

RiR 2008:16

# Sänkta socialavgifter

*– för vem och till vilket pris?*

ISBN 978 91 7086 155 0

RiR 2008:16

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

---

Till regeringen

Datum 2008-09-11

Dnr 31-2005-1161

## Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?

Riksrevisionen har granskat nedsättningar av socialavgifter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Karin Lindell* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Jimmy Hollén* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Mats Johansson* och granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Karin Lindell

Jimmy Hollén

*För kännedom:*

Finansdepartementet



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Syfte	14
1.2 Revisionsfrågor	14
1.3 Granskningsobjekt	15
1.4 Avgränsning	15
1.5 Bedömningskriterier	15
1.6 Genomförande	17
1.7 Disposition	17
2 Nedsättning av socialavgifter – regelsystem, omfattning och inriktning	19
2.1 Regional nedsättning	19
2.2 1997 års nedsättning	23
2.3 Nedsättning för ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år	27
3 Socialavgifter, löner och skatter	29
3.1 Skatters incidens – teoretiska aspekter	29
3.2 Några teoretiska aspekter på den regionala nedsättningen av socialavgifterna	32
3.3 Skatters incidens – empiri	33
3.4 Finansdepartementets beräkningskonventioner	40
3.5 Sammanfattning	42
4 Erfarenheter av förändrade socialavgifter	45
4.1 Förändringar av socialavgifter	45
4.2 Svenska uppföljningar och utvärderingar	47
4.3 Utländska erfarenheter	49
4.4 Tidigare förslag om förändrade socialavgifter	50
4.5 Sammanfattning	54
5 Effekter av nedsatta socialavgifter	55
5.1 Den regionala nedsättningen	55
5.2 1997 års nedsättning av socialavgifter	59
5.3 Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år	61
5.4 Sammanfattning	66
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	69
6.1 Den regionala nedsättningen – små effekter på sysselsättning, företagande och service	69
6.2 1997 års nedsättning – obetydliga sysselsättningseffekter	71
6.3 Nedsättning av socialavgifter för ungdomar – små sysselsättningseffekter och stora dödviktseffekter	71
6.4 Rekommendationer	73
Bilaga 1	81



# Sammanfattning

Under den senaste tioårsperioden har det i huvudsak genomförts tre stora nedsättningar av socialavgifterna som syftat till att öka eller bibehålla efterfrågan på arbetskraft. Det gäller den generella nedsättning av socialavgifterna med inriktning mot små företag som infördes den 1 januari 1997 (1997 års nedsättning), den nedsättning av socialavgifterna som riktas mot stödområde A<sup>1</sup> som infördes den 1 januari 2002 (den regionala nedsättningen) samt den nedsättning som infördes den 1 juli 2007 och som riktas mot ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år (nedsättningen för ungdomar). Sammanräknat skulle kostnaderna för de tre nedsättningarna uppgå till cirka 15 miljarder kronor brutto<sup>2</sup> per år.<sup>3</sup>

Riksrevisionen har granskat om nedsättningar av socialavgifter är ett effektivt medel för att öka sysselsättningen.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

1. Vilka effekter på sysselsättning, företagande och service har den regionala nedsättningen?
2. Vilka sysselsättningseffekter och vilken kostnadseffektivitet har 1997 års nedsättning av socialavgifter haft?
3. Vilka effekter har nedsättningen av socialavgifter för ungdomar?

## Små förväntade effekter

Sänkta socialavgifter innebär momentant att arbetskraftskostnaden faller, vilket torde stimulera arbetskraftsefterfrågan med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet som följd. Hur stor sysselsättningsökningen blir i praktiken 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 (övervältring). Den andra är hur den enskilda individens arbetskraftsutbud påverkas av löneförändringar samt hur enskilda företags arbetskraftsefterfrågan påverkas av förändrade arbetskraftskostnader.

---

<sup>1</sup> Stödområde A omfattar Norrlands inland och delar av inre Svealand.

<sup>2</sup> Bruttosiffran är åtgärdens direkta effekt på intäkten från socialavgiften i fråga. Utöver den direkta effekten på intäkten i fråga kan en regeländring ge upphov till indirekta effekter av olika slag. När dessa indirekta effekter tas med i beräkningen erhålls åtgärdens nettoeffekt. I granskningen redovisas i första hand bruttosiffror.

<sup>3</sup> Nedsättningarna har inte varit i kraft samtidigt. Summeras de årliga bruttokostnaderna erhålls dock siffran 15 miljarder kronor.

En central fråga vid beräkning av sysselsättningseffekter är således vem som får del av en skatte- eller avgiftssänkning och hur den slutligen påverkar reallönen. Frågan om hur skatter övervältras och resulterar i lägre lön eller kapitalavkastning efter skatt, den så kallade incidensen, är avgörande för en skatts fördelningseffekter.

Hur en skatt övervältras är dock i grunden en empirisk fråga som handlar om priskänsligheten på olika marknader. På mycket kort sikt, eller så länge löneavtalen ligger fast, tillfaller en generell sänkning av socialavgifterna helt arbetsgivarna. På kort sikt förefaller det vara så att en sänkning av socialavgiften fördelas något så jämnt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Långsiktigt är det mycket som pekar på att löntagarna bär bördan av en skatthöjning alternativt tar del av en skattesänkning. Det är dock inte möjligt att på något säkert sätt empiriskt fastställa vad kort och lång sikt innebär.

Det förefaller således som att sänkta socialavgifter i hög grad övervältras på löntagarna, vilket leder till begränsade sysselsättningseffekter. De få utvärderingar som gjorts av faktiska nedsättningar av socialavgifter visar också på mycket begränsade sysselsättningseffekter. De är dessutom förknippade med betydande dödviktseffekter.<sup>4</sup>

## Den regionala nedsättningen – små effekter på sysselsättning, företagande och service

Den 1 januari 2002 infördes en regional nedsättning av socialavgifterna. Stödet innebär i korthet att arbetsgivare får göra ett särskilt avdrag med 10 procent på ett avgiftsunderlag på 852 000 kronor, dock högst 85 200 kronor per år. Syftet med stödet är i första hand att stimulera småföretagande. Stödet syftar även till att bidra till en god service. Nedsättningen innebär ett inkomstbortfall på cirka 600 miljoner kronor brutto per år.

Ett vanligt resultat i samband med empiriska analyser av förändrade socialavgifter är, som framgått ovan, att generella nedsättningar i betydande grad övervältras på löntagarna på lång sikt. Sysselsättningseffekten blir i sådana fall marginell. Den regionala nedsättningen är emellertid inte generell eftersom den är inriktad mot ett geografiskt avgränsat område. En tänkbar hypotes skulle därför kunna vara att lönebildningen inte påverkas speciellt mycket och att övervältringen på lönerna därmed skulle begränsas. Nedsättningen skulle i så fall påverka sysselsättningen positivt.

De beräkningar som Riksrevisionen låtit genomföra visar dock att så inte är fallet. Det går inte att påvisa några sysselsättningseffekter av den regionala nedsättningen. Den regionala nedsättningen övervältrades i stället i snabb

---

<sup>4</sup> Dödviktseffekter uppstår om nedsättningar av socialavgifter subventionerar sysselsättningsökningar som skulle ha kommit till stånd även om subventionen inte funnits eller om subventionen inte alls påverkar sysselsättningen i företagen.



takt och i hög grad på lönerna. Resultaten ligger i linje med tidigare utvärderingar av regionala nedsättningar av socialavgifter i Sverige och Finland.

Syftet med nedsättningen är emellertid i första hand att stimulera småföretagande. Den regionala nedsättningen hade också en svag positiv effekt på nyföretagandet. Nedsättningens påverkan på nettoföretagandet (det vill säga skillnaden mellan nystartade företag och avslutade företag) var dock inte signifikant.

Ett annat syfte med den regionala nedsättningen är att den ska bidra till god service. Riksrevisionens analys pekar dock på att eventuella förändringar på servicenivån är marginella.

Riksrevisionens samlade bedömning är att den regionala nedsättningen inte har gett några sysselsättningseffekter och inte lett till någon förändring av servicenivån. Nedsättningen har inte heller påverkat företagandet i nämnvärd omfattning. Riksrevisionen kan därmed konstatera att även riktade nedsättningar av socialavgifter har begränsade effekter.

Enligt Riksrevisionens uppfattning är den regionala nedsättningen förknippad med en mycket låg grad av träffsäkerhet inom väsentliga områden som småföretagande, service och sysselsättning.

Riksrevisionen tar inte ställning till behovet av stöd till småföretagande och service inom stödområde A. Anses sådana former av stöd angelägna bör de dock, enligt Riksrevisionens mening, få en annan konstruktion än den som tillämpas i dag. Den regionala nedsättningen är inte en kostnadseffektiv åtgärd för att påverka vare sig småföretagande, service eller sysselsättning.

## **1997 års nedsättning – obetydliga sysselsättningseffekter**

Den 1 januari 1997 infördes en form av generell sänkning av socialavgifterna som riktades mot små företag. Stödet innebar kortfattat att arbetsgivare fick göra ett särskilt avdrag med 5 procent på ett avgiftsunderlag på 600 000 kronor (senare 852 000 kronor och 741 600 kronor). Nedsättningen var koncentrerad till små företag och syftade till att stimulera nyanställning och uppmuntra nyföretagande. Stödet innebar ett inkomstbortfall på cirka 5–6,5 miljarder kronor brutto per år för staten. Nedsättningen avskaffades av den nuvarande regeringen och upphörde att gälla vid utgången av 2007.

Konstruktionen av 1997 års nedsättning och den regionala nedsättningen är snarlik. Detta innebär att det är möjligt att dra kvalitativa slutsatser genom att göra en analogi med de slutsatser som kan dras av sysselsättningseffekterna för den regionala nedsättningen. Den ovan redovisade beräkningen av sysselsättningseffekterna av den regionala nedsättningen visar inte på någon ökning av sysselsättningen. Den regionala nedsättningen är dubbelt så stor,

vilket gör att det inte är sannolikt att 1997 års nedsättning lett till några sysselsättningseffekter.

Något som ytterligare talar för Riksrevisionens slutsats är att 1997 års nedsättning av socialavgifterna var lika stor som den nedsättning som genomfördes i Finland. Utvärderingen av den finska nedsättningen visar att det inte gick att finna några sysselsättningseffekter.

Riksrevisionen har även gjort alternativa beräkningar som pekar på begränsade sysselsättningseffekter. Beräkningarna visar på en sysselsättningseffekt på cirka 2 500 personer, eller drygt 1 procent av sysselsättningen i berörda företag. Enligt Riksrevisionens beräkningar kostade varje skapad anställning 2,4 miljoner kronor brutto.

Enligt Riksrevisionens samlade bedömning gav även 1997 års nedsättning av socialavgifter en mycket begränsad sysselsättningseffekt. Kostnaden per skapat arbetstillfälle blev extremt hög. Riksrevisionen delar därför regeringens förslag till beslut om att avveckla 1997 års nedsättning av socialavgifter. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

## **Nedsättning av socialavgifter för ungdomar – små sysselsättningseffekter och stora dödviktseffekter**

Den 1 juli 2007 infördes en nedsättning av socialavgifterna för personer som vid årets ingång fyllt 18 men inte 25 år i syfte att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden. Nedsättningen innebär att avgifterna, med undantag för ålderspensionsavgiften, halveras. Nedsättningen innebär ett inkomstbortfall på cirka 10 miljarder kronor brutto per år.

Riksrevisionen har gjort en partiell analys av nedsättningen för personer som fyllt 18 men inte 25 år. I den partiella analysen har sysselsättningseffekter och dödviktseffekter beräknats.

Enligt analysen kan nedsättningen för unga antas ge en sysselsättningseffekt på cirka 12 100 personer, eller cirka 2,8 procent av antalet anställda i åldersgruppen. Detta innebär att varje skapat arbetstillfälle kostar brutto cirka 900 000 kronor. Den offentligfinansiella nettoeffekten per nyskapat arbetstillfälle uppgår till närmare 650 000 kronor. Det kan jämföras med att den årliga statliga bruttokostnaden för ett nystartsjobb kan beräknas uppgå till 75 000 kronor och till cirka 270 000 kronor för en arbetsmarknadsutbildning. Sysselsättningseffekten kan antas gälla på kort eller medellång sikt. På lång sikt finns det skäl att anta att en nedsättning av socialavgifterna leder till motsvarande löneökning och att sysselsättningen därmed inte påverkas. Samtidigt är det tänkbart att efterfrågan på ungdomar kan vara mer känslig än för övriga grupper och att övervältringen kan ha en annan profil. Ett osäkerhetsmoment är att det inte finns någon empiri kring övervältring och löneelasticiteter för ungdomar.

Vidare visar Riksrevisionens beräkningar att dödviktseffekten är betydande, eller drygt 50 procent. Det mått som utnyttjas är sysselsättningsgraden. Sysselsättningsgraden kan tolkas som en miniminivå för dödviktseffekten då måttet ger en uppfattning om hur många ungdomar som faktiskt arbetar, men vars arbetsgivare ändå får del av nedsättningen.

Enligt Riksrevisionens bedömning leder nedsättningen av socialavgifter för ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år till begränsade sysselsättnings effekter och höga dödviktseffekter. Riksrevisionen anser därför att nedsättningen för ungdomar kan ifrågasättas. Det kan diskuteras om det är rimligt att utnyttja en åtgärd där varje nyskapat arbetstillfälle beräknas kosta 900 000 kronor brutto. Den låga effektiviteten avspeglar sig också i att mer än hälften av nedsättningen hamnar hos grupper som redan har ett arbete.

Liksom alla effektanalyser är också Riksrevisionens beräkningar förenade med viss osäkerhet. Det är därför viktigt att nedsättningen för ungdomar utvärderas ytterligare. Detta ter sig som särskilt viktigt mot bakgrund av att regeringen avser att genomföra en ännu kraftigare nedsättning av socialavgifter för unga.

## Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra följande:

- Föreslå riksdagen att den regionala nedsättningen av socialavgifter avvecklas.
- Skyndsamt utvärdera nedsättningen av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år.



# 1 Inledning

Socialavgifterna har under årens lopp varit föremål för frekventa förändringar. I merparten av fallen har avgifterna höjts för att finansiera ambitionshöjningar vad gäller till exempel nivån på pensionerna. Vid ett antal tillfällen har avgifterna också sänkts med det i många fall utpräglade syftet att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Under den senaste tioårsperioden har det i huvudsak genomförts tre stora nedsättningar av socialavgifterna som syftat till att öka eller bibehålla efterfrågan på arbetskraft.<sup>5</sup>

Den 1 januari 1997 infördes en generell nedsättning av socialavgifterna<sup>6</sup> (fortsättningsvis benämnd 1997 års nedsättning). Syftet med nedsättningen var att stimulera sysselsättning och företagande. Den främsta målgruppen var små företag även om samtliga företag fick utnyttja avdraget. Nedsättningen innebar att en arbetsgivare under slutfasen av stödet fick göra ett avdrag med fem procent på en lönesumma upp till 741 600 kronor. För staten innebar stödet 2003 ett inkomstbortfall på 5–6,5 miljarder kronor brutto per år.<sup>7</sup> Netto beräknades stödet kosta cirka 2 miljarder kronor.<sup>8</sup> Nedsättningen av socialavgifter halverades under 2007 och upphörde 2008.

En utvidgad nedsättning av socialavgifterna infördes den 1 januari 2002 i ett antal regioner (fortsättningsvis benämnd den regionala nedsättningen). Syftet med den regionala nedsättningen är dels att stimulera småföretagandet, dels att bidra till en god service i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna. Företag i stödområdena får göra en nedsättning med 10 procent på en lönesumma upp till 852 000 kronor. Nedsättningen innebär ett inkomstbortfall för staten på cirka 600 miljoner kronor brutto per år.

Den 1 juli 2007 infördes en nedsättning av socialavgifterna för ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år (fortsättningsvis benämnd nedsättningen för ungdomar). Nedsättningen innebär att avgifterna, med undantag för ålderspensionsavgiften, halveras. Stödet syftar till att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden. För staten innebär nedsättningen ett inkomstbortfall på cirka 10 miljarder kronor brutto per år. Netto beräknas stödet kosta drygt 7 miljarder kronor.

Dessa tre nedsättningar av socialavgifterna är förknippade med betydande kostnader, eller drygt 15 miljarder kronor brutto. Samtidigt visar de få utvärderingar som genomförts av några olika former av nedsättningar av social-

---

<sup>5</sup> En relativt stor förändring är också att den särskilda löneskatten slopats för äldre arbetskraft (se kapitel 4). Den diskuteras dock inte närmare i denna rapport.

<sup>6</sup> Arbetsgivaravgifter och egenavgifter.

<sup>7</sup> Inkomstbortfallet går inte att beräkna för senare år.

<sup>8</sup> Begreppen brutto och netto har förklarats i sammanfattningen.

avgifter att till exempel sysselsättningseffekterna är obetydliga och dödviktseffekterna stora.

## 1.1 Syfte

Det finns således starka indikationer på att nedsatta socialavgifter inte är en kostnadseffektiv åtgärd för att öka till exempel sysselsättningen. Även om antalet renodlade utvärderingar är få, så visar resultaten entydigt på obetydliga ökning av sysselsättningen och därmed höga dödviktseffekter. Nedsättningarna har emellertid i många fall syftat till att öka sysselsättningen.

Regeringen har också uttryckt sin skepsis mot generella nedsättningar av socialavgifter och menar att dessa är kostsamma och att de på lång sikt tenderar att leda till högre löner med begränsade effekter på sysselsättningen. Riktade sänkningar av arbetsgivaravgifter tenderar däremot i mindre utsträckning att leda till övervältring i högre löner. Enligt regeringen kan därför förändringar i arbetsgivaravgifterna riktade till vissa sektorer eller typer av arbetskraft ha en varaktig effekt på sysselsättningen (prop. 2006/07:100).

Det finns således starka skäl att i möjligaste mån försöka att analysera vilka sysselsättningseffekter som dessa typer av stöd har. Syftet med granskningen är främst att analysera om nedsättningar av socialavgifter är ett effektivt medel för att öka sysselsättningen. Som redan framgått syftar dock den regionala nedsättningen främst till att stimulera småföretagandet och bidra till en god service. Syftet med granskningen är även att analysera dessa delar. Att beräkna hur servicen påverkas är dock en svår fråga. Detta görs utifrån beräkningar av sysselsättningseffekter och antaganden om hur den totala arbetskraftskostnaden påverkas av nedsättningen av socialavgifterna (se avsnitt 1.5).

## 1.2 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är:

*Är nedsättningar av socialavgifter ett effektivt medel för att öka sysselsättningen?*

För att kunna besvara huvudfrågan har tre delfrågor formulerats:

- Vilka effekter på sysselsättning, företagande och service har den regionala nedsättningen?
- Vilka sysselsättningseffekter och vilken kostnadseffektivitet har 1997 års nedsättning av socialavgifter haft?
- Vilka effekter har nedsättningen av socialavgifter för ungdomar?

### 1.3 Granskningsobjekt

Granskningsobjekt är regeringen.

### 1.4 Avgränsning

Granskningen avser den regionala nedsättningen av socialavgifter, 1997 års nedsättning av socialavgifter och nedsättningen av socialavgifter för ungdomar. Den sistnämnda nedsättningen infördes så sent som 1 juli 2007 och har inte varit föremål för någon utvärdering. Det finns emellertid anledning att anta att nedsättningen för ungdomar har liknande effekter som för de två former av nedsättningar som diskuteras ovan, det vill säga låga sysselsättningseffekter och höga dödviktseffekter. Granskningsresultaten kan därför till viss del (tillsammans med kompletterande statistik) även utnyttjas för att göra en partiell analys av denna nedsättning. I rapporten förs därför en diskussion om nedsättningen för ungdomar.

Granskningen kommer att fokusera på sysselsättningseffekter och huvudsakligen inte på effekter på nyföretagandet. Vad gäller den regionala nedsättningen analyseras emellertid även effekter på företagande och service.

Vi kommer inte att analysera olika former av snedvridningar<sup>9</sup> som orsakas av förändrade skatter eller hur finansieringen av skattesänkningar påverkar lönebildningen.

Regeringens återrapportering till riksdagen behandlas inte i granskningsrapporten. Orsaken till detta är att nedsättningar av socialavgifter betraktas som så kallade skatteutgifter och att Riksrevisionen tidigare genomfört en generell granskning av regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter (Riksrevisionen 2007). Skatteutgifter behandlas även i Riksrevisionens årliga rapport för 2008 (Riksrevisionen 2008).

### 1.5 Bedömningskriterier

Granskningen utgår från följande bedömningskriterier i form av de uttalanden som gjorts i de redovisade propositionerna.

En utgångspunkt för granskningen är regeringens proposition om den regionala nedsättning av socialavgifterna som lämnades 2001 (prop. 2001/02:45).<sup>10</sup> Nedsättningen infördes 2002 och gäller för stödområde A. Motivet till den utökade nedsättningen var dels att stimulera småföretag-

---

<sup>9</sup> Det kan till exempel vara fråga om att höjda socialavgifter leder till en stigande skattekil, vilket kan orsaka effektivitetsförluster.

<sup>10</sup> Bet. 2001/02:SkU12, rskr. 2001/02:122.

andet, dels att bidra till god service i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna. I propositionen definieras inte begreppet service. Riksrevisionen har valt att analysera begreppet service utifrån hur sysselsättning och arbetskraftskostnader (lön och sociala avgifter) utvecklas i de företag där nedsättningen förväntas få effekt. Låga sysselsättningseffekter och små effekter på arbetskraftskostnaderna (hög grad av övervältring) implicerar att servicenivån inte påverkas positivt och vice versa. Ett annat mått är hur företagandet har utvecklats.

En andra utgångspunkt är propositionen "Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m." (prop. 1995/96:222)<sup>11</sup>, propositionen "Nedsättning av socialavgifter" (prop. 1996/97:21)<sup>12</sup> och "1997 års ekonomiska vårproposition" (prop. 1996/97:150)<sup>13</sup>. Av dessa framgår att den huvudsakliga orsaken till 1997 års sänkning av socialavgifter var att reducera de indirekta lönekostnaderna för att stimulera nyanställningar och uppmuntra egenföretagande. Anledningen var den höga arbetslösheten och att de sociala avgifterna utgjorde en betydande del av lönekostnaden. Enligt regeringen kunde detta utgöra hinder för expansion och ökad sysselsättning i små och medelstora företag. I propositionerna framgick även att nedsättningen främst var riktad till små och medelstora företag, även om samtliga arbetsgivare och egenföretagare fick del av stödet.

En tredje utgångspunkt är regeringens proposition om "Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år" (prop. 2006/07:84).<sup>14</sup> Nedsättningen infördes den 1 juli 2007. Av regeringens proposition framgår att nedsättningen syftar till att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden.

En fjärde utgångspunkt är regeringens uttalanden om generella nedsättningar av socialavgifterna. I "2007 års ekonomiska vårproposition" (prop. 2006/07:100) uttrycks att generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna på lång sikt tenderar att leda till högre löner med begränsade effekter på sysselsättningen. Riktade sänkningar av arbetsgivaravgifter tenderar däremot i mindre utsträckning att leda till övervältring i högre löner. Därför kan förändringar i arbetsgivaravgifterna riktade till vissa sektorer eller typer av arbetskraft ha en varaktig effekt på sysselsättningen.

---

<sup>11</sup> Bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307.

<sup>12</sup> Bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53.

<sup>13</sup> Bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:285.

<sup>14</sup> Bet. 2006/07:SfU10, rskr. 2006/07:157.



## 1.6 Genomförande

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har genomfört analysen av bland annat sysselsättningseffekter av den regionala nedsättningen.<sup>15</sup> Metod och resultat redovisas närmare i kapitel 5.

Riksrevisionen har också beräknat sysselsättningseffekter av 1997 års nedsättning. Dessa beräkningar görs med hjälp av en metod som tidigare utnyttjats av Riksdagens revisorer (2001) och som närmare redovisas i kapitel 5. Utifrån denna ansats analyseras även nedsättningen för ungdomar.

I övrigt baseras granskningen på dokumentstudier, litteraturgenomgångar, analyser av statistik och intervjuer.

## 1.7 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel två beskrivs den regionala nedsättningen, 1997 års nedsättning och nedsättningen för ungdomar. Det gäller regelverk och omfattning. Kapitel tre innehåller en analys av teoretiska och empiriska resultat avseende hur skatter kan påverka sysselsättning och arbetslöshet. Tidigare nedsättningar och utvärderingar av faktiska nedsättningar redovisas i kapitel fyra. De beräknade effekterna av nedsättningarna redovisas i kapitel fem. Slutligen presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i kapitel sex.

---

<sup>15</sup> IFAU diskuterar också 1997 års nedsättning.



## 2 Nedsättning av socialavgifter – regelsystem, omfattning och inriktning

Som tidigare framgått behandlas tre olika former av nedsättningar av socialavgifter i rapporten. Den första är den regionala nedsättningen som riktas till företag i stödområde A. Den andra formen är 1997 års nedsättning som alla företag fick ta del av och som avskaffades vid utgången av 2007. Den tredje och sista formen är nedsättningen för ungdomar mellan 18 och 24 år.

Kapitlet innehåller en genomgång av regelverk och omfattning<sup>16</sup> av de tre formerna av nedsättningar av socialavgifter. Avsnitt 2.1 innehåller en genomgång av den regionala nedsättningen. I avsnitt 2.2 beskrivs 1997 års nedsättning. I avsnitt 2.3 redovisas nedsättningen för ungdomar som har fyllt 18 men inte 25 år.

### 2.1 Regional nedsättning

#### 2.1.1 Syfte

Den 1 januari 2002 infördes en regional nedsättning av socialavgifterna. Denna utvidgade<sup>17</sup> nedsättning föreslogs i en proposition som regeringen lämnade 2001 (prop. 2001/02:45) och skulle enbart gälla för stödområde A.<sup>18</sup> Syftet med avdraget är i första hand att stimulera småföretagandet. Stödet syftar även till att bidra till en god service i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna.

---

<sup>16</sup> I kapitlet redovisas inte uppgifter om hur stöden fördelas efter till exempel företagsstorlek, näringsgrenar och regioner eftersom det saknas relevant statistik.

<sup>17</sup> Stödet kunde kombineras med 1997 års nedsättning.

<sup>18</sup> Stödområde A avser: Arvidsjaur, Arjeplogs, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Pajala, Älvsbyns, Överkalix och Övertorneå kommuner samt Edefors och Gunnarsbyns församlingar i Bodens kommun och f.d. Markbygdens kyrkobokföringsdistrikt i Piteå kommun. Bjurholms, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storumans, Vilhelmina, Vindelns och Åsele kommuner samt Fällfors, Jörns och Kalvträsk församlingar i Skellefteå kommun. Bergs, Bräcke, Härjedalens, Krokoms, Ragunda, Strömsunds, Åre och Östersunds kommuner. Sollefteå och Ånge kommuner, Holms och Lidens församlingar i Sundsvalls kommun samt Anundsjö, Björna, Skorpeds och Trehörningsjö församlingar i Örnsköldsviks kommun. Ljusdals kommun, Malungs, Orsa, Vansbro och Älvdalens kommuner samt Venjans och Vämhus församlingar i Mora kommun samt Torsby kommun.

### 2.1.2 Övergripande regelsystem

Stödet innebär att arbetsgivare varje månad får göra ett särskilt avdrag med 10 procent av avgiftsunderlaget, dock högst 7 100 kronor per månad. Det sammanlagda avdraget får inte överstiga 85 200 kronor per år, vilket motsvarar en 10-procentig reduktion på ett avgiftsunderlag på 852 000 kronor. De företagare som betalar egenavgifter får på ett motsvarande sätt göra ett avdrag med 10 procent av avgiftsunderlaget, dock högst 18 000 kronor per år.<sup>19</sup>

Stödet har tidigare fått kombineras med 1997 års nedsättning av socialavgifterna som numera är avskaffad (se avsnitt 2.2). Arbetsgivarnas kombinerade nedsättningar framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Storleken på den regionala och 1997 års nedsättning av socialavgifter  
Kronor

År	Regional nedsättning	1997 års nedsättning	Summa
2002	85 200	42 600	127 800
2003	85 200	42 600	127 800
2004	85 200	42 600	127 800
2005	85 200	37 080	122 280
2006	85 200	37 080	122 280
2007	85 200	18 540	103 740
2008	85 200	0	85 200

### 2.1.3 Särregler

Möjligheten till den regionala nedsättningen förutsätter att den avgiftspliktiga ersättningen utges för arbete vid ett fast driftställe i stödområdet. Offentliga arbetsgivare, transportverksamhet och jordbruk omfattas inte av nedsättningen. Endast ett bolag i en koncern kan ta del av den regionala nedsättningen.

### 2.1.4 Statsfinansiella konsekvenser

I tabell 2.2 redovisas inkomstbortfallet för den regionala nedsättningen. Uppgifter finns endast tillgängliga för perioden 2006–2008. Som framgår uppgår inkomstbortfallet till cirka 600 miljoner kronor brutto per år.

<sup>19</sup> Socialavgifter kan delas upp i två kategorier, arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare och egenavgifter betalas främst av de som bedriver aktiv näringsverksamhet.

Tabell 2.2 Värdet på den regionala nedsättningen

Miljoner kronor	
År	Värde på nedsättningen brutto
2006	571
2007	589 (prognos)
2008	618 (prognos)

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter är sammanslagna. Siffrorna är uppskattningar från Finansdepartementet.

Källa: Finansdepartementet.

### 2.1.5 Marginaleffekter och subventionsnivå

Som tidigare framgått syftar inte den regionala nedsättningen explicit till att öka sysselsättningen. Vi väljer trots detta att redovisa hur nedsättningen påverkar företagens marginalkostnader och därmed anställningsbeslut. Detta har bland annat betydelse för att analysera hur servicen (stödet andra syfte) kan påverkas (se avsnitt 1.5). En annan orsak är att 1997 års nedsättning, som uttalat syftade till att öka sysselsättningen, hade samma konstruktion som den regionala nedsättningen. Dessutom kan stödets sysselsättningseffekter knappast vara en oviktig fråga generellt sett.

Den regionala nedsättningen är en form av progressivt avgiftssystem. Avgiftssatsen höjs således när avgiftsunderlag (lönesumman) når en viss nivå. Den nivån uppgår till 852 000 kronor. Det motsvarar ett företag med upp till ungefär tre anställda arbetare eller två tjänstemän.

Stödets konstruktion medför att subventionsnivån blir konstant för de första anställda, för att sedan falla kraftigt (figur 2.1). I exempelvis ett företag med enbart tjänstemän vars lönekostnader understiger 852 000 kronor faller den genomsnittliga lönekostnaden med cirka 6,7 procent.<sup>20</sup> För ett företag med 50 anställda tjänstemän sänks den genomsnittliga lönekostnaden däremot med enbart 0,3 procent. På motsvarande sätt sjunker genomsnittskostnaden i ett företag med arbetare och med en lönesumma som understiger 852 000 kronor med cirka 7,2 procent. För ett företag med 50 anställda arbetare sänks lönekostnaden med cirka 0,5 procent.<sup>21</sup>

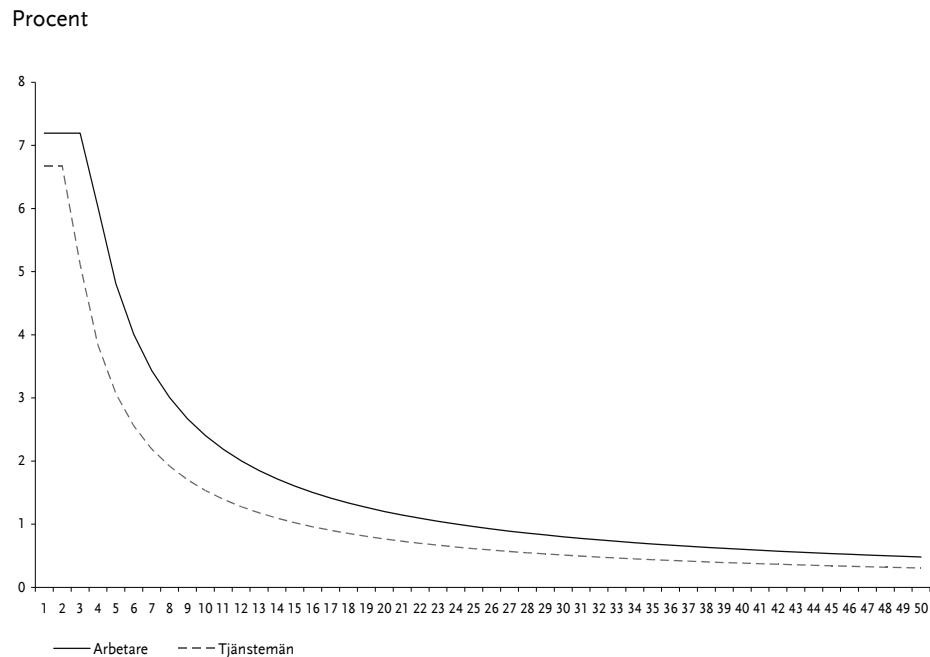
Nedsättningen ges till samtliga företag, oavsett om de anställer eller ej. I de fall företagen inte anställer en person eller har fler än 2-3 anställda blir

<sup>20</sup> Enligt SCB (Genomsnittlig total månadslön SLP) uppgick den genomsnittliga månadslönen för en heltidsarbetande tjänsteman utan rörliga tillägg till 30 900 kronor 2006. Ett antagande om att lönen är konstant över året ger en genomsnittlig årslön på 370 800 kronor för 2006. Arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar uppgick till 49,8 procent. Avdrag för en anställd uppgick till 37 080 kronor ( $370\,800 \times 0,1$ ) och den totala lönekostnaden till 555 458 kronor ( $370\,800 \times 1,498$ ). I detta fall sänks lönekostnaden och även marginalkostnaden för att anställa ytterligare en person med cirka 6,7 procent ( $37\,080/555\,458$ ).

<sup>21</sup> Beräkningen är genomförd på liknande sätt som för tjänstemän.

nedsättningen en så kallad windfall profit (oplanerad vinstökning) som tillfaller företaget.

Figur 2.1 Subventionsnivå (genomsnittskostnad)

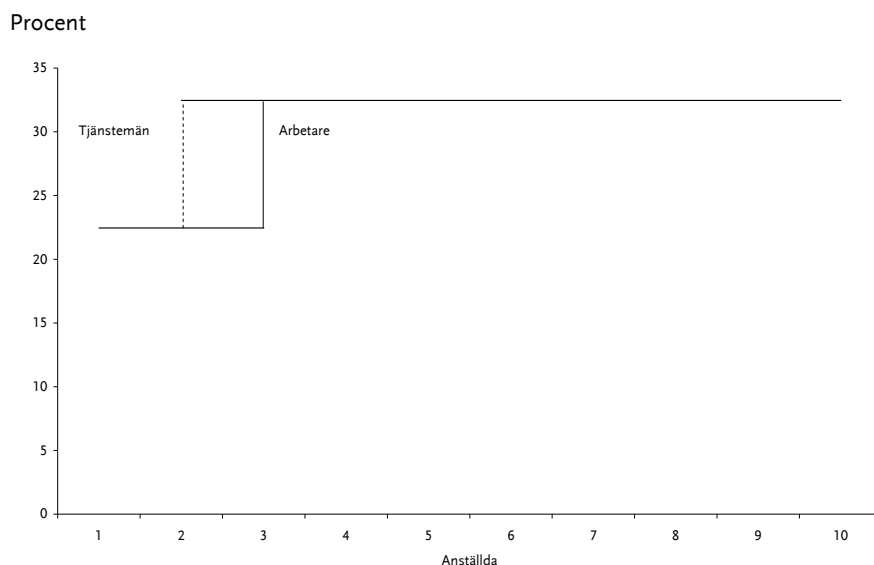


Källor: SCB och egna beräkningar.

Den avgörande kostnadsaspekten i samband med anställningsbeslut är dock hur nedsättningen påverkar företagets marginalkostnad och inte den i figur 2.1 redovisade genomsnittskostnaden. Ett företag som har en anställd och väljer att anställa ytterligare en person kommer att sänka marginalkostnaden med cirka 6,7 procent. För ett företag som har till exempel fyra anställda och väljer att anställa en person till är marginalkostnaden oförändrad jämfört med tidigare.

I figur 2.2 visas hur marginalkostnaden förändras med antalet anställda. Enligt de beräkningar som Riksrevisionen gjort minskar marginalkostnaden för företag med tjänstemän med den första och andra anställningen och för företag med arbetare för de första tre anställningarna.

Figur 2.2 Nivån på socialavgifter och antalet anställda (marginalkostnad)



Källa: Egna beräkningar.

### Utvärderingar

Regeringen angav i propositionen 2001/02:45 att det finns anledning att följa upp den utvidgade nedsättningen av socialavgifterna. Någon uppföljning har inte genomförts.

## 2.2 1997 års nedsättning

### 2.2.1 Syfte

Regeringen lämnade 1996 en proposition till riksdagen med åtgärder som syftade till att halvera arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222). En av åtgärderna som regeringen föreslog i propositionen var att sänka de sociala avgifterna med fem procentenheter.

I proposition "Nedsättning av socialavgifter" (prop. 1996/97:21) preciserade regeringen förslaget. Enligt propositionen var avsikten med förslaget att minska de indirekta lönekostnaderna i syfte att stimulera nyanställningar och uppmuntra egenföretagande. Bakgrunden till förslagen var den, enligt regeringen, oacceptabelt höga arbetslösheten och att socialavgifterna utgjorde en betydande del av lönekostnaderna. Det senare ansågs kunna utgöra ett hinder för nystartande av företag och vid överväganden om nyanställningar.

### 2.2.2 Regelsystemets utformning

Nedsättningen infördes den 1 januari 1997 och innebar initialt att arbetsgivare varje månad fick göra ett särskilt avdrag med 5 procent av avgiftsunderlaget, dock högst 2 500 kronor per månad.<sup>22</sup> Det sammanlagda avdraget per år fick inte överstiga 30 000 kronor, vilket motsvarade en 5-procentig reduktion på ett avgiftsunderlag på 600 000 kronor. De företagare som betalade egenavgifter fick göra ett avdrag med 5 procent, dock högst 9 000 kronor per år<sup>23</sup> (motsvarande ett avgiftsunderlag på 180 000 kronor).<sup>24</sup>

År 1998 utvidgades avdragsreglerna till att avdrag maximalt fick göras med 3 550 kronor per månad (prop. 1996/97:150). Det sammanlagda avdraget fick inte överstiga 42 600 kronor per år.<sup>25</sup> Motivet till utvidgningen var att ytterligare stimulera nyanställningar för små och medelstora företag.

I januari 2005 sänktes ersättningen till högst 3 090 kronor per månad, det vill säga 37 080 kronor per år.<sup>26</sup> Sänkningen var ett led i finansieringen av ett antal lättnader i kapitalbeskattningen som genomfördes 2005 (prop. 2004/05:1).

Efter regeringsskiftet 2006 avskaffades 1997 års nedsättning (prop. 2006/07:1). Nedsättningen fasades ut etappvis under en övergångsperiod. Stödet halverades från och med 1 januari 2007 och upphörde helt vid utgången av 2007 (se även avsnitt 2.1.5).

Tabell 2.3 visar stödets förändringar sedan det inrättades 1997.

---

<sup>22</sup> Det fanns också ett antal särregler. Generellt gällde att avdrag som inte utnyttjades en månad inte fick dras av vid en annan månad. För företag som ingick i en koncern infördes en begränsningsregel. Begränsningsregeln utformades på så sätt att om flera företag ingick i en och samma koncern skulle de vid tillämpning av avdragsregeln anses som en arbetsgivare. Inom koncernen fick sålunda endast ett avdrag utnyttjas. I första hand skulle avdraget tillföras moderföretaget. Om avdraget inte kunde utnyttjas av moderföretaget fick det utnyttjas av dotterföretagen i den ordning moderföretaget bestämde (prop. 1996/97:21). Företagen fyllde månatligen i en skattedeklaration, som hanterades löpande av Skatteverket.

<sup>23</sup> Avdraget förblev oförändrat fram till dess nedsättning avskaffades.

<sup>24</sup> Nedsättningen av socialavgifter reglerades tidigare i lagen om socialavgifter (1981:691) och i lagen om nedsättning av socialavgifter (1990:912). Dessa ersattes så småningom av socialavgiftslagen (2000:980) och lagen om utvidgning av de särskilda avdragen (2001:1170). Dessa lagar reglerar bestämmelser om avgifter för finansiering av systemen för social trygghet samt stöd till näringslivet och viss ideell verksamhet i särskilda stödområden, så kallade stödområden A.

<sup>25</sup> Vilket motsvarade en 5-procentig reduktion på ett avgiftsunderlag på 852 000 kronor.

<sup>26</sup> Vilket motsvarade en 5-procentig reduktion på ett avgiftsunderlag på 741 600 kronor.



Tabell 2.3: Arbetsgivaravgifternas nedsättning över tiden

Kronor			
År	Avdrag/månad	Avgiftsunderlag/år	Maximalt avdrag per år
1997 (infördes)	2 500	600 000	30 000
1998	3 550	852 000	42 600
2005	3 090	741 600	37 080
2006	3 090	741 600	37 080
2007	1 545	370 800	18 540
2008	0	0	0

Anm.: Samtliga uppgifter är i kronor.<sup>1</sup> Egenavgifterna fick sänkas med maximalt 750 kronor i månaden och för ett avgiftsunderlag på 180 000 kronor per år. Sammanslaget med arbetsgivaravgifterna fick en nedsättning på maximalt 42 600 kronor per år göras.

Källor: Skatteverket (1999–2006) och egna beräkningar.

### 2.2.3 Statsfinansiella effekter

Nedsättningen av socialavgifterna gav ett inkomstbortfall på 5–6 miljarder kronor brutto per år (tabell 2.4). En viss del av avgiftssänkningen kan dock antas leda till bland annat ökade löner, vilket ger ett ökat underlag för arbetsgivaravgifter och inkomstskatter. Ungefär hälften av nedsättningen återgår enligt Finansdepartementets beräkningar till den offentliga sektorn, varför nettokostnaden blir väsentligt lägre än de uppgifter som anges i tabell 2.4<sup>27</sup> (se även avsnitt 3.4).

Tabell 2.4: Inkomstbortfall (brutto) för 1997 års nedsättning

År	Värde på nedsättning
2000	Cirka 5,8 miljarder kronor
2001	Cirka 6 miljarder kronor
2002	Cirka 6,5 miljarder kronor
2003	Cirka 6,5 miljarder kronor
2004	Uppgift saknas
2005	Knappt 7 miljarder kronor
2006	Drygt 6 miljarder kronor
2007	Uppgift saknas

Källa: Skatteverket (1999–2006).

<sup>27</sup> Det saknas detaljerade uppgifter om brutto- och nettokostnader.

#### 2.2.4 *Marginaleffekter och subventionsnivå*

I avsnitt 2.1.5 redovisades relativt utförligt hur den regionala nedsättningen påverkade marginalkostnader och därmed i förlängningen anställningsbeslut. 1997 års nedsättning hade samma principiella konstruktion som den regionala nedsättningen. Den enda skillnaden var nivån på nedsättningen och den regionala avgränsningen.

Det innebär att de antaganden som redovisades i avsnitt 2.1.5 om hur den regionala nedsättningen påverkar sysselsättningen även gäller för 1997 års nedsättning. Sänkningen av lönekostnaden blir emellertid lägre, eller drygt 3 procent.<sup>28</sup>

Det kan nämnas att det i budgetpropositionen för 2005 fördes ett resonemang om marginalkostnader (prop. 2004/05:1). Det pekades på följande: "Avdraget innebär att marginalkostnaden för arbetskraft sänks för företag vars lönesumma understiger 852 000<sup>29</sup> kronor per år och kan därför på kort sikt, så länge löneavtalen ligger fast, ge en positiv effekt på sysselsättningen för mindre företag. För arbetsgivare med en lönesumma över 852 000 kronor påverkas inte marginalkostnaden för arbete och därmed inte heller sysselsättningen. Skattebortfallet till följd av avdraget för de sistnämnda utgör därför en dödviktskostnad för åtgärden."

#### 2.2.5 *Avskaffandet av nedsättningen*

Som tidigare nämnts avskaffades 1997 års nedsättning vid utgången av 2007. I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) pekade regeringen på att effekten av avdraget hade blivit ifrågasatt av Riksdagens revisorer (2001) och utredningen om en reformerad ägarbeskattning (Edin m.fl. 2005). Kritiken gick bland annat ut på att kostnaden per nytt jobb var avsevärd och att konstruktionen var ineffektiv. Regeringen instämde i bedömningen att stimulanssystemet inte kunde anses effektivt utifrån sitt syfte. Regeringen föreslog i stället nya och omfattande satsningar för att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Syftet var att uppnå en ökad sysselsättning, bland annat genom sänkta trösklar för att anställa. Effekterna av dessa satsningar bedömdes, av regeringen, vara långsiktiga och mer träffsäkra än 1997 års nedsättning. Nedsättningen skulle därför tas bort och budgetförstärkningen tas i anspråk för, enligt regeringen, andra och effektivare åtgärder.

---

<sup>28</sup> Enligt SCB (Genomsnittlig total månadslön SLP) uppgick den genomsnittliga månadslönen för en heltidsarbetande tjänsteman utan rörliga tillägg till 30 900 kronor 2006. Ett antagande om att lönen är konstant över året ger en genomsnittlig årslön på 370 800 kronor för 2006. Arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar uppgick till 49,8 procent. Avdrag för en anställd uppgick till 18 540 kronor ( $370\,800 \times 0,05$ ) och den totala lönekostnaden till 555 458 kronor ( $370\,800 \times 1,498$ ). I detta fall sänks lönekostnaden och även marginalkostnaden för att anställa ytterligare en person med cirka 3,3 procent ( $18\,540/555\,458$ ).

<sup>29</sup> Avgiftsunderlaget sänktes senare.

## 2.3 Nedsättning för ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år

### 2.3.1 Syfte

Den 1 juli 2007 infördes en nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år. Stödet innebär en nedsättning av arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften med 11,12 procentenheter.<sup>30</sup> Arbetsgivaravgiften och den allmänna löneavgiften uppgår därmed nu till 21,30 procent för ungdomar.<sup>31</sup>

Syftet med nedsättningen är att underlätta för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden.

### 2.3.2 Statsfinansiella konsekvenser

I regeringens skrivelse om skatteutgifter för 2008 redovisas de senaste beräkningarna av kostnaden för nedsättningen (skr. 2007/08:123). Resultatet redovisas i tabell 2.5. Bruttokostnaden för nedsättningen beräknas uppgå till cirka 11 miljarder kronor per år. Netto beräknas kostnaden uppgå till cirka 8 miljarder kronor.

Tabell 2.5 Bruttovärdet på nedsättningen för personer som fyllt 18 men ej 25 år

Miljarder kronor		
År	Skatteutgifter 2008 (brutto)	Skatteutgifter 2008 (netto)
2007	4,5	3,2
2008	10,6	7,7
2009	11,1	8,0

Källor: Prop. 2007/08:1 och skr. 2007/08:123.

### 2.3.3 Marginaleffekter och subventionsnivå

Stödet innebär att den totala arbetskraftskostnaden (lön och sociala avgifter) sjunker med cirka 7,9 procent.<sup>32</sup>

Till skillnad från de två nedsättningar som redovisats tidigare är nedsättningen för ungdomar inte ett progressivt avgiftssystem. Avgiftssatsen höjs således inte när lönesumman når en viss nivå. Stödet påverkar därför marginalkostnaden för samtliga nyanställningar positivt.

<sup>30</sup> Det finns ett antal särregler som inte närmare redovisas här.

<sup>31</sup> En motsvarande sänkning av egenavgifterna har också genomförts.

<sup>32</sup> Beräkningen redovisas närmare i avsnitt 5.3.1.

#### 2.3.4 *Regeringens proposition*

Regeringens proposition innehöll inga antaganden om vilka effekter, till exempel sysselsättnings- och undanträngningseffekter, nedsättningen kan få. Det fördes inte heller någon diskussion om hur en nedsättning av socialavgifterna kan tänkas påverka efterfrågan på arbetskraft.

#### 2.3.5 *Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga*

Regeringen har i en promemoria föreslagit att den nuvarande nedsättningen av socialavgifter för ungdomar från och med den 1 januari 2009 utvidgas till att omfatta ytterligare åldersgrupper och att nedsättningen förstärks (Finansdepartementet 2008). Syftet med åtgärden är att skapa en varaktigt högre sysselsättning och att underlätta för unga att komma in på arbetsmarknaden.

De nya åldersgrupper som föreslås omfattas är dels personer under 18 år, dels personer som vid årets ingång fyllt 25 men inte 26 år. Arbetsgivaravgifterna föreslås sänkas med ytterligare 5,56 procentenheter till 15,74 procent (tidigare 21,30 procent). Egenavgifterna föreslås uppgå till maximalt 15,32 procent (tidigare 20,45 procent).

Statens bruttointäkter från socialavgifterna beräknas minska med 9,2 miljarder kronor 2009. Den långsiktiga försvagningen av de offentliga finanserna beräknas uppgå till cirka 5,5 miljarder kronor per år.

I promemorian saknas beräkningar av till exempel sysselsättningseffekter. Riksrevisionen (2008) har getts tillfälle att yttra sig över promemorian. Riksrevisionen konstaterade att promemorian saknade väsentliga uppgifter som kunde utgöra underlag för ett ställningstagande.

## 3 Socialavgifter, löner och skatter<sup>33</sup>

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 så kallade 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, det vill säga vem som bär bördan av en skatt respektive tillgodogör sig en sänkt skatt. Det kan dock finnas anledning att anta att utformningen av till exempel en skattesänkning har betydelse för vem som tillgodogör sig sänkningen. Avsnitt 3.2 innehåller därför några teoretiska aspekter på den regionala nedsättningen av socialavgifterna, det vill säga en av de tre nedsättningar som är föremål för denna granskning.<sup>34</sup> Avsnitt 3.3 innehåller en genomgång av empirisk forskning. I avsnitt 3.4 redovisas 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. Avslutningsvis i avsnitt 3.5 sammanfattas kapitlet.

### 3.1 Skatters incidens – teoretiska aspekter<sup>35</sup>

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. Övervärtningseffekter är centrala för förståelsen av hur löner och sysselsättning påverkas av beskattning.<sup>36</sup> I avsnittet redovisas några begrepp och exempel som försöker förklara hur övervärtning fungerar.

---

<sup>33</sup> Kapitlet är en uppdatering av Riksdagens revisorer (2001).

<sup>34</sup> Principerna är i huvudsak likartade för 1997 års nedsättning.

<sup>35</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på SOU 1997:11 och SOU 1997:17.

<sup>36</sup> 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.

### 3.1.1 *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. Det är i många fall oklart i vad mån en subvention verkligen sänker priset. Den kan till exempel 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.<sup>37</sup>

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 skatte-subjekt, det vill säga vem som i praktiken betalar in skatten till staten.

### 3.1.2 *Skattesubjekt och skatteobjekt*

En analys av skattens fördelning kan utgå från begreppen *skattesubjekt* och *skatteobjekt*. Med skattesubjekt avses den som är skattskyldig, det vill säga den som har att erlägga 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 skatte-subjektet att undgå bördan av skatten genom att övervältra skatten på andra grupper (konsumenter, löntagare, pensionärer, kapitalägare etcetera).

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 till exempel 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 hela eller delar av bördan av skatten på någon annan.

### 3.1.3 *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

---

<sup>37</sup> 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 utgifter för Riksrevisionen har någon självständig effekt på lönebildningen. I den fortsatta framställningen bortses därför från hur skattesänkningar finansieras.

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), det vill säga 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, det vill säga 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 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 oelastisk). I detta fall kan löntagarna helt vältra över skattebördan på företagen.

#### 3.1.4 *Utbud och efterfrågan förändras*

Diskussionen ovan om att företagen eller löntagarna inte anpassar sin efterfrågan eller sitt utbud vid prisförändringar är orealistisk. I praktiken kommer både utbud och efterfrågan att ändras. Graden beror på vilka marknadsförhållanden som råder, till exempel 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, det vill säga 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).

### 3.2 Några teoretiska aspekter på den regionala nedsättningen av socialavgifterna

Det teoretiska avsnittet ovan har i princip avsett en generell sänkning av socialavgifterna. Två av de nedsättningar av socialavgifterna som är föremål för denna granskning, den regionala nedsättningen och 1997 års nedsättning, har dock inslag som gör att den teoretiska ansatsen behöver modifieras. För att illustrera detta utgår vi för enkelhets skull ifrån den regionala nedsättningen (1997 års nedsättning är uppbyggd enligt samma principer, varför analysen generellt sett även gäller för denna).

Som framgår av kapitel 2 kan den regionala nedsättningen av socialavgifterna sägas bestå av två delar.<sup>38</sup>

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

---

<sup>38</sup> Utgångspunkten är de regler som gällde 2006.



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 till exempel de stora företagen sker sannolikt ingen övervältring och lönekostnaderna skulle i ett sådant fall även reduceras på sikt.

I det andra fallet blir däremot marginalkostnaden oförändrad jämfört med tidigare. Det finns därmed inte någon anledning att anta att företagets beteende påverkas av nedsättningen. Nedsättningen av socialavgifterna får i detta fall närmast karaktären av en så kallad negativ klumpsummeskatt.<sup>39</sup> Sådana bidrag utgår oberoende av arbetsinsats, produktionsvolym etcetera. Ett sådant bidrag påverkar ej pris och kvantitet. Den vinstmaximerande produktionsvolymen blir således oförändrad. Effekten blir i ett sådant fall att företagen erhåller en så kallad windfall profit, det vill säga en vinst som beror på någon yttre eller utomstående händelse och som inte orsakas av produktionsbeslut.

### 3.3 Skatters incidens – empiri

Det finns relativt lite empirisk forskning som analyserar effekterna av de typer av nedsättningar av socialavgifterna som är föremål för denna granskning. I huvudsak berör den empiriska forskningen sambanden mellan generella förändringar av socialavgifter (och skatter) och bland annat lönekostnader och sysselsättning (mer direkta utvärderingar av *faktiska* nedsättningar av socialavgifterna redovisas i kapitel 4). Empirin bör dock i vissa avseenden vara aktuell för de delar av nedsättningarna som påverkar marginalkostnaden. Eftersom det råder betydande osäkerhet om nedsättningarnas effekter kan det också vara av mer allmänt intresse att redovisa huvuddragen i den empiriska forskningen. Nedan redovisas därför ett antal studier.

---

<sup>39</sup> 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 substitutions-effekt, dvs. påverkar inte valet mellan olika alternativ. Den är därför inte snedvridande. Skatten har enbart en inkomsteffekt, dvs. minskar den disponibla inkomsten.

### 3.3.1 *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, det vill säga de gör ingen åtskillnad mellan olika skatter. Resultaten pekar på att en skatthöjning 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, det vill säga att företagen bär ungefär halva skattebördan. Wikström pekar dock på att flertalet studier är baserade på data med relativt litet underlag 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, det vill säga 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.

### 3.3.2 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 cirka 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 Tyrväinen (1995) pekar på att avgiftsförändringar slutligen fullständigt övervältras på lönesumman. Det beräknades ske nästan omedelbart och anledningen till detta var den centraliserade lönebildningen.

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 upp till tio år.

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 till exempel 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 arbetstagares 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).

Johansson m.fl. (1999) har skattat löneekvationer för Sverige för perioden 1965–1998. Koefficientestimatet för pris- och skattekiln antyder att skattehöjningar leder till höjda lönekostnader med cirka 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 bland annat att det saknas tillfredsställande modeller och olika former av dataproblem. Enligt Hamermesh är ett bättre alternativ att utgå från väletablerade 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 tillgodo- gör sig en subvention. Svenska beräkningar av arbetsutbudselasticiteter visar att dessa i huvudsak ligger kring 0,10 för män och kring 0,7 för kvinnor (Wikström 2008). Studierna pekar således på att utbudet är relativt oelastiskt. Detta skulle implicera att löntagarna långsiktigt tillgodo gör sig en sänkning av arbetsgivaravgifterna.

Sammanfattningsvis indikerar studierna att sänkta skatter har en positiv effekt på sysselsättningen på kort sikt.<sup>40</sup> Sänkta arbetsgivaravgifter övervältras 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, till exempel 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.

### 3.3.3 Övervältring och sysselsättningseffekter

När det gäller storleken på sysselsättningseffekterna är den avgörande faktorn hur efterfrågekurvan på arbetskraft lutar. Skattningar av efterfrågeelasticiteten varierar relativt kraftigt mellan olika studier bland annat beroende på vilken sektor och aggregeringsnivå som avses och hur modellerna specificerats. I en genomgång av svenska studier av Wikström (1996) redovisas elasticiteter som varierar mellan  $-0,2$  och  $-0,7$ , det vill säga en ökning av (produkt) lönen med 1 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. Tjänstebe- skattningsutredningen (SOU 1997:17) genomförde en sådan partiell incidensanalys och fann att graden av övervältring, vid olika antaganden, på lång sikt varierade mellan 67 och 88 procent.

Resultaten förefaller överensstämma med det faktum att löneandelen av förädlingsvärdet verkar vara tämligen konstant på lång sikt. Detta skulle

---

<sup>40</sup> 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 åte hållsamhet 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.

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 till exempel 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.

#### 3.3.4 Skattekil och sysselsättning

Det finns ett antal empiriska studier om sambandet mellan en förändring av skatteken på arbete och sysselsättningen (och arbetslösheten och arbetstiden). Skatteken mäter den skillnad som på grund av olika skatter uppkommer mellan å ena sidan arbetsgivarens kostnad för arbetskraften, å andra sidan nettoersättningen till arbetstagarna. I skatteken ingår arbetsgivaravgifter, marginalskatten i inkomstskatten och indirekta skatter.

I Nickell (2004) redovisas ett antal studier över sambandet mellan skatteken och sysselsättning. En slutsats är att det inte finns några signifikanta belägg för att arbetsgivaravgifter, inkomstskatter eller indirekta skatter har olika effekt på arbetskraftskostnader och därmed också på arbetslösheten.

De studier som presenteras i Nickell (2004) redovisas i tabell 3.2. Resultaten skiljer sig markant mellan studierna, men ett gemensamt drag är att skattesänkningar har en positiv effekt på sysselsättning, en negativ effekt på arbetslöshet och en positiv effekt på antalet arbetade timmar. Nickell har valt bort tre studier på grund av att dessa inte kontrollerat för andra faktorer inverkan på sysselsättningen.<sup>41</sup> Han finner då att en ökning av skatteken med 10 procentenheter reducerar sysselsättningen med mellan 1 och 3 procent. Ett genomsnittligt punkttestimat blir cirka 2 procent och är enligt Nickell relativt lite, men inte heller någon obetydlig effekt.

---

<sup>41</sup> Dessa var Prescottt (2002), Daveri och Tabellini (2000) samt Planas m.fl. (2003).

Tabell 3.2 Resultat från studier om sambandet mellan skattekil och sysselsättning m.m.

<b>Långsiktig effekt på sysselsättningen vid en höjning av skattekiln med 10 procentenheter</b>			
<i>Studie</i>	<i>Population</i>	<i>Effekt på sysselsättning i procent</i>	<i>Kontrollerar för andra faktorerers inverkan på sysselsättningen</i>
Scarpetta (1996)	17 OECD-länder 1983–1993	–0,3	Gångse arbetsmarknadsinstitutioner
Nickell och Layard (1999)	20 OECD-länder 1983–1994	–2,4	Dito
Nicoletti och Scarpetta (2001)	20 OECD-länder 1982–1998	–1,5	Dito
Nickell m.fl. (2003)	20 OECD-länder 1961–1992	–2,7	Dito
<b>Långsiktig effekt på den genomsnittliga arbetstiden per vecka vid en höjning av skattekiln med 10 procentenheter</b>			
<i>Studie</i>	<i>Population</i>	<i>Effekt på arbetstiden</i>	<i>Kontrollerar för andra faktorerers inverkan på sysselsättningen</i>
Nickell och Layard (1999)	20 OECD-länder 1983–1994	–1,0 timmar (–2,5 %)	Dito
Prescott (2002)	7 OECD-länder 1993–1996	–3,0 timmar (–7,5 %)	Inga kontroller
<b>Långsiktig effekt på arbetslösheten (i procent) vid en höjning av skattekiln med 10 procentenheter</b>			
<i>Studie</i>	<i>Population</i>	<i>Effekt på arbetslösheten i procent</i>	<i>Kontrollerar för andra faktorerers inverkan på sysselsättningen</i>
Planas m.fl. (2003)	Euroländerna 1970–2002	3,2	Inga kontroller
Scarpetta (1996)	17 OECD-länder 1983–1993	1,1	Gångse arbetsmarknadsinstitutioner
Elmeskov m.fl. (1998)	18 OECD-länder 1983–1995	1,2	Dito. Effekt vid genomsnittlig grad av centralisering
Nickell och Layard (1999)	20 OECD-länder 1983–1994	2,0	Dito
Daveri och Tabellini (2000)	14 OECD-länder 1965–1991	5,5	Begränsad uppsättning av arbetsmarknadsinstitutioner. Effekt vid genomsnittlig grad av centralisering.
Nickell m.fl. (2003)	20 OECD-länder 1961–1992	1,1	Gångse arbetsmarknadsinstitutioner. Effekt vid genomsnittlig grad av centralisering.

Källa: Nickell (2004).

Det finns även andra faktorer än skatt på arbete som kan påverka arbetslöshet och sysselsättning. En viktig förklaringsfaktor är hur flexibel arbetsmarknaden är. I vissa av de studier som ingår i tabell 3.2 hävdas att graden av flexibilitet påverkar effekterna av en förändring av skattekiln. Nickells (2004) analys indikerar dock att det är enbart graden av koordinering i löneförhandlingarna som har signifikant betydelse.

I Hansson (2006) analyseras hur en skatt på arbete påverkar utbud och efterfrågan på arbetskraft. Vad gäller det empiriska sambandet mellan skatt och sysselsättning redovisas i huvudsak de studier som presenterats av Nickell (2003) i tabell 3.2 ovan. Hansson drar emellertid andra slutsatser än Nickell. Hansson menar att det finns mycket som tyder på att en skattesänkning i dag inte skulle övervältras på arbetstagarna eftersom arbetslösheten är hög, arbetsutbudet mer priskänsligt än vad det tidigare ansetts vara samtidigt som efterfrågan på arbetskraft sannolikt är mer priskänslig på grund av globaliseringen och datoriseringen av ekonomin. Dessutom finns det, enligt Hansson, all anledning att ifrågasätta hur väl de gängse teoretiska modellerna beskriver verkligheten eftersom de inte modellerar hur arbetstillfällen skapas. De empiriska studier som redovisas i kapitel 4 och 5, och som avser faktiska utvärderingar av nedsatta socialavgifter, förefaller emellertid visa att de gängse sambanden fortfarande gäller.

### 3.4 Finansdepartementets beräkningskonventioner

Antaganden om övervärlring etcetera 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.

Det inledande antagandet om fullt utnyttjande av resurserna inom ekonomin kompletteras med ett antagande om ett fullständigt oelastiskt arbetsutbud. Antagandet om oelastiskt arbetsutbud leder till att sysselsättningsnivån inte förändras av en ökning eller sänkning av arbetskraftskostnaden. Således leder en ökning av arbetsgivaravgifterna till en ökad arbetskraftskostnad för företagen, vilket de kompenserar sig för genom att sänka sin



efterfrågan på arbetskraft. Detta leder till en sänkning av lönenivån då utbudet förblir detsamma. Från dessa antaganden kan en förändring av arbetskostnaden för företagen, genom en förändrad arbetsgivaravgift, långsiktigt inte påverka företagens priser eller vinster. Till stöd för detta hänvisas till studier av Gruber och Krueger (1991) samt Tyrväinen (1995). Dessa studier drar slutsatsen att avgiftsförändringar slutligen fullständigt övervältras på lönesumman. Slutsatsen får stöd även i Handbook of Public Economics av Fullerton och Metcalf (2002).

Vid beräkningen av de effekter som följer på en förändring av arbetsgivaravgifterna tillämpas en övervältringsprofil som bygger på Tyrväinen (1995) och Holmlund (1983). I Tyrväinens studie från 1995 beräknas en förändring av arbetsgivaravgifterna i Sverige övervältras på löntagarna nästan omedelbart. Detta beror, enligt Tyrväinen, på den centraliserade lönebildningen. Den centraliserade lönebildningen har dock gått mot en mer decentraliserad riktning på senare år. Holmlund (1983) estimerade andelen av en förändrad arbetsgivaravgift som övervältras på arbetskraftskostnaden i sin studie från 1983 med data från perioden 1955 till 1979. Resultaten från denna studie visar på att andelen ligger runt cirka 50 procent under det första året. Med utgångspunkt i detta antas en 50-procentig övervältring på lönekostnaden under det första året med en relativt snabb anpassning till fullständig övervältring.

Gällande övervältringen på priser och vinster görs ett antagande, i brist på relevanta empiriska studier. Detta antagande går ut på att den resterande del av övervältringen, som inte går på löneandelen, fördelas lika på priser och vinster. De andelar av arbetsgivaravgifterna som år  $t$  och fyra år framåt ( $t+4$ ) antas övervältras på lönesumma, nettointäkter och vinster redovisas i tabell 3.3.

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

Procent						
År	$t$	$t+1$	$t+2$	$t+3$	$t+4$	Varaktigt
Arbetskraftskostnad	50,00	75,00	87,50	93,75	96,88	100,00
Nettointäkter	-25,00	-12,50	-6,25	-3,13	-1,56	0
Vinster	25,00	12,50	6,25	3,13	1,56	0

Källa: Finansdepartementet (2007).

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 tvådelad nedsättning av socialavgifterna som bland annat är föremål för denna granskning. De antaganden etcetera som modellen bygger på kan i

princip endast utnyttjas för att analysera effekterna av generella nedsättningar av socialavgifterna.

## 3.5 Sammanfattning

### Teoretiska aspekter

Sammanfattningsvis innebär sänkta socialavgifter momentant att arbetskraftskostnaden faller, vilket torde stimulera arbetskraftsefterfrågan med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet som följd. Hur stor sysselsättnings-effekten 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.

### Empiriska aspekter

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. Det är dock inte möjligt att på något säkert sätt empiriskt fastställa kort och lång sikt.

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 regionala nedsättningen och 1997 års nedsättning gör emellertid att den traditionella analysen inte är helt gångbar. Empirin är endast aktuell för de delar av nedsättningarna som påverkar marginalkostnaden. En osäkerhetsfaktor är dock hur lönebildningen fungerar i dessa företag.

För övriga företag, som står för huvuddelen av sysselsättningen, är empirin knappast hållbar. Sänkningarna 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.

Det bör vidare nämnas att den hittillsvarande diskussionen har avsett separata effekter på varumarknaden respektive arbetsmarknaden av en subvention, det vill säga 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 så kallad 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 ska 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 till exempel 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.



## 4 Erfarenheter av förändrade socialavgifter<sup>42</sup>

Arbetsgivaravgifterna har under årens lopp varit föremål för frekventa förändringar. I merparten av fallen har avgifterna höjts för att finansiera ambitionshöjningar vad gäller till exempel nivån på pensionerna. Vid ett antal tillfällen har avgifterna också 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.<sup>43</sup>

I avsnitt 4.1 redovisas förändringar av socialavgifterna som gjorts i syfte att stimulera sysselsättningen. Avsnitt 4.2 innehåller en genomgång av svenska uppföljningar och utvärderingar. I avsnitt 4.3 redovisas utländska erfarenheter. Avsnitt 4.4 innehåller ett antal utredningsförslag etcetera om sänkta arbetsgivaravgifter, det vill säga mer hypotetiska förslag och beräkningar. Avslutningsvis i avsnitt 4.5 sammanfattas kapitlet.

### 4.1 Förändringar av socialavgifter

Det är möjligt att urskilja åtta<sup>44</sup> sänkningar av socialavgifterna som syftat till att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Inriktningen och omfattningen av dessa förändringar har varierat högst påtagligt.

1. 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 stred mot gällande EU-regler.
2. I samband med valutakrisen hösten 1992 genomfördes en generell sänkning av socialavgifterna med cirka 4 procentenheter som trädde i

<sup>42</sup> Kapitlet är en uppdatering av Riksdagens revisorer (2001).

<sup>43</sup> Det finns även ett antal åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken som är eller har varit förknippade med sänkta socialavgifter. Det rör sig t.ex. om utbildningsvikariat, GAS, RAS, anställningsstöd och nystartsjobb. Åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken har dock varit av en annan karaktär än de som är föremål för denna granskning. Vi har därför valt att inte redovisa dessa i denna granskning. För en genomgång av tidigare åtgärder se t.ex. Riksdagens revisorer (2001).

<sup>44</sup> Varav en endast blev ett förslag.

kraft den 1 januari 1993. Avsikten var att förbättra konkurrenskraften. Sänkningen var avsedd som en permanent åtgärd, men avgifterna kom senare att höjas.

3. Den 1 januari 1997 infördes en generell sänkning av socialavgifterna med 5 procentenheter för lönesumman upp till 600 000 kronor (senare 852 000 kronor och 741 600 kronor), det vill säga den nedsättning som (tillsammans med punkt 4 och 7) är föremål för denna granskning (se kapitel 2).
4. År 2002 utvidgades den ovan nämnda generella nedsättningen av socialavgifterna för stödområde A (se kapitel 2).
5. Från och med 1 juni 2006 fick företag som tidigare inte haft någon anställd lägre arbetsgivaravgifter för den första person som anställdes i företaget. Sänkningen uppgick till cirka 17 procentenheter och avsåg perioden fram till och med 31 december 2007. Systemet förväntades leda till ökad efterfrågan på arbetskraft och ökad sysselsättning (prop. 2005/06:1). Den tillfälliga nedsättningen avskaffades av den nuvarande regeringen och upphörde att gälla vid utgången av 2006 (prop. 2006/07:1).
6. Den 1 januari 2007 slopades den särskilda löneskatten på lön och annan ersättning samt på inkomst av aktiv näringsverksamhet m.m. för personer som fyllt 65 år och är födda 1938 eller senare. Syftet är att göra det mer attraktivt för företagen att behålla och nyanställa äldre medarbetare (prop. 2006/07:1). Från och med den 1 januari 2008 avskaffades även den särskilda löneskatten för personer som är födda 1937 och tidigare (prop. 2007/08:24).
7. Den 1 juli 2007 infördes en nedsättning av det samlade uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift för personer som vid årets ingång fyllt 18 men inte 25 år i syfte att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden (se kapitel 2). Regeringen har senare uttalat att nedsättningen ska förstärkas. Från och med 1 januari 2009 ska den avse alla under 26 år och enbart bestå av ålderspensionsavgiften samt en fjärdedel av de övriga avgifterna (se kapitel 2).
8. I oktober 2007 lämnade regeringen ett förslag om att socialavgifterna, med undantag för ålderspensionsavgiften, skulle slopas helt från och med den 1 januari 2008 för vissa delar av tjänstesektorn (prop. 2007/08:29). Innan förslaget kunde godkännas av riksdagen var det dock nödvändigt att Europeiska kommissionen godkände åtgärden utifrån EG-fördragets regler om statsstöd. Kommissionen godkände åtgärden utifrån villkoret att nedsättningen bara skulle omfatta små och medelstora företag. En sådan inriktning bedömdes dock medföra klara problem och nackdelar och regeringen återkallade därför propositionen. I stället har regeringen

föreslagit den förstärkning för ungdomar som ska träda i kraft 1 januari 2009 och som redovisats i punkt 7 ovan.

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 fyra väsentligt skilda områden. En generell sänkning, geografiskt avgränsade sänkningar (som är eller varit koncentrerade till vissa branscher inom delar av stödområdena), sänkningar som i princip avgränsats till en viss företagsstorlek och sänkningar som är avgränsade till vissa åldersgrupper.

## 4.2 Svenska uppföljningar och utvärderingar

För svensk del är det i princip endast en av de regionala nedsättningarna (1) och den generella nedsättning som riktas mot småföretag (3) som varit föremål för någon form av egentlig utvärdering.<sup>45</sup> Övriga nedsättningar har knappast alls analyserats.

### 4.2.1 Sänkning av arbetsgivaravgifter i Norrbotten

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. Sysselsättningseffekter av de sänkta arbetsgivaravgifterna utvärderades med hjälp av ett naturligt experiment. Norrbotten utgjorde experimentområde, medan kommuner i Jämtland och Västerbotten utgjorde kontrollområde. Studiens resultat visade ingen skillnad mellan de bägge områdena, det vill säga 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 bland annat 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 till exempel skulle kunna börja vid 80 procent av sysselsättningen i den föregående perioden.

---

<sup>45</sup> 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.

Sänkningen av arbetsgivaravgifterna i Norrbotten har även analyserats av dåvarande Statens industriverk<sup>46</sup> (1988). Studien utformades som en kartläggning av produktions-, sysselsättnings-, löne- och vinstutvecklingen hos företagen i Norrbotten. I studien konstateras att produktionen utvecklades ungefär som produktionen i Sverige som 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 inte kunna förklaras med att den sänkta arbetsgivaravgiften saknat effekt på kostnaderna.

Statens institut för regionalforskning (SIR) har på uppdrag av regeringen bland annat utvärderat vilka tillväxt- och sysselsättningseffekter den regionalpolitiska stödformen nedsatta socialavgifter (dvs. den som var 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 cirka 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.

#### 4.2.2 1997 års nedsättning av socialavgifterna

Riksdagens revisorer genomförde under 2001 en granskning av den nedsättning av socialavgifterna som riktar sig till små företag (en av de nedsättningar som är föremål för denna granskning). Beräkningarna

---

<sup>46</sup> SIND.



indikerade att sysselsättningen ökat med cirka 3 600 personer, eller med cirka 1 procent av sysselsättningen i företag med 1–4 anställda.<sup>47</sup> Varje nyskapat arbetstillfälle beräknades kosta cirka 1,5 miljoner kronor brutto. Enligt revisorerna föreföll stödet därmed vara det i särklass minst kostnadseffektiva inom de politikområden som syftade till att öka sysselsättningen. Revisorerna beräknade att den lägre gränsen för dödviktseffekten uppgick till cirka 60 procent. För dessa företag innebar nedsättningen en ren transferering utan effekter på arbetskraftsefterfrågan (Riksdagens revisorer 2001).

## 4.3 Utländska erfarenheter

### 4.3.1 Nederländerna

Revisionsmyndigheten i Nederländerna (Netherland Court of Audit, NCA) har genomfört en granskning av en riktad nedsättning av socialavgifterna. 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 (NCA 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 och
- 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

---

<sup>47</sup> Metoden redovisas mer utförligt i kapitel 5.

företagens beteende. De flesta företag som fick en skattereduktion erhöll enligt NCA en omotiverad fördel eftersom de inte förändrade sitt beteende (en så kallad dödviktsförlust). Detta förhållande bekräftades också av en majoritet av företagen.

#### 4.3.2 Finland

I Finland genomfördes 2003–2004 ett försök med att slopa socialskyddsavgiften i syfte att utreda effekten på sysselsättningen. Försöket innebar att totalt 20 kommuner i norra Lappland och skärgården undantogs socialskyddsavgiften, vilket gav en nedsättning av arbetsgivaravgiften med mellan 3–6 procentenheter. Dessa kommuner jämfördes med så snarlika kommuner som möjligt i syfte att se hur nedsättningen påverkade sysselsättningen och lönenivå.

I en utvärdering presenteras resultatet av jämförelsen (Korkeamäki och Uusitalo 2005). Där konstateras att det inte finns någon statistisk signifikant skillnad i förändring av sysselsättning bland företagen i de två olika områdena. Sänkningen ledde således inte till någon statistisk signifikant ökning av sysselsättningen. Vad som däremot konstaterades var att lönerna steg cirka 2 procent snabbare i försöksområdet jämfört med jämförelseområdet. Ungefär hälften av nedsättningen av socialavgifterna ledde således till en sänkning av arbetskraftskostnaden under de två år undersökningen pågick.

#### 4.3.3 Norge

Johansen och Klette (1998) har analyserat industrin i Norge under perioden 1983–1993. Under denna period varierade socialavgifterna efter region med mellan 17 och 2 procent. Avgiftsstrukturen förändrades också över tiden, liksom även den regionala klassificeringen. Beräkningarna indikerar att 1 procentens minskning av arbetskraftskostnaden (lön plus sociala avgifter) ledde till en ökning av lönekostnaden med mellan 0,4 och 1 procent.

### 4.4 Tidigare förslag om förändrade socialavgifter

Det har genomförts ett antal analyser och studier i samband med olika förslag till nedsättningar eller andra förändringar av socialavgifterna.<sup>48</sup> De beräkningar som genomförts i samband med dessa förslag avser hypotetiska

---

<sup>48</sup> 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.

förändringar av socialavgifterna. Nedan redovisas ett urval av dessa studier och förslag.

#### **SAF och Industriförbundet**

SAF och Industriförbundet (1996) har 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 KOSMOS. 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 till exempel 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.

#### **Företagsstödsutredningen**

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 företagets 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 bland annat kontroll, uppföljning och utvärdering samt risk för felaktigheter och fusk.

#### **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 så kallad allmän jämviktsmodell. Resultaten var känsliga för antaganden om arbetsmarknadens funktionssätt. Antogs arbetslösheten bero på att lönerna var fixerade vid en alltför hög nivå (så kallad 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 bland annat 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 cirka 25 000 personer. Detta motsvarade cirka 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 (det vill säga en modifiering av det stöd som utgick till och med 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 presenterades dock inte några utvärderingar som pekade på att nedsatta socialavgifter skulle leda till långsiktig tillväxt och utveckling.

### **Skattebasutredningen**

Den så kallade skattebasutredningen (SOU 2002:47) föreslog i sitt betänkande att vissa delar av beskattningen skulle ses över. Huvudmålen var att med hjälp av bredare baser, lägre marginalbeskattning och förenklingar åstadkomma ett ekonomiskt rationellare, robustare och mer rättvist skattesystem. Detta skulle gå att åstadkomma med hjälp av en rockad där man bytte bort skatteavvikelse som hade övervägande negativ fördelningskaraktär mot sänkningar av marginalbeskattningen som hade positiv fördelningseffekt. En av de främsta kandidaterna till skatteavvikelse som kunde avskaffas var den generella nedsättning av socialavgifterna som är

föremål för denna granskning. Utredningen grundade i detta avseende sin analys på den granskning av Riksdagens revisorer som har redovisats ovan.

### **Utredningen om reformerad ägarbeskattning**

Utredningen om en reformerad ägarbeskattning hade i uppdrag att föreslå en reformering av skattereglerna för kvalificerade andelar i fåmansföretag, de så kallade 3:12-reglerna (Edin m.fl. 2005). I utredningen diskuterades även nedsättningen av socialavgifterna och det pekades på att den till betydande del kunde betraktas som en transferering till företag utan effekter på arbetskraftsefterfrågan. Dödviktseffekten uppskattades till cirka 2,2 miljarder kronor.

Utredningen delade Riksdagens revisorers bedömning (se ovan) och ansåg denna budgetmässigt stora och ineffektiva skattelättnad omotiverad och föreslog att systemet skulle avvecklas.

### **Herin, Jacobsson och Rydeman**

Herin m.fl. (2006) har på uppdrag av Den Nya Valfärden analyserat hur en sänkning av arbetsgivaravgifterna kan påverka efterfrågan på arbetskraft. I rapporten föreslås en halvering av arbetsgivaravgifterna från cirka 32 procent till 16 procent. Denna åtgärd kombineras med en sänkning av kompensationsnivån i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen från 80 till 70 procent samt av ersättningen vid förtidspension från 64 till 60 procent. Vidare föreslås en striktare tillämpning av reglerna i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen samt strängare krav vid beviljandet av förtidspension. Tanken är att sänkningen av ersättningsnivån i socialförsäkringarna stimulerar arbetsutbudet medan den sänkta arbetsgivaravgiften ökar efterfrågan på arbetskraft. Sänkningen av arbetsgivaravgifterna är enligt författarna fullt ut finansierad.

En halvering av arbetsgivaravgifterna samt sänkningen av ersättningsnivåerna i socialförsäkringen motsvarar en sänkning av skattekillen med cirka 6 procentenheter. Enligt författarna visar de internationella forskningsresultaten att det kan vara rimligt att räkna med en sysselsättningselasticitet för Sverige på cirka 0,5 när skattesänkningen på det sätt som föreslås kombineras med sänkta reservationslöner. Effekten på sysselsättningen i privat sektor skulle då bli:  $0,06$  (sänkningen av skattekillen)  $\times$   $0,5$  (sysselsättningselasticiteten)  $\times$   $5\,000\,000$  (korrigerat arbetskraftsutbud) =  $150\,000$  arbeten. Förslaget innebar stora förändringar av skatte- och transfereringssystemen med sannolikt betydande svåröverskådliga anpassningar. Beräkningarna utfördes emellertid med hjälp av antaganden och bedömningar om elasticiteter.

## **SNS**

SNS Konjunkturråd analyserar i 2005 års rapport hur skatt på arbete påverkar sysselsättningen (Lundgren m.fl. 2005). Enligt rådet finns det, mot bakgrund av den existerande forskningen, anledning att vara skeptisk till möjligheterna att genom generella skattesänkningar uppnå betydande sysselsättnings-effekter. Det går att på goda teoretiska grunder hävda att den långsiktiga effekten på sysselsättningen är försumbar så länge som de arbetslösas levnadsstandard i förhållande till de sysselsattas inte förändras. De empiriska studierna visar inte heller på att stora sysselsättningsvinster kan göras genom generella skattesänkningar. Däremot finns det, enligt rådet, en del argument för att skattesystemets struktur kan vara av betydelse.

## **4.5 Sammanfattning**

Sammanfattningsvis visar de fåtal utvärderingar som gjorts att generella och geografiska nedsättningar av socialavgifter har mycket begränsade sysselsättningseffekter. De är dessutom förknippade med betydande dödviktseffekter.

Merparten av de utredningar etcetera som har diskuterat effekter (och i vissa fall beräknat effekter) av sänkta arbetsgivaravgifter pekar på att sådana åtgärder (åtminstone om de är generella) knappast är effektiva medel för att stimulera sysselsättningen. Ett genomgående problem i sådana utredningar är dock att entydigt försöka fastställa hur stor andel som övervältras på lönerna.

## 5 Effekter av nedsatta socialavgifter

Regeringen har, som tidigare framgått, i olika sammanhang pekat på att generella nedsättningar av socialavgifter inte är effektiva. I 2007 års vårproposition (prop. 2006/07:100) uttalade regeringen följande: ”Generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna tenderar på lång sikt att leda till högre löner och därmed blir sysselsättningseffekten begränsad. Riktade sänkningar av arbetsgivaravgifter tenderar i mindre utsträckning att leda till övervältring i högre löner. Därför kan förändringar i arbetsgivaravgifterna riktade till vissa sektorer eller typer av arbetskraft ha en varaktig effekt på sysselsättningen.”

I kapitlet redovisas beräkningar av olika effekter av tre nedsättningar av socialavgifter med olika inriktning mot grupper och sektorer. Det gäller den regionala nedsättningen, 1997 års generella nedsättning med inriktning mot mindre företag och den nedsättning som riktas mot ungdomar.

Avsnitt 5.1 innehåller en analys av den regionala nedsättningen av socialavgifter. Analysen avser sysselsättningseffekter samt effekter på företagande och service. Avsnittet bygger i huvudsak på den konsultrapport som utarbetats av IFAU. I avsnitt 5.2 redovisas beräkningar av sysselsättningseffekter av 1997 års nedsättning av socialavgifter. Utgångspunkten är den regionala nedsättningens effekter samt en partiell analys som genomförts av Riksrevisionen. Avsnitt 5.3 innehåller en partiell analys av nedsättningen av socialavgifter för ungdomar. Analysen avser sysselsättnings- och dödviktseffekter. I avsnitt 5.4 sammanfattas kapitlet.

### 5.1 Den regionala nedsättningen

Riksrevisionen har anlitat IFAU för att utvärdera sysselsättningseffekterna av den regionala nedsättningen av socialavgifter. Inom ramen för uppdraget har även analyser genomförts när det gäller sannolikheten att starta/avsluta ett företag. Beräkningarna har genomförts med hjälp av en metod som kallas för Difference-in-Difference (DD).

Difference-in-Difference (DD) är en metod som går att använda för att till exempel utvärdera införande av ett arbetsmarknadspolitiskt program eller, som i detta fall, nedsättning av socialavgifter. Metoden går ut på att jämföra sysselsättningsförändringen före respektive efter nedsättningen i en behandlingsgrupp och en kontrollgrupp.

I den behandlade gruppen ingår företag i områden som har fått den regionala nedsättningen (stödområde A) och i kontrollgruppen ingår företag i områden som är snarlika de utvalda områdena med regional nedsättning. De utvalda företagen ligger precis på gränsen eller i anslutning till gränsen för

områden som har fått regional nedsättning (stödområde B). Metoden beskrivs närmare i bilaga 1. Som med alla ekonometriska modeller presenterar DD sin bild av verkligheten. Resultatet bör därför tolkas med viss försiktighet<sup>49</sup>.

Tidsperioden för den genomförda utvärderingen är 2001–2004. IFAU har använt företagsdata från SCB. De företag som ingår är de företag som fanns både innan reformen (2001) och något av åren efter (2002, 2003 eller 2004). Det företagsspecifika datat omfattar lönesumman brutto, antalet anställda och lön per anställd. Alla företag kan kopplas till en kommun och bransch, vilket gör det möjligt att identifiera de företag som påverkades av reformen.

Utfallsvariablerna är lönesumman, antalet anställda och lön per anställd. Lönesumman återspeglar hur efterfrågan på arbetskraft förändras vid förändringar i socialavgifterna.

Beräkningarna visar att den genomsnittliga arbetskraftskostnaden föll med cirka 6,9 procent för företag i stödområde A. Anledningen till att minskningen av arbetskraftskostnaden var mindre än de tillåtna 10 procenten beror dels på att några företag inte tog del av sänkningen trots att de var berättigade till det, dels att den genomsnittliga sänkningen av arbetsgivaravgifterna för företag med en lönesumma över 852 000 kronor blev mindre än 10 procentenheter.

IFAU har beräknat sysselsättningseffekter och effekten på lönesumman och lön per anställd. För att kunna göra en fullständig analys av sysselsättningen bör lönesumman delas in i timlön och antalet arbetade timmar. Detta är inte möjligt då den informationen saknas i SCB:s företagsregister. Det innebär att det kan finnas effekter som inte kommer med i analysen. Till exempel kan det innebära att det syns en tydlig ökning i sysselsättningen, men i själva verket är det totala antalet arbetade timmar oförändrat (det vill säga antalet anställda har ökat, men de som redan är anställda arbetar färre timmar) och tvärtom. Det kan även vara så att en positiv effekt på lönesumman per anställd inte innebär en lönehöjning för den anställde. Den högre lönen kan i stället bero på att antalet arbetade timmar har ökat. Detsamma gäller för det motsatta fallet.

### 5.1.1 Effekter på sysselsättningen och på lönesumman

De huvudsakliga resultaten vad gäller sysselsättning och övervältring redovisas i tabell 5.1. I tabellen dekomponeras effekten på lönesumman (kolumn 1) i en sysselsättningseffekt (kolumn 2) och i en effekt på lönen per anställd (kolumn 3). Resultat som är signifikanta är markerade med \*.

---

<sup>49</sup> Metoden bygger på antagandet att sysselsättningsförändringen i stödområde B representerar sysselsättningsförändringen i stödområde A i det fall nedsättningen inte hade införts. Antagandet är starkare ju längre uppföljningsperioden är.



Som framgår av tabell 5.1 (kolumn 1) påverkar nedsättningen lönesumman. Nedsättningens påverkan på lönesumman kommer dock först 2004 och effekten på lönesumman är betydligt större jämfört med tidigare år. Nedsättningens effekt på lönesumman för 2004 är så stor att den påverkar hela periodens resultat (2001–2004) när det gäller lön per anställd. Resultatet kan till stora delar förklaras med att nya avtal för löner slöts under 2004.<sup>50</sup>

Effekten på lönen per anställd, mätt som estimat för 2004 (kolumn 3), innebär att 1 procentenhets minskning av socialavgifterna ökar lönerna med 0,40 procent. En nedsättning av socialavgifterna med tio procentenheter innebär således att incidensen på lönerna är drygt 1/3 (lönerna ökade med drygt 1/3 av nedsättningen). Inom loppet av tre år övervältrades därmed drygt 1/3 av nedsättningen i form av ökade löner.

Resultaten visar också att effekten på lönesumman sannolikt orsakas av en högre lön per anställd. Som framgår av tabell 5.1 (kolumn 2) är sysselsättningseffekten insignifikant.

Som nämnts inledningsvis i kapitlet kan övervältringen bero på att varje anställd arbetar fler timmar i stället för att ytterligare en person har anställts eller att lönen har ökat. Således kan det finnas effekter som Riksrevisionens analys inte har fångat.

Tabell 5.1 Effekter på lönesumman, på antalet anställda och på lönesumman per anställd

Beroende variabel	Lönesumma (1)	Antalet anställda (2)	Lönesumma per anställd (3)
2002	-0,0003	0,0010	-0,0013
2003	-0,0019	-0,0003	-0,0016
2004	-0,0042**	-0,0003	-0,0040***
2001–2004	-0,0021	0,0001	-0,0023***

Anm.. \* = signifikant på 10% nivån, \*\* = signifikant på 5 % och \*\*\* signifikant på 1 %..

Källa: IFAU (2008).

Sammanfattningsvis visar resultaten i tabell 5.1 att den regionala nedsättningen inte resulterade i några sysselsättningseffekter under den undersökta perioden. Den regionala nedsättningen av socialavgifter övervältrades i stället i snabb takt och i relativt hög grad på lönesumman. En minskning av socialavgiften med 1 procent leder således till en ökning av lönen per anställd över hela perioden med cirka 0,2 procent. Effekten är dock betydligt kraftfullare 2004.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Medlingsinstitutet skrev i sin årsbok för 2004 att förhandlingarna som genomfördes under 2004 var de mest omfattande under det andra sekelskiftet, när det gäller antalet anställda personer som omfattades.

<sup>51</sup> Som framgått av kapitel 3 är det tänkbart att delar av nedsättningen på kort eller medellång sikt också övervältras på vinster och priser. IFAU har emellertid inte analyserat detta.

Detta resultat stämmer överens med tidigare undersökningar, se Bohm och Lind (1993) samt Korkeamäki och Uusitalo (2008), som redovisats i kapitel 4.

### 5.1.2 Effekter på företagande

IFAU har även genomfört beräkningar av hur den regionala nedsättningen av socialavgifter har påverkat antalet nystartade och nedlagda företag. Resultatet förefaller vara att den regionala nedsättningen kan ha en positiv men mycket svag inverkan på antalet nystartade företag. I tabell 5.2 redovisas resultatet dels för varje år, dels som ett genomsnitt för samtliga år (2001–2004).

Som framgår av tabellen medför en sänkning av socialavgifterna med 1 procentenhet att sannolikheten för att ett företag ska starta ökar med 0,11 procentenheter. För företag som avslutas finns inga statistiskt signifikanta värden. Effekten av nystartade företag är så liten att det inte påverkar företagsnettot (skillnaden mellan nystartade och avslutade företag).

Sammantaget förefaller de icke signifikanta värdena i kolumnen företagsnetto innebära att den regionala nedsättningen av socialavgifterna inte har någon nettoeffekt på det totala företagandet. Det innebär att det inte går att påvisa att avgiftssänkningen påverkade det totala företagandet.

Tabell 5.2 Effekten på nystartade och avslutade företag 2001–2004

Beroende variabel	Nystartade företag	Avslutade företag	Företagsnetto
2002	-0,0010*	-0,0006	-0,0004
2003	-0,0010*	-0,0001	-0,0009
2004	-0,0014***	-0,0001	-0,0013
2001–2004	-0,0011**	-0,0003	-0,0009

Anm: \* = signifikant på 10% nivån, \*\* = signifikant på 5 % och \*\*\* signifikant på 1 %..

Källa: IFAU (2008).

IFAU har gjort en fördjupad analys av hur effekterna på företagsetablering och nedläggning kan tänkas påverka de totala sysselsättningseffekterna av nedsättningen. Det är dock förenat med vissa svårigheter. Den fördjupade analysen har därför gjorts på ett flertal olika sätt och effekten varierar något med tillvägagångssätt. IFAU finner att sänkta arbetsgivaravgifter *kan* ha en positiv inverkan via ökat nyföretagande eller bättre chanser för tidigare etablerade företag att överleva.<sup>52</sup> Detta resultat är dock bara svagt statistiskt säkerställt – och detta endast i en av flera alternativa modeller. Resultatet har

<sup>52</sup> I just denna modellspecifikation medförde varje procentenhets sänkning av arbetsgivaravgifterna att sysselsättningen ökade med 0,26 procent. Detta medförde en ökning av sysselsättningen med 435 personer till en kostnad av 800 000 kronor per skapat arbete. Detta kan jämföras med att den genomsnittliga årsarbetskraftskostnaden per heltidssysselsatt uppgick till cirka 410 000 kronor.

inte heller verifierats i andra studier (se IFAU (2008) för en mer utförlig beskrivning).

### 5.1.3 *Service*

Ett av syftena med den regionala nedsättningen är att bidra till god service. Som nämnts i avsnitt 1.5 har begreppet service inte definierats närmare i propositionen (prop. 2001/02:45) om den regionala nedsättningen.

Riksrevisionen har valt att analysera begreppet service utifrån hur sysselsättning och arbetskraftskostnader (lön och sociala avgifter) utvecklats i de företag där nedsättningen förväntas få effekt. Låga sysselsättningseffekter och små effekter på arbetskraftskostnaderna (hög grad av övervältring) implicerar att servicenivån inte påverkas positivt och vice versa. Även utvecklingen av företagandet kan påverka servicen.

Som framkommit i analysen ovan finns det inga signifikanta effekter på sysselsättningen och nedsättningens incidens är drygt 1/3. Den regionala nedsättningen övervältras således i hög grad och i snabb takt på arbetskraftskostnaden.

Ett ökat antal företag skulle kunna påverka servicenivån. Sannolikheten för att starta företag har påverkats svagt positivt även om nettoeffekten för att starta eller lägga ned företag inte är signifikant.

Utifrån den analys som har genomförts är det rimligt att anta att förändringar på servicenivån är marginella.

## 5.2 1997 års nedsättning av socialavgifter

Den regionala nedsättningen är snarlik 1997 års nedsättning av socialavgifterna. Båda gäller en nedsättning av socialavgifter som utgår från samma avgiftsunderlag. Skillnaden är i huvudsak graden av nedsättning. Den ena har en nedsättning på 5 procent (1997 års nedsättning) och den andra en nedsättning med 10 procent (den regionala nedsättningen). De företag som har rätt till en nedsättning med 10 procent är begränsade till stödområde A, till skillnad från 1997 års nedsättning som samtliga företag hade rätt till. Utifrån de likheter som finns mellan de två nedsättningarna går det att applicera resultatet från föregående avsnitt till att gälla även 1997 års nedsättning.

### 5.2.1 *Sysselsättningseffekter av 1997 års nedsättning*

Marginal- och genomsnittliga skattesatser har en liknande profil i de båda nedsättningarna. I de fall företag i stödområdet är representativa för företag

utanför stödområdet är den statistiska inferensen<sup>53</sup> likadan och de framräknade effekterna kan antas gälla för bägge nedsättningarna. Det gör att det är möjligt att dra kvalitativa slutsatser genom att göra en analogi med de slutsatser som kan dras av sysselsättningseffekterna för den regionala nedsättningen.

IFAU:s utvärdering av sysselsättningseffekter av den regionala nedsättningen visar inte på någon ökning av sysselsättningen. Den regionala nedsättningen är dubbelt så stor, vilket gör att det inte är sannolikt att 1997 års nedsättning lett till några sysselsättningseffekter.

Givet resultatet av utvärderingen är det inte sannolikt att 1997 års nedsättning hade några sysselsättningseffekter.

### 5.2.2 *Alternativ beräkning av sysselsättningseffekter av 1997 års nedsättning av socialavgifter*

Det finns flera andra 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 1997 års nedsättning av socialavgifterna var generell, det vill säga alla företag fick del av den.

Ett annat alternativ är att utgå ifrån en annan mer indirekt metod som baseras på befintliga data och som tidigare utnyttjats av Riksdagens revisorer (2001).<sup>54</sup> Ansatsen vid denna form av 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.<sup>55</sup>

Utgångspunkten är att nedsättningen av socialavgifterna endast påverkade anställningsbeslut i företag med 1–3 anställda. Motiven till detta antagande har redovisats i kapitlen 2 och 3. Det antas vidare att nedsättningen enbart hade effekt i företag som var verksamma i den enskilda sektorn eller näringslivet. Detta antagande grundas på det faktum att endast ett avdrag medgavs per kommun, landsting eller myndighet och att avdraget därför knappast hade någon betydelse för denna del av arbetsmarknaden. Beräkningarna baseras på sysselsättningsdata för 2006.<sup>56</sup> Analysen utgår från antaganden om given lön och given kapitalstock.

---

<sup>53</sup> Statistisk inferens innebär att man generaliserar resultatet av en urvalsundersökning till en hel population.

<sup>54</sup> Granskningen av Riksdagens revisorer har också utnyttjats av Konjunkturinstitutet (2006) för att beräkna effekterna av att regeringen avskaffade 1997 års nedsättning av socialavgifterna.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Antalet anställda i företag med 1–3 anställda uppgick till ca 213 000 personer 2006.

Beräkningarna redovisas i tabell 5.3. Utifrån de antaganden som redovisas i tabellen varierar sysselsättningseffekten mellan 0 och cirka 3 500 personer. Det är således relativt stora skillnader beroende på vilka antaganden som görs. Som framgått av kapitel 3 visar en genomgång av svenska empiriska studier att löneelasticiteten varierar mellan  $-0,2$  och  $-0,7$ , det vill säga en ökning av lönen med 1 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 uppgick till cirka 2 500 personer, eller drygt 1 procent av sysselsättningen i företag med 1–3 anställda. Det innebär att varje skapad anställning kostade 2,4 miljoner kronor brutto.

Tabell 5.3 Sysselsättningseffekter av 1997 års nedsättning av socialavgifter i företag med 1–3 anställda år 2006

Grad av övervältring	Löneelasticiteter		
	$-0,5$	$-0,7$	$-1,0$
0,5	1 800	2 500	3 500
1,0	0	0	0

Källor: SCB, Riksdagens revisorer (2001) och egna beräkningar.

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 i högre utsträckning. På lång sikt finns det dock skäl att anta att sänkta socialavgifter leder till en motsvarande löneökning och att sysselsättningen därmed inte påverkas.

#### **Dödviiktseffekter**

Riksrevisionen har inte genomfört några beräkningar av dödviiktseffekter. Tidigare beräkningar av Riksdagens revisorer (2001) pekade på att dödviiktseffekten låg i intervallet 60–75 procent.

### **5.3 Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år**

Som tidigare framgått finns det även en nedsättning av socialavgifter som riktar sig mot ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år. Avsnittet innehåller en analys av denna nedsättning av socialavgifter för ungdomar (regelsystemet framgår närmare av kapitel 2). I avsnittet redovisas beräkningar av sysselsättningseffekter och dödviiktseffekter. Sysselsättningsutvecklingen för gruppen 18–24 år jämförs vidare med gruppen 25–28 år.

### 5.3.1 Sysselsättningseffekter

Det finns få analyser av nedsättningen av socialavgifter för unga. Som framgått av kapitel 2 innehöll inte heller regeringens proposition några beräkningar av till exempel sysselsättningseffekter. Konjunkturinstitutet (2006) beräknade däremot i slutet av 2006 vissa effekter av den nya regeringens ekonomiska politik. Vid beräkningen av effekterna av nystartsjobb och nedsatta arbetsgivaravgifter för yngre uppskattades antalet subventionerade anställningar som en följd av dessa reformer till i genomsnitt 14 000 per år 2007 och 2008. Dessa anställningar bedömdes till 50 procent leda till undanträngning av reguljär sysselsättning. Nettobidraget till antalet sysselsatta blev därmed 7 000 personer. Effekterna av de bägge stöden redovisades inte separat, men sysselsättningsökningen av nedsättningen av socialavgifter för unga måste ändå betraktas som blygsam.

Riksrevisionen har, på ett liknande sätt som i avsnitt 5.2, beräknat sysselsättningseffekter av nedsättningen av socialavgifter för ungdomar. Nedsättningen, som infördes den 1 juli 2007, uppgår till 11,12 procentenheter.

Beräkningarna redovisas i tabell 5.4.<sup>57</sup> Utifrån de antaganden som redovisas i tabellen varierar sysselsättningseffekten mellan 0 och drygt 17 000 personer. Genomgången av empiriska studier visar, som tidigare framgått, att rimliga nivåer på löneelasticitet och övervältring är  $-0,7$  och  $0,5$ . Utifrån denna empiri är det sannolikt att sysselsättningsökningen maximalt uppgår till cirka 12 100 personer, eller cirka 2,8 procent av antalet anställda i åldersgruppen. Resultatet tyder på en högre sysselsättningseffekt än den som tidigare beräknats av Konjunkturinstitutet.

Nedsättningen kostar drygt 10 miljarder kronor per år brutto. Varje nyskapat arbetstillfälle beräknas därmed kosta brutto närmare 900 000 kronor. Den offentligfinansiella nettoeffekten per nyskapat arbetstillfälle uppgår till närmare 650 000 kronor. Det kan jämföras med att den årliga statliga bruttokostnaden för ett nystartsjobb kan beräknas uppgå till cirka 75 000<sup>58</sup> kronor och till cirka 270 000 kronor för en arbetsmarknadsutbildning.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Beräkningarna bygger på följande utgångspunkter. Enligt SCB uppgick den genomsnittliga månadslönen för personer i åldern 18–24 år till 19 400 kronor år 2007. Arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar uppgick till cirka 40 procent. Avdraget för en anställd uppgick till 25 860 kronor ( $232\,800 \times 0,1111$ ) och den totala lönesumman till 325 920 kronor ( $232\,800 \times 1,4$ ). I detta fall sänktes den totala lönekostnaden med 7,9 procent ( $25\,860/325\,920$ ). Antalet anställda (18–24 år) under 2007 och första kvartalet 2008 uppgick i genomsnitt till 437 100 personer.

<sup>58</sup> Enligt AMS (2007a) uppgick den genomsnittliga lönen i ett nystartsjobb för 2007 till 19 100 kronor. Socialavgiften uppgick till 32,42 procent. Kostnaden blir därmed 74 300 kronor ( $19\,100 \times 0,3242 \times 12$ ).

<sup>59</sup> AMS (2007b).

Tabell 5.4 Sysselsättningseffekter av nedsättning av socialavgifter för ungdomar

Grad av övervältring	Löneelasticiteter		
	-0,5	-0,7	-1,0
0,5	8 600	12 100	17 300
1,0	0	0	0

Källor: SCB, Riksdagens revisorer (2001) och egna beräkningar.

Utfallet på 12 100 personer 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 i högre utsträckning. På lång sikt finns det dock skäl att anta att sänkta socialavgifter leder till en motsvarande löneökning och att sysselsättningen därmed inte påverkas. Samtidigt är det tänkbart att efterfrågan på ungdomar kan vara mer känslig än för övriga grupper och att övervältringen kan ha en annan profil. Ett osäkerhetsmoment är att det inte finns någon empiri kring övervältring och löneelasticiteter för ungdomar.

I samband med remissbehandlingen av den promemoria (Finansdepartementet 2006) som föregick regeringens proposition ansåg till exempel IFAU och ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier), i linje med vad som redovisats ovan, att förslaget på längre sikt troligen inte skulle leda till några sysselsättningseffekter. IFAU (2007) anförde bl.a. följande: "På lång sikt har dock generella arbetsgivaravgiftssänkningar troligen försumbara effekter på sysselsättningen." ... "Troligen är dock effekterna på sysselsättningen större på kort sikt än på längre sikt då lönerna stegvis kommer att anpassa sig uppåt."

Finanspolitiska rådet (2008) har bedömt nedsättningen som mindre lyckad. Enligt rådet har en del ungdomar säkert svårt att komma in på arbetsmarknaden, men det gäller långt ifrån alla. Sänkta arbetsgivaravgifter är, enligt rådet, förmodligen ett ganska ineffektivt sätt att öka sysselsättningen för denna grupp.

### 5.3.2 Dödviktseffekter

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 med avdrag 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 denna granskning är om den regionala 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.

I rapporten behandlas således inte substitutionseffekter, utan enbart dödviktseffekter.<sup>60</sup> Det förtjänas dock att nämnas att IFAU i sitt remissvar i samband med beredningen av nedsättningen för ungdomar varnade för oönskade substitutionseffekter. "Trots den höga ungdomsarbetslösheten tillhör inte arbetslösa ungdomar generellt de grupper av arbetslösa som verkar ha svårast att hitta jobb – snarare tvärtom. Långtidsarbetslöshet är framför allt ett problem för äldre arbetslösa. Substitutionseffekten riskerar därmed att gå i en önskad riktning. Ungdomar, som redan har relativt lätt att komma in på arbetsmarknaden, får ytterligare en fördel gentemot de äldre arbetslösa vilka ofta har det relativt sett svårare på arbetsmarknaden."

I samband med remissbehandlingen pekade flera remissinstanser på att förslaget om nedsatta socialavgifter för ungdomar skulle leda till betydande dödvikts- eller undanträngningseffekter. IFAU menade att man kan utgå från betydande dödviktseffekter i detta fall. "Ett stort antal ungdomar jobbar redan idag (utan subventioner) och för dessa innebär subventionen en ren dödviktsförlust. För de som finner jobb direkt efter gymnasiet är dessutom subventionstiden tämligen lång."

Det är komplicerat att beräkna dödviktseffekter. En indikator på dödviktseffekten kan vara sysselsättningsgraden, det vill säga antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen. Måttet ger en uppfattning om hur många ungdomar som faktiskt arbetar men vars arbetsgivare ändå får del av nedsättningen. Detta kan tolkas som en miniminivå på dödviktseffekten. Som framgår av figur 5.1 har sysselsättningsgraden pendlat mellan 45 och 61 procent sedan 2004. Under de senaste fem kvartalen har den uppgått till i genomsnitt cirka 55 procent.

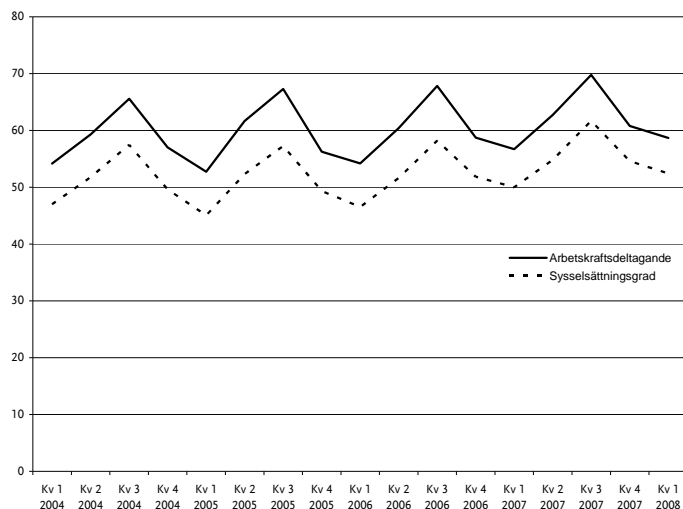
---

<sup>60</sup> Det är komplicerat att beräkna substitutionseffekten och vi har inte haft möjlighet att göra detta.



Figur 5.1 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad för gruppen 18–24 år

Procent



Källa: SCB.

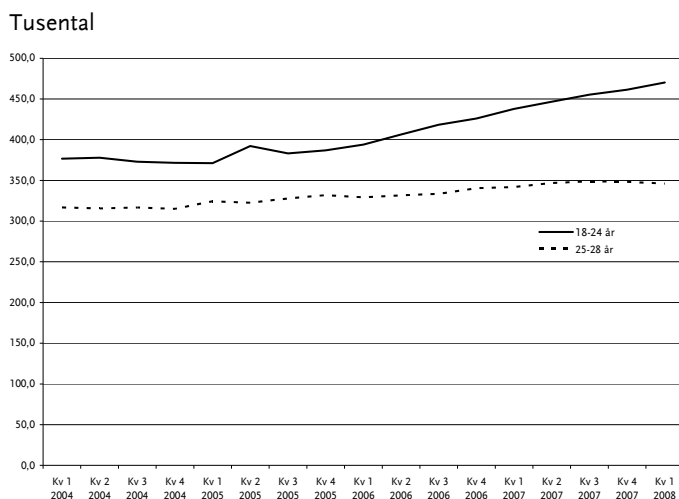
Det är rimligt att anta att en nedsättning av socialavgifterna i första hand kan förväntas få effekt på den grupp som utgör skillnaden mellan arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, det vill säga de arbetslösa. Om så skulle vara fallet blir naturligtvis dödviktseffekten betydligt större än den nivå som diskuterats ovan.

### 5.3.3 Sysselsättningsutveckling för grupperna 18–24 år och 25–28 år

Det kan också finnas anledning att jämföra sysselsättningsutvecklingen för den grupp som får ta del av nedsättningen med en jämförbar grupp. I figur 5.2 redovisas därför utvecklingen av sysselsättningen för gruppen 18–24 år och gruppen 25–28 år. Som framgår har sysselsättningen utvecklats relativt svagt för gruppen 25–28 år. För gruppen 18–24 år har däremot utvecklingen varit mycket positiv. Denna utveckling startade emellertid i mitten av 2005, det vill säga cirka två år innan nedsättningen infördes. Det går inte att se någon speciell reaktion i samband med nedsättningen eller därefter. Den positiva utvecklingen har fortsatt.

Det finns ett flertal faktorer som påverkar utvecklingen av sysselsatta. I de redovisade serierna har inte hänsyn tagits till konjunkturen eller andra faktorer som kan påverka sysselsättningsutvecklingen. Det är därmed svårt att uttala sig om huruvida sysselsättningsökningen beror på nedsättningen eller på något annat. Det går emellertid att konstatera att den positiva sysselsättningsutvecklingen för åldersgruppen 18–24 år hade pågått ett flertal år innan nedsättningen genomfördes.

Figur 5.2 Sysselsättningsutveckling för grupperna 18–24 år och 25–28 år (säsongrensade kvartalsdata)



Källa: Arbetsförmedlingen.

## 5.4 Sammanfattning

Riksrevisionen har anlitat IFAU för att utvärdera sysselsättningseffekter av den regionala nedsättningen av socialavgifter. Riksrevisionen har vidare med hjälp av utvärderingen av den regionala nedsättningen och genom egna partiella analyser granskat 1997 års nedsättning. På ett liknande sätt har Riksrevisionen även analyserat nedsättningen för ungdomar som har fyllt 18 men inte 25 år.

### 5.4.1 Den regionala nedsättningen

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att den regionala nedsättningen inte gav några sysselsättningseffekter under den granskade perioden. Den regionala nedsättningen övervältrades i stället i snabb takt och i hög grad på lönerna.

Syftet med nedsättningen är emellertid i första hand att stimulera småföretagandet. Den regionala nedsättningen hade också en svag positiv effekt på nyföretagandet. Nedsättningens påverkan på nettoföretagandet (det vill säga skillnaden mellan nystartade företag och avslutade företag) var dock inte signifikant.

Ett annat syfte med den regionala nedsättningen är att den ska bidra till god service. Riksrevisionen har valt att analysera begreppet service utifrån hur sysselsättning och arbetskraftskostnader (lön och sociala avgifter) utvecklas i företag där nedsättningen förväntas få effekt och hur företagandet påverkas.

Riksrevisionens analys visar att det inte finns några signifikanta effekter på sysselsättningen och att nedsättningens incidens är drygt 1/3. Den regionala nedsättningen övervältras i hög grad och i snabb takt på arbetskraftskostnaden. Sannolikheten för att starta ett företag har påverkats positivt även om nettoeffekten inte är signifikant. Utifrån den genomförda analysen är det rimligt att anta att förändringar på servicenivån är marginella.

#### 5.4.2 1997 års nedsättning

Skillnaderna mellan 1997 års nedsättning och den regionala nedsättningen är små. Det betydelsefulla är att marginal- och genomsnittliga skattesatser har en liknande profil i de båda nedsättningarna. I de fall företag i stödområdet är representativa för företag utanför stödområdet är det möjligt att dra kvalitativa slutsatser genom att göra en analogi med de slutsatser som kan dras för den regionala nedsättningen. Riksrevisionens beräkningar av sysselsättnings-effekterna av den regionala nedsättningen visar inte på någon ökning av sysselsättningen. Den regionala nedsättningen är dubbelt så stor, vilket gör att det inte är sannolikt att 1997 års nedsättning lett till några sysselsättnings-effekter.

I den partiella analys som Riksrevisionen genomfört framkom att sysselsättningsökningen maximalt uppgick till 2 500 personer, eller drygt 1 procent av sysselsättningen i företag med 1–3 anställda. Utfallet kan antas gälla på kort eller medellång sikt. På lång sikt finns det skäl att anta att en nedsättning av socialavgifterna leder till en motsvarande löneökning och att sysselsättningen därmed inte påverkas. Enligt Riksrevisionens beräkningar kostade varje skapad anställning 2,4 miljoner kronor brutto.

Givet de resultat som presenterats ovan är det sannolikt att 1997 års nedsättning hade obetydliga sysselsättningseffekter.

#### 5.4.3 Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år

Enligt Riksrevisionens partiella analys kan nedsättningen för unga antas ge en sysselsättningseffekt på 12 100 personer, eller cirka 2,8 procent av antalet anställda i åldersgruppen. Nedsättningen beräknas kosta drygt 10 miljarder kronor per år brutto, vilket leder till en kostnad på 900 000 kronor brutto för varje skapat arbetstillfälle. Den offentligfinansiella nettoeffekten per nyskapat arbetstillfälle uppgår till närmare 650 000 kronor. Det kan jämföras med att den årliga statliga bruttokostnaden för ett nystartsjobb kan beräknas uppgå till cirka 75 000 kronor och till cirka 270 000 kronor för en arbetsmarknadsutbildning.

Sysselsättningseffekten kan antas gälla på kort eller medellång sikt. På lång sikt finns det skäl att anta att en nedsättning av socialavgifterna leder till en motsvarande löneökning och att sysselsättningen därmed inte påverkas. Samtidigt är det tänkbart att efterfrågan på ungdomar kan vara mer känslig än för övriga grupper och att övervältringen kan ha en annan profil. Ett osäkerhetsmoment är att det inte finns någon empiri kring övervältring och löneelasticiteter för ungdomar.

Vidare visar Riksrevisionens beräkningar att dödviktseffekten är betydande, eller drygt 50 procent. Det mått som utnyttjas är sysselsättningsgraden. Sysselsättningsgraden kan tolkas som en miniminivå för dödviktseffekten då måttet ger en uppfattning om hur många ungdomar som faktiskt arbetar men vars arbetsgivare ändå får ta del av nedsättningen.

## 6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Socialavgifterna har under årens lopp varit föremål för frekventa förändringar. I merparten av fallen har avgifterna höjts för att finansiera ambitionshöjningar vad gäller till exempel nivån på pensionerna. Vid ett antal tillfällen har avgifterna också sänkts med det i många fall utpräglade syftet att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt visar forskning och de få utvärderingar som genomförts av några olika former av nedsättningar av socialavgifter att till exempel sysselsättningseffekterna är obetydliga och att dödviktseffekterna är stora. Det finns således starka indikationer på att nedsatta socialavgifter inte är en kostnadseffektiv åtgärd för att öka till exempel sysselsättningen.

Riksrevisionen har därför granskat ett urval av de nedsättningar av socialavgifterna som genomförts under den senaste tioårsperioden och som syftat till att öka eller bibehålla efterfrågan på arbetskraft. Sammanräknat skulle kostnaden för dessa tre nedsättningar uppgå till cirka 15 miljarder kronor brutto per år.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att nedsättningar av socialavgifter i de studerade fallen, och även generellt sett, inte förefaller vara en effektiv åtgärd för att påverka sysselsättningen. Sysselsättningseffekterna är obetydliga och dödviktseffekterna är stora. Kostnadseffektiviteten är därmed låg.

Nedan redovisas närmare Riksrevisionens bedömningar av effekterna av nedsättningar av socialavgifter.

### 6.1 Den regionala nedsättningen – små effekter på sysselsättning, företagande och service

Ett vanligt resultat i samband med empiriska analyser av förändrade socialavgifter är att generella nedsättningar i betydande grad övervältras på löntagarna på lång sikt (kapitel 3). Sysselsättningseffekten blir i sådana fall marginell. Den regionala nedsättningen är emellertid inte generell eftersom den är inriktad mot ett geografiskt avgränsat område. En tänkbar hypotes skulle därför kunna vara att lönebildningen inte påverkas speciellt mycket och att övervältringen på lönerna därmed skulle begränsas. Nedsättningen skulle i så fall påverka sysselsättningen positivt.

De beräkningar som genomförts på uppdrag av Riksrevisionen visar dock att så inte är fallet. Som redovisats i avsnitt 5.1 går det inte att påvisa några

sysselsättningseffekter<sup>61</sup> av den regionala nedsättningen. Den regionala nedsättningen övervältrades i stället i snabb takt och i hög grad på lönerna. Resultaten ligger i linje med tidigare utvärderingar av regionala nedsättningar av socialavgifter i Sverige och Finland (se kapitel 4).

Syftet med nedsättningen är emellertid i första hand att stimulera småföretagande. Den regionala nedsättningen hade också en svag positiv effekt på nyföretagandet. Nedsättningens påverkan på nettoföretagandet (det vill säga skillnaden mellan nystartade företag och avslutade företag) var dock inte signifikant.

Ett annat syfte med den regionala nedsättningen är att den ska bidra till god service. Riksrevisionen har valt att analysera begreppet service utifrån hur sysselsättning och arbetskraftskostnader (lön och sociala avgifter) utvecklas i de företag där nedsättningen förväntas få effekt. Låg sysselsättningseffekt och små effekter på arbetskraftskostnaden (hög grad av övervältring) kan innebära att servicenivån inte påverkats positivt. Vår analys visar att det inte finns några signifikanta effekter på sysselsättningen och att nedsättningens incidens efter tre år är drygt 1/3, det vill säga hög och snabb grad av övervältring. Företagandet, som kan vara ett annat mått på service, har inte heller utvecklats positivt. Utifrån den gjorda analysen är det rimligt att anta att eventuella förändringar på servicenivån är marginella.

Riksrevisionens samlade bedömning är att den regionala nedsättningen inte har gett några sysselsättningseffekter och inte har lett till någon förändring av servicenivån. Nedsättningen har inte heller påverkat företagandet i nämnvärd omfattning. Riksrevisionen kan därmed konstatera att även riktade nedsättningar av socialavgifter har begränsade effekter.

Enligt Riksrevisionens uppfattning är den regionala nedsättningen förknippad med en mycket låg grad av träffsäkerhet inom väsentliga områden som småföretagande, service och sysselsättning.

Riksrevisionen tar inte ställning till behovet av stöd till småföretagande och service inom stödområde A. Anses sådana former av stöd angelägna bör de dock, enligt Riksrevisionens mening, få en annan konstruktion än den som tillämpas i dag. Den regionala nedsättningen är inte en kostnadseffektiv åtgärd för att påverka småföretagande, service eller sysselsättning.

---

<sup>61</sup> Som framgått av kapitel 5 visar IFAU att sänkta arbetsgivaravgifter *kan* ha en positiv inverkan via ökat nyföretagande eller bättre chanser för tidigare etablerade företag att överleva. Detta resultat är dock bara svagt statistiskt säkerställt – och detta endast i en av flera alternativa modeller. Resultatet har inte heller verifierats i andra studier.

## 6.2 1997 års nedsättning – obetydliga sysselsättningseffekter

1997 års nedsättning var en form av generell sänkning av socialavgifter som riktades mot små företag. Den avskaffades vid utgången av 2007.

Konstruktionen av 1997 års nedsättning och den regionala nedsättningen är som tidigare framgått snarlik. Skillnaden är den geografiska begränsningen och nivån på nedsättningarna.

Det betydelsefulla är att marginal- och genomsnittliga skattesatser har en liknande profil i de båda nedsättningarna. I de fall företag i stödområdet liknar företag utanför stödområdet är det möjligt att göra antagandet att de beräknade effekterna är likartade för de båda nedsättningarna. Detta innebär att det är möjligt att dra kvalitativa slutsatser genom att göra en analogi med de slutsatser som kan dras av sysselsättningseffekterna för den regionala nedsättningen. De beräkningar av sysselsättningseffekterna av den regionala nedsättningen som utförts på uppdrag av Riksrevisionen visar inte på någon ökning av sysselsättningseffekten. Den regionala nedsättningen är dubbelt så stor, vilket gör att det inte är sannolikt att 1997 års nedsättning lett till några sysselsättningseffekter.

Något som ytterligare talar för Riksrevisionens slutsats är att 1997 års nedsättning av socialavgifterna var lika stor som den nedsättning som genomfördes i Finland (kapitel 4). Utvärderingen av den finska nedsättningen visar att det inte gick att finna några sysselsättningseffekter.

Riksrevisionen har även gjort alternativa beräkningar som pekar på begränsade sysselsättningseffekter. Beräkningarna visar på en sysselsättningseffekt på cirka 2 500 personer, eller drygt 1 procent av sysselsättningen i berörda företag. Enligt Riksrevisionens beräkningar kostade varje skapat anställning 2,4 miljoner kronor brutto.

Enligt Riksrevisionens samlade bedömning gav även 1997 års nedsättning av socialavgifter en mycket begränsad sysselsättningseffekt. Kostnaden per skapat arbetstillfälle blev extremt hög. Riksrevisionen delar därför regeringens förslag till beslut om att avveckla 1997 års nedsättning av socialavgifter. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

## 6.3 Nedsättning av socialavgifter för ungdomar – små sysselsättningseffekter och stora dödviktseffekter

Riksrevisionen har gjort en partiell analys av nedsättningen för personer som fyllt 18 men inte 25 år. I den partiella analysen har sysselsättningseffekter och dödviktseffekter beräknats.

Enligt analysen kan nedsättningen för unga antas ge en sysselsättningseffekt på cirka 12 100 personer, eller cirka 2,8 procent av antalet anställda i åldersgruppen. Detta innebär att varje skapat arbetstillfälle kostar brutto

cirka 900 000 kronor (nedsättningen kostar cirka 10 miljarder kronor brutto årligen). Den offentligfinansiella nettoeffekten per nyskapat arbetstillfälle uppgår till närmare 650 000 kronor. Det kan jämföras med att den årliga statliga bruttokostnaden för ett nystartsjobb kan beräknas uppgå till cirka 75 000 kronor och till cirka 270 000 kronor för en arbetsmarknadsutbildning. Sysselsättningseffekten kan antas gälla på kort eller medellång sikt. På lång sikt finns det skäl att anta att en nedsättning av socialavgifterna leder till motsvarande löneökning och att sysselsättningen därmed inte påverkas. Samtidigt är det tänkbart att efterfrågan på ungdomar kan vara mer känslig än för övriga grupper och att övervältringen kan ha en annan profil. Ett osäkerhetsmoment är att det inte finns någon empiri kring övervältring och löneelasticiteter för ungdomar.

Vidare visar Riksrevisionens beräkningar att dödviktseffekten är betydande, eller drygt 50 procent. Det mått som utnyttjas är sysselsättningsgraden. Sysselsättningsgraden kan tolkas som en miniminivå för dödviktseffekten då måttet ger en uppfattning om hur många ungdomar som faktiskt arbetar men vars arbetsgivare ändå får del av nedsättningen.

Riksrevisionens partiella analys stämmer väl överens med framför allt det remissyttrande som IFAU lämnade i samband med beredningen av nedsättningen, det vill säga att nedsättningen på lång sikt förmodligen inte leder till några sysselsättningseffekter och att man kan utgå från betydande dödviktseffekter. Finanspolitiska rådet har som tidigare framgått också pekat på att sänkta arbetsgivaravgifter förmodligen är ett ganska ineffektivt sätt att öka sysselsättningen för denna grupp.

Enligt Riksrevisionens bedömning leder nedsättningen av socialavgifter för ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år till begränsade sysselsättningseffekter och höga dödviktseffekter. Riksrevisionen anser därför att nedsättningen för ungdomar kan ifrågasättas. Det kan diskuteras om det är rimligt att utnyttja en åtgärd där varje nyskapat arbetstillfälle beräknas kosta 900 000 kronor brutto. Den låga effektiviteten avspeglar sig också i att mer än hälften av nedsättningen hamnar hos grupper som redan har ett arbete.

Liksom alla effektanalyser är också Riksrevisionens beräkningar förenade med viss osäkerhet. Det är därför viktigt att nedsättningen för ungdomar utvärderas ytterligare. Detta ter sig som särskilt viktigt mot bakgrund av att regeringen avser att genomföra en ännu kraftigare nedsättning av socialavgifter för unga.



## 6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att göra följande:

- Föreslå riksdagen att den regionala nedsättningen av socialavgifter avvecklas.
- Skyndsamt utvärdera nedsättningen av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år.



## Referenser

- AMS (2007a), *Uppföljning av nystartsjobben*.
- AMS (2007b), *Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapport 2006*.
- Bennmarker, H, E Mellander och B Öckert (2008), *Do regional payroll tax reduction boost employment?*, IFAU, Kommande rapport till Riksrevisionen.
- Björklund, A, P-A Edin, B Holmlund och E Wadensjö (1996), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Bohm, P och H Lindh (1989), *Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt?*, Ekonomisk Debatt, nr 5.
- Edin, P-O, I Hansson och S-O Lodin (2005), *Reformerad ägarbeskattning – 3:12 – effektivitet, prevention, legitimitet*.
- Finansdepartementet (2006), *Nedsättning av socialavgifter för personer mellan 19 och 24 år*.
- Finansdepartementet (2007), *Beräkningskonventioner 2008*.
- Finansdepartementet (2008), *Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga*.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2008.
- Finansutskottets betänkande 1995/96:FiU 15, *En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000, m.m.*
- Finansutskottets betänkande 1996/97:FiU1, *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna*.
- Finansutskottets betänkande 1996/97:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m.*
- Fullerton D. och G. Metcalf (2002), *Tax incidence*, Handbook of Public Economics, vol 4.
- Gruber J. och A. Krueger (1991), "The Incidence of Mandated Employer-Provided Insurance: Lessons from Workers' Compensation Insurance", *Tax policy and the economy*, vol 5.

- Hammermesh, D S (1993), *Labor Demand*, Princeton University Press, Princeton New Jersey.
- Hansson, Å (2006), *Hur påverkar en skatt på arbete utbudet och efterfrågan på arbetskraft? Vad säger nationalekonomisk teori och empiri?*, Rapport framtagen åt Kris- och Framtidskommissionen, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Herin, J, U Jakobsson och A Rydeman (2006), *Ge de arbetslösa en chans, 150 000 nya jobb genom halverade arbetsgivaravgifter*, Den nya välfärden.
- Holmlund, B (1990), *Svensk lönebildning – teori, empiri, politik*, bilaga 24 till LU 90.
- Holmlund, B och A-C Kolm (1998), *Kan arbetslöshet bekämpas med skattepolitik?*, Ekonomisk Debatt, årg. 26, nr 4.
- IFAU (2007), *Nedsättning av socialavgifter för personer mellan 19 och 24 år*, yttrande 07-01-24.
- Johansen, F och T J Klette (1998), *Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies*, Dept. Of Economics, University of Oslo, memorandum 27/1998.
- Johansson, S, P Lundborg och J Zetterberg (1999), *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning*, FIEF, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2006), *Konjunkturläget december 2006*.
- Korkeamäki, O och R Uusitalo (2005), *Employment effects of a payroll tax cut – Evidence from a regional tax exemption experiment*.
- Layard, R, S Nickell och R Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, New York.
- Lundgren, S (red.), P Birch Sorensen, A-S Kolm och E Norrman, *Tid för ny skattereform*, Konjunkturrådets rapport 2005, SNS Förlag.
- Netherland Court of Audit (2000), *The value of effectiveness audits performed by supreme audit institutions*, Presenterad vid en konferens EES, 12–14 October 2000, Lausanne.

- Nickell, S (2004), *Employment and Taxes*, CEP Discussion Paper No 634.
- Nickell, S och B Bell (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 B Holmlund (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 E Norrman (1994), *Finns det en marknad för hemarbete?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Riksdagens revisorer (2001), *Sänkta socialavgifter – har det någon effekt?*, rapport 2000/01:8.
- Regeringens proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2002, 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 2001/02:45, *Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidskrifter, m.m.*
- Regeringens proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005.*
- Regeringens proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006.*
- Regeringens proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007.*
- Regeringens proposition 2006/07:84, *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år.*
- Regeringens proposition 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition.*
- Regeringens proposition 2007/08:24, *Vissa personbeskattningsfrågor.*

- Regeringens proposition 2007/08:29, *Sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn.*
- Regeringens skrivelse 2007/08:123, *Redovisning av skatteutgifter 2008.*
- Riksrevisionen (2008), *Yttrande över promemorian Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga.*
- SAF och Industriförbundet (1996), *Avveckla företagssubventioner i utbyte mot lägre arbetsgivaravgifter.*
- SIND (1988), *Effekter av sänkta arbetsgivaravgifter i Norrbotten.*
- SIR (1999), *Nedsatta socialavgifter och stödberättigade företag.*
- Skatteutskottets betänkande 2001/02:SkU12, *Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidskrifter, en skattereduktion för pensionärer, sänkta socialavgifter i stödområdet, m.m.*
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2006/07:SfU10, *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år.*
- SOU 1994:43, *Uppskattad sysselsättning – om skatters betydelse för den privata tjänstesektorn*, betänkande av Tjänsteutredningen, 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.
- SOU 2002:47, *Våra skatter?*, Fritzes, Stockholm.
- Tyrväinen, T (1995), *Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Countries*, The OECD Job Study Working Papers nr 10.

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

Wikström, M (2008), *Hur kan staten påverka utbudet av arbetskraft?*, rapport till Riksrevisionen, institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.





## Bilaga 1

Difference-in-Difference (DD) är en metod som används för att utvärdera effekter av olika åtgärder, exempelvis införande av arbetsmarknadspolitiska program, eller som i detta fall, nedsättning av socialavgifter. Metoden går ut på att jämföra förändringen i olika utfall före respektive efter åtgärdens införande för en kontrollgrupp och en behandlingsgrupp. Studieperioden delas därmed upp i två delar, dels perioden före förändringen, dels perioden efter förändringen. Skillnaden i förändringen av utfallen över tid mellan den behandlade gruppen och kontrollgruppen kan under vissa antaganden tolkas som effekten av åtgärden (se formel 1). Metodens fördel är att den tar hänsyn till eventuella tidstrender och skillnader som kan ha funnits innan behandlingen infördes mellan de olika grupperna.

$$(1) \quad \hat{\beta}^{diffs-in-diffs} = (\bar{y}^{behandlad\_efter} - \bar{y}^{behandlad\_före}) - (\bar{y}^{kontroll\_efter} - \bar{y}^{kontroll\_före})$$

I den behandlade gruppen ingår företag i områden som har fått den regionala nedsättningen och i kontrollgruppen ingår företag i områden som är snarlika de utvalda områdena med regional nedsättning. De utvalda företagen ligger precis på gränsen eller i anslutning till gränsen för områden som har fått regional nedsättning. Tidsperioden sträcker sig över det datum när den regionala nedsättningen genomfördes, det vill säga 2001–2004 (den regionala nedsättningen infördes 2002).

I syfte att ta hänsyn till olikheter och förändringar över tid går det att använda olika beskrivande variabler. För en utförligare beskrivning av hur utvärderingen är genomförd i denna granskning, se bilaga 2.



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?  
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet  
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen  
2004:4 Den statliga garantimodellen  
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter  
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning  
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade  
2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet  
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård  
2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet  
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser  
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner  
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004  
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn  
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen  
2004:16 Premiepensionens första år  
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter  
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning  
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?  
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004  
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering  
2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt  
2004:23 Regelförenklingar för företag  
2004:24 Snabbare asylprövning  
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?  
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet  
2004:27 Stödet till polisens brottsutredningar  
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag  
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna  
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite  
2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället  
2005:3 Arbetslöshetsförsäkring – kontroll och effektivitet  
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen  
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik  
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?  
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning  
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser

- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården

- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidans kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?

- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring  
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se