

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för inkomstskatt och socialavgifter
103 33 Stockholm
Stockholm

Vår referens/dnr: 161/2019

Er referens/dnr: Fi2019/04157/S1

2020-01-31

Remiss av promemorian Nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden (ingångsavdrag).

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att svara på remissen om ingångsavdrag och vill framföra följande.

Övergripande ställningstagande

Förslag som långsiktigt sänker kostnaden för att anställa för arbetsgivare kan bidra till ökad sysselsättning och lägre arbetslöshet. Ingångsavdraget har förutsättningar för att uppnå detta för den berörda gruppen och bör därför prövas. Förslaget reser ett antal frågor som utvecklas nedan.

Målgruppen

Den övergripande utgångspunkten för förslaget, att antalet personer som står långt från arbetsmarknaden ska minska, delas av Svenskt Näringsliv. Det är motiverat att söka nya sätt att underlätta för dessa personer att få ett reguljärt arbete och därmed en egen försörjning. Många arbetsgivare vittnar om att det är svårt att finna arbetskraft med rätt kompetens, och för vissa av dessa skulle ingångsavdraget kunna underlätta att anställa och behålla personal.

Att sänka skatterna på arbete är en naturlig utgångspunkt för att stärka berörda personers arbetsmarknadsposition, då de samlade skatterna på arbete är mycket höga i Sverige. Inte minst drabbar detta de grupper vars attraktivitet på arbetsmarknaden inte är tillräckligt hög för att få en reguljär anställning. Åtgärder inom utbildningsområdet som höjer dessa individers produktivitet, språkkunskaper eller för

arbetsmarknaden andra relevanta färdigheter är därför viktiga. Ingångsavdraget kan endast utgöra ett komplement till andra åtgärder som syftar till att höja målgruppens produktivitet. Erfarenhet från arbete kan höja en persons produktivitet, men många saknar också rätt utbildning, språket eller de färdigheter som behövs för etablering på den reguljära arbetsmarknaden. Därför måste andra åtgärder komplettera ingångsavdraget och liknande stöd som sänker kostnaderna för att anställa. Åtgärder som gör det lönsamt att arbeta, till exempel jobbskatteavdraget, är också viktiga för att upprätthålla ett högt arbetsdeltagande och stimulera till egen försörjning, och detta bör beaktas i det fortsatta arbetet med att få in fler i den reguljära sysselsättningen.

Övriga stöd

Svenskt Näringsliv vill påtala det stora antalet stöd som idag existerar och som till relativt stor del vänder sig till samma målgrupp som ingångsavdraget. I promemorian räknas åtta andra sådana stöd upp. Detta utgör en för många arbetsgivare svåröverblickbar och komplex snårskog av åtgärder som ofta har samma eller liknande syfte. I detta sammanhang är ingångsavdraget ytterligare ett stöd som arbetsgivare måste skaffa kunskap om, förstå och hantera. Den administrativa bördan kan minska genom att redan befintliga stöd ses över i syfte att förenkla och förtydliga skillnader. Hur detta bör ske ligger utanför detta yttrande att precisera. Förhållandet till andra stöd och vilka effekter detta får för ingångsavdragets tillämpning är svårt att bedöma men sannolikt kommer viss överlappning mellan stöden förekomma, med åtföljande hanteringsbehov hos arbetsgivarna. Det förtar inte bedömningen att vissa personer som inte omfattas av något annat stöd kommer att godkännas och få ett arbete tack vare ingångsavdraget, då det är det bredaste stödet.

Hantering av stödet

Enkelheten i ingångsavdraget för arbetsgivarna är förslaget viktigaste fördel. Arbetsgivare behöver inte ha kontakt med eller göra ansökan hos exempelvis Arbetsförmedlingen eller Skatteverket. Enkelheten talar för att stödet kommer att användas. Inte heller de personer som ingår i kretsen som godkänns behöver söka, anvisas eller hantera stödet (mer än begränsat), vilket är positivt. Det är positivt att nedsättningen inte begränsas till ett visst geografiskt område eller till en specifik sektor i ekonomin. Sådana gränsdragningar är svåra att motivera och riskerar att leda till suboptimal allokering av arbetskraft och resurser, samt att utgöra otillåtet statsstöd.

Ingångsavgiftsgrundande inkomst

Det sätt som målgruppen huvudsakligen definieras på, genom en gräns på 100 000 kronor i ingångsavgiftsgrundande inkomst, har både fördelar och nackdelar. Sammantaget väger dock, enligt Svenskt Näringslivs uppfattning, fördelarna tyngre än nackdelarna. Träffsäkerheten i förslaget bör bli tillräckligt god med den definition som föreslås. Sannolikt kommer dock vissa personer som inte behöver stödet att

omfattas, exempelvis unga med en gymnasieexamen som inte har svårt att få ett arbete. Dessutom kommer sannolikt vissa personer som behöver stödet inte att kunna godkännas för det, exempelvis unga som har arbetat under loven under skoltiden men sedan inte får ett arbete efter gymnasiet. Sådana effekter uppstår dock i olika utsträckning med alla skarpa gränser. Sammantaget bedöms förslaget på nivå på 100 000 vara tillräckligt väl avvägd.

Sociala förmåner ska enligt förslaget minska den ingångsavdragsgrundande inkomsten, vilket är rimligt då dessa är en indikation på att en person står långt från arbetsmarknaden. Att sociala förmåner dras bort från förvärvsinkomsterna vid beräkningen av den ingångsavdragsgrundande inkomsten innebär dock att de *ökar* möjligheten att få ingångsavdrag. Det formuleras i promemorian (sid 30–31) som att sociala förmåner *inte påverkar* den ingångsavdragsgrundande inkomsten, när det handlar om att sociala förmåner påverkar genom att de minskar den ingångsavdragsgrundande inkomsten. En mer korrekt beskrivning av förslaget är att sociala ersättningar minskar den ingångsavdragsgrundande inkomsten, och därmed *ökar* de sannolikheten att en person blir godkänd för ingångsavdrag.

I ekonomisk mening skapar denna konstruktion vissa negativa incitament, vilket dock inte är unikt för ingångsavdraget. Exempelvis skapas incitament för en person att hålla nere sina (rapporterade) förvärvsinkomster och hålla uppe sina sociala förmåner.

Ingångsavdragets omfattning

Nedsättningen sänker väsentligt marginalkostnaden för att anställa en person ur målgruppen, upp till ersättningstaket på 23 500 kronor. Detta ökar incitamenten för arbetsgivare att anställa en för ingångsavdrag godkänd person. Det är rimligt att taket sätts på denna relativt låga nivå, eftersom ett högre tak skulle riskera att stödet även tillfaller personer som egentligen inte behöver det, och därmed ökar åtgärdens dödviktskostnader. På ersättningar högre än 23 500 kr i månaden ökar istället marginalkostnaden väsentligt, då ingen nedsättning medges. Detta kan ge upphov till återhållsamhet i lönesättningen kring ersättningstaket, vilket möjligen får ses som en avsedd effekt av förslaget. En viss återhållsamhet i löneökningarna för målgruppen skulle bidra till att fler kan komma att godkännas för ingångsavdraget, och därmed förstärka stödets effekter. Att nedsättningen är begränsad till 24 månader (vid inkomster över 5 000 kr i månaden) kommer sannolikt att minska den totala effekten på sysselsättning och arbetslöshet som förslaget får. Detta eftersom vissa personer efter 24 månader fortfarande är i behov av ett stöd för att motivera sin fortsatta anställning. Dock måste även tidsgränsen vägas av mot risken för dödviktskostnader. Efter två år i arbete bör en person i regel ha etablerat sig någorlunda väl på arbetsmarknaden, varför stödet då kan avslutas.

Effekter på sysselsättning

För att förslaget ska få den förväntade effekten på nya arbetstillfällen behöver arbetsgivarnas arbetskostnader för de berörda personerna minska. I promemorian bedöms hela skattesänkningen (+ 6 miljarder) på sikt övervältras på lönesummorna och medföra högre löner generellt. Anledningen till att en positiv sysselsättningseffekt ändå förväntas uppstå för målgruppen är att övervältringen förväntas ske på hela löntagarkollektivets löner. Om det sker blir ingångsavdragets direkta effekt på den långsiktiga arbetskostnaden för målgruppen (lägre skattesats) större än den indirekta effekten (högre lön). För de löntagare som inte ingår i målgruppen uppstår dock endast en indirekt effekt genom högre löner. Detta får i sin tur en negativ effekt på sysselsättningen, men rimligen en liten sådan.

De två empiriska vetenskapliga referenser som nämns (en ännu opublicerad) som stöd för bedömningen om en generell övervältring beskrivs som studier ”som inte motsäger övervältring på hela löntagarkollektivet”. Ordvalen ”inte motsäger” reser frågan om det inte finns några studier som faktiskt visar på en sådan generell övervältring av selektiva åtgärder eller om formuleringen kommer från det sätt som vetenskapliga resultat rapporteras (genom sannolikheter för felaktiga skattningar). Detta kan förtydligas.

En viktig brist i promemorian är att det saknas en kvantitativ bedömning av hur många personer som kommer att använda ingångsavdraget samt hur många tillkommande arbetstillfällen som kommer att skapas. Uppgifter om antalet som kan komma ifråga för ingångsavdrag finns rimligen i den databas (LISA) som refereras till i promemorian. Dessa uppgifter bör för transparensens skull redovisas i den vidare beredningen av ärendet. Beräkningen av den offentligfinansiella effekten styrs av hur många som kommer att använda ingångsavdraget, och därför är rimligen även detta uppgifter som finns tillgängliga och bör redovisas. Det samlade intrycket av konsekvensavsnittet är att det råder en mycket stor osäkerhet om storleken på effekterna på sysselsättningen, samt att mycket talar för att den samlade nettoeffekten på sysselsättningen är begränsad. Utan några kvantitativa bedömningar redovisade är det svårt att få en samlad bild av regeringens bedömning av effektiviteten i förslaget. I den fortsatta beredningen bör därför mer utförliga statistiska underlag redovisas.

Promemorian innehåller en bedömning om undanträngning; en del av de personer som får arbete genom ingångsavdrag får det på bekostnad av någon annan som då trängs undan. Vid full undanträngning sker ingen nettoökning av sysselsättningen initialt, men om personer som har svårare att få jobb ersätter personer som har något lättare att få ett jobb kan ha en positiv effekt genom minskad utslagning från arbetsmarknaden. Dock saknar promemorian en bedömning om dödviktseffekter. En del av de personer som får arbete med ingångsavdrag hade fått ett arbete även utan ingångsavdrag. Denna effekt är sannolikt inte obetydlig men också svår att bedöma.

Om kvantitativa effekter inte kan bedömas skulle åtminstone jämförelser göras med andra stöd, för att erbjuda bättre underlag för en uppfattning om den relativa effektiviteten.

Sammantaget finns skäl för att pröva ingångsavdraget trots att det finns frågetecken kring dess effektivitet, eftersom ingångsavdraget är enklare och mer generellt än andra stöd som syftar till att öka målgruppens sysselsättning.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Johan Fall

Johan Lidefelt