

Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?

År 2002 sänktes arbetsgivaravgifterna med 10 procentenheter i Norrlands inland och inre Svealand. Detta påverkade inte sysselsättningsutvecklingen 2001-04 jämfört med näraliggande områden. Resultatet stämmer väl överens med internationella studier, liksom att en del av sänkningen neutraliserades av löneökningar. Till skillnad från tidigare forskning ger vår analys visst stöd för positiva sysselsättningseffekter genom ökat nyföretagande. Effekten medförde dock endast ca 470 jobb – till en kostnad av ca 800 tkr per jobb. Man hade kunnat få nästan dubbelt så många sysselsättningsstillfällen genom att direkt subventionera jobb i företagen. Detta gör att sänkta arbetsgivaravgifter inte är ett effektivt sätt att öka sysselsättningen.

Sänkta arbetsgivaravgifter förs ofta fram som ett sätt att öka sysselsättningen. Åren 2006–08 har den föregående och den nuvarande regeringen lagt fram sex förslag om sänkta arbetsgivaravgifter (Riksrevisionen 2008, s 46–47, Regeringens proposition 2008/09:45), av vilka fem har realiserats.

Det är emellertid svårt att finna stöd i forskningen för att sänkningar av arbetsgivaravgifterna faktiskt leder till högre sysselsättning. Att regeringen trots detta har genomfört flera försök kan bero på att man förlitar sig på studier av sambandet mellan skattetryck och sysselsättning i olika länder, vilka skulle kunna tyda på positiva sysselsättningseffekter av sänkta arbetsgivaravgifter.

Utifrån vår egen utvärdering och andra relaterade studier diskuterar vi vad forskningen har att säga om effekterna av sänkta arbetsgivaravgifter. Vår slutsats är att de mest trovärdiga empiriska analyserna inte ger något stöd för att sänkta arbetsgivaravgifter medför ökad sysselsättning. Det enda undantaget är de positiva effekterna via nyföretagande och företagsavveckling som vi finner i vår studie. I förhållande till kostnaden för sänkningen av arbetsgivaravgiften är dessa effekter dock så små att åtgärden måste betecknas som ineffektiv.

1. Utvärderingen av de sänkta arbetsgivaravgifterna i stödområde A 2002

Den 1 januari 2002 genomfördes en sänkning av arbetsgivaravgifterna med 10 procentenheter för företag verksamma inom det s k stödområde A.¹

¹ Sänkningen var inte begränsad i tiden, utan gällde tills vidare. Den är fortfarande i kraft när detta skrivs i januari 2009.

HELGE BENNMARKER, ERIK MELLANDER OCH BJÖRN ÖCKERT

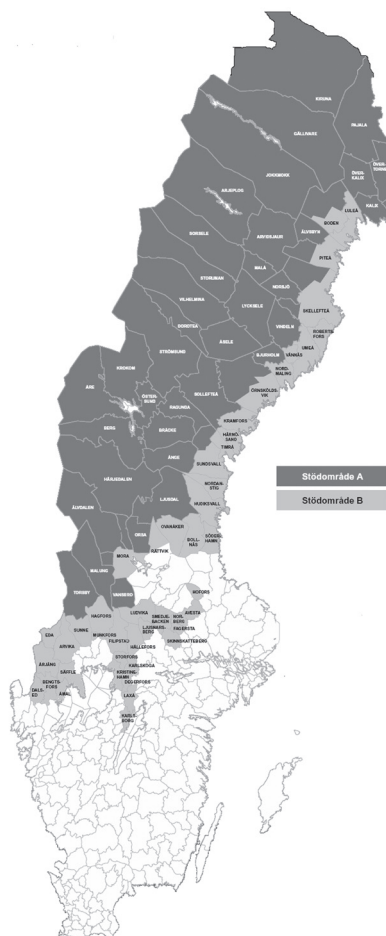
Helge Bennmarker är utredare vid IFAU. Hans tidigare forskning har berört arbetslöshetsförsäkring, profilingsystem och lönebildningsfrågor. helge.bennmarker@ifau.uu.se

Erik Mellander är doktor i nationalekonomi, forskare och ställföreträdande chef vid IFAU. Hans forskning är inriktad på humankapitalfrågor, produktionsekonomi och efterfrågan på arbetskraft. erik.mellander@ifau.uu.se

Björn Öckert är doktor i nationalekonomi och forskare vid IFAU. Hans forskning är inriktad på utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor. bjorn.ockert@ifau.uu.se

Denna rapport bygger på Bennmarker m fl (2008a, 2008b). Vi tackar Anders Forslund, Eva Mörk, Roope Uusitalo och seminariedeltagare vid IFAU och Högskolan i Dalarna för värdefulla synpunkter.

Figur 1
De regionala stödområdena A och B



Källa: NUTEK (2008).

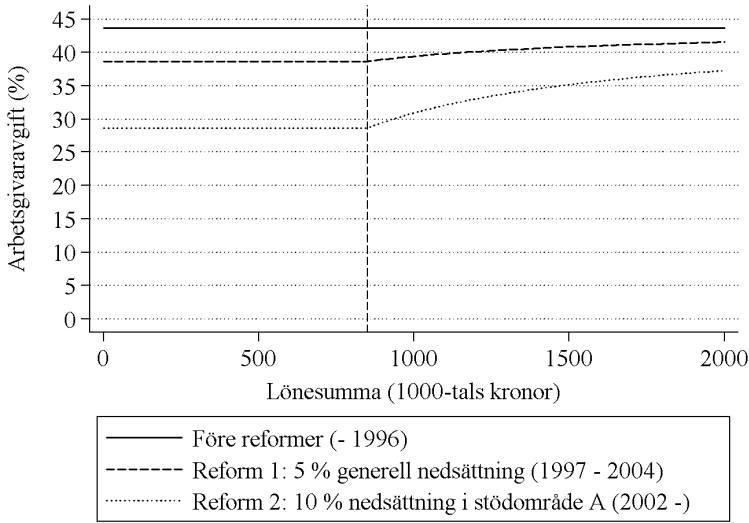
Figur 1 visar utbredningen av stödområde A. I figuren finns också stödområde B inritat. Gemensamt för dem är att de omfattas av olika typer av regionalstöd; skillnaden är att stöden är generösare i stödområde A.

Det fanns ett tak på den (brutto)lönesumma på vilken den reducerade avgiften kunde tillämpas: 852 000 kr per år. Detta tak motsvarade ungefär årslönerna för tre heltidsanställda industriarbetare.

Vad innebar åtgärden för företagens arbetskraftskostnader? De lagstadgade arbetsgivaravgifterna uppgick 2002 till 32,82 procent på lönesumman. Till detta kom kollektivavtalade arbetsgivaravgifter på i genomsnitt omkring 10,4 procent.² Sedan 1997 hade emellertid *alla* företag möjlighet att reducera sina arbetsgivaravgifter med 5 procentenheter. Sänkningen innebar därför att arbetskraftskostnaderna för företag inom stödområde A maximalt kunde minska med 7,2 procent.³

² Information om kollektivavtalade avgifter har hämtats ifrån Medlingsinstitutet (2008). Vid beräkningen av de genomsnittliga avgifterna har vikter använts som motsvarar de olika avtalsområdenas storlek 2004.

³ För varje 100 kr i lön betalar arbetsgivaren $(32,82 - 5) = 27,82$ kr i lagstadgade arbetsgivaravgifter och 10,40 kr i kollektivavtalade avgifter. Arbetskraftskostnaden blir således 138,22 kr. Avdraget i stödområde A på 10 kr utgör då $(10/138,22) \times 100 = 7,2$ procent.



Figur 2
Arbetsgivaravgifter:
skillnader över tid
och mellan regioner

Källa: Figur 2 i Benmarker m fl (2008a).

Vilka företag var berättigade till sänkningen?

Utöver villkoret att verksamheten skulle vara förlagd i stödområde A var sänkningen förknippad med följande begränsningar:

- endast privata företag omfattades,
- jord- och skogsbruk, fiske och transporter var exkluderade,
- den lägre avgiften erhöles endast om företaget i sin månatliga redovisning av arbetsgivaravgifter till Skatteverket markerade att det hade rätt till avdraget.

Att den lägre arbetsgivaravgiften endast fick tillämpas på lönesummor upp till 852 000 kr innebar att endast för små företag kom den sänkta arbetsgivaravgiften att medföra en lägre kostnad för *nyanställningar*. För större företag medförde sänkningen bara att de genomsnittliga lönekostnaderna sänktes och denna sänkning var mindre ju större företaget lönesumma var. Hur små respektive stora företag påverkades framgår av figur 2.⁴ Av figur 2 framgår också att taket på lönesumman även gällde för den allmänna reduktion av arbetsgivaravgiften med 5 procentenheter som hade införts tidigare.^{5 6}

Utvärderingsmetoden

Vi har använt en *sk difference-in-differences*-ansats. Det innebär att vi jämför förändringen i sysselsättning före och efter sänkningen av arbetsgivaravgiften bland företag i stödområde A med motsvarande förändring i likartade

⁴ I figur 2 har de kollektivavtalade avgifterna för enkelhets skull antagits vara 10,4 procent hela tiden. I verkligheten har de varierat en del kring detta medelvärde.

⁵ För den allmänna reduktionen har taket på lönesumman ändrats vid flera tillfällen, se Benmarker m fl (2008b), men för den period som vår utvärdering avser var det oförändrat.

⁶ Den sista punkten ovan, om anmälan till Skatteverket, gällde även för den allmänna reduktionen på 5 procentenheter.

företag utanför stödområde A. Vid denna jämförelse måste vi ta hänsyn till två komplikationer. Den första är att det fanns företag som hade rätt till lägre arbetsgivaravgifter, men som inte utnyttjade denna rättighet. För att beakta detta relaterar vi effekten av reformen på sysselsättningen till effekten av reformen på företagens *faktiska* genomsnittliga arbetsgivaravgifter. Den andra komplikationen består i att det fanns företag som flyttade sin verksamhet till stödområde A efter sänkningen, för att på så vis tillgodogöra sig den lägre avgiften. Detta skulle kunna göra jämförelsen mellan företag i och utanför stödområde A missvisande, eftersom företag som väljer att flytta antagligen skiljer sig från andra företag. Vi låter därför företagens regiontillhörighet bestämmas av deras lokalisering 2001, dvs före reformen.

För att en skillnad i sysselsättningsförändring mellan företag i och utanför stödområde A ska kunna tolkas som *orsakad* av arbetsgivaravgiftsänkningen, krävs att sysselsättningen i och utanför stödområde A hade utvecklats på samma sätt om arbetsgivaravgiften hade varit oförändrad. Detta kan vi aldrig säkert veta – det rör sig ju om en hypotetisk situation som inte kan observeras. Det är dock troligare att detta antagande håller om jämförelseföretagen är så lika företagen i stödområde A som möjligt. Vi har därför valt att huvudsakligen jämföra företag i stödområde A med företag i stödområde B. De två områdena ligger nära varandra, har delvis överlappande arbetsmarknader och är båda stödområden. De torde därmed påverkas på liknande sätt av makroekonomiska förhållanden, näringspolitik m m. För att ytterligare öka jämförbarheten mellan företag i stödområde A och stödområde B jämför vi bara företag som före reformen var verksamma i samma bransch.

Vi analyserar först effekter bland företag som existerade både före och efter sänkningen. Det innebär att vi studerar företag som var verksamma i stödområde A eller stödområde B året före reformen (2001) och som verkade i samma område åtminstone något av åren 2002, 2003 och 2004. Detta är den typ av ansats som har använts i de flesta andra utvärderingar av arbetsgivaravgiftssänkningar som har genomförts.

Ett argument för sänkta arbetsgivaravgifter som ofta framförs i debatten är dock att det kan öka sysselsättningen genom att stimulera nyföretagandet; se t ex Hansson (2006). En sänkning av arbetsgivaravgifterna kan också innebära att företag som annars hade tvingats lägga ner kan fortsätta sin verksamhet. För att också ta hänsyn till dessa möjligheter genomför vi även analyser av alla företag som bedrivit verksamhet i stödområde A eller B under något av åren 2001, 2002, 2003 eller 2004.

Data

Analysen baseras på registerdata om svenska företag från Statistiska Centralbyrån (SCB), för perioden 2001–04. Vi har uppgifter om företagens verksamhetsort(er), så att vi kan avgöra om de tillhör stödområde A eller inte.⁷ Därutöver har vi information om företagets antal anställda,

⁷ Ett fåtal företag som bedriver verksamhet både inom och utanför stödområde A har utelämnats i analysen. Exempelvis har 225 företag (0,9 procent) utelämnats år 2001.

utbetalda lönesummor och erlagda arbetsgivaravgifter samt branschtillhörighet.

Att utvärderingen baseras på registerdata har fördelen att resultaten inte kan störas av att det råkar vara en speciell grupp av företag som har studerats. En nackdel är dock att det saknas registerinformation om de anställdas löner och antal arbetade timmar. Vad som finns är uppgifter per företag om antal anställda och lönesumma per anställd. Detta innebär att även om utvärderingen inte visar någon effekt på antalet anställda kan vi inte utesluta att sysselsättningen ändå har ökat, genom att den genomsnittliga arbetstiden per anställd har gått upp. Och omvänt: en positiv effekt på antal anställda innebär inte nödvändigtvis att sysselsättningen räknat i antal arbetade timmar har ökat. Motsvarande problem uppstår också genom att vi är tvungna att studera effekter på lönesumma per anställd i stället för på lön per timme eller månad.

Resultat

Vi börjar med att redovisa en förenklad *difference-in-differences*-skattning av sysselsättningseffekten bland befintliga företag. Denna skattning har fördelen att den är lätt att förstå och ger en god känsla för hur de centrala variablerna utvecklades före och efter sänkningen av arbetsgivaravgiften i stödområde A. Därefter redovisar vi olika varianter på denna skattning för att visa hur den påverkas av alternativa specifikationer. Bland annat undersöker vi vad som händer om vi tar med företag som etablerades eller avvecklades under perioden.

Tabell 1 visar hur arbetsgivaravgifter och sysselsättning utvecklades i företag i stödområde A respektive B, före och efter sänkningen.

Året innan arbetsgivaravgifterna sänktes i stödområde A (2001) var de genomsnittliga arbetsgivaravgifterna i stödområdena A och B 39,36 respektive 39,57 procent, dvs skillnaden var mycket liten.⁸ Efter sänkningen var skillnaden betydligt större: i genomsnitt var arbetsgivaravgifterna 33,17 procent i stödområde A, medan de i B var i stort sett oförändrade, 40,09 procent. Att skillnaden var 6,72 procentenheter, snarare än 10, beror framför allt på att drygt en fjärdedel av företagen hade lönesummor över 852 000 kr.

Sysselsättningsförändringarna visas i mitten av tabell 1. För att underlätta beräkningen av procentuella förändringar har vi logaritmerat antalet anställda.⁹ Intressant att notera är att den genomsnittliga sysselsättningen i företag i stödområde A år 2001 var omkring tre personer [$\ln(3) \approx 1,1$].¹⁰ Som vi noterade ovan får den sänkta avgiften inte tillämpas på lönesummor över 852 000 kr, vilket innebär att det bara är i företag med ca tre eller färre

⁸ Att de genomsnittliga arbetsgivaravgifterna var högre än $32,82 - 5,00 + 10,40 = 38,22$ procent beror huvudsakligen på att reduktionen med 5 procentenheter endast fick tillämpas på lönesummor upp till 852 000 kr, jämför ovan.

⁹ Differensen mellan två logaritmerade tal är en approximation av deras relativa skillnad.

¹⁰ En närmare analys av materialet visar att knappt 2/3 av företagen i stödområde A hade tre eller färre anställda år 2001.

Tabell 1
Arbetsgivaravgifter
och sysselsättning i
stödombåde A och B
samt skattade effekter
av sänkta arbetsgivar-
avgifter 2002-04

	Stödombåde A	Stödombåde B	Skillnad
	Arbetsgivaravgifter (%)		
År 2002-04	33,17 (0,10)	40,09 (0,03)	-6,92 ^{***} (0,11)
År 2001	39,36 (0,02)	39,57 (0,03)	-0,21 ^{***} (0,03)
Skillnad	-6,19 ^{***} (0,10)	0,53 ^{***} (0,02)	-6,72 ^{***} (0,10)
	ln(Antal anställda)		
År 2002-04	1,1657 (0,0136)	1,3070 (0,0257)	-0,1413 ^{***} (0,0291)
År 2001	1,0978 (0,0133)	1,2348 (0,0273)	-0,1370 ^{***} (0,0304)
Skillnad	0,0679 ^{***} (0,0070)	0,0722 ^{***} (0,0073)	-0,0042 (0,0101)
1. Sysselsättningseffekt (%) av 1 %-enhets sänkt arbetsgivaravgift			
	-0,06 [Antal observationer: 81 269, antal företag: 22 056] (0,15)		
2. Sysselsättningseffekt (%) när också bransch- och företagsskillnader beaktas			
	-0,01 [Antal observationer: 81 269, antal företag: 22 056] (0,10)		
3. Sysselsättningseffekt (%) när hänsyn också tas till nya och nedlagda företag			
	0,26 [*] [Antal observationer: 110 484, antal företag: 27 621] (0,15)		

Not: Siffrorna anger genomsnitt per företag. Skattning 1 har erhållits som -100 gånger skillnaden i ln(anställda), dvs -0,0042, dividerat med skillnaden i arbetsgivaravgifter, -6,72. Skattningarna 2 och 3 baseras på regressionsanalys. Standardfel anges inom parentes. Vid beräkningen av standardfelen har hänsyn tagits till att slumpmässiga variationer kan skilja sig åt mellan kommuner. ***/**/* = Skattningen är signifikant skild från noll på 1/5/10 procentens säkerhetsnivå.

Källa: Tabell 1 i Benmarker m fl (2008a).

anställda som den sänkta arbetsgivaravgiften medför lägre kostnader vid nyanställningar, dvs sänkta *marginalkostnader*. Förutsättningarna var därför goda för att sänkningen av arbetsgivaravgiften verkligen skulle medföra ökad sysselsättning i stödombåde A. Tabell 1 visar dock att sysselsättningsökningen i stödombåde A mellan 2001 och 2002-04 faktiskt var något lägre än bland jämförelseföretagen i stödombåde B. I B var sysselsättningsökningen 7,2 procent, medan den i A var 6,8 procent.

Den grundläggande effektskattningen (skattning 1) får vi genom att dividera skillnaden i sysselsättningstillväxt mellan område A och B, -0,0042, med skillnaden i förändrade arbetsgivaravgifter, -6,72 procentenheter. Resultatet blir 0,0006 och innebär att effekten av att öka arbetsgivaravgiften med 1 procentenhet blir att sysselsättningen ökar med 0,0006, eller 0,06 procent. En *sänkning* av arbetsgivaravgiften med 1 procentenhet

medför alltså en minskning i sysselsättningen med 0,06 procent, vilket är den skattning som redovisas i tabellen. Sysselsättningen påverkas alltså i princip inte alls. Vi kan också med hjälp av det standardfel som anges under skattningen beräkna ett *konfidensintervall*, $[-0,35, 0,23]$ som säger att med 95 procents sannolikhet ligger effekten mellan en minskning av sysselsättningen med 0,35 procent och en ökning med 0,23 procent.¹¹ Även när vi tar hänsyn till slumpvariationer kan vi alltså dra slutsatsen att endast i exceptionella fall kan en sänkning av arbetsgivaravgiften med 1 procentenhet öka sysselsättningen med mer än en fjärdedels procent.

Företag i olika branscher kan reagera olika på en sänkning av arbetsgivaravgiften. Även hos företag inom samma bransch kan reaktionen skilja sig åt, på grund av företagsspecifika förhållanden. Dessa skillnader kan beaktas inom ramen för en regressionsanalys. När vi gör det får vi skattning 2 i tabell 1. Skattning 2 skiljer sig från skattning 1 genom att ligga ännu närmare noll och genom att konfidensintervallet är ännu smalare: $[-0,21, 0,20]$.

I den sista skattningen i tabell 1 har vi dessutom inkluderat företag som etablerades eller avvecklades under perioden 2001–04. Till skillnad från skattningarna 1 och 2 har denna skattning det förväntade positiva tecknet och är statistiskt säkerställd (men bara på den svagaste signifikansnivån, 10 procent).¹² I den mån sänkta arbetsgivaravgifter påverkar sysselsättningen beror det således på ökat nyföretagande och inte på nyanställningar i befintliga företag.

Vi har även genomfört flera andra känslighetsanalyser. Bland annat har vi undersökt om skattningarna påverkas av alternativa definitioner av de regioner som jämförs och om det spelar roll om analysen begränsas till företag som före sänkningen hade lönesummor under 852 000 kr, dvs företag vars marginalkostnader påverkades. Dessa alternativa specifikationer ändrade dock inte våra resultat; se Benmarker m fl (2008b).

2. Effektivitetsaspekter

Hur hög var kostnaden per sysselsatt för den sysselsättningsökning som sänkningen av arbetsgivaravgiften medförde? Detta är en viktig fråga vid bedömningen av åtgärdens effektivitet. En annan aspekt rör negativa bieffekter. Dessa utgörs framför allt av löneökningar, men också av inkomstförstärkningar i företagen. Löneökningarna har en direkt motverkande effekt på sysselsättningen. Inkomstförstärkningarna till företagen utgör en oönskad bieffekt, från statens synvinkel, om de används för andra ändamål än (senare) sysselsättningsökningar, t ex höjda ersättningar till företagets ägare.

¹¹ Konfidensintervallet beräknas enligt: skattningen $\pm 1,96$ standardfel.

¹² Skattningar som tar hänsyn till att företagsetablering och avveckling kan specificeras på lite olika sätt. Av fyra olika specifikationer som vi har skattat redovisas här den enda skattning som är statistiskt säkerställd. För de övriga skattningarna, se Benmarker m fl (2008b).

Kostnaden per jobb

Genom att dela minskningen i erlagda arbetsgivaravgifter med ökningen i antalet sysselsatta får vi en grov uppskattning av hur mycket sysselsättningsökningen kostade per jobb.

Kostnaden för staten i form av minskade arbetsgivaravgifter kan beräknas på (åtminstone) två olika sätt. Det ena utgår från regeringens egna uppgifter. Enligt Regeringens skrivelse (2007/08:123) uppgick bruttokostnaden för den regionala nedsättningen av arbetsgivaravgifter till 500 mkr år 2007.¹³ Samma källa antar att kostnaderna ökar med 20 mkr per år 2008 och 2009. Om vi antar lika stora årliga förändringar före 2007 kan kostnaderna för den period vi studerar skattas till 420 mkr per år, i genomsnitt.¹⁴

Den andra kostnadsberäkningen baseras på våra egna data. Enligt dessa var i genomsnitt 8 870 företag berättigade till sänkningen av arbetsgivaravgifterna med 10 procentenheter under åren 2002-04. För vart och ett av dessa företag vet vi från Skatteverkets uppgifter hur mycket de reducerade arbetsgivaravgifterna *totalt* uppgick till, i kr per år. Med totalt avses summan av sänkningen på 5 procentenheter, som alla företag var berättigade till, och nedsättningen på 10 procentenheter som företagen i stödområde A var berättigade till. Det är dock bara den sistnämnda reduktionen som ska räknas med här. Vi kontrollerar därför först att den totala reduktionen utgör mer än 5 procent av företagets lönesumma – om lönesumman är högst 852 000 kr – eller annars av 852 000 kr. Om detta villkor är uppfyllt multiplicerar vi företagets totala reduktion med $\frac{2}{3}$ ($=\frac{10}{15}$).¹⁵ De således erhållna beloppen summeras över företagen. Denna beräkning ger oss en kostnadsuppskattning som i genomsnitt uppgår till ca 340 mkr per år under perioden 2002-04.

Ifråga om sysselsättningen visar tabell 1 att för varje procentenhets sänkning av arbetsgivaravgiften ökade sysselsättningen med 0,26. Den totala effekten var således 1,75 procent ($6,72 \times 0,26$). Eftersom genomsnittsföretaget hade 3 anställda [jämför tabell 1; $\ln(3) \approx 1,1$] motsvarar detta 0,0525 personer per företag ($3 \times 0,0175$) och ca 470 personer totalt ($8\ 870 \times 0,0525$), per år.

Bruttokostnaden per skapat jobb blir knappt 900 tkr ($420\text{ mkr}/470$) när den högre kostnadsuppskattningen används och ca 725 tkr ($340\text{ mkr}/470$) med den lägre kostnadsuppskattningen. Genomsnittet av dem ligger på drygt 800 tkr. Detta kan jämföras med den genomsnittliga årsarbetskraftskostnaden per heltidssysselsatt (årsarbetsinkomst + arbetsgivaravgifter) i de företag som vi har studerat: ca 410 000 kr. Med andra ord hade det varit möjligt att få en nästan dubbelt så stor ökning i antalet sysselsatta om man i stället direkt hade subventionerat anställningar (fullt ut) ute i företagen.

¹³ Den regionala nedsättningen medförde även kostnader på 120 mkr för reducerade egenavgifter. Eftersom vår analys inte omfattar effekterna av sänkta egenavgifter räknar vi dock inte in dessa kostnader här.

¹⁴ Om kostnaderna minskas med 20 mkr/år blir de 440, 420 och 400 mkr 2004, 2003 respektive 2002.

¹⁵ Detta innebär att om företaget inte fullt ut har utnyttjat den reduktion som det är berättigat till antar vi att "utnyttjandegraden" är lika hög för avdragen på 5 respektive 10 procentenheter.

Påverkan på löner och vinster

Den kostnadsbesparing som sänkningen av arbetsgivaravgiften medför kan leda till löneökningar och/eller ökade vinster. Våra data gör det möjligt att studera hur lönesumman per anställd påverkades.

I Bennismarker m fl (2008b) framgår att för varje procentenhets sänkning av arbetsgivaravgiften ökade lönesumman per anställd i genomsnitt med 0,23 procent under perioden 2002–04. Denna effekt är statistiskt säkerställd, på den lägsta signifikansnivån. De knappt 7 procentenheter som arbetsgivaravgifterna i genomsnitt sänktes med i stödområde A, jämfört med stödområde B, (se tabell 1) medförde alltså att den genomsnittliga lönesumman per anställd ökade med drygt 1,5 procent. En närmare analys visar att ökningen helt kan hänföras till år 2004. Detta är knappast en tillfällighet. Medlingsinstitutet skriver i sin årsbok för år 2004 (Medlingsinstitutet 2005) att löneförhandlingarna 2004 var de mest omfattande dittills under 2000-talet.

Eftersom sysselsättningen inte ökade i befintliga företag och de anställda endast erhöll en knapp fjärdedel av kostnadsminskningen bör merparten (ca 75 procent) av kostnadsminskningen ha tillfallit arbetsgivarna i form av höjda vinster.¹⁶ Vi har dock inte analyserat denna effekt direkt. Vi kan inte heller utesluta att delar av de höjda vinsterna användes för sysselsättningsökningar efter den period vi har studerat.

3. Kan det regionala experimentet säga något om effekter på riksnivå?

Såväl stödområde A som stödområde B skiljer sig ifrån landet i övrigt. En berättigad fråga är därför om vi kan säga något om vad som skulle hända om arbetsgivaravgifterna sänktes i hela landet? Vi tror att förutsättningarna för detta är goda.

För det första behöver det inte spela någon stor roll att stödområdena är speciella. Det viktiga är att de är tillräckligt lika sinsemellan – annars kan företagen i stödområde B inte säga något om hur företagen i stödområde A skulle ha betett sig om arbetsgivaravgiften hade varit oförändrad.

Man kan förvisso tänka sig att företagen i stödområde A, som är vana vid bidrag och subventioner av olika slag, inte reagerar lika starkt på en sänkning av arbetsgivaravgiften som ett företag i exempelvis södra Sverige skulle göra. Detta skulle i så fall innebära att vi har underskattat de sysselsättnings-effekter som skulle uppstå på riksnivå.

Samtidigt finns det andra skäl att tro att vår analys innehåller tendenser till överskattningar av de sanna effekterna. Ett sådant skäl är att företag i stödområde A har möjlighet att öka sina marknadsandelar på bekostnad av företagen utanför stödområdet. Företagen i stödområde A har ju genom den reducerade arbetsgivaravgiften en möjlighet att sänka priserna på sina

¹⁶ En viss del kan också ha kommit konsumenterna till godo om företagen sänkte sina priser.

produkter som företagen i stödområde B saknar. Denna möjlighet skulle naturligtvis försvinna om arbetsgivaravgiften sänktes i hela landet.

Ett annat skäl till att våra skattningar torde överskatta de effekter som skulle uppstå på riksnivå är att en regional sänkning av arbetsgivaravgifterna driver upp lönerna i mindre utsträckning än en nationell sänkning skulle göra.¹⁷ Därmed blir sannolikheten för ökad sysselsättning större vid den regionala sänkningen.

Det sägs ofta att experiment eller försöksverksamheter underskattar de sanna effekterna på grund av att försöken i allmänhet är tidsbegränsade. Eftersom företagen vet att förhållandena efter en tid kommer att återgå till det normala ser de mindre anledning att anpassa sitt beteende än om de uppfattar förändringen som permanent. Denna invändning kan dock inte göras här. Ingen tidsgräns sattes för den regionala sänkningen när den infördes och den gäller fortfarande (i januari 2009).

4. Stabilitet i resultat över tiden

Det kan inte uteslutas att våra resultat har påverkats av att det var en nedgång i konjunkturen under den period vi studerar. Sysselsättningen hade en svagt nedåtgående trend 2001–04 och arbetslösheten ökade. Man skulle kunna tänka sig att sänkningen av arbetsgivaravgiften kanske hade skapat fler arbetstillfällen om den i stället hade genomförts under en konjunkturuppgång.

En utvärdering som har genomförts av en tidigare likartad sänkning har dock givit mycket snarlika resultat, trots betydligt gynnsammare konjunkturförutsättningar. Det rör om en sänkning av arbetsgivaravgifterna i Norrbotten 1984, vars effekter finns utvärderade i Bohm och Lind (1989, 1993).

På arbetsmarknaden i stort ökade sysselsättningen varje år 1983–87, dvs såväl före som efter sänkningen av arbetsgivaravgifterna 1984. Arbetslösheten ökade under 1983 men föll sedan varje år 1984–87.

Stödområde A existerade även 1984 och Norrbotten ingick då, som nu, delvis i detta område. Liksom i det fall vi har studerat sänktes arbetsgivaravgiften med 10 procentenheter.¹⁸ En annan likhet var att det inte fanns någon tidsgräns för hur länge sänkningen skulle gälla.

Men det fanns också en viktig skillnad: 1984 hade man inget tak på lönesumman. Alla företag, oavsett storlek, fick alltså sänka marginalkostnader. Detta ökar givetvis sannolikheten för positiva sysselsättningseffekter.

Bohm och Linds utvärdering baseras på en *difference-in-differences*-ansats som mycket liknar den vi har använt. Liksom vi studerar de inte bara effekter i befintliga företag utan tar även hänsyn till nyföretagande och företags-

¹⁷ Löneförhandlingar sker ju i allmänhet på bransch- eller sektornivå och en sänkning av arbetsgivaravgiften som endast sker i en region har självfallet mycket mindre inverkan på löneförhandlingarna än om sänkningen gäller hela branschen eller sektorn.

¹⁸ Eftersom den lagstadgade och den avtalade arbetsgivaravgiften då sammantagna var ca 45 procent blev dock den relativa minskningen av arbetskraftskostnaderna något mindre än i vårt fall, nämligen 6,9 procent, jämfört med 7,3 procent år 2002.

avveckling. De finner emellertid inte några säkerställda effekter på sysselsättningen överhuvudtaget.

5. Men internationella studier visar ju på positiva effekter?

Det har hävdats att internationella studier visar att sänkta arbetsgivaravgifter leder till högre sysselsättning, se t ex Hansson (2006). Vi vill här göra en distinktion mellan studier av hur sänkta arbetsgivaravgifter har påverkat sysselsättningen i enskilda länder och, å andra sidan, studier som jämför sysselsättning och arbetsgivaravgifter i olika länder.

När det gäller de sistnämnda studierna, där flera länder studeras parallellt, menar vi att de är behäftade med metodologiska problem som påverkar deras trovärdighet. Dessa metodaspekter diskuteras i det första delavsnittet.

Den andra typen av studier är av intresse eftersom de är direkt jämförbara med vår studie och kan säga något om i vilken mån våra resultat beror på specifikt svenska förhållanden, snarare än på att sänkta arbetsgivaravgifter är en verkningslös åtgärd. Vi redogör för ett antal sådana studier i det andra delavsnittet.

Samband mellan skattetryck och sysselsättning i olika länder

De studier som har framförts som stöd för att sänkta arbetsgivaravgifter kan ha positiva effekter på sysselsättningen är makroekonomiska analyser baserade på kombinerade tvärsnitts- och tidseriedata för OECD-länder. I analyserna undersöks inte specifikt effekter av arbetsgivaravgifter utan hur skatter i allmänhet påverkar sysselsättningen och antalet arbetade timmar.¹⁹ Resultaten visar genomgående på positiva effekter av skattesänkningar. Den genomsnittliga skattade effekten på sysselsättningen ligger runt 0,2 procents ökning för en sänkning av skatten med 1 procentenhet. För antalet arbetade timmar är genomsnittseffekten ungefär dubbelt så stor.

Ett problem med dessa studier är att det är vanskligt att kombinera data för flera länder. Risken är stor att man inte kan fånga upp olikheter mellan ländernas skattesystem och arbetsmarknader eller skillnader som beror på att länderna befinner sig på olika utvecklingsnivåer. Sådana utelämnade variabler leder till systematiska fel i skattningarna om de samvarierar med de skattevariabler som ingår i analysen.

Ytterligare ett problem är att de samband man studerar mycket väl kan vara dubbelriktade – samtidigt som skatterna påverkar sysselsättningen kan sysselsättningen påverka skatterna. Även detta medför systematiska fel i effektskattningarna.

Båda dessa problem beaktas i vår studie och de studier vi redogör för nedan. Problemet med dubbelriktade samband tas om hand genom att stu-

¹⁹ För översikter, se t ex Nickel (2004) och Hansson (2006).

dierna utnyttjar variationer i arbetsgivaravgifterna som de enskilda företagen inte själva kan påverka – politiska beslut om regionala skillnader (vår studie, den finska studien och de amerikanska studierna nedan) eller politiska beslut om förändringar av skattesystemet (studien av Chile). Dessutom tar de genom *difference-in-differences*-ansatsen hänsyn till att företag som fick respektive inte fick sänkta arbetsgivaravgifter kan ha haft olika egenskaper eller befunnit sig i olika situationer innan sänkningen trädde i kraft. Därigenom reduceras problemet med utelämnade variabler kraftigt.

Utvärderingar av sänkta arbetsgivaravgifter i enskilda länder

Vi kommer här kort att redogöra för resultat från tre olika länder. Av dessa är ett likt Sverige, nämligen Finland, medan två skiljer sig från Sverige, nämligen Chile och USA. Ingen av dessa studier finner positiva sysselsättningseffekter. Det beror inte på att vi har valt ut studier med detta resultat. Såvitt vi vet finns det inga tidigare studier av sänkta arbetsgivaravgifter i enskilda länder som visar på positiva effekter.

2003 initierades ett experiment med sänkta arbetsgivaravgifter i 14 kommuner i norra Finland och i 6 skärgårdskommuner på västkusten. Försöket var först tänkt att avslutas vid utgången av år 2005 men har nu förlängts till slutet av 2009. I snitt medförde sänkningen att avgifterna minskade med 4,1 procentenheter, från en genomsnittlig nivå på 23,86 procent. Arbetskraftskostnaderna minskade därigenom med 3,3 procent, dvs minskningen var knappt hälften så stor som den som de svenska företagen fick i stödområde A.

Liksom i Sverige måste de finska företagen ange att de vill ta del av sänkningen. Även i det finska försöket finns det ett tak på den lönesumma som den lägre arbetsgivaravgiften kan tillämpas på. Det finska taket är dock ca 8 gånger högre än det svenska och därmed avsevärt mindre begränsande.

Korkeamäki och Uusitalo (2008) utvärderar sysselsättnings- och löneeffekter bland de 14 kommunerna i norra Finland fram till år 2004. De använder en *difference-in-differences*-ansats där de jämför företagens sysselsättnings- och löneutveckling 2002–04 med motsvarande förändringar i likartade företag i östra Finland. De finner inga statistiskt säkerställda effekter på sysselsättningen. Löneeffekterna kan bara utvärderas bland serviceföretag och ett urval av större industriföretag. Endast bland serviceföretagen finner de en signifikant effekt: vid 1 procents sänkning av arbetskraftskostnaderna ökade lönerna med 0,6 procent. Löneeffekten i Finland var således mer än dubbelt så stor som i Sverige.

I Chile sänktes arbetsgivaravgifterna från i genomsnitt 30 procent till i genomsnitt 8,5 procent under åren 1981–82, i samband med privatiseringar av tidigare offentliga socialförsäkringar. Gruber (1997) utvärderar hur denna reform påverkade sysselsättning och löner.

Utvärderingen baseras på en jämförelse av företagens sysselsättning och löner före och efter reformen. Gruber (1997) försöker därvid utnyttja att avgiftssänkningarnas storlek varierade mellan företag. Han finner att sys-

selsättningen inte alls påverkades, medan löneökningarna var lika stora som sänkningen av arbetsgivaravgifterna. Det sista resultatet skiljer sig från resultaten i Sverige och Finland där löneökningarna var betydligt mindre. Det bör dock noteras att en del av de arbetsgivaravgifter som lyftes av från företagen i stället lades på arbetstagarna. Detta torde med all sannolikhet ha givit de anställda ett starkt argument för lönehöjningar och kan således vara en viktig förklaring till de stora löneeffekterna.

Anderson och Meyer (1997) och Murphy (2007) utnyttjar det faktum att arbetsgivaravgifterna varierar mellan delstater i USA. Genom att jämföra likartade företag som är verksamma i olika delstater kan de således skatta effekterna av arbetsgivaravgifter på sysselsättning och löner.

Anderson och Meyer (1997) finner att skillnaderna i arbetsgivaravgifter påverkar fördelningen av arbetskraft mellan företag i olika stater²⁰ men att arbetsgivaravgiften inte har någon effekt på sysselsättningen totalt sett. Merparten av skillnaderna i arbetsgivaravgifter neutraliseras av motsvarande löneskillnader, dvs lönerna är högre där arbetsgivaravgifterna är lägre och vice versa. Genom att dela in arbetskraften i olika kategorier som skiljer sig med avseende på geografisk rörlighet finner Murphy (2007) att arbetsmarknaden tenderar att utjämna dessa löneskillnader – bland arbetskraftskategorier som är geografiskt rörliga är löneskillnaderna mindre än bland dem som är obenägna att flytta.

6. Slutsatser

Liksom flera tidigare tillförlitliga studier visar vår undersökning tydligt att det inte finns några sysselsättningseffekter genom att befintliga företag ökar antalet anställda. Det finns inte heller något som tyder på att förutsättningarna för positiva effekter av sänkta arbetsgivaravgifter har förbättrats över tiden.

Däremot finner vi att sänkta arbetsgivaravgifter *kan* ha en positiv inverkan via ökat nyföretagande eller bättre chanser för tidigare etablerade företag att överleva. Detta resultat är dock bara svagt statistiskt säkerställt – och detta endast i en av flera alternativa specifikationer. Resultatet har inte heller verifierats i andra studier. Det krävs därför mer forskning om effekterna på nybildning och avveckling av företag innan några definitiva slutsatser kan dras om sysselsättningseffekter av detta slag. Dessutom är det viktigt att betona att den ökade sysselsättning som det här eventuellt är frågan om har ett mycket högt pris. Våra beräkningar visar att varje sysselsättningsstillfälle kostade ca 800 tkr. Samma summa hade nästan kunnat täcka arbetskraftskostnaden för *två* sysselsatta i de företag vi har studerat. Slutsatsen måste därför bli att även när sysselsättningseffekter via nyföretagande och minskad företagsutveckling beaktas så är en generell sänkning av arbetsgivaravgiften ett ineffektivt sätt att öka sysselsättningen. En sänkning riktad

²⁰ Jämför diskussionen om marknadsandelar i avsnitt 2, dvs att företag i stödområde A kan expandera på bekostnad av företag i stödområde B.

speciellt mot ny- och egenföretagare skulle kunna vara ett bättre alternativ som det kan finnas anledning att utvärdera.

En annan fråga som behöver studeras närmare är om det finns sysselsättnings effekter via påverkan på antalet arbetade timmar. Här beror bristen på forskning på att det saknas data: hittillsvarande analyser har endast kunnat utvärdera effekter av sänkta arbetsgivaravgifter på antalet anställda. På motsvarande sätt har påverkan på lönesidan inte kunnat utvärderas i termer av egentliga löner utan endast med avseende på lönesumma per anställd.

De resultat som finns, inklusive vår egen studie, ger dock starka belägg för att sänkta arbetsgivaravgifter höjer lönesumman per anställd. Hur stor del av sänkningen som kommer arbetstagarna tillgodo och hur stor del som tillfaller arbetsgivaren, finns det dock lite olika bud om i forskningen. Våra resultat pekar på att en sänkning av arbetsgivaravgiften med 1 procentenhet ökar lönerna med knappt 0,25 procent, vilket innebär att ca 75 procent av sänkningen tillfaller arbetsgivarna. Andra studier tyder på att löneeffekterna är större. Troligtvis skulle säkerheten i dessa resultat kunna ökas genom direkta studier av hur sänkta arbetsgivaravgifter påverkar företagets vinster.

REFERENSER

- Anderson, P A och B D Meyer (1997), "The Effects of Firm Specific Taxes and Government Mandates with an Application to the U.S. Unemployment Insurance Program", *Journal of Public Economics*, vol 65, s 119-145.
- Bennmarker, H, E Mellander och B Öckert (2008a), "Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?", Rapport 2008:16, IFAU, Uppsala.
- Bennmarker, H, E Mellander och B Öckert (2008b), "Do Regional Payroll Tax Reductions Boost Employment?", IFAU Working Paper 2008:19, Uppsala.
- Bohm, P och H Lind (1989), "Regionala utgiftssubventioner – har de någon effekt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 5, s 342-350.
- Bohm, P och H Lind (1993), "Policy Evaluation Quality – A Quasi-experimental Study of Regional Employment Subsidies in Sweden", *Regional Science and Urban Economics*, vol 23, s 51-65.
- Gruber, J (1997), "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile", *Journal of Labor Economics*, vol 15 (3, Part 2), s S72-S101.
- Hansson, Å (2006), "Hur påverkar en skatt på arbete utbudet och efterfrågan av arbetskraft?", Rapport framtagen åt Kris- och Framtidskommissionen, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Korkeamäki, O och R Uusitalo (2008), "Employment and Wage Effects of a Payroll Tax Cut – Evidence from a Regional Tax Exemption Experiment", *International Tax and Public Finance*, under utgivning.
- Medlingsinstitutet (2005), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2004*.
- Medlingsinstitutet (2008), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007*.
- Murphy, K J (2007), "The Impact of Unemployment Insurance Taxes on Wages", *Labour Economics*, vol 14, s 457-484.
- Nickel, S (2004), "Employment and Taxes", CEP Discussion Paper 634, London School of Economics, London.
- NUTEK (2008), Karta: Stödområde A och B, <http://www.nutek.se/content/1/c4/38/56/St%F6domr%E5den.pdf>
- Regeringens proposition (2008/09:45), *Sänkta socialavgifter*.
- Regeringens skrivelse (2007/08:123), *Redovisning av skatteutgifter 2008*.
- Riksrevisionen (2008), "Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?", RiR 2008:16, Riksrevisionen, Stockholm