

## 6 Innovationsstöd till företag: stimulans eller slöseri?

av *Stefan Fölster*

Under tidigare recessioner har förespråkare för industrisubventioner snabbt vunnit gehör. Under 1970-talets kris infördes omfattande sysselsättnings- subventioner till bland annat varvs- och textilindustrierna. 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. Istället vill många lägga större vikt vid subventioner till företagens forskning och utveckling (FoU) i förhoppningen att den tekniska utvecklingen främjar tillväxt och sysselsättning. Successiva forskningspropositioner har kraftfullt försvarat statens ansvar för att upprätthålla en snabb innovationstakt i industrin. Innovationsstöd anses också attraktiva därför att de oftare klarar sig undan EG-reglerna mot konkurrenshindrande åtgärder.<sup>1</sup>

Figur 1 visar utvecklingen av innovationsstöd och övriga industrisubventioner. Innovationsstöd omfattar såväl subventioner till företag som den del av det offentliga riskkapitalet som avser att stimulera tillväxt och förnyelse.<sup>2</sup> Däri ingår FoU-stöd, småföretagsstöd, exportstöd och visst regionalpolitiskt stöd. De kassamässiga utgifterna för stödet har beräknats netto och korrigerats för eventuella återbetalningar och avgifter.

Det är anmärkningsvärt att inga empiriska undersökningar av dessa subventioners effektivitet har genomförts av svenska stödgivande myndigheter. Däremot har ett antal utvärderingar gjorts där experter, kända för sin allmänt positiva inställning till subventioner, har ombetts bedöma stödets effekter.

---

<sup>1</sup> 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 enbart tillåts för underutvecklade regioner.

<sup>2</sup> AP-fondernas riskkapitalinvesteringar ingår inte.

Internationellt har dock ett trettiotal empiriska studier genomförts. De visar att en stödkrona leder till ett nytillskott av FoU på 20–60 öre. Tabell 1 ger några exempel på resultaten från dessa empiriska studier.

**Tabell 1 Exempel på empiriska undersökningar av sambandet mellan innovationsstöd och FoU-utgifter**

	Ökning av FoU-utgifter i förhållande till stödbeloppet
Levy & Terleckyi (1983)	mindre än 1
Holemans & Sleuwagen (1988)	0,3–0,4
<i>Surveyundersökningar</i>	
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
<i>Experiment</i>	
Meyer-Krahmer m.fl. (1983) Tyskt stöd till FoU-personal i små företag. Kontrollgruppen inte helt jämförbar	0,6 i början och sedan avtagande

Är subventioner samhällsekonomiskt lönsamma? Subventionen måste dras in som skatt innan den betalas ut. Den beskattningen kan innebära att incitamentet att arbeta och investera minskar. På marginalen, lågt räknat, är effektivitetsförlusten 50 procent av skatteintäkten.<sup>1</sup> Subventionen i sig är dock inte en samhällsekonomisk kostnad, utan en inkomstöverföring från en part till en annan. Kostnaden för samhället består av de effektivitetsförluster i ekonomin som uppstår när resurser skall tas ut (via ökade skatter) för att finansiera

<sup>1</sup> Undersökningar har kommit fram till betydligt högre effektivitetsförluster, t.ex. Hansson, I., 1984, Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 86, s. 375–379.

subventioner. De studier som gjorts, och som finansdepartementet accepterat, pekar på effektivitetsförluster av storleksordningen 50 procent av subventionen. Detta kan visas i följande exempel. Antag att en subvention motsvarande 100 kronor ges och att den leder till ny FoU för 50 kronor. Den samhällsekonomiska effektivitetsförlusten är då 50 kronor. Den extra FoU som skapats av subventionen måste då ha en avkastning på 100 procent för att gå jämnt upp.

Subvention	100
FoU skapad av stödet	50
Effektivitetsförlust	<u>50</u>
Samhällsekonomiskt avkastningskrav på FoU-utgifter (%)	100

Det samhällsekonomiska avkastningskravet kan sedan jämföras med den väntade eller den faktiska avkastningen. Empiriska undersökningar visar ibland hög avkastning på industriell FoU. Exempelvis räknar Bernstein (1989) med en genomsnittlig samhällsekonomisk avkastning runt 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 stödet har förmodligen en avsevärt lägre genomsnittlig avkastning.

Hur mycket ny FoU ett stöd skapar beror på i vilken form stödet ges. De grundläggande teoretiska argumenten är följande. Om ett stöd ges som rent bidrag har företagen motiv att söka stöd även för projekt som de ändå avser 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 kommer att ge vinst kommer att avböja stöd i form av tillskott av ägarkapital som ger staten anspråk på vinsten. Det medför att företagen inte söker stöd för projekt som de ändå skulle ha genomfört.

En IUI-undersökning visar empiriskt hur effektiva olika stödformer är.<sup>1</sup> I tabell 2 visas hur stort tillskott av FoU-utgifter varje stödform ger i förhål-

---

<sup>1</sup> Se Fölster 1991.

lande till stödets nettokostnad. I tabellen visas även fem olika stödformers andel av det svenska företagsstöds nettokostnader år 1988.

**Tabell 2** Företagsstöds nettokostnader fördelade på stödformer och stödets effektivitet

	Procentuell andel av företagsstöds nettokostnad	Tillskott av FoU-utgifter i förhållande till stödets nettokostnad	
		Stora företag	Små företag
1. Skattereduktion	19	0,19	0,08
2. Bidrag	51	0,41	0,52
3. Lån	18	0,40	0,59
4. Garantier	7	0,48	0,47
5. Ägarkapital	5	0,72	0,92

*Källa:* Industridepartementet samt Ekonomisk Debatt nr 1, 1991, s. 27–28.

Tabellen visar att stöd i form av tillskott av ägarkapital är den mest effektiva stödformen. Den står emellertid för den minsta andelen av företagsstöds nettokostnader. Därmed uppstår frågan om det över huvud taget är meningsfullt 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, när marknadsintroduktion ligger några år framåt i tiden, har stötts med bidrag och lån från STU, numera NUTEK, och andra stödgivare. Samtidigt har det skett en mycket snabb expansion av offentligt riskkapital till expanderande småföretag eller till teknikutveckling som ligger mycket nära marknadsintroduktion.

Ökningen av offentligt riskkapital motiverades med att den så kallade riskkapitalmarknaden var outvecklad. 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 alltför många satsningar och det ursprungliga stora intresset sinade. I de flesta andra europeiska länder

kom riskkapitalmarknaden dock igång igen efter ett tag och har sedan dess vuxit snabbt från år till år. I Sverige expanderade däremot det offentliga riskkapitalet snabbt medan det privata stagnerade. En rimlig tolkning är att den snabba offentliga expansionen har gjort det olönsamt för privata riskkapitalbolag att utöka verksamheten. Dessutom är skattereglerna särskilt ogynnsamma för venture capital-investeringar i Sverige. Den viktigaste reformen på venture capital-området består utan tvekan av ändringar i skattereglerna. På detta område verkar också en politisk majoritet växa fram. Att FoU i empiriska undersökningar ofta har mycket högre samhällsekonomisk än privatekonomisk avkastning anses emellertid tyda på att skattelättnader ensamma inte räcker för att säkerställa att samhällsekonomiskt lönsamma projekt genomförs. Frågan är således om och hur skattelättnader kan kompletteras med ett effektivt stödsystem. Dilemmat är att även om stöd av ägarkapital är mest effektivt så är det osäkert om offentliga stödgivare har tillräcklig kompetens att förvalta kapitalet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se även Pavel Pelikans artikel i denna bok.

**Referenser**

- Bernstein, J.I., 1989, The Structure of Canadian Inter-industry R&D Spillovers, and the Rates of Return, *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 37, s. 315–328.
- Fölster, S., 1991, *The Art of Encouraging Invention – A New Approach to Government Innovation Policy*, IUI, Stockholm.
- Gronhaug, K. & Frederiksen, T., 1984, Governmental Innovation Support in Norway, *Research Policy*, Vol. 13, s. 165–173.
- Holemans, B. & Sleuwagen, L., 1988, Innovation Expenditure and the Role of Government in Belgium, *Research Policy*, Vol. 17, s. 375–379.
- Levy, D.M. & Terleckyi, N.E., 1983, Effects of Government R&D on Private R&D Investments and Productivity: A Macro-Economic Analysis, *Bell Journal of Economics*, Vol. 14, s. 551–561.
- Mansfield, E., 1984, R&D and Innovation: Some Empirical Findings, i Z. Griliches (red.), *R&D, Patents, and Productivity*, University of Chicago Press, Chicago.
- Mansfield, E., 1986, The R&D Tax Credit and Other Technology Policy Issues, *American Economic Review*, Vol. 76, s. 190–194.
- Meyer-Krahmer, F., Gielow, G. & Kuntze, U., 1983, Impacts of Government Incentives towards Industrial Innovation, *Research Policy*, Vol. 12, s. 153–169.