



HANDELNS FORSKNING SINSTITUT

SYSSELSÄTTNINGSEFFEKTER AV SÄNKTA ARBETSGIVARAVGIFTER: EN FORSKNINGSOVERSIKT

SVEN-OLOV DAUNFELDT & ANTON GIDEHAG

HFI FORSKNINGSRAPPORT 2021:05

SAMMANFATTNING

Utanförskapet i Sverige är idag omfattande och i hög utsträckning koncentrerat till utrikes födda och lågutbildade ungdomar. En omdebatterad fråga är hur effektivt det är att sänka arbetsgivaravgifterna för att öka sysselsättningen i ekonomin och minska utanförskapet. Det finns de som argumenterar för att sänkta arbetsgivaravgifter är en ineffektiv åtgärd som leder till ett omfattande statligt intäktsbortfall, medan andra menar att sänkta arbetsgivaravgifter är en relativt effektiv åtgärd för att öka sysselsättningen. I debatten görs oftast ingen skillnad mellan olika typer av sänkningar och sällan diskuteras om effektiviteten av reformen beror på *hur* sänkningen utformas. Syftet med denna rapport är att diskutera denna fråga utifrån den befintliga forskningen inom området, samt att ge förslag på hur en reform kan utformas för att bli så effektiv som möjligt, det vill säga ge en så stor sysselsättningseffekt som möjligt till lägsta statliga intäktsbortfall.

Följande frågeställningar besvaras i rapporten:

1. Hur har arbetsgivaravgifterna i Sverige utvecklats över tid och på vilket sätt skiljer sig dem från arbetsgivaravgifterna i våra närmaste konkurrentländer?
2. Vilken effekt har sänkta arbetsgivaravgifter på sysselsättningen enligt tidigare studier i de nordiska länderna?
3. Verkar sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter bero på hur reformen utformas?
4. Hur bör en sänkning av de svenska arbetsgivaravgifterna utformas och finansieras för att få en så stor effekt som möjligt till lägsta statsfinansiella intäktsbortfall?

Resultaten som presenteras i rapporten visar att arbetsgivaravgifterna i Sverige är bland de högsta av alla OECD-länder. En sänkning av arbetsgivaravgifterna till en genomsnittlig nivå i OECD skulle innebära en sänkning med cirka 12 procentenheter, vilket skulle minska arbetskraftskostnaderna för företag i Sverige med totalt 177 miljarder kronor. Vår jämförelse visar också att en relativt stor andel av arbetsgivaravgifterna i Sverige är en dold skatt (den s k allmänna löneavgiften på 11,62%, vilket motsvarar cirka 1/3 av arbetsgivaravgiften), det vill säga avgiften är inte kopplad till någon förmån för arbetstagaren. Slutsatsen är att arbetsgivaravgiftens storlek och sammansättning innebär att arbetskraftsintensiva företag i Sverige har en konkurrensnackdel gentemot liknande företag som är lokaliserade i andra OECD-länder.

Vår forskningsöversikt visar att sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter beror på *hur* reformen utformas. Generellt sett är reformer som är selektiva, men som

omfattar alla arbetstagare, mer effektiva än generella och regionala sänkningar. Det som skapar en sysselsättningseffekt är att reformen riktas mot stocken av arbetstagare och inte enbart nyanställda, det vill säga det är storleken på företagens kostnadsbesparingar som är av betydelse för att reformen ska skapa jobbtillfällen.

Selektiva sänkningar av arbetsgivaravgiften som riktas mot alla unga arbetstagare har lett till att både antalet anställningar ökar (sysselsättningseffekt på den extensiva marginalen), samt till att antalet arbetstimmar ökar för befintlig personal (sysselsättningseffekt på den intensiva marginalen). Den senare effekten tas sällan med i beaktande när reformens effektivitet utreds, vilket innebär att sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter konsekvent har underskattats i den ekonomisk-politiska debatten.

Ett återkommande argument är att sänkta arbetsgivaravgifter leder till högre löner för befintlig personal och därmed tränger undan effekten på sysselsättningen. Detta argument baseras på tidigare studier av generella höjningar av arbetsgivaravgiften. Selektiva sänkningar som riktas mot en grupp arbetstagare är inte förknippad med någon stor överspillningseffekt på befintliga arbetstagares löner. Effekten av sänkta arbetsgivaravgifter för unga på sysselsättningen verkar också bestå över tid, vilket innebär att det statliga intäktsbortfallet per skapat jobb är lågt jämfört med andra reformer. En sänkning av arbetsgivaravgifterna skulle därmed kunna vara statsfinansiellt neutralt, även i ett statistiskt perspektiv, om beslutsfattarna väljer att samtidigt avskaffa åtgärder som har väldigt marginella, eller till och med obefintliga, sysselsättningseffekter.

Sammanfattningsvis visar denna forskningsöversikt att sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter generellt sett har underskattats i debatten, vilket följaktligen innebär att det statliga intäktsbortfallet per skapat jobb har överskattats. Sänkningens effektivitet beror dock på hur reformen utformas. Tidiga empiriska studier och teoretiska argument visar att selektiva sänkningar som riktas mot alla arbetstagare i gruppen ger större sysselsättningseffekter än generella och regionala sänkningar av arbetsgivaravgiften.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	2
1. INLEDNING	5
1.1 Problembakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Rapportens bidrag	7
2. ARBETSGIVARAVGIFTERNA I SVERIGE	8
3. EFFEKTEN PÅ SYSSELSÄTTNINGEN AV SÄNKTA ARBETSGIVARAVGIFTER	12
3.1 Regionala sänkningar av arbetsgivaravgifterna.....	12
3.2 Selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifterna	14
3.3 Generella förändringar av arbetsgivaravgifterna.....	22
4. AVSLUTANDE DISKUSSION	24
REFERENSER	30
APPENDIX	35

1. INLEDNING

1.1 Problembakgrund

Sverige kännetecknas idag av ett omfattande utanförskap som till stor del drabbar utrikes födda och lågutbildade. Endast 36 procent av invandrarna från Mellanöstern klassificerades som självförsörjande år 2016 enligt Eklund & Larsson (2020), medan motsvarande andel för de inrikes födda var 73 procent.¹ Bornhäll m fl (2019) har visat att efter åtta år i Sverige var det endast 20 procent av de utrikes födda kvinnorna från Asien och Afrika som hade en löneinkomst motsvarande en ingångslön på den svenska arbetsmarknaden. Totalt uppskattar Svenskt Näringsliv (2021) att utanförskapet i Sverige uppgår till så mycket som 800 000 individer, till en kostnad på cirka 270 miljarder kronor per år.

Svårigheterna för utrikes födda och lågutbildade att etablera sig på arbetsmarknaden är bekymmersam eftersom långa perioder i utanförskap kan leda till att de hamnar permanent utanför arbetsmarknaden (Phelps, 1972; Blanchard & Summers, 1986, Røed, 1997), med betydande kostnader för både individen och samhället. Detta beror på att arbetsgivare är ovilliga att anställa individer som har befunnit sig i ett långvarigt utanförskap, det vill säga de använder långa perioder i utanförskap som ett negativt urvalskriterium vid nyanställningar (Lockwood, 1991; Arulampalam m fl, 2001). Långa perioder utan sysselsättning kan också skapa en arbetslöshetskultur (Kolm, 2005) och försämra individernas yrkesfärdigheter (Kitao m fl, 2017), vilket ytterligare försvårar deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Långa perioder i utanförskap medför också sociala kostnader, till exempel en ökad risk att drabbas av psykisk ohälsa (Paul och Moser, 2009).

En förklaring till det växande utanförskapsproblemet är att det beror på de relativt höga ingångslönerna i Sverige. Denna förklaring baseras på att individerna i utanförskap inte blir erbjudna ett arbete på grund av att deras produktivitet *upplevs* vara lägre än den förhandlade ingångslönen i branschen. Om detta stämmer behöver arbetskraftskostnaderna sänkas för att individerna ska få en möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. En försvårande omständighet är dock att de politiska beslutsfattarna i Sverige inte bestämmer ingångslönerna på arbetsmarknaden. Under dessa

¹ Självförsörjningsgraden definierar Eklund & Larsson (2020) som en årsinkomst före skatt som överstiger fyra prisbasbelopp, vilket motsvarar 190 400 kronor år 2021. Notera att detta är väsentligt lägre än vad årsinkomsten är om individen arbetar heltid till en ingångslön. Den lägsta ingångslönen i detaljhandelsavtalet för någon som är minst 19 år är 22 511 kronor i månaden (exklusive ob-ersättningar), vilket motsvarar ca 270 000 kr i årsinkomst.

omständigheter är en alternativ möjlighet att minska företagens arbetskraftskostnader genom att reducera företagens inbetalda arbetsgivaravgifter.

De politiska beslutsfattarna i Sverige har vid ett flertal tillfällen använt sig av möjligheten att sänka arbetsgivaravgiften för att stimulera arbetskraftsefterfrågan. År 1984 sänkte exempelvis politikerna arbetsgivaravgifterna för företag som var lokaliserade i Norrbotten och som var verksamma i de branscher som drabbades hårt av den dåvarande krisen i gruv- och stålindustrin. I Svappavaara infördes en så kallad frizon, det vill säga arbetsgivaravgiften togs bort för de företag som var lokaliserade på orten. Arbetsgivaravgiften sänktes också för unga individer år 2007 i syfte att underlätta för ungdomarna att få ett instegsjobb och därigenom minska den dåvarande höga ungdomsarbetslösheten. Under Covid-19-pandemin har de politiska beslutsfattarna genomfört generella sänkningar av arbetsgivaravgiften för att undvika varsel och uppsägningar.

Men trots att de politiska beslutsfattarna har använt sig av sänkta arbetsgivaravgifter vid ett flertal tillfällen finns det ingen konsensus om hur effektiv denna åtgärd är för att öka sysselsättningen. Ett flertal studier har indikerat att sänkta arbetsgivaravgifter är en relativt ineffektiv åtgärd, det vill säga att få jobb skapas till följd av åtgärden och att det statsfinansiella intäktsbortfallet per skapat jobb² därmed är relativt omfattande (se t ex Bohm & Lind, 1993; Benmarker m fl, 2009; Egebark & Kaunitz, 2013). Detta resultat förklaras ofta med att sänkta arbetsgivaravgifter leder till högre löner för de som redan är etablerade på arbetsmarknaden (Holmlund, 1983; Gruber, 1997) och att sysselsättningseffekten som en konsekvens blir marginell.

Under senare tid har dock den ovanstående bilden av hur sänkta arbetsgivaravgifter påverkar sysselsättningen alltmer ifrågasatts. Resultaten från ett flertal nya studier visar att sänkta arbetsgivaravgifter kan vara en mer effektiv åtgärd för att öka sysselsättningen än vad de tidigare studierna indikerade (se t ex Saez m fl, 2019; Ku m fl, 2020; Daunfeldt m fl, 2021a). Sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter kan därmed ha underskattats, vilket innebär att det statsfinansiella intäktsbortfallet per skapat jobb följaktligen har överskattats.³ Detta stöds också av nya resultat som indikerar små

² Ofta anges detta som en kostnad per skapat jobb. Detta är dock inte en kostnadspost i statens budget, utan reformen innebär att värdet av det som skapas hos företagen stannar hos företagen eller arbetstagaren. Reformen innebär snarare ett intäktsbortfall i statens budget och den terminologin används fortsättningsvis i studien.

³ Notera att detta avser det *statiska* statsfinansiella intäktsbortfallet, det vill säga summan av uteblivna arbetsgivaravgifter till följd av nedsättningen. Detta bortser från dynamiska effekter, det vill säga skatteintäkter och utgiftsminskningar som skapas till följd av den nedsatta arbetsgivaravgiften. I denna översikt utgår vi generellt från statistik över det statiska intäktsbortfallet, vilket innebär att det faktiska statsfinansiella intäktsbortfallet troligen är lägre än det som redovisas i denna studie.

överspillningseffekter på befintliga arbetstagares löner när arbetsgivaravgiften för unga sänktes år 2007 (Seerar Westerberg, 2021).

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att utifrån den tidigare forskningen inom området analysera sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter, samt om storleken på effekten är beroende av *hur* reformen utformas. Vi avser att besvara följande frågeställningar:

- 1) Hur har arbetsgivaravgifterna i Sverige utvecklats över tid och på vilket sätt skiljer sig dem från arbetsgivaravgifterna i våra närmaste konkurrentländer?
- 2) Vilken effekt har sänkta arbetsgivaravgifter haft på sysselsättningen enligt tidigare studier i Norden?
- 3) Verkar sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter bero på hur reformen utformas?
- 4) Hur bör en reform utformas för att vara så effektiv som möjligt, det vill säga skapa flest jobb till lägsta statsfinansiella intäktsbortfall?

1.3 Avgränsningar

I denna rapport sammanfattar vi tidigare empiriska studier som har studerat sysselsättningseffekter av sänkta arbetsgivaravgifter i de nordiska länderna. Detta innebär att vi inte inkluderar de studier som enbart analyserat effekten på lönebildning, alternativt endast analyserat effekten på företagets utveckling. Vi väljer också att avgränsa vår genomgång av tidigare studier till de nordiska länderna eftersom de är relativt lika, vilket innebär att resultaten från Finland, Norge och Danmark sannolikt är applicerbara även för Sverige. Resultaten från länder som institutionellt skiljer sig från Sverige i högre utsträckning är däremot svårare att applicera i en svensk kontext, det vill säga deras externa validitet är troligen begränsad.

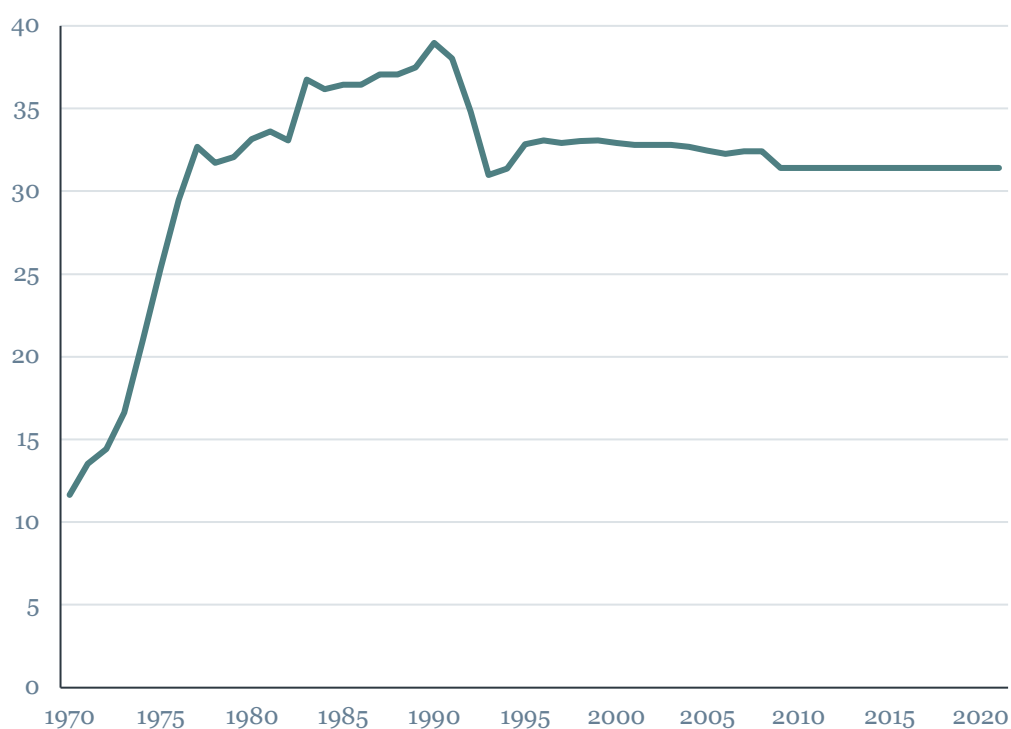
1.4 Rapportens bidrag

Det finns en betydande forskningslitteratur som har analyserat sysselsättningseffekterna av sänkta arbetsgivaravgifter. Oss veterligen har dock ingen tidigare studie i Sverige försökt att sammanställa denna litteratur för att få en förståelse över hur en reform bör utformas för att effekten på sysselsättningen ska bli så effektiv som möjlig, det vill säga generera flest jobb till ett givet statsfinansiellt intäktsbortfall. Den här rapporten bidrar med detta perspektiv.

2. ARBETSGIVARAVGIFTERNA I SVERIGE

I detta avsnitt presenterar vi statistik över arbetsgivaravgifternas utveckling i Sverige och jämför hur de skiljer sig åt jämfört med andra OECD-länder. Arbetsgivaravgiften introducerades i Sverige år 1960 och utgjorde då endast några få procent av bruttolönen. Arbetsgivaravgiftens andel av bruttolönen ökade kraftigt under 1970- och 1980-talet och uppgick som mest till 39 procent (1990) i samband med 1990-talskrisen, se Figur 1 nedan. Sedan 2009 uppgår arbetsgivaravgiften i normalfallet till 31,42 procent (Ekonomifakta, 2021).

Figur 1. Arbetsgivaravgiftens (% av bruttolönen) utveckling i Sverige år 1970–2021.



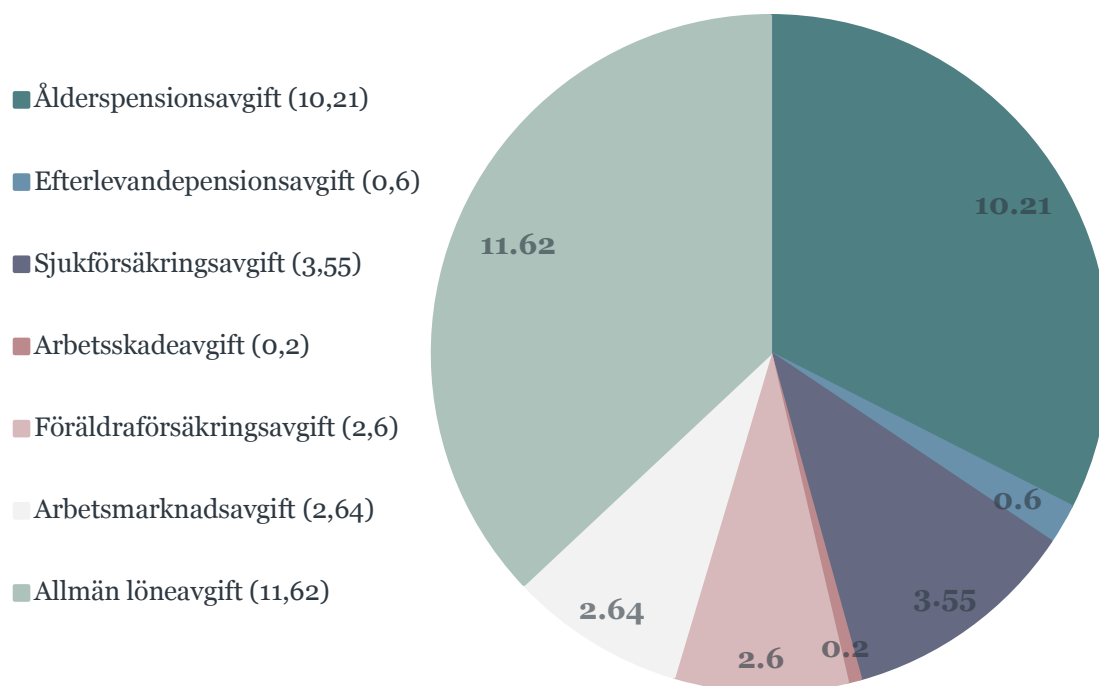
Källa: Ekonomifakta (2021).

Arbetsgivaravgiften består av sju olika delavgifter varav sex stycken är kopplade till socialförsäkrings- eller pensionssystemet. Mer än en tredjedel av arbetsgivaravgiften (11,62/31,42) utgörs dock av den så kallade allmänna löneavgiften. Den är inte kopplad till någon förmån, utan är en dold löneskatt. I Figur 2 illustreras arbetsgivaravgiftens delavgifter och deras storlek.

Den allmänna löneavgiften introducerades 1995 för att finansiera EU-inträdet och uppgick då till 1,5 procent (Skatteverket, 2021). Under senare år har den allmänna löneavgiftens storlek dock ökat kraftigt. Exempelvis har den ökat från 6,03 procent 2010 till 11,62 procent idag. En förklaring är att den allmänna löneavgiften används som en

regulator för att säkerställa att den totala arbetsgivaravgiftens nivå bibehålls trots nedsättningar av andra delavgifter (Skatteverket, 2021). En allt större andel av arbetsgivaravgiften i Sverige har därmed ingen koppling till sociala förmåner, utan kan betraktas som en ren löneskatt.

Figur 2. Arbetsgivaravgiftens delavgifter.



I Tabell A1 i appendixet jämför vi den svenska arbetsgivaravgiften ur ett internationellt perspektiv. I tabellen illustreras de sociala avgifter som betalas av arbetsgivare i 32 OECD-länder, vilka skattesatser och eventuella inkomstgränser som gäller, samt om arbetsgivaravgiften består av delavgifter som inte är relaterade till sociala förmåner.⁴ Tabellen bygger på information från PWC (2021) samt OECD (2021). I vissa fall är informationen något bristfällig eller oklar i de ovanstående källorna. I dessa fall har vi markerat informationen med symbolen ”^”.

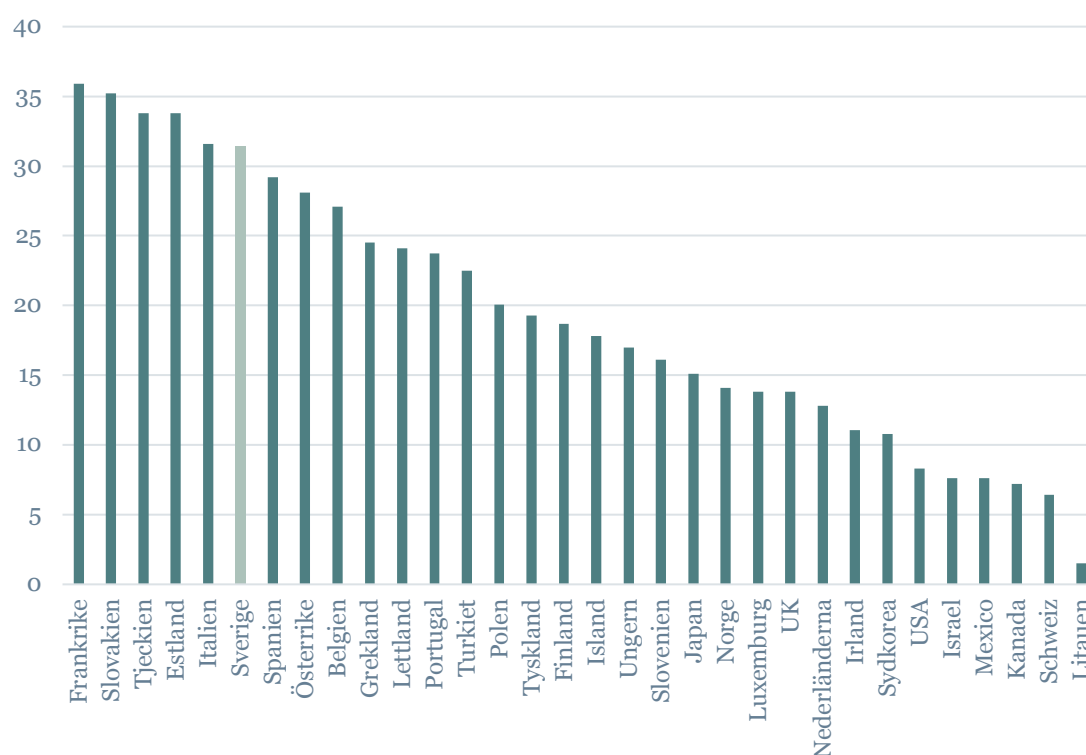
Resultaten som presenteras i Tabell A1 visar att den svenska arbetsgivaravgiften är hög jämfört med våra konkurrentländer. Arbetsgivaravgiften i Sverige behöver sänkas med

⁴ En mer utförlig tabell som inkluderar kortare beskrivningar och information om vad arbetsgivaravgifterna omfattar finns tillgänglig på begäran.

så mycket som 12.16 procentenheter om den ska vara motsvara genomsnittet i OECD, det vill säga med något mer än storleken på den allmänna löneavgiften. Detta skulle motsvara cirka 177 miljarder kronor i sänkta arbetskraftskostnader för företagen i Sverige och 28 miljarder kronor enbart för de företag som är verksamma inom detaljhandeln.⁵

Den relativt höga arbetsgivaravgiften i Sverige illustreras också i Figur 3, där länderna är rankade efter storleken på den högsta inbetalda arbetsgivaravgiften i landet. Av resultaten framgår det att endast fem andra OECD-länder har en arbetsgivaravgift som i normalfallet överskrider den svenska (Frankrike, Slovakien, Tjeckien, Estland och Italien). Inom vissa OECD-länder varierar även arbetsgivaravgiftens nivå med region (t ex Norge), sektor (t ex Israel) samt med inkomstnivå (t ex Belgien), vilket är i kontrast till Sverige där arbetsgivaravgiftens nivå generellt sett är lika för alla arbetstagare. Vissa länder har också inkomstgränser över vilken ingen arbetsgivaravgift betalas. Detta är exempelvis fallet i Tyskland, där inkomstgränser har satts för samtliga delavgifter.

Figur 3. Arbetsgivares sociala avgifter i 32 OECD-länder.



Not. För USA avses den federala skattesatsen.

⁵ Dessa beräkningar bygger på kvartalsdata (2021, kvartal 2) från SCB över lönesummor, arbetsgivaravgifter och preliminär A-skatt efter näringsgren för privat sektor (LAPS). Denna statistik har sedan skalats upp för att motsvara lönesumman för helåret 2021.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Sverige har bland de högsta arbetsgivaravgifterna av alla OECD-länder. Sverige utmärker sig också i det avseendet att en relativt stor andel (drygt en tredjedel) av arbetsgivaravgifterna är en dold skatt och inte kopplad till någon förmån. Endast fem andra OECD-länder har en generell delavgift som inte är kopplad till sociala förmåner och som därmed kan betraktas som en skatt. I ytterligare fem OECD-länder förekommer sådana delavgifter för vissa sektorer (exempelvis Norge) eller regioner (exempelvis Kanada). Vår bedömning är att dessa delavgifter är relativt marginella i andra OECD-länder, medan den allmänna löneavgiften i Sverige uppgår till mer än en tredjedel av de inbetalda arbetsgivaravgifterna. Till skillnad från ett flertal andra länder finns det inte heller någon inkomstgräns för svenska företag avseende de inbetalda arbetsgivaravgifterna.

3. EFFEKTEN PÅ SYSSELSÄTTNINGEN AV SÄNKTA ARBETSGIVARAVGIFTER

I detta avsnitt sammanfattar vi resultaten från tidigare studier som har analyserat hur förändrade arbetsgivaravgifter i de nordiska länderna påverkar sysselsättningen. Vi kan konstatera att de reformer som har studerats skiljer sig åt i relativt hög utsträckning. Ett flertal studier har analyserat effekten på sysselsättningen när arbetsgivaravgiften förändras för företag som är lokaliserade inom ett specifikt geografiskt område, medan andra studier har analyserat sysselsättningseffekten när arbetsgivaravgifterna sänks för en utvald grupp av arbetstagare. Det saknas däremot studier som har analyserat sysselsättningseffekten när arbetsgivaravgifterna förändras för *alla* företag i ekonomin.

3.1 Regionala sänkningar av arbetsgivaravgifterna

Regionala skillnader i arbetsgivaravgifternas storlek är vanliga i Norge och nedsatta arbetsgivaravgifter har använts i både Sverige och Finland för att öka sysselsättningen i glesbygdsorter som har haft problem med utflyttning och en hög arbetslöshet. Generellt sett visar de studier som genomförts små eller inga sysselsättningseffekter av regionala sänkningar av arbetsgivaravgiften.

En av de tidigaste studierna avseende effekten av regional nedsatta arbetsgivaravgifter är Bohm och Lind (1989, 1993). De analyserar effekten av sänkta arbetsgivaravgifterna i vissa branscher i Norrbotten under mitten av 1980-talet. Resultaten visar inga, eller (i ett fall) mycket små positiva effekter av de sänkta arbetsgivaravgifterna på sysselsättningen. Slutsatsen är enligt Bohm och Lind (1989, s. 346) att: "det är ytterst osannolikt att den sänkta arbetsgivaravgiften haft någon betydande positiv effekt på sysselsättningen".

En annan studie som har analyserat regionala nedsättningar av arbetsgivaravgiften i Sverige är Bennmarker m fl (2009). De väljer att studera en sänkning av arbetsgivaravgiften år 2002 för företag som var lokaliserade i norra Sverige. Reformen innebär att företag fick en sänkning av arbetsgivaravgiften med 15 procentenheter upp till ett tak på 852 000 kronor. Resultaten visar ingen effekt på antalet anställda bland de befintliga företagen, medan lönesumman per anställd ökade med 0,25%. De kan dock inte skilja mellan effekten på den kontrakterade timlönen och antal arbetade timmar, vilket innebär att effekten kan drivas av att de befintliga arbetstagarna arbetar fler timmar till följd av sänkningen. Detta är i sådana fall en sysselsättningsökning på den intensiva marginalen och inte en löneeffekt. Slutligen finner författarna svaga

indikationer på att antalet företag i regionen ökade till följd av reformen, vilket ledde till en marginell ökning av sysselsättningen.

Inga eller små effekter av regionala nedsättningar av arbetsgivaravgiften har också rapporterats i ett antal studier i Finland, där arbetsgivaravgiften sänktes med 3 till 6 procentenheter i 20 utvalda kommuner år 2003. En övre gräns på 30,000 euro per år och företag sattes för sänkningen. När Korkeamäki och Uusitalo (2009) utvärderade denna regionala sänkning fann de inga effekter på antalet anställda eller lönesumman i företaget. De fann däremot att sänkningen hade lett till en ökning av timlönen för befintliga anställda med 2%, vilket indikerar att löneökningar tränger undan sysselsättningseffekten av sänkningen.

Korkeamäki (2011) utvidgar den ovan beskrivna studien genom att använda sig av en längre tidsperiod och mer omfattande data. Resultaten i denna studie visar inga signifikanta effekter på antalet anställda, lönesumman eller lönsamheten i företaget. Till skillnad från Korkeamäki och Uusitalo (2009) finner författaren inte heller någon positiv signifikant effekt på de anställdas timlöner eller antal arbetade timmar. Effekten av arbetsgivaravgiftssänkning på timlönen är signifikant i några modellspecifikationer, men estimaten är då negativa. Detta implicerar att den regionala sänkningen av arbetsgivaravgiften har lett till minskade löner, vilket är svårt att förklara teoretiskt. Slutsatsen är att sänkningen inte har haft de avsedda effekterna på den regionala sysselsättningen, men inte heller haft någon effekt på löner eller lönsamhet. Det är därmed oklart var sänkningen av arbetskraftskostnaderna hamnade. En möjlig förklaring är att den övre gränsen för sänkningen var för lågt satt och att sänkningen därmed var verkningslös, alternativt att effekterna av sänkningarna var för små för att generera statistiskt signifikanta resultat.

Även på norska data har tidigare forskning funnit att regionalt differentierade arbetsgivaravgifter främst har en effekt på löner och att sysselsättningseffekten därför sannolikt är begränsad (Johansen och Klette, 1998). Detta är i linje med en ny studie av Stokke (2021) som finner att regionala sänkningar av arbetsgivaravgiften i Norge leder till löneökningar bland de anställda medan ingen sysselsättningseffekt kan observeras.

Nyligen har dock Ku m fl (2020) presenterat resultat som ifrågasätter slutsatsen att regionala sänkningar av arbetsgivaravgifter har små eller marginella sysselsättningseffekter. Deras resultat indikerar snarare att regionala sänkningar av arbetsgivaravgifterna kan vara av stor betydelse för sysselsättningsutvecklingen i regionen. Författarna pekar på att tidigare studier har analyserat sänkningar av arbetsgivaravgifterna för företag som är lokaliserade i vissa utvalda regioner. Detta innebär att resultaten kan drivas av en selektionseffekt, det vill säga att de politiska

beslutsfattarna har valt att sänka arbetsgivaravgifterna för företag som är lokaliserade i regioner som hade haft en sämre sysselsättningsutveckling än kontrollregionen om arbetsgivaravgifterna inte hade sänkts. I syfte att minska detta selektionsproblem väljer de att istället studera sysselsättningseffekten av en exogen förändring av de regionala arbetsgivaravgifterna i Norge. Mer specifikt studerar de effekten på sysselsättningen när de reducerade arbetsgivaravgifterna togs bort i ett flertal regioner i Norge till följd av att de inte ansågs förenliga med frihandelsavtalet mellan EU och länderna som ingår i EEA (European Economic Area).⁶

Genom att studera utvecklingen före reformen med utvecklingen efter det att de regionala nedsättningarna av arbetsgivaravgifterna togs bort kan Kumfl (2020) studera hur företagen på den specifika platsen påverkades. Resultaten visar att en ökning av arbetsgivaravgifterna med en procentenhet ledde till en minskning av lönerna med i genomsnitt 0,32%, medan lönerna för de som var anställda på större företag minskade med så mycket som 0,46%. Detta tyder på en minskning av antalet arbetade timmar eftersom den kontrakterade timlönen tenderar att vara stela nedåt i de nordiska länderna. Resultaten visar också att en ökning av arbetsgivaravgifterna med en procentenhet minskade den lokala sysselsättningen med så mycket som 1,37%, samt att denna effekt drevs av att de anställda blev arbetslösa eller hamnade utanför arbetskraften. Sammanfattningsvis visar studien att höjningen av de regionala arbetsgivaravgifterna i Norge ledde till relativt omfattande minskningar av sysselsättningen i stödregionen, vilket indikerar att regionala nedsättningar av arbetsgivaravgifterna kan vara av betydelse för att stimulera arbetskraftsefterfrågan lokalt.

3.2 Selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifterna

Ett effektivitetsproblem med generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna är att de påverkar alla företag, även de som är kapitalintensiva och som därmed är mindre benägna att använda sänkningen för att nyanställa personal. Dessa företag tenderar dessutom att vara mindre benägna att anställa grupper av arbetstagare som har större problem att etablera sig på arbetsmarknaden, t ex lågutbildade ungdomar och utrikes födda (se t ex Daunfeldt m fl., 2019). I syfte att öka sysselsättningsmöjligheterna för

⁶ Den studerade reformen innebar en harmonisering av arbetsgivaravgiftens nivå i totalt fem olika skattezoner under tidsperioden 2004–2006. För zonen belägen mest norrut gällde även fortsatt en arbetsgivaravgift om 0 procent. För tre av zonerna medförde reformen höjningar av arbetsgivaravgiften, men dessa varierade både i storlek och tidsperiodens längd. Se Kumfl (2020; sid. 4).

dessa grupper är det vanligt att rikta arbetsgivaravgiftssänkningen mot en specifik grupp av arbetstagare.

En sådan selektiv sänkning av arbetsgivaravgifterna implementerades den 1 juli år 2007 i Sverige. Arbetsgivaravgiften sänktes vid detta tillfälle med elva procentenheter för alla anställda som var i åldern 19–25 år. Ytterligare en sänkning på sex procentenheter genomfördes den 1 januari 2009 och i samband med denna sänkning utökades målgruppen till att innefatta alla arbetstagare som var 26 år eller yngre. Syftet med sänkningarna var att göra det mer lönsamt för företagen att anställa ungdomar och därigenom minska den höga ungdomsarbetslösheten vid tidpunkten för reformen (Prop. 2006/07:84). Ett stort antal studier har använt sig av denna reform för att analysera sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter.

Den första utvärderingen av reformen genomfördes av Egebark och Kaunitz (2013).⁷ Resultaten indikerade att den initiala sänkningen av arbetsgivaravgifterna skapade mellan 6 000 och 10 000 nya arbeten, medan den andra sänkningen inte hade några som helst effekter på sysselsättningen. Det statsfinansiella intäktsbortfallet beräknades uppgå till cirka 1,2 miljoner kronor per skapat jobb och beskrevs som omfattande. Resultaten användes flitigt av den dåvarande politiska oppositionen för att påtala att sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga inte hade den avsedda positiva effekten på sysselsättningen och att reformen därmed var kostsam och inte samhällsekonomiskt motiverad. Sammantaget fick studien ett stort genomslag politiskt och resultaten speglar i hög utsträckning fortfarande den allmänna uppfattningen om reformens effektivitet.

Resultatet att de sänkta arbetsgivaravgifterna hade en marginell sysselsättningseffekt och medförde ett betydande statsfinansiellt intäktsbortfall bekräftades senare också av Skedinger (2014). Han analyserade effekten av reformen på sysselsättningen, löner och vinster inom detaljhandeln och fann att sänkningen av arbetsgivaravgiften enbart hade en mindre positiv effekt på sysselsättningen, vilket förklarades av att ett antal instegsjobb skapades av reformen. Inga signifikanta effekter kunde däremot uppmätas för löner och antalet arbetade timmar. En svag positiv effekt på företagens vinster kunde också urskiljas, men den skattningen kännetecknades av en stor osäkerhet.

De två ovan beskrivna studierna studerade effekten av den sänkta arbetsgivaravgiften för unga genom att jämföra sysselsättningsförändringen för den berörda åldersgruppen med motsvarande förändring för de som var marginellt äldre och inte omfattades av

⁷ I en snarlik uppföljningsstudie (Egebark och Kaunitz, 2018) studerade de även den långsiktiga effekten av reformen samt effekten på antalet timmar. De fann inga effekter på antalet arbetade timmar och inte heller en positiv långsiktig sysselsättningseffekt. Resultaten visade även att den positiva sysselsättningseffekten avtog i storlek med individernas ålder samt att det årliga statsfinansiella intäktsbortfallet per jobb uppgick till 155 000 USD.

reformen. De unga som omfattades av reformen utgjorde därmed den så kallade behandlingsgruppen (de som påverkades av reformen), medan marginellt äldre individer ingick i kontrollgruppen (de som var opåverkade av reformen). Detta metodologiska angreppssätt används flitigt inom nationalekonomin för att identifiera kausala effekter av exempelvis politiska reformer. Det grundläggande antagandet för att det ska gå att identifiera en kausal effekt är att kontrollgruppen skulle ha utvecklats på samma sätt som behandlingsgruppen om reformen *inte* hade genomförts (Angrist & Pischke, 2009).

I studien av Egebark och Kaunitz (2013) inkluderades de anställda som var 19-25 år i behandlingsgruppen, medan anställda som var 26 år ingick i kontrollgruppen. På motsvarande sätt inkluderade Skedinger (2014) de som var 21-25 år i behandlingsgruppen och de som var 27-29 år i kontrollgruppen.⁸ Genom att estimerar effekten av reformen på behandlingsgruppen i relation till kontrollgruppen får författarna därmed en skattning av reformeffekten, givet antagandet att grupperna hade utvecklats på samma sätt om reformen inte hade genomförts. Den här typen av så kallade 'difference-in-difference' skattningar har använts flitigt i den nationalekonomiska forskningen under senare år eftersom det har visat sig att detta angreppssätt förbättrar identifikationen av effektskattningar (Abadie, 2005; Angrist & Pischke, 2009).

Senare studier har dock uppmärksammat att den ovan beskrivna metoden sannolikt underskattar den totala sysselsättningseffekten av reformen och överskattar det statsfinansiella intäktsbortfallet per skapat arbetstillfälle. Detta beror på att sänkningen av arbetsgivaravgifterna omfattade *alla* unga anställda på företagen som var i åldrarna 19–25 år (och sedan alla under 27 år), det vill säga reformen riktades inte bara gentemot de unga som nyanställdes. Arbetskraftskostnaderna för företagen minskade därmed i relation till lönekostnaderna för *alla* unga som omfattades av reformen och var anställda vid reformtidpunkten. Detta innebär att det var arbetsgivarna, inte arbetstagarna, som blev behandlade av reformen och som beslutade vad de sänkta arbetskraftskostnaderna skulle användas till.

Sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga ledde därmed till en kostnadsbesparing för företagen vars storlek varierade med de totala lönekostnaderna för de unga arbetstagare som omfattades av reformen. Gidehag (2019) har visat att denna kostnadsbesparing gav upphov till två olika effekter, nämligen: (i) en *substitutionseffekt*; och (ii) en *skaleffekt*. Substitutionseffekten innebär att företagen blev mer benägna att anställa unga

⁸ I studierna genomförs också ett antal olika känslighetsanalyser. Egebark och Kaunitz (2013) jämförde exempelvis även 25-åringar med 26-åringar men fann att sysselsättningseffekten var större när hela reformens målgrupp (19-25-åringar) inkluderades. Skedinger (2014) gjorde motsvarande avgränsning och fann liknande resultat.

arbetstagare eftersom de blev relativt sett billigare jämfört med de äldre som inte omfattades av reformen. Skaleffekten innebär å andra sidan att de lägre produktionskostnaderna ökade företagens efterfrågan på alla arbetstagare, *oavsett* ålder. De äldre arbetstagarna som i de tidigare studierna ingick i kontrollgruppen påverkades därmed också av reformen, vilket strider mot ett av de grundläggande antagandena för att använda sig av detta metodologiska angreppssätt. Med andra ord har de tidigare studierna jämfört utvecklingen för två grupper av arbetstagare som båda kan ha fått en ökad sysselsättning till följd av reformen. Detta innebär att de har beaktat hur mer benägna företagen blev att anställa de unga som omfattades av reformen jämfört med äldre arbetstagare (d v s substitutionseffekten), men de har inte estimerat den totala sysselsättningseffekten av reformen. Följden blir att de underskattar antalet jobb som skapades när arbetsgivaravgifterna för unga sänktes (Daunfeldt m fl, 2021a).

Senare studier av reformen har istället utgått från att det var företagen, inte de unga arbetstagarna, som fick en behandling när arbetsgivaravgiften för unga sänktes. Saez m fl (2019) definierade exempelvis ett företags behandlingsdos utifrån andelen av de totala lönekostnaderna som utgjordes av företagets unga arbetstagare året innan reformen (år 2006). De jämförde därefter effekten för företag som fick stora relativa besparingar med företag som fick mindre relativa besparingar när arbetsgivaravgiften sänktes. Företag som saknade unga anställda vid reforminförandet och därmed inte fick några besparingar är exkluderade från analysen. Resultaten indikerar att sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga har lett till en ökning av sysselsättningen med 2,8–6,5 procent över åren 2003–2013. Sysselsättningsökningen är också positivt relaterad till företagets kostnadsbesparingar, det vill säga de företag som fick de största kostnadsbesparingarna i relativa termer anställde flest nya arbetstagare. Utifrån resultaten drar författarna slutsatsen att (s. 1760): *”targeted employer payroll tax cuts could be a useful tool to fight inefficiently high unemployment, which is particularly costly for young workers”*.

Daunfeldt m fl (2021a) använder sig av ett liknande metodologiskt angreppssätt, men använder sig av den absoluta kostnadsbesparingen (i kronor) när de beräknar företagens behandlingsdos. De motiverar detta val med att det är rimligt att anta att företagen baserar sina anställningsbeslut på hur mycket de sparar i absoluta tal (kronor) och inte i relativa tal (procent).⁹ Till skillnad från Saez m fl (2019) ingår de företag som inte fick några kostnadsbesparingar i kontrollgruppen. Fördelen med detta angreppssätt är att

⁹ Daunfeldt m fl (2021a) visar också att korrelationen mellan det absoluta och relativa måttet av behandlingsdosen är relativt lågt. Detta innebär att de företag som har stora kostnadsbesparingar i absoluta tal generellt sett inte är samma företag som har stora kostnadsbesparingar i relativa tal.

det möjliggör att beräkna hur många nya jobb som skapades av reformen, det vill säga estimeras sysselsättningseffekten på den extensiva marginalen.¹⁰

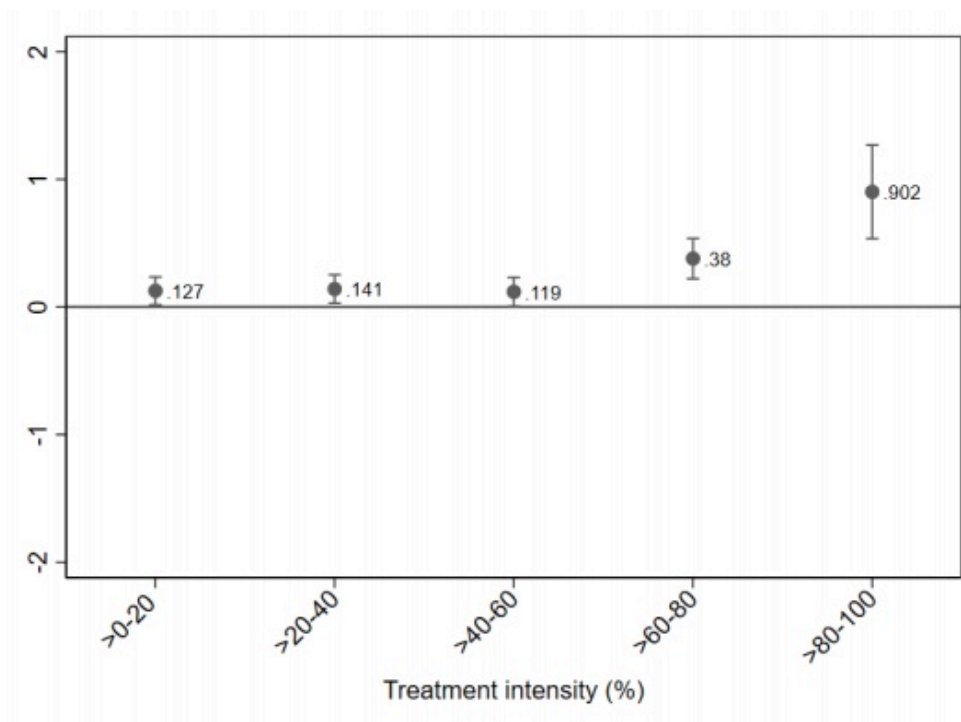
Problemet med att använda den absoluta kostnadsbesparingen som behandlingsdos är att de företag som inte fick någon kostnadsbesparing kan skilja sig signifikativt från de andra företagen, vilket innebär att det är möjligt att de skulle ha haft en annorlunda sysselsättningsutveckling även om reformen inte hade genomförts. Företag med stora kostnadsbesparingar tenderar exempelvis att ha fler anställda än de företag som fick mindre kostnadsbesparingar, vilket är problematiskt med tanke på att stora företag tenderar att anställa fler arbetstagare än små företag (Delmar m fl, 2003). För att beakta detta problem använder sig författarna av en så kallad 'difference-in-difference-in-difference' (DDD) modell, där underliggande skillnader i sysselsättningsutveckling kontrolleras för (Gruber, 1994; Chetty m fl., 2009).

Resultaten från Daunfeldt m fl (2021a) presenteras i Figur 4 nedan. I figuren presenteras punkttestimaten från DDD-skattningarna, samt det tillhörande 95-procentiga konfidensintervallet. Ett punkttestimat vars konfidensintervall inte skär den horisontella x-axeln vid värdet noll är statistiskt signifikant på femprocentnivån. Om konfidensintervallet däremot överlappar x-axeln går det inte att säkerställa att den estimerade effekten av reformen är skild från noll.

Resultaten visar statistiskt signifikanta positiva skattningar för samtliga dosintervall, samt på ett positivt samband mellan företagens genomsnittliga sysselsättningsökning och storleken på kostnadsbesparingen. Exempelvis anställde varje företag inom gruppen med de minsta besparingarna (grupp >0-20) i genomsnitt 0,13 individer, medan motsvarande ökning bland företagen med de största kostnadsbesparingarna (grupp >80-100) uppgår till 0,9 individer. Konfidensintervallen överlappar inte heller varandra, vilket innebär att de företag som fick den största kostnadsbesparingen till följd av reformen ökade antalet anställda signifikant mer än de som fick mindre kostnadsbesparingar. Totalt beräknar de att reformen skapade cirka 18 100 nya jobb, vilket är ungefär en dubbelt så stor sysselsättningseffekt som den Egebark och Kaunitz (2013) fann. Utifrån dessa estimat beräknar Daunfeldt m fl (2020) att det statliga intäktsbortfallet uppgår till cirka 440 000 kronor per skapat arbetstillfälle.

¹⁰ Detta är inte möjligt i studien av Saez m fl (2019) eftersom även deras kontrollgrupp består av företag som fick kostnadsbesparingar till följd av reformen.

Figur 4. Sysselsättningseffekt efter behandlingsdos. Tidsperiod 2006-2008. DDD-skattningar.



Not. Figur 3 från Daunfeldt m fl (2021a).

Gidehag (2019) utgår från samma mått på behandlingsdosen och empiriska angreppssätt (DDD-modell) som Daunfeldt m fl (2021a), men väljer att specifikt analysera effekten av de sänkta arbetsgivaravgifterna på de utrikes föddas möjligheter att få en anställning. I denna studie används CEM-matchning för att säkerställa att företagen i de olika grupperna har en liknande sannolikhet att anställa utrikes födda innan reformens införande. Resultaten visar en positiv sysselsättningseffekt när arbetsgivaravgiften för unga sänktes och att effekten är som störst för de företag som fick den största kostnadsbesparingen. Den positiva sysselsättningseffekten för utrikes födda från icke-västerländska länder är dessutom mer än proportionerlig i relation till gruppens befolkningsandel, vilket indikerar att reformen i hög utsträckning har gynnat individer med en svag anknytning till arbetsmarknaden. Resultatet beror delvis på att företagen blev mer benägna att anställa utrikes födda som var äldre än reformens åldersgrupp 19–25 år, vilket utgör en indikation på att effekten till stor del förklaras av en skaleffekt snarare än en substitutionseffekt.

Daunfeldt m fl (2021b) väljer i en ny studie att använda sig av sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga år 2007 för att estimerar hur minskade arbetskraftskostnader påverkar antalet instegsjobb. I likhet med tidigare studier används företagens kostnadsbesparingar i absoluta tal för att analysera om de företag

som fick en omfattande sänkning av arbetskraftskostnaderna ökade antalet anställda jämfört med de företag som fick mindre besparingar. Till skillnad mot de tidigare studierna har författarna tillgång till data över individers kontrakterade löner och antal arbetade timmar inom detaljhandeln, vilket gör det möjligt att studera om det var instegsjobb som skapades när arbetskraftskostnaderna för företagen minskade. Detta innebär att författarna har möjlighet att analysera om sänkta arbetsgivaravgifter kan utgöra ett medel för att skapa fler instegsjobb och därmed minska utanförskapsproblemen i samhället.

Resultaten i Daunfeldt m fl (2021b) visar återigen att de företag som fick de största kostnadsbesparingarna ökade antalet anställda mer än de företag som fick mindre kostnadsbesparingar. De visar också att denna ökning till övervägande del kan förklaras av att detaljhandlare anställer fler till en ingångslön, det vill säga de handlare som fick stora kostnadsbesparingar ökade antalet nya instegsjobb jämfört med de som fick mindre besparingar. Detta utgör en indikation på att det i huvudsak är ingångsjobben som blir fler när arbetsgivaravgiften sänks för unga. De finner också att den positiva effekten av sänkta arbetskraftskostnader på antalet instegsjobb beror på att fler blir anställda till en timlön, medan ingen signifikant effekt erhålls för de som är anställda till en månadslön. Detta utgör ytterligare ett tecken på att de sänkta arbetskraftskostnaderna har gett sysselsättningsmöjligheter för de som har det svårare att etablera sig på arbetsmarknaden.¹¹ I likhet med resultaten i Saez m fl (2019), Gidehag (2019) och Daunfeldt m fl (2021a) är inte effekten begränsad till de unga som omfattades av reformen, utan effekten är även statistiskt signifikant för äldre individer som inte omfattades av sänkt arbetsgivaravgift. Företagen som fick stora kostnadsbesparingar anställde därmed både fler yngre och fler äldre individer när arbetsgivaravgiften för unga sänktes. Detta implicerar än en gång att den totala effekten på sysselsättningen beror på att reformen både gav upphov till en substitutionseffekt och en skaleffekt.

Författarna har också tillgång till data om antalet arbetade timmar, vilket innebär att de kan estimerar hur det totala antalet arbetade timmar påverkades av de sänkta arbetskraftskostnaderna. Detta kan betraktas som den totala sysselsättningseffekten eftersom skattningen både tar hänsyn till hur antalet nyanställda har förändrats och till (eventuella) förändringar i antalet arbetstimmar bland den befintliga personalen. Resultaten visar även denna gång att de sänkta arbetskraftskostnaderna påverkade antalet arbetade timmar för de som arbetade i närheten av en ingångslön, medan ingen

¹¹ När arbetsgivaren vill anställa någon som upplevs som en högre risk är det troligt att de väljer att anställa den personen per timma framför att erbjuda en tillsvidare anställning med månadslön.

signifikant effekt kunde påvisas för de som hade högre löner. Effekten är återigen begränsad till timlönearbetare. Ökningen av antalet arbetade timmar är så pass omfattande att den inte enbart kan förklaras av att antalet nyanställningar ökade, utan indikerar att detaljhandlarna även ökade antalet arbetade timmar för de arbetstagare som sedan tidigare var anställda till en ingångslön.

Sammanfattningsvis menar Daunfeldt m fl (2021b, s. 36) att deras resultat ”ger stöd för hypotesen att sänkta arbetskraftskostnader resulterar i fler nyanställningar i närheten av ingångslönerna, och därmed i fler instegsjobb. Slutsatsen är att det behövs lägre ingångslöner, alternativt reformer som gör det möjligt för företagarna att anställa personal till en väsentligt lägre arbetskraftskostnad, för att bryta det omfattande utanförskapet på den svenska arbetsmarknaden”.

Merparten av de beskrivna studierna ovan estimerar sysselsättningseffekten av den sänkta arbetsgivaravgiften för unga relativt direkt efter reformens genomförande. Valet motiveras ofta med att det är svårt att estimerar effekten på längre sikt eftersom risken ökar att skattningarna påverkas av en orelaterad händelse som är korrelerad med behandlingsdosen (Mian och Sufi, 2012). Detta innebär dock att vi vet väldigt lite om de långsiktiga effekterna av sänkta arbetsgivaravgifter. Tenderar den positiva sysselsättningseffekten att bestå, eller leder det på sikt endast till löneökningar för arbetstagare med stark förhandlingsmakt?

Saez m fl (2021) försöker besvara den ovanstående frågan genom att undersöka effekterna av de sänkta arbetsgivaravgifterna år 2007 fram till och med år 2018; en tidsperiod som också inkluderar beslutet att återställa arbetsgivaravgiften för unga till den generella nivån. Resultaten visar att de positiva effekterna av de sänkta arbetsgivaravgifterna för unga har bestått och snarare ökat över tid, vilket innebär att de inte påverkats av den höjda arbetsgivaravgiften. Totalt beräknar författarna att reformen skapade 229 228 årliga jobb, varav 91% var bland de arbetstagare som fick en sänkning av arbetsgivaravgiften (d v s arbetstagare som var i åldern 20-26 år). Den bestående sysselsättningseffekten av reformen innebär också att det statsfinansiella intäktsbortfallet är betydligt lägre än de beräkningar som presenterades av Egebark & Kaunitz (2013).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de studier som har beaktat att det var företagen som fick en behandling när arbetsgivaravgiften för unga sänktes finner betydligt större sysselsättningseffekter än de studier som har jämfört sysselsättningsutvecklingen för unga som omfattades av reformen med motsvarande utveckling bland marginellt äldre individer som inte omfattades av reformen. Detta beror

på att den förra gruppen av studier explicit beaktar att reformen ledde till att företagen både blev mer benägna att anställa unga eftersom de blev relativt sett billigare (den så kallade *substitutionseffekten*), samt att de också anställde fler arbetstagare totalt sett (oavsett ålder) eftersom deras produktionskostnader minskade i samband med reformen (den så kallade *skaleffekten*).

Resultaten från Gidehag (2019) och Daunfeldt m fl (2021b) indikerar också att de sänkta arbetskraftskostnaderna ledde till fler jobb för utrikes födda och till fler instegsjobb, samt att storleken på dessa effekter var positivt relaterad till företagens kostnadsbesparingar. Vidare verkar den positiva sysselsättningseffekten av den sänkta arbetsgivaravgiften för unga bestå över en längre tidsperiod, d v s det finns ingen indikation på att effekten avtar på sikt. De positiva effekterna på sysselsättningen stöds av att företagens kostnadsbesparingar inte verkar leda till några omfattande lönelöft för befintliga arbetstagare. Snarare verkar det som att reformen har lett till befintliga arbetstagare får möjligheten att arbeta fler timmar till följd av de sänkta arbetsgivaravgifterna, vilket är en sysselsättningseffekt som sällan beaktats, varken i de tidigare vetenskapliga studierna eller i den ekonomisk-politiska debatten.

3.3 Generella förändringar av arbetsgivaravgifterna

Det saknas studier som har analyserat effekterna på sysselsättningen av generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna. Detta beror troligen på att det inte har skett några större generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna, samt att det är svårt att identifiera effekten av en sådan reform eftersom den påverkar alla företag på samma sätt. Det går med andra ord inte att skapa en kontrollgrupp av företag som är opåverkade av reformen, vilket innebär att tidsspecifika effekter som samvarierar med de generellt sänkta arbetsgivaravgifterna kan förklara de resultat som fås i en sådan studie.

Trots avsaknaden av studier finns det en utbredd uppfattning att en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna påverkar lönerna för de befintligt anställda, medan effekten på sysselsättningen blir marginell. Denna slutsats verkar till stor del byggas på en studie av Holmlund (1983), där han analyserade löneeffekterna av generella *höjningar* av arbetsgivaravgifterna i Sverige från år 1950 till år 1979. Resultaten visade att dessa höjningar till stor del innebar lägre löner för arbetstagarna, det vill säga att de till största del påverkade lönebildningen. En sänkning av arbetsgivaravgifterna kan dock ha en annan effekt på sysselsättning än en motsvarande höjning, vilket innebär att vi vet väldigt lite om vad sysselsättningseffekten är av generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna.¹²

¹² Det är också värt att notera att studien genomfördes under år där inflationen var hög i Sverige, vilket innebär att löntagarna fick lägre reallöner, men att de fortfarande fick nominella

Den enda studie som har försökt att uppskatta effekterna av en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna är utförd av HUI Research (Almega, 2021). De simulerar sysselsättningseffekten om arbetsgivaravgiften sänks med tre respektive sex procentenheter genom att använda de estimat som presenterats av Daunfeldt m fl (2021a). Resultaten från denna analys indikerar att en generell sänkning av arbetsgivaravgiften med tre procentenheter skapar cirka 107 000 nya arbetstillfällen, till ett statsfinansiellt intäktsbortfall på cirka 195 000 kronor per skapat jobb. Notera dock att simuleringen bygger på estimat avseende sysselsättningseffekten när arbetsgivaravgiften för unga sänktes år 2007. Detta innebär att resultaten bör tolkas med försiktighet eftersom sysselsättningseffekten av en generell sänkning kan skilja sig från effekten av en sänkning som riktar sig mot en specifik grupp av arbetstagare.

lönehöjningar. En ökning av arbetsgivaravgifterna kan ha en annan effekt på lönebildningen i en situation där inflationen är väldigt låg eftersom arbetstagare är ovilliga att gå med på nominella lönesänkningar, det vill säga lönerna tenderar att vara stela nedåt.

4. AVSLUTANDE DISKUSSION

I denna rapport har vi analyserat arbetsgivaravgiftens utveckling i Sverige, hur sysselsättningen påverkas av sänkta arbetsgivaravgifter, samt om effekten av en sänkning beror på *hur* reformen utformas. Vi sammanfattar resultaten i ett antal lärdomar nedan.

Lärdom #1: Arbetsgivaravgiften i Sverige är hög jämfört med i våra konkurrentländer och till skillnad från andra OECD-länder är en stor andel av avgiften inte förmånsbestämd.

Av 32 studerade OECD-länder är det endast i fem andra länder som företagen i normalfallet betalar en högre arbetsgivaravgift som procent av bruttolönen. I två av dessa länder (Tjeckien och Estland) är inkomstskatterna betydligt lägre än i Sverige. Något som också utmärker arbetsgivaravgifterna i Sverige är att en relativt stor andel (cirka 1/3) inte är relaterade till några förmåner, utan i själva verket är en dold skatt. Det finns inte något annat OECD-land där en så betydande andel av arbetsgivaravgifterna inte är kopplade till en förmån. I tio andra OECD-länder är delar av arbetsgivaravgifterna inte kopplade till någon förmån, men i fem av dessa fall handlar det om delavgifter som gäller för företag i specifika regioner (t ex Kanada) och branscher (t ex Israel och Norge). Sverige skulle behöva ta bort hela den allmänna löneavgiften för att komma ned på en genomsnittlig nivå för arbetsgivaravgifterna i övriga OECD-länder.

I en digitaliserad värld där konkurrensen blir alltmer global utgör den relativt höga arbetsgivaravgiften en konkurrensnackdel för företag som har sitt huvudkontor i Sverige. Det var inte länge sedan konkurrensen i många branscher, t ex detaljhandeln, var lokal. Idag innebär handelns digitalisering och e-handelns framväxt att lokala handlare i Sverige konkurrerar med multinationella företag. Prisjämförelsesidor har minskat sökkostnaderna för konsumenterna och gjort det allt lättare för dem att hitta lägsta pris. Högre arbetsgivaravgifter kommer i en sådan situation, allt annat lika, innebära att svenska företag behöver sätta högre priser än sina konkurrenter för homogena produkter. I förlängningen innebär detta att företag i Sverige inte kan konkurrera på samma villkor som de företag som är lokaliserade på marknader med betydligt lägre arbetsgivaravgifter.

Lärdom #2: Osäkra effekter av regionala nedsättningar av arbetsgivaravgifterna

De flesta studier som har analyserat regionala sänkningar av arbetsgivaravgiften finner marginella eller inga effekter på sysselsättningsutvecklingen inom den berörda regionen. Detta indikerar att denna typ av reformer är ineffektiva för att öka sysselsättningen och

att det statsfinansiella intäktsbortfallet per skapat jobb är relativt omfattande. Troligen beror detta på att regionala sänkningar av arbetsgivaravgiften riktas mot platser som är belägna i glesbygden och som under en lång tid haft en negativ befolkningsutveckling till följd av urbaniseringen. Sänkta arbetsgivaravgifter är sannolikt inte en tillräckligt kraftig åtgärd för att vända den negativa utvecklingen för företagen som är lokaliserade på dessa platser.

Detta behöver dock inte innebära att alla regionala sänkningar av arbetsgivaravgifterna är ineffektiva. Norge är exempelvis det land i Skandinavien som flitigast har använt sig av regionalt differentierade arbetsgivaravgifter för att stimulera efterfrågan i glesbygden. I en nyligen publicerad studie visar Ku m fl (2020) att exogena höjningar av de regionalt differentierade arbetsgivaravgifterna i Norge ledde till relativt stora negativa sysselsättningseffekter. Detta indikerar att regionala sänkningar av arbetsgivaravgifterna kan påverka sysselsättningsutvecklingen om de är mer omfattande och innefattar fler regioner. En alternativ tolkning är att effekten är asymmetrisk, det vill säga att företagen reagerar mer negativt på höjda arbetsgivaravgifter än positivt på sänkta arbetsgivaravgifter. Detta kan förklaras av att sänkta arbetsgivaravgifter leder till höjda löner i högre utsträckning och därmed tränger undan en del av sysselsättningseffekten, medan höjda arbetsgivaravgifter inte kan leda till sänkta löner eftersom lönerna i de nordiska länderna är stela nedåt. Konsekvensen blir att höjda arbetsgivaravgifter leder till kraftigare negativa effekter på sysselsättningen än vad det positiva utfallet är av sänkta arbetsgivaravgifter (se t ex Daunfeldt & Hortlund, 2014).

Lärdom #3: Sänkta arbetsgivaravgifter ökar sysselsättningen och storleken på effekten beror på *hur* reformen utformas.

Om generella förändringar av arbetsgivaravgifterna påverkar lönebildningen i högre utsträckning än selektiva sänkningar kommer de att vara mindre effektiva. Ett skäl till att så kan vara fallet är att fackföreningar lättare kan kompensera för sänkta arbetsgivaravgifter i löneförhandlingarna om alla företag (och därmed anställda) påverkas på samma sätt. Generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna innebär också att kapitalintensiva företag får ta del av sänkningen i större utsträckning. Dessa företag kan vara mer benägna att använda de minskade arbetskraftskostnaderna för att göra nya kapitalinvesteringar i stället för att anställa mer personal. Företag som är verksamma inom mer kapitalintensiva branscher är generellt sett också mindre benägna att anställa de grupper av arbetstagare som tenderar att ha problem att etablera sig på arbetsmarknaden (Daunfeldt m fl., 2019). Oss veterligen finns det dock ingen tidigare vetenskaplig studie som har analyserat sysselsättningseffekter av generellt sänkta

arbetsgivaravgifter i Norden. Tidigare studier har endast analyserat effekten på lönebildningen av generella höjningar av arbetsgivaravgifterna.

Selektiva sänkningar av arbetsgivaravgifterna har i jämförelse med generella sänkningar större möjligheter att träffa de branscher som är arbetsintensiva, vilket innebär en högre sannolikhet att företagen anställer individer som är mindre etablerade på arbetsmarknaden till följd av sänkningen. Detta resonemang stöds av ett relativt stort antal nyligen publicerade studier (Gidehag, 2019; Saez m fl, 2019; Daunfeldt m fl, 2021a) som visar att sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga i Sverige år 2007 ledde till att de företag som fick de största kostnadsbesparingarna ökade antalet anställda mer än de företag som fick inga eller små sänkningar av arbetskraftskostnaderna. En lärdom är att det är av betydelse att rikta sänkningen mot *alla* anställda och inte enbart de som nyanställs. En sänkning som riktas mot alla anställda leder till en kostnadsbesparing som företagen kan använda till att också anställa personal som inte omfattas av sänkningen. De tidiga studierna av de sänkta arbetsgivaravgifterna för unga tog inte hänsyn till denna effekt, vilket innebär att de underskattade sysselsättningseffekten av reformen.

Lärdom #4: Överspillningseffekten på löner har troligen överskattats och storleken på effekten beror sannolikt på *hur* reformen utformas.

Det finns en utbredd uppfattning att sänkta arbetsgivaravgifter inte skapar jobb eftersom en sådan åtgärd snarare leder till högre löner för befintliga arbetstagare. Denna uppfattning bygger till stor del på Holmlund (1983) som visade att generella höjningar av arbetsgivaravgifterna i Sverige under perioden 1950 - 1979 innebar ett lägre lönetryck, vilket har tolkats som att förändringar av arbetsgivaravgifter framförallt påverkar lönenivån och därmed inte har någon större effekt på sysselsättningen. Effekten på sysselsättningen är dock inte något som analyseras i studien, utan resultaten avser effekten på lönebildningen när det sker generella *höjningar* av arbetsgivaravgiften. Det senare är av betydelse eftersom sysselsättningseffekten kan vara asymmetrisk, det vill säga den kan skilja sig åt för höjningar respektive sänkningar av arbetsgivaravgiftens nivå (se t ex Kramarz & Philippon, 2001).

Finansdepartement utgår dock fortfarande i sina beräkningskonventioner från att det finns en omfattande överspillningseffekt på löner av sänkta arbetsgivaravgifter. Alla föreslagna sänkningar av arbetsgivaravgifterna kommer per definition därmed att karakteriseras som ineffektiva, trots att överspillningseffekten på lönerna kan vara beroende av *hur* reformen utformas. Seerar Westerberg (2021), som studerade hur arbetsgivaravgiftssänkningen för unga år 2007 påverkade de kontrakterade lönerna för befintliga arbetstagare inom detaljhandeln, har visat att de totala löneinkomsterna för

de befintliga arbetstagarna ökade till följd av arbetsgivaravgiftssänkningen. Denna ökning berodde dock på att de som redan var anställda arbetade fler timmar. Detta är inte en löneeffekt, utan en sysselsättningseffekt på den intensiva marginalen. Enligt resultaten användes så lite som 5% av detaljhandlarnas totala kostnadsbesparingar till att öka de befintliga arbetstagarnas kontrakterade löner.

Den uteblivna effekten på kontrakterade löner när arbetsgivaravgiften för unga sänktes kan förklaras av att överspillningseffekten på löner är beroende av hur reformen utformas. Det är troligen lättare för fackföreningarna att beakta en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna när de förhandlar om löneutvecklingen för sina medlemmar, medan en selektiv sänkning av arbetsgivaravgifterna kommer är svårare att ta hänsyn till eftersom den påverkar företagen på väldigt olika sätt.

Lärdom #5: Sänkta arbetsgivaravgifter leder till att befintlig personal arbetar fler timmar.

Diskussionen i Sverige kring hur effektiva sänkta arbetsgivaravgifter är för att öka sysselsättningen har nästan uteslutande fokuserats på antalet nya jobb som skapas av reformen, d v s sysselsättningseffekten på den extensiva marginalen. Den positiva sysselsättningseffekten på den intensiva marginalen (ökning av antalet arbetade timmar för de som redan är anställda) har däremot sällan beaktats när reformens effektivitet har diskuterats. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att sänkta arbetsgivaravgifter kan leda till att arbetstagare med mer osäkra anställningar får en mer permanent position på arbetsmarknaden, t ex genom att gå från en deltidsanställning till en anställning på heltid. Följden av detta blir att den totala sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter har underskattats. Enligt Seerar Westerberg (2021) ledde sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga år 2007 till en signifikant ökning av de totala löneinkomsterna för de som arbetade inom detaljhandeln, men nästan 60% av denna ökning kunde förklaras av att befintliga arbetstagare arbetar fler timmar och ytterligare 20% kunde förklaras av att de arbetade fler timmar då timlönen var högre.

Lärdom #6: Det statsfinansiella intäktsbortfallet när arbetsgivaravgiften för unga sänktes har tidigare överskattats och är relativt lågt i jämförelse med andra reformer.

I den ekonomisk-politiska debatten hävdas det fortfarande att den sänkta arbetsgivaravgiften för unga år 2007 var en 'kostsam' reform eftersom det statsfinansiella intäktsbortfallet per skapat jobb var så betydande. Denna uppfattning bygger på de initiala beräkningarna av Egebark och Kaunitz (2013) som visade att det statsfinansiella intäktsbortfallet uppgick till mellan 1–1,6 miljoner kronor per skapat arbetstillfälle. Senare forskning har dock visat att deras beräkning bygger på en metod

som per definition kommer att underskatta sysselsättningseffekten och därmed överskatta det statsfinansiella intäktsbortfallet per skapat jobb.

Senare studier beräknar sysselsättningseffekten utifrån företagens kostnadsbesparing och tar explicit hänsyn till att besparingen även kan användas för att anställa individer som inte omfattades av sänkningen. I detta fall beräknar Daunfeldt m fl (2020) att det statsfinansiella intäktsbortfallet av reformen uppgår till 440 000 kronor per skapat jobb. I en annan analys visar Saez m fl (2021) att sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga har haft positiva bestående sysselsättningseffekter och att det långsiktiga statsfinansiella intäktsbortfallet per skapat jobb uppgår till 58 766 USD (510 497 kronor). Notera att dessa beräkningar inte beaktar sysselsättningseffekten på den intensiva marginalen, det vill säga att reformen även leder till att befintlig personal arbetar fler timmar.

Sammantaget kan vi konstatera att det inte finns belägg för att de sänkta arbetsgivaravgifterna för unga var en 'dyr' reform, det vill säga att reformen ledde till ett omfattande statligt intäktsbortfall per skapat arbetstillfälle. I princip inga reformer skulle genomföras om kravet är att de ska vara direkt självfinansierade, det vill säga inte skapa något intäktsbortfall i statens budget innan de dynamiska effekterna av reformen har beaktats. Tillväxtanalys (2020) har exempelvis beräknat att det direkta statsfinansiella intäktsbortfallet av rot-avdraget uppgår till mellan 6 och 8 miljoner kronor per skapat jobb; Riksdagens utredningstjänst (Dnr 2020:39) har visat att endast 6 procent av alla extratjänster under perioden 2016–2019 övergick i en osubventionerad anställning efter 90 dagar, till ett statsfinansiellt intäktsbortfall på mer än 7 miljoner kronor per skapat jobb.; och de politiska beslutsfattarna betalar ut mer än 40 miljarder kronor per år i olika selektiva företagsstöd (Jörnmark och Sandström, 2020), trots att flera av dessa stöd inte skapar ett enda arbetstillfälle (Daunfeldt m fl., 2016; Karlson m fl., 2021).

Resonemanget ovan implicerar att det statliga intäktsbortfallet per skapat jobb av sänkta arbetsgivaravgifter bör bedömas i relation till andra arbetsmarknads – och näringspolitiska insatser. Det är med andra ord viktigt att satsa på reformer som skapar jobb för utanförskapsgrupper till ett så lågt statligt intäktsbortfall som möjligt. Ur detta perspektiv är vår bedömning att sänkningen av arbetsgivaravgiften för unga år 2007 var en lyckad reform.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter är betydligt mer positiv än vad som framkommit i den ekonomisk-politiska debatten i Sverige. Uppfattningen att sänkta arbetsgivaravgifter är en ineffektiv åtgärd för att öka sysselsättningen beror troligen på att alla sänkningar har betraktats

som homogena. I denna rapport har vi visat att detta är ett problem eftersom effekten av sänkta arbetsgivaravgifter förefaller vara beroende av *hur* reformen utformas. Regionala sänkningar av arbetsgivaravgifter har generellt sett haft negligerbara effekter på sysselsättningen, medan selektiva sänkningar (t ex riktade mot ungdomar) har haft betydande positiva sysselsättningseffekter, både på den extensiva och intensiva marginalen. Vi saknar information om hur effektiva generella sänkningar av arbetsgivaravgiften är, men det finns goda skäl att tro att generella sänkningar är mindre effektiva än sänkningar som riktas mot en specifik grupp av arbetstagare.

Vår slutsats är att det finns vetenskaplig evidens för att sänkta arbetsgivaravgifter kan skapa fler instegsjobb på arbetsmarknaden och samtidigt ge tryggare anställningar för de arbetstagare som har en mindre stabil position på arbetsmarknaden. Det är dock viktigt att tänka på hur en sådan reform utformas eftersom det finns tydliga tecken på att detta kommer att bestämma sysselsättningseffektens storlek. En rekommendation är att rikta sänkningen mot de företag som är verksamma inom de arbetsintensiva tjänstebranscherna eftersom dessa i högre utsträckning förväntas anställa individer som har problem med att etablera sig på arbetsmarknaden, samt att öka antalet arbetade timmar för de som arbetar deltid eller är timanställda. För att sänkningen ska få avsedd effekt bör den inkludera alla anställda som omfattas av sänkningen, inte enbart de som nyanställs. Detta kan exempelvis åstadkommas genom att den allmänna löneavgiften tas bort för alla arbetstagare som är 26 år eller yngre.

Avslutningsvis vill vi poängtera att sänkta arbetsgivaravgifter troligen inte kommer ha en avgörande påverkan för de individer som står allra längst bort från arbetsmarknaden. Detta beror på att företagen sannolikt upplever att deras produktivitet är betydligt lägre än ingångslönerna på den svenska arbetsmarknaden (se t ex Daunfeldt m fl, 2021b). En sänkning av arbetsgivaravgifterna behöver därför kombineras med andra åtgärder som sänker företagets kostnader att anställa någon som de upplever har en låg produktivitet. En tänkbar åtgärd är skapa en ny anställningsform som möjliggör rekryteringar av instegsjobb till en betydligt lägre arbetskraftskostnad. De föreslagna etableringsjobben, där företagen ska kunna anställa långtidsarbetslösa och nyanlända till en drastiskt lägre lönekostnad, skulle kunna utgöra en grund för en sådan reform. Problemet är dock att etableringsjobben inte är genomförda, trots att förslaget lanserades av arbetsmarknadens parter redan i mars år 2018.

REFERENSER

- Abadie, A. (2005). Semiparametric difference-in-differences estimators. *Review of Economic Studies*, 72(1), 1–19.
- Almega (2021). Sänkta arbetsgivaravgifter skapar 100 000 nya jobb. Rapport Almega, Mars 2021.
- Angrist, J.D., & Pischke, J-S. (2009). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton University Press: Princeton.
- Arulampalam, W. (2001). Is unemployment really scarring? Effects of unemployment experiences on wages. *Economic Journal*, F585-F606.
- Bennmarker, H., Mellander, E., & Öckert, B. (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment?. *Labour Economics*, 16(5), 480-489.
- Blanchard, O. J., & Summers, L. H. (1986). Hysteresis and the European unemployment problem. *NBER macroeconomics annual*, 1, 15-78.
- Bohm, P., & Lind, H. (1993). A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden. *Regional Science and Urban Economics*, 23(1993), 51-65.
- Bornhäll, A., Daunfeldt, S-O., & Seerar Westerberg, H. (2019). Less than 30 percent of non-western immigrants earn a monthly wage that exceeds 2,000 euro after nine years in Sweden. *HFI Note*, 2019:1. Institute of Retail Economics, Stockholm.
- Chetty, R., Looney, A., & Kroft, K. (2009). Saliency and Taxation: Theory and Evidence. *American Economic Review*, vol. 99, no. 4, 1145-1177.
- Daunfeldt, S-O., & Hortlund, P. (2014). Asymmetriska effekter av förändrade arbetsgivaravgifter för unga. HUI Research, rapport.
- Daunfeldt, S-O., Gustavsson Tingvall, P., & Halvarsson, D. (2016). Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag – har de någon effekt?. *Ekonomisk Debatt*, nr 1 2016, årgång 44.
- Daunfeldt, S-O., Gidehag, A., & Rudholm, N. (2020). 18 000 fler i arbete. *Timbro Briefing Paper*, #27.
- Daunfeldt, S-O, Gidehag, A. & Rudholm, N. (2021a). How do firms respond to reduced labor costs? Evidence from the 2007 Swedish payroll tax reform. Forthcoming *Journal of Industry, Competition and Trade*.

- Daunfeldt, S-O., Gidehag, A., & Seerar Westerberg, H. (2021b). Arbetskraftskostnadernas effekt på instegsjobben: En analys av detaljhandeln. HFI Forskningsrapport 2021:05.
- Daunfeldt, S-O., Johansson, D., & Seerar Westerberg, H. (2019). Which firms provide jobs for unemployed non-Western immigrants? *The Service Industries Journal*, 39(9-10), 762-778.
- Delmar, F., Davidsson, P., & Gartner, W.B. (2003). Arriving at the high-growth firm. *Journal of Business Venturing*, 18(2), 189-216.
- Egebark, J. & Kaunitz, N. (2013). Do payroll tax cuts raise youth employment?. *IFAU Working Paper 2013:27*.
- Egebark, J., & Kaunitz, N. (2018). Payroll taxes and youth labor demand. *Labour economics*, 55, 163-177.
- Eklund, J., & Larsson, J.P. (2020). När blir utrikes födda självförsörjande?. Entreprenörskapsforum, *forskningsrapport*.
- Ekonomifakta. (2021). Arbetsgivaravgift. <https://www.ekonomifakta.se/Arbetsgivaravgift>
- Gidehag, A. (2019). Firms' labor cost savings and recruitment of non-western immigrants: The unintended effect of a payroll tax reform. Institute of Retail Economics, *HFI Working Paper*, no. 5.
- Gruber, J. (1994). The Incidence of Mandated Maternity Benefits. *American Economic Review*, vol. 84, no. 3., 622-641.
- Gruber, J. (1997). The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. *Journal of Labor Economics*, 15(S3): S72-S101.
- Holmlund, B. (1983). Payroll taxes and wage inflation: The Swedish experience. *The Scandinavian Journal of Economics*, 1-15.
- Johansen, F., & Klette, T. J. (1998). Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies. *Discussion Papers No. 194, Statistics Norway, May 1997*.
- Jörnmark, J., & Sandström, C. (2020). *Den industripolitiska återvändsgränden – en historia om det statliga riskkapitalet*. Rapport, Skattebetalarnas förening.
- Karlson, N., Sandström, C., & Wennberg, K. (2021). Bureaucrats or Markets in Innovation Policy?—a critique of the entrepreneurial state. *The Review of Austrian Economics*, 34(1), 81-95.

- Kitao, S., Ljungqvist, L., & Sargent, T. J. (2017). A life-cycle model of trans-Atlantic employment experiences. *Review of Economic Dynamics*, 25, 320-349.
- Kolm, A. S. (2005). Work norms and unemployment. *Economics Letters*, 88(3), 426-431.
- Korkeamäki, O., & Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax cut – evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16: 753-772.
- Korkeamäki, O. (2011). The Finnish payroll tax cut experiment revisited. *VATT Working Papers*, 22/2011.
- Kramarz, F., & Philippon, T. (2001). The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment. *Journal of Public Economics*, 82(1), 115-146.
- Ku, H., Schönberg, U., Schreiner, R.C. (2020). Do place-based tax incentives create jobs?. *Journal of Public Economics*, 104105.
- Lockwood, B. (1991). Information externalities in the labour market and the duration of unemployment. *The Review of Economic Studies*, 58(4), 733-753.
- Mian, A., & Sufi, A. (2012). The effects of fiscal stimulus: Evidence from the 2009 cash for clunkers program. *Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1107-1142.
- OECD. (2021). Taxing Wages 2021. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2021_83a87978-en
- Paul, K. I., & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational behavior*, 74(3), 264-282.
- Phelps, E. S. (1972). *Inflation Policy and Unemployment Theory*. New York: Norton.
- Prop. 2006/07:84. “Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år”.
- PWC. (2021). Worldwide Tax Summaries. <https://taxsummaries.pwc.com>
- Riksdagens utredningstjänst (Dnr 2020:39). Kostnader för extratjänster. Sveriges riksdag, Rapport från utredningstjänsten.
- Røed, K. (1997). Hysteresis in unemployment. *Journal of Economic Surveys*, 11(4), 389-418.
- Saez, E., Schoefer, B. & Seim, D. (2019). Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers’ Tax Cut in Sweden. *American Economic Review*, vol. 109, no. 5, 1717-1763.

Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2021). Hysteresis from employer subsidies. *Journal of Public Economics*, 200 (2021) 104459.

Seerar Westerberg, H. (2021). Are payroll tax cuts absorbed by insiders? Evidence from the Swedish retail industry. *HFI Working Paper*, no. 20.

Skatteverket. (2021). Allmän löneavgift. <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2014.1/1344.html>

Skedinger, P. (2014). Effects of payroll tax cuts for young workers. *IFN working paper*, no. 1031.

Stokke, H. E. (2021). Regional payroll tax cuts and individual wages: heterogeneous effects of worker ability and firm productivity. *International Tax and Public Finance* (2021).

Svenskt Näringsliv (2021). Utanförskapet behöver minska. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/3tyoxo_utanforskapets-kostnaderpdf_1170079.html/Utanfo%25CC%2588rskapets+kostnader.pdf

Tillväxtanalys (2020). Skattesubventioner riktade till branscher – vad ger de för sysselsättningseffekter? Rapport 2020:1.

APPENDIX

Tabell A1. Arbetsgivares sociala avgifter i 32 OECD-länder.

Land	Generell skattesats(er) (%)	Nedre gräns?	Övre gräns?	Avgift ej kopplad till förmån?
Österrike	21,2+3,9+3	Ja	Ja	Ja
Belgien	27,1	Nej	Nej	Nej
Kanada	3,2, 7,2, 5,0	Ja	Ja	Ja, i vissa provinser
Tjeckien	33,8	Nej	Ja [^]	Nej
Estland	33,8	Ja	Nej	Nej
Finland	18,69	Nej	Nej	Nej
Frankrike	35,9	Nej	Nej	Nej
Tyskland	19,3	Nej	Ja	Nej [^]
Grekland	24,5	Nej	Ja	Ja [^]
Ungern	15,5+1,5	Ja [^]	Nej	Ja
Island	17,8	Nej	Nej	Ja
Irland	11,05	Nej	Nej	Nej
Israel	3,6, 7,6	Nej	Ja Ja (fast avgift)	Ja, för vissa sektorer
Italien	31,58	Nej	Nej	Nej
Japan	15,1	Nej	Nej	Nej
Sydkorea	10,8 (till 6,3 till 2,6)	Nej	Nej	Nej [^]
Litauen	1,5	Nej [^]	Nej [^]	Nej
Lettland	24,1	Nej	Ja	Ja (men marginell)
Luxemburg	13,8	Nej	Ja	Nej
Mexico	6,5 till 7,6	Nej	Ja	Ja, flesta delstater
Nederländerna	12,8	Nej	Ja	Nej [^]
Norge	13 (intervall 0-14,1)	Nej	Nej	Ja, för finansiell sektor [^]
Polen	20,08	Nej	Nej	Nej [^]
Portugal	23,75	Nej	Nej	Nej
Slovakien	19,4 (35,2 [^])	Ja	Ja	Nej [^]
Slovenien	16,1	Nej	Nej	Nej
Spanien	29,2	Ja	Ja	Nej [^]
Sverige	31,42	Nej	Nej	Ja
Schweiz	6,4 (till 5,8)	Nej	Nej	Nej [^]
Turkiet	17,5 (22,5)	Nej [^]	Ja	Nej [^]
UK	13,8	Ja	Nej	Nej [^]
USA	8,3 (till 7,7 till 1,45 till 2,4)	Nej	Nej	Nej, inte på federal nivå [^]

Not. Osäker information är markerad med ”[^]”. Nedre gräns avser om minst en delavgift inte betalas under viss inkomstgräns. Övre gräns avser om ingen arbetsgivaravgift betalas alls över viss inkomstgräns. I vissa länder gäller att arbetsgivare förskottsbetalar den anställdes sociala avgifter (t.ex. Polen). Informationen bygger på material från PWCs (2021) Worldwide Tax Summaries samt OECDs (2021) Taxing Wages 2021.