

Drøfting av differensiert arbeidsgiveravgift som virkemiddel for utvikling av kompetansebaserte arbeidsplasser

Innledning

Helt siden innføringen i 1975 har differensiert arbeidsgiveravgift vært et viktig virkemiddel for å stimulere bosetting og sysselsetting i distriktene. Avgiften var opprinnelig differensiert mellom regioner med utgangspunkt i arbeidstakers bostedsadresse før den etter påtrykk fra ESA ble lagt noe om og følger foretakets adresse. Frem til begynnelsen av 1990-tallet økte differensieringen, og utviklet seg til å bli det tyngste regionalpolitiske virkemiddel underlagt kommunal og regionaldepartementet. Dette er et virkemiddel som stimulerer til økt sysselsetting gjennom lavere kostnad på bruk av arbeidskraft. Differensiert arbeidsgiveravgift anses å ha flere gode egenskaper (Hervik m.fl. 2001, NOU 2004:2 Effekter og effektivitet). Det er treffsikkert i forhold til målet om økt sysselsetting i distriktene, kostnadseffektiv gjennom enkel administrasjon og har vist en stabilitet og troverdighet som påvirker langsiktige beslutninger. Vi vil her se på utviklingen av virkemiddelet og den teoretiske bakgrunn for dette.

Avgiften er gradert i ulike soner slik at høyeste sats på 14,1% gjelder i mer sentrale strøk og regionsentra (sone 1) som omfatter 77% av befolkningen, sone 2 gjelder en del distrikter i Sør Norge som betaler 10,6% avgift (grenser gjerne opp mot regionale sentra) mens mindre områder har 6,4% avgift (sone 3). Mesteparten av Nord-Norge betaler 5,1% (sone 4). De områder som anses mest perifere med behov for sterke tiltak er Nord Troms og Finnmark og de er fritatt for arbeidsgiveravgift (sone 5). Etter omleggingen har vi også sone 1a som har 10,6% innenfor grensen for bagatellmessig støtte og sone 4a som er Bodø og Tromsø med 7,9% avgift. For kommuner hvor differensiert arbeidsgiveravgift har økt, kompenseres differansen i de årlige budsjettene.

Innføringen av RDA var tungt teoretisk fundert med utgangspunktet i markedssvikt i arbeidsmarkedet. Blant årsakene som ble vist til var at tariffølnssystemet ikke reflekterte knapphetsforholdene på de regionalt avgrensede arbeidsmarkeder. I tillegg var det den gangen markedsvikt knyttet til lav mobilitet av arbeidskraft med høy ledighet i distriktene og lav ledighet i sentrale strøk. Et viktig moment var dermed betydningen som distriktpolitisk virkemiddel ved å introdusere et målrettet virkemiddel som stimulerte etterspørsel etter arbeidskraft i distriktene og bidro til å opprettholde bosettingen. Arbeidskraftsubsidier ble vurdert å gi bedre sysselsettingseffekt enn kapital subsidier forutsatt relativt immobil arbeidskraft og delvis mobil kapital. Effekten påvirkes av hvor arbeidsintensiv produksjonen er og i hvor stor grad arbeidskraft er alternative eller komplementære i produksjonen (NOU 1975:2 Geografisk differensiert støtte til arbeidskraft og NOU 1976:36 Arbeidsgiveravgiften til folketrygden).

Innføringen av differensieringen var provenynøytral ved at maks-satsen økte. Da avgiften ble redusert i 1993 var det med utgangspunkt i nok en provenynøytral skatteomlegging ved at merverdiavgiften ble økt for å kompensere for dette fallet og ytterligere stimulere sysselsetting. Virkemiddelet var ansett å ha en rekke fordeler ved at det var enkelt å administrere, relativt næringsnøytralt, blir automatisk kostnadsjustert gjennom lønnsveksten og at det virker stabilt i forhold til statsbudsjettprosesser siden det er forankret i skatteregimet og mindre synlig via en inntektsreduksjon og ikke en spesifisert utgiftspost. Stabilitet er også viktig i forhold til å påvirke langsiktige beslutninger.

Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift (RDA) er en sterk bidragsyter til en særnorsk virkemiddeltradisjon med subsidier av arbeidskraft fremfor kapital som bedriftsrettet virkemiddel. At dette er en generell ordning og ikke et selektivt tiltak gjør at volumet var og er betydelig. EU og EØS-avtalens statstøtteregelverk åpner i alminnelighet bare for investeringsstøtte til ulike definerte formål som FoU, regionalformål, miljøformål, osv. Etter pålegg fra ESA måtte enkelte næringer fra år 2000 betale høyeste avgift uavhengig av arbeidstakers bosted, mens hovedtrekkene i ordningen ble akseptert ut fra en fleksibel fortolkning av retningslinjene for transportstøtte. EU har senere krevd at virkemidlene måtte tilpasses EØS avtalens regler med virkning f.o.m. 01.01.04. Omleggingen innebærer at kun deler av ordningen beholdes, dvs. at en gjennom en unntaksbestemmelse i EØS-avtalen fikk beholde ordningen med nullsats i Nord-Troms og Finnmark, og at en fikk beholde ordningen for de næringer som ikke inngår i EØS avtalen dvs. landbruk og fiske med tilhørende industrier. Ordningen ble også beholdt innenfor det EU aksepterer som såkalt bagatellmessig støtte. I perioden 2004-2007 var det en gradvis opptrapping av arbeidsgiveravgiften i sone 3 og 4 mot 14,1% mens sone 2 hadde 14,1% fra 2004-2007. Fra 2007 fikk en imidlertid gjennomslag for gjeninnføring av store deler av ordningen, dog med en viktig endring. Mens det tidligere var arbeidstakers bosted som var avgjørende for hvilken sats som skulle anvendes, var satsen nå avhengig av hvor virksomheten utøves og er registrert. Dersom et foretak driver virksomhet i flere geografiske områder vil avgiftssatsen bestemmes av i hvilken sone den enkelte enhet/underenhet er registrert. Spesielle regler gjelder for ambulerende virksomhet. Den nye ordningen hadde færre næringsunntak enn 2003-ordningen og omfattet kommunal og statlig sektor. Det var likevel noen kommuner som ikke fikk gjeninnført ordningen annet enn innenfor bagatellstøtteregelverket. I statsbudsjettet kompenseres for bortfall av denne delen av ordningen ved å overføre midler fylkesvis til regionale utviklingsmidler. Siden den nye ordningen er etter arbeidssted er det en del av ordningen som opprinnelig var knyttet til pendlerne ut av kommunen som ikke tilbakeføres til de regionale utviklingsmidlene, men brukes til regionaltiltak i KRD regi.

Provenyeffekten av ordningen var beregnet til å utgjøre 9,98 mrd i 2007, justert for lønns- og sysselsettingsvekst i perioden vil dette tilsi ca. 11,7 mrd i 2010.

De ulike næringsunntak, ordning for ambulerende virksomhet og omlegging fra arbeidstakers til arbeidsgivers adresse har komplisert ordningen og gjort den mer utsatt for feil og tilpasninger. Et eksempel er at folkeregisteret følger opp dersom noen ikke melder flytting i tide. Når det gjelder bedrifter virker ikke denne oppfølgingen å være

like tett. Det vil i noen sammenhenger også være et sterkere incentiv til avgiftsplanlegging enn tidligere. Ved ambulerende virksomhet slik som bygg- og anleggsvirksomhet, vil en svare den satsen på arbeidsgiveravgift der prosjektet utføres dersom arbeidstakeren jobber der i til sammen mer enn 50% av sin arbeidstid i den avgiftsterminen. Hvis for eksempel en anleggsbedrift har en ansatt i 100% stilling som jobber på et anlegget i Hammerfest i mer enn en måned vil en slippe å betale arbeidsgiveravgift for denne arbeideren i denne måneden siden satsen i Finnmark er null.

Teoretiske perspektiver på ordningen

Utvikling av regionalpolitiske virkemidler har en lang og god fagøkonomisk tradisjon i Norge. En av våre store finansministere etter krigen, sosialøkonomen Erik Brofoss, var fadder for Nord Norge tilskuddet som ble til DU og siden SND. Denne kapitalstøtten ble mer enn symbolpolitikk med betydelig finansiell ramme. En annen av våre fremste sosialøkonomer i forrige århundre, Leif Johansen, viste i en analyse fra 1965 at arbeidskraftsubsidier ville være beste virkemiddel i regionalpolitikken i en økonomi med stor kapitalmobilitet og liten mobilitet på arbeidskraften med sentraliserte lønnsoppgjør (Leif Johansen (1965)). Dette ville gi beste anvendelse av vår viktigste ressurs, arbeidskraften. Alternativkostnaden for arbeidskraften blir nå et viktig faglig prinsipp. Han skiller mellom de mer mobile fellesressurser som tilnærmet kostnadsfritt kan overføres mellom regioner (for eksempel kapital) og de mindre mobile lokale ressurser. Han utleder det han kaller hovedregelen for kalkulasjonsprisene: «Kalkulasjonsprisene som skal utpeke det optimale sett av prosesser, må være slik at fellesressurser har samme kalkulasjonspriser i alle regioner, mens regionale ressurser generelt har forskjellige kalkulasjonspriser fra region til region (selv om de fysiske sett skulle være av samme slag)» (s. 47). Arbeidskraft er en slik regional ressurs som han mener bør ha en kalkulasjonspris som reflekterer de regionale forhold mht produksjonsprosess og ressurstilgang. Når sentrale lønnsforhandlinger utjevner regionale lønnsforskjeller oppstår et effektivitetsproblem. «Konklusjonene av det ovenstående er selvfølgelig ikke at den lønn som faktisk betales til arbeiderne i forskjellige regioner, må være forskjellige for å tilfredsstille det optimalitetskrav som vi har utledet (s. 47). Det som generelt må varierer fra region til region er kalkulasjonsprisen for arbeidskraft, dvs. kalkulasjonslønnen.» Ut i fra en effektivitetsbetraktning vil det derfor være feil å subsidiere fellesressursene som bør ha lik pris, når problemet ligger i arbeidskraftens kalkulasjonspris. Han anbefaler arbeidskraftsubsidier for å kompensere for den regionale ubalanse som oppstår gjennom sentrale forhandlinger. «Er det ledig arbeidskraft i en region, og en ser bort fra muligheten av å flytte denne arbeidskraften, skulle det ovenstående gi begrunnelse for subsidiering av arbeidskraftanvendelse...».

Victor Normann kritiserte i sin tid (1972) denne analysen i Leif Johansens artikkel, og at den var tatt til inntekt for bruk av arbeidskraftsubsidier i regionalpolitikken. Hans kritikk var rettet mot en av de grunnleggende forutsetningene, faktorenes mobilitet. Dersom kapitalen anses som mobil, vil en på grunn av faktorprisutjevningsteoremet få andre konklusjoner. Konklusjonen om valg av virkemiddel er her ikke entydig, men kan

snarere være å subsidiere kapitalen som mer treffsikkert virkemiddel. Spørsmålet blir nå mer empirisk om realkapitalen er så mobil at forutsetningene for faktorprisutjevningsteoremet er oppfylt eller om realkapital i distriktene er mindre mobil på grunn av markedsimperfeksjoner knyttet til informasjonsproblemer og lavere alternativ verdi på kapital.

Den gang var det ikke mange doktorgrader som ble laget pr tiår, men en av disse fra sosialøkonomen Jan Serck Hansen (1970) gikk videre med å argumentere faglig for arbeidskraftstøtte fremfor kapitalstøtte i regionalpolitikken Serck Hansen (1971). I 1975 ble differensiert arbeidsgiveravgift innført i tråd med teorien. Bygdeutvalget (NOU 1984: 21A) under ledelse av Bjørn Skogstad Aamo, fulgte opp alternativkostnadsprinsippet og gav grunnlag for opptrapping av ordningen. Her bidro også Jan Serck Hansen med en artikkel fra 1982 der han i en analyse av virkemiddelbruk argumenterte for at en bør subsidiere direkte det en har målsetting om. Han mente det blir dyrere å oppnå bosettingsmålsettingen gjennom å subsidiere kapital eller transport enn å subsidiere arbeidskraft. Så lenge det er substituerbarhet mellom arbeidskraft og kapital vil det å subsidiere kapital fremme bruk av kapital i produksjonen mens det å subsidiere arbeidskraft vil fremme bruk av arbeidskraft i produksjonen. Subsidiering av transport vil på sin side fremme produksjon av bearbejdede varer med store transportkostnader. «Det er som å si at siden det er så dårlige forutsetninger for bananproduksjon i Finnmark, bør det gis ekstra store subsidier slik at det kan bli like lønnsomt å produsere bananer i Finnmark som på Jamaica» var hans spissformulering (s. 16).

Tidlig på 80-tallet var det fortsatt en betydelig kapitalstøtte gjennom DU samt svært gunstige regionalt differensierte avskrivningsregler. Utover på 80-tallet trappes så differensiert arbeidsgiveravgift opp og kapitalstøtten får relativt sett stadig mindre betydning både via DU systemet og avskrivningsreglene. I 1990 innføres Tiltakssonen lengst nord hvor arbeidsgiveravgiften settes til 0. Dette betyr en relativt sterk dimensjonering av dette virkemiddelet som blir dominerende blant de bedriftsrettede tiltak i denne regionen.

Ulike Regjeringer har siden 1997 kjempet for å beholde ordningen. Da Sverige bøyde seg for et EU vedtak i 2000 om å innskrenke sin ordning, ble det straks vanskeligere for Norge. For Sverige betydde imidlertid deres innrømmelse lite siden de aldri har anvendt dette som et offensivt virkemiddel og dermed lett kunne underlegge seg en ordning med bagatellmessig støtte. At ordningen ble fjernet i Sverige fikk betydning for utfallet i Norge. Ett argument som ble brukt fra Sveriges side var at den norske ordningen ga en konkurransefordel for reiselivet i forhold til den svenske. Utenom bagatellmessig støtte utgjorde denne støtten 32 mill kr for reiselivet i Nord Norge hvor ordningen har signifikant betydning. Dette er helt ubetydelig i forhold til andre momenter som valuta og lønn som bestemmer kostnadmessig konkurransevne. Det ble også brukt som argument at ordningen kan spres til andre land, hvis Norge nå i dag som eneste land får lov å praktisere ordningen.

Redusert arbeidsgiveravgift kan øke sysselsetting gjennom en substitusjonseffekt og en skalaeffekt. Skalaeffekten er betydningen av den direkte inntektseffekt av en reduksjon i produksjonskostnaden som gir økt produksjon og dermed sysselsetting. Substitusjonseffekten følger av at en reduksjon i prisen på en innsatsfaktor vil øke bruken av den relativt rimeligere faktor dvs. arbeidskraft. I tillegg vil en redusert skatteleie mellom arbeidstakerens grenseproduktivitet og netto utbetalt lønn øke produktivitet og sysselsetting. Styrken i disse effektene påvirker virkemiddelets effektivitet. Dette avhenger av hvordan arbeidsmarkedet fungerer.

Nærmere drøfting av overveltingseffekt

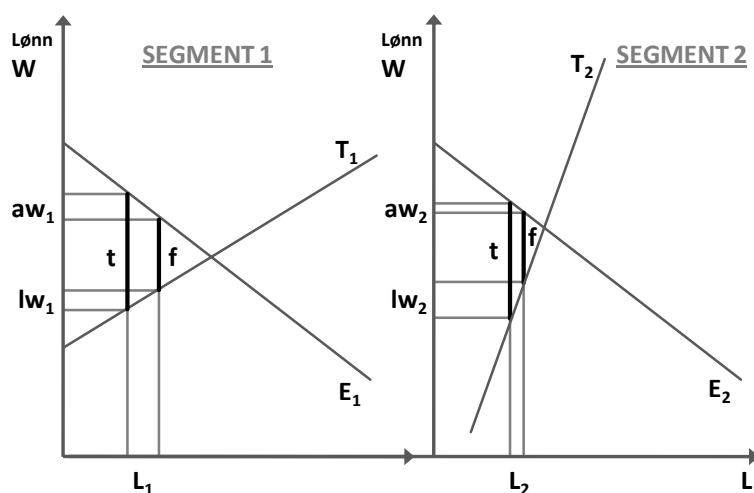
I 2001 ble det oppnevnt en ekspertgruppe av Kommunal- og regionaldepartementet som skulle komme med en kunnskapsstatusrapport på differensiert arbeidsgiveravgift og foreslå alternative ordninger. Her pekte en på at hvor effektivt arbeidskraft subsidier er som virkemiddel i forhold til målet om økt bosetting, avhenger av tre forhold:

1. er det en positiv årsakssammenheng mellom sysselsetting og bosetting i distriktene,
2. er effekten av differensiert arbeidsgiveravgift på sysselsettingen avhengig av forholdene på tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet og overveltingseffekten,
3. bidrar redusert arbeidsgiveravgift til å stimulere både tilbudet og etterspørsel etter arbeidskraft i distriktene.

Det første punktet diskuteres i kunnskapsstatus-rapporten der det pekes på at de norske studier støtter det synet at det er en årsaks- virkningssammenheng mellom etablering av arbeidsplasser og bosettingen. Er det slik at folk tvinges til å flytte fra distriktene på grunn av manglende jobbmuligheter, eller flytter folk av fri vilje ut i fra et ønske om miljøforandring og selvrealisering? Lønnsdifferanser er kun en av flere faktorer som inngår i personers beslutninger om bosetting/flytting. Flyttheadferd bestemmes gjerne av en kombinasjon av strukturelle forhold, personlige målsetninger og tilfældigheter. En hypotese er at frihetsgradene når det gjelder å velge bosted øker med økt velstand. Etter hvert som Norge har blitt rikere, utdanningsmulighetene har økt og yrkespreferansene forandret seg kan det være at bostedspreferansene også forandrer seg. Dersom dette er tilfelle og frie, individuelle valg dominerer flyttebeslutningene vil personrettede virkemidler i tillegg til virkemidler som øker distriktenes attraktivitet være mer målrettede virkemidler enn differensiert arbeidsgiveravgift. Imidlertid viser norske studier at stedspreferanser fortsatt står sterkt i Norge og at nedgang i tilflytting til og folketall i distriktene ikke kan forklares ut fra at de urbane verdiene har fått større dominans; se Wiborg og Høy Anvik (2000). Mangel på arbeidsplasser er således fortsatt en viktig årsak til fraflytting – men ikke hvilke arbeidsplasser som helst. For å forhindre fraflytting eller øke tilbakeflytting er det viktig med et mangfold av arbeidsplasser og gjerne muligheter for å utnytte sin spesialkompetanse etter endt utdanning. Også Lasse S. Stambøl's empiriske studier på 1990-tallet i forbindelse med utviklingen av SSB's REGARD modell (regional modell for arbeidsmarked og demografi) finner en signifikant sammenheng mellom sysselsetting og flyttestrømmer. Stambøl (1994) og

Stambøl m.fl. (1998) støtter hypotesen om at en relativ bedring i regionenes arbeidsmarkeder i forhold til arbeidsmarkedene i andre regioner reduserer tilbøyeligheten til å flytte ut av regionen. Stambøl (2000) finner bl.a. at grupper med høyere utdanningsnivå er mer mobile mellom regioner, men også at mismatch problemet har økt over tid. Stambøl (2002) finner at i oppgangsperioder trekkes de høyt utdannede til mer sentrale strøk, og omvendt i nedgangstider.

Overveltningsproblemet kan illustreres i en enkel modell for tilpasning i arbeidsmarkedet. Under visse forutsetninger danner de individuelle tilbudskurvene en makrotilbudsfunksjon som avhenger av reallønn etter skatt. I figur 1 har vi illustrert en enkel modell hvor brattheten på tilbudskurvene T_1 og T_2 er forskjellige i de to delsegmentene 1 og 2. Tilbudet av arbeidskraft øker når lønnsnivået etter skatt øker. Dette har både med økt tilgang på arbeidskraft fra sonene å gjøre, og økt tilflytting dersom sonene får en særskilt lønnsøkning. Segment 1 er elastisk som betyr at ved økt lønn øker tilbudet av arbeidskraft mye mens segment 2 er uelastisk som betyr at selv om lønningene øker mye øker ikke tilbudet mye. Et eksempel på et uelastisk marked kunne være markedet for arbeidskraft med høy utdanning og høy kompetanse som det er vanskelig å få til å flytte til distriktene. På etterspørselssiden forutsettes at arbeidsgiverne tilpasser innsats av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer på en måte som maksimerer profitten for gitte priser og produksjonsteknologi. Etterspørselen etter arbeidskraft øker når lønnskostnadene inklusive alle skatter reduseres, illustrert ved etterspørselskurvene E_1 og E_2 .



Figur 1 En enkel arbeidsmarkedsmodell

I arbeidsmarkedssegment 1 har vi tegnet en etterspørselskurve etter arbeidskraft som er like bratt som i segment 2. Dette betyr at i segment 1 reagerer etterspørselssiden med å øke etterspørselen etter arbeidskraft relativt like mye når lønningene reduseres som i segment 2. I figuren er det tegnet inn skattekiln t som nå for enkelthets skyld både reflekterer arbeidsgiveravgift og inntektsskatt. Dvs. at det forutsettes at effekten er uavhengig av om det er arbeidstaker eller arbeidsgiver som betaler skatten på arbeidskraft. Dette skattenivået er representert ved t i figuren, mens f viser hva skattekiln blir etter en reduksjon av arbeidsgiveravgiften. L_1 illustrerer veksten vi vil få

i arbeidsmarked 1 og L_2 viser den effekten vi vil få i arbeidsmarked 2 av redusert arbeidsgiveravgift. Vi ser at sysselsettingseffekten avhenger av elastisiteten (illustrert ved kurvenes helning) og blir mye større i markedssegment 1 enn i 2. I segment 1 blir lønnsreduksjonen delt mellom arbeidsgiver aw_1 og lønnstaker lw_1 , mens den i segment 2 slår nesten fullt ut i økt lønn etter skatt til lønnstakerne lw_2 og lite til bedriftene som redusert arbeidsgiverlønn aw_2 . Vi ser og fra figuren at reduksjonen i det samfunnsøkonomiske tapet ved beskatning ved reduksjonen fra t til f (arealet under etterspørselskurven og over tilbudskurven) er større i segment 1 enn 2. I modellen ventes altså en positiv sysselsettingseffekt av en reduksjon i arbeidsgiveravgiften samt en reduksjon i effektivitetstap, men der elastisiteten på tilbudssiden er viktig for effektiviteten i virkemiddelet. Elastisiteten varierer mellom ulike segment og dersom arbeidsmarkedet for høyere kompetanse er uelastisk som segment 2, vil redusert arbeidsgiveravgift være mindre treffsikkert som virkemiddel mot dette segmentet. Denne enkle modellen vi her bruker illustrerer et viktig poeng om overveltning som ville vært behandlet mer realistisk i en modell med forhandlingsspill. Rundt 55% av norske arbeidstakerne er organisert og disse deltar i bilaterale forhandlingsspill. I sin gjennomgang av forhandlingsløsninger viser Michael Hoel (NOU 1996:9) kompleksiteten i slike mer realistiske spill, men den enkle modellen vi her har brukt illustrerer noen viktige elementer i markedets virkemåte.

Gjennom lønnsdannelsen vil nærings sammensetning og hvordan arbeidsmarkedet er organisert i virkemiddelområdene kunne påvirke effektiviteten av virkemiddelet. Ut i fra generelle teoretiske betraktninger kan en ikke fastslå hvor mye en endring i arbeidsgiveravgiften vil slå ut i endret lønnskostnad, priser eller overskudd. Det er grunn til å tro at virkemiddelet er mer effektivt ved sentraliserte oppgjør. En regional differensiering vil da i mindre grad ventes å veltes over i økte lønninger på regionalt nivå, siden lønnsveksten i hovedsak følger nasjonale rammebetingelser fremfor de regionale. Derved vil brorparten av gevinsten ligge igjen i bedriftene som f.eks kan velge å bruke gevinsten til å rekruttere høyere kompetanse om dette oppfattes som strategisk viktig og om slike bilaterale lønnsforhandlinger ikke får smitteeffekter.

Etter innføringen av differensiert arbeidsgiveravgift har endringer i avgiften gitt tilfredsstillende variasjon i datamaterialet og det er gjennomført en rekke empiriske analyser av hvorvidt en reduksjon i avgiften veltes over i økte lønninger eller medfører reduserte lønnskostnader. I hovedsak peker disse studiene i retning av at grad av sentraliserte oppgjør, og hvorvidt avgiftsendringen er landsomfattende eller kun finner sted i enkelte regioner vil ha innvirkning på overveltningseffekten. Studiene viser at ved en landsomfattende reduksjon i arbeidsgiveravgiften kan en oppnå en gunstig effekt på kort sikt mens en betydelig andel (70-80 %) vil veltes over på lønningene på lang sikt. En partiell reduksjon (geografisk differensiering) av arbeidsgiveravgiften ser ut til å kunne gi gunstig effekt også på lang sikt der regionale lønninger i stor grad er bestemt av nasjonal fremfor regional arbeidsledighet.

Sysselsettingseffekten avhenger bl.a. av hvorvidt den relativt lavere arbeidsgiveravgiften i tiltakssonene medfører lavere lønnskostnader for bedriftene eller ikke, og i hvor stor grad reduserte lønnskostnader bidrar til økt sysselsetting. I den grad

fordelen ved lavere avgift veltes over på lønningene, – dvs. medfører høyere lønninger i sonene, vil sysselsettingseffekten reduseres selv om en likevel vil få en viss effekt gjennom økt konsum som følge av de økte lønningene. Overveltingseffekten fungerer da som et personrettet virkemiddel gjennom lønnsøkningen. Andreordenseffekten vil imidlertid være svakere enn førsteordenseffekten på et regionalt nivå på grunn av at en god del av det økte konsumet vil rettes mot varer og tjenester som importeres utenfra den region en ønsker å treffe, noe vi kan kalle regional importlekkasje.

Den empiriske gjennomgangen viser at regionalt differensiert arbeidsgiveravgift er et relativt treffsikkert virkemiddel mht effekt på sysselsetting gjennom reduserte lønnskostnader, da overveltingseffekten er lav på kort sikt og at en også trolig vil se en positiv effekt av en regionalt differensiert endring på lang sikt.

Hvorvidt lavere arbeidsgiveravgift påvirker lønnsdannelsen og fører til økte lønninger gjennom lønnsforhandlinger og således reduserer sysselsettingseffekten har vært fokus for mange norske empiriske studier. Stølen (1996) gjennomgår flere studier fra tidlig 1990 tallet, mens studier av temaet etter dette er Johansen (2002), Dyrstad og Johansen (2000), Johansen og Klette (1997), Wulfsberg, 1995 og Østby (1995). Studiene er gjort på industrisektoren og analyserer lønnskurver med partielle og generelle endringer i arbeidsgiveravgift.

Et viktig funn i flere av studiene er at de regionale lønnskurver i hovedsak er bestemt av de nasjonale faktorer og at regional lønnsfleksibilitet dermed er lav. Når regional lønn i stor grad avhenger av sentrale oppgjør og i større grad påvirkes av generell enn regional arbeidsledighet vil det ikke eksistere en Phillipkurve sammenheng i de regionale lønnskurvene. Områder med en svakere utvikling enn resten av landet vil dermed kunne oppleve høyere arbeidsledighet enn ellers ved at lønningene ikke tilpasses for eksempel en svikt i etterspørselen eller økt konkurranse som skyldes lokale forhold. Denne mindre fleksibilitet i forhold til endringer i lokale forhold er en markedssvikt men impliserer også at en regional endring i arbeidsgiveravgift i mindre grad veltes over i lokale lønninger enn en tilsvarende nasjonal endring. Også enkelte studier gjort på tjenesteytende næringer som viser lav overveltingseffekt bl.a. Eitheim og Nymoen (1991), Langøren (1993) og Stølen (1995). Studiene viser dermed en svak justeringsmekanisme mot likevekt i det regionale arbeidsmarkedet, som er en markedssvikt som taler for aktiv regionalpolitikk. Dette var også en av bakgrunnene for å introdusere regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. En studie gjort av Leif Johansen (1965) støtter dette ved at den konkluderer at arbeidskraftsubsidier er mer effektivt enn kapitalsubsidier i en økonomi med høy kapitalmobilitet og lav arbeidsmobilitet med sentrale lønnsforhandlinger. Der sentrale lønnsforhandlinger er ønskelige ut i fra det politiske mål om lik lønn for likt arbeid og like levekår i ulike deler av landet. Jan Serck-Hanssen (1970, 1971, 1972 og 1975) ytterligere støttet arbeidskraftsubsidier.

De norske empiriske studiene av overveltingseffekten viser alle at en reduksjon i arbeidsgiveravgiften vil redusere lønnskostnadene på kort sikt. Den langsiktige effekten er mer usikker. Ved en nasjonal reduksjon tilsier studiene at en betydelig andel veltes over i lønningen på lang sikt, mens en regional endring kan være varig pga lav regional

lønnsfleksibilitet. For at dette skal generere en sysselsettingseffekt forutsettes en substitusjonseffekt mot den relativt rimeligere innsatsfaktoren arbeidskraft, og en skalaeffekt knyttet til en direkte effekt på kostnaden ved arbeidskraft. Effekten vil variere mellom næringer og bedrifter.

Forfattere, periode, omfang	Konklusjoner
Johansen, K. (2001) Analyseperiode: 1973-92, 322 kommuner Sektor: Industriell	Relativt robuste konklusjoner mht effekt på kort og lang sikt. Her finner en liten overvelting dvs. at geografisk differensiering er effektivt mht å redusere lønnskostnadene i regionen relativt til andre regioner.
Carlsen og Johansen K. (2001) Analyseperiode: 1994-98 316 kommuner Sektor: Industriell	Finner at overveltingseffekten er liten, dvs. at geografisk differensiering er effektivt mht å redusere lønnskostnadene i regionen relativt til andre regioner også i en periode med oppgangskonjunktur.
Jan Morten Dyrstad og Kåre Johansen (2000) Analyseperiode: 1970-88 333 kommuner Sektor: Industriell	Finner at nasjonal er viktigere enn regional arbeidsledighet for regional lønnsfastsettelse, dvs. de sentrale forhandlinger er dominerende (finner en langsiktig regional lønnselastisitet mhp regional arbeidsledighet på $-0,02$ mot $-0,07$ mhp nasjonal arbeidsledighet). De finner at "bedriftsspesifikke" forhold også har stor betydning (langsiktig "insider vekt" på $0,1$), men peker på at den svake justeringsmekanisme mot likevekt i det regionale arbeidsmarked er et argument for aktiv regionalpolitikk. De konkluderer at resultatene tilsier at redusert arbeidsgiveravgift vil redusere regional lønnskostnad og stimulere sysselsetting også på lang sikt.
Dyrstad (1992) Analyseperiode: 1970-88 333 kommuner Sektor: Industriell	Tar utgangspunkt i en regional arbeidsmarkeds-modell der det skilles mellom generell og regional endring i arbeidsgiveravgiften. Han finner ingen overveltingseffekt av en regional avgiftsreduksjon på kort sikt, men på lang sikt vil 1% avgiftsreduksjon gir 0,3% økt regional lønn (elastisitet på $-0,3$). Han peker på at hvem som får fordelene av avgiftsreduksjonen avhenger av tilbuds- og etterspørsels-elastisitetene i arbeidsmarkedet. Ved uelastisk arbeidstilbud (for eksempel press i økonomien) så blir overveltingen i økt lønn høy. Hans estimater gir en relativt høy sysselsettingseffekt av nasjonale avgiftendringer og finner en langsiktig sysselsettingselastisitet på $-0,3$, dvs. 1 % generell økning i arbeidsgiveravgiften reduserer sysselsettingen med 0,3%.
Wulfsberg (1995) Analyseperiode: 1972-88 7000 bedrifter Sektor: Industriell	Finner full overvelting på lang sikt, men ikke på kort sikt. Finner langsiktige regionale lønnselastisiteter mhp regional arbeidsledighet på $-0,035$ til $-0,020$, men ingen effekt av aggregert arbeidsledighet. Dette tyder på en svak justeringsmekanisme mot likevekt i det regionale arbeidsmarked. Langsiktig "insider vekt" på $0,05$.
Johansen og Klette (1997) Analyseperiode: 1983-93 Alled bedrifter over 5 ansatte i industriell sektor. Sektor: Industriell	Deres analyser viser en substitusjonselastisitet mellom arbeidskraft og kapital på $0,4$. De finner imidlertid en relativt høy overveltingseffekt av arbeidsgiveravgift til lønnsvekst (mellom 60 og 100%) ved å sammenlikne bedrifter innenfor samme bransje men tilhørende ulike regioner. De gjør studier på bedrifts- i stedet for på bransjenivå slik Dyrstad og Johansen (2001) gjør.
Alfsen, K.H. m.fl. (1996)	Finner en substitusjonselastisitet mellom arbeidskraft og kapital på mellom $0,8-1,9$.

Tabell 1. Oversikt over arbeider med utgangspunkt i norske data som har analysert regionale lønnskurver. Hentet fra "Differensiert arbeidsgiveravgift – Kunnskapsstatus", Møreforskning Molde 2001.

Det er ikke gjort tilsvarende analyser som her omtalt for industri for tjenesteytende sektorer. Differensiert arbeidsgiveravgift virker i prinsippet næringsnøytralt sammenliknet med selektive tiltak. Virkemidler rettet mot arbeidskraft er effektive overfor tjenesteytende næringer generelt og spesielt overfor næringer med høye lønnskostnader som f.eks. KIFT næringene. Mer arbeidsintensive næringer har en etterspørsel etter arbeidskraft som er mer følsom for endringer i lønnskostnader. Redusert arbeidsgiveravgift virker derfor sterkere overfor sysselsettingen i denne gruppen. Det trenger imidlertid ikke bety at dette fører til lavere produktivitet og økt grad av arbeidsintensiv produksjon i distriktene.

Empiriske evalueringer

I den første evaluering av den differensierte arbeidsgiveravgiften av Hervik og Johansen (1992) ble provenytapet av differensieringen beregnet til 2,8 mrd kr i 1989. Hele 70% gikk til Nord Norge og 18% til industrien. Kapitalstøtten, som i stor grad var industrirettet, var gradvis blitt erstattet av arbeidskraftstøtten som var mer innrettet mot ulike former for tjenesteytende virksomhet. I evalueringen advares det mot å gå enda lenger i denne vridningen, og man tilrår å søke «optimal» sammensetning av generell arbeidskraftstøtte og selektiv kapitalstøtte. Differensiert arbeidsgiveravgift har sine fortrinn når fokus er statisk effektivitet, mens kapitalstøtte har sine fortrinn med fokus dynamisk effektivitet siden investeringer ofte knyttes til innovasjoner. Det trekkes også frem svakheter ved ensidig vektlegging av arbeidskraftstøtte. Det er i den empiriske analysen ikke mulig å finne sammenheng mellom sysselsettingsvekst og opptrappingen av differensiert arbeidsgiveravgift. Det synes som ordningen har virket til å kompensere for distriktsulempene og bremset sentraliseringen. Flere analyser er gjennomført for industri som konkluderer mer positivt med at man har oppnådd økt sysselsetting som følge av arbeidskraftstøtten blant annet av Dyrstad (1992, 2000) og Johansen (1995, 1996, 2001). Evalueringen konkluderer med at virkemiddelet differensiert arbeidsgiveravgift har gode egenskaper og bør videreutvikles for bedriftene.

På oppdrag fra ESA gjorde Hervik (1997) empiriske analyser av hvem som mottok støtten. I 1994 hadde provenytapet vokst til 4,4 mrd. Fremdeles tilfalt 70% Nord Norge mens andelen som tilfalt industrien var redusert til 17%. Det konkluderes her entydig med at det i svært liten grad er større industribedrifter som konkurrerer i EUs indre marked, som mottar støtten. 2,8% av provenyeffekten gikk til industribedrifter over 250 ansatte og kun 1,3% i sonene i Nord Norge hvor støttebeløpet betyr mye. Det blir ikke funnet en eneste nyetablering av større enheter som hadde funnet sted i ly av støttesonen og som konkurrerte i det indre marked. Støtten tilfalt i stor grad små tjenesteytende bedrifter som konkurrerer i lokale marked samt kommunal virksomhet. ESA fikk avkreftet alle sine hypoteser som gav opphav til analysen. Det var i tillegg en faglig drøfting som påpekte at avgiftsletten på lang sikt gjennom forhandlinger veltes over i økte lønninger, og bare en andel på under 50% ville gi konkurransefortrinn for bedriftene. Dette kommer da i tillegg til det faktum at det er svært få større bedrifter som konkurrerer inn i EUs indre marked som er lokalisert i støttesonene. Konklusjonen var her overfor ESA at denne ordningen i ubetydelig grad skapte konkurransevridninger

i EUs indre marked og at det var å anse som et treffsikkert virkemiddel ut fra en overordnet norsk regionalpolitikk.

I regi av Effektutvalget (NOU 2004:2) gjennomførte Møreforsking nye empiriske analyser med fokus på en strategi for omlegging; se Hervik og Rye (2003). Provenytapet var i 2003 på 8,5 mrd kr og øker selvfølgelig mye som følge av sterk lønnsøkning i perioden. 75% går nå til Nord Norge og nå bare 14% til industrien. 35% går til kommunal sektor. For provenytapet til bedriftene er det nå nesten 80% som går til bedrifter med under 50 sysselsette. Vi fant også at det bidraget pendlere medførte av lekkasje i form av fordel til bedrifter med kontoradresse i sone 1, totalt hadde økt fra rundt 6% i 1994 til om lag 9% i 2000. For privat sektor tilfalt hele 18% av provenyeffekten i privat sektor arbeidsgivere i sone 1. Dette kan ses på som en svekkelse av det regionale virkemiddelet som skulle tilfalle arbeidsgivere i sone 2-5 for å øke sysselsettingen i disse sonene. På den annen side kan det være at differensieringen tilsvarer en konkurransefordel på arbeidsmarkedet som indirekte bidrar til bosetting i sone 2-5 ved hjelp av pendlingen. Dette er mer usikkert, og mindre treffsikkert siden effekten på sysselsettingen er indirekte.

En kan peke på fem karakteristika ved bedrifter som er mest følsom for økt arbeidsgiveravgift:

1. Generelt vil konkurranseutsatte næringer være mer utsatt for en økning i arbeidsgiveravgiften fordi de i mindre grad kan velte en kostnadsøkning over i prisene. Skjermede næringer kan i større grad velte kostnadsøkninger over i prisene.
2. De mest priselastiske næringer vil ha samme problem som konkurranseutsatte næringer ved at de ikke kan velte kostnadsøkningen over i priser uten at dette får sterkt utslag i form av redusert etterspørsel. Ulike næringer vil stå overfor ulike priselastisiteter. For eksempel innenfor transportnæringen, vil vi anta at buss og drosjenæringene i utkantstrøk står overfor en relativt prisfølsom etterspørsel, og i mindre grad kan velte kostnadsøkningen over i prisene selv om det ellers er relativt skjermede næringer.
3. I tillegg vil økt arbeidsgiveravgift gi et relativt større utslag for arbeidsintensive virksomheter. størstedelen av provenyeffekten til privat sektor tilfaller små, tjenesteytende virksomheter som er arbeidsintensive i forhold til omsetning og der lønnskostnad utgjør en stor andel av totale kostnader. Der virkemiddelet er mest treffsikkert i forhold til økt sysselsetting, i arbeidsintensive virksomheter, vil vi også ha bedriftene som blir sterkest rammet ved bortfall av ordningen.
4. Bedrifter i de sonene med lavest arbeidsgiveravgift i dag, dvs. sone 3,4 og 5 som har den største fordel i dagens system, vil oppleve den sterkeste relative forverring ved en utjevning av arbeidsgiveravgiften.
5. Bedrifter med svak soliditet/lav egenkapital – mest utsatt – og i mange konkurranseutsatte industribedrifter er det for tiden svak lønnsomhet etter år med høy lønnsvekst sammen med en for tiden sterk kronekurs, og fallende priser internasjonalt, mye av industrien finner en i tiltakssonene, og den vil bli spesielt

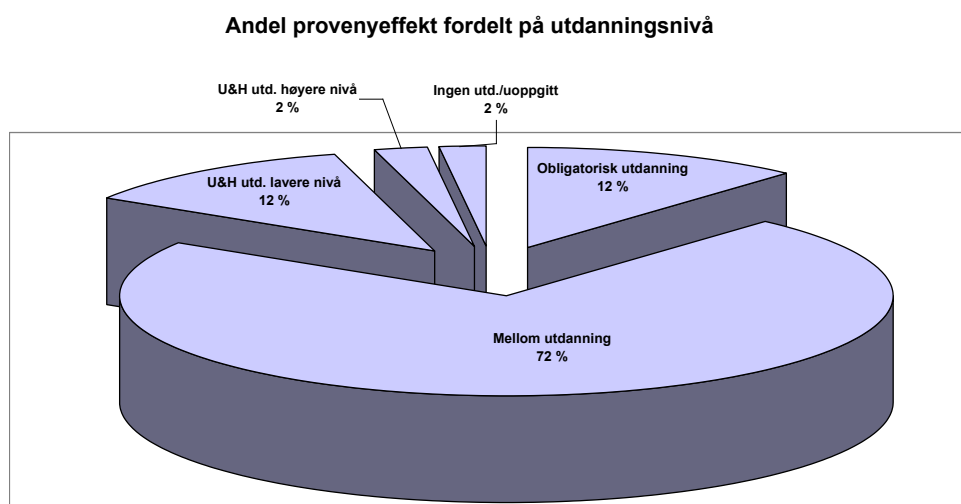
hardt rammet ved et bortfall av arbeidsgiveravgift i den nærmeste perioden. Marginene er lave, spesielt vil fiskeindustrien i Nord Norge være utsatt siden den er fra før rammet hardt mht øvrige rammebetingelser. De kan ikke i særlig grad velte kostnadsøkningen over på prisene så det vil slå ut på bunnlinja. Møbelindustrien på Sunnmøre vil være tilsvarende utsatt. Hotell og restaurant har også tradisjonelt små marginer og dårlig soliditet og der dermed utsatt. I tillegg sliter denne næringen med overkapasitet og sterk konkurranse.

I evalueringen av Tiltakssonen (Hervik, Rye og Ohr 2002) finner vi en mer positiv sysselsettingsutvikling etter styrkingen av virkemidlene i 1990 i Tiltakssonen sammenliknet med referanseområdene. Fritak arbeidsgiveravgift var her det viktigste bedriftsrettede virkemiddelet. Imidlertid var det ikke mulig i en skiftanalyse av vekstmønsteret siden 1980 å konkludere med et varig positivt skift etter 1990 for Tiltakssonen, på grunn av svak utvikling etter 1995. Som i all evaluering vil det være usikkerhet knyttet til den kontrafaktiske utvikling.

Provenyfordeling etter utdanningsgrupper

Vi har fått koplet arbeidsgiveravgiftsgrunnlag etter befolkningens høyeste fullførte utdanning (her er ikke registrert videreutdanning i jobb). Utdanning er gruppert som følger:

1. Obligatorisk utdanning: 1-10.klasstrinn
2. Mellomutdanning: 11-14.klasstrinn
3. Universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå: 14-17.klasstrinn
4. Universitets- og høyskoleutdanning, høyere nivå: 18 klasstrinn og mer
5. Ingen utdanning eller uoppgitt



Figur 2. Provenyeffekt fordelt på utdanningsnivå

Dette virkemiddelet treffer i hovedsak sysselsetting med lavere utdanning. Vi kan se av figur 2 at ca. 84% av provenyeffekten i privat sektor representeres ved ansatte med obligatorisk eller mellom-utdanning som høyeste utdanningsnivå. Kun 2% går til høyere nivå U&H utdanning. Pga. personvern mottok vi ikke tilsvarende tall på kommunenivå for offentlig sektor, men det er grunn til å tro at utdanningsnivået er noe høyere der. Det er også høyere blant de statlige ansatte, men virkemiddelet treffer ikke disse siden de svarer full arbeidsgiveravgift. Tabell 2 spesifiserer provenyeffekten i privat sektor fordelt på utdanningsnivå og arbeidsgiveravgift sone (pga. SSB's "prikking" av datamaterialet for å unngå personidentifiserbarhet er ikke hele grunnlaget inkludert.) Total fordelt proveny etter utdanning er derfor noe lavere enn i de tidligere beregninger). Vi ser her forskjeller mellom sonene der sone 4 har høyest andel som går til sysselsetting med universitets eller høyskole utdanning, mens sone 3 har høyeste andel som treffer mellom-utdanning.

Tabell 2. Provenyeffekt etter utdanning

Sone	Proveny -effekt mot 14,1%					sum
	Obligatorisk utdanning	Mellom utdanning	U&H utd. lavere nivå	U&H utd. høyere nivå	Ingen utd./uoppgitt	
2	108 512 160	723 228 114	94 765 856	16 140 642	18 961 494	961 608 267
3	39 092 473	284 152 926	31 820 362	4 171 326	6 129 738	365 366 825
4	252 088 426	1 540 223 194	291 181 836	67 026 132	30 600 316	2 181 119 904
5	95 157 369	468 763 243	83 701 827	12 269 932	23 726 013	683 618 385
Totalt	494 850 428	3 016 367 477	501 469 882	99 608 032	79 417 561	4 191 713 381

Profil og effekt av kompensasjonsmidlene

Kompensasjonsmidlene som ble tilført bedriftene 2004-2006 da differensiert arbeidsgiveravgift ble trappet ned, kan sies å være et nytt virkemiddel for næringsutvikling i distriktene, der det kommer friske penger som blir styrt av næringslivet. Det er derfor interessant å studere hvordan pengene blir disponert;

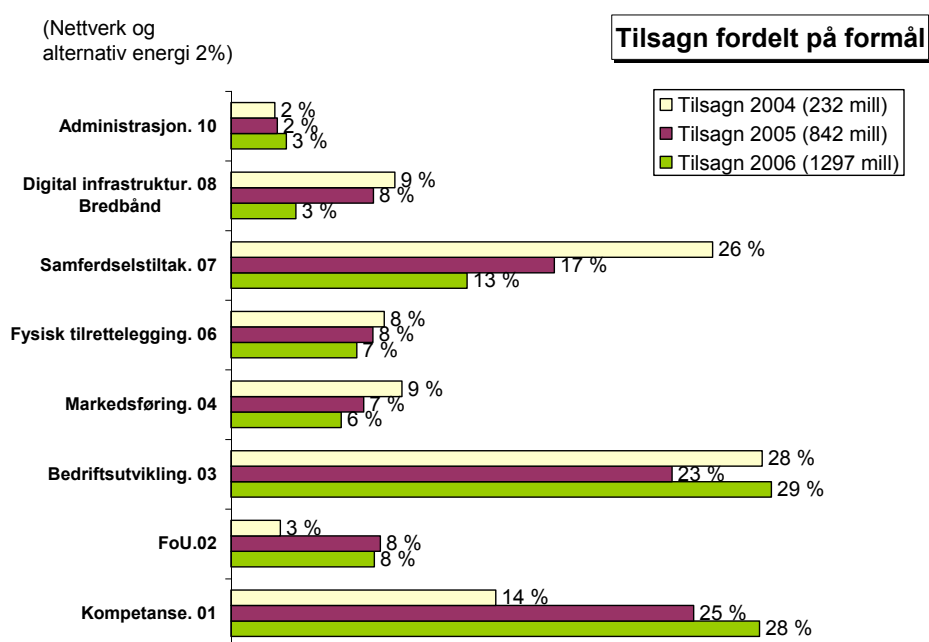
- Blir midlene disponert krone for krone som kompensasjon til de som har fått økt avgift, eller blir de gitt som indirekte støtte til mer generelle næringsutviklingsprosjekt?
- Hva blir effektene av de nye støttemidlene, finner vi prosjekt som bidrar til vekst i verdiskaping og sysselsetting?
- Finner vi fellesprosjekt som er mer innrettet på å stimulere kompetansebaserte arbeidsplasser enn innretningen på differensiert arbeidsgiveravgift?

Fra staten til de regionale enhetene som forvalter midlene, er det overført 513 mill.kr i 2004, 831 mill.kr i 2005 og om lag 1150 mill.kr i 2006. Siden ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ble gjeninnført fra 2007, vil ordningen med kompensasjon gjelde et mindre geografisk område, de samlede overføringene blir redusert, mens noen områder fortsatt vil få betydelige overføringer.

Samlet finner vi at over halvparten av midlene kan sies å være direkte støtte til bedrifter, mens en betydelig del (over 40 %) går til fellesprosjekt som bare vil ha indirekte effekter for bedriftene. En stor del av prosjektene (2/3) er små og får små støttebeløp, mens de store midlene (62 %) går til de 10 % største prosjektene. Det er stort mangfold

i prosjektformål og det er store forskjeller mellom fylkene om hvordan midlene blir prioritert.

Figur 3 viser fordeling av tilsagn på formål for årene 2004 - 2006. Vi har her tatt ut de to formålene som har fått lavest andel av tilsagnene (nettverk og alternativ energi.) Formål bedriftsutvikling har samlet sett fått størst andel av midlene, men samtidig ser vi at formål kompetanse får en sterkt økende andel. Formål samferdselstiltak har hatt en sterk reduksjon i perioden. Endringene i profil kan ha sammenheng med at ordningen med kompensasjonsmidler ble igangsatt i 2004 og at det var lite tid/anledning til å etablere noen profil for bruk av midlene regionalt, herunder å utvikle nye prosjekter i samsvar med dette.



Figur 3 Tilsagn fordelt på formål.

42 % av tilsagnsrammen er gitt til det vi kan kalle *fellesformål* hvorav den største er samferdselstiltak. Kategoriene 01-03 er mer *bedriftsrettet* og omfatter kompetanse, bedriftsutvikling og FoU med til sammen 65 % av tilsagnsrammen i 2006. Det er for øvrig ingen skarpe eller klart definerte grenser i registreringen av hva som er fellesformål og hva som er bedriftsrettet. Inndelingen blir derfor tilnærmet og gir en indikasjon på fordeling.

Det er bedriftene som bærer kostnadene for økt arbeidsgiveravgift. Det er derfor interessant å få kunnskap om deres oppfatninger av kompensasjonsordningen sett i relasjon til de økte kostnadene, og om de har hatt nytte av ordningen gjennom direkte støtte til prosjekt i egen bedrift.

Det er gjennomført en undersøkelse i bedrifter som har fått slik direkte støtte til egne prosjekt fra ordningen via Innovasjon Norge (IN). Undersøkelsen gir, sammen med IN sin årlige kundeundersøkelse, grunnlag for å sammenligne kompensasjonsordningen med IN sine ordinære virkemiddel. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2006 blant et

utvalg prosjekter som i 2005 ble registrert i IN som RDA-prosjekter. Det ble etablert et utvalg på nær 200 prosjekter tilsvarende alle som hadde fått støtte til investeringer eller bedriftsutvikling fra ordningen. Det ble oppnådd en svarandel på 50 %, 96 bedriftsprojekter.

Vi finner at ordningen er godt kjent hos bedriftene. Halvparten (53 %) mener at næringslivet selv har hatt størst påverknning på bruken av midlene. 1/5 av bedriftene mener tiltak som er satt i verk (enten det er direkte støtte eller fellestiltak) oppveier økningen i arbeidsgiveravgift, mens 1/3 mener den ikke gjør det. Bedriftene (83 %) ville velge differensiert arbeidsgiveravgift framfor kompensasjonsordningen. Sammenlignet med ordinære virkemiddel i IN, er det noe mindre treffsikkerhet når det gjelder addisjonalt på kompensasjonsmidlene. Det betyr at relativt mange prosjekter ville vært gjennomført uten støtte, og kompensasjonsordningen virker da etter hensikten med å dekke opp for utgifter bedriften ville hatt uten ordningen. Undersøkelsen tyder også på at bedriftene har større forventninger til framtidige effekter av ordinære IN-prosjekter, men samtidig mener de at kompensasjonsmidlene har vært særdeles nyttige for utløsning av annen finansieringsbistand.

Sammendrag

Differensiert arbeidsgiveravgift anses å ha flere gode egenskaper (Hervik m.fl. 2001, NOU 2004:2 Effekter og effektivitet). Det er treffsikkert i forhold til målet om økt sysselsetting i distriktene, kostnadseffektiv gjennom enkel administrasjon og har vist en stabilitet og troverdighet som påvirker langsiktige beslutninger. Det er ikke gjennomført noen eksplisitt analyse som ser på hvor treffsikkert dette virkemiddelet er i forhold til å stimulere utviklingen av kompetansebaserte arbeidsplasser i distriktene.

Innføringen av RDA var tungt teoretisk fundert med utgangspunktet i markedssvikt i arbeidsmarkedet. Blant årsakene som ble vist til var at tariffølnssystemet ikke reflekterte knapphetsforholdene på de regionalt avgrensede arbeidsmarkeder. I tillegg var det den gangen markedsvikt knyttet til lav mobilitet av arbeidskraft med høy ledighet i distriktene og lav ledighet i sentrale strøk. Et viktig moment var dermed betydningen som distriktpolitisk virkemiddel ved å introdusere et målrettet virkemiddel som stimulerte etterspørsel etter arbeidskraft i distriktene og bidro til å opprettholde bosettingen. Arbeidskraftsubsidier ble vurdert å gi bedre sysselsettingseffekt enn kapital subsidier forutsatt relativt immobil arbeidskraft og delvis mobil kapital. Effekten påvirkes av hvor arbeidsintensiv produksjonen er og i hvor stor grad arbeidskraft er alternative eller komplementære i produksjonen

Tidlig på 80-tallet var det fortsatt en betydelig kapitalstøtte gjennom DU samt svært gunstige regionalt differensierte avskrivningsregler. Utover på 80-tallet trappes så differensiert arbeidsgiveravgift opp og kapitalstøtten får relativt sett stadig mindre betydning både via DU systemet og avskrivningsreglene. I 1990 innføres Tiltakssonen lengst nord hvor arbeidsgiveravgiften settes til 0. Dette betyr en relativt sterk dimensjonering av dette virkemiddelet som blir dominerende blant de bedriftsrettede tiltak i denne regionen.

For å vurdere treffsikkerheten av virkemiddelet er det viktig å analysere arbeidsmarkedets virkemåte og hvor mye av provenygevinsten som havner hos arbeidsgiverne og hvor mye hos arbeidstakerne som økt lønn. I den enkleste markedsmodellen vil elastisiteten i tilbudet være avgjørende for overveltningseffekten. Dersom arbeidsmarkedet for høyere kompetanse er relativt uelastisk, vil mye av overveltningen fra redusert arbeidsgiveravgift være til arbeidstakerne som økt lønn. At dette er relativt uelastisk, betyr at økt lønn i liten grad bidrar til økt tilflytting eller at flere arbeidstakere med høyere kompetanse i regionen velger å arbeide mer. Med slike effekter i arbeidsmarkedet vil redusert arbeidsgiveravgift i liten grad øke sysselsettingen av høy kompetanse. Reduksjonen i samfunnsøkonomisk tap som følge av lavere skatt, vil også i dette tilfellet være liten. Dersom tilbudsforholdene er annerledes med et mer elastisk tilbud, vil effekten på sysselsetting og samfunnsøkonomisk gevinst være større.

Dersom vi beveger oss fra denne omtalte markedsformen, som er et konkurransemarked til et marked dominert av sentrale lønnsforhandlinger, kan bildet bli noe annerledes. Da kan for eksempel ett resultat være at bedriften beholder en stor del av provenyeffekten fordi det betales felles tariff lønn og denne provenyeffekten kan gi bedriftene en finansiell ramme til å rekruttere høyere kompetanse gjennom bilaterale forhandlinger.

Det er gjennomført mange empiriske studier av overveltningseffekter i arbeidsmarkedet. En hovedkonklusjon fra disse studiene er at en rimelig stor andel av provenyeffekten blir værende i bedriftene. Slike undersøkelser er imidlertid bare utført for industri som kun utgjør 14% av provenyeffekten, mens ingen studier er gjennomført for privat og offentlig tjenesteytende virksomhet som mottar det meste av provenyvirkningen. Vi finner også mest av høyere kompetanse innenfor disse sektorene. En rimelig antakelse vil være at denne typen tjenesteytende virksomhet hvor vi i stor grad vil ha sentrale lønnsforhandlinger, vil ha en betydelig provenygevinst ved lavere arbeidsgiveravgift som vil gi rom for å rekruttere høyere kompetanse der hvor behovet er sterkest sett fra bedriftens side.

Provenyeffekt etter utdanningsnivå viser at bare 2 % går til universitets- og høyskoleutdannede på høyere nivå, og 12 % på lavere nivå. Den store dominerende kategorien som utgjør 72 % er klassifisert som mellom-utdanning. I denne analysen er ikke kommunene med pga datatilgjengelighet og personvern, men det er grunn til å anta at de to øverste utdanningsnivåene er høyere for denne sektoren.

Kompensasjonsmidlene som ble tilført bedriftene 2004-2006 da differensiert arbeidsgiveravgift ble trappet ned, kan sies å være et nytt virkemiddel for næringsutvikling i distriktene, der det kommer friske penger som blir styrt av næringslivet. Det er derfor interessant å studere hvordan pengene blir disponert. En gjennomgang av profilen på disse tiltakene viser at 36 % er disponert til kompetanseformål og i tillegg 29 % til bedriftsutvikling som også har innslag av kompetansetiltak. Men på direkte spørsmål oppgir over 80 % av de som nyter godt av kompensasjonsmidlene, at de ønsker differensiert arbeidsgiveravgift gjeninnført. Det ble den også i 2007.

REFERANSER:

Alfsen K.H., Bye, T., Holmøy, E. (1996). "MSG-EE An applied General Equilibrium Model for energy and Environmental analyses." Nr. 96 i Social and Economic Studies, SSB.

Carlsen F. og K. Johansen (2001): «Wages and subjective assessments of local labour market pressure», Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, Trondheim

Dyrstad, J.M. (1992:1): «Redusert arbeidsgiveravgift reduserer arbeidsledigheten», Bakke, H. (ed.): *Arbeidsledighet – hvordan redusere den*. Universitetsforlaget, Oslo

Dyrstad, J.M. (1992:2): «Arbeidsgiveravgiften og sysselsettingsproblemene», *Sosialøkonomen* no.3, 8-11

Dyrstad, J.M, Johansen, K. (2000): «Regional wage responses to unemployment and profitability: empirical evidence from Norwegian manufacturing industries», *Oxford bulletin of economics and statistics*

Eitheim Ø. og Nymoen R. (1991): Real wages in a Multisectoral Model and the Norwegian Economy, *Economic modelling* 8, 63-82, 62, nr 1, 101-117.

Hervik, A. og R. Johansen (1992): «Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift: en analyse av virkemiddelets distriktseffekt». Møreforskning Molde, Rapport 9202

Hervik, A. (1997): «Benefits from reduced pay-roll taxes in Norway», Norwegian School of Management; Research report no. 8

Hervik, A. (2000): «Virkemidlers treffsikkerhet i regionalpolitikken: drøfting av virkemidlene i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms)», Møreforskning Molde, M 0016,

Hervik, A., S. Eikeland, J. E. Nilsson, T. Selstad, N.M. Stølen, og M. Rye, (2001): «Differensiert arbeidsgiveravgift, Kunnskapsstatus, Rapport fra et uavhengig ekspertutvalg», Møreforskning Molde, Rapport 0105.

Hervik, A, L. Bræin og B. G. Bergem (2002): «Kundeundersøkelse av SND's virkemidler – Etterundersøkelse i 2002. Resultater for bedrifter med tilsagn om finansieringsbistand i 1998 og oppsummering for alle etterundersøkelsene 1994-98», Møreforskning Molde, M 0209

Hervik, A., F. Ohr og M. Rye: (2002) «Bedre klima for Tiltakssonen – en strategisk analyse», Møreforskning, Rapport 0201

Hervik, A. og M. Rye (2003): «En empirisk analyse av effekter av differensiert arbeidsgiveravgift som regionalpolitisk virkemiddel – bidrag til Effektutvalget», Møreforskning Molde, M0306.

Johansen, F. og T.J. Klette (1997): «Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies», Discussion Papers 194, Statistics Norway

Johansen, L. (1965): «Regionaløkonomiske problemer belyst ved lineær programmeringsteori», *Sosialøkonomen* 2, 43-53.

Johansen, K. (1995): «Norwegian wage curves», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57, 2, 229-247.

Johansen, K. (1996): «Insider forces, asymmetries, and outsider ineffectiveness: empirical evidence for Norwegian industries 1966-87», *Oxford economic papers* 48, 89-104.

Johansen, K. (2001): «Regional wage curves», working paper, NTNU, Trondheim.

Johansson M., og L-O. Persson (2000): «Lokala arbetsmarknader i konkurrens – arbetskraftens rörlighet under 1990-talet», Regionalpolitiska utredningen, Rapport 1, Stockholm

Langøren, A. (1993): En økonomisk analyse av lønnsdannelsen i Norge, Rapport 93/5, Statistisk sentralbyrå

Lind, T. og J. Serck-Hanssen (1972): «Regional subsidies on Labour and Capital», *Swedish Journal of Economics*, Vol.74, 68-83.

Norman, V. D. (1972): Subsidiert av arbeidskraft i distriktene? *Statsøkonomisk tidsskrift*, nr. 2, 1972, 72-99.

NOU 1975:2: «Geografisk differensiert støtte til arbeidskraft»

NOU 1976:36, «Arbeidsgiveravgiften til folketrygden»

NOU 1984: 21A, «Statlig næringsstøtte i distriktene / Bygdeutvalget; fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 3. september 1981; avgitt til Finans- og tolldepartementet 27. august 1984»

NOU 1996:9 «Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting», s.183-6

NOU 2004:2 «Effekter og effektivitet» Rye, M, A. Hervik, F. Ohr (2003): «En analyse av regionale virkninger av omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift», Møreforskning Molde, M0309

Serck-Hanssen, J. (1970): «Optimal patterns of location», Filosofisk doktorgrad, Universitetet i Oslo, i: Contributions To Economic Analyses nr. 66, North Holland Publishing Company, Amsterdam.

Serck-Hanssen, J. (1971): «Subsidiert av kapital i utbyggingsområdene», *Statsøkonomisk tidsskrift*, nr. 2, 139-166.

Serck-Hanssen, J. (1975): «Optimal labour subsidies in backward regions with surplus supply of labour», *Swedish Journal of Economics*, 99-120.

Serck-Hanssen, J. (1982): «Om det teoretiske grunnlaget for distriktpolitikken », Sosialøkonomen,nr. 5, 10-16

Stambøl, L. S.(1994): «En interaktiv analyse av sammenhengen mellom flytting, utdanning og arbeidsmarked i norske regioner», *Økonomiske analyser* 3, Statistisk sentralbyrå

Stambøl, L. S., N.M. Stølen og T. Åvitsland (1998): «Regional Analyses of Labour Market and Demography: a Model Based Norwegian example», *Papers in regional science*, Vol. 77, No.1, 37- 62.

Stambøl, L. S.(2000): Regional arbeidsmarkedsmobilitet i Norge – Bruttostrømsanalyser og etterspørselsbetraktninger i de regionale arbeidsmarkedene», *Økonomiske analyser* 4, Statistisk sentralbyrå, 13-23.

Stølen, Nils Martin (1995):Wage formation and the Macroeconomic Functioning of the Norwegian Labour Market, *Social and Economic studies* 89, Statistisk sentralbyrå

Stølen, N. M. (1996): «Effects on wages from changes in pay-roll taxes in Norway», Documents, Statistisk sentralbyrå, 96/22

St.meld.nr. 34, (2000-2001): «Om distrikts- og regionalpolitikken»

Teigen, H. (2003): «Effektar av den smale distriktpolitikken», Effektutvalget, Kommunal og Regionaldepartementet

Wiborg, A og C. H. Anvik (2000), «Klassiske analyser: Betingelser og barrierer for bosetting i distriktene», NIBR-notat:120.

Wulfsberg, F (1995): An application of Wage bargaining Models to Norwegian Panel Data, Memorandum nr.29,1995, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Østby, S. (1995): «Real Options, Wage Bargaining, Factor Subsidies and Employment». The Norwegian College of Fishery Science,University of Tromsø, Norway, Department of Economics, Umeå University, Sweden.

Østby, S. (1995): «Regional Labour and Capital Subsidies», Ph.D. thesis, University of Umeå.