

1 Sammanfattning

Det offentliga stödet till näringslivet definieras och kartläggs i denna rapport. Dessutom ges en kunskapsöversikt över den empiriska litteraturen om företagsstödet effektivitet. Några av de viktigaste slutsatserna är:

1. Företagsstöden är dåligt beskrivna och redovisade i Sverige, i synnerhet i jämförelse med en del andra länder¹. Vår kartläggning är i flera avseenden noggrannare och mer heltäckande än tidigare försök. Vi har sammanställt befintliga uppgifter men också inhämtat nya, t.ex. i fråga om landstingens stöd till företag. Beräkningar av stöd har tidigare ofta gjorts utifrån budgetpropositioner, regleringsbrev eller nationalräkenskapernas post "transfereringar till företagen". Här utgår vi från en noggrannare definition av företagsstöd, och bygger på de faktiska utgifterna.

I flera fall där myndigheter och departement har rapporterat olika uppgifter har det krävts ett rätt omfattande arbete för att komma till botten med orsaken. Trots detta arbete har det inte visat sig möjligt att ge en riktigt fullständig redovisning av företagsstöden. En rad företagsstöd uppmärksammar vi, utan att kunna beräkna kostnaderna för dessa.

Ett rimligt krav förefaller därför vara att myndigheter redovisar sina utgifter för företagsstöd enligt en gemensam mall som tydligare skiljer mellan företagsstöd och andra utgifter. Det krävs också att kommuner och landsting påtagligt förbättrar sin redovisning.

¹ I Tyskland framställs t.ex. en årlig "Subventionsbericht".

2. De jämförelser över tiden som vi kunnat göra tyder på att företagsstödet inte har minskat under det senaste decenniet. Vi visar olika sätt att definiera och räkna. Sammanlagt visar sig företagsstödet vara mer omfattande 1993/94 än under 1982/83 som var det år under den förra lågkonjunkturen, då företagsstödet var som störst.

Under det senaste decenniet har företagsstöden i genomsnitt uppgått till drygt 50 miljarder kronor per år (i 1994 års priser). Detta kan jämföras med intäkter från företagens inkomstskatter på 20 miljarder kronor per år under perioden. Det kan också jämföras med företagens inbetalningar av sociala avgifter som legat på ungefär samma nivå som företagsstödet. Teoretiskt hade företagen kunnat slippa betala sociala avgifter med liten förlust för de offentliga finanserna om företagsstödet hade slopats samtidigt.

3. I många länder, bland de Sverige, har sedan 1980-talet funnits en uttalad ambition att avveckla stöd som konserverar näringsstrukturer till förmån för stöd som gynnar förnyelse. Inom vissa delar av företagsstödet och i vissa beslut som har tagits under åren syns också denna ambition. Ändå, när företagsstöden grovt delas in i innovationsstöd och konserverande stöd, så förefaller det inte som om andelen innovationsstöd är högre nu än den var för tio år sedan.

4. Genomgången av vetenskapliga studier om stödets effekter ger i sin helhet en pessimistisk bild. De flesta studier visar på svaga effekter av stöden, ibland negativa effekter som åtminstone ibland motverkar vissa av stödets mål. Mot bakgrund av dessa studier framstår företagsstöden som allt för omfattande.

Samhällsekonomiskt negativa effekter konstateras oftast för de konserverande stöden som subventionerar produktion eller som håller företag vid liv som annars hade gått i konkurs.

För många av de sysselsättningsstöd som införts eller föreslagits under senare år (t.ex. RAS, GAS eller ungdomspraktik) konstateras inga motsvarande negativa effekter. Men det är anmärkningsvärt att ett betydande antal empiriska studier av lik-

nande stöd inte har kunnat belägga samhällsekonomiskt positiva effekter heller.

För innovationsstöden konstateras i allmänhet små positiva effekter, dock förblir det oklart i vilken mån dessa rättfärdigar stödets samhällsekonomiska kostnader. Akilleshälen för många innovationsstöd verkar vara att de fördelas av myndigheter eller andra organisationer som, med dåliga uppföljnings- och utvärderingsrutiner samt bristande konkurrens, har små möjligheter att välja rätt och tillföra projekten behövt engagemang.

5. Vår sammanställning av utvärderingar pekar på ett anmärkningsvärt fenomen. Internationella och svenska vetenskapliga studier finner ofta, med ganska sofistikerade metoder, rätt svaga effekter av stöd.

Myndigheters utvärderingar däremot finner ofta stora positiva effekter med metoder som – i jämförelse med de som används i den vetenskapliga litteraturen – framstår som ytterst tveksamma. Med tanke på att myndigheter i dessa fall utvärderar sina egna insatser finns anledning att fundera över hur myndigheters utvärderingar påverkar stödpolitiken. En oberoende översyn av kvaliteten i myndigheters utvärderingar bör genomföras.² Fler utvärderingar bör beställas och genomföras av oberoende aktörer.

6. Det förekommer brister i många hänseenden när det gäller myndigheternas hantering och administration av stöden. En mångfald av stöd ges av många aktörer, ofta med inriktning mot samma mål. Stödets administration är således till stora delar decentraliserad. För en sådan decentralisering skulle kunna tala att den tillåter en mångfald av arbetssätt och bedömningar. Erfarenheter av dessa "experiment" skulle sedan kunna återföras och komma alla till godo. I själva verket utnyttjas dock i dagens system inte decentraliseringens potentiella fördelar. De olika för-

² NUTEK:s utvärderingar granskas för närvarande av Effektivitetsrevisionen inom Riksrevisionsverket.

söken följs sällan upp, utvärderas inte ordentligt och hjälper därför inte andra aktörer.

Samtidigt utnyttjas inom dagens fragmenterade system inte heller de vinster som ett mer centraliserat system skulle medge. Till dem hör en bättre överblick och mindre ansökningskrångel för den som söker stöd, bättre möjligheter att samordna verksamheten, och inte minst, bättre förutsättningar för en samordnad uppföljning och utvärdering.

7. Många företagsstöd har utifrån de vetenskapliga utvärderingarna föga samhällsekonomiskt berättigande. In den mån de ändå skall finnas rekommenderar vi en stramare styrning. Den bör bygga på att inom dagens decentraliserade system dels börja utnyttja decentraliseringens potentiella fördelar, och dels bättre utnyttja möjliga samordningsvinster. Konkret innebär detta bl.a. att en mer oberoende uppföljnings- och utvärderingsprocess initieras som gör det möjligt att jämföra olika aktörers effektivitet och därmed introducerar ett visst mått av konkurrens. Samtidigt bör dock samordningsfördelar utnyttjas bättre än idag. Det bör finnas ett samordnat informationsunderlag för stödbedömningar. Handläggare bör, via en gemensam databas, kunna se vilka andra stödgivare projektet finansieras av, vilken tidigare information andra myndigheter har tagit fram om projektet, vilka konkurrenter som finns till projekten, om stödsökanden är kriminellt belastad osv. En sådan gemensam databas bör också göra det möjligt för stödsökande att söka hos samtliga aktörer med en enda ansökan. Därmed kan också stödgivare komma överens om behandlingsordningen, så att inte flera stödgivare behandlar en ansökan samtidigt som ofta sker i dag.