

FÖRDJUPNING

Sysselsättningseffekter av sänkta arbetsgivaravgifter

I Budgetpropositionen för 2009 föreslås en sänkning av den allmänna löneavgiften med 1 procentenhet, vilket motsvarar en sänkning av arbetskostnaden med ca 0,7 procent.⁹⁹ Reformen syftar till att minska skattekillen, dvs. skillnaden mellan vad arbetsgivaren betalar och den anställde får ut i lön efter skatt. Detta kan öka både utbudet och efterfrågan på arbetskraft.

Hur stora eller långvariga effekter på sysselsättningen en arbetsgivaravgiftssänkning får är dock ganska osäkert. Skatters effekter på sysselsättningen bestäms av i vilken grad respektive part på arbetsmarknaden får bära kostnaden av skatten. I den mån som skatten övervältras på de anställdas löner påverkas inte arbetskostnaden och därmed inte heller efterfrågan på arbetskraft.

Effekterna kan antas vara olika på olika tidshorisonter. På mycket kort sikt minskar arbetskostnaden lika mycket som arbetsgivaravgiften sänks. Det är troligt att företagen sänker priset på sina produkter för att öka efterfrågan även om de till viss del också kan antas öka sina vinstmarginaler. På lite längre sikt tenderar dock lönenivån att stiga och därmed successivt urholka effekten på den reala arbetskostnaden.

I en liten öppen ekonomi som den svenska bestäms arbetskostnaden på lång sikt av det internationellt bestämda avkastningskravet för kapital. En sänkning av arbetsgivaravgiften tenderar därför att inte ha någon effekt på arbetskostnaden på lång sikt utan medför bara att timlönen ökar i motsvarande grad.

På lång sikt är det därför via ökat arbetsutbud som sysselsättningseffekterna uppkommer. Eftersom real arbetskostnad på lång sikt kan förväntas vara oförändrad, samtidigt som arbetsgivaravgiften är lägre, kommer den reala lönen att bli högre än tidigare. Utbudet på arbetskraft kommer därför att öka i den mån som arbetsutbudet påverkas av förändringar av reallönen efter skatt. Efterfrågan på arbete stiger därmed successivt i takt med att produktionskapaciteten anpassas.

SMÅ SYSSELSÄTTNINGSEFFEKTER I EMPIRISKA STUDIER

Hur stora sysselsättningseffekter som kan förväntas vid en sänkning av arbetsgivaravgiften kan inte avgöras på teoretiska grunder utan är en empirisk fråga. I Sverige och i andra länder finns det en hel del erfarenhet av sänkta arbetsgivaravgifter och det har gjorts flera utvärderingar av sysselsättningseffekter. Utvärde-

⁹⁹ I budgetpropositionen föreslås även en växling av arbetsgivaravgifternas sammansättning, med en sänkning av sjukförsäkningsavgiften på en procentenhet och en motsvarande ökning av den allmänna löneavgiften, varför den senare i praktiken förblir oförändrad.

ringarna har avsett olika typer av riktade nedsättningar av arbetsgivaravgifter till vissa grupper av företag.

År 2002 infördes en regional nedsättning med 10 procentenheter av arbetsgivaravgifterna för företag verksamma i Norrlands inland. Nedsättningen begränsades dock beloppsmässigt, så att endast de två, tre först anställda i praktiken omfattades av nedsättningen.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) genomförde en utvärdering av denna reform.¹⁰⁰ IFAU kunde inte finna några statistiskt säkerställda sysselsättningseffekter i jämförelse med företag i närliggande områden som inte fick ta del av nedsättningen. Man kunde också konstatera signifikanta övervältringseffekter på lönerna, även om dessa var långt ifrån fullständiga under den period som studerades. I studien refererades till ett antal studier över liknande reformer i andra länder, bland annat i Finland, där man heller inte kunnat påvisa några sysselsättningseffekter.

Även Riksrevisionen har sammanställt en rapport som behandlar sysselsättningseffekter av sänkta arbetsgivaravgifter. Riksrevisionens samlade bedömning var att varken den regionala nedsättningen eller den generella nedsättningen för småföretag 1997–2007 har gett några sysselsättningseffekter.¹⁰¹

Generella nedsättningar av socialavgifter är av naturliga skäl svårare att utvärdera eftersom det inte finns någon kontrollgrupp, som inte får del av nedsättningen, att jämföra med.

Vid en avgiftssänkning riktad till en viss grupp företag, exempelvis företag i glesbygd eller småföretag, får dessa en konkurrensfördel (vilket delvis är avsikten) som kan leda till att dessa företag kan ta marknadsandelar av företag som inte omfattas av nedsättningen. Den sysselsättningseffekt som eventuellt kan påvisas för den berörda gruppen företag kan därmed delvis komma att ske på bekostnad av övriga företag. Den samlade sysselsättningseffekten torde därmed vara mindre. Den urholkande effekten via löneökningar kan dessutom antas vara mindre om endast en mindre del av företagen verksamma i en viss bransch eller land omfattas av nedsättningen.

STÖRRE EFFEKTER I OFFENTLIG SEKTOR, MINDRE I NÄRINGSLIVET

Konjunkturinstitutet bedömer att den reala arbetskostnaden på längre sikt inte kommer att påverkas av arbetsgivaravgiftssänkningen. Övervältringseffekten på lönerna kan under normala

¹⁰⁰ Benmarker med flera, "Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?", IFAU Rapport 2008:16.

¹⁰¹ Riksrevisionen, "Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?", RiR 2008:16.

förhållanden komma relativt snabbt. Enligt vissa skattningar kommer omkring halva effekten redan inom det första året.¹⁰²

Det är dock troligt att den lönedrivande effekten blir betydligt långsammare i det svaga konjunkturläget som svensk arbetsmarknad befinner sig i 2009. Löneökningarna på stora delar av arbetsmarknaden styrs även i hög grad av redan gällande avtal. Det är därför inte troligt att lönerna kommer att påverkas så mycket under detta år. I många branscher bedöms utrymmet för prishöjningar vara begränsat till följd av det svaga efterfrågeläget. Den sänkta arbetsgivaravgiften kommer därför i första hand att hålla tillbaka inflationen. Mindre än hälften av arbetsgivaravgifts-sänkningen bedöms på kort sikt slå igenom på den reala arbetskostnaden.

Den stigande reallönen, som arbetstagaren får, kommer naturligtvis att påverka efterfrågan. På kort sikt är dock hushållens konsumtionsbenägenhet dämpad varför efterfrågeeffekterna bedöms bli lägre än normalt. Den tillbakapressade produktivitetensnivån i företagen innebär samtidigt att ökad efterfrågan kommer att mötas med ökad produktivitet och först i andra hand av stigande, eller långsammare fallande, sysselsättning. Den kortsiktiga efterfrågestimulansen för arbetskraft i näringslivet blir därmed sannolikt begränsad och relativt kortvarig.

Det är dock troligt att arbetsgivaravgiftssänkningen på kort sikt får betydligt större effekter på sysselsättningen i den offentliga sektorn. De kommunala finanserna är för närvarande förhållandevis ansträngda till följd av den ekonomiska nedgången. På kort sikt leder de sänkta arbetsgivaravgifterna till lägre offentliga utgifter när 4 miljarder kronor. Detta minskar trycket, i synnerhet i kommuner och landsting, att genomföra personalneddragningar och kan därmed få märkbara effekter på offentlig sysselsättning. Med rimliga antagande om hur stor andel av den direkta utgiftsminskningen från arbetsgivaravgiftssänkningen som används till inköp av förbrukningsvaror eller till att förbättra det ekonomiska resultatet i kommunsektor kan sysselsättningseffekten i den offentliga sektorn på kort sikt uppskattas till mellan 6 000 och 7 000 personer.

Sammantaget bedömer Konjunkturinstitutet att sänkta arbetsgivaravgifter kommer att få märkbara men kortsiktiga sysselsättningseffekter i den offentliga sektorn. Sysselsättningseffekterna i näringslivet väntas bli mindre, trots att kostnaden för reformen är betydligt högre i denna sektor. På längre sikt bedöms sysselsättningseffekterna bli små i den svenska ekonomin.

¹⁰² Holmlund (1983), "Payroll Taxes and Wage Inflation: The Swedish Experience", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 85. Se även: Regeringskansliet, "Beräkningskonventioner 2009", 2008.