

Effekten på sysselsättning av minskade lönebikostnader för arbetsgivare

Inledning

Skatter på arbete utgör en stor del av de totala arbetskraftskostnaderna i alla utvecklade länder. Att minska skatterna på arbete, i synnerhet för arbetsgivarna, skulle kunna vara ett sätt att få arbetsgivare att anställa fler eller att behålla anställda som annars skulle få sluta. Anställningsstöd för att anställa mer personal stimulerar på liknande sätt arbetsgivarna att skapa nya jobb. Båda dessa åtgärdstyper – stimulansåtgärder för nyanställning och minskade lönebikostnader – har använts i många medlemsstater i EU sedan början på den ekonomiska krisen. De har använts antingen som en allmän åtgärd för att öka efterfrågan på arbetskraft eller som särskilda åtgärder riktade mot vissa grupper. Dessa grupper omfattar ofta personer med begränsad anknytning till arbetsmarknaden, såsom ungdomar, lågutbildade eller lågavlönade, och långtidsarbetslösa.

Huvudsyftet med denna rapport är att bedöma vilken effekt stimulansåtgärder på arbetsgivar sidan har för att skapa positiva resultat på arbetsmarknaden. Rapporten sammanfattar det nuvarande kunskapsläget kring vilken effekt förändringar av arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter, löneavgifter och motsvarande stimulansåtgärder riktade mot arbetsgivare har som sysselsättningsskapande politiska åtgärder. Rapporten innehåller en granskning av 68 metodmässigt tillförlitliga utvärderingar av särskilda politiska åtgärder, inklusive en detaljerad metaanalys. De utvärderingar som granskats rör i huvudsak åtgärder som genomförts av medlemsstaterna i EU från och med 2000. Rapporten ger även en översikt över senare åtgärder (från 2008 till 2014) som har genomförts i olika medlemsstater.

Sammanhang

I en tid präglad av hög arbetslöshet, högt skattetryck och låg tillväxt har EU:s politiska beslutsfattare betonat vikten av att hitta politiska reformer – däribland reformer av arbetskraftsbeskattningen – som främjar tillväxt och sysselsättning. Det har varit ett gemensamt tema i EU:s

samordningsprocess för den europeiska planeringsterminen. De landsspecifika rekommendationerna för många av medlemsstaterna har under senare år innehållit särskild vägledning för reformering av systemet för arbetskraftsbeskattning. Tonvikten har legat på att skjuta över beskattningen från arbete till andra skattebaser, till exempel fastigheter, privatkonsumtion och miljöskatter. Mot bakgrund av en svag efterfrågan på arbetskraft har den politiska tonvikten legat på att minska skattetrycket på arbetsgivarna, i synnerhet under perioden mellan 2011 och 2013–2014. Som framgår av granskningen har politiken i högre grad än tidigare handlat om riktade åtgärder – även om åtgärderna riktats mot grupper där sannolikheten för en positiv effekt på sysselsättningen enligt utvärderingslitteraturen inte är störst.

Resultat

Av de utvärderingar som har granskats framgår att sysselsättningseffekterna av minskade sociala avgifter och motsvarande åtgärder såsom anställningsstöd är begränsade. I drygt 40 % av metaanalysens uppskattningar av sysselsättningseffekter konstaterades ingen signifikant positiv effekt. Åtgärden är dock effektiv när den fungerar: i de fall då den hade ett positivt resultat var den positiva effekten stor.

Politiska åtgärder som riktar sig mot vissa grupper var effektivare än allmänna eller icke riktade åtgärder. De målgrupper som har störst sannolikhet att gynnas är långtidsarbetslösa och personer med tidsbegränsade anställningar (ändring till fast anställning). Reformerna inriktade mot yngre eller äldre arbetstagare var mindre effektiva, liksom åtgärder riktade mot särskilda grupper av företag (kategoriserade efter sektor, storlek eller region).

Resultaten av metaanalysen pekar på att sannolikheten för positiva sysselsättningseffekter är större på kort än på medellång och lång sikt, vilket tyder på att sysselsättningseffekterna kan avta över tid.

Rapporten lyfter också fram möjliga nackdelar som begränsar effektiviteten hos denna typ av åtgärder. Det framkom särskilt farhågor om misshushållning och ineffektivitet i genomförandet, opportunistisk hos de företag som gynnas, och möjliga motverkande eller snedvridande effekter för företag eller ekonomiska aktörer som inte omfattas av åtgärderna. Var och en av dessa kan undergräva åtgärdernas kostnadseffektivitet eller innebära att det politiska syftet äventyras. Särskilt dödviktseffekterna (jobb som skapas skulle ha skapats även utan stödet) kan antas vara omfattande, även om väl inriktade åtgärder sannolikt kan minska sådana effekter.

Slutsatser

- Stimulansåtgärder på arbetsgivarsidan var framgångsrika ur ett sysselsättningsperspektiv i majoriteten av utvärderingarnas uppskattningar, men denna majoritet var inte överväldigande.
- Sannolikheten för en stor positiv effekt på sysselsättningen var större för politiska åtgärder som baserade sig på minskade sociala avgifter för arbetsgivarna (jämfört med åtgärder som exempelvis anställningsstöd) och för politiska åtgärder som ingick i ett paket med reformåtgärder (jämfört med enskilda åtgärder). Generellt sett framkom det emellertid lite som tydde på att någon viss enskild åtgärd bland dem som granskats systematiskt ledde till bättre sysselsättningsresultat än någon annan.
- Minskade skatter för arbetsgivare eller ökat stöd måste finansieras. Krav på budgetneutralitet, som är särskilt viktigt i tider med stränga restriktioner för de offentliga utgifterna, kan medföra ett behov av nya skatter på exempelvis privat konsumtion. Dessa kan ha bieffekter på sysselsättningen som motverkar de positiva effekterna av minskade skatter för arbetsgivarna.
- Sådana motverkande effekter – liksom dödvikts- och undanträngningseffekter – är svåra att uppskatta men är avgörande för att en användbar kostnadsnyttoanalys av de politiska insatserna ska kunna göras. Det är ytterst få utvärderingar som innehåller den typen av beräkningar.
- Ett positivt makroekonomiskt sammanhang tycks öka sannolikheten för att åtgärder som minskar kostnaderna för arbetsgivare leder till att målet att stimulera sysselsättningen uppnås.

Denna sista punkt kan användas som ett argument mot att använda dessa åtgärder när de teoretiskt sett är lämpligast och i praktiken bäst behövs – i tider med svag efterfrågan på arbetskraft under och efter lågkonjunkturer. Denna punkt innebär också att åtgärderna skulle kunna vara effektivare i tider som i dag – med måttligt tillväxt i produktion och sysselsättning.

Mer information

Rapporten *Effekten på sysselsättning av minskade lönebidrag för arbetsgivare* finns tillgänglig på <http://www.eurofound.europa.eu/sv/publications>.

För mer information, kontakta forskningsledare John Hurley på joh@eurofound.europa.eu.