



Arbeidsrapport
M 0306

Arild Hervik og Mette Rye

**EN EMPIRISK ANALYSE AV EFFEKTER AV DIFFERENSIERT
ARBEIDSGIVERAVGIFT SOM REGIONALPOLITISK VIRKEMIDDEL**



MØREFORSKING
Molde AS

Arild Hervik og Mette Rye

*EN EMPIRISK ANALYSE AV EFFEKTER AV DIFFERENSIERT
ARBEIDSGIVERAVGIFT SOM REGIONALPOLITISK VIRKEMIDDEL*

Arbeidsrapport M 0306

ISSN 0803-9259

Møreforskning Molde AS
September 2002

Tittel: En empirisk analyse av effekter av differensiert arbeidsgiveravgift som regionalpolitisk virkemiddel

Forfatter(-e): Arild Hervik og Mette Rye

Arbeidsrapport nr.: M 0306

Prosjektnr.: 2789

Prosjektnavn: Analyser av effekter av en mulig framtidig utjevning av arbeidsgiveravgiften

Prosjektleder: Arild Hervik

Finansieringskilde: Kommunal- og regionaldepartementet

Rapporten kan bestilles fra: Høgskolen i Molde, biblioteket, tlf.: 71 21 41 61, Boks 2110, 6402 MOLDE. Faks: 71 21 41 60, Epost: adm-moreforskning@himolde.no
www.mfm.no

Sider: 17

Pris: Kr 50,-

ISSN 0803-9259

I Hervik mfl 2001 (Differensiert arbeidsgiveravgift. Kunnskapsstatus. Rapport fra et uavhengig ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet) gjennomgås teori og empiri som er relevant for diskusjonen om differensiert arbeidsgiveravgift. Her argumenteres det faglig for at differensiert arbeidsgiveravgift har gode egenskaper som regionalpolitisk virkemiddel. Utvalget er enstemmig i at ordningen bør videreføres i sin nåværende form. Dersom vi ikke får velge "first best" (ESA kravet opprettholdes) drøftes også i denne rapporten alternative generelt virkende virkemiddel som kan erstatte bortfall av provenyvirkningen. Provenyeffekten til offentlig sektor (i all hovedsak kommunene) som utgjør 34% av provenyvirkningene kan inkorporeres i inntektsfordelingsmodellen dersom det er ønskelig (dette vil ha dårligere egenskaper som regionalpolitisk virkemiddel). Dersom man tar bort ordningen vil man ramme sterkt bunnlinjen for i første rekke små arbeidsintensive tjenesteytende virksomheter som mottar en stor del av total proveny-effekt. Disse vil oppleve en lønnsøkning fra 14,1% til 3,5% avhengig av sone. Problemet vil også slå sterkt ut for konkurranseutsatt virksomhet, som f.eks fiskeribedrifter i Nord Norge og møbelbedrifter på Sunnmøre, som skal tilpasse seg det siste lønnsoppgjøret samt en sterk kronkurs ved siden av bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift. Disse bedriftene får et betydelig overgangsproblem og det vil være vanskelig å finne treffsikre virkemidler som kompenserer denne lønnsøkningen.

Hervik mfl 2001 drøfter overveltningseffekter i arbeidsmarkedet og utvalget faller ned på at den mest treffsikre ordningen vil kunne være å redusere inntektsskatten tilsvarende bortfallet av provenyet fra lavere arbeidsgiveravgift. Gjennom lokale lønnsforhandlinger kan man la arbeidsmarkedet ta seg av overveltningen i lønnskostnad. Der hvor bedriftenes eksistens vil være truet vil trolig lønningene settes ned så mye at lønnstakerne beholder samme netto utbetaling. Det vil imidlertid ikke være til å unngå at man i noen sammenhenger vil finne at lønnstakerne vil beholde skattegevinsten og vi vil få reduksjon i sysselsettingen. En differensiert inntektsskatt vil knyttes opp til bostedskommune for inntektstaker og det er vanskelig å tenke seg at inntektstaker bosatt innenfor sonen ansatt i offentlig sektor ikke skal ha samme skatteprosent som de i privat sektor. Derved vil grupper som har sentralt fastsatte lønninger som lærere hente gevinsten og vi får en reduksjon i sysselsettingen.

I Hervik mfl 2001 drøftes også transportstøtte samt strukturfondsmodellen innenfor EU som alternativt virkemiddel. Treffsikkerheten i forhold til kilden til problemet blir mye dårligere ivaretatt ved slike virkemiddel i henhold til dette ekspertutvalget. Vi har hatt en transportstøtteordning som er avvirket. Strukturfondsmodellen fra EU som begrenser støtten til en gitt periode, har sin utforming fra regioner med lavt lønnsnivå, stor ledighet og dårlig utviklet infrastruktur. Innenfor sonen har vi tilnærmet full sysselsetting, relativt bedre utviklet infrastruktur og ikke spesielt lavt lønnsnivå. Tenkningen rundt virkemiddelutformingen i Norge er å kompensere for permanente ulemper som har med perifer beliggenhet og liten befolkningkonsentrasjon samt klima for å gi tilnærmet like rammebetingelser. Derved dukker generelt virkende virkemiddel opp, og ikke tidsavgrensede tiltak. Ekspertutvalget går derved ikke inn på å drøfte andre alternativ enn generelt virkende ordninger og tilrår en kombinasjon av differensiert arbeidsgiveravgift så langt vi får beholde denne ordningen, med differensiert inntektsskatt.

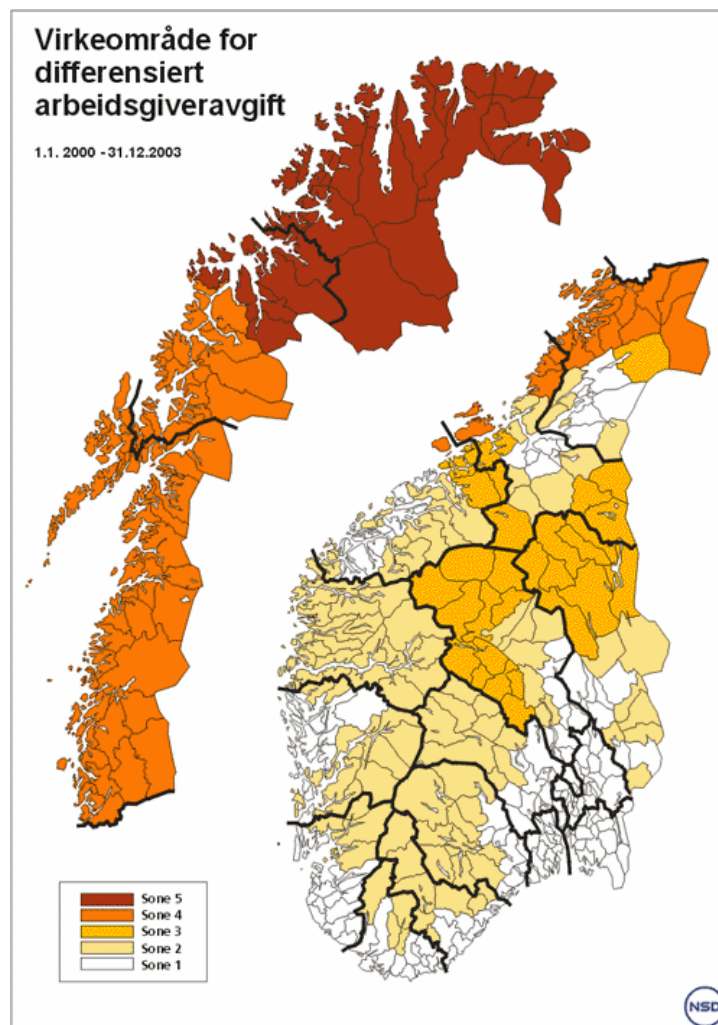
I dette notatet skal vi ikke gå noe nærmere inn på teorien bak treffsikkerheten på generelt virkende ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift. Dette er omtalt i Hervik mfl 2001 og

i en ny evaluering av Tiltaksonen (Hervik mfl 2002). Vi skal drøfte mer i detalj alternative ordninger som kan ha rimelig treffsikkerhet dersom vi blir nødt til å fjerne dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift fra januar 2003. Vi skal bruke den detaljerte databasen som kobler arbeidsgiver og arbeidstakerregisteret for å få frem hvem som i dag nyter godt av ordningen i 2000 og hvordan dette har endret seg siden 1994 (analysen for 1994 finnes i en egen rapport utarbeidet for ESA , Hervik 1997).

Dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift følger fem ulike avgiftssatser i de fem geografisk avgrensede sonene (se figur 1):

- 14.1 prosent i sone 1
- 10.6 prosent i sone 2
- 6.4 prosent i sone 3
- 5.1 prosent i sone 4
- 0 prosent i sone 5

Figur 1 Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift.

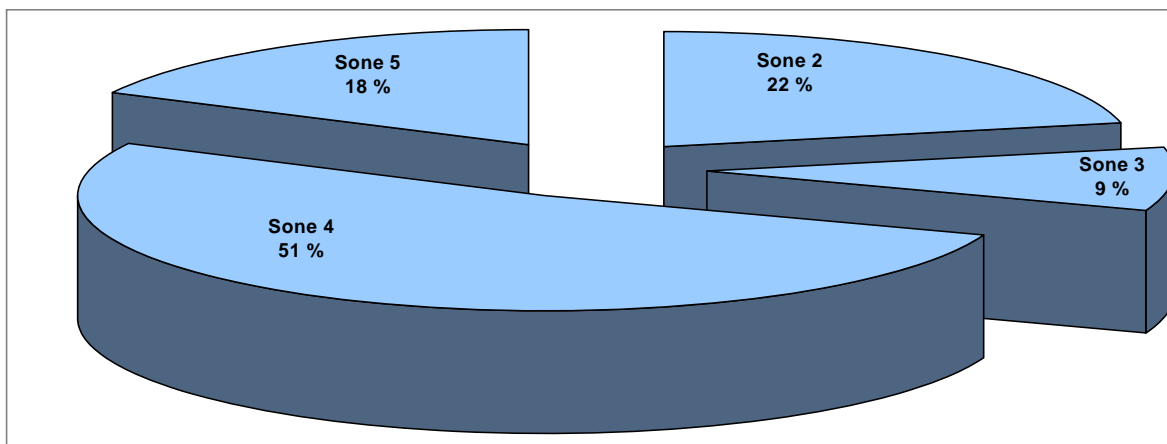


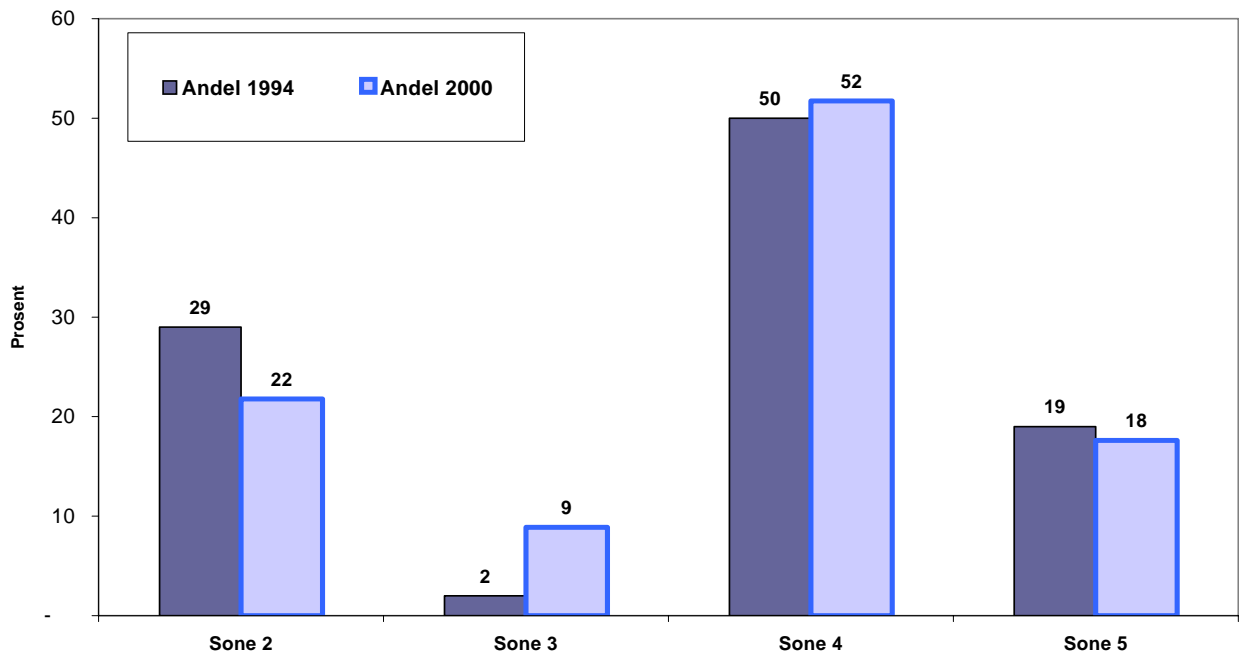
I tillegg er det er en særskilt arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. på lønnsinntekter over 16 G (om lag 785 000 kroner i 2000). Imidlertid betales høyeste sats for statsansatte, uavhengig av bosted. Etter at Norge tapte saken i EFTA domstolen betales også høy sats for ansatte knyttet til enkelte næringer uavhengig av lokalisering. Vi har ikke mulighet til nøyaktig å trekke ut hva denne omleggingen innebærer for proveny-effekten, og i første omgang vil vi beregne proveny-effekter uten å ta hensyn til denne omleggingen. Vi vil deretter komme tilbake til et grovt anslag på provenyeffekten av denne omleggingen.

Samlet provenyeffekt var i 2000 6,8 mrd kr som tilsvarer en vekst på 50% siden 1994. Siden nominelle lønninger har økt mye de senere år vil også den nominelle fordelten av lavere arbeidsgiveravgift øke. Figur 2 viser at provenyeffekten først og fremst tilfaller sone 4 og 5 (Nordland, Troms og Finnmark samt deler av Nord Trøndelag; se figur 1) med 70% av provenyeffekten. Sammenligner vi med 1994 ser vi fra figur 3 at vi har fått bare betydelig nedgang i mer sentrale områder sørpå som er sone 2, en økende andel i sone 3 som er mer perifere områder sørpå samt en rimelig stabil andel samlet for sone 4 og 5, Nord Norge. Dette skyldes i stor grad den omlegging av den geografiske inndeling av sonene som fant sted i 2000.

Figur 2

Fordeling av proveny-effekt av differensiert arbeidsgiveravgift - 2000 tall



Figur 3**Fordeling av proveny-effekt av differensiert arbeidsgiveravgift**

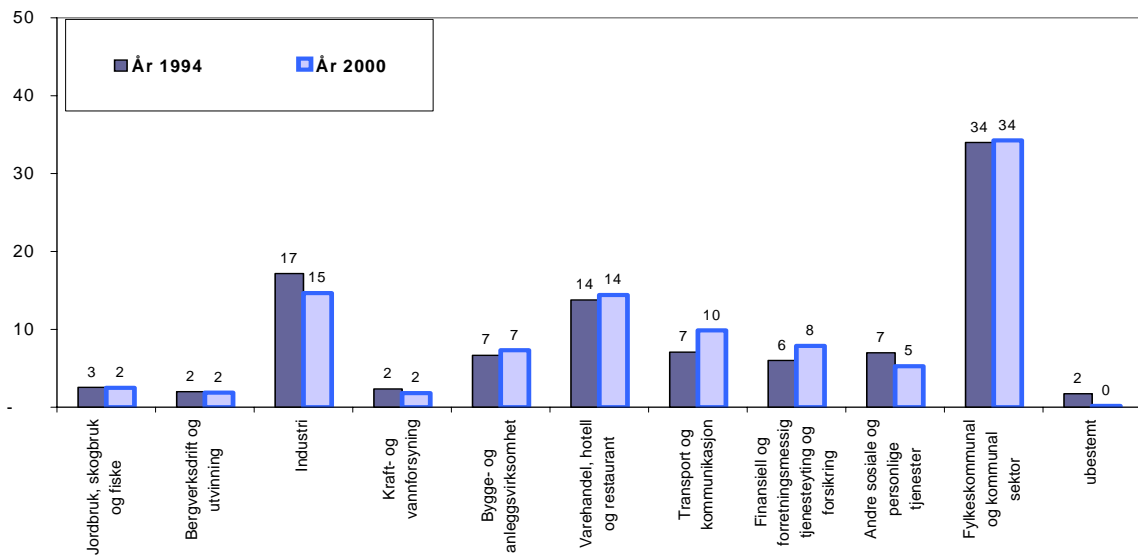
I figur 4 ser vi næringsfordelingen av provenyeffekten og vi ser at vi har fått en økende andel som går til privat tjenesteyting. Vi ser at provenyeffekten til industri utgjør en stadig mindre andel, nå bare 15%. Det skyldes at vi har mindre industrisyssetning relativt sett og at sysselsetningsveksten i sonen i denne perioden har kommet i offentlig sektor og i privat tjenesteyting. I figur 5 ser vi at andelen til industri har gått ned i alle soner og vi merker oss at vi har en forholdsvis stor andel, 23% i sone 2 som betyr at vi her har betydelig innslag av industri. Noe av endringene vil også skyldes den geografiske omlegging av sonene.

Tabell 1 Provenyeffekt etter sone og næring (2000-tall).

Næring	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5	Totalt
Jordbruk, skogbruk og fiske	39 400 054	25 106 574	76 100 314	28 192 753	168 799 694
Bergverksdrift og utvinning	42 350 691	9 539 820	60 632 964	14 227 330	126 750 806
Industri	346 125 515	97 135 349	427 381 092	124 035 155	994 677 111
Kraft- og vannforsyning	34 839 055	11 076 484	54 842 659	22 053 602	122 811 800
Bygge- og anleggsvirksomhet	118 096 614	50 568 219	242 737 928	85 745 504	497 148 265
Varehandel, reparasjoner	139 294 895	69 853 434	432 254 202	133 475 381	774 877 912
Hotell og restaurant	40 170 420	24 975 774	96 133 998	41 580 121	202 860 312
Transport og kommunikasjon	119 633 017	45 028 519	380 111 773	124 395 238	669 168 547
Finansiell og forretningsmessig tjenesteyting og forsikring	96 745 696	41 256 394	321 724 792	75 631 760	535 358 643
Andre sosiale og personlige tjenester	62 943 049	27 356 172	192 125 466	75 137 393	357 562 080
Fylkeskommunal og kommunal sektor	434 667 933	199 744 461	1 222 144 296	468 238 474	2 324 795 164
ubestemt	3 520 640	763 742	4 670 517	2 462 535	11 417 434
Sum	1 477 787 582	602 404 945	3 510 860 004	1 195 175 250	6 786 227 768

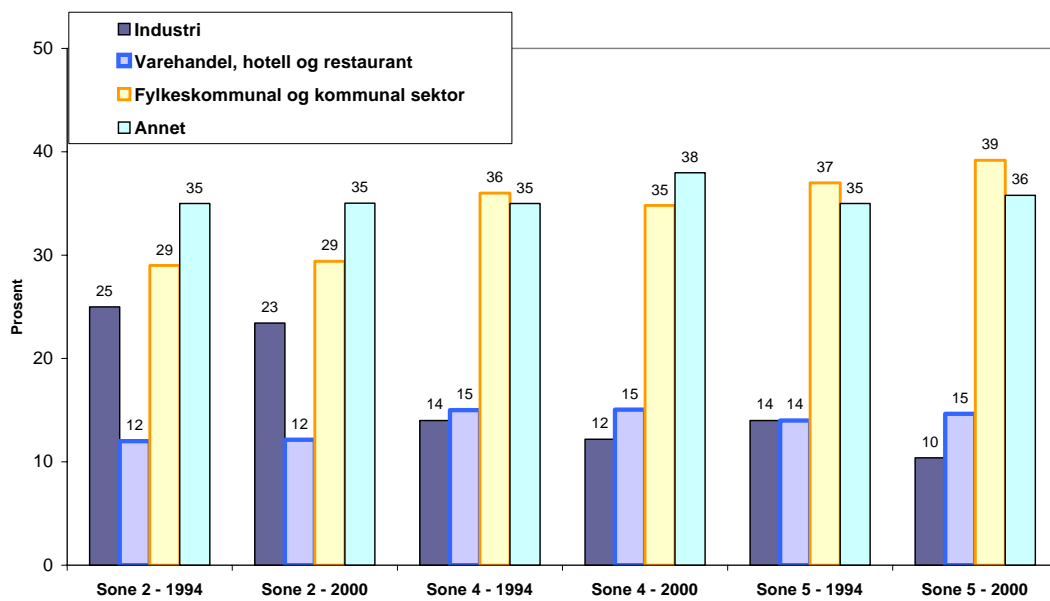
Figur 4

Fordeling av proveny-effekt av differensiert arbeidsgiveravgift



Figur 5

Fordeling av proveny-effekt av differensiert arbeidsgiveravgift



I tabell 2 har vi fordelt bedriftene etter bedriftsstørrelse utenom offentlig sektor. Vi ser at det er mindre bedrifter som nyter godt av ordningen og med 68% av provenyet til bedrifter under 50 ansatte og bare 10% til bedrifter over 250 ansatte.

Tabell 2 Provenyeffekt etter størrelse og næring – Privat sektor

sysselettingsgrupper	Provenyeffekt	Andel
Totalt Sum av < 2	129 743 686	3
Totalt Sum av 2-4	490 465 003	11
Totalt Sum av 5-9	703 314 011	16
Totalt Sum av 10-19	800 159 527	18
Totalt Sum av 20-49	884 214 353	20
Totalt Sum av 50-99	469 206 442	11
Totalt Sum av 100-250	472 147 170	11
Totalt Sum av >250	458 681 636	10
Totalt i privat sektor	4 407 931 829	100

Tabell 3. Provenyeffekt etter størrelse og næring

Næring	Jordbruk, skogbruk og fiske	Bergverksdrift og utvinning	Industri	Kraft- og vannforsyning	Bygge- og anleggsvirksomhet	Varehandel, reparasjoner
< 2	22 056 784	408 775	8 494 586	446 497	15 334 088	18 302 421
2-4	38 164 481	1 904 274	35 911 842	3 869 990	61 570 345	130 327 027
5-9	26 131 192	4 219 265	69 351 035	10 624 264	92 785 422	230 992 980
10-19	29 558 415	5 564 828	117 907 800	21 738 786	107 663 370	212 698 394
20-49	30 852 584	10 377 823	216 491 709	46 570 920	110 143 175	116 603 481
50-99	14 607 973	7 996 430	173 437 642	26 593 076	31 006 622	27 847 706
100-250	5 522 399	28 012 439	192 390 775	10 210 888	34 877 997	31 718 261
>250	1 335 217	67 338 403	174 028 068	1 491 568	37 147 700	2 930 300
sum	168 229 045	125 822 238	988 013 457	121 545 988	490 528 719	771 420 569

Næring	Hotell og restaurant	Transport og kommunikasjon	Finansiell og forretningsmessig tjenesteyting og forsikring	Andre sosiale og personlige tjenester	ubestemt
< 2	2 921 888	15 909 316	23 128 843	18 667 536	4 072 953
2-4	18 124 316	58 126 483	78 362 002	61 682 657	2 421 588
5-9	34 291 388	71 971 732	93 803 243	68 042 657	1 100 832
10-19	47 694 980	106 407 816	82 938 269	67 956 208	30 662
20-49	52 060 440	113 456 721	111 709 261	75 491 225	457 014
50-99	22 108 934	82 648 482	48 306 377	34 569 583	83 618
100-250	17 874 544	94 628 680	42 258 058	14 653 130	-
>250	1 195 978	116 930 268	48 449 071	7 334 801	500 260
sum	196 272 468	660 079 498	528 955 124	348 397 796	8 666 928

Tabell 4 Andel av lønnsgrunnlag opparbeidet av arbeidstakere bosatt i hver sone fordelt på arbeidsgivers kontorkommune

Likn.komm.	Kontorkommune						Sum
	sone 1	sone 2	sone 3	sone 4	sone 5	ubestemt	
Sone 1	99	1	0	0	0	0	100
Sone 2	31	68	1	0	0	0	100
Sone 3	22	4	73	1	0	0	100
Sone 4	14	1	0	85	0	0	100
Sone 5	12	1	0	8	79	0	100

Kilde SSB (2000), egne beregninger

Tabell 4. viser hvordan arbeidsgiveravgifts- grunnlaget¹ opparbeidet av arbeidstakere bosatt i hver sone fordeler seg på arbeidsgivers kontorkommune. Tabellen gir derfor en indikasjon på pendling, og dermed lekkasje av fordelen ved differensiert arbeidsgiveravgift til bedrifter i lavere soner. Det er som ventet størst innpendling fra sone 2 til sone 1 der 31% av lønnsgrunnlaget som liknes til sone 2 er utbetalt av arbeidsgivere med kontorkommune i sone 1. Vi ser at 79% av lønnsgrunnlaget som er opparbeidet av arbeidstakere registrert bosatt i sone 5, er utbetalt av arbeidstakere med kontoradresse i sone 5. Arbeidsgivere i sone 1 utbetaler 12% av det lønnsgrunnlaget som arbeidstakere bosatt i sone 5 tilegner seg. Sone 5 skiller seg ut med at 8% av grunnlaget opparbeides i nabosonen sone 4. Tatt i betraktning de store geografiske avstandene er det relativt stor utpendling fra sone 5, og klart høyere enn sone 4, der 85% av grunnlaget opparbeides i sone 4. Størrelsen på det totale lønnsgrunnlag som liknes til hver sone spiller også inn i forhold til hvor mye pendling evt. slår ut i det totale lønnsgrunnlag i den enkelte sone. Da 83% av lønnsgrunnlaget i Norge liknes til sone 1 vil naturlig nok pendling til andre soner utgjøre en liten andel av det totale lønnsgrunnlag som liknes til sone 1. Tilsvarende vil 8% av lønnsgrunnlaget i Norge opparbeides av arbeidstakere som likner til sone 2, 1% til sone 3, 7% til sone 4 og 1% til sone 5. Tabell 5 viser hva dette utgjør i provenyeffekt i de sonevise kontorkommuner. 815 millioner kroner, eller 18% av provenytapet som følge av differensiert arbeidsgiveravgift i privat sektor tilfaller bedrifter som har kontorkommune i sone 1, dvs. at de har ansatte som likner til høyere soner, og vi ser at den største lekkasjen kommer fra sone 2 og sone 4.

Tabell 5. Privat sektor: Provenyeffekt fordelt på liknings og kontorkommune etter arbeidsgiveravgift sone.

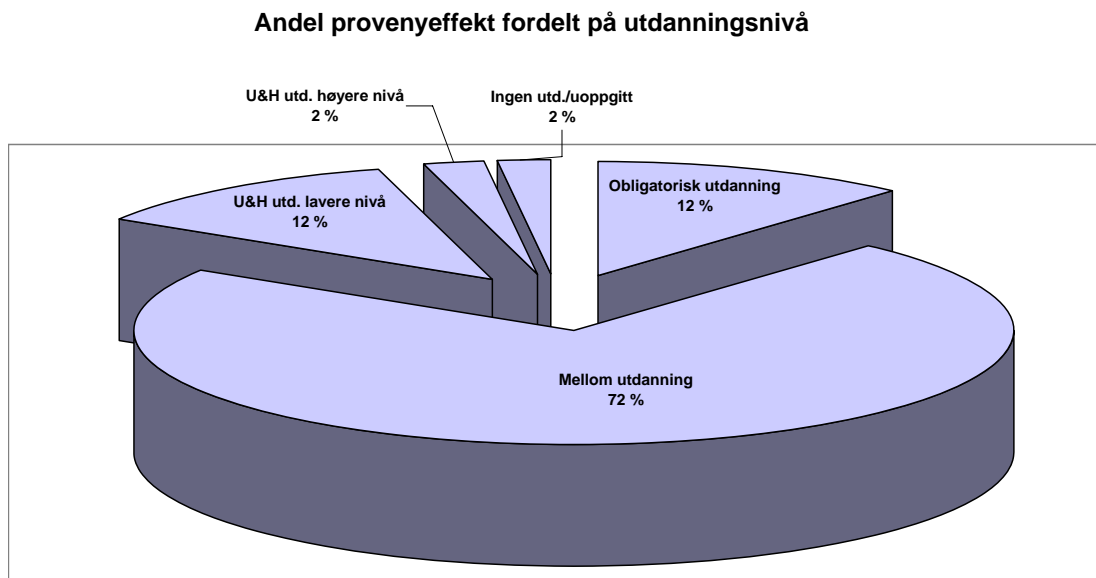
Provenyeffekt i forhold til 14,1% arbeidsgiveravgift	Aggregert på arbeidsgivernes kontorkommune							Totalt
	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Sone 5	Ubestemt		
Aggregert på arbeidstakernes likningskommuner.	Sone 1	0	0	0	0	0	0	-
Arbeidstakere er fra de samme arbeidsgiverne	Sone 2	319 724 460	711 979 125	5 663 979	5 116 349	433 897	201 837	1 043 119 647
	Sone 3	89 307 434	15 400 814	294 017 679	3 655 244	198 742	90 111	402 670 024
	Sone 4	320 896 814	17 201 849	4 300 934	1 934 245 005	11 076 781	994 321	2 288 715 705
	Sone 5	85 079 815	3 950 498	459 076	61 677 328	575 386 197	383 858	726 936 771
	Fordelt	815 008 522	748 532 286	304 441 669	2 004 693 926	587 095 617	1 670 127	4 461 442 147

Dette er lekkasje sett fra et næringsøkonomisk distriktperspektiv, dvs. der målet er at virkemiddelet skal stimulere til å styrke vekstkraften i næringslivet og sikre samt øke antall arbeidsplasser blant bedrifter etablert i de enkelte soner. Hvis det overordnede målet er bosetting, trenger ikke det at pendlingen gjør at gevinsten tildeles en bedrift etablert i en lavere sone være et brudd med dette målet. En slik situasjon vil gjøre denne arbeidstakeren relativt mer attraktiv på arbeidsmarkedet, og kanskje gjøre det mulig for denne arbeidstakeren å fortsette å bo på hjemstedet dersom det er vanskelig å finne relevant/ønsket jobb der. Vi har fått koplet arbeidsgiveravgiftsgrunnlag etter befolkningens høyeste fullførte utdanning (her er ikke registrert videreutdanning i jobb). Utdanning er grupper som følger:

¹ lønn og andre godtgjørelser, heretter kalt lønnsgrunnlaget

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 6



Dette virkemiddelet treffer i hovedsak sysselsetting med lavere utdanning. Vi kan se av figur 6 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 5 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). Tabell 6 viser den prosentvise fordeling av provenyeffekt etter sone og utdanning. 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 6. 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

Tabell 7. Prosentvis fordeling av 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	11	75	10	2	2	100
3	11	78	9	1	2	100
4	12	71	13	3	1	100
5	14	69	12	2	3	100

Sysselsettingseffekter

I Hervik mfl gjennomgås teori og empiri mht. sysselsettingseffekter av regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Sysselsettingseffekten avhenger bl.a. av hvorvidt den relativt lavere arbeidsgiveravgiften i tiltakssonene medfører lavere lønnskostnader eller ikke, og i hvor stor grad reduserte lønnskostnader bidrar til økt sysselsetting. I den grad fordelene 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. 2. ordenseffekten 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 konkluderer med 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. I strategisk analyse av Tiltakssonen (Hervik, Ohr og Rye 2002), ble det gjennomført en analyse av sysselsettingutviklingen i Tiltakssonen ved hjelp av en enkel trendmodell. Svakheter med eksisterende sysselsettingstill gjør at vi ønsker å vente til siste tall fra Folke- og bolig tellingen før vi gjør tilsvarende analyse på nasjonalt nivå.

Har regionalt differensiert arbeidsgiveravgift medført relativt mer arbeidsintensiv produksjon og for lite investeringer i distriktene?

Differensiert arbeidsgiveravgift er et bedriftsrettet virkemiddel som skal bidra til å øke etterspørselen etter arbeidskraft. Det virker i prinsippet næringsnøytralt sammenliknet med selektive tiltak og er enklere å administrere. Virkemidler rettet mot arbeidskraft er effektive overfor tjenesteytende næringer generelt og spesielt overfor næringer med høye lønnskostnader som f.eks. KIFT næringerne. 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 som utgjør

en stadig større del av næringslivet. Det betyr imidlertid ikke at dette fører til lavere produktivitet og økt grad av arbeidsintensiv produksjon i distriktene. Industrialisering og kapitalinvesteringer er viktige kilder til vekst, men arbeidskraftintensive bedrifter er ikke nødvendigvis ensbetydende med bedrifter i stagnasjon og tilbakegang. Tjenesteytende næringer, særlig kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting er relativt arbeidsintensive og disse næringene har av ulike årsaker komparative fortrinn i sentrale områder fremfor distriktene med hensyn til etablering og vekst. En geografisk differensiert arbeidsgiveravgift vil kompensere noe for de skalaulempene som er distriktene til del mht. tjenesteytende kompetanseintensive næringer.

Forskjellen mellom brutto og netto lønn utgjør hva en kaller skattekiln. Skattekommissjonen av 1992 fremmet en rekke forslag som skulle redusere skattekiln på grunn av det effektivitetstap som ligger i "feil" markedspris på arbeid. Nåværende skattekommissjon arbeider etter samme anliggende. En lavere arbeidsgiveravgift medfører lavere skattekiln i sonene, noe som gjør at en i disse områdene er nærmere den markedspris på arbeidskraft som etter økonomisk teori gir den mest effektive tilpasning i arbeidsmarkedet. En kan derfor avvise at differensiert arbeidsgiveravgift medfører en uheldig tilpasning mht for liten grad av arbeidsbesparende investeringer. Det er heller slik at skattekiln i sone 1 gir incentiv til for store arbeidsbesparende investeringer.

Hvilke næringer vil være følsomme for økt arbeidsgiveravgift

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. Som gjennomgangen i denne rapporten viser, tilfaller størstedelen av provenyeffekten 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 bli sterkest rammet ved bortfall av ordningen. Dimensjonene over provenyeffekten, som illustrert i vedlegg 1 blir provenyproblemet ved en omlegging.
4. Bedrifter i de sonene med lavest arbeidsgiveravgift i dag, dvs. sone 3,4 og 5 som har den største fordelene 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 i 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 er 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.

Effekt av tilpasninger til ESA's krav

Etter kravet fra ESA fikk vi en omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fra og med 2000. Denne omleggingen tok sikte på å fjerne en del av konkurranseutsatt virksomhet og større bedrifter fra ordningen.

Etter at Norge tapte saken i EFTA domstolen betales derfor høy sats for ansatte knyttet til enkelte næringer uavhengig av lokalisering. ESA godkjente 22. september 2000 Norges forslag til endringer i nærings-avgrensning og virkeområde for perioden 1. januar 2000 - 31. desember 2003. Dette innebærer at det betales høy sats for ansatte knyttet til:

- A) Stedbundne næringer dvs. som ESA mener ikke har noen alternativ beliggenhet dvs.:
- foretak som produserer elektrisitet skapt ved vannkraft
 - foretak som utvinner råolje eller naturgass
 - foretak som yter en eller flere av følgende tjenester tilknyttet utvinning av olje eller gass:
 - prøve- eller produksjonsboring på kontrakt
 - servicevirksomhet i forbindelse med olje- og gassutvinning
 - bore- eller brønnservice på kontrakt.
 - Denne bestemmelsen omfatter ikke tjenesteyting tilknyttet letevirksomhet, eller drift og bruk av innretninger i den utstrekning de brukes til letevirksomhet.
 - foretak som bryter metallholdig malm, med unntak av jernmalm og jernmalm med innhold av mangan foretak som utvinner industrimineralene nefelinsyenitt eller olivin
- B) Næringer med spesifikke sektorregler for støtte som:
- foretak som produserer EKSF-stål
 - foretak som bygger eller reparerer selvdrevet, sjøgående kommersielt fartøy. Med slikt fartøy forstås følgende:
 - fartøy på minst 100 BRT for transport av passasjerer eller gods
 - fartøy på minst 100 BRT til særlige formål
 - slepebåt på minst 365 kW
 - fiskefartøy på minst 100 BRT bestemt for eksport til land utenfor EØS-området
 - flytende og flyttbart uferdig skrog av ovennevnt fartøy.
 - Denne bestemmelsen omfatter også foretak som foretar vesentlig ombygging av fartøy som nevnt ovenfor, dersom fartøyet er over 1.000 BRT. Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for reparasjon av fartøy på verft hjemmehørende i Nordland, Troms eller Finnmark, på fartøy som utelukkende drives på norsk sjøterritorium eller på fartøy som har akutt behov for reparasjon.

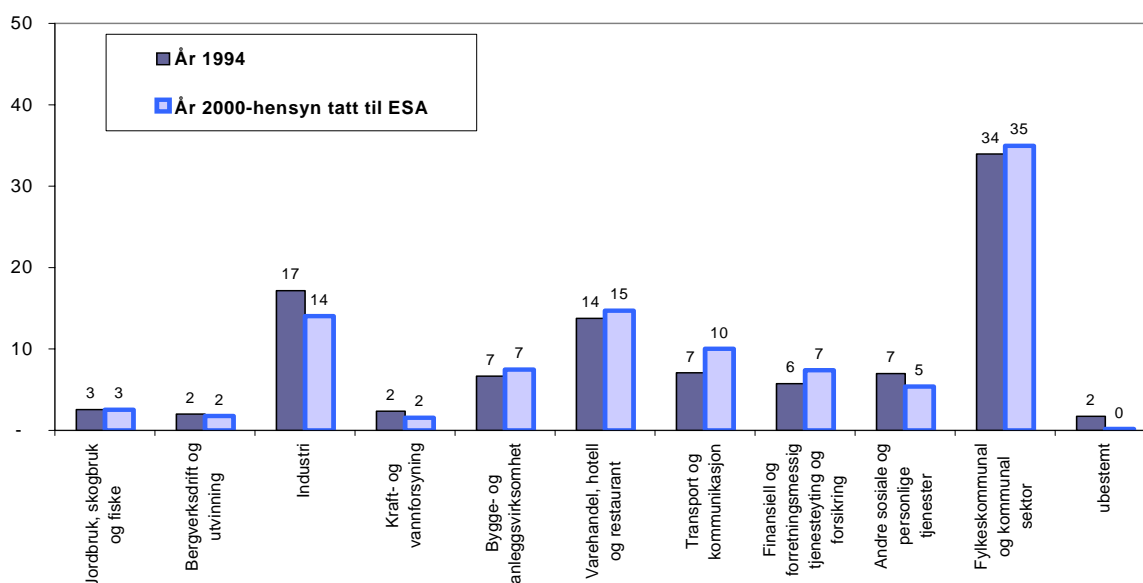
- C) Enkelte konkurranseutsatte tjenesteytende næringer, uavhengig av arbeidstakerens bosted:
- foretak med mer enn 50 ansatte som utfører godstransport på vei. Som godstransport regnes ikke egentransport etter samferdselsloven § 8. Bestemmelsen i dette punkt omfatter ikke tilfeller der godstransporten kun finner sted innenfor et lokalt avsperrt næringsområde.
 - foretak som produserer telekommunikasjonstjenester
 - foretak som nevnt i finansieringsvirksomhetsloven § 1-4 eller verdipapirhandelloven § 7-1 jf. § 1-2 første ledd, dersom foretaket har filial, driver grenseoverskridende virksomhet, eller har etablert datterforetak som driver tilsvarende virksomhet, i andre stater innen EØS-området.

De kan imidlertid få et fratrekk på 250 000 kr som, men betaler full arbeidsgiveravgift utover dette bagatellmessige tilskuddet som EU tillater.

I vår presentasjon av tall her har vi så langt ikke tatt hensyn til denne omleggingen. Omleggingen var beregnet til å utgjøre anslagsvis 180 millioner 2000-kroner i provenyvirkning. Det betyr at samlet provenyvirkning for 2000 ved omleggingen er redusert fra 6786 mill kr til 6606 mill kr. De strukturtallene vi har presentert så langt vil i noen grad endres av omleggingen. Bergverksdrift faller nå nesten ut og industri i sone 2 vil få en ytterligere nedgang fordi det er her skipsbyggingsindustrien i hovedsak er lokalisert. Figur 7 viser nå at i den korrigerte figuren (fra figur 4) så utgjør bergverk og industri en stadig mindre andel mens offentlig sektor har fått økt sin andel av provenyeffekten. Siden det er bedrifter over 50 ansatte som er trukket ut i 2000 får vi ut fra tabell 1 en korrigering slik at det er 22% av provenyeffekten som nå går til bedrifter med over 50 ansatte. Det betyr at vi fra 2000 har nesten 80% av provenyeffekten til bedrifter med under 50 ansatte. Det er en betydelig endring siden 1994 hvor tilsvarende tall var 70%. Også regionalfordelingen endres noe slik at vi har rundt 75% av provenyeffekten til Nord-Norge etter endringen og en enda lavere andel til sone 2.

Figur 7

Andel provenyeffekt fordelt på ulike næringer



Dersom vi nå fra den korrigerede provenyvirkning trekker den andelen som går til offentlig sektor får vi igjen 4280 mill kr som er provenyeffekten til privat sektor i 2000. EU har et kriterie på det som defineres som bagatellmessig tilskudd som har et øvre tak på 100 000 Euro over tre år dvs. ca. 250 000 kr pr. år med dagens kronkurs (7,4 kr.pr.euro). Alle bedrifter med lønnskostnader under 1,7 mill kr i sone 5, eller 2,7 mill kr i sone 4, og 3,2 mill kr i sone 3 samt 7 mill kr i sone 2 vil da falle inn under bagatellmessig støtte. I tabell 8 er provenyeffektene delt etter sone og størrelse på bedrift. Regner vi disse nøkkeltall om til antall sysselsatte vil vi få at grensen går på 8 ansatte i sone 5, 12 i sone 4, 16 i sone 3 og 32 i sone 2. Vi finner derved samlet at en provenyeffekt på om lag 1650 mill kr faller inn under ordningen bagatellmessig tilskudd. Dette forutsetter nødvendigvis uendret bedriftsstruktur, dvs. at bedriftene ikke tilpasser bedriftsstørrelse etter denne ordningen slik at antall bedrifter øker. Trekker vi dette fra 4280 mill. kr. finner vi at ordningen som gjenstår som privat provenyeffekt er 2630 mill kr.

Tabell 8 Provenyeffekt etter arbeidstakers bostedssone og bedriftsstørrelse der denne er ansatt²

Proveny - mot 14,1% Privat sektor						
Arbeidsgiveravgift sone						
Ansatt -gruppe	1	2	3	4	5	Totalt
< 2	0	29 298 410	15 120 556	60 882 712	24 442 008	129 743 686
2-4	0	101 411 896	49 521 225	243 235 518	96 296 365	490 465 003
5-9	0	137 533 083	69 642 610	360 098 612	136 039 706	703 314 011
10-19	0	162 986 822	74 451 258	417 452 134	145 269 314	800 159 527
20-49	0	199 706 459	85 077 598	459 080 288	140 350 008	884 214 353
50-99	0	119 905 127	46 692 335	248 274 765	54 334 215	469 206 442
100-250	0	112 531 559	31 702 243	266 834 413	61 078 955	472 147 170
>250	0	175 422 494	27 812 178	223 871 932	31 575 033	458 681 636
						4 407 931 829

Sett nå at ett forslag er å videreføre ordningen for privat sektor, men slik at bedriftene skal falle inn under bagatellmessig støtte. Vi siden av de som kan fortsette som i dag, må vi også trekke med dem som får et bunnfradrag på 250 000 kr, men betaler full arbeidsgiveravgift utover dette bagatellmessige tilskuddet. Antallet bedrifter i de ulike sonene som kommer over taket er 3207 og med provenyvirkning 790 millioner kroner og derved blir det beløpet som gjenstår og må kompenseres med andre ordninger nå ned til rundt 1 840 mill kr. Dersom regelen for bagatellmessig støtte gjelder pr. foretak og ikke bedrift vil beløpet som må kompenseres gjennom andre ordninger bli større siden et foretak består av en eller flere bedrifter. For eksempel vil det være 2300 foretak som kommer over taket for bagatellmessig støtte, noe som reduserer provenyvirkning av samlet bunnfradrag til 580 millioner, samtidig som disse vil omfatte noe flere ansatte enn antall bedrifter som overstiger bagatell-regelen og dermed blir det overskytende beløp de skal betale full avgift for større.

Det vi nå har illustrert er å innføre et tak på 250 000 kr for rettigheten til å nyte godt av differensiert arbeidsgiveravgift. Vi oppnår da å skjerme de mange små tjenesteytende bedrifter som i dag nyter godt av ordningen fra en drastisk omlegging som vil ha umiddelbar effekt på bunnlinsen.

Dersom vi likevel tvinges til omlegging, men slik at vi kan praktisere ordningen med taket på 250 000 kr, så kan vi kompensere for konkurranseutsatt industri med å gjeninnføre

² Vi tar her ikke hensyn til pendling; for eksempel at om lag 18% av provenyeffekten tilfaller arbeidsgivere i sone 1.

transportstøtteordningen. Dette er en ordning EU åpner for og hvis dette begrenses til vareeksport/import til sonene så vil vi kunne kompensere for problemene til konkurranseutsatt industri samt varehandel.

Den gjenstående provenyeffekten på 1,8 mrd kroner fratrukket ønsket transportstøtte kan nå knyttes til strukturfondsmodellen. Dette er et beløp som kan innføres som et regionalt innovasjonsfond tilsvarende strukturfondene innenfor EU og at det forvaltes desentralisert av det fylkeskommunale nivået for de ulike sonene. Det vil kreve en enda grundigere gjennomgang av en transportstøtteordning å finne frem til det nøyaktige beløp. Det kan imidlertid se ut som det som gjenstår av provenyvirkninger blir lite til å vurdere å innføre en differensiering av inntektsskatten. I Tiltakssonen kan dette være aktuelt fordi her har man allerede en slik ordning og som drøftet i Hervik mfl 2002 så synes arbeidsmarkedet å fungere rimelig effektivt i å overvelte provenyeffekter etter knapphet i tilgang av ulike typer arbeidskraft. I de øvrige sonene kan det være aktuelt å tilføre strukturfond eller innovasjonsfond hvor den regionale enheten blir ansvarlig for å utforme en plan. I denne kan kompetanse og omstillingstiltak via SND inngå sammen med ulike infrastrukturtiltak i henhold til den erfaring man har med strukturfond innenfor EU. I henhold til drøftingen tidligere vil det faglige rådet klart være å opprettholde dagens ordning. Hvis det ikke er mulig så er nest best å opprettholde dagens ordning med et tak på 250 000 kr årlig som bagatellmessig tilskudd. For å hindre en ytterligere krise i konkurranseutsatt industri i sonen foreslås å gjeninnføre transportstøtten som også vil tilgodese varehandel. Som en residual post foreslås så å vurdere strukturfondstiltak i tråd med ordningen i EU, men kanskje med mer fokus på innovasjon og derved kalle det innovasjonsfond. Dette nest beste systemet blir tyngre administrativt og med langt mindre treffsikkerhet i forhold til kilden til problemet for norsk regionalutvikling.

Vedlegg 1 Fordeling av provenyeffekt etter næring – privat sektor

Sum av beregnet proveny mot 14,1%	763 742	Arbeidsgiveravgift sone			
Næring	2	3	4	5	Totalt
0 Uoppgift næring	3 520 640	773 285	4 670 517	2 462 535	11 426 977
1 Jordbruk, jakt og viltstell	23 809 995	18 587 972	29 386 321	7 179 744	78 964 032
2 Skogbruk	4 212 361	2 701 485	2 170 304	43 741	9 127 892
5 Fiske, fangst og fiskeoppdrett	11 377 697	3 817 117	44 543 689	20 969 267	80 707 770
10 Bryting av steinkull og brunskull, utvinning av torv	8 243	95 720	23 890		127 853
11 Utvinning av råolje og naturgass, tjenester tilkn. Olje og	35 225 651	7 543 239	48 742 845	5 976 498	97 488 232
13 Bryting av metallholdig malm	10 247	2 560	2 896 389	1 153 511	4 062 707
14 Bergverksdrift ellers	7 106 551	1 898 301	8 969 840	7 097 321	25 072 013
15 Næringsmiddel- og drikkevareindustri	54 519 135	24 636 880	143 395 518	84 242 481	306 794 014
16 Produksjon av tobakksvarer	52 763		434 771	54 213	541 746
17 Tekstilindustri	6 226 823	359 806	8 341 082	2 329 755	17 257 465
18 Bekledningsindustri	3 056 571	535 858	471 200	68 349	4 131 979
19 Lær- og lærvareindustri	259 590		112 851	1 340	373 781
20 Trelast- og trevareindustri	26 904 986	14 382 819	23 371 150	1 121 555	65 780 510
21 Produksjon av papirmasse, papir og trevarer	3 327 784	488 470	978 365	131 147	4 925 766
22 Forlag og grafisk industri	11 017 011	6 798 805	42 866 650	12 829 534	73 512 000
23 Produksjon av kull og petroleumsprodukter og kjernebr	3 700 572	71 503	107 475	39 554	589 104
24 Produksjon av kjemikalier og kjemiske produkter	18 342 888	5 265 768	18 140 495	420 985	42 170 136
25 Gummivare- og plastindustri	7 637 322	4 310 414	5 076 530	2 721 157	19 745 423
26 Mineralproduktindustri	8 803 290	3 279 795	15 932 396	2 041 918	30 057 397
27 Metallindustri	49 444 251	2 702 401	56 751 753	263 371	109 161 776
28 Metallvareindustri	25 610 717	3 366 500	28 657 551	2 307 246	59 942 014
29 Maskinindustri	28 789 864	4 665 797	20 845 359	2 623 601	56 924 621
30 prod. av kontor- og datamaskiner	77 196		77 972	14 605	169 773
31 Elektroteknisk industri	7 670 830	1 398 472	11 021 277	1 385 438	21 476 017
32 Radio og fjernsynsindustri	1 050 166	1 565 132	622 723	77 033	3 315 054
33 Instrumentverktødsindustri	2 127 523	187 454	3 048 711	219 955	5 583 643
34 Motorkjøretøyindustri	10 686 842	440 518	1 554 261	125 707	12 807 327
35 Annen transportmiddelindustri.	56 554 357	4 848 298	39 344 242	9 464 366	110 211 264
36 Møbelindustri og annen industri	22 046 101	17 193 829	5 577 658	1 010 394	45 827 983
37 Gjenvinning	1 548 933	636 830	651 102	541 451	3 378 316
40 Kraftforsyning	34 627 427	10 955 821	54 545 686	21 981 333	122 110 267
41 Oppsamling, rensing og distribusjon av vann	211 628	120 664	296 973	72 269	701 534
45 Bygge- og anleggsvirksomhet	118 096 614	50 568 219	242 737 928	85 745 504	497 148 265
50 Motorkjøretøytenester	32 114 618	17 515 472	88 243 442	30 310 536	168 184 068
51 Agentur- og engroschand	33 631 982	13 584 059	131 720 948	26 262 872	205 199 861
52 Detaljhandel og reparasjon av varer	73 548 295	38 753 902	212 289 812	76 901 973	401 493 983
55 Hotell- og restaurantvirksomhet	40 170 420	24 975 774	96 133 998	41 580 121	202 860 312
60 Landtransport og rørttransport	45 759 072	24 488 699	100 115 079	39 767 363	210 130 213
61 Sjøtransport	30 152 258	4 755 632	92 230 385	17 075 441	144 213 716
62 Lufttransport	3 916 740	1 550 684	45 766 877	13 415 560	64 649 861
63 Tjenester tilknyttet transport	17 162 100	4 306 692	58 106 084	27 874 590	107 449 466
64 Post og telekommunikasjoner	22 642 848	9 926 812	83 893 348	26 262 284	142 725 291
65 Finansiell tjenesteyting	22 629 406	10 629 485	72 135 958	17 306 950	122 701 798
66 Forsikring og pensjonskasser	4 675 494	2 526 228	16 928 633	3 163 891	27 294 246
67 Hjelpevirks.finansiell tj.yting	1 213 722	393 262	2 341 264	530 648	4 478 896
70 Eiendomsdrift	7 067 821	3 771 363	29 483 375	6 782 830	47 105 389
71 Utleievirksomhet, mask. og utstyr	1 850 098	387 982	6 331 154	2 528 221	11 097 456
72 Databehandlingsvirksomhet	7 570 340	2 332 598	24 592 863	3 824 755	38 320 556
73 Forskning og utviklingsarbeid	3 033 178	458 994	14 151 824	1 872 103	19 516 099
74 Annen forretn.tjenesteyting	48 705 637	20 756 481	155 759 722	39 622 362	264 844 202
75 Off.adm og forsvar, sosialforsikr.	986 904	613 626	5 255 735	5 155 725	12 011 991
80 Undervisning	6 909 998	1 968 233	18 017 775	5 878 101	32 774 107
85 Helse-, sosialtjenester	29 608 859	16 010 471	96 215 802	35 963 225	177 798 357
88 Restpost finansnæring (21 arbeidsforhold i sona)	305 262	33 953	389 848	138 244	867 307
90 Kloakk- og renovasjonsvirksomhet	3 542 419	1 009 858	10 467 948	3 847 692	18 867 917
91 Interesseorganisasjoner	4 968 701	1 994 190	18 023 468	7 560 419	32 546 778
92 Kulturell tjenesteyting og sport	10 478 940	3 975 048	26 981 737	10 947 283	52 383 009
93 Annen personlig tjenesteyting	6 011 306	1 738 716	16 668 141	5 583 516	30 001 679
95 Lønnet husarbeid	124 135	12 077	105 013	63 186	304 411
99 Internasjonale organer og organisasjoner	6 523				6 523
Totalt	1 043 119 647	402 670 024	2 288 715 705	726 936 771	4 450 015 170

Vedlegg 2. Eksempel på provenyeffekt etter størrelse og sone for hotell og restaurant næringen i sone 4 og 5.

Når det gjelder provenyeffekten innenfor hotell og restaurant så tilfallen en relativt stor andel sone 4. Totalt for sone 2-5 fordeler provenyeffekten seg i denne næringen som vist i tabell 1. Tabell 2 og 3 viser et estimat på hvor stor andel av dette som kan tilskrives virksomheter i sone 4 og 5, målt etter bostedsadresse på ansatte i virksomheter hhv under og over 50 ansatte.

Det er et problem at vi har opplysning om antall bedrifter pr. næring for 2.kvartal 2002³, mens provenytallene er fra 2000. Vi ønsker derfor ikke å gjøre denne tabellen mer detaljert. Et annet og mer alvorlig problem er at vi ikke får tatt hensyn til pendlingen. Vi har her kun gjort et anslag på 20% i sone 5 og 15% i sone 4 for ikke å overestimere proveny som tilfaller bedrifter i disse sonene.

Etter denne justeringen har vi beregnet at 55% av provenyeffekten for bedrifter under 50 ansatte innenfor denne næringen tilfaller sone 4 og 5, mens 57% av provenyeffekten for virksomheter over 50 ansatte innenfor hotell og restaurant tilfaller sone 4 og 5. I våre beregninger av fordeling av total provenyeffekt for landet tilfaller 60% av all provenyeffekt sone 4 og 5. Grunnen til det er at virkemiddelet er dimensjonert sterkest i disse sonene.

Tabell 1 – provenyeffekt etter næring og sysselsettingsgruppe	Hotell og restaurant
< 2	2 921 888
2-4	18 124 316
5-9	34 291 388
10-19	47 694 980
20-49	52 060 440
50-99	22 108 934
100-250	17 874 544
>250	1 195 978
sum	196 272 468

Tabell 2. Provenyeffekt i Hotell og restaurant næringen (kode 55) for virksomheter **under 50 ansatte** i Nord sonene (sone 4 og 5)

Bedriftsstørrelse	sone 4	sone 5
Sum av < 2	1 155 694	715 951
Sum av 2-4	7 922 078	3 168 542
Sum av 5-9	15 654 018	6 297 658
Sum av 10-19	24 664 317	9 356 737
Sum av 20-49	22 822 622	11 388 944
sum	72 218 729	30 927 831
Lekkasje som følge av pendling	61385920	24742265
Estimer proveny Smb sone 4 og 5	86 128 184	
Antall bedrifter		800
Snitt proveny/støtte pr.bedrift		107 660

³ Slike tall var ikke tilgjengelige på kommunenivå og dermed arbeidsgiveravgift sone nivå for år 2000

Tabell 3 Provenyeffekt i Hotell og restaurant næringen (kode 55) for virksomheter **over 50 ansatte** i Nord sonene (sone 4 og 5)

Næring 55	sone 4	sone 5
Sum av 50-99	12456788	1014603
over 100	11 458 481	3 049 841
Sum	23 915 269	40644445
Lekkasje som følge av pendling	20327979	3251556
Estimert proveny over 50 ans. sone 4 og 5	23 579 534	
Antall bedrifter		17
Snitt proveny/støtte pr.bedrift		1 387 031