

Resumé

Verkningarna av försöket med socialskyddsavgiften

Föremål för revisionen var vilka verkningar det försök, där åren 2003-2005 arbetsgivarna i Lappland och vissa skärgårdskommuner befriades från arbetsgivares socialskyddsavgift, hade på sysselsättningen och sysselsättningens förutsättningar. Till försöksregionen hörde totalt 20 kommuner.

Det stöd arbetsgivaren fick i form av betalningsbefrielse var ett försumbart s.k. de minimis-stöd, vars sammanlagda belopp inte fick överstiga 100 000 euro under en treårsperiod. Under ett lönebetalningsår fick betalningsavdragens belopp inte överstiga 30 000 euro. Försöket finansierades med en höjning av socialskyddsavgifterna för de arbetsgivare som verkade utanför försöksregionen. Som myndigheter vilka administrerade försöket fungerade skatteverken. Koordineringen av försöket samt uppföljningen och utvärderingen av resultaten ankom på social- och hälsovårdsministeriet.

Vid revisionen utvärderades försökets framgångar på basis av hur de uppställda målsättningarna hade uppnåtts. Utgående från den gjorda uppföljningen och utvärderingen klargjordes försökets verkningar samt vilka faktorer som har inverkat på försökets resultat. Dessutom utreddes vid revisionen de problem som har anknutit till administreringen och övervakningen av försöket samt vilka risker som var förenade med en fortsättning av försöket.

Utanför revisionen avgränsades de kommuner i Östra Finlands län som senare togs med i försöket. Hur de minimis -reglerna iakttagits gällande den befrielse från socialskyddsavgift som genomförs i landskapet Kajanaland åren 2005-2009 granskades i fråga om åren 2005 och 2006. I övrigt avgränsades försöket med avgiftsbefrielse i landskapet Kajanaland utanför revisionen.

Vid revisionen observerades, att i Lapplands och skärgårdskommunernas försöksregion var antalet företag som utnyttjat avgiftsbefrielsen ca 38 procent lägre än målsättningen. Det totala beloppet av den avgiftsbefrielse som utnyttjades åren 2003-2005 var totalt ca 15,9 miljoner euro, vilket är 34 procent mindre än uppskattningen i regeringens proposition 120/2002 rd. Räknat per arbetsgivare var avgiftsbefrielsens belopp i genomsnitt 2 423 euro per år. Av branscherna var det inkvarterings- och bespisingbranschen som utnyttjade avgiftsbefrielsen mest. Av kommunerna i försöksregionen utnyttjades avgiftsbefrielsen mest i Enare, Kittilä, Sodankylä och Kemijärvi.

I försöksregionen i Lappland var det åren 2003-2005 endast 32-35 arbetsgivare som utnyttjade den maximala avgiftsbefrielsen 30 000 euro per år. Antalet var mindre än 2 procent av alla de företag i Lapplands försöksregion som utnyttjade avgiftsbefrielse. Vid tillämpande av försumbart stöd har man haft att följa branschbegränsningarna i kommissionens förordning (EG) nr. 69/2001. Detta har haft betydande inverknings i Lapplands försöksregion. Utanför försöket lämnades bl.a. renhushållningen, trafikbranschen samt produktion, förädling och marknadsföring av jordbruks- och fiskeriprodukter.

En del av de stödformer som företagen utnyttjar utesluter varandra, varvid arbetsgivarna har råkat i en situation där de har måst välja mellan olika bidragsformer. Detta kan vara av betydelse med tanke på uppnåendet av försökets kvantitativa målsättningar. Att stöd utesluter varandra kan vara anledningen till exempelvis det ringa antalet företag som har utnyttjat avgiftsbefrielsens maximibelopp. Arbetsintensiva företag har då i betydande utsträckning stått utanför försöket.

Enligt den utvärderingsrapport som år 2005 lämnats om försöket har befrielsen från socialskyddsavgift inte haft någon statistiskt signifikant verkan på sysselsättningen i företagen i försöksregionen. Nedgången i arbetskostnaderna till följd av de sänkta socialskyddsavgifterna motverkades av stegringen av lönenivån.

Enligt revisionen är det delvis det ringa utnyttjandet av maximibefrielsen som förklarar försökets svaga verkningar på sysselsättningen. Eftersom försöket typiskt har hänfört sig till små företag, har en liten nedgång i arbetsgivarkostnaderna inte varit ett tillräckligt starkt incitament för

att anställa en ny arbetstagare. Att försöket gällde en viss tid har också kunnat vara ägnat att minska arbetsgivarnas benägenhet att anställa mera arbetskraft.

Inte heller sysselsättningsstatistiken visade att försöket skulle ha haft klara regionala sysselsättningsverkningar åren 2003-2005. Nedgången i den genomsnittliga arbetslöshetsgraden i Lapplands försöksregion svarade mot den allmänna ekonomiska utvecklingen i landet som helhet. Den genomsnittliga arbetslöshetsgraden i skärgårdskommunerna var åren 2003-2005 högre än år 2002, före försöket.

Enligt en granskning på kommunnivå ökade arbetslöshetsgraden i genomsnitt i en tredjedel av kommunerna i Lapplands och skärgårdskommunernas försöksregion. I alla skärgårdskommuner och i 64 procent av kommunerna i Lapplands försöksregion steg arbetslöshetsgraden åtminstone under ett år av försöket.

På basis av flyttningsstatistiken hade försöket inte klara positiva verkningar på utflyttningen från Lapplands försöksregion. I alla ekonomiska regioner i försöksregionen i Lappland var nettoflyttningen negativ åren 2003-2005. Före försöket påbörjades hade utflyttningen minskat i kommunerna i försöksregionen i Lappland, men under försöksperioden åren 2004 och 2005 ökade utflyttningen och nettoflyttningsunderskottet började öka något. År 2005 var nettoflyttningsunderskottet i Lapplands försöksregion på samma nivå som år 2002, före försöket inleddes. Endast i en kommun, Kittilä, ökade befolkningstalet och nettoflyttningen var positiv under alla försöksåren. Nettoförändringarna av skärgårdskommunernas befolkning var små beroende på det ringa befolkningstalet. På basis av flyttningsstatistiken kan man inte bekräfta den i försökets utvärderingsrapport nämnda eventuella dämpande effekten av lönerna på utflyttningen.

På basis av statistiken kan slutsatser inte dras om försökets eventuella företagsinverkningar i enskilda företag. Utvecklingen av företagets personalstyrka påverkas av de allmänna ekonomiska förändringarna. Dessutom har till försöksregionen riktats andra åtgärder som stöder företagsverksamheten, och att särskilja deras effekter från varandra är vanskligt.

Enligt de intervjuer som gjordes vid revisionen betraktades som en positiv effekt av försöket, att de existerande arbetsplatserna bevarades vid de företag som deltog i försöket. Den höjning av lönerna som noterades i utvärderingsrapporten ansågs ha bidragit till att kompetent arbetskraft hölls kvar i företagen. Revisionsverket anser, att hur konkurrensläget stärktes för de företag som deltog i försöket eller andra företagsinverkningar kunde utredas t.ex. genom att bland arbetsgivarna i Lapplands försöksregion upprepa en enkätundersökning om rekryteringen med efterhandsbedömningsmetoden. Enkäten kunde enkelt upprepas genom att den riktas till samma målgrupp som vid den förhandsbedömning som gjordes i försökets begynnelsekedje.

Vid revisionen observerades problem i skatteförvaltningens system för uppföljning av avgiftsbefrielsen, i uppföljningen av de minimis -stödet samt i kontrollen av att branscherna var de rätta. Uppföljningssystemet saknade en larmsignal när arbetsgivarens avgiftsbefrielse överskreds. Vid revisionen konstaterades i Lapplands försöksregion åren 2003-2005 inalles 10 fall, där den årliga gränsen för avgiftsbefrielse 30 000 euro hade överskridits. Totalt hade 150 000 euro avgiftsbefrielser för mycket utnyttjats till följd av att de minimis -gränsen hade överskridits. Också branscher som inte omfattades av försöket hade utnyttjat avgiftsbefrielsen. Fel som berodde på branschen observerades till ett sammanlagt belopp av ca 32 000 euro.

Utgående från observationerna i Lapplands försöksregion granskades också uppgifterna om avgiftsbefrielse i Kajanalands försöksregion åren 2005 och 2006. I Kajaland observerades totalt 13 överskridelser av avgiftsbefrielsen. Deras sammanlagda belopp var ca 50 000 euro. Också i Kajanalands försöksregion hade avgiftsbefrielsen utnyttjats av branscher som inte omfattades av försöket.

Revisionsverket anser, att de avgiftsbefrielser som har skett på felaktiga grunder bör återkrävas i efterhand. Enligt skattestyrelsen och skatteverket i försöksregionerna har man börjat utreda och rätta till de felaktiga avgiftsbefrielserna. Skattestyrelsens system för uppföljning har likaså korrigerats med anledning av observationerna vid revisionen.

Som en inverkan av det försök med sänkning av socialskyddsavgiften som påbörjats i Lappland och skärgårdskommunerna år 2003 kan betraktas att försökstiden har utsträckts till utgången av år 2009 samt att försöksregionen har utvidgats till Kajaland och östra Finland.

År 2005 utvidgades tillämpningsområdet för den lag som gäller Lappland och skärgårdskommunerna till att gälla förutom privata arbetsgivare och statens affärsverk också kommun- och församlingsarbetsgivare. Till följd av detta stiger den årliga summan av avgiftsbefrielserna, men sysselsättningseffekten blir inte märkbar på grund av de minimis -villkoret.

Efter utvidgningen av lagens tillämpningsområde är beloppet för avgiftsbefrielse i Lappland och skärgårdskommunerna samt försökskommunerna i Kajaland och östra Finland totalt ca 18 miljoner euro.

I enlighet med en ny förordning av kommissionen (EG) nr. 1998/2006 steg beloppet för stöd som betraktas som försumbart. Det är under tre års tid maximalt 200 000 euro. Förordningen tillämpas åren 2007-2013. Lagen om befrielse från arbetsgivares socialskyddsavgift har inte ändrats till denna del.

Det totala beloppet för avgiftsbefrielsen beror på i vilken grad arbetsintensiva företag utnyttjar avgiftsbefrielsen. Höjningen av maximibeloppet för försumbart stöd kan ha positiva sysselsättningseffekter, ifall de minimis -villkoret klart har begränsat arbetsintensiva företags utnyttjande av avgiftsbefrielsen. De positiva sysselsättningseffekterna kan antas ha multipla verkningar så, att sysselsättningen på servicesektorn ökar. En del av de till företagen riktade stödformerna utesluter varandra. Höjningen av stödets maximibelopp kan ha inverkan också på det, vilka stödformer företagen prioriterar.

I försöket i Kajaland utnyttjades under försökets första år 60 procent mera avgiftsbefrielser än vad som hade uppskattats. Enligt inrikesministeriet kan i Kajaland också verkningarna på arbetsplatserna antas blir större än i försöket i Lappland och skärgårdskommunerna.

Revisionsverket anser, att kostnadsinverkningarna av försökets utvidgning inte har beaktats tillräckligt. Den eventuella ökningen av avgiftsbefrielserna till följd av höjningen av maximibeloppet för försumbart stöd ökar också behovet av att höja de övriga arbetsgivarnas socialskyddsavgifter. I övrigt är en risk med försökets utvidgning och höjningen av avgiftsbefrielsens maximibelopp, att underskottet i avgifterna till Folkpensionsanstalten ökar, vilket skulle strida mot försökets målsättning. Mellan myndigheterna borde också skapas ett fungerande system för uppföljning, med vilket man övergripande kan följa upp de betalda de minimis -stöden.

Enligt revisionsverkets åsikt är det skäl att göra en slutlig utvärdering av försökets verkningar efter år 2009. Revisionsverket är av uppfattningen, att en utvärdering av effekterna kompliceras av att det har blivit svårare att tillämpa den paritetsjämförelse som har använts vid den tidigare utvärderingen. Merparten av de tidigare jämförelseregionerna har börjat omfattas av försöket när försöket utvidgades. Att en jämförelseregion saknas kan också försvåra en tillförlitlig utvärdering av vilken effekt höjningen av det försumbara stödet har haft.

Den ovan nämnda nya förordningen av kommissionen medförde en del ändringar i begränsningarna rörande branscher. Inte heller dessa ändringar har lett till att lagen om befrielse från arbetsgivares socialskyddsavgift i vissa kommuner har ändrats. Revisionsverket anser, att det med anledning av ändringen i EU-bestämmelserna vore av nöden att överväga, huruvida det finns skäl att ändra de nationella bestämmelserna.