkringssystemet.

Med hänsyn till angelägenheten av att snabba åtgärder sätts in för att stimulera nyanställningar och eftersom stödet är avsett att lämnas endast under år 1994, vill utskottet dock inte motsätta sig att stödet finansieras genom en omfördelning av arbetsgivaravgifter. En eventuell förlängning av stödet efter 1994 måste emellertid finansieras i annan ordning enligt utskottets bestämda uppfattning.

Utskottet har ovan riktat kritik mot förslagets tekniska utformning. Enligt utskottets mening skulle bristerna i konstruktionen motverkas om avdraget från arbetsgivaravgifterna beräknas på de enskilda nyanställdas lönesummor i stället för på ett genomsnitt av företagets totala lönesumma. Som nämnts bör stödet även begränsas till att gälla nyanställda som sysselsätts i Sverige.

Med en sådan ändring anser socialförsäkringsutskottet att arbetsmarknadsutskottet bör tillstyrka regeringens förslag till generellt anställningsstöd och avstyrka bifall till motionerna A16 yrkandena 2 och 3, A17 yrkande 15 och A18 yrkande 15.

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Berith Eriksson (v) anför:

Jag anser att det generella anställningsstödet bör begränsas till att gälla nyanställningar av långtidsarbetslösa och ungdomar. I övrigt ansluter jag mig till vad som anförts i den avvikande meningen.

