



FöretagarFörbundet

Sänkt arbetsgivaravgift är möjlig!

- Så sänker vi en dold och skadlig skatt.



Sänkt arbetsgivaravgift är möjlig!

Inledning

I dag är arbetsgivaravgiften¹ till största delen inte en avgift annat än till namnet. Det mesta av avgiften är i själva verket en skatt. FöretagarFörbundet vill med denna rapport visa att en anpassning av arbetsgivaravgiften till en nivå som överensstämmer med den verkliga avgiftdelen är praktiskt och ekonomiskt möjlig. En sådan förändring skulle göra skattesystemet mer genomskinligt, samtidigt som kostnaden för att anställa minskas signifikant för överskådlig tid framöver. Dessutom får särskilt små företag bättre möjligheter att växa och utvecklas. Totalt skulle en halvering av arbetsgivaravgifterna innebära att cirka 100 000 nya arbetstillfällen skapas.

Vi diskuterar i denna rapport dels införandet av ett grundavdrag i arbetsgivaravgiften, som snabbt skulle ge en märkbar förändring i Svenska småföretags vardag. Vi har modellerat vårt förslag på den sänkning som f.d. finansminister Kjell-Olof Feldt (s) förordat i en rapport till Regeringens Globaliseringsråd. Förslaget kräver ett hanterbart budgetutrymme och kan därför genomföras direkt.

Vi lägger också fram ett mer långsiktigt förslag till en generell sänkning som innebär en gradvis halvering av arbetsgivaravgiften från dagens 31,42 procentenheter till en nivå som motsvarar genomsnittet inom OECD, eller 20 procentenheter. Vi visar också att en sådan sänkning ryms inom ett realistiskt reformutrymme i statens budget.

Till sist kommenterar vi även Globaliseringsrådets diskussion kring sänkta arbetsgivaravgifter.

Rapporten visar att sänkta arbetsgivaravgifter är ett bra och effektivt sätt för att minska skattebördan i Sverige. Vi ger dessutom beslutsfattarna en bild av vilka alternativ som kan användas för att få ner arbetsgivaravgiften till en mer rimlig nivå.

Rapporten är framtagen i samarbete med Gunnar Du Rietz, ekon doktor, fd skattesakkunnig SAF

Våra förslag i korthet:

- Genomför så snart som möjligt ett grundavdrag i arbetsgivaravgiften. Avdraget ska gälla alla företag och ska vara hälften av arbetsgivaravgiften, det vill säga 15,71 procentenheter på lönesummor upp till 1 miljoner kronor.
- På lång sikt bör arbetsgivaravgiften sänkas för alla arbetsgivare till 20 procent. Den nivån motsvarar genomsnittet inom OECD. Om sänkningen genomförs stegvis under en mandatperiod blir den årliga belastningen på statens budget något lägre än för det av Alliansregeringen genomförda jobbskatteavdraget.

¹ Vi avser i denna rapport med "arbetsgivaravgifter" det som i officiella sammanhang kallas "socialavgifter", d.v.s. vi inkluderar även egenavgifterna i begreppet. Vi väljer dock att använda den mer informella och mer spridda beteckningen "arbetsgivaravgift" för både arbetsgivar- och egenavgift i rapporten för att göra den mer lättfattlig för en bredare publik.

Arbetsgivaravgifterna - En aktuell fråga

Att sänka arbetsgivaravgifterna har länge varit en viktig fråga för näringslivet. FöretagarFörbundet har tidigare, bland annat tillsammans med forskare från Handelshögskolan i Jönköping, analyserat vad en sänkning skulle innebära.

Från politikernas håll har inställningen dock varit kallsinnig sedan början av 90-talet. Inte helt överraskande har det varit bortfallet av intäkter till staten som främst gjort att politikerna inte velat sänka arbetsgivaravgifterna, med undantag för selektiva sänkningar.

På senare år har samtidigt en hel del hänt när det gäller sänkningar av arbetsgivaravgifterna:

- Regeringen har använt arbetsgivaravgifterna som ett instrument för att få in olika grupper på arbetsmarknaden i större grad. Det handlar om åtgärder som nystartsjobb och ungdomsjobb.
- Den kanske viktigaste händelsen är att Regeringen till sist sänkt arbetsgivaravgiften generellt, om än bara med en procentenhet. Det markerar ett trendbrott. Arbetsgivaravgifterna har inte sänkts generellt på nästan 20 år.
- Samtidigt har även andra aktörer börjat förorda sänkta arbetsgivaravgifter som ett medel i den ekonomiska politiken i större utsträckning. Exempelvis har det av Regeringen tillsatta Globaliseringsrådet nyligen släppt en rapport författad av f.d. finansminister Kjell-Olof Feldt, som förordar både en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna och på kortare sikt en riktad sänkning.

Det finns därför flera anledningar för oss i FöretagarFörbundet att samla våra förslag till reformer av arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna i en sammanhållen rapport.

1. Rejäl effekt på kort sikt - Ett grundavdrag i arbetsgivaravgiften

Regeringens Globaliseringsråd kom 2008 med en genomgång av det svenska skattesystemet, författad av f.d. finansminister Kjell-Olof Feldt (s). Feldt anser att sänkta arbetsgivaravgifter borde vara en av de viktigare prioriteringarna på skatteområdet framöver. Det alternativ till sänkta arbetsgivaravgifter som Kjell-Olof Feldt ser som mest genomförbart på kortare sikt är en sänkning inriktad på små företag med färre än cirka 10 anställda. Rent praktiskt betyder förslaget ett: *”generellt avdrag från arbetsgivaravgifterna, som utgör 8 procent av en lönesumma på knappt 3 miljoner.* I praktiken alltså ett grundavdrag i arbetsgivaravgiften för alla företag, men det är de minsta företagen som får ut mest av avdraget relativt sett.

Syftet är att ge alla småföretag med upp till 9-10 anställda (således även enmansföretag) en påtaglig kostnadslättnad utan att skapa alltför starka tröskeeffekter. Den statistiskt beräknade kostnaden blir ändå inte negligerbar, 26 miljarder, på grund av det stora antalet berörda företag, cirka 400 000.”

”Min uppfattning är att en arbetsgivaravgiftssänkning enligt denna modell borde kunna föregå den allmänna översyn av skattesystemet som jag förordar. Erfarenheterna skulle kunna vara vägledande för den diskussion om löneskatternas framtida nivå som under alla förhållanden behöver ske.”

Från FöretagarFörbundets håll tycker vi att en sänkning anpassad till mindre företag först kan vara ett bra första steg i en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna. Vi ser ett rejält grundavdrag i arbetsgivaravgiften som ett bra alternativ till att ”hyvla” ner avgifterna gradvis. Vi ser samtidigt hellre en större sänkning i procent räknat upp till en lägre taknivå, i praktiken

Vem är mest benägen att anställa?

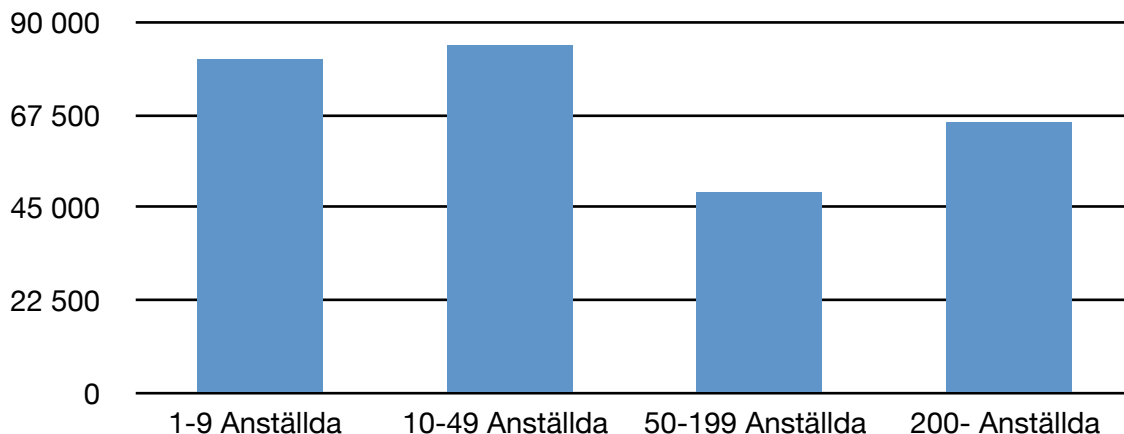
Enligt FöretagarFörbundets undersökningar är det särskilt småföretagare i de kategorier vi kallar ”Fixaren” och ”Utvecklaren” som anställer fler.

”Fixaren” och ”Utvecklaren” ser det som särskilt viktigt att företaget växer. Totalt utgör Fixaren och Utvecklaren knappt hälften av Sveriges småföretagare.



en miljon kronor. På så vis gynnas särskilt de minsta företagen, som på senare år visat sig vara klart mest villiga att anställa på arbetsmarknaden.

Förändring antal anställda i privat sektor efter storleksklass, 2003-2008



Källa: SCB, FDB (2008)

De mindre företagen har länge uppvisat större anställningsbenägenhet än större företag. Medan de minsta företagen, de med 1-9 anställda ökade antalet anställda med över 81 000, ökade antalet anställda i storföretagen med knapt 66 000 anställda. En sänkning riktad mot de mindre företagen kunde därför ha bättre sysselsättningseffekt, särskilt med bakgrund i de stora industrivarslen i de större företagen och den långsiktiga trenden mot automatisering och utflyttning av arbetsintensiv verksamhet i industrin.

En riktad sänkning skulle göra det lättare för de oftast mindre företag som inte drabbats direkt av krisen att behålla fler av sina anställda. Samtidigt kan vi bara vara oreserverat positiva till förslaget om den lönesummebegränsade sänkningen på längre sikt följs upp med generella sänkningar. Annars riskerar vi att få negativa effekter på konkurrens och företags vilja till att växa. Men som ett alternativ till marginella sänkningar av arbetsgivaravgiften är ett grundavdrag den bästa lösningen. Vi vill därför att ett grundavdrag genomförs så snart som möjligt. Vårt förslag ser ut så här:

1.1 FöretagarFörbundets alternativ - ett större grundavdrag för alla företag

FöretagarFörbundet föreslår ett grundavdrag för alla företag. Med en enskild åtgärd ger vårt förslag en mycket stor förbättring av särskilt de minsta företagens ekonomi. Samtidigt sänks det effektiva skattetrycket i Sverige. Ett liknande avdrag fanns i Sverige fram till 2007, och dess borttagande innebar en skatthöjning som särskilt drabbade de minsta företagen. Det gamla avdraget var på fem procentenheter, upp till en lönesumma på 741 600 kronor.

Vårt förslag, ett återinförande av ett mer rejält grundavdrag i arbetsgivaravgiften, skulle innebära en betydligt mer märkbar förbättring i småföretagens vardag jämfört med den gamla lättnaden. Enligt vårt förslag sänks arbetsgivaravgiften med 15,71 procentenheter, upp till en lönesumma på en miljon kronor.

Hur stor blir då sänkningen i praktiken? Effekten på statens budget går att räkna ut genom att använda Finansdepartementets beräkningar kring det grundavdrag i arbetsgivaravgiften som fanns fram till 2008 från budgetpropositionen för 2007. Tabellen nedan jämför det avskaffade grundavdraget med det vi förordar.

Faktor	Avskaffat grundavdrag	Vårt förslag till nytt grundavdrag
Nedsättning	5 %	15,71 %
Tak lönesumma	740 000 kronor	1 miljon kronor
Budgetutrymme	4,62 miljarder kronor*	19,6 miljarder (se nedan)

*Källa: Budgetpropositionen för 2007

Om vi konservativt antar att effekterna av på budgeten av en större sänkning skulle vara helt linjära blir budgeteffekten av vår föreslagna sänkning som följer: (Vi bortser med andra ord från att kostnaden minskas något av att vissa företag med lönesummor mellan 740 000 och en miljon "slår i taket" och inte får ut den maximala nedsättningen).

Faktor	Avskaffat grundavdrag	Vårt förslag till nytt grundavdrag
Nedsättning	5 %	15,71 %
Tak lönesumma	740 000 kronor	1 miljon kronor
Budgetutrymme	4,62 miljarder kronor*	4,62 miljarder*(15,71/5)*(1 000 000 / 740 000)= 19,6 miljarder kronor

Med andra ord tar det nya grundavdraget 19,6 miljarder kronor i anspråk. Det är mindre än en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna med tre procentenheter (22,5 miljarder kronor), och ungefär lika mycket som ett steg av Regeringens jobbskatteavdrag (det har genomförts tre hittills under mandatperioden).

Det är med andra ord möjligt att omedelbart genomföra vårt förslag till ett grundavdrag med en mycket rimlig belastning på statens budget.

1.2 FöretagarFörbundets alternativ - effekter på ett enskilt företag

Vilka effekter får då ett större grundavdrag för ett mindre företags vardag? För att en reform ska få tydliga effekter krävs det att de som berörs snabbt märker en skillnad i sin verksamhet.

Här är några effekter som visar hur pass stor effekten kan vara när det blir billigare att anställa:

Först ut är Kalles Bygg AB, med tre anställda. De anställda har löner mellan 240 000 och 300 000 kronor om året.

Kalles Bygg AB: Grundavdrag med 15,71 procentenheter upp till en miljon kronor i lönesumma.

Person	Lön per år	Arbetsgivaravgift utan grundavdrag	Arbetsgivaravgift med grundavdrag	Skillnad
Lön Anna	240 000 kronor	75 408 kronor	37 704 kronor	37 704 kronor
Lön Kalle	280 000 kronor	87 976 kronor	43 988 kronor	43 988 kronor
Lön Pelle	300 000 kronor	94 260 kronor	47 130 kronor	47 130 kronor
Lönesumma	820 000 kronor	257 644 kronor	128 822 kronor	128 822 kronor

Totalt blir det med andra ord totalt 128 822 kronor billigare för Kalles Bygg AB att behålla samma antal anställda. Det motsvarar ungefär en halv årslön för ytterligare en anställd, en mycket märkbar förändring som genomförs i ett steg.

Om vi jämför med att sänka arbetsgivaravgiften generellt med 2,6 procent, vilket motsvarar samma budgetutrymme som vårt förslag till ett nytt grundavdrag, ser vi tydligt att de mindre företagen märker mycket mindre av en generell sänkning. (se nedan)

Kalles Bygg AB: Generell sänkning med 2,6 procentenheter.

Person	Lön per år	Arbetsgivaravgift innan generell sänkning	Efter sänkning med 2,6 procentenheter	Skillnad
Lön Anna	240 000 kronor	75 408 kronor	69 168 kronor	6 240 kronor
Lön Kalle	280 000 kronor	87 976 kronor	80 696 kronor	7 280 kronor
Lön Pelle	300 000 kronor	94 260 kronor	86 460 kronor	7 800 kronor
Lönesumma	820 000 kronor	257 644 kronor	236 324 kronor	21 320 kronor

2. På lång sikt: Sänk arbetsgivaravgiften till OECD-genomsnittet

På längre sikt vill FöretagarFörbundet utöver grundavdraget se en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna till OECD-genomsnittet på 20 procent. Sänkningen ska ske i en ansvarsfull takt, så att statens finanser inte äventyras.

Generellt sänkta arbetsgivaravgifter skulle ha flera positiva effekter på samhället och på ekonomin.

- Småföretagarna får bättre möjlighet att börja anställa och växa, eller att behålla sina anställda. Dessutom sänks beskattningen av själva företagandet, då även företagare betalar egen- och arbetsgivaravgifter. Det stimulerar i sin tur nyföretagandet.
- Företagens arbetskraftskostnader minskas, särskilt för de grupper som har svårast att komma in på arbetsmarknaden.
- De höga skattekilarna minskas. I Sverige drabbas särskilt branscher som kan ersättas av hemarbete av de mycket stora skattekilarna som uppkommer när människor måste välja mellan hemarbete och att köpa en tjänst.
- Därför ökar marknadsarbetet inom tjänstesektorn genom lägre skattefaktor och intjänandekrav. Det betyder fler arbetstillfällen och mindre svartarbete.
- De osynliga och odemokratiska skatterna minskas. I debatten kring arbetsgivaravgifterna råder ständig förvirring kring "vem som betalar vad". Det är inte bra - skatter ska vara tydliga, så att alla vet vem som står för notan.
- Socialförsäkringssystemet görs mer försäkringsmässigt. Det betyder att det är lättare att skapa ett socialförsäkringssystem som faktiskt fungerar som en försäkring. Läs gärna vår rapport "Riktiga försäkringar" för ett mer utförligt resonemang kring varför det är viktigt med försäkringsmässiga försäkringar.

Arbetsgivaravgifterna i Sverige är i dag betydligt högre än genomsnittet i den industrialiserade världen. Sverige ligger i dag på 31,42 procents avgift, jämfört med 20 procent inom OECD.

Land	Nivå arbetsgivaravgift	Land	Nivå arbetsgivaravgift
Australien	6 %	Polen	20,40 %
Belgien	30,40 %	Portugal	23,80 %
Danmark	0,60 %	Schweiz	11,10 %
Finland	24 %	Slovakien	26,20 %
Frankrike	42,30 %	Spanien	30,60 %
Grekland	28,10 %	Storbritannien	10,70 %
Irland	10,80 %	Sverige 2006	32,30 %
Island	5,80 %	Sverige 2009	31,42 %
Italien	32,10 %	Tjeckien	35 %
Japan	13,10 %	Turkiet	36,90 %
Kanada	11,70 %	Tyskland	20,50 %
Korea	9,20 %	Ungern	34,70 %
Luxemburg	13,50 %	USA	7,80 %
Mexico	27,80 %	Österrike	29,10 %
Nederländerna	15 %	Medelv. OECD	20 %
Norge	13,30 %	Medelv. EU 15	22,90 %

Land	Nivå arbetsgivaravgift	Land	Nivå arbetsgivaravgift
Nya Zeeland	0 %	Medelv. EU 19	24,10 %

2.2 Sänkta arbetsgivaravgifter

FöretagarFörbundets långsiktiga mål är att sänka arbetsgivaravgifterna med totalt 11,42 procentenheter så att svenska arbetsgivaravgifter hamnar på samma nivå som genomsnittet inom OECD. Vad skulle det få för effekt på statens budget?

År 2008 beräknades arbetsgivaravgifterna inbringa 439 miljarder kronor. Skulle man minska dessa från de 31,42 procent som kommer att gälla för 2009 till 20 procent skulle bruttointäkten till staten från arbetsgivaravgifterna minska med cirka 159 miljarder. Nettoeffekten skulle dock bli betydligt mindre, eftersom de pengar som nu skulle bli kvar i den privata ekonomin sedan skulle beskattas genom andra skatter och avgifter. Dessutom tillkommer en del av sänkningen den offentliga sektorn, eftersom stat, kommuner och landsting också betalar arbetsgivaravgift.

Effekt	Summa (miljarder kronor)
Sänkning av arbetsgivaravgift totalt brutto, mdr kr (15,71 % av 1 394)	159
Skatteåterflöde via höjda arbetsinkomster (skattekil 57,5 %)	35
Skattåterflöde via ökade företagarkinomster (marginalskatt 50 %)	14
Offentliga utgiftsminskningar p g a lägre arbetskostnader.	30
Nettoeffekt offentliga finanser	81

Om en större sänkning genomförs över en hel mandatperiod blir belastningen på statens budget därför mycket hanterlig. Om sänkningen resulterar i högre sysselsättning, det vill säga om vi ser s.k. dynamiska effekter på grund av sänkningen blir nettobelastningen på statens budget betydligt lägre än i tabellen ovan.

En vanlig invändning mot generellt sänkta arbetsgivaravgifter är att det inte är säkert att företagets arbetskraftskostnader sänks, åtminstone inte efter ca 4 – 5 år, och att de sänkta avgifterna därför kanske inte får så positiv effekt på sysselsättningen som många företagare tror. Borgs statssekreterare Ingemar Hansson har ändå i sin SNS-bok tillsammans med Erik Norrman (Skatter. Teori och praktik, 1996) teoretiskt visat att sysselsättningen kan förväntas öka både på kort och på lång sikt om skatten på arbete sänks.

Generellt sänkta arbetsgivaravgifter undviker tröskeeffekter och snedvridningar men ger ett väsentligt större skattebortfall än selektivt sänkta avgifter. Vissa avgifter – främst pensionsavgifterna – har ett förmånsvärde genom att de påverkar den framtida pensionens storlek. Det finns även ett förmånsvärde i sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsavgifterna, men endast för låg- och medelinkomsttagare eftersom avgifterna även utgår på oförsäkrade inkomster (över 5,3 och 7,5 inkomstbasbelopp).

För att åstadkomma lägre, mer förmånsanknutna arbetsgivaravgifter, bör avgifter med hög skattedel minskas. Enligt tabellen nedan kan den nuvarande skattedelen i arbetsgivaravgifterna uppskattas till knappt 20 procentenheter av 32,42 procent eller drygt 60 procent av avgifterna, om förmånsvärdet uppskattas till cirka 50 procent för socialavgifter på inkomstdelar som ger socialförsäkringsförmåner. Genom att sänka avgifterna görs därmed skattesystemet mer genomskinligt i och med att arbetsgivaravgifterna bättre kommer att motsvara en faktisk förmånsgrundande avgift.

Skattedel i arbetsgivaravgifterna:

	Avgift	Skattedel
Ålderspensionsavgift	10,21	5,11
Efterlevandepensionsavgift	1,7	0,85

	Avgift	Skattedel
Sjukförsäkringsavgift	6,71	2,9
Föräldraförsäkringsavgift	2,2	1,2
Arbets-skadeavgift	0,68	0
Arbetsmarknadsavgift	2,43	1,2
Allmän löneavgift	7,49	7,49
Totalt	32,42	18,8

Källa: Du Rietz, Gunnar (2008), "Selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifterna"

Den allmänna löneavgiften (7,49 procent) är ren skatt och föräldraförsäkringsavgiften (2,20 procent) är till större delen skatt (helt och hållet för alla förvärvsarbetande utan små barn) och borde därför om möjligt slopas. Att socialavgifter formellt är specialdestinerade för olika ändamål gör inte avgifterna förmånsanknutna.

2.3 Regeringens egna beräkningar

"Det sammanlagda uttaget av socialavgifter och allmän löneavgift ligger i dagsläget på en förhållandevis hög nivå. Regeringen anser därför att det sammanlagda avgiftsuttaget bör sänkas och detta av två skäl. För det första leder en sänkning av avgifterna till att skattekillen på arbete minskar. Detta ökar arbetsutbudet, främjar den ekonomiska effektiviteten och reducerar de välfärdsförluster som följer av en hög skattekill. För det andra kan en sänkning av avgifterna antas ha en positiv effekt på arbetskraftsefterfrågan, i vart fall på kort och medellång sikt." Budgetpropositionen för 2009.

I Budgetpropositionen för 2009 sänker Regeringen med ovanstående motivering arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna med en procentenhet. Regeringens egna beräkningar av effekterna av en sänkning på statsbudget och sysselsättning är därför intressanta att ta hänsyn till i sammanhanget.

Regeringen räknar med att intäkterna till staten minskar med cirka 7,5 miljarder då sänkningen på en procent genomförs. Om vi antar samma inkomstbortfall per procentenhet för hela den sänkning FöretagarFörbundet föreslår ger det ett samlat inkomstbortfall på cirka 86 miljarder kronor, vilket ligger nära FöretagarFörbundets kalkyl (81 miljarder kronor).

2.4 Sänkningen i praktiken

FöretagarFörbundets förslag är att sänkningen ska ske i ansvarsfull takt, med knappt tre procentenheter årligen under en mandatperiod (fyra år). Det betyder att statens intäkter minskar med drygt 20 miljarder kronor per år. En skattesänkning på 20 miljarder kronor om året kan jämföras med t.ex. det jobbskatteavdrag som Regeringen genomfört de senaste åren.

Jobbskatteavdragets tre steg har sammantaget inneburit en effekt på statsbudgeten om cirka 66 miljarder kronor, det vill säga i genomsnitt 22 miljarder kronor per år. Att under en mandatperiod genomföra vårt förslag till sänkt arbetsgivaravgift skulle med andra ord innebära en jämförbar årlig budgetbelastning med jobbskatteavdraget.

Med tanke på den kraftiga nedgång på arbetsmarknaden som den globala krisen medfört kan dock en mer dramatisk sänkning, som inte i samma utsträckning tar hänsyn till överskottsmalet (som bara ska beaktas över en hel konjunkturcykel) vara motiverad.

3. Effekter på ekonomin av sänkta arbetsgivaravgifter

Vilka blir då effekterna på sysselsättningen av sänkta arbetsgivaravgifter? Här sammanfattar vi teori och empiri kring vilka effekter på sysselsättningen vi kan vänta oss.

3.1 Teorin

Marginalskatten påverkar i första hand utbudet på arbetskraft och avgör om personen vill arbeta och hur mycket hon vill arbeta. Arbetsgivaravgiften påverkar primärt efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivarens vilja att engagera sig själv. Genom den eventuellt efterföljande löneökningen, beroende på arbetsmarknadsläget och hur väl arbetsmarknaden fungerar, kan även utbudet påverkas. Lägre lönekostnader stärker konkurrenskraften och ökar sysselsättningen. Skattesänkningar kan sålunda påverka sysselsättningen genom både utbud och efterfrågan på arbetskraft. En minskad skatt på arbete leder (vid perfekt konkurrens) till att sysselsättningen ökar både på kort och på lång sikt (Hansson & Norrman 1996, sid 108). Fördelningen av skattebördan mellan företagare och arbetstagare beror på lutningen på efterfråge- och utbudskurvorna. På lång sikt tillfaller dock i denna teoretiska modell skattesänkningen helt arbetstagarna.

I Sverige har dock bland annat det statliga Konjunkturinstitutet ändå hävdat att det är svårt att påverka sysselsättningen med hjälp av skattepolitik. Åsikten baseras på vissa svenska studier av sambandet mellan skatten på arbete och sysselsättningen som funnit att en sänkning av arbetsgivaravgiften inte fått någon varaktig effekt på sysselsättningen så att arbetsutbudet verkar givet (vertikalt) på längre sikt (främst Holmlund & Kolm, 1998). I Holmlund och Kolms modell görs dock det tveksamma antagandet att löntagarnas förhandlingsstyrka ökar när arbetsgivaravgifterna sänks (och arbetsefterfrågekurvan förskjuts till höger) så att arbetsutbudskurvan (lönekurvan) förskjuts till vänster precis så mycket att sysselsättningen ligger kvar på den ursprungliga nivån. En sänkning av arbetsgivaravgiften "äts då upp" av en motsvarande höjning av lönen och lönekostnaden och sysselsättningen påverkas inte

Effekten av sänkta arbetsgivaravgifter eller inkomstskatt låter sig dock inte avgöras av någon speciell teoretisk modell utan det krävs empiriska studier för att veta som händer i verkligheten.

3.2 Empiriska studier av sambandet mellan skattekil och sysselsättning

Flera länder har sänkt arbetsgivaravgiften i syfte att göra arbetskraften billigare och därmed stimulera efterfrågan på arbetskraft och sysselsättningen. Andra länder har sänkt marginalskatterna för att göra arbete mer attraktivt, stimulera arbetsutbudet och i förlängningen öka sysselsättningen genom att löneökningarna förväntas bli lägre än vad som annars skulle bli fallet. I samtliga fall sänks skattekil. Under senare år har de empiriska metoderna för att studera dessa samband förfinats och samtidigt har också ekonomiernas funktionssätt förändrats. Den ökande globaliseringen, hårdare konkurrens och en mer decentraliserad lönebildning är exempel på förändringar som gjort att skatteförändringar numera kan förväntas få mer genomslag på sysselsättning och taxerade inkomster.

Herin med flera (2006) har gjort en sammanställning över tolv empiriska studier av sambandet mellan förändringen av skattekil och förändringen av sysselsättningen i ett stort antal länder över en längre tidsperiod. Samtliga dessa studier finner, med olika metodik, att sänkta arbetsgivaravgifter och inkomstskatter påverkar sysselsättningen eller arbetslösheten positivt.

Resultaten av studierna varierar beroende på arbetsmarknadens sätt att fungera samt om skatteförändringen vidtas i kombination med andra åtgärder. En sänkning av skattekil med 10 procentenheter ökar sysselsättningen varaktigt med mellan 0,3 och 2,7 procent, i genomsnitt 1,5 procent. Det är tveksamt att överföra dessa resultat på den här studien, som innebär en sänkning av skattekil med i genomsnitt 2,7 procentenheter. Nordling och Du Rietz (2002) fann en genomsnittlig löneelasticitet för arbetsutbudet på 0,25, vilket ligger i Herin med fleras övre intervall.

Regeringen räknar i statsbudgeten för år 2009 med att en sänkning med en procent ger cirka 10 000 nya arbetstillfällen. Extrapolerat betyder det att den sänkning vi föreslår skulle ge drygt 100 000 nya arbetstillfällen enligt Regeringens beräkningar. En enkel extrapolering har uppenbarligen många begränsningar, men samtidigt ger den oss en fingervisning om hur stora sysselsättningseffekter den sänkning vi föreslår kan ge upphov till.

4. Krispaketet - arbetsgivaravgiften som konjunkturdämpare

I praktiken kan det vara bra att lägga upp den strukturellt motiverade sänkningen av arbetsgivaravgiften så att den samtidigt dämpar konjunktursvängningar. Det betyder i sin tur att det kan vara en bra idé att avgiftssänkningen koncentreras till år då ekonomin befinner sig i nedgång.

Att sänka arbetsgivaravgiften för att minska sysselsättningseffekterna av den nuvarande krisen kan troligtvis vara mycket effektivt. I hela västvärlden är det ett etablerat faktum att det är mycket svårt att justera lönerna nedåt i dåliga tider. Istället minskar företag och offentlig sektor i regel antalet anställda för att kontrollera sina kostnader när intäkterna minskar.

Just att företagen tvingas minska antalet anställda är samtidigt socialt och ekonomiskt destruktivt. Den outnyttjade kapaciteten i ekonomin ökar, samtidigt som rädslan för att förlora arbetet gör att människor skjuter upp planerade investeringar och inköp, vilket ytterligare minskar efterfrågan i ekonomin, vilket i sin tur gör att fler blir arbetslösa. Den som är arbetslös kan dessutom lätt bli fast i ett mer permanent utanförskap, något vi såg efter 90-talskrisen i Sverige.

I ett land med mycket hög skattenivå, som Sverige, kan det därför vara en bra idé att förlägga sänkningar av skatten på arbete och företagande till dåliga tider. Företagen får på så vis råd att behålla sina anställda i större utsträckning, i och med att kostnaden för att anställa sänks.

4.1 En accelererad sänkning av arbetsgivaravgifterna för att möta finanskrisens effekter

För att möta effekterna av finanskrisen kan en accelererad sänkning av arbetsgivaravgifterna vara motiverad, hellre än en jämnt fördelad sänkning.

Ett omedelbart genomförande skulle innebära en kraftig stimulans av ekonomin. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det betydligt bättre att möta ökningen av arbetslösheten med en aktiv stabiliseringspolitik, hellre än att vänta till de automatiska stabilisatorerna i form av A-kassa och socialbidrag slår till. Sänkt arbetsgivaravgift kommer även att snabba upp återhämtningen på arbetsmarknaden.

Att använda just arbetsgivaravgiften som stabilisator har även viktiga fördelar framför andra alternativa skattesänkningar, som till exempel sänkt inkomstskatt. Det beror särskilt på att effekten av att genom t.ex. ytterligare ett steg i jobbskatteavdraget stimulera efterfrågan på arbetskraft är mycket svårberäknad. Det beror på att en sänkning av inkomstskatten bara kan öka efterfrågan på arbetskraft förutsatt att arbetsutbudet ökas, och att detta i sin tur får effekt på löneförhandlingarna.

En arbetsgivaravgiftssänkning å andra sidan minskar omedelbart företagets kostnader för att anställa eller behålla sina anställda.

FöretagarFörbundet föreslår därför att vårt förslag till ett grundavdrag i arbetsgivaravgiften genomförs så snart som möjligt. Det är särskilt i de små företagen som återhämtningen kommer att märkas sett till antalet nya jobb, om det senaste årtiondets bild håller sig. Därför skulle ett grundavdrag vara särskilt effektivt för att säkra en snabb återhämtning.

5. Från en till 39 procent - arbetsgivaravgifternas historia

Hur gick det då till när arbetsgivaravgifterna kom till? Den allmänna sjukförsäkringen infördes 1955. Sjukförsäkringen finansierades först till en del med egenavgifter från de försäkrade och till en annan mindre del med arbetsgivaravgifter. Arbetsgivaravgiften för sjukförsäkringen uppgick till 1,1 procent av lönen år 1960 och höjdes sakta under 1960-talet till 2,9 procent år 1970 och snabbare under 1970-talet till hela 10,6 procent åren 1979-80 (Nordling, 1989, s 83) varefter den sänkts till 7,71 procent (tabell 2 nedan).

Två andra arbetsgivaravgifter tillkom 1960: ett belopp till arbetsskadeförsäkringen (0,4 procent av lönesumman) och en avgift till den allmänna tjänstepensionen, en ATP-avgift (3 procent av den avgiftsgrundande lönen mellan 1 och 7,5 basbelopp).

År 1969 infördes en allmän arbetsgivaravgift på 1 procent. Dessa tre arbetsgivaravgifter trappades sedan upp på 1970-talet. Arbetsgivaravgifterna kom successivt att gå från att vara avgifter för socialförsäkringsförmåner till att finansiera den framväxande välfärdsstaten.

Bakgrunden till att arbetsgivaravgifterna började utvecklas till vad de är idag ligger ett halvsekel tillbaka. Politikerna ville bygga en stark välfärdsstat baserad på omfattande skattefinansierade socialförsäkringar och på offentligt drivna och skattefinansierade verksamheter inom skola, vård och omsorg.

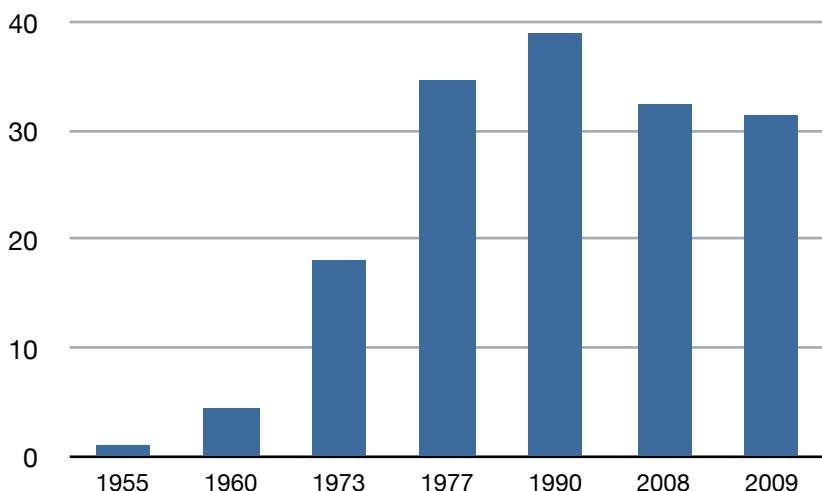
För att - som det påstods - komma till rätta med inflationens verkningar på den starkt progressiva (icke inflationsjusterade) skatteskalen under 1970-talet sänktes den statliga skatten något för låginkomsttagare 1973-77. För att "finansiera" sänkningen av den statliga inkomstskatten höjdes arbetsgivaravgifterna kraftigt.

År 1974 infördes folkpensionsavgiften med 3 procent och höjdes till 9,45 procent år 1983. Totalt höjdes arbetsgivaravgifterna 1973-77 från 18,1 till 34,7 procent (nästan 17 procentenheter). Ingen hänsyn verkar ha tagits till att avgifterna anses vara en del av löneutrymmet utan lönerna steg tvärtom kraftigt med 12 procent per år (Du Rietz, 1994, s 44-45).

Arbetsgivaravgifterna förefaller därför redan på 1970-talet ha betraktats som ren skatt, inte som avgifter för löneförmåner som sjukpenning, pensioner och arbetslöshetsersättning.

I början hade alla arbetsgivaravgifter utom den allmänna både avgifts- och förmånstak vid 7,5 basbelopp. Avgifternas karaktär av skatt förstärktes när avgiftstaken avskaffades, vilket var från och med år 1976 med undantag av ATP-avgiften och sjukförsäkringsavgiften för vilka avgiftstaken avskaffades 1982. Då förmånstaken för avgifterna inte avskaffades blev avgifterna 100 procent skatt ovanför taken. I fråga om arbetsmarknadsavgiften utgår A-kasseförmån endast upp till 5,3 basbelopp så att avgiften på inkomster däröver är ren skatt. Avskaffandet av avgiftstaken höjde skattekillen avsevärt för höginkomsttagare.

Arbetsgivaravgifterna i procent 1955-2009



De höjda arbetsgivaravgifterna gjorde att de totala arbetskostnaderna steg kraftigt vilket ledde till hög inflation och en kostnadskris i de utlandskonkurrerande branscherna. Även verksamheter med lägre produktivitet - tjänster och jordbruk som levererade till hushåll - hade svårt att övervältra de ökade kostnaderna på priserna till konsumenter.

I slutet på 1970-talet hade Sverige på det sättet fått både kostnadskris i näringslivet och höga skattekillar, vilket snart tvingade fram devalveringar 1977, 1981, 1982 och 1993 för att förstärka den internationella konkurrenskraften och skattereformer 1982-85 och 1990-91 för att sänka tillbaka marginalskatterna. Sammantaget steg arbetsgivaravgifterna från 0,9 procent år 1959 till 39 procent 1990. Procentsatsen sänktes något under krisåren 1992-93 och var 2008 32,42 procent. 1 januari 2009 sänktes avgifterna något, till 31,42 procent.

Tjänstebeskattningsutredningen föreslog år 1997 att arbetsgivaravgifterna helt skulle avskaffas i tjänstebanscher som ansågs vara substitut till hemarbete och svart arbete. Utredningen föreslog även en skattereduktion för hushållsutgifter för

reparationer, ombyggnader och tillbyggnader av småhus och bostadsrätter (högst 30 procent av ett underlag upp till 50 000 kr). En skattereduktion på 30 procent ansågs nödvändig för att göra vitt arbete någorlunda konkurrenskraftigt mot svart arbete.

Slopade arbetsgivaravgifter och skattereduktion begränsade till specificerade branscher innebär dock administrativa svårigheter för företagen att dela upp avgifterna på olika branscher. Dessutom, och framför allt, kan selektivt sänkta avgifter ge en skattetröskel och snedvridning i ekonomin mellan gynnade branscher och andra.

Arbetsgivaravgifterna sänktes selektivt den 1 januari 1997 för att öka efterfrågan på arbetskraft i de små och medelstora företagen. Nedsättningen uppgick endast till fem procentenheter av en lönesumma upp till 852 000 (fr.o.m. 1998), vilket ungefär motsvarade löner för fyra anställda. Över denna gräns gällde den tidigare högre avgiftssatsen. Nedsättningen blev tillfällig efter kritik från bland andra Riksdagens Revisorer som påstod att sänkningen gett få och dyra jobb.

Näringsministern föreslog nyligen selektivt sänkta arbetsgivaravgifter för mindre företag (storleksgräns 250 anställda) i ett antal tjänstebranscher, men förslaget drogs tillbaka efter kritik för bland annat tröskeffekter.

De Svenska generella försäkringssystemen skulle dessutom tjäna på att göras mer försäkringsmässiga. Om sjukförsäkringen varit mer försäkringsmässigt organiserad är det tveksamt om den stora ökning av antalet sjukskrivna och förtidspensionerade vi sett i Sverige hade kunnat äga rum.

6. Kommentarer: Globaliseringsrådets diskussion kring sänkta arbetsgivaravgifter

Kjell-Olof Feldt resonerar i sin Globaliseringsrådsrapport om det svenska skattesystemet kring huruvida sänkta arbetsgivaravgifter är önskvärda. Feldt kommer fram till att en sänkning av arbetsgivaravgifterna vore bra för svensk ekonomi. I sin rapport gör han flera bra poänger, och i det här avsnittet går vi därför igenom dessa och kommenterar punkt för punkt.

Punkt 1 - Sänkta anställningskostnader: "I avsnitt 4.2 redovisas ett antal argument för en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna liksom ett antal argument mot. Det som talar för en sådan lösning av problemen med arbetskraftskostnaderna är att den är enkel och ger den största relativa kostnadssänkningen för de arbetsintensiva sektorerna, något som borde leda till en ökad efterfrågan på arbetskraft."

Vår kommentar: Inga invändningar.

Punkt 2 - Risk för löneglidning: "Det som talar mot är risken för att lösningen inte fungerar, att lönerna stiger och raderar ut kostnadssänkningen. "

Vår kommentar: Vi tycker att den här "risken" ofta överdrivs. Sverige har i dag höga skatter på arbete. Om lönerna i vissa delar av ekonomin höjs efter en sänkning av arbetsgivaravgifterna betyder det i praktiken att löneskatterna sänks. Det gör att människor på ett väldigt genomskinligt sätt (jämfört med t.ex. jobbskatteavdraget) får större incitament att arbeta. Dessutom minskas skattekilarna på alla områden. Vi tycker inte att en sådan utveckling ska betraktas som en "risk".

Med tanke på det nuvarande ekonomiska läget lär det dessutom dröja innan det kan bli tal om särskilt stor löneglidning.

Punkt 3 - Statens Budget: "Ett annat motargument är att staten förlorar intäkter. Att enbart slopa den allmänna löneavgiften på knappt 8 procent av totalt 29 skulle kosta 60 miljarder (efter avräkning av de offentliga arbetsgivarnas avgifter och utan dynamiska effekter, dvs. ökad sysselsättning).

Det senare argumentet förlorar emellertid åtskilligt av sin kraft om man utgår från att höjda löner ersätter den sänkta avgiften. De offentliga kassorna skulle i så fall fyllas på igen av intäkter från inkomstskatten och från de återstående 21 procenten arbetsgivaravgifter på en större lönesumma och från moms och andra skatter på ökad konsumtion. Utfallet borde bli att intäkterna minskar med högst en tredjedel av den ursprungliga förlusten."

Vår kommentar: Det här är en viktig poäng, som vi också gör i denna rapport. Det är lätt att stirra sig blind på bruttokostnader för staten när skatter ska sänkas, men de pengar som går till människor och företag om arbetsgivaravgiften sänks kommer ju knappast att bli skattefria. Även om pengarna inte går till löner betalar även företag skatt på ökad försäljning eller ökad vinst.

“Invändas kan då att det enda som hänt efter alla dessa transaktioner är att de offentliga finanserna försvagats och att de förvärvsarbetande medborgarna skaffat sig en standardhöjning. “

Vår kommentar: Just en standardhöjning för de förvärvsarbetande medborgarna har varit poängen med nästan alla de skattesänkningar den nuvarande Regeringen vidtagit. Att en sänkning av arbetsgivaravgifterna eventuellt får en liknande effekt ser inte vi som ett problem.

Punkt 4 - Empiri kring sysselsättningseffekter: “Som redovisades i avsnitt 4.3 ger de studier som gjorts av regionalt eller tidsmässigt begränsade nedsättningar av arbetsgivaravgifter ringa eller intet stöd för uppfattningen att de lett till ökad sysselsättning i de berörda företagen. Det beror på att de minskade arbetskraftskostnaderna i huvudsak övervältrats (det är det ord ekonomerna använder) på höjda löner. Det finns dock panelstudier som tyder på att sänkta avgifter leder till visserligen små men icke försumbara sysselsättningsökningar.”

Feldt gör även här poängen att hårdare internationell konkurrens minskar sannolikheten för en fullständig övervältring till lönerna, samt att fackförbund och arbetsgivare nu är mer ansvarstagande än tidigare när det gäller lönebildningen, efter de kostnadskriser Sverige upplevde under 70- och 80-talen. (Dessa orsakades till stor del just av höjda arbetsgivaravgifter).

Vår kommentar: Vi håller med Feldt om att effekterna långt ifrån är säkra. Studierna av stödområden (inte alltid representativa för hela Sveriges arbetsmarknad) och mindre tidsbegränsade sänkningar (svårt att basera oftast långsiktiga anställningsbeslut på i ett land med starkt anställningsskydd) ställs mot alltid osäker paneldata.

Samtidigt menar vi, som vi påpekar ovan, att oavsett utfall så stärks svenska företag och svensk ekonomi.

7. Referenser

Almega (2008), "Vi vill inte såga den svenska modellen. Vi vill slipa till den". Skatterna och tjänstebranschernas utvecklingskraft – en ekonomisk analys.

Finansdepartementet (2008), "Beräkningskonventioner", sid 26.

Du Rietz, Gunnar (1994), Välfärdsstatens finansiering, Timbro, Stockholm

Du Rietz, Gunnar (2002), " Skatterna och den ekonomiska tillväxten", Skattebetalarna, utredningsrapport 2002:6.

Du Rietz, Gunnar (2004), "Effektivitetsproblem med höga skatteklår", i Karlson, N, Johansson, D och R Johnsson (red), Skatter och värdighet.

Du Rietz, Gunnar (2008), "Selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifterna", Underlag till Globaliseringsrådets skattegrupp.

Du Rietz, Gunnar, Johansson, Dan och Karlson, Nils (2004), "Ett enkelt skatteförslag för arbete och värdighet". I Karlsson, Nils, Johansson, Dan och Richard Johnson (red), Skatter och Värdighet (2004), Ratio, Stockholm.

Feldt, Kjell-Olof (2009), "Mot en ny skattereform - globaliseringen och den svenska välfärden.", Globaliseringsrådet, Stockholm

Gruber, Jon & Saez, Emmanuel (2002), "The elasticity of taxable income: Evidence and implications", Journal of Public Economics, 84, 1 -32.

Hansson, Ingemar och Erik Norrman (1996), Skatter. Teori och praktik, SNS förlag.

Hansson, Åsa (2004), "Taxpayers' responsiveness to tax rate changes and implications for the cost of taxation".

Lunds Universitet, Working paper 2004:5.

Henrekson, Magnus (1998), "Högre sysselsättning genom en utvidgad marknadssättning", Ekonomisk Debatt nr 7, 515-526.

Holmlund, Bertil och Kolm, Anne-Sofie (1998), " Kan arbetslöshet bekämpas med skattepolitik?", Ekonomisk Debatt nr 4.

Holmlund, Bertil och Söderström, M (2007), "Estimating income responses to tax changes: a dynamic panel data approach", working paper 2007:25, Department of Economics, Uppsala Universitet.

Jakobsson, Ulf, Herin, Jan och Anders Rydeman (2006), "Ge de arbetslösa en chans! Halvera arbetsgivaravgifterna så skapas minst 150 000 nya jobb". Tankesmedjan den nya välfärden.

Karlsson, Charlie och Pettersson, Lars (2003), "Ny politik för tillväxt och sysselsättning" – en studie om sänkta arbetsgivaravgifter och alternativa medel för arbetsmarknadspolitik". Utredning från FöretagarFörbundets Näringspolitiska grupp.

Nordling, Danne (1989), Skattetryck och skattepolitik, Skattebetalarna.

Nordling, Danne och Gunnar Du Rietz (2002), "Skatter och arbetsutbud, empiriska resultat", Skattebetalarnas Förening.

OECD (2006), Taxing Wages 2005-2006.

Selén, Jan (2002), "Taxable income and responses to tax changes – a panel analysis of 1990/1991". FIEF Working Papers Series 2002.

Söderström, Hans(1996), Inkomstskattens utveckling under 1900-talet. En vägvisare för skatteberäkningar åren 1921-1996, Skattebetalarnas Förening.