

Sammanfattning

I januari 2014 införde regeringen regler om nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling (FoU). Syftet var att stimulera näringslivets utgifter för FoU med hjälp av skattesystemet och på så sätt skapa produktivitetsförbättringar och öka den ekonomiska tillväxten. De främsta argumenten för att ge statligt stöd till privat FoU är dubbla: Dels att företag inte kan tillgodogöra sig hela avkastningen av sin FoU-investering eftersom även andra aktörer kan dra nytta av den nya kunskapen utan motprestation. Dels på grund av den höga kapitalkostnaden som möter FoU-investeringar. Det råder stor osäkerhet för FoU-projekt som kräver höga kapitalinvesteringar. De företag eller uppfinnare som utför FoU har ett informationsövertag gentemot potentiella externa finansierare. Asymmetrisk information kan därmed orsaka inkompleta kapitalmarknader för FoU-investeringar. Samtliga forskningsintensiva företag drabbas av det första problemet medan små och nystartade företag är särskilt utsatta för det senare.

Det finns många sätt att stödja näringslivets FoU. Utöver det immateriella rättsskyddet, fokuserar politiska beslutsfattare runtom i världen på direkta subventioner till FoU-investeringar eller indirekta subventioner genom skattenedsättningar. De flesta OECD-länder avsätter 10–20 procent av den årliga forskningsbudgeten till näringslivets FoU. Andelen direkta, relativt indirekta, FoU-stöd varierar mellan länder, men den internationella trenden har skiftat från direkta stöd till indirekta skatteincitament under senare decennier. Innan det nya skatteincitamentet infördes 2014, har Sverige, bortsett från en kortare period mellan 1973–1983, uteslutande riktat stödet mot direkta FoU-subventioner. Stora företag med mer än 250 anställda har tagit emot större delen av subventionerna, framför allt företag inom försvarsindustrin. Fördelningen mellan stora och små stödmottagare har delvis skiftat efter introduktionen av forskningsbidraget. Stödet är utformat för att gynna mindre företag genom en övre gräns för det sammanlagda avdraget. Sedan stödet infördes har tre fjärdedelar av skattesubventionerna utbetalats till företag med färre än 250 anställda, vilket har dubblat de små företagens statliga FoU-stöd. Forskningsavdraget innebär att företagen har rätt till en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för anställda forskare upp till tio procent av bruttolönen. Till skillnad från traditionella FoU-skatteincitament som vanligen subventionerar alla FoU-kostnader, riktas det svenska stödet mot arbetskraftsintensiv FoU. Det är tillgängligt för alla företag som bedriver forskning, vilket även inkluderar olönsamma företag, som i många andra modeller för FoU-skatteincitament med stöd kopplade till intäkter eller resultat förhindras att ta del.

Syftet med den här rapporten är att studera effekterna av den nedsatta arbetsgivaravgiften på företagens anställda forskare. Rapporten är en del av Tillväxtanalys uppdrag att utvärdera svensk tillväxtpolitik.

Analysen är baserad på detaljerade företagsdata över sökta forskningsavdrag i kombination med uppgifter om antal anställda forskare under perioden 2011–2019. Genom att utnyttja skatteincitamentets utformning, skattar vi en så kallad difference-in-difference-modell där de behandlade företagen består av de företag vars ansökta

nedsättningar understiger forskningsavdragets övre gräns och kontrollgruppen består av de företag vars ansökta nedsättningar uppgår till eller överstiger den övre gränsen. Eftersom de senare företagen, till skillnad från de förra, saknar ekonomisk drivkraft att anställa fler forskare kan skillnaden i förändring av antal anställda forskare mellan behandlings- och kontrollgrupperna tolkas som en kausal effekt av forskningsavdraget.

Vår utfallsvariabel, antal anställda forskare, mäts som antalet anställda med en doktorsexamen. Även om långt ifrån all forskningspersonal har en doktorsexamen och inte alla anställda med en doktorsexamen heller forskar, bedömer vi att anställda med en doktorsexamen är en rimlig representation av den personal som troligast ägnar sig åt forskning. Analysen riskerar inte heller att snedvridas av den omklassificering av ordinarie personal till forskningspersonal som företagen kan frestas att göra. Det är osannolikt att ett företag skulle anställa en högvälönad forskare för att dra nytta av subventionen utan att denna skulle ägna sig åt forskningsaktiviteter i tjänsten. Utöver omklassificeringseffekter skulle alternativa utfallsvariabler, såsom FoU-kostnader eller lönekostnader för forskare, göra det svårt att separera löneökningar från direkta sysselsättningseffekter. Även om ett forskningsavdrag som möjliggör en högre forskarlön naturligtvis kan få till följd att en mer produktiv forskare anställs som förbättrar företagets möjligheter att bedriva en effektiv FoU.

Vi finner att den nedsatta arbetsgivaravgiften har en positiv och statistiskt säkerställd effekt på företagets anställning av forskare. I den behandlade gruppen företag ökar antalet forskare med 32–102 procent och andelen forskare med 30–43 procent jämfört med kontrollgruppen. Resultaten är stabila över olika företagsegenskaper; varken företagsstorlek, skuldsättningsgrad eller arbetskraftsintensitet ger några större avvikelser.

Även om forskaravdragets marginaleffekt på företagets anställning av forskare inte varierar beroende på företagsstorlek, råder det ingen tvekan om att små och medelstora företag gynnas stort av forskningsavdraget. Medan 85 procent av de direkta FoU-stöden i Sverige tilldelas stora företag, tillfaller 76 procent av det nya forskningsavdraget små och medelstora företag. Dessutom får arbetsintensiva sektorer som Information och kommunikationsverksamhet samt Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik drygt hälften av subventionerna.

Våra resultat ger ett starkt stöd för att den nedsatta arbetsgivaravgiften har stimulerat företag att anställa fler forskare. Under analysperioden 2014–2019 fördelades över 90 procent den svenska statens finansiering av näringslivets FoU till direkta subventioner och knappa 10 procent till skattesubventioner, medan andra OECD-länder har en jämnare fördelning mellan de forskningspolitiska stödsystemen. Statens kostnad för reformen i uteblivna arbetsgivaravgifter är relativt blygsamma i jämförelse med andra skattestimulanser. Sett till våra resultat, talar detta för att ett förstärkt forskningsavdrag skulle vara fördelaktigt. Det kan ske dels genom en större nedsättning, dels genom en höjning av det högsta sammanlagda avdraget. Den svenska staten har också gjort det i två steg; 2020 ökade forskningsavdraget till 20 procent av bruttolönen, och den övre gränsen höjdes från 230 000 SEK till 450 000 SEK per månad. Året efter höjdes gränsen ytterligare till 600 000 SEK per månad. Ytterligare analys av forskningsavdraget skulle kunna studera effekterna av denna stegvisa förstärkning. Vidare vore en utvärdering av

löneeffekter i företagen och på forskarmarknaden, tillika påföljder på kompetensförsörjning och forskarutbildningar av stort intresse.