

Regionalpolitiska effekter av sänkta socialavgifter

– forskningsöversikt och rekommendationer

För att på lång sikt skapa nya jobb och tillväxt kan det förutom generella ramvillkor finnas behov av selektiva åtgärder. En sådan åtgärd som genomförts är att sänka arbetsgivaravgifterna regionalt vilket främst syftar till att öka sysselsättningen i utsatta regioner. Syftet med denna rapport har varit att följa upp den utvärdering av regionala sänkningar av socialavgifter som gjorts av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Regleringsbrevsuppdrag nr 2, 2010
Dnr 2010/10

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 010 447 44 00
Telefax 010 447 44 01
E-post info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta Shahiduzzaman Quoreshi
Telefon 010-447 44 63
E-post shahid.quoreshi@tillvaxtanalys.se

Förord

För att på lång sikt skapa nya jobb och tillväxt är det viktigt med generella ramvillkor för företagande som ger goda möjligheter för människor att starta nya innovativa företag och få existerande att växa. Under vissa omständigheter räcker inte de generella villkoren utan det kan finnas behov av selektiva åtgärder. En sådan åtgärd som genomförts är att sänka arbetsgivaravgifterna regionalt vilket främst syftat till att öka sysselsättningen i utsatta regioner.

Syftet med denna rapport har varit att följa upp den utvärdering av regionala sänkningar av socialavgifter som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) gjort på uppdrag av Riksrevisionen.

Utifrån den teoretiska diskussionen och den översikt Tillväxtanalys gjort av liknande studier i andra länder framgår det att en sänkning av socialavgifter som riktar sig mot företag kan få olika effekter. Detta medför att flera utfallsvariabler måste finnas med i en utökad utvärdering. Dessutom krävs det att utvärderingen inte genomförs för nära inpå själva åtgärden utan att tillräcklig tid måste gå för att eventuella effekter ska visa sig. Tillväxtanalys ger i studien ett förslag på hur en utökad utvärdering av sänkningen av socialavgifter kan genomföras. Detta innebär att man använder fler utfallsvariabler, längre uppföljningstid och en metod som på ett bättre sätt än i tidigare studier tar hänsyn till regional heterogenitet.

Rapporten har författats av Jonas Månsson, Linnéuniversitet och A.M.M. Shahiduzzaman Quoreshi, Tillväxtanalys (projektledare).

Östersund, december 2010

Dan Hjalmarsson

Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	8
1 Uppdraget.....	9
2 Teoretiska utgångspunkter	10
2.1 Sänkta socialavgifter – vad kan förväntas?	10
3 Litteraturgenomgång	12
3.1 Design	12
3.2 Metoder	13
3.3 Data.....	14
3.4 Resultat	14
4 Sammantagna iakttagelser och slutdiskussion	15
5 Förslag till fortsatt arbete	17
Bilaga.....	21

Sammanfattning

Syftet med denna förstudie har varit att med utgångspunkt i den utvärdering som IFAU utfört på uppdrag av Riksrevisionen (Bennmarker, m.fl. 2008, 2009), övrig litteratur och teorier göra en fördjupad analys av vilka effekter sänkta socialavgifter kan ge.

Utifrån en teoretisk diskussion drar Tillväxtanalys slutsatsen att en viktig komponent för *var* effekter uppkommer är relaterat till *vem* som får stödet. En sänkning av socialavgifter som riktas till individen, vanligtvis åtgärder med arbetsmarknadspolitiska förtecken, kan direkt relateras till sysselsättningseffekter. Utvärderingar har visat på positiva sysselsättningseffekter i den meningen att arbetslösa fått arbete. Stöd som riktas till företag, vanligen åtgärder med regionalpolitiska förtecken, har flera olika möjliga avsättningar eftersom företagen fritt kan disponera det eventuella överskott som uppstår. Tidigare empiriska studier ger litet stöd åt att en sänkning av socialavgifter riktade till företag ger sysselsättningseffekter. Sänkningen av socialavgifter som studeras här är kopplad till företag varför sysselsättnings- och löneeffekter endast är ett möjligt utfall. Exempel på andra utfall är ökade vinster, minskade skulder, ökad omsättning etc. Tillväxtanalys föreslår därför att analyserna bör omfatta studier av ytterligare utfall, för att på så sätt lära sig *var* och *om* de regionalpolitiskt initierade sänkta socialavgifterna ger effekter.

Flera studier visar på att uppföljningstiden kan ha varit för kort och därför kan förklara varför effekter på sysselsättning och löner saknas. Den korta uppföljningstiden kan även ha inneburit att de försök som gjorts med att fånga mer långsiktiga dynamiska effekter endast under mycket speciella omständigheter lyckats påvisa effekter. I Bennmarker (2009) visas, under mycket speciella förutsättningar, på positiva effekter på nyetableringar av företag. Däremot visas inga signifikanta effekter på företagsnedläggningar och sammantaget inga signifikanta effekter på företagsnetto, det vill säga förändringar i företagsstocken. En analys som startar under 2011 kan ha en uppföljningstid t.o.m. 2009 och därmed på ett bättre sätt både ta hänsyn till när i tiden effekter kan uppstå och studera effekter av mer dynamisk karaktär. Tillväxtanalys föreslår därför analyserna utvecklas genom att tillåta en längre uppföljningstid.

Det ligger i politikområdets natur att det finns en regional heterogenitet, men det finns få studier som explicit försökt att fånga betydelsen av denna för utfallet av olika typer av stöd. En metod som explicit behandlar information på flera nivåer, exempelvis företag i olika kommuner, företag i olika branscher, är flernivåanalys. Tillväxtanalys föreslår därför att analyserna även bör omfatta tester med flernivåanalyser för att testa om och hur regionala skillnader och/eller branschheterogenitet påverkar utfallet av sänkta socialavgifter.

Sammanfattningsvis avser förslaget på fortsatt arbete att svara på följande frågor:

1. Vart tar de sänkta socialavgifterna vägen?
2. Finns det en effekt av tidsfördröjning vad gäller de valda utfallsvariablerna?
3. Hur ska hänsyn tas till regional heterogenitet och branschheterogenitet?

För att besvara dessa frågeställningar kan det även vara värt att komplettera en registerdatastudie med en enkät eller intervjuuppföljning för att kvalitativt få information om hur företagens beslut påverkas av nedsättningen och hur effekterna på nyetableringar kan kopplas till just sänkta socialavgifter.

Summary

Benmarker, et al. (2008, 2009) and others investigated the effects of payroll tax subsidies on, for example, employment and other variables. In this report, we thoroughly analyse the possible effects of payroll tax subsidies with reference to these studies.

Growth Analysis concludes from a theoretical discussion that an important component for *where* effects appear depends on *who* receives the subsidies. Payroll tax subsidies tied to individuals, which are usually of a labour market policy nature, can be directly related to employment. Studies have shown positive effects on employment in the sense that the unemployed found work. The subsidies that are aimed at businesses, which are usually of a regional policy nature, can have several possible effects since the businesses are free to dispose over the additional surplus that stems from the subsidy. Earlier studies give little support of payroll tax subsidies directed at business resulting in effects on employment. The payroll tax reduction studied here is tied to business where effects on employment and wages are just a subset of possible outcomes. Examples of other outcomes include higher profits, lower debts, higher sales, etc. Growth Analysis, therefore, suggests that an initial analysis should comprise studies of additional outcomes in order to generate knowledge as to if and where the subsidies designed for regional policy have an effect.

Several studies indicate that the time horizon between implementation and follow-up may have been too short and may be one likely explanation of the lack of effects. The short follow-up time may also have meant that the attempts made at capturing more long-term dynamic effects were only able to show effects under very special circumstances. Benmarker (2009) indicates a positive effect on the establishment of new businesses under very special circumstances, but no significant effect on business closures and on net establishment, i.e., changes in the stock of firms. An analysis scheduled to commence in autumn 2010 can have a follow-up period through 2008. This approach will make it possible to take into account when the effects arise, but it also allows studies of effects of a more dynamic nature. Growth Analysis, therefore, suggests that the analysis could be developed by allowing for a longer follow-up period.

It is in the nature of regional policy that regional heterogeneity is assumed, although there are few studies that have explicitly tried to capture its significance to the outcomes of the various types of subsidies. One method that explicitly treats information on several levels, such as firms in different municipalities, firms in different industries, etc. is multilevel analysis. Growth Analysis, therefore, suggests that future study should comprise tests using multilevel analysis in order to verify if and how regional differences and/or industry heterogeneity affects the outcome of payroll tax subsidies.

1 Uppdraget

Tillväxtanalys har fått i uppdrag av regeringen att följa upp stödformen regional nedsättning av socialavgifter. Regional nedsättning av socialavgifter har använts i Sverige som regional stödform sedan 1983. Stödets inriktning när det gäller branscher, geografi och storlek har varierat över tid. Syftet med stödet är att stimulera småföretagandet samt att bidra till en god service i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna. Riksrevisionen har under 2008 granskat bl.a. den regionala sänkningen av socialavgifter. (Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?, RiR 2008:16). Undersökningen som Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU) gjorde, på uppdrag av Riksrevisionen, har huvudfokus på frågan om huruvida sänkningen har gett några sysselsättningseffekter (se Benmarker, 2008). Eftersom syftet med stödformen är att stimulera företagandet och att bidra till en god service anser regeringen att utvärderingen bör kompletteras med andra faktorer än enbart sysselsättningseffekter och att den dessutom explicit bör undersöka regionala skillnader.

I denna studie fokuserar Tillväxtanalys på metodbeskrivning och jämförelser med studier i andra länder som har denna typ av stöd. När det gäller metodbeskrivningsdelen ska studien lyfta fram ett antal tänkbara metoder. Dessa metoder ska jämföras med den metod som IFAU har använt i sin studie. Vidare ska studien lyfta fram den metod som är mest lämpad för en fortsatt empirisk analys. Beträffande jämförelser med studier i andra länder som har denna typ av stöd ska studien beskriva vilka metoder som har använts och vilka resultat och slutsatser som har fastställts. Metoder, resultat och slutsatser ska jämföras med IFAU:s studie som Riksrevisionen beställt (RiR 2008:16).

I Riksrevisionens granskning av sänkta socialavgifter (RiR 2008:16), liksom i det underlag som levererats från IFAU till nämnda granskning studeras bl.a. sysselsättningseffekterna: Leder sänkta socialavgifter till fler jobb? Det konstateras att detta inte är fallet. Tillväxtanalys bedömer att Riksrevisionens utvärdering har en väl genomtänkt design och metodologiskt vara av hög kvalitet. Ambitionen är därför att försöka att vidareutveckla kunskapen om hur dessa resultat kan uppstå och om det finns alternativa förklaringar till att effekter saknas. Förslaget går ut på att genomföra en studie som har ett bredare grepp vad gäller utfall. Rapporten kommer också att problematisera runt den regionala dimensionen av olika typer av stöd.

2 Teoretiska utgångspunkter

De teoretiska utgångspunkterna när det gäller hur sänkta socialavgifter påverkar sysselsättning och löner finns beskrivna i exempelvis Agell och Sörensen (2006) eller Holmlund och Kolm (1996).¹ Generellt kan sägas att de förväntade effekterna beror på hur känslig arbetskraftsefterfrågan är för justeringar i lönekostnaderna.

När man går igenom forskning och tar del av teoretiska diskussioner finns dock ett problem att ta hänsyn till. En sänkning av löneskatter och avgifter är ett medel som används inom olika politikområden, exempelvis som lönesubventioner inom arbetsmarknadspolitiken, eller som företagsstöd inom regionalpolitiken. Skillnaden mellan de olika områdena ligger i huvudsak i till vilken stödet riktas. Inom arbetsmarknadspolitiken riktas stödet, eller subventionen, till individen, medan det i regionalpolitiken riktas till ett företag. De arbetsmarknadspolitiska stöden är väl utvärderade och den samlade bilden är att subventionerade anställningar ger ett bra utfall på så sätt att arbetslösa individer får ett arbete (se exempelvis Forslund m.fl. 2005; Martin och Grubb 2001). De regionalpolitiskt inriktade stöden har inte studerats lika mycket och Tillväxtanalys har valt att ta upp studier som myndigheten ansett vara mest relevanta för den regionalpolitiskt motiverade sänkningen av socialavgifter. Tillväxtanalys utgår från företaget, snarare än arbetskraften, i den teoretiska diskussionen och i litteraturgenomgången. Frågan vi ställer är: Hur kan företagen använda det utrymme som sänkta socialavgifter ger?

2.1 Sänkta socialavgifter – vad kan förväntas?

I ekonomisk teori antas företagen, åtminstone i en konkurrensutsatt sektor, ha som mål att maximera sin vinst (π). I den modell som används här står p för priset per enhet och y för den totala kvantitet som produceras och säljs på en marknad. $p(y)$ betecknar efterfrågan på produktionen och c står för de totala kostnaderna. Kostnaderna c kommer i sin tur att vara en funktion av priserna på insatsvarorna arbete (w), kapital (r) samt produktionen y . Vinstfunktionen för företaget kan därför definieras som:

$$\pi(w, r, y) = y \cdot p(y) - c(w, r, y).$$

På en konkurrensutsatt marknad antas vinsten, eller vinst över normalavkastning, vara noll, det vill säga $\pi = 0$. Utgångspunkten i den följande diskussionen är således vilka faktorer, definierade i vinstfunktionen, som företaget kan förändra till följd av att de får sänkta socialavgifter för arbetskraften.

Sänkta arbetsgivaravgifter i ett geografiskt område leder till att företag i detta område får sänkta lönekostnader (w) medan företag i andra områden inte får det. Därmed uppstår det en övervinst för företag som fått sänkta socialavgifter, det vill säga $\pi > 0$. Åtgärden skapar således en konkurrens fördel för företagen som får del av åtgärden. Detta utrymme ger företagen flera möjligheter: En möjlighet är att använda det utrymme som sänkningen av socialavgifterna ger till att sänka priserna. En möjlig effekt som kan förväntas, under antagande om konkurrens, är således att företagens marknadsandelar ökar, det vill säga att omsättningen ökar. Den ökade produktionen är, i avsaknad av ineffektivitet, naturligt

¹ För en genomgång av vad som ingår i de sociala avgifterna se exempelvis sammanställningen i von Grief (2008).

kopplat till en ökad användning av insatsvaror, det vill säga kapital och arbetskraft. I vilka proportioner detta sker beror på hur produktionsteknologin ser ut och hur känslig efterfrågan på produktionsfaktorer, så som arbetskraft och kapital, är för förändringar i priser. En viss grupp av företag kan tänkas öka arbetskraften förhållandevis mer än kapitalet och omvänt. Två möjliga effekter av sänkta socialavgifter är således en ökning av kapitalet (investeringar), en ökning av arbetskraften eller en kombination av dem. På längre sikt finns ytterligare faktorer att ta hänsyn till. Om vinsterna systematiskt är större bland företagen i regionen med sänkta socialavgifter kan det leda till att nya företag etablerar sig här och att färre företag försvinner. Den kortsiktiga effekten är då ökad lönsamhet och den långsiktiga fler nya företag eller färre företagsnedläggningar

På en marknad som *inte* är konkurrensutsatt finns ytterligare en möjlig effekt och det är helt enkelt att vinstnivån i företaget ökar (se exempelvis Bohm och Lind, 1989). För att få indikationer på ökade vinster finns åtminstone tre olika utfallsmått. Det första är att den bokförda vinsten ökat, det andra är att företagarens inkomster ökat och det tredje är att lönerna för arbetstagarna i de företag som fått stödet har ökat. Man kan även tänka sig att en del av övertinsterna som uppstår till följd av stödet använts för att finansiera tidigare kapitalsatsningar, vilket innebär att företagets skulder minskat i högre omfattning. Dessutom är det också möjligt att bristen på konkurrens leder till en ökad ineffektivitet i produktionen.

Det finns alltså ett antal olika utfallsmått som är kopplade till sänkta socialavgifter. Att enbart begränsa de eventuella utfallen till sysselsättnings- och löneeffekter om insatsen är riktad till företag ger därför enbart en partiell bild. Möjliga utfall och hur dessa kan följas upp sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 1. Utfall och utfallsmått vid sänkta socialavgifter

<i>Utfall</i>	<i>Utfallsmått</i>
Ökad sysselsättning	Antalet anställda
Ökade investeringar	Investeringar
Ökad produktion	Ökad omsättning
Ökade vinster	Bokförd vinst
	Ägarens inkomster
	Löneinkomster
	Sänkta bokförda skulder
Ökad ineffektivitet	Lägre produktivitet/produktivitetstillsväxt

3 Litteraturgenomgång

I detta avsnitt redovisas sammantagna iakttagelser när det gäller design, metod, data och resultat. Studierna presenteras mer i detalj i Appendix. Samtliga studier som vi identifierat ställer frågan om huruvida sänkningen av socialavgifter leder till påverkan på sysselsättning eller löner. Två studier, Benmarker m.fl. (2008) samt Bohm och Lind (1989), inkluderar dock även andra utfall. Benmarker m.fl. (2009) studerar översiktligt även företagsetableringar och företagsnedläggningar och Bohm och Lind (1989) inkluderar även analyser av lönsamhet. Utgångspunkten för litteratursökningen har varit databaser samt referenslistorna i publicerade studier.

3.1 Design

Det finns flera tänkbara metodologiska ansatser för att utvärdera sänkta socialavgifter. Ett sätt är att studera förändringar i sociala avgifter inom ett land eller en region över tiden. Problemen med detta angreppssätt är att det troligen tar lång tid innan sänkningarna får genomslag varför andra faktorer som inträffar över tiden kan neutralisera eller förstärka effekterna. Det blir i detta fall svårt att identifiera vilka effekter som just sänkningen av socialavgifter har. Ett annat angreppssätt är att studera skillnader i olika länders beskattning. Problemet här är att det kan finnas institutionella skillnader som gör att systemen inte är perfekt jämförbara varför de skillnader mellan olika länder som inte identifieras med säkerhet kan hänföras till skillnader i sociala avgifter. Ytterligare ett angreppssätt är att studera flera scenarier, med och utan sänkningen av arbetsgivaravgiften. I en sådan simulering utnyttjas elasticiteten mellan åtgärdsvariabel och utfallsvariabel.

Det dominerande angreppssättet i den publicerade forskningen är att studera inomlandsvariationer, det vill säga regionala skillnader i socialavgifter inom samma land. Detta innebär att företag i en viss region, eller en viss bransch, fått sänkningar medan andra inte fått det. Till skillnad från studier som studerar variationer mellan länder innebär detta att de institutionella skillnaderna som nämndes ovan inte påverkar resultatet. Det är således något klarare att de eventuella effekter som kan observeras kan kopplas till den aktuella sänkningen av socialavgifter. Samtliga studier som refereras till i den här rapporten har detta angreppssätt.

För samtliga studier gäller att utvärderingen initierats efter det att reformen genomförts. Detta innebär att inga experiment i sann mening har genomförts. Detta skulle ha krävt någon form av randomiseringstänkande innan reformen initierades. Av detta skäl har samtliga refererade utvärderingar en kvasiexperimentell design där det kontrafaktiska förloppet identifierats i efterhand.

I samtliga fall förutom ett utnyttjas regional heterogenitet för att konstruera detta kontrafaktiska förlopp. I Benmarker m.fl. (2009) jämförs företag i ett visst stödområde (område A) med geografiskt närliggande företag från ett annat område.² Liknande design finns i Bohm och Lind (1993) i vilken de sänkta socialavgifterna i Norrbotten jämförs med företagens sysselsättningsutveckling i angränsande län. I en studie av Korkeamäki (2009) fick 20 kommuner i Finland stöd i form av sänkta socialavgifter och jämförelsegruppen bestod av ett matchat urval av företag från jämförbara kommuner. Både Anderson och Meyer (1997) samt Murphy (2007) studerar USA och använder variationer mellan stater

² För en beskrivning av stödområden se Benmarker (2008).

för att identifiera effekter. Två studier som skiljer sig är Johansen och Klette (1997) samt Gruber (1997) vilka båda utnyttjar variationer mellan regioner utan att ha något direkt alternativtänkande. I stället är frågan om variationerna mellan olika regioner i Norge respektive Chile kan förklara den variation som finns i sysselsättning. I stället för regional heterogenitet simulerade Østbye (1998) två scenarier på sysselsättningen i fiskeindustrin i Norge: ett scenario med sänkningen av arbetsgivaravgifter och ett utan sänkningen.

3.2 Metoder

Eftersom de flesta studier bygger på jämförelser mellan geografiska regioner som fått stöd och andra som inte fått det används överlag difference-in-difference-ansatser. Detta innebär att utvecklingen i försöksregionerna jämförs med utvecklingen i kontrollregionerna över tiden. I exempelvis Bennmarker m.fl. (2009) studeras utvecklingen under perioden 2001–2004. Eftersom sänkningen av socialavgifterna i stödområde A genomfördes 2002 innebär det att utvecklingen studeras ett år före och två år efter genomförandet.

När det gäller urvalet av jämförelseobjekt (företag eller regioner) finns två alternativ. I Murphy (2007) utnyttjas de regionala variationerna över en relativt lång tidsperiod rakt av, det vill säga utvecklingen i stödregioner jämförs med utvecklingen i kontrollregioner. I Anderson och Meyer (1997) definieras olika lokala marknader och företag som tillhör samma typ av lokal marknad jämförs. I Bennmarker m.fl. (2009); Bohm och Lind (1993); Korkeamäki (2009) används matchningsförfarande, det vill säga företag från försöks- och kontrollregioner som i vissa avseenden är lika jämförs.

I Bennmarker m.fl. (2009) samt i Bohm och Lind (1993) används en ren tvillingansats, det vill säga företag som har liknande egenskaper jämförs. I Bennmarker m.fl. (2009) sker analyserna på branschnivå vad gäller sysselsättning, och på bransch- och kommunnivå vad gäller företagsetableringar. I Korkeamäki (2009) används matchningsmetoden propensity score med balansering på ett antal olika variabler. Principen innebär att sannolikheten för att ett företag, i detta fall, ska vara lokaliserat i ett stödområde skattas. Därefter beräknas den predikterade sannolikheten för att detta skulle vara fallet för samtliga företag. För varje företag som ingår i en försökskommun väljer man därefter ut ett eller flera jämförelseföretag som har samma sannolikhet att vara lokaliserade i en försökskommun. Slutligen utesluts företag som uppvisar så stora skillnader att det är omöjligt att finna relevanta jämförelseföretag. I slutändan återstår två grupper som har samma sannolikhet för att vara lokaliserade i stödregioner och är lika i de av författarna utvalda egenskaperna. Denna matchning genomförs på data från en tidsperiod före det att reformen genomförts.

Till skillnad från dessa studier simulerades alternativa scenarier i Østbye (1998). I simuleringen används parametrarna som är skattade med hjälp av en strukturell modell. En vinstmaximeringsfunktion skattas där lönen bestäms av förhandlingen mellan arbetstagar- och arbetsgivarparterna. Arbetsgivaren förhandlar först med fackföreningen om lönen och väljer därefter hur mycket inputvariabler i form av arbete och fisk som används för produktionen.

Den dominerande utvärderingsdesignen är som nämnts jämförelse mellan försöksgrupp och jämförelsegrupp över tiden. I de fall det finns längre tidsserier att tillgå, så som i Anderson och Meyer (1997), Johansen och Klette (1997) samt Murphy (2007) används paneldataansatser för de statistiska beräkningarna. I Bennmarker m.fl. (2009) samt i Bohm och Lind (1993) används linjära regressioner med kontroll för tiden, bransch och kommun. Att notera är att Bennmarker m.fl. (2009) samt Anderson och Meyer (1997) tar upp endogenitetsproblem som är förknippade med sänkningen av socialavgifter, vilka korrigeras av valda instrumentvariabler.

3.3 Data

Analyserna genomförs på två nivåer; företag och regioner. I Murphy (2007) används variationen mellan olika stater och i övriga utvärderingar används företagsinformation. Även om Murphy (2007) har tillgång till individ- och företagsdata så aggregeras denna upp till statnivå. I och med att data aggregeras till statnivå beaktas inte den företagsspecifika variationen. I litteraturen benämns detta att analysen genomförts under "full pooling". I kontrast till detta använder Anderson och Meyer (1997) s.k. indikatorvariabler för varje stat, bransch och interaktioner däremellan. Detta benämns i litteraturen "no pooling" och är det traditionella sättet att analysera exempelvis regionala variationer. När faktiska data som använts gicks igenom visade det sig att det finns få systematiska och teoretiskt förankrade likheter när det gäller förklaringsvariabler. De likheter som finns är av naturliga skäl relaterade till utfallsvariablerna. Studierna som gått genom ger därför liten vägledning i valet av förklaringsvariabler och eftersom problemet till stora delar är empiriskt bestäms valet av förklaringsvariabler i hög omfattning av tillgänglighet på data.

3.4 Resultat

I samtliga studier som Tillväxtanalys har haft tillgång till och som valts är utfallet relaterat till sysselsättning och löner. En generell iakttagelse är att förändringar i socialavgifter tenderar att ha en negativ korrelation med lönen. Man kan också konstatera att det finns få indikationer på sysselsättningseffekter (vare sig positiva eller negativa). Dessa resultat ligger väl i linje med resultaten i Bennmarker m.fl. (2009) vilka i den första analysen kom fram till att det inte fanns några sysselsättningseffekter, men väl löneeffekter.

I två studier har även andra utfall kompletterat sysselsättnings- och löneeffekterna. I en utvidgad analys som genomförs i Bennmarker m.fl. (2009) inkluderas även företags-etableringar och exit, vilket medför att resultaten tolkas något annorlunda. Denna analys visar att det finns indikationer på att företagsetableringarna påverkas positivt varför det även finns vissa indikationer på positiva sysselsättningseffekter. När företags-etableringar och företagsexit inkluderas försvinner dessutom den tidigare signifikanta effekten på lönerna.

Det andra undantaget vad gäller de studerade utfallen är Bohm och Lind (1993) som även visar på att lönsamheten påverkas positivt. Endast i Østbye (1998) hävdas att sänkningen av socialavgifter har en betydlig positiv effekt på sysselsättningen. Notera dock att effekten på sysselsättningen inte skattas direkt utan simuleras fram. Även om studien visar att sänkningen av socialavgiften har en betydlig positiv effekt på sysselsättningen konstaterade författaren att det behövs fler bevis för att försvara systemet, det vill säga sänkningen av socialavgiften.

4 Sammantagna iakttagelser och slutdiskussion

En första iakttagelse är att de utvärderingar och studier som finns över effekter av sänkta socialavgifter, eller löneskatter, har fokuserat på två aspekter: sysselsättning och löneeffekter. Här finns dock ett antal olika aspekter som därför har exkluderats ifrån analyserna. Ett företag som får sänkta lönekostnader har fri möjlighet att placera de eventuella överskotten i en valfri del av företagets verksamhet. Det finns således en mängd olika faktorer som inte studerats och som kan vara potentiella utfall. För att nämna några: ökad vinst, ökad omsättning, lägre skulder, ökade investeringar, högre ägaruttag. Att observera är att en sänkning av socialavgifter, något som tillfaller företaget, per definition måste återfinnas någonstans i företagets resultat- eller balansräkning. Det enda fallet där detta inte behöver ske är om sänkta socialavgifter leder till en ökad produktionsineffektivitet.

En andra iakttagelse som påpekas i bl.a. Benmarker m.fl. (2009) samt Bohm och Lind (1989) är att det krävs tid för att effekterna ska synas. Just bristen på att tillräcklig tid förflutit mellan reformen och uppföljningen pekas ut som en möjlig orsak till avsaknaden av effekter. Det är värt att notera att Benmarker m.fl. (2009) även inkluderar företagsetableringar och företagsnedläggningar i sin studie och finner indikationer på vad som *kan vara* svaga positiva effekter. I princip handlar det om företag som genom lägre arbetskraftskostnader får en förstärkt konkurrenskraft i jämförelse med företag utan sänkningen. Påverkan på nettoföretagandet (det vill säga skillnaden mellan nystartade företag och avslutade företag) var dock inte signifikant och det positiva samband som kunde identifieras kan bara relateras till en av flera prövade statistiska modeller varför resultaten knappast är att betrakta som robusta. Ett av skälen till att robusta resultat saknas är troligen den korta uppföljningsperioden. Tidsförskjutningen på de kortsiktiga effekterna uppges vara 2–3 år (se exempelvis Muray, 2007). Vad gäller de dynamiska effekterna, det vill säga att ökade vinster *de facto* ger signaler om fördelaktig lokalisering i stödregionerna, är tidsförskjutningen troligen än längre.

En tredje iakttagelse är att studierna ofta har företags-, bransch-, och tidsvariation samt regional variation. Forskningen visar att de territoriella förutsättningarna mellan och inom FA-regioner är mycket olika. Brydon & Hart (2001), menar att det i själva verket är ett antal, ofta statistiskt svåråtgångade faktorer, som indirekt eller direkt bestämmer regionens eller platsens utveckling och tillväxt. Ett problem i sammanhanget är att exempelvis alla företag i en och samma kommun har exakt lika värde på alla kommunvariabler. Det finns således ingen inomkommunal variation mellan dessa företag. Det traditionella sättet att angripa detta modelleringsproblem är att slå samman all data så att analysen genomförs på kommunnivå, det vill säga aggregera all data. På detta sätt analyseras inte variationen inom företagen, eftersom de bara representeras av ett aggregat eller ett genomsnitt. Ett annat traditionellt tillvägagångssätt är att genomföra all analys på företagsnivå och skapa indikatorvariabler (dummyvariabler) för varje kommun, bransch etc. I studier i Sverige skulle det exempelvis kunna innebära att 289 indikatorvariabler skapades, där alla företag i samma kommun har samma värde på denna variabel. Ett statistiskt problem som kan uppkomma är att både de koefficienter som skattas och dess standardfel blir skeva och således missvisande (se exempelvis de Leeuw och Meijer, 2008). Ett alternativ till de båda ovan beskrivna ansatserna är att använda s.k. mixed-pooling, eller flernivåanalys (se exempelvis Danell, 2009). I detta fall studeras data på två eller flera nivåer – i exemplet är företag nivå 1 vilka är sammanflätade inom kommunen (nivå 2). I stället för att skatta 289

olika koefficienter för respektive kommun skattas nu en parameter som fångar variationen mellan kommunerna. Metoden är att föredra *om* det i en inledande analys kan påvisas att det finns en regional heterogenitet, det vill säga en systematisk variation mellan kommunerna. Fördelen med denna metod är dels att den på ett korrekt sätt modellerar det faktum att företag inom samma kommun verkar i samma kontext, dels att det skapar möjligheter att identifiera vilka faktorer det är som driver ett eventuellt resultat.

5 Förslag till fortsatt arbete

Utifrån vår genomgång finns det ett antal tänkbara kompletteringar till Benmarker m.fl. (2009). I det fortsatta arbetet avser vi att svara på följande frågor:

1. Vart tar de sänkta socialavgifterna vägen?
2. Finns det en effekt av tidsfördröjning vad gäller de valda utfallsvariablerna?
3. Hur ska hänsyn tas till regional heterogenitet och branschheterogenitet?

Utgångspunkten för våra analyser är den data som använts i Benmarker m.fl. (2008, 2009). Eftersom denna studie inte finner några effekter på sysselsättningen är det naturligt att fråga sig vart tar de sänkta socialavgifterna vägen? Som påpekas i den teoretiska genomgången behöver stöd riktade till företag, snarare än till individen, inte vara direkt kopplat till sysselsättning eller löner. Företaget har fri dispositionsrätt och kan använda det ökade utrymmet som de sänkta socialavgifterna ger på mer än ett sätt. En första utveckling skulle därför vara att studera ytterligare utfall för att på så sätt skapa kunskap om *var* och *om* de regionalpolitiskt initierade sänkta socialavgifterna ger effekter. Bristande effekter på sysselsättningen kan dessutom vara en effekt av en för kort uppföljningsperiod.

Genom att komplettera detta datamaterial med flera år kan Tillväxtanalys undersöka om det funnits en tidsfördröjning vad gäller de tidigare studerade utfallsvariablerna, men även att undersöka vilka tidsförskjutningar som finns för andra utfall. Ett sådant utfall kan relateras till företagsdynamiken. Benmarker m.fl. (2009) konstaterade att det i och för sig inte fanns några signifikanta nettoeffekter på företagsstocken, men dock indikationer på att fler företags etablerats i stödregionerna. En längre uppföljningstid gör det möjligt att även studera denna utveckling. För denna frågeställning kan det även vara värt att komplettera en registerdatastudie med en enkät eller intervjuuppföljning för att åtminstone kvalitativt få information om hur effekterna på nyetableringar kan kopplas till just sänkta socialavgifter. Av naturliga skäl är det svårare att genomföra denna del vad gäller nedläggningar.

Den tredje frågan handlar om regionala skillnader. Det ligger i politikområdets natur att det finns en regional heterogenitet, men det finns få studier som explicit försökt att fånga betydelsen av denna för utfallet av olika typer av stöd.³ Vårt förslag är därför att använda en flernivåansats. De första initiala analyserna ger svar på frågan om den regionala heterogeniteten är av betydelse. Om så är fallet genomförs övriga empiriska undersökningar med denna typ av modell. Utgångspunkten för effektutvärderingen är samma som i Benmarker m.fl. (2009), det vill säga en så kallad difference-in-difference-modell. Skillnaden är att flernivåanalys tillåter explicita tester för effekterna av regional heterogenitet och branschheterogenitet. Exempel på regional heterogenitet är skillnader i tillgång till utbildad arbetskraft, befolkningskoncentrationer m.m.⁴

Sammanfattningsvis: En fortsatt studie av effekterna av de sänkta socialavgifterna skulle således syfta till att kartlägga *var* dessa sänkningar får effekter. Här tänker vi oss att IFAU:s datamaterial kompletteras med ytterligare utfallsmått. Ett andra syfte är att studera på vilken sikt effekter på dessa utfall kan förväntas. Detta sker dels genom att komplettera data över tiden, dels genom att skicka ut en enkät till företag som etablerade sig i anslutning till sänkningen av socialavgifterna. Ett tredje syfte är att kartlägga om skillnader

³ Två sådana är Gadd m.fl. (2009) samt Carlsson och Månsson (2008).
(2009) samt Carlsson och Månsson (2008).

mellan kommunerna i vissa avseenden, exempelvis utbildningsnivå på arbetskraften, kommunens ekonomiska tillväxt, kommunens näringslivssammansättning etc., påverkar förekomsten eller avsaknaden av effekter. I de fall effekter kan identifieras är även syftet att undersöka om det går att identifiera *vilka* egenskaper det är som är av betydelse för den regionala påverkan.

Referenser

- Agell J & Sørensen, PB, (2006), *Tax Policy and Labor Market Performance*. Cambridge: MIT Press
- Anderson PA & Meyer, BD, (1997), "The effects of firm specific taxes and government mandates with an application to the U.S. unemployment insurance program", *Journal of Public Economics* 65:119–145
- Bennmarker H, Mellander E & Öckert B, (2008), *Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?*, IFAU Rapport 2008:16. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar
- Bennmarker H, Mellander E & Öckert, B, (2009), "Do regional payroll tax reduction boost employment?", *Labor Economics*, 16:480–489
- Bohm P & Lind H, (1989), "Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt?", *Ekonomisk debatt*, 5:342–350
- Bohm P & Lind H, (1993), "Policy evaluation quality – a quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden", *Regional Science and Urban Economics* 23, 51–65
- Brydon J & Hart K, (2001), "Dynamics in rural areas (DORA) – The international comparison", The Arkleton Centre for Rural development Research, Aberdeen.
- Carlsson J & Månsson J, (2008), "Getting a Full-time job as a part-time unemployed - How much do context matter?", Konferenspaper, XXIII National conference on labour economics. Italy: Brescia University
- Danell T, Ericson T, Hansson G, Lidén G, Månsson J & Svensson F, (2009), *Metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken. Lärdomar och råd för utvärderare och uppdragsgivare*, Arbetsrapport A2009:002. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier
- De Leeuw J & Meijer E, (2008), *Handbook of multi level analysis*. Breinigsville: Springer publisher
- Forslund A, Johansson P & Lindqvist L, (2005), Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?, *Ekonomisk Debatt*, 33 (4):6–16
- Gadd H, Hansson G & Månsson J, (2008), *Evaluating the impact of firm subsidy using a multi level propensity score approach*, CAFO working papers 2009:3, Centre for labour market policy research. Växjö: Växjö University

Gruber J, (1997), "The incidence of payroll taxation: evidence from Chile", *Journal of Labor Economics*, 15 (3, Part 2), 72–101

Holmlund B & Kolm A-S, (1998), Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik?, *Ekonomisk Debatt*, 26(4):259–273

Johansen F & Klette TJ, (1997), *Wage and employment effects of payroll taxes and investment subsidies*. Discussion paper 154, Oslo: Statistics Norway

Korkeamäki O & Uusitalo R, (2009), "Employment and wage effects of a payroll-tax cut – evidence from a regional experiment". *International Tax and Public Finance*, 16:753–722

Martin JP & Grubb D, (2001), *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, Working Paper Series 2001:14. Uppsala: IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation

Murphy KJ, (2007), "The impact of unemployment insurance taxes on wages", *Labour Economics* 14, 457–484

Riksrevisionen (2008), Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?, *RiR* 2008:16, Stockholm

von Grief C, (2008), Sysselsättningseffekter av sänkta socialavgifter – Underlag till Globaliseringsrådets skattegrupp, Globaliseringsrådet, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/80/63/41ee573d.pdf>

Østbye S, (1998), "The impact of regional employment subsidies under wage bargaining", *The Annals of Regional Science*, 32:221–235

Bilaga

Vissa studier har två årtal då det finns olika versioner. Ofta finns ett working paper som är något fylligare, men som inte innehåller de slutgiltiga analyserna. I denna genomgång har båda versionerna undersökts.

Benmarker (2008, 2009)

Metod: Stödet har getts till företag som tillhör stödområde A. Författarna utnyttjar att det finns företag som är belägna i den geografiska gränsen mellan stödområde och icke stödområde A, närmare bestämt företag som tillhör stödområde B. Baserat på denna design används en difference-in-difference-ansats där förändringar i utfallsvariablerna, sysselsättning och lön mäts över tid och mellan regioner.

Data: Studien använder registerdata över företag för perioden 2001–2004. Eftersom stödet infördes 2002 ger detta mätningar ett år före sänkningen av socialavgifter och en uppföljningsperiod på ca 2 år. Data omfattar information om exempelvis företagets lönekostnader, antalet sysselsatta, inbetalda sociala avgifter, branschtillhörighet och kommun. Företag som haft verksamhet i både stödområde A och stödområde B har exkluderats från analysen. Analysen hanterar drygt 81 200 företag.

Resultat: Författarna hittar ingen sysselsättningseffekt i grundanalysen men en viss löneeffekt (0,25 procent). Vid en utvidgad analys som även inkluderar företagsetableringar och företagsnedläggningar ändras dock resultaten. I denna analys framkommer att företagsetableringarna påverkas positivt. Det finns vissa indikationer på positiva sysselsättningseffekter och den tidigare signifikanta löneeffekten försvinner. Det framkommer i studien att en procents sänkning av arbetsgivaravgiften leder till att antalet nystartade företag ökar med 0,3 procent. Sänkningen av arbetsgivaravgiften med 10 procent leder till att 250 fler företag etableras i stödområde A. Slutsatsen i denna studie är att sänkta arbetsgivaravgifter leder till att antingen fler företag etableras eller att färre företag stängs ner. I studien framkommer också att det finns ett svagt bevis för att den sänkta arbetsgivaravgiften har en positiv effekt på sysselsättningen på grund av företagsetablering och företagsexit.

Bohm & Lind (1989, 2003)

Metod: Författarna matchar företag på företagsålder, storlek samt bransch före sänkningen av sociala avgifter. Metoden bygger sedan på en difference-in-difference-skattning där företag som fått en sänkning jämförs med de matchade tvillingarna.

Data: I studien ingick företagsdata från två län.

Resultat: Författarna hittar inga signifikanta sysselsättningseffekter, men samtidigt förbättrad lönsamhet och soliditet i de företag som fått sänkta socialavgifter.

Johansen & Klette (1997, 1998)

Metod: Författarna utnyttjar lokala variationer i arbetsgivaravgifter och skattar sysselsättningseffekter och löneeffekter med hjälp av paneldata, en s.k. fixed effect model.

Data: Företagsdata används i studien som omfattar hela Norges tillverkningsindustri exklusive enmansföretag (1983–1993). Exempel på variabler är sysselsättning, produktion, kostnader, kapitalstock, investeringar, indikatorvariabler för industri och kommundillhörighet.

Resultat: Studien visar att det finns ett starkt samband mellan låga socialavgifter och löneutveckling, dvs. låga sociala avgifter korrelerar med högre löner. Studien visar på små sysselsättningseffekter. Författarna noterar speciellt att sänkta sociala avgifter kan påverka lönsamheten i företaget, något som inte studeras. Vidare studerar de kapitalskattens betydelse för sysselsättningen. Författarna konstaterar att en ökad skatt på kapital på 1 procent leder till ökad sysselsättning på mellan 0,3 och 0,4 procent.

Östbye (1998)

Metod: En strukturell modell används på data för fiskeindustrin i Norge. I studien skattas en vinstmaximeringsfunktion var lönen bestäms av förhandlingen mellan arbetstagar- och arbetsgivarparterna. Arbetsgivaren förhandlar först med fackföreningen om lönen och väljer därefter hur mycket arbete och fisk som inputvariabler används för produktionen.

Data: Urvalsdata gäller för perioden 1977–1988. Det finns totalt 595 observationer och antalet företag som ingick i urvalet varierar mellan 43 och 45 per år.

Resultat: Sänkningen av socialavgifter har en tydlig positiv effekt på sysselsättningen.

Korkeamäki (2008, 2009)

Metod: Författarna använder sig av en propensity score-ansats där de i första steget skattar sannolikheten för att ett företag ska vara lokaliserat i en kommun som fått sänkta socialavgifter. Förklarande variabler är här kommunskatt, antal anställda, summerad inkomst, summerad omsättning och ett antal branschdummies. Allt mätt 1999, 2000 och 2001. Baserat på denna skattning räknar författarna ut sannolikheten för att ett företag är lokaliserat i ett försöksområde. I nästa steg matchas företag i regioner med sänkt socialavgift med företag som tillhör regioner utan dessa, men som har samma sannolikhet för lokalisering. För att undersöka matchningens kvalitet genomförs balanseringstest på att stort antal variabler. Syftet här är att företagen som tillhör de båda utvärderingsgrupperna ska vara så lika som möjligt. Efter detta genomförs utvärderingen med en difference-in-difference-ansats där företagen följs fram till 2004.

Data: En sänkning av socialavgifterna genomfördes i 20 utvalda kommuner med svag arbetsmarknad. Företagsdata under perioden 1999 till 2001 används för matchning, men resultaten följs upp till och med 2004. De data som användes omfattar samtliga företag i Finland och har information om försäljning, lönekostnader, sysselsättning samt kommuntillhörighet. 2 809 företag tillhörde försökskommuner och 7 544 företag kontrollkommuner. Undersökningen begränsas till företag i privat sektor som betalade ut lön och hade minst en anställd år 2001. Vidare ska det bara finnas ett arbetsställe. Totalt ingick 1 592 företag från försökskommuner och 4 265 företag från kontrollkommunerna.

Resultat: Socialavgifterna sänktes med ca 4 procent. Hälften av denna sänkning kunde relateras till en snabbare löneutveckling i företagen i försöksregionerna. De resterande procentenheterna hade ingen signifikant effekt på sysselsättningen.

Anderson & Meyer (1997)

Metod: Författarna använder en paneldatanalys och instrumenterar för den variation i skatter som skett på statsnivå. I modellen används dummyvariabler för bransch, stat samt interaktioner mellan dessa. Detta är vad som i litteraturen benämns ”no-pooling”.

Data: I studien ingick företagsdata (ca 410 000 företag), men även information om bransch och stat (8). För att definiera marknader skapas en interaktion mellan stat och bransch vilket i praktiken definierar lokala marknader. Totalt definierar författarna ca 7 100 sådana marknader. Perioden som studeras är 1978–1984 och enbart information från de 3:e och 4:e kvartalen används. Beroende variabler är dels förändringar i lön, dels förändringar i sysselsättning, mätt på både företagsnivå och lokal marknadsnivå.

Resultat: Resultatet blev kraftiga effekter på löner och en omfördelning av sysselsättning mellan företag, men inga effekter på den totala sysselsättningen.

Murphy (2007)

Metod: Även om det inte uttryckligen står så i studien tyder mycket på att författarna har använt en paneldataansats. Murphy har tillgång till individdata men väljer att aggregera upp till statnivå. I litteraturen benämns dessa ”full pooling”. Detta innebär att resultaten inte kommer att ta hänsyn till variation på individnivå, utan denna effekt är en genomsnittseffekt.

Data: Perioden 1992–2002 analyseras på aggregerad data. Beroende variabel är den aggregerade lönen och variationen i denna förklaras av ett antal olika variabler, med bl.a. skatterna som en. Övriga oberoende variabler är, på statsnivå: arbetslöshet de senaste tre åren, genomsnittlig ålder samt denna i kvadrat, procent med gymnasieutbildning, procent med universitetsexamen, procent som bor i centralorter, procent som arbetar i företag med mer än 500 anställda, 10 stycken branschdummies, årsummies samt två grupper som relaterar till förväntad mobilitet. För de separata skattningarna för ungdomar inkluderas även köns- och etnicitetsdummies.

Resultat: Analysen genomförs på olika grupper av anställda och det konstateras att det finns små effekter på lönen med avseende på det som författaren definierar som personal med hög mobilitet (män i åldern 25–54) medan löneeffekterna är stora för gruppen som definierats som lågmobila (gifta kvinnor 25–54 år och yngre arbetare). Vidare konstateras att det finns en tidslag på ca 2 år innan effekterna blir synliga.

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Bryssel, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

Om Working paper/PM-serien: Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.

Övriga serier:

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.