
6.

Näringspolitikens regionala struktur i framtiden

av Stefan Fölster

Stefan Fölster är filosofie doktor och forskare på Industriens Utredningsinstitut.

Inledning

Många offentliga åtgärder påverkar näringslivets utveckling. En vanlig uppfattning är t o m att näringslivets dynamik i huvudsak är avhängig offentliga beslut inom områden som konjunktur-, skatte-, utbildnings- eller trafikpolitiken. Ändå är inte näringslivsfrämjandet det huvudsakliga syftet inom dessa politikområden.

Endast en mindre del av den offentliga organisationen har som primärt syfte att stimulera näringslivets utveckling och sysselsättningen. Det är den delen av det offentligas arbete som behandlas i denna essä under rubriken "näringspolitik". Näringspolitiken består av rådgivning, utbildning och finansiering av nyföretagande; till det kommer öppna och dolda stöd till företag, t ex genom lokaliseringsbidrag, sänkta arbetsgivaravgifter eller subventionerade hyror. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder behandlas också i denna essä trots att de i många sammanhang betraktas som skilda från ren näringspolitik.

Näringspolitik bedrivs idag på alla nivåer i den offentliga förvaltningen: staten inklusive länsstyrelser, landstingen och kommunerna sysslar med näringspolitik. Regionutredningen granskar ett antal alternativ till dagens regionala struktur. Mot den bakgrunden har denna uppsats tre syften:

- att uppskatta kostnaden och räckvidden av den samlade näringspolitiken

- att sammanfatta forskningsresultaten inom samhällsvetenskaperna om effektiviteten av olika näringspolitiska medel
- att diskutera innebörden av dessa forskningsresultat för de alternativa regionala indelningar som Regionutredningen undersöker.

Eftersom frågorna rör ett område med många olika aktörer och politiska åtgärder finns det få enkla sanningar. Ändå tyder forskningen på gemensamma drag och ett antal centrala resonemang som har bred giltighet.

Många näringspolitiska insatser fordrar hög kompetens och engagemang på den lokala nivån. Där måste t ex beslut fattas om stöd till uppfinnare, råd skall ges till nyföretagare, eller arbetslösa skall hjälpas till en utbildning som de verkligen har nytta av. Detta arbete liknar det som investeringsrådgivare, psykologer eller konsulter har. Det finns inga stora operativa samordningsvinster för dessa lokala insatser. Däremot finns tre viktiga övergripande uppgifter för en näringspolitisk organisation. Den ena är att åstadkomma ett aktivt informationsutbyte som håller aktörerna på den lokala nivån välinformerade. Den andra är att mäta effektiviteten av olika metoder och aktörer och på det sättet upplysa om vilka som är effektivast. Den tredje är att lösa fördelningen av resurser mellan starka och svaga regioner på ett tillfredsställande sätt.

Slutsatsen i denna essä är att det nuvarande systemet inte sköter dessa tre uppgifter väl. En regionalt styrd organisation skulle sannolikt lyckas ännu sämre. I stället förordas en utveckling mot en statlig organisation som ansvarar för de ovan nämnda tre övergripande uppgifterna och en lokal nivå som består av kommunala eller självständiga organisationer.

I avsnittet härnedan ges en bild av näringspolitikens omfattning och struktur. Därefter diskuteras forskningsresultaten om effektiva medel i näringspolitiken. Slutligen dras slutsatser om näringspolitikens regionala struktur.

Näringspolitikens struktur och kostnader

Näringspolitik bedrivs av många aktörer som till stor del, oberoende av varandra, fattar oberoende beslut och ofta använder olika medel för att uppnå samma mål. I detta avsnitt görs ett försök att ge en bild av de samlade kostnaderna, ansvarsfördelningen och planerade förändringar av näringspolitiken.

Näringspolitikens kostnader

En del av näringspolitikens kostnader kan endast uppskattas grovt.

Meningen är därför inte att redovisa en bokföringsmässigt exakt bild utan snarare att visa på storleksordningen av näringspolitikens samlade kostnader.

Dessutom finns ingen entydig definition av vad som omfattas av näringspolitiken. Därför visas i tabell 1 de centrala delarna av näringspolitiken även på mer disaggregerad nivå, medan arbetsmarknadspolitik och jordbruksstöd, som också har andra målsättningar utöver näringspolitiken, anges endast som aggregerade siffror.

De statliga siffrorna avser utgifter för budgetåret 1992/93 enligt budgetpropositionen. De kommunala avser år 1990, men är inflationskorrigerade enligt nettoprisindex så att de är jämförbara med 1992-års siffror.

De statliga utgifterna domineras av arbetsmarknadspolitik. Dessa utgifter har naturligtvis också som mål att ge individer trygghet och utvecklingsmöjligheter. Ser man emellertid endast till regio-

Tabell 1 Näringspolitikens kostnader. I miljoner kronor.

Staten	
Näringsdepartementet	4 700
varav	
Exportkrediter	74
Teknisk utveckling	1 900
NUTEK förvaltning	207
Energi	1 050
Regionalpolitiken (inkl 530 miljoner kr för sänkt arbetsgivaravgift)	2 600
Arbetsmarknadspolitik (AMS utan kontantbidrag)	20 000
Jordbruksstödssubventioner och regleringskostnader enl OECD	7 000
Kommuner	
Sysselsättningsfrämjande åtgärder	3 500
Låga hyror	1 800
Landstingen	
Utvecklingsfonder	120
Övrigt näringsfrämjande	39
Arbetsmarknadspolitik	240
Turism	90
Totalt	40 100
Totalt exkl arbetsmarknads- och jordbrukspolitik	9 400

Källa: Regeringens proposition 1991/92:100, Landstingsförbundet, SCB, OECD och egna beräkningar

nalpolitiken och de poster som Näringsdepartementet ansvarar för summeras detta till 7,1 miljarder kronor.

Förutom direkta utgifter står staten även för en omfattande reglering av många näringsgrenar som delvis har som syfte att skydda och subventionera näringen. Som ett exempel beräknar OECD att det svenska jordbruket subventioneras genom regleringar och direkta subventioner med ungefär 7 miljarder kronor om året.

Andra regleringar som orsakar samhällsekonomiska kostnader och stödjer en viss näring förekommer enligt konkurrensutredningen (SOU 1991:59) också i betydande omfattning.

Kommuner redovisar en post "sysselsättningsfrämjande åtgärder". Den posten är inte enhetligt definierad men torde ändå ge en grov uppskattning av kommuners insatser. Förutom beredskapsarbeten ingår olika former av utbildning samt rådgivning till företagen och marknadsföring av kommunens förutsättningar för näringsliv och strukturell utveckling.

En dold post ligger i kommunernas uthyrning av mark till företag. Inte sällan försöker kommuner att locka till sig företag genom att erbjuda hyror som ligger under marknadshyran. Inom Åre kommun har man t ex kunnat spara ungefär 2 miljoner kronor om året (enligt Trygghetsrådets bedömning) genom att överlåta hyresförhandlingar till en konsult, utan att något företag har lämnat orten. Grundat på samtal med ansvariga personer i 7 kommuner uppskattas värdet av dessa dolda subventioner till minst 200 kronor per invånare, eller 1,8 miljarder kronor för landet som helhet.

Näringspolitikens aktörer

Enligt Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK 1991) finns 530 aktörer som ger finansiering, utbildning eller rådgivning till nyföretagande. Tabell 2 visar sammansättningen.

På arbetsmarknadspolitikens område är bilden likartad. Det finns ett antal statliga myndigheter som AMS och AMU. En omfattande decentralisering från AMS till länsarbetsnämnderna har ägt rum. Det reguljära utbildningssystemet som kommunerna förvaltar (t ex Komvux och gymnasieskola) utnyttjas också. Kommuner ansvarar även för beredskapsarbeten.

Utveckling av näringspolitiken

Två viktiga ändringar i näringspolitiken kan förutspås för de närmaste åren. Den ena är att arbetsmarknadspolitikens kostnader kommer att öka till följd av lågkonjunkturen samtidigt som en del av organisationsstrukturen – t ex arbetsförmedlingsmonopolet – granskas.

6 Näringspolitikens struktur

Tabell 2 Verksamhetsinriktning (antal aktörer)¹

	Rådgivning	Utbildning	Finansiering	Totalt antal
Central nivå	8	8	6	10
AMS	1	1	1	1
NUTEK	1	1	1	1
Trygghetsrådet m fl	4	4	4	4
Övriga centrala	2	2	–	4
Regional nivå	105	86	86	124
Länsarbetsnämnden	24	24	24	24
Länsstyrelsen	24	4	24	24
Universitet/högskola ²	8	8	6	8
Utvecklingsfonden	24	24	24	24
Kooperativa utvecklingscentra	14	14	–	14
Övriga regionala	11	12	8	30
Lokal nivå	310	110	20	396
Kommuner	230	64	12	284
Jobs & Society	30	6	–	30
Svenska Uppfinnarföreningen	20	–	–	20
Studieförbunden (S-E utb)	–	23	–	23
Övriga lokala	30	17	8	39
Summa	423	204	112	530

Förklaring till tabell:

- Central nivå = aktören arbetar med hela Sverige som arbetsfält
 Regional nivå = aktören är verksam i ett visst län
 Lokal nivå = aktören bedriver sin verksamhet i en kommun
 Rådgivning = aktörer som ger råd till blivande företagare
 Utbildning = aktörer som arrangerar eller tar initiativ till bl a Starta Eget utbildningar
 Finansiering = lån eller bidrag (Starta Eget bidrag och lokaliseringsbidrag).

¹ Totalt antal aktörer visar hur många det finns inom respektive nivå och grupp. De aktörer som presenteras kan arbeta inom flera arbetsområden. Ett exempel är att av de 284 kommunerna arbetar 230 med rådgivning, 64 med utbildning etc. En kommun kan både arbeta med rådgivning och utbildning etc vilket medför att summan av de tre rubrikerna inte blir 284 stycken.

² De universitet/högskolor som aktivt arbetar med nyföretagarfrågor. De övriga regionala högskolorna är inplacerade under rubriken övriga regionala aktörer.

Källa: NUTEK

Det andra området där ändringar kan väntas är småföretagspolitiken. I regeringens proposition om en ny småföretagspolitik (prop 1991/92:51) betonas i allmänna ordalag vikten av en fungerande privat riskkapitalmarknad. De konkreta förslagen talar emellertid delvis ett annat språk. Tre förslag är viktigast i det avseendet:

- Ett antal mindre skattelättnader föreslås, t ex en ändring av förmögenhetsbeskattningen. Förslagen ändrar dock villkoren för nyföretagandet endast på sikt och inte särskilt drastiskt.
- Den gamla regeringens beslut står fast tills vidare att bygga upp sex regionala offentliga riskkapitalbolag på bekostnad av utvecklingsfonderna.
- Ett nytt system för subventioner till nyföretagare skall byggas upp. Systemet skall konstrueras enligt traditionellt planekonomiskt mönster. En nyföretagare som skall få sådana subventionerade så kallade Eget-kapital-lån måste samarbeta med utvecklingsfonden samt bli godkänd av både banken och en kommitté som kallas affärsbedömningsgruppen. Alla medlemmar i den gruppen kan lägga in sitt veto.

Framför allt det tredje förslaget tyder på en betydande kluvenhet i synen på vad som utgör effektiva medel för att stimulera nyföretagandet. Vissa signaler ges nu att detta problem har uppmärksamats och leder till ändringar i förslaget. En slutgiltig proposition väntas inte förrän juni 1992.

Effektiva medel i näringspolitiken

Synen på vad som utgör en effektiv näringspolitik ändras över tiden. Under tidigare recessioner har förespråkare för industrisubventioner snabbt vunnit gehör. Omfattande sysselsättningssubventioner infördes under 1970-talets kris till bl a varvs- och textilindustrin. Under krisen i början på 1980-talet genomfördes en devalvering som i grunden var en subvention av exportindustrin på bekostnad av dem som köper importerade varor.

Båda dessa sätt att stödja näringslivet är diskrediterade idag. Samtidigt står kunskapen om effekten av näringspolitiska medel på en bättre empirisk grund än tidigare. Internationellt sett finns idag ett antal hundra någorlunda välgrundade empiriska studier om effekterna av olika näringspolitiska medel. Ändå utgör de studerade medlen endast en bråkdel av alla varianter på näringslivsstimulerande åtgärder som finns. Dessutom är det rimligt att tro att effekterna varierar från land till land.

Det kan därför verka för tidigt att dra säkra och heltäckande

slutsatser om effektiviteten av olika medel. Ändå måste politiska beslut utgå från den bästa informationen som finns. Det visar sig också att empiriska undersökningar ger ganska enhetliga svar på vissa frågor, även om det finns tvister om andra spørsmål. Framför allt visas regelbundet att generella stöd till investeringar, FoU, nyföretagande eller sysselsättning ger mycket små effekter.

I denna avgränsade uppsats kan inte all forskning om näringspolitik redovisas. I stället görs en djupdykning inom två centrala områden: innovationsstöd och arbetsmarknadspolitik. Sedan diskuteras i vilken mån slutsatserna kan appliceras på andra områden.

Innovationsstöd

Begreppet innovationsstöd används här som en sammanfattande rubrik för stöd som har till syfte att öka FoU-investeringar, antingen genom att förmå företag att initiera mer FoU eller genom att stimulera FoU-intensivt nyföretagande. Innovationsstöd har på senare tid fått ökat intresse, inte minst därför att de oftare klarar sig undan EG-reglerna mot konkurrenshindrande åtgärder än andra företagssubventioner.¹

Svenska stödgivande myndigheter har inte utfört några egna empiriska undersökningar av innovationsstödens effektivitet. Denna försummelse har lett bl a Produktivitetsdelegationen att kräva en omfattande empirisk utvärdering av innovationsstödet (Produktivitetsdelegationen, 1991).

En orsak till bristen på empiriska utvärderingar kan vara att det ofta inte finns något "konsumentkrav" på större effektivitet. Även från regeringens sida kan det finnas motiv att inte ifrågasätta stödets effektivitet. Att anslå stödpengar är ibland det enda sättet för en regering att visa handlingskraft i frågor om industriell förnyelse.

Internationellt har dock ett 60-tal empiriska studier genomförts. Frågan har angripits i två steg. I första steget finns undersökningar som visar hur mycket ny FoU innovationsstöd ger upphov till. I andra steget ges en bild av det samhällsekonomiska värdet av Fou. Tillsammans ger dessa studier således en bild av det samhällsekonomiska värdet av innovationsstödet, vilket är det mest relevanta effektivitetskriteriet.

Studier i den första kategorin pekar på att en stödkrona leder till ett nytillskott av FoU på mellan 20-60 öre. Tabell 3 ger några exempel.

¹ Under nuvarande EG-regler är subventioner till näringslivet generellt förbjudna (Romfördraget, Art 92-94), men EG-kommissionen kan tillåta undantag när subventioner främjar EG-mål. Undantag har ofta gjorts för olika typer av innovationsstöd medan investeringsstöd eller sysselsättningsstöd tillåtits nästan enbart för underutvecklade regioner.

Tabell 3 Exempel på empiriska undersökningar av sambandet mellan innovationsstöd och FoU-utgifter.

	Ökning av FoU-utgifter i förhållande till stödbeloppet
Ekonometriska studier	
Levy & Terleckyi (1983) FoU-stöd i olika amerikanska industrier	Mindre än 1
Holemans & Sleuwagen (1988) FoU-stöd i olika belgiska industrier	0,3-0,4
Surveyundersökningar	
Gronhaug & Frederiksen (1984) Norska subventioner och villkorliga lån till industriföretag	0,2-0,3
Mansfield (1986) Skatteavdrag för FoU i flera länder	0,3
Mansfield (1984) Amerikanska energiprojekt, ofta initierade av stödgivaren	0,8
Experiment	
Meyer-Krahmer m m (1983) Tyskt stöd till FoU-personal i småföretag. Kontrollgruppen inte helt jämförbar.	0,6 i början, sedan avtagande

Frågan är sedan om subventioner är samhällsekonomiskt lönsamma. Ett räkneexempel kan illustrera detta. Anta att en subvention ges på 100 kronor. Som visas av de ovan beskrivna empiriska studierna vore det inte ovanligt om 50 procent av subventionen faktiskt förvandlades till ny FoU.

Subventionen har en samhällsekonomisk finansieringskostnad. Subventionen måste dras in som skatt innan den kan betalas ut. Den beskattningen kan innebära att incitamenten att arbeta och investera minskar. På marginalen är en låg uppskattning av effektivitetsförlusten 50% av skatteintäkten. Undersökningar har kommit fram till betydligt högre effektivitetsförluster (t ex Hansson, 1984).

Det är viktigt att notera att subventionen i sig inte är en samhällsekonomisk kostnad, utan endast en överföring från en part till en annan. Kostnaden består däremot av finansieringskostnaden och den kostnad för ny FoU som stödet ger upphov till.

Detta leder till följande uppställning:

FoU genererad av stödet	50
Finansieringskostnaden	<u>50</u>
Samhällsekonomiskt avkastningskrav på FoU-utgifter	100%

Det samhällsekonomiska avkastningskravet kan sedan jämföras med den väntade eller den faktiska avkastningen. Empiriska undersökningar finner ibland rätt hög avkastning på industriell FoU. Exempelvis uppskattar Bernstein (1989) en genomsnittlig samhällsekonomisk avkastning på mellan 50 och 100 procent. Dessa uppskattningar avser dock projekt som är så lönsamma att företagen genomför dem även utan stöd. De projekt som kommer till stånd enbart på grund av stöd har förmodligen en avsevärt lägre genomsnittlig avkastning.

Hur mycket ny FoU ett stöd skapar beror inte minst på i vilken form stödet ges. De grundläggande teoretiska argumenten är följande. Om ett stöd ges som ett rent bidrag har företagen motiv att söka stöd även för projekt som de ändå har planerat att genomföra. Detsamma gäller lån med subventionerade räntor och lånegarantier eller villkorliga lån. Däremot skapar stöd i form av ägarkapital andra motiv. Ett företag som räknar med att en innovation med stor sannolikhet ger vinst kommer att avböja stöd i form av ett tillskott av ägarkapital som också ger staten anspråk på den väntade vinsten. Det sker således en viss självselektering som gör att företagen inte söker stöd för en del projekt som skulle ha genomförts ändå.

Tabell 4 visar hur stor andel av det svenska företagsstödet nettokostnader som utgjordes av fem olika stödformer (år 1988). I tabellen visas även hur stort tillskott av FoU-utgifter varje stödform ger i förhållande till stödets nettokostnad enligt en empirisk undersökning (Fölster, 1991a).

Den empiriska undersökningen avser endast stöd som också har som mål att stimulera FoU-investeringar. Genom undersökningens uppläggning kontrolleras att nytillskott av FoU avser samma typer av projekt. Därmed blir det redovisade tillskottet av FoU-utgifter det i sammanhanget relevanta effektivitetskriteriet.

Tabellen visar tydligt att stöd i form av ett tillskott av ägarkapital är den mest effektiva stödformen. Den står emellertid för den minsta andelen av företagsstödet nettokostnader.

Därmed blir frågan om det överhuvudtaget är värt att ge något stöd och om det i så fall kan ges i form av tillskott av ägarkapital.

Under senare tid har det oftast varit så att teknikutveckling där marknadsintroduktion ligger några år i framtiden har stötts med

Tabell 4 Företagsstödet nettokostnader fördelade på stödformer och stödets effektivitet

Stödform	Procentuell andel av företagsstödet förhållande till stödets nettokostnad	Tillskott av FoU-utgifter i nettokostnad	
		Stora företag	Små företag
1 Skattereduktion	19	0,19	0,08
2 Bidrag	51	0,41	0,52
3 Lån	18	0,4	0,59
4 Garantier	7	0,48	0,47
5 Ägarkapital	5	0,72	0,92

Källa: Industridepartementet samt Fölster (1991a).

bidrag och lån från dåvarande Styrelsen för Teknisk Utveckling och andra stödgivare. Samtidigt har det skett en mycket snabb expansion av offentligt riskkapital för expanderande småföretag eller teknikutveckling som ligger mycket nära marknadsintroduktion.

Ökningen av offentligt riskkapital motiverades med att den så kallade riskkapitalmarknaden inte var särskilt utvecklad. I Sverige och större delen av Europa utvecklades denna marknad med en våg av investeringar i små företag under 1970-talet. Till en början misslyckades emellertid många satsningar och det ursprungligen stora intresset sinade. I de flesta andra europeiska länderna kom riskkapitalmarknaden dock igång igen efter ett tag och har sedan dess vuxit snabbt från år till år.

I Sverige däremot tilläts det offentliga riskkapitalet att expandera snabbt medan det privata har stagnerat. En rimlig tolkning är att den snabba offentliga expansionen har gjort det olönsamt för privata riskkapitalbolag att utöka verksamheten. Dessutom är skattereglerna särskilt ogynsamma för venture capital investeringar i Sverige.

Detta kan tyckas beklagligt i den mån privat kapital anses mer "intelligent" än offentligt. Ett dåligt fungerande privat riskkapitalbolag går snart i konkurs eller får en ny ledning. Därmed kommer endast de duktigaste att fortsätta att fatta beslut om riskkapitalallokeringen. Att så många av den första vågen av dessa bolag i Sverige på 1970-talet fick upphöra med verksamheten är således inte så mycket ett misslyckande utan snarare ett tecken på att denna filtermekanism fungerar.

Dilemmat är att stöd kan vara mest effektivt i form av ägarkapital samtidigt som det är osäkert om offentliga stödgivare har tillräcklig kompetens att förvalta riskkapitalet. En lösning kan då vara att slussa offentligt riskkapital via konkurrerande riskkapitalbolag. För detta finns olika organisationsformer som främst skiljer sig på två sätt:

- 1 Motiv att satsa på högriskprojekt
- 2 Engagemang och kompetens att sålla bort olönsamma projekt och att stödja och driva på projekt.

Ett rent statligt riskkapitalbolag har förmodligen motiv att satsa på högriskprojekt. Däremot är det mindre klart att statliga riskkapitalbolag drivs av de personer som är mest lämpliga i termer av engagemang och den speciella kompetensen som behövs. Detta beror i hög grad på att det inte sker någon explicit resultatmätning som visar vilka personer som har de rätta kvalifikationerna.

Privata riskkapitalbolag arbetar under ett hårdare konkurrenstryck och det är därför sannolikt att det sker en hårdare selektering av personer med de rätta kvalifikationerna samtidigt som resultatmålen också är tydligare. Privata bolag har dock otillräckliga motiv att investera i högriskprojekt.²

En väg ut ur detta dilemma är att privata (eller konkurrerande offentliga) riskkapitalbolag tillåts investera offentliga medel. En modell för detta är att ställa kapital till förfogande som privata riskkapitalbolag kan investera i enskilda projekt. Staten förlorar pengar om projektet misslyckas, men får en avkastning i förhållande till andelen offentliga medel som investerats om projektet lyckas. Det privata riskkapitalbolaget blir därmed förvaltare av de offentliga medlen. Denna konstruktion ger de privata bolagen motiv att investera offentliga medel i projekt som de bedömer som lovande på sikt men för riskabla att satsa egna pengar i.

Ett rationellt sätt för riskkapitalbolag att använda detta offentliga kapitaltillskott är att investera offentliga medel i projekt som är mycket osäkra eller långt från marknaden. När projekten har kommit en bit på väg och blivit mindre osäkra skulle att riskkapitalbolag sedan även investera egna medel för att få ta del av vinsten.

Sammanfattningsvis visade genomgången av forskningsresultat om innovationsstöd att många subventionsformer sannolikt har låg effektivitet. I stället förordas stödformer som främjar kompetens, engagemang och rätt ekonomiska motiv hos personer eller riskkapitalbolag som investerar i nyföretagande. Detta kräver självständiga lokala organisationer – som riskkapitalbolag – som konkurrerar med varandra och har flexibiliteten att pröva nya grepp. Samordningsvinster på regional nivå finns knappast i en sådan verksamhet. En stor del av debatten om innovationsstöd har vuxit just ur missnöje med de regionala utvecklingsfondernas sätt att arbeta.

I nästa avsnitt visas på liknande slutsatser inom arbetsmarknadspolitik.

² Detta gäller även statliga RKB med privata delägare som har stora finansiella intressen i bolaget och bolag av typ tillväxtinvest (som prövades i början på 1980-talet). Tillväxtinvestbolag är privata RKB som får skattefördelar och gynnsamma lån av staten.

Arbetsmarknadspolitik

Forskningen om effektiviteten av arbetsmarknadspolitiska medel är ganska omfattande. En grundlig genomgång finns t ex i OECD (1991). Här refereras endast huvudresultaten och några av de mest centrala studierna.

Helhetsbilden är att empiriska studier inte lyckas påvisa några sysselsättningseffekter av subventioner till sysselsättning, arbetsmarknadsutbildning eller beredskapsarbete. Däremot verkar en effektiv arbetsförmedling och mer gedigna yrkesutbildningar ha påvisbara effekter.

Generella subventioner till sysselsättning visas t ex ge väldigt små effekter. En mycket grundlig undersökning av sänkta arbetsgivaravgifter (Bohm & Lind, 1989) konstaterade t ex att subventionen inte hade lett till någon mätbar skillnad i sysselsättningsutveckling jämfört med Västerbotten som inte fick stödet. Studien kontrollerar noggrant för olika felkällor, bland annat genom att också jämföra sysselsättningsutvecklingen av likartade företag i de två regionerna. Liknande negativa resultat finns också för generella investeringsbidrag.

Lönebidrag som ges enbart till nyanställda borde teoretiskt ge större effekt. Experiment i Amerika tyder emellertid på att de kan ge negativa effekter, speciellt om de enbart ges till vissa svåranställbara grupper och därmed tjänar som negativ signal (se Björklund, 1990).

Vissa studier av arbetsmarknadsutbildning visar på positiva effekter. Barnow (1987) t ex sammanfattar amerikanska studier så att den arbetsmarknadsutbildning som ges inom ramen för det så kallade CETA-programmet ökar lönen för deltagande med i genomsnitt 2.5 %-7.5 %. En svensk studie finner också ökade chanser att hitta sysselsättning efter arbetsmarknadsutbildning (Björklund, 1990). Resultaten av dessa studier är emellertid mycket osäkra och ofta inte statistiskt signifikanta. Samtidigt finns en del (även svenska) studier som snarare tyder på att arbetsmarknadsutbildningen minskar chansen att finna arbete (t ex Edin, 1988; Ackum, 1989). Allt i allt måste effekter av arbetsmarknadsutbildning bedömas som så små att de inte statistiskt kan säkerställas av studierna.

För beredskapsarbeten är slutsatsen av den empiriska litteraturen ungefär densamma som för arbetsmarknadsutbildningen.

Effekter av en intensifierad arbetsförmedling undersöks i en ekonometrisk studie (Engström et al., 1988) och ett klassiskt experiment (Delander, 1978). Båda tyder på rätt positiva resultat. Den intensifierade arbetsförmedlingen ökade tydligen chansen att hitta permanent arbete och åstadkom dessutom en bättre match-

ning av arbetssökande och arbetsställen. Den intensifierade arbetsförmedlingen bestod av ett större engagemang från arbetsförmedlaren, inte av ökad samordning.

I internationella studier visas också att en gedigen skol- och yrkesutbildning ökar såväl sysselsättningen som produktiviteten (t ex Bishop, 1989).

Hur mycket effekt utbildning och arbetsförmedling ger beror också mycket på engagemang, kompetens och branschkännedom hos de utförande. Det finns en mycket omfattande empirisk litteratur om effektiviteten i utbildningen som i allmänhet finner att lärarens kompetens och engagemang är den mest avgörande faktorn.

Detta innebär att det även inom arbetsmarknadspolitiken finns skäl att låta utbildning och beredskapsarbeten skötas av dem som visar att de uppnår en hög effektivitet. Några steg i den riktningen har redan tagits. AMU har t ex blivit en uppdragsmyndighet. Regeringen planerar också att låta företag ta beredskapsarbetare mot kompensation för en del av lönen. Sannolikt kan den reformprocessen drivas vidare.

En viktig parallell finns inom skolväsendet, där ansvaret redan har decentraliserats till kommunerna, och i framtiden genom införandet av skolpengen kommer att decentraliseras ytterligare till de enskilda skolorna. I likhet med skolpengen kan både arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsutbildningen ersättas med en viss summa per person. Ersättningen kan i viss mån också knytas till hur framgångsrikt insatserna leder till att permanenta arbetsplatser hittas. Utmärkande för dessa reformer är att behovet av regional samordning minskar avsevärt. Liksom för innovationsstöd kräver den offentliga rollen som beställare och finansiär därför ingen större operativ samordning. Däremot kräver den god tillgång till information, inte minst om effektiviteten av olika åtgärder, och rätt utformade ekonomiska betingelser.

Slutsatser för näringspolitik i övrigt

Genomgången ovan behandlade näringspolitikens förmodligen mest centrala delar, innovationsstöd och arbetsmarknadspolitik.

Slutsatserna därifrån kan generaliseras till flera andra, till synes artskilda, näringspolitiska områden. Regionalpolitiken har t ex som huvudsakligt mål att främja sysselsättning och nyföretagande i svaga regioner. Effektiva regionalpolitiska medel torde därför i stort sett vara identiska med medel som är effektiva i den allmänna politiken för arbetsmarknads- och innovationsstöd.

Näringspolitikens regionala fördelning

Slutsatserna i förra avsnittet bildar utgångspunkt för diskussionen om en effektiv förvaltning av näringspolitik. Utifrån det kan man diskutera fördelar och nackdelar av att organisera näringspolitik i olika regionala strukturer. Regionutredningens diskussionsalternativ är regionala parlament, utvecklat nuläge och kommunal samverkan.

Det är viktigt att betona att slutsatserna som dras här endast avser näringspolitiken så som den har diskuterats här. Det är inte otänkbart att slutsatserna är annorlunda för andra politiska områden som har bäring på näringslivsutvecklingen, som t ex trafikpolitik.

De viktigaste aspekterna i avvägningen av näringspolitikens bästa regionala struktur är:

- Kompetens och engagemang
- Samordningsvinster
- Fördelningseffekter
- Den politiska processen
- EGs framtida politik
- Regional mobilisering

Kompetens och engagemang

Viktiga delar av näringspolitiken som t ex stöd till nyföretagande och arbetsmarknadspolitiken står inför stora förändringar. Kraven på förändringar växer åtminstone delvis ur missnöje med kompetens och engagemang i organisationer på länsnivå. Som ett exempel har utvecklingsfondernas arbete väckt betydande kritik.

Undersökningar av investeringar i nyföretagandet visar tydligt att nyföretagare kan ha mycket stor nytta av kompetenta och engagerade investerare, samtidigt som mindre kompetenta investerare kan stjälpas projekt. De investerare som lyckas bäst har ofta både ett grundmurat branschkunskande och tidigare erfarenheter från företagsutveckling.

Även inom arbetsmarknadsutbildning är ett branschkunskande snarare än den geografiska placeringen avgörande.

Utifrån dessa överväganden och diskussionen i avsnittet ovan framstår en organisation som effektiv i den meningen att den främjar kompetens och engagemang om den operativa nivån är så självständig och nära klienterna som möjligt. De övergripande uppgifterna är av informationsförmedlingskaraktär och består i att utvärdera de lokala organisationernas effektivitet, förmedla in-

formation och eventuellt fördela resurser. Dessa uppgifter vinner på att vara så centraliserade som möjligt.

Det finns en uppenbar parallell med skolväsendet där den pågående reformprocessen har lett till att den statliga och regionala rollen i det operativa arbetet har avskaffats. Det operativa ansvaret har istället lagts på kommunerna och skall därifrån delegeras till de enskilda skolorna. Den statliga rollen inskränker sig numera i huvudsak till utvärdering av enskilda skolors prestation.

Samordningsvinster

Det har redan konstaterats att det finns få operativa samordningsvinster inom näringspolitiken. Undantag är ett fåtal stora projekt där en mer operativ samordning kan spela en roll. Inget hindrar naturligtvis en frivillig samordning mellan kommuner. Den avgörande frågan är därför om ett regionparlament har en bättre förmåga att sköta samordning än en frivillig samordning mellan kommuner kan åstadkomma. Det finns inget säkert svar på den frågan. Problemet illustreras emellertid av t ex landstingens parlamentariska situation. I många landsting finns ingen klar politisk majoritet. En vanlig följd av detta är en beslutsförlamning i kontroversiella frågor. I ett regionparlament skulle det finnas risk för samma låsningar som i slutändan kan ge sämre samordning än frivillig samordning mellan kommunerna.

För stora projekt sträcker sig samordningsbehovet ofta över flera regioner. Därför torde en samordningsroll i dessa fall i huvudsak finnas för staten snarare än för regionparlament.

Till skillnad från den operativa samordningen finns vinster av en övergripande informationsförmedling. Betydelsen av en mätning av olika metoders effektivitet och spridning av kunskap därom har redan diskuterats. Därtill kommer spridningen av branschinformation.

Möjligheten till samordningsvinster talar således inte för en lösning med regionparlamentet. På lokal nivå kan däremot finnas samarbets- och specialiseringsvinster. Dessa kan utnyttjas genom frivillig kommunal samverkan. I den mån självständiga organisationer anlitas som utförare i näringspolitiken sker en sådan samverkan automatiskt om dessa organisationer arbetar i flera kommuner samtidigt.

Fördelningseffekter

Ett syfte med näringspolitiken är att stärka ekonomiskt svaga områden. De huvudsakliga klyftorna går emellertid idag mellan regionerna snarare än inom regionerna. Införandet av regionparlament

skulle således knappast gynna fördelningspolitiken. Tvärtom finns det en fara i en modell med en svag stat och starka regioner om detta i huvudsak innebär en huggsexa om resurser som staten fördelar. I bästa fall innebär detta att den regionala fördelningen förblir som den är. I sämsta fall innebär det att starka regioner vinner på bekostnad av svaga regioner eller på bekostnad av resurser till statens uppgifter.

Fördelningsaspekten talar således emot en modell med starka regioner.

Den politiska processen

I den politiska debatten får diskussionen om effektivitet av olika näringslivspolitiska medel förhållandevis litet utrymme. Däremot ges mer utrymme åt den fördelningspolitiska aspekten, dvs vem som får hur mycket. Detta pekar på två problem.

Det ena problemet är att det är svårt för politiker att engagera sig i val av medel som kräver en hel del detaljkunskap. Detta talar för en tydligare uppdelning mellan beställare och utförare. En grundlig uppföljning skulle leda till att politiker kan beställa och i viss mån låta utförare välja egna medel. För detta krävs också att politiker kan utveckla en beställarkompetens. Specialiseringsvinster som finns i detta innebär att näringspolitik förmodligen vinner på att inte fördelas på många politiska nivåer.

Det andra problemet är att medborgarens möjligheter att följa näringspolitiken på tre politiska nivåer förmodligen är rätt begränsade. Informationsproblemet förvärras om dessutom en EG-nivå tillkommer. Ur det perspektivet skulle medborgarens informationsproblem avseende näringspolitiken förmodligen förbättras om det bara fanns två politiska nivåer, kommunens och statens.

Slutsatsen är att det politiska beslutsfattandet om näringspolitiken förmodligen fungerar bättre om den sker på ett mindre antal politiska nivåer.

EGs framtida politik

En föreställning som varit aktuell i diskussionen om EGs framtida utveckling har varit att en politisk union som utvecklar sig mot en federal stat skulle kunna ha regioner som "delstats"-enheter motsvarande de amerikanska delstaterna.

Sveriges storlek är emellertid sådan att vi förmodligen tillåts välja att som helhet vara en region eller att splittras upp i flera regioner.

Enligt många bedömare – inklusive Jaques Delors – kommer EG att ha goda skäl att öka antalet medlemsländer betydligt över

nuvarande nivå. I det läget skulle antalet regioner inom EG öka till många hundra. Detta är förmodligen ett ohanterligt antal. En sannolik utveckling är då att regionstorleken ökas till ett befolkningsantal som mer motsvarar Sverige och de tyska delstaterna.

Under förhandlingskedet med EG skulle en försvagning av centralstaten leda till ett betydligt mer komplicerat och förmodligen svagare förhandlingsläge. Detta visas inte minst av försöken att samordna förhandlingar mellan de nordiska länderna och EG.

Regional mobilisering

I debatten om den framtida regionala strukturen nämns ofta behovet av en regional mobilisering för att stimulera utvecklingen. Ofta definieras inte begreppet närmare. Det verkar dock innehålla element som diskuterats ovan, som samordning av näringspolitiska organisationer och initiativ eller som strukturen på den politiska beslutsprocessen.

Främst verkar regional mobilisering emellertid syfta till uppgifter som informationsspridning, reklam om regionen, och även lobbying för regionens räkning gentemot staten eller företag. Frågan blir därmed om parlament i andra sammanhang har varit särskilt framgångsrika med den typen av mobilisering.

Mycket tyder på att ett parlaments roll som podium för debatt och organ för beslutsfattning står i rak motsats till det som krävs för en mobilisering. Av den anledningen delegeras också mobilisering ofta till intresseorganisationer som t ex kommunförbundet. Frågan är om inte visionen om en regional mobilisering skulle tillgodoses mycket bättre av en regional kommunal intresseorganisation.

Sammanfattning och slutsatser

Trots att många olika medel i näringspolitiken har behandlats här skymtar ett antal linjer som verkar ha viss allmängiltighet inom näringspolitiken. Till dem hör att generella åtgärder är förhållandevis ineffektiva. Behovet av operativ samordning är begränsat. Där emot är engagemang, kompetens, flexibilitet och snabbhet viktiga.

Behovet av samordning finns främst för följande ändamål:

- för att informera om effektiva metoder och om utförarnas kompetens
- för att undvika huggsexor om fördelning av resurser eller lokalisering av företag
- för att fatta beslut kring stora projekt
- för att representera gentemot EG, staten eller företag.

Diskussionen i avsnittet om Näringspolitikens regionala fördelning tyder på att dessa samordningsbehov ofta kan skötas bättre på statlig nivå eller genom frivillig samordning än på regional politisk nivå. Den enda punkt som i näringspolitiskt avseende eventuellt talar för en regional politisk beslutsfattning är EGs framtida regionala struktur. Den punkten måste dock bedömas som mycket osäker.

Det måste betonas att denna slutsats i huvudsak gäller förslaget om regionala parlament. Förslaget om en sammanslagning av länsstyrelser till regionala enheter påverkas inte av slutsatsen. Det som har beskrivits som den statliga rollen här kan mycket väl skötas både på en centralt placerad myndighet och vid regionalt sammanslagna länsstyrelser.

Diskussionen leder inte till någon entydig slutsats om Regionutredningens alternativ "utvecklat nuläge" och "kommunal samverkan". Ur näringspolitikens synvinkel är ett ställningstagande mellan dessa alternativ sannolikt inte nödvändigt. Kommunal samverkan kan ske frivilligt och avgörs på lokalt plan. En automatisk samverkan sker också om självständiga utförarorganisationer arbetar i flera kommuner samtidigt.

Det finns en uppenbar parallell med skolväsendet där den pågående reformprocessen har lett till att den statliga och regionala rollen i det operativa arbetet har avskaffats. Det operativa ansvaret har i stället lagts på kommunerna och skall därifrån delegeras till de enskilda skolorna. Den statliga rollen inskränker sig numera i huvudsak till utvärdering av enskilda skolors prestation.

Referenser

- Ackum S**, Youth unemployment, labour market programmes, and subsequent earning. Working paper 1989:10, Departement of Economics, Uppsala Universitet
- Barnow B**, The impact of CETA programs on earnings – A review of the literature. *Journal of Human Resources*, 22, 1987, 157-193.
- Bishop J H**, Is the test score decline responsible for the productivity decline? *American Economic Review*, 1989, 79, 178-197.
- Bohm P & Lind H**, (1989) "Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt?". *Ekonomisk Debatt*, Årg 17, Nr 5, s 342-350.
- Björklund A**, Klassiska Experiment inom Arbetsmarknadspolitiken. Industriens Utredningsinstitut. Forskningsrapport nr 37, 1989.
- Delander L**, Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten, i SOU 1978:60.
- Edin P A**, Individual consequences of plant closures. Uppsala Universitet, 1988.
- Engström L, Löfgren K G & Westerlund O**, Intensified employment services, unemployment durations and unemployment risks. *Umeå Economic Studies*, no 186.

- Fölster S** (1992), "The effectiveness of innovation subsidies". *Journal of Evolutionary Economics*, forthcoming.
- Fölster S** (1991), *The art of encouraging invention: A new approach to innovation policy*. Stockholm: IUI.
- Gronhaug K & Frederiksen T** (1984), "Governmental innovation support in Norway". *Research Policy*, Vol 13, s 165-173
- Hansson I** (1984), "Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures". *Scandinavian Journal of Economics*, s 375-379.
- Holemans B & Sleuwagens L** (1988), "Innovation expenditures and the role of government in Belgium". *Research Policy*, Vol 17, s 375-379.
- Konkurrenskommitténs betänkande, SOU 1991:59.
- Levin R, Klevorik A, Nelson R & Winter S** (1987), "Appropriating the returns from industrial research and development". *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol 3, s 783-820.
- Levy D M & Terleckyi N E** (1983) "Effects of government R & D on private R & D investment and productivity: A macro-economic analysis". *Bell Journal of Economics*, s 551-61
- MacDonald S** (1986), "Theoretically sound: Practically useless? Government grants for industrial R & D in Australia". *Research Policy*, Vol 15, s 269-283.
- Mansfield E** (1984), "R & D and innovation: Some empirical findings". I Griliches, Z (red) *R & D, Patents, and productivity*, University of Chicago Press, Chicago, 1984.
- Mansfield E** (1986), "The R & D tax credit and other technology policy issues". *American Economic Review*, Vol 76, s 190-194.
- Mansfield E, Rapoport J, Romeo A, Wagner S & Beardsley G** (1977), "Social and private returns from industrial innovation". *Quarterly Journal of Economics*, 1977.
- Mansfield E, Schwartz M & Wagner S** (1981), "Imitation costs and patents: An empirical study". *Economic Journal*, Vol 91, s 907-918.
- Meyer-Krahmer F, Gielow G & Kuntze U** (1983), "Impacts of government incentives towards industrial innovation". *Research Policy*, Vol 12, s 153-169.
- OECD, *Evaluating labour market and social programmes: The state of a complex art*. Paris, 1991.
- Pelikan P** (1989), "Evolution, economic competence, and the market for corporate control". *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol 12, s 279-303.
- Produktivtetsdelegationen, SOU 1991:82, *Drivkrafter för produktivitet och välförstånd*.
- Pyddoke R** (1990), *Subsidizing risky projects – case-studies of incentives for risk reduction in government contracts*". I Johansson B & Karlsson C, *Innovation, industrial knowledge and trade*, Institut för framtidsstudier, European Networks, 1990:1.
- Roessner D** (1984), "Commercializing solar technology: The government role". *Research Policy*, Vol 13, s 235-246.