

PETER BOHM
HANS LIND

Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt?

Tillförlitliga utvärderingar av effekten av offentliga åtgärder saknas ofta, inte minst inom regionalpolitiken, menar Peter Bohm och Hans Lind. Men möjligheten till sådana utvärderingar med hjälp av experimentliknande ansatser finns i vissa fall – och kan skapas i långt flera. Ett fall där denna möjlighet kunnat användas redovisas här – det gäller sysselsättningseffekten av sänkta arbetsgivaravgifter i Norrbotten. Slutsatserna styrker behovet av utvärdering och motiverar en omläggning av regionalpolitiken.

Den 1 januari 1984 sänktes arbetsgivaravgifterna i Norrbotten med tio procentenheter för gruvor, tillverkningsindustri och några ytterligare branscher. Bakgrunden till denna åtgärd var den kvarstående höga arbetslösheten och kriserna i gruv- och stålindustrin. Åtgärden var en del av ett "Norrbottenpaket" som bland annat också innehöll ökade marginella arbetskraftssubventioner och den sk frizonen i Svappavaara där arbetsgivaravgifterna helt togs bort. I beslutet om den sänkta arbetsgivaravgiften sades att åtgärden skulle gälla "under en längre tid". Vi kan nu överblicka åtminstone fyra år, till en budgetkostnad om drygt 300 miljoner kr per år. Vad har effekten blivit?

Fram till 1984 hade regionalpolitiken dominerats av kapitalstöd i form av lokaliseringsstöd eller lokaliseringsslån i sam-

band med nyinvesteringar. Ekonomer hade länge argumenterat för att bidragen istället borde inriktas på att sänka arbetskraftskostnaderna: Eftersom regionalpolitikens huvudmål är att öka sysselsättningen i regioner med relativt sett hög arbetslöshet vore subventioner av arbetskraft under "rimliga" antaganden en effektivare åtgärd. En utvärdering av den sänkta arbetsgivaravgiftens faktiska effekter blir därmed av intresse, inte minst för ekonomer. Den aktuella åtgärden låg också i linje med en annan inriktning som ekonomer förespråkade, nämligen att använda mer generella medel, dvs sådana som inte kräver prövning i varje enskilt fall.

Den utvärdering som redovisas och kommenteras här hade som syfte att också undersöka användbarheten hos en metod som ligger nära det "klassiska" experimentet. Metoden innebär att effekter bedöms genom att utvecklingen i området som fått del av åtgärden jämförs med vad som händer i ett "kontrollområde" som så mycket som möjligt liknar "experimentområdet". En sådan metod är intressant på grund av den ytterst begränsade information som traditionellt kunnat tas fram om regionalpolitikens verkningar. Men

PETER BOHM är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Hans forskning omfattar bla experimentell analys av ekonomiskt beteende. HANS LIND är doktorand vid Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

den har intresse som en ambitiös utvärderingsmetod även utanför det regionalpolitiska området.

Som vi skall redovisa här har utvärderingen varit framgångsrik i så måtto att resultatet blivit entydigt. En fråga blir därför vilken betydelse detta resultat – att åtgärden *saknar* konstaterbara sysselsättningseffekter på en så lång period som fyra år – kan anses ha för den framtida regionalpolitiken. Denna fråga kommer avslutningsvis att stå i centrum för vårt intresse. Innan dess ska vi kort kommentera i tur och ordning de empiriska problemen med utvärderingar av regionalpolitikens effekter, den experimentella ansatsens innebörd, utvärderingsresultaten och tolkningen av dessa.

Konventionella utvärderingsmetoder

Alla utvärderingar förutsätter en bedömning av en hypotetisk situation: Vad skulle ha hänt om inte åtgärden vidtagits? Detta kan självfallet inte observeras direkt. Olika antaganden krävs därför och utvärderingsmetoderna kan beskrivas utifrån vilken typ av antaganden som görs om den hypotetiska jämförelsesituationen.¹

När det gäller regionalpolitik har den vanligaste utvärderingsansatsen i vetenskapliga sammanhang varit att använda någon form av "shift-shareanalys".² Den enklaste varianten av denna analys är att anta att utan särskilda åtgärder så skulle en regions andel av landets sysselsättning (i en viss bransch) vara konstant. Har andelen ökat under den period som åtgärden varit i kraft så har åtgärden haft en effekt motsvarande denna ökning. Metoden kan göras något mer sofistikerad genom att förutsätta att regionens andel, om åtgärden inte vidtagits, skulle ha förändrats på samma sätt som under en tidigare period.

Problemet med shift-shareanalysen är att man grundar bedömningen av den hy-

potetiska utvecklingen på vad som händer i områden som tenderar att vara mycket olika den region som får del av åtgärden. Denna olikhet mellan områdena gör det (än mer) troligt att andra förändringar kan komma att dominera den relativa utvecklingen. Minskad industrissysselsättning i expansiva tätortsregioner kan t ex sammanhålla med att man har svårt att konkurrera om arbetskraft där. Om denna konkurrens skärps under en period då regionalpolitiken förstärks så tillskriver shift-shareanalysen fortfarande hela förändringen i den relativa sysselsättningen förändringen av regionalpolitiken. Argumentet för att istället använda en experimentliknande metod är att den som grund för bedömningen av den hypotetiska utvecklingen använder ett område som liknar det område som får del av åtgärden.

En annan metod som använts på senare år är traditionell regressionsanalys (se t ex Folmer [1986] och Folmer & Nijkamp [1987]). Här formulerar man ett samband mellan sysselsättningen i en region och de faktorer man tror spelar en viktig roll för att bestämma denna sysselsättning. Den aktuella åtgärden är då inkluderad som en av dessa påverkande faktorer. Sambandet skattas sedan statistiskt med data från samtliga regioner under den aktuella perioden. Storleken på koefficienten för den aktuella åtgärden ger sedan upplysning om åtgärdens effekt.

Problemet med denna metod i det aktuella sammanhanget är att det råder betydande osäkerhet om vilka faktorer som är viktiga, hur dessa samverkar och vilken operationalisering av vissa mer allmänna faktorer som är adekvat. Eftersom beslut på dessa punkter kan spela stor roll för den beräknade effekten blir det svårt att

¹ En mer ingående diskussion om de olika metoderna finns i Bohm & Lind [1989a].

² Moore & Rhodes [1973] är den klassiska studien med denna metod. I Sverige har metoden använts i t ex SOU 1978.47 och Ohlsson [1981].

veta vilken vikt resultat från enstaka regressionsanalyser skall tillmätas. Förde- len med den experimentliknande meto- den, som är möjlig att tillämpa om man hittat ett kontrollområde som liknar experi- mentområdet, är att man då slipper att ta ställning i en rad besvärliga frågor. Är områdena lika i centrala avseenden så be- höver man t ex ingen teori om vad skillna- der i dessa avseenden betyder.

Kvasiexperimentell utvärdering

En förutsättning för att kunna använda den experimentliknande metoden är up- penbarligen att det finns ett område som är "tillräckligt" likt det område som får del av åtgärden. Vår undersökning var kvasi-experimentell i den meningen att "experimentområdet" var givet innan *kontrollområdet* bestämdes. I likhet med flertalet policysituationer, där man inte är ute efter att just testa åtgärdens effekt, så hade beslutsfattarna inte låtit slumpmäs- sigt fördela kommuner mellan de båda grupperna som ett kontrollerat experi- ment skulle kräva.³ Vårt val av kontroll- område byggde på indelningen i regional- politiska stödområden, vilka av statsmak- terna ansetts avseglra arbetsmarknadssi- tuationen. Kommuner som hör till samma stödområde har i huvudsak också samma villkor när det gäller regionalpolitiskt stöd i övrigt. I linje med dessa förhållanden jämfördes vid utvärderingen Norrbottens "inland" med inlandskommuner i Väster- botten och med kommuner i Jämtlands utkanter. (Dessa områden kallas i fort- sättningsgruppen AB.) Norrbottens "kustland" jämfördes med kommuner i Västerbotten och Jämtland som hör till samma stödområde. (Dessa områden kal- las i fortsättningsgruppen BC.)⁴

Uppenbarligen är det inte helt lätt att betrakta dessa experiment- och kontroll- områden som helt likartade. För att han- tera skillnader som är konstanta över ti- den användes därför en *kontrollperiod*. Den grundläggande hypotesen är alltså

att om inte arbetsgivaravgiften hade änd- rats så skulle förhållandet mellan utveck- lingen i de båda områdena vara den- samma som under kontrollperioden. Kontrollperioden valdes så att den skulle motsvara samma konjunkturefas som den period utvärderingen omfattade. För pe- rioden 1984-1986 kom detta att peka ut 1979-1981 som den relevanta kontrollpe- rioden, med 1983 resp 1978 som basår.

Oavsett vilken utvärderingsmetod som används kan det uppstå misstankar om att olika "detaljbeslut", t ex områdes- och perioddefinitioner, påverkats av en öns- kan eller förväntan att nå ett visst resultat. Denna risk är givetvis stor för shift- shareanalys och andra utvärderingsmeto- der som sätts först sedan åtgärden varit i kraft och data finns tillgängliga. I den nu aktuella studien hanterades detta pro- blem på så sätt att utvärderingsmetoden i detalj, vad beträffar t ex områdesindel- ningar och kriterier för val av kontrollpe- riod, lades fast och publicerades redan i samband med att åtgärden vidtogs (se Bohm & Lind [1984]). Detta hindrar gi- vetvis inte att man på goda grunder senare kan ändra uppläggningsmetoden, men sådana ändringar blir då ofrånkomliga synliga och ställer krav på motivering.⁵

Användandet av en kontrollperiod av ovan antytt slag löser dock inte alla tolk- ningsproblem. Skillnader i sysselsätt- ningsutveckling kan t ex sammanhånga med skillnader i industristruktur mellan jämförelseområdena. För att minska in- verkan från sådana omständigheter be- slöts (på förhand) att göra en jämförelse också på *branschnivå*. Eftersom t o m företag inom en och samma bransch kan

³ Se t ex Björklund [1988] för beskrivning och reso- nemang kring kontrollerade experiment på arbets- marknadspolitikens område.

⁴ För fullständig beskrivning av utvärderingen han- visas till Bohm & Lind [1988].

⁵ Den enda förändring som i vårt fall gjordes jämfört med vad som sades i den ursprungliga rapporten är att vi använde en kontrollperiod även i den sk tvil- lingstudien. Något sådant hade vi ursprungligen inte tänkt göra.

Tabell 1 Sysselsättningsutveckling inom tillverkningsindustrin, grupp AB.

Område	1978	1981	Procentuell förändring	1983	1986	Procentuell förändring
Norrboten	3443	3554	+3,2	3490	3693	+5,8
Kontrollgruppen	2606	2609	+0,1	2139	2188	+2,3
Skillnad mellan områdena under kontrollperioden:						+3,1 procent
Skillnad mellan områdena under experimentperioden:						+3,5 procent
Förändring i Norrbottens relativa utveckling:						+0,4 procent

Tabell 2 Sysselsättningsutveckling inom tillverkningsindustrin, grupp BC.

Område	1978	1981	Procentuell förändring	1983	1986	Procentuell förändring
Norrboten	12057	11924	-1,1	10951	11551	+5,5
Kontrollgruppen	27831	26889	-3,4	22708	24131	+7,6
Skillnad mellan områdena under kontrollperioden:						+2,3 procent
Skillnad mellan områdena under experimentperioden:						-2,2 procent
Förändring i Norrbottens relativa utveckling:						-4,5 procent

vara mycket olika genomfördes också en "tvillingstudie". För varje arbetsställe över en viss storlek i Norrbotten försökte vi här finna ett, vad gäller storlek, ålder, ägandeförhållande, produktionsinriktning och avsättningsmarknad, likartat arbetsställe i kontrollområdet.⁶ På detta sätt identifierades 44 tvillingpar. Denna del av studien är kanske den mest intressanta, eftersom risken för påverkan från andra faktorer än den sänkta arbetsgivaravgiften är minst här.

En utvärdering av nu antytt slag kan störas av att jämförelseregionerna träffas olika av andra exogena förändringar än den aktuella åtgärden, t ex spridningseffekter från förändrad produktion i de stora basindustrierna i Norrbotten, olika arbetsmarknadspolitiska insatser m m. Några större sådana förändringar kunde dock inte identifieras i detta fall.⁷

Ingen sysselsättningseffekt...

Av Tabell 1 och Tabell 2 framgår utvecklingen för industrin som helhet i experiment- och kontrollgrupperna under respektive perioder. I dessa tabeller anges

först sysselsättningssiffrorna under start- och slutår för kontrollperioden och experimentperioden samt den procentuella förändringen för gruppen under perioden i fråga. Därefter redovisas hur experimentgruppen förhöll sig till kontrollgruppen under respektive period och allra sist hur denna relation förändrats mellan tidsperioderna. En positiv siffra på den sista raden är detsamma som att Norrbotten har haft en relativt sett mer positiv utveckling under den tid som arbetsgivaravgiften var sänkt.

Av dessa siffror framgår att i grupp AB var det en, relativt sett, något mer positiv utveckling i Norrbotten under perioden med lägre arbetsgivaravgifter. Siffran är dock mycket liten: Den motsvarar 14 sysselsatta! För grupp BC har Norrbotten tvärtom haft en relativt sett sämre utveck-

⁶ Valet av tvillingföretag är ett exempel på den typ av beslut som kräver bedömningar och där det är viktigt att fatta beslut innan man vet något om hur besluten påverkar resultaten.

⁷ De få justeringar som gjordes motiveras och beskrivs i Bohm & Lind [1988] avsnitt 3.5 respektive 3.8.

ling under perioden med lägre arbetsgivaravgifter. Detsamma gäller Norrbotten som helhet, där den större gruppen BC väger tyngst och där den relativa sysselsättningsutvecklingen blev -3,3 procent.

Betraktas utvecklingen inom de branscher där det finns ett flertal arbetsställen och där inget arbetsställe dominerar så framträder samma bild, dvs att Norrbottens utveckling under perioden med sänkta arbetsgivaravgifter inte varit relativt sett mer positiv.⁸ Som nämndes tidigare kan dock även företag inom en och samma bransch vara tämligen olika vilket motiverade den sk tvillingstudien. Dess resultat redovisas i *Tabell 3* nedan. En positiv relativ förändring innebär där att Norrbottensföretaget haft en - i förhållande till sin tvilling i kontrollregionen - mer positiv utveckling 1983-1986 jämfört med 1978-1981.

Tabell 3 Tvillingföretagens utveckling.

Relativ förändring Procent	Antal tvillingpar		
	Grupp AB	Grupp BC	Totalt
> +50	1	3	4
+30 - +50	2	3	5
+10 - +30	2	3	5
0 - +10	1	3	4
-10 - 0	1	5	6
-30 - -10	5	3	8
-50 - -30	3	1	4
< -50	4	4	8
Summa positiva	6	12	18
Summa negativa	13	13	26

Huvudintrycket av denna tabell är att arbetsställena i Norrbotten under experimentperioden inte oftare utvecklats mer positivt än sina "tvillingar" med högre arbetsgivaravgift. Tvärtom var det något fler fall där arbetsstället i kontrollgruppen

utvecklats relativt sett mer positivt. Särskilt gäller detta i grupp AB.

Kan då dessa siffror bero på att tillfälligheter har "dolt" en faktisk positiv effekt? För att bedöma detta för tvillingstudien har vi utgått från antagandet att effekten i själva verket är +10 procent. Med hjälp av ett sk teckentest undersöktes sedan hur sannolikt det är att då få den faktiskt erhållna fördelningen mellan positiva och negativa i förhållande till +10 procent eller en fördelning med ännu färre positiva. Resultatet av dessa beräkningar blev att för grupp AB inträffar detta 3 gånger på 100 medan det för grupp BC inträffar 1 gång på 10. Detta ger en grov bild av hur sannolikt det är att tillfälligheter "dolt" en positiv effekt av den aktuella åtgärden.⁹

Vår sammanfattande bedömning utifrån dessa uppgifter för tillverkningsindustrin under perioden 1984-1986 är att det är ytterst osannolikt att den sänkta arbetsgivaravgiften haft någon betydande positiv effekt på sysselsättningen.

... men ökad lönsamhet

En utebliven effekt av en sänkt arbetsgivaravgift kan ha en rad förklaringar. Löner och insatsvarupriser i Norrbotten kan t ex ha stigit i motsvarande grad och därmed eliminerat den kostnadsfördel som den sänkta arbetsgivaravgiften var tänkt att medföra.¹⁰ För att belysa bl a hur löner och lönsamhet utvecklats har Statens industriverk genomfört en kompletterande studie som metodmässigt knyter an till vår studie av sysselsättningseffekterna (Statens industriverk [1988a]).

Av olika skäl är det statistiska underlaget för studier av dessa variabler bräckligare än för sysselsättningen. Resultatet

⁸ Se Bohm & Lind [1988] för exakta siffror.

⁹ Beräkningar rörande slumpens roll för den totala sysselsättningsutvecklingen pekar i samma riktning, se Bohm-Lind [1988], avsnitt 4.1.

¹⁰ Farhågor för detta uttrycks i Ståhl [1981].

måste därför tolkas med försiktighet. Huvudintrycket av den kompletterande studien är emellertid att det varit en *något* snabbare löneökning i Norrbotten, men att samtidigt lönsamheten och soliditeten förbättrats väsentligen mer i Norrbottensföretagen under perioden med sänkta arbetsgivaravgifter. Den uteblivna effekten på sysselsättningen verkar alltså inte kunna förklaras med att den sänkta arbetsgivaravgiften inte inneburit någon reell kostnadssänkning.

Är den studerade perioden för kort?

Den förbättrade vinstutvecklingen i Norrbotten borde väl förr eller senare leda till en ökad sysselsättning där? En synpunkt som ofta återkommit i debatten efter det att studien för 1984-1986 publicerades (våren 1988) är att en tre-årsperiod är för kort för att några sysselsättningseffekter ska hinna uppstå. Företagen måste först konsolidera sin ekonomiska situation osv.

Vi har nyligen kunnat inkludera data även för 1987. Förlängningen av den studerade perioden till fyra år visade sig dock inte påverka resultaten nämnvärt (se Bohm & Lind [1989b]). Men många verkar anse att även detta är en för kort period för att några slutsatser ska kunna dras.

Mot denna åsikt kan man dock invända att fyra år är en lång period i förhållande till de förväntningar som fanns när åtgärden vidtogs. Då betonades nämligen att en sänkt arbetsgivaravgift, som till skillnad från traditionellt lokaliseringstöd utgår även till stagnerande företag, kan ge omedelbara effekter i form av minskade friställningar.

Dessutom bör följande omständighet beaktas: Med hänsyn till att den sänkta arbetsgivaravgiften medför ett betydande statligt inkomstbortfall krävs att en effekt först längre fram blir mycket stor för att den budgetmässiga kostnaden per nytt arbetstillfälle ska bli rimlig.

Ett räkneexempel kan kanske belysa betydelsen av en sådan fördröjning. Anta att en så stor sysselsättningseffekt som +7 procent, eller + 1 000 personer, uppkommer i Norrbottens tillverkningsindustri från år 5. Vid oförändrad lönenivå skulle ca 60 procent av den totala årliga budgetmässiga kostnaden på 330 miljoner kr, dvs ca 200 miljoner kr, ligga på tillverkningsindustrin. Det innebär en löpande subventionskostnad om 200 000 kr per ytterligare sysselsatt och år, vilket i sig inte är ett obetydligt belopp. Men dessutom har vi då en "fast" kostnad för denna effekt på ca 60 procent av 1 300 miljoner kr (den budgetmässiga kostnaden under de första fyra åren), dvs 800 000 kr per ytterligare sysselsatt!

Tanken bakom att det skall uppstå sysselsättningseffekter på längre sikt är inte heller självklar. Visserligen kan ökad lönsamhet och högre soliditet möjliggöra djärvare satsningar och leda till att man klarar framtida påfrestningar bättre. Effekten kan emellertid också bli att man slår sig till ro med befintlig produktionsinriktning, vilket i sin tur kan leda till större omställningsproblem i framtiden. Som exempel kan nämnas att en av grundtankarna i den Rehn-Meidnerska modellen som bekant var att företag skulle "tvingas" rationalisera och utvecklas genom att man satte press på lönsamheten.¹¹

Är sänkta arbetsgivaravgifter en dålig idé?

Situationen kan tyckas vara den följande. I tidigare utvärderingar har man dragit slutsatsen att den traditionella regionalpolitiken, med inriktning på kapitalsubventioner, haft betydande effekter på sysselsättningen, särskilt under perioder

¹¹ Se Erixon [1989] för en mer allmän genomgång av teorier om lönsamhetens betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

med goda ekonomiska konjunkturer.¹² Den ovan presenterade studien pekar på att sänkta arbetsgivaravgifter inte haft någon effekt. Slutsatsen skulle alltså synas bli att kapitalsubventioner är effektivare än arbetskraftssubventioner om man vill påverka sysselsättningen!

Denna slutsats följer emellertid inte. För det första bygger de tidigare utvärderingarna på en diskutabel metod där man inte systematiskt undersökt i hur hög grad förändringar i sysselsättningsutvecklingen kan förklaras med andra faktorer än regionalpolitiken. Låt oss emellertid bortse från det och för diskussionens skull acceptera utvärderingsresultaten.

Det som trots detta omöjliggör den angivna slutsatsen om de olika subventionernas relativa effektivitet är att de tidigare studierna handlat om effekten av kapitalsubventioner i ett läge där i stort sett inga andra regionalpolitiska åtgärder existerat, medan vi här studerat effekten av arbetskraftssubventioner i ett läge där det redan finns kapital- (och transport-) subventioner. I sistnämnda läge kan det helt enkelt förhålla sig så att redan existerande stödformer mobiliserat så mycket av de sysselsättningsmöjligheter som över huvud taget går att uppbringa att effekten av ytterligare stöd blir försumbar. Resultaten från studierna säger alltså inget om hur de båda åtgärdernas effekter förhåller sig till varandra i jämförbara situationer. Vi vet ju inget om effekten av sänkt arbetsgivaravgift i ett läge där inget annat stöd finns. Studierna säger inte heller något om effekterna av att i dagens läge dra ner på kapitalsubventionerna. Det kan alltså fortfarande vara så att man snarare ska reducera kapitalsubventioner än arbetskraftssubventioner om man eftersträvar en kostnadseffektiv regional sysselsättningspolitik. Vår kunskap skulle kunna förbättras i dessa avseenden om man lät göra en experimentell studie även av lokaliserings- och transportstöden.

Möjliga förändringar av åtgärden

Den icke obetydliga kostnaden samt bristen på säkerställda effekter på sysselsättningen leder naturligen fram till en diskussion om vilka ändringar av arbetskraftssubventionerna som kan tänkas ge ett bättre resultat.

Om man är oroad över risken att stödet helt eller till stor del neutraliseras av höjda löner, kan stödet villkoras så att det görs beroende av hur lönenivån utvecklas i det stödmottagande företaget. Tex kan stödet reduceras om lönenivån stiger mer än ett visst lämpligt löneindex, eventuellt helt enkelt ett nationellt genomsnitt. Om sålunda lönenivån i företaget stiger 4 procent mer än index skulle sänkningen av arbetsgivaravgiften reduceras med motsvarande belopp och alltså bli 6 procent. Fördelen med en sådan utformning är att man ökar företagets motståndskraft mot löneökningens anspråk som just bottnar i företagets bättre ställning till följd av de sänkta arbetsgivaravgifterna.

En knytning av stödets storlek på nu angivet sätt är knappast helt problemfri. Den kan missgynna företag som vill ändra sammansättningen av sin arbetsstyrka i riktning mot mer välutbildad arbetskraft eller som har en arbetsstyrka som hör till ett bristyrke med snabbare löneökning även nationellt. Sådana problem kan kanske lösas genom att jämförelserna görs mer sofistikerade. Tex skulle problem av det sistnämnda slaget kunna undvikas om jämförelsen istället avsåg löneutvecklingen i liknande företag i Sverige.

Det som gör den aktuella åtgärden särskilt kostsam är att den är generell och inte bara, som det traditionella sysselsättningsstödet, verkar på marginalen. En poäng med ett sådant generellt stöd är att det är ägnat att stödja sysselsättningen även i företag som inte är inne i en expansionsfas och bl a fördröja minskningar av

¹²Se SOU 1978:47 och Ohlsson [1981].

antalet anställda. Ett billigare sätt att åstadkomma detta kan dock vara att använda ett marginellt sysselsättningsstöd men låta det börja vid säg 80 procent av sysselsättningen i den föregående perioden.¹³ Eftersom inga subventioner då betalas ut till de första 80 procenten skulle den marginella subventionen inom ramen för samma totala budgetkostnad kunna göras desto större, kanske 3-4 gånger större, dvs motsvara ett slopande av arbetsgivaravgiften på marginalen. Därmed skulle man få en betydligt större incitamentseffekt.

Den hittillsvarande regionalpolitiken sägs ibland ha varit inriktad på att med hjälp av kapitalstöd *modernisera* stödområdenas produktionsapparat. Från olika håll har det på senare tid påtalats att det skulle föreligga ett behov av att fortsättningsvis låta stödet primärt "*konsolidera*" de existerande företagen och att sänkta arbetsgivaravgifter skulle vara ett lämpligt medel för detta. Eftersom det är svårt att finna att något precist ligger i denna konsolideringstanke mer än tron på ett värde av att överföra medel till företag i stödområdena, bör man åtminstone överväga alternativa sätt att göra sådana transfereringar. Visar sig *ett* sådant alternativ ha starkare incitamentseffekter på sysselsättningen i stödområdena än andra borde detta tala för att välja just detta transfereringssätt. Dvs också med utgångspunkt i konsolideringstanken kan man finna stöd för en omläggning från en generell sänkning till en sänkning av arbetsgivaravgifterna för sysselsatta över en viss nivå. Skillnaden är bara att det nu främst blir expanderande företag som konsolideras!

Slutsatser

Vår slutsats när det gäller den konkreta åtgärden är således att sysselsättningseffekten av den sänkta arbetsgivaravgiften hittills uteblivit och därmed inte motsvarat förväntningarna. Att, som Statens in-

dustriverk gjort, hävda att det är löftesrikt för den framtida sysselsättningen i Norrbotten att Norrbottensföretagens lönsamhet och soliditet ökat relativt sett (se Statens industriverk [1988b]), är som vi sett knappast motiverat. De kostsamma förseningar i sysselsättningseffekterna det då kan bli fråga om gör inte utfallet mycket bättre.

För att dra mer långtgående slutsatser om olika regionalpolitiska åtgärder krävs mer tillförlitliga undersökningar av effekterna av förändringar i andra åtgärder, särskilt lokaliseringstödet, förslagsvis med en experimentell ansats av den typ vi använt. Vi har också pekat på några möjliga förändringar av den aktuella åtgärden som kan tänkas öka dess effekt.

Eftersom resultatet av vår studie är att den generella sänkningen av arbetsgivaravgiften i Norrbotten inte haft någon säkerställd positiv effekt efter fyra år synes slutsatsen ofrånkomligen bli att *något* måste göras. Med tanke på den bristande kunskapen om regionalpolitikens verkningar i övrigt bör sådana ändringar göras som ökar denna kunskap. Ett konkret förslag är att ändra den generella sänkningen av arbetsgivaravgiften i Norrbotten till en som gäller från, säg, 80 procent av arbetskraften föregående period, och se till att det finns ett kontrollområde att jämföra med under en period av 3-4 år. Ett alternativt förslag är att sänka lokaliseringstödet i Norrbotten under liknande förutsättningar om jämförelseperiod och jämförelseperiod.

När det gäller det allmänna värdet av den här använda experimentliknande utvärderingsmetoden är vår slutsats denna:

1. Vikten av att använda denna typ av utvärderingsmetod när så är möjligt kan illustreras med de felaktiga slutsat-

¹³Liknande förslag har tidigare framförts av Gösta Rehn, t ex som ett särskilt yttrande i Sysselsättningsutredningen, SOU 1978:62.

ser som vissa enkla – och långtifrån ovanliga – bedömningar skulle ha lett till i fallet med de sänkta arbetsgivaravgifterna: Tillverkningsindustrin i Norrbotten hade en betydligt mer positiv sysselsättningsutveckling under perioden med sänkta arbetsgivaravgifter (+5,6 procent 1983-1986) än under en tidigare period (0 procent 1978-1981) och också en mer positiv utveckling än tillverkningsindustrin i landet som helhet (+0,5 procent 1983-1986).

2. Möjligheten att hitta jämförbara kontrollområden underlättades i vårt fall av att åtgärden inte knöt an till tidigare indelningar när det gäller regionalpolitik. Men även i andra fall kan det höja en utvärderings kvalitet betydligt om man lägger ner möda på att hitta relevanta jämförelseobjekt. (Som exempel kan ett intressant fält för kvasiexperimentell utvärdering vara att jämföra utvecklingen i företag i likartade länder/regioner med respektive utan en EG-anslutning.)
3. Utvärderingsmöjligheterna bör vägas in redan när beslut om åtgärder vidtas och deras exakta utformning, t ex geografiska avgränsning och utsträckning i tiden, fastställs. Även om man inte är beredd att göra ett regelrätt kontrollerat experiment för att utröna effekterna av en åtgärd, så kan relativt marginella förändringar av den väsentligt underlätta en utvärdering värd namnet.

Referenser

- Bjorklund, A, [1988], "Klassiska experiment inom arbetsmarknadspolitiken". Stencil. SOFI, Stockholms universitet.
- Bohm, P & Lind, H, [1984], "Sysselsättningseffekter av sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten/Svapavaara". SIND PM 1984:2. Statens industriverk, Stockholm.
- Bohm, P & Lind, H, [1988], *Sysselsättningseffekter av sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten 1984-1986*. Research Papers in Economics 1988:1. Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Bohm, P & Lind, H, [1989a], "Policy evaluation quality: A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden". Stencil. Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Bohm, P & Lind, H, [1989b], "Sysselsättningseffekter av sänkt arbetsgivaravgift i Norrbotten: En kompletterande studie". Stencil. Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Erixon, L, [1989], "Den tredje vägen. Inläsning eller fornyelse?". *Ekonomisk Debatt*, Årg 17, Nr 3, s 181-196.
- Folmer, H, [1986], *Regional Economic Policy: Measurement of its effect*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht.
- Folmer, H, & Nijkamp, P, [1987], "Investment premiums: expensive but hardly effective". *Kyklos*, Vol 40, s 43-72.
- Moore, B & Rhodes, J, [1973], "Evaluating the effects of British regional economic policy". *Economic Journal*, Vol 83, s 87-110.
- Ohlsson, L, [1981], *Regionalpolitiken i en svagvaxande ekonomi med strukturproblem*. Ds I 1981:16. Stockholm.
- SOU 1978:47, *Att främja regional utveckling*.
- SOU 1978:62, *Regionalpolitiska stödformer och styrmedel*.
- Statens industriverk, [1988a], "Effekter av sänkta arbetsgivaravgifter i Norrbotten". Stencil. Stockholm.
- Statens industriverk, [1988b], "Regional finansiering". SIND PM 1988:10. Stockholm.
- Ståhl, I, [1981], *Differentierade arbetsgivaravgifter som regionalpolitiskt medel*. Ds I 1981:21. Stockholm.