

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

## Yttrande över Nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden (ingångsavdrag)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till lag om godkännande för ingångsavdrag samt förslag till förordning om godkännande för ingångsavdrag.

Vidare innebär förslaget följande ändringar:

- ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift
- ändring i socialavgiftslagen (2000:980)
- ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
- ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980)
- ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)
- ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
- ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Förslaget innebär att ett s.k. ingångsavdrag ska införas. Ingångsavdraget medför en nedsättning av det samlade uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift på ersättning till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. I sak innebär den föreslagna nedsättningen att endast ålderspensionsavgift ska betalas på ersättningar upp till 23 500 kr per kalendermånad och anställd. Nedsättningens storlek, tillsammans med inkomsttaket om 23 500 kr per månad, innebär att arbetsgivare med ingångsavdraget får en nedsättning med som mest cirka 5 000 kr per månad och anställd.

Förslaget bygger på en sakpolitisk överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna och aviserades i budgetpropositionen för 2020. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen finns en utförlig beskrivning av befintliga regler och nedsättningar av olika avgifter. Syftet med det nu remitterade förslaget, införandet av ett s.k. ingångsavgift, är att ge vissa grupper som typiskt sett står långt ifrån arbetsmarknaden eller aldrig haft ett arbete ökade möjligheter att komma in på arbetsmarknaden.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att det i dagsläget finns flera stöd för att hjälpa personer som tillhör förslagets målgrupp in på arbetsmarknaden. En alternativ lösning att uppnå promemorians mål uppges kunna vara att utforma ett nytt arbetsmarknadsstöd eller ändra ett befintligt. Tanken med ingångsavgiften beskrivs dock vara att det ska vara lättare att hantera än arbetsmarknadsstöden samt att det ska träffa en betydligt större mängd människor att få en ingång till arbetsmarknaden, varvid ingångsavgiften bör ses som ett komplement till arbetsmarknadsstöden. Sammantaget bedöms det därför inte finnas något alternativ till en nedsättning. Inget anges om effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör kortfattat för vilka alternativa lösningar som övervägts men framhåller att det inte finns något lämpligt alternativ till det remitterade förslaget. Såvitt Regelrådet kan förstå kan det inte uteslutas att det finns andra sätt att uppnå förslagsställarens syfte och det är tänkbart att det finns ett flertal andra lösningar som skulle vara möjliga. Regelrådet har dock förståelse för att valet av alternativa lösningar begränsas av att det aktuella förslaget har aviserats i budgetpropositionen för 2020. Givet denna restriktion i utgångspunkterna för uppdraget kan den relativt begränsade beskrivningen av alternativa lösningar anses tillräcklig givet förutsättningarna i ärendet. Det finns inte heller någon beskrivning av vad effekten blir om ingen reglering kommer till stånd. Detta är, enligt Regelrådet, en väsentlig brist. Om det finns särskilda skäl till att det inte har varit möjligt att redovisa denna slags information ytterligare borde det som minimum ändå ha varit möjligt att ange och motivera detta tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

### Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att en nedsättning av exempelvis arbetsgivaravgifter som riktar sig till en viss grupp kan utgöra ett sådant statligt stöd som inte är tillåtet enligt artikel 107 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Den föreslagna nedsättningen anges emellertid vara generell utifrån arbetstagarnas ekonomiska situation och svårighet att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed anges den inte kunna gynna vissa företag eller viss produktion. Vidare anges att den omständighet att vissa branscher har större andel låginkomsttagare m.m. än andra branscher inte påverkar den bedömningen. Mot denna bakgrund bedöms förslaget vara förenligt med artikel 107 i EUF-fördraget.

Därutöver anges i remissen att enligt artikel 45 EUF-fördraget ska fri rörlighet säkerställas för arbetstagare inom unionen. De föreslagna bestämmelserna anges dock ha utformats på ett sådant sätt

att det inte är någon skillnad mellan svenska medborgare och personer med uppehållstillstånd i Sverige. Förslaget bedöms därmed inte medföra något hinder för den fria rörligheten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår i remissen att ingångsavdragets effekter kan skilja sig åt mellan branscher. Förslagsställaren menar dock att det är oklart i vilken grad företag i olika branscher påtagligt konkurrerar med varandra eller utgör komplement hos konsumenterna, varför eventuella snedvridande effekter av ingångsavdraget är högst osäkra utifrån ett branschperspektiv. Detta behöver inte stå i strid med bedömningen av förslagets överensstämmelse med artikel 107 i EUF-fördraget, men eftersom det såvitt Regelrådet kan förstå ändå indikerar att vissa företag skulle kunna märka av förslagets effekter mer hade det varit önskvärt med en mer djupgående förklaring av varför överrepresentationen av målgruppen i vissa verksamheter inte påverkar bedömningen. Det är dock tydligt av vilka skäl som förslagsställaren bedömer att förslaget är förenligt med artikel 107 i EUF-fördraget trots att ökad tydlighet hade varit önskvärd vilket sammantaget gör beskrivningen tillräcklig. Vad gäller den fria rörligheten anser Regelrådet att förslagsställarens beskrivning är tillräcklig.

Sammantaget finner Regelrådet redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Det anges vara angeläget att reglerna träder i kraft så snart som möjligt. För att ge Skatteverket och andra aktörer tillräckligt med tid för att anpassa sina IT-system och vidta andra förberedelser föreslås de nya bestämmelserna träda i kraft den 1 juli 2020. Bestämmelserna som rör arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift ska tillämpas på ersättning som utges efter den 30 juni 2020. Det framgår av redovisningen av effekter för myndigheter att förslaget kommer innebära omfattande informationsinsatser för Skatteverket, men det står inget om behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt att förslagsställaren anser det viktigt att bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt. I remissen anges skälen till valet av tidpunkt. Det framgår också att hänsyn tagits för Skatteverket och andra aktörer att förbereda sig inför de nya bestämmelserna. Sammantaget anser Regelrådet att beskrivningen av särskild tidpunkt för ikraftträdande tillräcklig. Konsekvensutredningens transparens hade emellertid vunnit på om det framgick några uppgifter om behov av speciella informationsinsatser även utifrån ett företagsperspektiv.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen anges att i jämförelse med övriga sysselsatta på arbetsmarknaden (personer utan ingångsavdrag) förväntas individer med ingångsavdrag vara överrepresenterade i företag med färre än 50 anställda och underrepresenterade i företag med fler än 500 anställda. Det vill säga, det anges att av dem som är anställda i de mindre företagen förväntas en större andel utgöras av personer med ingångsavdrag jämfört med motsvarande andel i de största företagen. Den procentuella minskningen av lönekostnaden till följd av ingångsavdraget anges därmed bli störst för mindre företag. Konkurrensförhållanden mellan företag anges därmed i viss utsträckning påverkas av förslaget, där de minsta företagen gynnas relativt andra företag. Vidare anges ingångsavdragets effekter även kunna skilja sig åt mellan branscher, där en påtaglig överrepresentation förväntas inom "Hotell- och restaurangverksamhet".

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör att det främst är de mindre företagen som förväntas gynnas av förslaget och till grund för detta har kopplade individ- och företagsdata från LISA använts. Såvitt Regelrådet kan förstå har förslagsställaren utifrån denna data möjlighet att urskilja storleken på dessa företag som förväntas anställa personer som kvalificerar för ingångsavdrag och det hade varit önskvärt om beskrivningen av dessa hade utvecklats ytterligare. Detta till trots, anser Regelrådet att redovisningen av företagens storlek är tillräcklig. Däremot saknas en tydlig information om de berörda företagens antal. Förvisso konstaterar förslagsställaren att en påtaglig överrepresentation förväntas inom "Hotell- och restaurangverksamhet" men det saknas helt kvantifiering. Regelrådet har förståelse för att det kan vara svårt att förutse det exakta antalet företag som kan komma att beröras men vill framhålla möjligheten att göra en uppskattning. Om detta inte skulle vara möjligt borde det ha angetts och motiverats. Sammantaget anser därför Regelrådet att beskrivningen av företagens antal inte är tillräcklig. Vad gäller beskrivningen av vilka branscher som skulle kunna väntas beröras mest av förslaget anser Regelrådet att den är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda utifrån bransch och storlek godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal bristfällig.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

### *Administrativa kostnader*

Det anges i konsekvensutredningen att för företag som önskar använda ingångsavdraget förväntas den administrativa bördan öka något. Arbetsgivaren anges behöva ha kontinuerlig kontroll på om individen är godkänd för ingångsavdraget samt när individens godkännande förväntas upphöra. Vidare anges att arbetsgivaren behöver information om hur ingångsavdraget påverkar eventuella arbetsmarknadsstöd riktade till den anställde.

Regelrådet gör följande bedömning. Att särskilja en grupp anställda när det gäller beräkning av arbetsgivaravgift innebär per definition ett merarbete. För ett mindre företag kan även en mindre förändring av tidsåtgång för administrativa uppgifter medföra en märkbar effekt. Förslagsställaren konstaterar att den administrativa bördan förväntas öka något, men det vore önskvärt om detta hade utvecklats i ett tydligare resonemang. Eftersom det är oklart hur många små företag som berörs av förslaget anser Regelrådet att den befintliga beskrivningen inte är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att en förändring av arbetsgivaravgifterna tenderar att övervältras på lönekostnader, vinster och priser. Den del av nedsättningen som inte övervältras på löner leder till högre vinster för företagen vilket i sin tur anges leda till ett högre uttag av bolagsskatt. På längre sikt antas hela nedsättningen övervältras på lönekostnaderna i form av högre löner för hela löntagarkollektivet (inte enbart de som påverkas av förändringen). Det anges att vissa företags lönekostnader kommer minska till följd av förslaget. I tabellform redovisas skillnader mellan lönekostnad vid nuvarande respektive föreslagna regler. Där anges att för en anställd med en månadslön på 15 000 kr är sänkningen av lönekostnaden till följd av förslaget ca 3 200 kr. Vid en månadslön på 23 500 kr anges sänkningen av lönekostnaderna bli ca 5 000 kr. Om och hur mycket lönekostnaden minskar för ett företag anges bero på företagets lönenivåer och i vilken grad de anställda kvalificerar för ingångsavdraget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att de offentligfinansiella effekterna beräknas utifrån Finansdepartementets beräkningskonventioner. Regelrådet kan konstatera att den offentligfinansiella effekten minskade intäkter till följd av lägre inbetalning av arbetsgivaravgifter rimligen har sin motsvarighet i minskade lönekostnader för arbetsgivare som bland annat inkluderar företag. Därav följer att redovisningen av förändringar i lönekostnader på företagsnivå tar sin utgångspunkt i samma beräkningskonventioner. Det skulle emellertid ha gjort konsekvensutredningen tydligare om detta uttryckligen hade angetts och det hade varit önskvärt med en redovisning av den förväntade totala ekonomiska effekten för företagskollektivet. Överlag finner Regelrådet att den möjliga effekten på företags andra kostnader och intäkter har beskrivits tillräckligt, givet förutsättningarna i detta ärende.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Det anges i konsekvensutredningen att företag som anställer personer som förslaget avser, det vill säga personer som kvalificerar för ingångsavdrag, på kort sikt kommer göra större vinster till följd av nedsättningen av arbetsgivaravgifter. Vidare anges att konkurrensförhållanden mellan företag, i viss utsträckning, kan påverkas av förslaget, i termer av att de minsta företagen gynnas relativt andra företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår ingen explicit redovisning kopplat till påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. De uppgifter som finns om vilka företag som gynnas av förslaget ger en indikation om påverkan på konkurrensförhållanden. Därmed kan det anses finnas viss information om möjlig påverkan på konkurrensförhållandena. Regelrådet vill emellertid framhålla att det vore önskvärt med en tydligare beskrivning.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har i sin granskning heller inte kunnat identifiera något utöver det redovisade, varför förslagsställarens redovisning av punkten är godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Inget anges om särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas uppgifter om någon särskild hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Det framgår dock i konsekvensutredningen att de företag som främst kommer beröras av förslaget är företag med färre än 50 anställda liksom att förslaget gynnar de mindre företagen relativt andra företag. Samtidigt framgår att de administrativa kostnaderna förväntas öka något utan tydlig precisering, sådan påverkan kan typiskt sett vara mer belastande för mindre företag i förhållande till större. Regelrådet anser därmed att det vore motiverat om förslagsställaren beskrivit huruvida särskild hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Om bedömningen är att någon hänsyn inte är nödvändig eller möjlig bör det likväl anges och motiveras i konsekvensutredningen. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att det finns brister i delar av konsekvensutredningen. Större brister avser redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd, berörda företag utifrån antal, påverkan på administrativa kostnader och särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Med hänsyn till att det finns en restriktion redan i utredningsuppdraget, att förslaget som helhet är positivt för företagen och att värdefull redovisning finns i flertalet delar så överväger den positiva helhetsbedömningen. Regelrådet vill dock poängtera att konsekvensutredningen hade stärkts avsevärt om det funnits en större tydlighet, främst gällande redovisningen av alternativa lösningar, hur många företag som kan tänkas beröras av förslaget och gällande kostnader och konkurrens. Sammantaget finner Regelrådet att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet givet förutsättningarna.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 februari 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Sabina Andersson.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Sabina Andersson  
Föredragande