

Strategi för småföretags- utveckling

Betänkande av Utvecklingsfondsutredningen

SOU 1993:70



Statens offentliga utredningar
1993:70
Näringsdepartementet

Strategi för småföretags- utveckling

Betänkande av Utvecklingsfonsutredningen
Stockholm 1993



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Den 14 januari 1993 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över de regionala utvecklingsfondernas framtida ställning och roll som stödorgan för små och medelstora företag.

Med stöd av detta bemyndigande tillsattes Utvecklingsfondsutredningen i januari 1993.

Som särskild utredare förordnades riksdagsmannen Bengt Wittbom.

Som sakkunniga förordnades riksdagsledamöterna Jan Backman (m), Kjell Ericsson (c), Bo G. Jenevall (nyd), Birgitta Johansson (s), Roland Lében (kds) samt Gudrun Norberg (fp).

Följande personer förordnades vidare att som experter ingå i en referensgrupp till utredningen: hovrättsassessorn Bengt Agartz, direktören Göran Bergholtz, direktören Lars Erichs, direktören Lennart Granlund, direktören Claes Ihre, direktören Arne Johansson, direktören Ove Nilsson, direktören Åke Nordlander, utredaren Lars Öhrman samt länsrådet Lars Östring.

Som sekreterare i utredningen förordnades den 26 januari 1993 direktören Anders Hörnlund. Samtidigt förordnades departementssekreteraren Annelie Mannertorn till biträdande sekreterare.

Den 19 maj 1993 uppdrogs åt Dan Hjalmarsson att biträda vid utarbetandet av betänkandet.

Härmed överlämnas betänkandet (SOU 1993:70) Strategi för småföretagsutveckling. Utvecklingsfondsutredningens arbete är i och med detta slutfört.

Stockholm i augusti 1993

Bengt Wittbom

Innehållsförteckning

1. Uppdraget	7
1.1 Direktiven	7
1.2 Uppläggnings- och arbetsplan	9
1.3 Betänkandets disposition	9

DEL I

2. Småföretagens roll och behovet av statliga regionala rådgivnings- och finansieringsinsatser	13
2.1 Inledning	13
2.2 Småföretagens roll i den svenska ekonomin	14
2.3 Generella förbättringar för svenska småföretag	15
2.4 Behovet av kompletterande statliga finansierings- och rådgivningsinsatser	17
3. Småföretagsanpassad rådgivning och finansiering	25
3.1 Inledning	25
3.2 Mångfald och samordning	26
3.3 Beställare av rådgivnings- och finansieringstjänster	26
3.4 Samarbetspartners	27
3.5 Genomförande av rådgivning och finansiering	31

DEL II

4. De regionala utvecklingsfondernas verksamhet	35
4.1 Fonderna idag.....	35
4.2 Problem som identifierats i tidigare utredningar och propositioner	53
4.3 Småföretagens uppfattningar om de regionala utvecklingsfonderna	59
4.4 Sammanfattande problembild.....	61

DEL III

5. Mål, målgrupper och principiella utgångspunkter för verksamheten	65
5.1 Verksamhetens mål	65
5.2 Den nya organisationens målgrupp	68
5.3 Grundläggande principer för den nya organisationens verksamhet	69

6. Informationsnätverken	73
6.1 Information om den nya organisationens verksamhet	73
6.2 Information om regler och stöd i Sverige och EG	74
6.3 Information om småföretagens situation	75
6.4 Informationsarbetet – ett viktigt inslag i den nya organisationen	76
7. Nyföretagandeaktiviteter	77
7.1 Behovet av nya företag	77
7.2 Starta eget-kampanjer och starta eget-kurser	79
7.3 Mer omfattande aktiviteter	79
7.4 Uppföljande verksamhet	80
7.5 Samarbete med Arbetsmarknadsstyrelsen/ länsarbetsnämnderna	81
8. Finansiering och företagsutveckling	83
8.1 Inledning	83
8.2 Finansieringsverksamhet	84
8.3 Rollen som finansieringsmäklare	93
8.4 Främja etableringen av nya finansieringskällor	94
8.5 Strategisk företagsutveckling	95
9. Huvudmannaskap och geografisk organisation.....	99
9.1 Regional organisation	100
9.2 Bättre förankring i näringslivet	107
9.3 Förbättrad policyfunktion och central service	110
9.4 Ökad konkurrens i genomförandedet	117
10. Val av associationsform, kostnader samt genomförande	121
10.1 Val av associationsform	121
10.2 Genomförandet	123
Referenser	127
Särskilda yttranden	129
Bilagor	
1. Kommittédirektiv	169
2. Rapport av Öhrlings Reveko	173

1. Uppdraget

Utredningens uppdrag och utgångspunkter i sammanfattning

Utredningens uppgift är att ta ställning till behovet av regionala **statliga** rådgivnings- och finansieringsinsatser för småföretag.

Därefter skall utredningen föreslå mål, riktlinjer och genomförandeorganisation gällande verksamheten.

Tidigare erfarenheter från de regionala utvecklingsfonderna och liknande verksamhet visar att angivande av klara mål och riktlinjer är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för en effektiv verksamhet. Det behövs dessutom en väl fungerande genomförandeorganisation. Utredningen har därför som en av utgångspunkterna lagt stor vikt vid analyser och förslag rörande det praktiska genomförandet av regionala/lokala rådgivnings- och finansieringsinsatser.

1.1 Direktiven

Enligt direktiven är utredningens uppgift att kartlägga utvecklingsfondernas nuvarande verksamhet och att med utgångspunkt i riktlinjerna i propositionen (prop. 1991/92:51) om en ny småföretagspolitik och proposition (prop. 1992/93:82) om kapital till nya företag m m ta ställning till om det finns ett behov av att staten – genom regionala organ – bedriver rådgivnings- eller finansieringsverksamhet riktad till små och medelstora företag.

Om utredningen kommer fram till att det finns ett sådant behov skall följande frågor belysas och förslag läggas:

- Vilka uppgifter skall de regionala organen ha? Här skall alternativa möjligheter redovisas – särskilt sådana som inbegriper samarbete med andra regionalt/lokalt verksamma statliga och privata organ.
- Bör det finnas samhällsorgan som främjar småföretagsutveckling i alla län? Eller finns det andra organisatoriska lösningar som är lämpligare? I dessa frågor skall utredningen samråda med Regionberedningen.
- Vilken/vilka bör vara ägare eller huvudmän för de regionala organen? Här skall lösningar som innebär helt eller delvis privat ägande övervägas.

- Om ett ändrat huvudmannaskap förordas, hur skall då verksamheten fortsättningsvis finansieras?
- Vilka konsekvenser får ett ändrat huvudmannaskap för statens möjligheter att genomföra åtgärder i syfte att stimulera småföretagsutveckling?
- Vilken är den lämpligaste associationsformen?

Särskild uppmärksamhet skall enligt direktiven ägnas åt den finansieringsverksamhet som utvecklingsfonderna bedriver. Frågor i anslutning därtill är följande:

- Vilken roll bör de framtida regionala organen spela när det gäller små och medelstora företags kapitalförsörjning?
- Hur bör en sådan verksamhet vara organiserad?
- Kan de regionala organens finansieringsverksamhet samordnas med annan statlig riskkapitalverksamhet? Hur bör detta i så fall ske?
- Kan (någon del av) finansieringsverksamheten föras över till länsstyrelserna eller andra statliga regionala myndigheter?

Om utredaren kommer fram till att finansieringsverksamheten bör upphöra, skall förslag lämnas som anger tidsplan och former för återbetalning av resterande lånemedel till staten, för att överföras till Industri- och nyföretagarfonden.

Utredaren är oförhindrad att belysa andra aspekter och ge andra förslag än de som tagits upp i direktiven.

I betänkandet skall de erfarenheter som gjorts internationellt uppmärksammas. Hänsyn skall också tas till EG-aspekter samt till regional- och jämställdhetspolitiska konsekvenser.

Av utredningsdirektiven framgår således att utredningen skall belysa och analysera de regionala utvecklingsfonderna utifrån de förutsättningar som den nya statliga småföretagspolitiken ger. Denna grundläggande utgångspunkt medför att arbetet skall koncentreras till frågan om hur väl de regionala utvecklingsfonderna har förmått omsätta **den statliga huvudmannens riktlinjer** i praktisk verksamhet. Denna avgränsning till det statliga perspektivet innebär att utredningen endast i mindre omfattning har som sin uppgift att diskutera verksamheter som finansieras av andra organ och som har en annan inriktning än vad som ligger inom ramen för de statliga direktiven för fondernas verksamhet. Detta innebär exempelvis att utredningen inte särskilt skall belysa lokala eller regionala program som finan-

sieras av länsstyrelser eller kommuner i annat avseende än hur de påverkar förutsättningarna för att driva den av staten avsedda verksamheten.

1.2 Uppläggnings av arbetet

Utredningsarbetet har bedrivits under våren och sommaren 1993. Genom den korta utredningstiden har utredningen inte haft möjligheter att genomföra mer omfattande egna undersökningar utan har i allt väsentligt varit hänvisad till tidigare gjorda studier och samarbete med extern expertis. De befintliga studierna och de kompletteringar som gjorts har dock väl motsvarat utredningens behov av underlag.

Slutsatser om behovet av regionala/lokala insatser och hur väl den nuvarande verksamheten fyller detta, vilar på ett brett underlag. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och de regionala utvecklingsfonderna har bidragit med aktuella fakta om verksamheten. Utredningen har också utnyttjat ett flertal tidigare gjorda utredningar och utvärderingar. Ett underlag utgörs av de studier om de regionala utvecklingsfondernas strategiska konsultinsatser som utredningsföretaget EuroFutures AB genomfört under 1992. När det gäller finansieringsfrågor har bl a SOU 1989:24 Statligt finansiellt stöd? samt SOU 1992:95 Den svenska marknaden för projektkapital utnyttjats.

För en fullständig genomgång av det material som utredningen bearbetat hänvisas till en särskild utredning, Utredningar om de regionala utvecklingsfonderna, som utredningen låtit genomföra samt till källförteckningen nedan.

Revisionsbyrån Öhrlings Reveko har svarat för en genomgång av de framtida associationsformer som kan bli aktuella. Detta underlag redovisas i bilaga 2.

Information om småföretagspolitiska aktiviteter i andra länder har inhämtats.

1.3 Betänkandets disposition

Utredningsrapporten är uppdelad i tre delar. Den första delen behandlar frågor som rör behovet av statliga insatser för att öka tillväxten och främja förnyelseförmågan i näringslivet. Underlaget för detta avsnitt är tidigare studier rörande statens roll inom ramen för olika typer av näringspolitiska

insatser, samt studier som specifikt behandlar de regionala utvecklingsfönderna. I detta avsnitt har utgångspunkten varit att identifiera de områden där marknaderna behöver kompletteras för att största möjliga tillväxt och förnyelse i de mindre och medelstora företagen skall kunna erhållas.

Utredningen har valt att basera de ekonomiska resonemangen på allmänt vedertagna ekonomiska argument rörande s k marknadsimperfektioner och ofullständiga marknader. Utredningens slutsatser i detta avseende bygger på och är helt i linje med de argument som används när småföretagspolitik av här aktuellt slag diskuterats inom de västliga industriländernas samarbetsorganisation OECD och inom EG.

De generella och internationellt vedertagna ekonomiska argumenten har dock kompletterats med en diskussion om företagaren/entreprenörens roll och behovet av att betrakta småföretag som delar av lokala, regionala och/eller internationella nätverk. Kapitel 2 utmynnar i en redovisning av var marknaderna behöver kompletteras och på vilka områden organisationer av de regionala utvecklingsföndernas typ kan göra insatser för att på ett effektivt sätt främja småföretagens tillväxt och förnyelse.

I kapitel 3 beskrivs de regionala utvecklingsföndernas omgivning eller handlingsmiljö. Syftet är att redovisa vilka andra organ och företag som är verksamma inom liknande eller angränsande områden som de regionala fönderna. En viktig aspekt är att behandla på vilket sätt fönderna kan samverka med andra småföretagspolitiskt aktiva organisationer. Kapitel 3 mynnar ut i ett förslag om vad en regional/lokal småföretagspolitisk organisation skall inriktas på för att utgöra ett effektivt komplement på marknaden.

Den andra delen av betänkandet, kapitel 4, behandlar de regionala utvecklingsföndernas hittillsvarande verksamhet. Kapitlet bygger på tidigare gjorda utredningar under tiden 1978 till 1993. Vidare har, som tidigare nämnts, NUTEK och de regionala fönderna bidragit med underlag till faktabeskrivningarna. Avsnittet innehåller uppgifter om de statligt initierade verksamheter som fönderna drivit och hur dessa har bidragit till att främja utvecklingen av nya företag och tillväxten i befintliga småföretag. Kapitel 4 avslutas med en redovisning av de brister i organisationen och i verksamhetens uppläggning som framkommit i tidigare utredningar och i samband med utredningens egna analyser. Redovisningen av den hittillsvarande verksamheten och de organisatoriska bristerna tjänar som underlag för utredningens förslag.

I del 3 av betänkandet redovisas utredningens förslag. I kapitel 5 redovisas målen, målgruppen och de principiella utgångspunkterna för den föreslagna nya verksamheten. Detta kapitel innebär en tydlig markering av de nya målen och ett klagörande av vad den nya organisationen skall göra.

I kapitlen 6, 7 och 8 redovisas den nya verksamhetens inriktning. I kapitel 6 beskrivs den nya organisationens arbete med att bygga effektiva informationsnätverk för småföretag. Därefter redovisas nyföretagandeinsatser i kapitel 7 och slutligen, i kapitel 8, redovisas finansiering och företagsutveckling.

Utredningens förslag till riktlinjer för utvecklingen av en effektivt fungerande verksamhet utgår från den grundläggande principen att verksamheten uteslutande skall avse vissa väl avgränsade insatser i utvecklingsbara företag – de mest strategiska områdena. Efter det att utredningen slagit fast de nya målen och den nya inriktningen fastställs utgångspunkten att de praktiska insatserna skall göras i nära samarbete med lokala privata, statliga och kommunala företag och organisationer. Denna markering av den lokala anpassningen innebär att verksamheten kommer att präglas av olika lokala lösningar och arbetssätt. Utredningen har i kapitlen 6, 7 och 8 velat ge exempel på hur verksamheten skall bedrivas. Syftet är att dessa exempel skall kunna ge vägledning vid den lokala verksamhetens utveckling.

Tydligare mål, riktlinjer och exempel är nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för en bättre fungerande verksamhet. Det behövs dessutom en effektiv genomförandeorganisation. Detta har varit en avgörande utgångspunkt för utredningsarbetet. Utredningen har sett som sin huvuduppgift att lägga grunden till en **genomförandeorganisation** som kan driva **lokalt förankrade program** som ligger i linje med de **statliga målen** och riktlinjerna.

I kapitel 9 redovisar utredningen därför principer för att utveckla en ny och effektivare organisation. Utredningens förslag i kapitel 9 har utformats för att kunna utgöra direktiv eller riktlinjer för en process där de föreslagna nya huvudmännen tillsammans med berörda intressenter slutgiltigt utformar en ny och effektiv organisation för den regionala/lokala småföretagspolitiken.

I utredningens avslutande kapitel, kapitel 10, redovisas frågor som sammanhänger med genomförandet av utredningens förslag. Först ges förslag till sammansättningen av en organisationskommitté vars uppdrag skall vara att mot bakgrund av de mål, riktlinjer och exempel som utredningen redovisat och med hänsyn tagen till de krav som ställs på den nya organisationen genomföra utredningens förslag. I kapitlet redovisas tidsplan och beräkningar av kostnader för att utforma och starta upp den nya organisationen.

2. Småföretagens roll och behovet av statliga regionala rådgivnings- och finansieringsinsatser

Utredningens slutsatser i sammanfattning

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att komplettera och effektivisera marknaderna för finansierings- och rådgivningstjänster för småföretag. Svenska och internationella studier har visat att det i första hand är vid finansiering i startskeden eller vid tidig utveckling i småföretag som det behövs kompletterande insatser. Vidare råder det stor samstämmighet kring att det behövs komplettering av viss information och strategisk rådgivning.

Dessa komplement på marknaderna måste enligt utredningens uppfattning ses i ljuset av den enskildes entreprenöriella förmåga. Statliga insatser kan aldrig ersätta en kompetent företagare men kan underlätta dennes verksamhet.

Utredningen betonar att insatserna heller aldrig kan ses isolerade från företagets nätverk av kunder, leverantörer och samarbetspartners. Det är, enligt utredningens uppfattning, förmågan att utveckla fruktbara relationer i dessa nätverk som i hög grad avgör den framtida utvecklingen.

Den strategiska rådgivningen är av annan typ än de kommersiella tjänsterna på marknaden. Ofta är det frågan om att skapa arenor där småföretagare tillsammans kan utveckla produkter, tjänster och affärsidéer.

2.1 Inledning

Kapitlet inleds med en kort diskussion om småföretagens roll i den svenska marknadsekonomin. Därefter följer en genomgång av de förändringar som staten genomfört eller planerat för att förbättra småföretagens allmänna förutsättningar. Avslutningsvis diskuteras de områden där det finns ett behov av regionala statliga finansierings- och rådgivningsinsatser.

2.2 Småföretagens roll i den svenska ekonomin

Småföretagen spelar en nyckelroll i den svenska näringslivsstrukturen. Det finns enligt rapporten NUTEK 1993 om De nya och små företagens roll i svensk ekonomi 460 000 registrerade småföretag som tillsammans har över 1,5 miljoner anställda. Detta betyder att småföretag med färre än 200 anställda svarar för nästan två tredjedelar av sysselsättningen i det privata näringslivet. Det största antalet småföretag finns inom varuhandel och tjänster (tabell 2.1).

Tabell 2.1

Sysselsättningen i småföretagen 1988/89 och 1990/91 (antal personer)

Näringsgren	Antal anställda 1988/89	Antal anställda 1990/91	Anställda per företag
Tillverkningsindustri (SNI 2-4)	341 000	348 000	7,7
Byggnadsentreprenader (SNI 5)	161 000	184 000	3,6
Varuhandel/Hotell (SNI 6)	401 000	431 000	3,7
Transporter (SNI 7)	91 000	105 000	3,3
Tjänster (SNI 8)	157 000	198 000	2,3
Övriga tjänster (SNI 9)	162 000	184 000	3,2
Anställda i småföretag	1 313 000	1 450 000	3,7
Anställda totalt i privat näringsliv	2 182 000	2 312 000	5,9

Källa: NUTEK 1993.

Småföretagens betydelse skall ses i ljuset av att den totala industrisysselsättningen minskat under de tre första åren på 1990-talet med ca 200 000 arbetstillfällen. En del av denna minskning beror på att företagen rationaliserat, vilket innebär att produktion bibehållits eller t o m ökat.

En del av minskningen beror på att företag eller delar av företag inte lyckats behålla sin konkurrenskraft och därmed tvingats avveckla. Detta är i och för sig ett naturligt inslag i en marknadsekonomi, en del av den s k struktumvandlingen. Det är dock av helt avgörande betydelse för hela näringslivets utveckling och framtida konkurrenskraft att den verksamhet som avvecklas ersätts med annan konkurrenskraftig verksamhet.

Den minskade industriproduktionen och den ökade arbetslösheten under de första åren på 1990-talet visar att förnyelsen i det svenska näringslivet inte hållit jämna steg med konkurserna och nedläggningarna. Utredningen konstaterar därför, liksom regeringen och flertalet bedömare av svensk ekonomi, att mycket stora ansträngningar måste göras för att återskapa ekonomins förnyelseförmåga. I denna process spelar de mindre och medelstora företagen en central roll.

Under de sista fyra åren på 1980-talet skapades ca 1,5 miljoner nya arbetstillfällen, varav sju av tio i småföretag. Detta innebär att småföretagen i genomsnitt under slutet av 1980-talet svarade för mer än 260 000 nya arbetstillfällen per år. Dessa nya arbetstillfällen skall ses mot bakgrunden av att nästan lika många arbeten försvann genom nedläggningar, omvandling och konkurser.

Ett annat mått på småföretagens betydelse är att det varje år startas i storleksordningen 20 000 nya företag, vilket innebär ca 20 000 heltidsarbeten. Under andra halvan av 1980-talet har antalet nya företag ökat fram till år 1990 då antalet låg betydligt över 20 000. Utvecklingen därefter ger anledning till en viss oro därför att statistiken visar att antalet nya företag har minskat under 1991 och 1992 och ligger på ca 17 000 nya företag per år.

Utredningen behandlar i det följande avsnittet de generella insatser som redan vidtagits eller som nu planeras för att genom ökade satsningar på småföretag skapa förutsättningar för en positiv utveckling av det svenska näringslivet.

2.3 Generella förbättringar för svenska småföretag

En första utgångspunkt för diskussioner om småföretagens roll i den ekonomiska förnyelsen är att de generella villkoren på marknaden måste vara goda. Diskussionen om villkoren kan delas in i generella ekonomiska respektive strukturella frågor.

När det gäller de generella ekonomiska frågorna vill utredningen särskilt peka på att småföretagen är mer beroende av den allmänna ekonomiska politiken än storföretagen. Nedgången i inhemsk efterfrågan under 1990-talets första år har därför drabbat småföretagen hårt, särskilt de företag som levererat till den under många år expansiva byggnadsindustrin och den tidigare växande offentliga sektorn. När dessa två sektorer stagnerar ställs mycket stora krav på företagets förmåga till omställning för att hitta nya kunder och på att nya företag startas inom andra områden.

Utredningen vill peka på att småföretagen är beroende av en god inhemsk efterfrågan, men vill samtidigt varna för att hålla uppe efterfrågan på ett sådant sätt att den nuvarande strukturen konserveras. Alla försök att hålla kvar efterfrågan inom sådana sektorer där besparingar måste vidtas fördröjer omställningen utan att lösa problemen. Det är därför utredningens uppfattning att saneringen av statsfinanserna genom besparingar måste fortsätta och att mycket stora insatser istället måste göras för att underlätta den nödvändiga omställningen och förnyelsen.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att småföretagen under flera decennier inte givits de nödvändiga utvecklingsförutsättningarna. Skattesystemen har varit utformade så att småföretagen betalat en högre andel av vinsten i skatt än de stora företagen. Enligt Industridepartementets rapport 1991 Svenskt näringsliv och näringspolitik har skatten under lång tid slagit hårdast mot familjeföretagen. Under 1989 innebar den betalda skatten t ex en reducering av räntabiliteten med 2 procentenheter för hela industrin. För företag med färre än 200 anställda låg reduceringen på drygt det dubbla, dvs 4 - 5 procentenheter. Även de lagar som reglerat förhållandena på arbetsmarknaden har inneburit större problem för de små företagen än för de stora.

Efter regeringsskiftet 1991 har stora förändringar vidtagits.

Under 1991 - 1992 slopades:

- omsättningsskatt på aktier
- moms på värdepapper
- skogsvårdsavgift
- allmän löneavgift
- avgift för vinstandel

Vidare genomfördes:

- sänkt särskild löneskatt
- full kvittning för ränteutgifter
- sänkt skatt på kapitalförsäkringar och värdepappersfonder
- ändring av regler för finansbolag
- sänkt förmögenhetsskatt

Under 1992 - 1993 sänktes:

- arbetsgivaravgiften
- särskilda löneskatten
- egenavgifterna
- fastighetsskatten på kommersiella lokaler
- energiskatten

Totalt har hela företagssektorn, enligt beräkningar inom Finansdepartementet, fått lindringar på i storleksordningen 40 miljarder kronor, varav sänkta arbetsgivaravgifter för småföretag utgör 9 miljarder.

Enligt utredningens uppfattning kvarstår dock brister som hindrar marknaden från att fungera effektivt. En sådan brist gäller beskattningen av utdelning där marginalsikten i praktiken blir hög genom att företagen först betalar skatt på vinsten i bolaget och att utdelningarna sedan beskattas

hos ägarna. Denna dubbelbeskattning får till effekt att företagarna inte delar ut vinstmedel utan väljer att konsolidera sina företag, vilket innebär att kapital ibland i onödan hålls kvar i företag med svaga framtidsutsikter istället för att delas ut och satsas i andra mer lovande företag.

Utredningen vill framhålla att det är av yttersta vikt att förändringar som leder till att marknadsekonomens möjligheter fullt ut kan tas till vara genomförs. Erfarenheten visar dock att det tar lång tid innan sådana generella förändringar får fullt genomslag i ekonomin. Det kan därför på kort sikt också var nödvändigt att överväga direkta stimulanser för de som investerar i teknikutveckling, nyföretagande och projekt i småföretag. Utredningen har erfarit att regeringen bereder olika typer av stimulansåtgärder för att öka nyföretagandet och tillväxten i befintliga småföretag. Bland dessa märks förslag om att enskilda personer skall få göra skatteavdrag vid investeringar i småföretag.

2.4 Behovet av kompletterande statliga finansierings- och rådgivningsinsatser

Utredningens utgångspunkt är, som berörts ovan, att goda generella villkor utgör en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att den tillväxtpotential som finns i småföretagen skall tas till vara. Därutöver måste strukturella frågor som rör kompletteringar på marknaderna för rådgivning och kapital diskuteras.

Behovet av kompletterande insatser har berörts i ett stort antal utredningar. I Sverige utgjorde betänkandet (SOU 1972:78) om företagsservice ett av grunddokumenten bakom expansionen och breddningen av företagareföreningarna, vilka senare kom att omvandlas till de regionala utvecklingsfonderna. På samma sätt kom den s k Boltonrapporten i Storbritannien att bli en utgångspunkt för utvecklingen av den brittiska småföretagspolitiken. Dessa studier har följts av en lång rad liknande utredningar i nästan alla västliga industriländer. De internationella erfarenheterna från småföretagspolitiska kompletteringar av resurser på marknaderna finns sammanfattade i olika dokument från OECD, bl a den årligen återkommande rapporten *Industrial Policy in OECD Countries*.

I denna och andra sammanfattande rapporter konstateras att det föreligger tre principiella brister och hinder för att marknaden skall fungera tillfredsställande. De tre bristerna eller marknadsimperfektionerna, som diskuteras nedan, rör dels brister i **utbudet** av kapital och tjänster för de små företagen (se avsnitt A), dels att småföretagens **efterfrågan** är bristfällig (se avsnitt B), dels förekomsten av s k **externa effekter** (se avsnitt C).

A. Brister i utbudet

Det finns flera olika, i praktiken och i litteraturen uppmärksammade, brister eller marknadsimperfektioner när det gäller utbudet av finansierings- och rådgivningstjänster, dvs sådana tjänster som företagen behöver för att kunna driva sina företag på ett effektivt sätt.

När det gäller finansiering av byggnader och anläggningar samt rörelsekapital sker detta normalt genom bankväsendet (inkl mellanhandsinstitut) som har engagemang på i storleksordningen 200 miljarder i småföretag. Den extraordinära situationen på den svenska kreditmarknaden med bl a mycket stora förluster i bankerna under 1990-talets första år har emellertid skapat en situation där utbudet av kommersiell bankfinansiering till småföretag enligt samstämmiga bedömningar kraftigt har begränsats i förhållande till utbudet under 1980-talet.

Regeringen och riksdagen har därför vidtagit omfattande åtgärder för att ge bankerna sådana villkor att det grundläggande utbudet av krediter till småföretagen kan tryggas. Enligt utredningens uppfattning är det helt avgörande att bankerna även i fortsättningen på kommersiella grunder kan svara för denna marknadsmässiga bankfinansiering.

Utbudet av kapital för finansiering av **företagsstart** och för utveckling av **nya affärsidéer** och **nya produkter** är otillräckligt även i normala konjunkturlägen. Bristen på startkapital och kapital för tidig produkt- och affärsutveckling har uppmärksammats i de flesta västliga industriländer. Därvidlag anges flera olika skäl till att utbudet är för svagt. När det gäller startkapital anges två huvudproblem. För det första saknar en extern finansiär ett bokslut eller andra underlag för en traditionell finansieringsvärdering, t ex bankmässiga säkerheter. Bedömningen får därför istället uteslutande göras med utgångspunkt i affärsidén och företagsstartarens person; en bedömning som präglas av osäkerhet.

Ett annat problem som begränsar utbudet är att varje projekt för det mesta är litet i förhållande till den utredning som anses behöva göras inför beslutet om att gå in med finansiering. När det gäller de regionala utvecklingsfondernas finansiering av nyföretagare är det genomsnittliga beloppet per engagemang knappt 400 000 kronor. Detta innebär att finansieringsutredningarna, på det sätt som banker och andra finansieringsorgan i dag gör dem, blir oproportionerligt kostsamma i förhållande till lånebeloppen. Det är helt enkelt så att varje utredning blir för dyr i relation till den avkastning som ges från små engagemang.

När det gäller utvecklingsprojekt i befintliga småföretag begränsas utbudet av kapital av i princip samma orsaker som när det gäller finansiering av nystartare, dvs det är förenat med stor risk därför att det rör sig om tidigare

ej prövade affärsidéer/produkter samtidigt som det när det gäller småföretagen ofta är förhållandevis små projekt. Därför blir utredningen även i detta sammanhang dyr i förhållande till de intäkter som engagemanget kan ge finansören. Även när det gäller förmågan att erbjuda säkerheter har de små företagen större svårigheter nu än tidigare. Orsaken till detta är att fastighets- och anläggningsvärden, som ligger till grund för säkerheter, utgör en allt mindre del av företagets värde medan upparbetade utvecklingskostnader, goodwill, patent och andra mjuka tillgångar ökar i betydelse.

Rådgivningsverksamhet

Även när det gäller information och rådgivning är det småföretagsanpassade utbudet begränsat. Detta har tidigare konstaterats i bl a betänkandet (SOU 1972:78) om Företagsservice, i ett flertal av OECD:s rapporter samt i en nyligen redovisad studie, NUTEK 1992:46, om Behovet av särskilda småföretagspolitiska insatser. Av dessa och andra studier framgår att det ofta finns ett tillfredsställande privat utbud när det gäller konkreta praktiska tjänster som revision och vissa tekniska tjänster. På dessa områden har de små företagen i princip samma tillgång till tjänster som de stora företagen.

Bristerna i utbudet och där statliga kompletteringar kan behövas gäller i första hand strategisk rådgivning rörande företagets utveckling, marknadspositionen. Det finns i praktiken två principiella skäl för att detta utbud saknas. För det första är det få konsult- och rådgivningsföretag som har specialiserat sig på strategisk småföretagsrådgivning. De konsultföretag som finns på marknaden är i allt väsentligt inriktade på storföretagens behov. Detta är en spegling av att det i praktiken ofta är lika svårt att analysera och ge råd rörande ett litet företags position på marknaden som det är att analysera ett stort företags position. Detta innebär att den arbetsinsats som konsultföretaget gör i en inledande fas blir stor i relation till det lilla företagets förmåga att betala. Det blir i praktiken därför inte lönsamt för ett tjänsteföretag att specialisera sig på strategisk rådgivning till småföretag.

De ovan redovisade utbudsbristerna stämmer väl överens med de bedömningar som skatterevisorer, banktjänstemän, utvecklingsfondskonsulter, näringslivssekreterare och inköpare på storföretag, totalt 200 personer, gjort i en nyligen genomförd intervjuundersökning (NUTEK 1992:46). Dessa bedömare, som alla arbetar med mindre och medelstora företag, uppger att de anser att det behövs offentliga insatser för att förbättra konsultutbudet när det gäller att hjälpa småföretagen att utveckla sina affärsidéer. Tre fjärdedelar av alla tillfrågade uppger att de anser att dessa insatser behövs.

Tabell 2.2

Anser Du att det behövs offentliga insatser för att hjälpa småföretagen med att utveckla sin affärsidé?

(Svar från "småföretagsexperten", %)

	Alla bedömare	Offentlig- anställda	Privat- anställda
1. I högsta grad	31	52	22
2. Till en viss del	41	38	42
3. Behövs inte alls	23	11	28
4. Tveksam, vet ej	4	-	6
5. Ej svar	1	-	1

Källa: NUTEK 1992:46.

I samma studie har 450 småföretagare fått svara på frågor som rör de områden där de själva upplever att utbudet borde kompletteras. Från en lista med många exempel har företagarna noterat att utbudet av finansiering, vissa kurser, kontaktförmedling och "samtalspartners/bollplank" är områden där man behöver komplettera utbudet med offentliga insatser.

Tabell 2.3

Om man skall satsa på att utveckla småföretagen, vilken eller vilka former anser Du mest lämpliga för en sådan satsning?

(Svar från småföretagare, %)

• Hjälp med att finansiera verksamheten	45
• Utbildning enligt ett uppgjort kursprogram	24
• Förmedling av kontakter	20
• Vara samtalspartner och bollplank för nya idéer och utveckling	15
• Kort kostnadsfri rådgivning och allmän information	14
• Direkta konsultinsatser	12

Källa: NUTEK 1992:46.

Samma frågor har ställts till de externa bedömarna. Dessa konstaterar i likhet med småföretagarna att det finns ett behov av att komplettera utbudet. De externa bedömarna sätter rollen att vara "samtalspartner" först på listan över olika kompletterande insatser.

B. Brister i efterfrågan

Det finns ett samband mellan utbudet och efterfrågan av tjänster på marknaden. Den ovan noterade utbudsbristen av strategisk rådgivning kan ses som en spegling av att den faktiska efterfrågan från småföretagen på dessa tjänster också är svag.

Denna svaga efterfrågan kan enligt svenska och internationella erfarenheter i princip bero på två saker. Dels att medvetenheten om att det behövs strategisk eller förändrande rådgivning även i småföretag är begränsad, dels att småföretagare ofta saknar positiva erfarenheter av att utnyttja strategiska tjänster. Problemet är att det ofta är svårt att göra en direkt lönsamhetsbedömning när det gäller strategiska tjänster därför att effekterna måste ses i ett längre perspektiv.

De 450 företagen i ovan refererade studie fick svara på frågor om vilka tjänster de faktiskt utnyttjade. Därav framgick att företagarna efterfrågar och köper konkreta redovisningstjänster, juridisk hjälp och reklamtjänster. Behovet är direkt och påtagligt och företagen kan bedöma om tjänsten är "lönsam".

När det gäller marknadsundersökningar, hjälp med att bedöma tilltänkt affärspartner och hjälp med affärsutveckling och produktutveckling är det alltid svårare att fastställa om tjänsten är lönsam, vilket leder till att efterfrågan blir väsentligt mycket mer begränsad. Endast en av tio småföretagare efterfrågar och köper denna typ av mer strategiska tjänster.

Tabell 2.4

Vilka av följande konsulttjänster köper Du eller har Du köpt?
(Svar från småföretagare, %)

• Redovisning och bokföringshjälp	76
• Juridisk hjälp	47
• Reklam och annonsering	42
• Datakonsultinsatser	35
• Hjälp vid bedömning av ny stor investering	19
• Hjälp vid konstruktionsarbete	16
• Hjälp att bygga upp ekonomiskt styrsystem	14
• Marknadsundersökning	11
• Hjälp vid bedömning av tilltänkt affärspartner	10
• Hjälp med affärsutveckling, strategisk planering	9
• Produktutveckling/design	8
• Exportsatsningar	7
• Inget av alternativen	5

Källa: NUTEK 1992:46.

De större företagen, de i undersökningen som har fler än 9 anställda, köper oftare tjänster än de mindre. Företagen i stadsregionerna köper också oftare tjänster än företagen i övriga delar av landet.

Dessa två brister när det gäller efterfrågan på tjänster kan påverkas genom att staten bidrar med information och främjar "första" utnyttjandet av strategisk rådgivning.

När det gäller denna typ av information finns det i samtliga OECD-länder olika initiativ för att informera företagen. Det är vidare vanligt att regeringarna initierar användandet av strategiska rådgivningstjänster bl a genom att subventionera delar av kostnaden.

C. Externa effekter och storleksnackdelar

I vissa fall är det svårt för ett företag och en företagare att skydda sina investeringar i nya produkter och ny kunskap. En anledning till detta är att andra företag – som inte betalat utvecklingskostnaderna – kan dra nytta av erfarenheterna dels direkt genom att ta upp en icke patenterbar produkt i sitt eget sortiment, dels att anställa personal från det företag som investerat i utveckling. För det enskilda företaget blir incitamenten därför svaga att investera i utveckling om risken för att andra företag kan dra nytta av investeringarna är stora. För samhället i stort spelar det ingen principiell roll vem som exploaterar en ny produkt eller en ny kunskap och det finns ett värde i att kunskapen sprids. På denna punkt finns således en skillnad mellan det enskilda företags önskan om att få ensamrätt på sin produkt och samhällets ambition att snabbt sprida kunskapen. Genom att denna skillnad existerar finns det rationella motiv för staten att gå in och dela risken trots att man inte kan vara säker på att få behålla resultaten i det företag där investeringen gjorts.

Bristerna i utbud och efterfrågan kan också ses i ljuset av att större företag kan ha många projekt i gång samtidigt och därigenom sprida riskerna. Av tio utvecklingsprojekt i ett stort företag kanske hälften lyckas vilket kan ge en bra total lönsamhet. I det lilla företaget, med endast ett projekt, är en 50/50 chans ofta ett alltför stort risktagande om ett misslyckande kan äventyra möjligheterna till fortlevnad. Genom att småföretag bara kan driva ett eller ett fåtal projekt kommer därför utvecklingen i småföretag att begränsas. Även här är det rationellt för staten att som extern finansiär bära en del av risken.

Förekomsten av storleksnackdelar och externa effekter uppges således ofta som ekonomiskt rationella skäl för staten att gå in och dela risker vid utvecklingsprojekt.

Insatser i andra länder

De ovan redovisade utbuds- och efterfrågebristerna när det gäller rådgivning och finansiering anpassade till småföretagens behov ligger till grund för förhållandevis omfattande småföretagsprogram i så gott som samtliga industriländer. Av en nyligen publicerad studie, *Industrial Support Policies in OECD Countries 1986 - 1989*, Paris 1992, framgår att OECD-länderna till-

sammans satsade ca 2,8 miljarder dollar i småföretagsstöd. Kostnaden inkluderar inte de program som bedrivs i delstater (i federativa statsbildningar såsom USA, Tyskland m fl), varför det verkliga beloppet antagligen är flera gånger större. Enligt OECD:s beskrivningar förekommer program för informationsnätverk, nyföretagandeaktiviteter, strategisk rådgivning och finansiering av nystart och utveckling i befintliga företag, dvs alla de typer av insatser som föreslås senare i betänkandet.

Tabell 2.5

Industristöd i OECD 1989 (nettokostnad, miljarder USD)

	Nettokostnad i miljarder USD	Procent av total nettokostnad
Branschstöd	4,1	7,7
Krisstöd	0,7	1,3
FoU-stöd	6,1	11,5
Regionalpolitik	11,8	22,2
Investeringsbidrag	15,0	28,3
Småföretagsstöd	2,8	5,3
Utbildning	2,0	3,8
Export	10,5	19,9
Summa	53,1	100,0

D. Entreprenörer

I praktiken kompletteras ofta diskussionen om kompletteringar av utbudet och efterfrågan av finansierings- och rådgivningstjänster med resonemang om entreprenörens/företagarens betydelse i sammanhanget. Detta resonemang tar sin utgångspunkt i uppfattningen att det inte går att betrakta företagaren som en "administratör" av givna resurser av kapital och arbetskraft på en marknad.

Det avgörande i allt lönsamt företagande är enligt utredningens uppfattning att entreprenören kan identifiera behov hos kunder och tillgodose detta genom att införskaffa och kombinera resurser till en tjänst eller produkt, att företagaren har en särskild entreprenöriell förmåga. Det är således inte enbart frågan om att producera på bästa sätt, utan det är förmågan att identifiera behov och resurser som är avgörande.

En bristande entreprenöriell förmåga kan inte ersättas med externa insatser. Om inte företagaren själv kan eller vill utveckla sitt företag är det i de allra flesta fall inte rimligt att anta att statliga komplement kan få annat än marginella positiva effekter. Däremot kan det, som utvecklas mer nedan, vara rimligt att genom statliga program underlätta för entreprenörer att få tillgång till information och resurser som behövs för att driva och utveckla

företaget. I det följande förs bl a en diskussion om att skapa arenor för utveckling där flera företagare med entreprenöriella egenskaper tillsammans lättare kan (vidare)utveckla sina egna affärsidéer.

E. Nätverk

Diskussionen om brister när det gäller utbud och efterfrågan på vissa finansierings- och rådgivningstjänster på marknaden samt resonemanget om behovet av vissa grundläggande entreprenöriella egenskaper kompletteras i detta avslutande avsnitt på ytterligare en punkt. Enligt utredningens uppfattning är det nödvändigt att i samband med statlig resurskomplettering beakta att småföretag ofta fungerar som leverantörer till andra företag i nationella eller lokala produktionssystem, i fortsättningen kallade nätverk. Det är också vanligt att småföretagen har stabila samarbetsrelationer till andra företag och med de egna organisationerna (se t ex Fredriksson, Lindmark 1976, och Hägg, Johansson 1983).

Av ovan citerade rapport (NUTEK 1992:46) framgår att åtta av tio småföretag köper revisionstjänster och att nära hälften samarbetar med andra tjänsteproducerande företag vid reklamkampanjer. Nära hälften av alla småföretag har kontakt med ett branschförbund och vart fjärde företag har erfarenhet av samarbete med den regionala utvecklingsfonden. Var tionde småföretagare sitter också i ett annat företags styrelse.

Utredningen vill därför peka på att småföretag, särskilt de mest framgångsrika, har vittförgrenade nätverk av relationer, där relationen i sig kan ge företagaren den information och de strategiska resurser som behövs för att driva ett lönsamt företag.

En extern resurskomplettering när det gäller utvecklingsfinansiering och strategisk rådgivning måste därför ses i ljuset av att företagen verkar och utvecklas inom ramen för mer eller mindre vittförgrenade nätverk. Detta innebär att utbuds- och efterfrågekompletteringen ofta måste ta sin utgångspunkt i att underlätta för företagaren eller nyföretagaren att hitta nödvändiga resurser och att etablera fördelaktiga relationer med en eller flera aktörer i sådana nätverk.

Detta innebär att statliga insatser för strategisk rådgivning inte blir av samma karaktär som den operativa rådgivning som finns på marknaden. Studier av utvecklingsfondernas hittillsvarande verksamhet visar att strategisk rådgivning ofta ges i form av insatser av typen kontaktförmedling, strategiskt bollplank och insatser där företagare tillsammans utvecklar sina affärsidéer, s k arenor för utveckling (se t ex NUTEK 1992, De regionala utvecklingsfondernas strategiska konsultinsatser). Dessa erfarenheter ligger till grund för förslagen senare i betänkandet, i kapitlen 5 - 10.

3. Småföretagsanpassad rådgivning och finansiering

Utredningens slutsatser i sammanfattning

Utredningen konstaterar att det finns ett betydande antal privata, halvprivata eller offentliga företag och organisationer som erbjuder småföretagsanpassade rådgivnings- och finansieringstjänster. Utredningen ser positivt på denna mångfald som ger nystartare och befintliga företagare en stor valfrihet.

Det finns dock möjligheter till effektivisering. Utredningen pekar särskilt på att Exportrådet, Sveriges Industriförbund, Svensk Industriförening, Företagarnas Riksorganisation och handelskamrarna har verksamheter där en viss ökad samverkan skulle ge ett mer vittförgrenat nätverk som skulle täcka småföretag av olika storlekar, i olika branscher och i olika skeden när det t ex gäller exportinriktning. Detta samarbete skulle kunna effektivisera den samlade stödjande strukturen.

Utredningen pekar på att det, trots att det finns ett stort antal företag och organisationer som kan bidra vid genomförandet av rådgivningsverksamhet och som kan svara för finansiering av småföretag, finns behov av vissa kompletteringar. Det gäller i första hand strategisk rådgivning och finansiering i tidiga utvecklingskedan och vid nystart.

3.1 Inledning

Utredningen redovisar i detta kapitel vilka statliga, kommunala och privata företag och organisationer som på olika sätt arbetar med småföretagsanpassad rådgivning och finansiering.

Redovisningen är uppdelad i tre områden. Först redovisas vilka organ som ställer medel till förfogande för småföretagsanpassade tjänster. Denna redovisning görs under rubriken "beställarna". Därefter behandlas vilka myndigheter och organisationer på nationell, regional och lokal nivå som de regionala utvecklingsfonderna i viss omfattning har samarbetat med. Denna grupp benämns i det följande "samarbetspartners". Slutligen berörs de mera operativa företag och organisationer som mot ersättning genomför konkreta program. Utredningen har valt att kalla denna grupp för "genomförarna".

Klassificeringen har gjorts utifrån de regionala utvecklingsfondernas perspektiv. Utredningen är medveten om att gränserna mellan organisationer

som är beställare, samarbetspartner eller genomförare är svåra att dra. Flera av de redovisade organen har alla tre uppgifterna.

3.2 Mångfald och samordning

Det finns ett stort antal aktörer som på olika sätt bidrar till att utveckla småföretag. I en NUTEK-studie 1991 om aktörer på nyföretagandeområdet identifierades 530 olika aktörer. Till detta skall läggas det kommersiella utbudet av tjänster som bjuds ut av banker, investmentbolag, utbildningsföretag, konsultorganisationer m fl. Mångfalden är således mycket stor, vilket enligt utredningens uppfattning är en förutsättning för ett effektivt utbud av rådgivnings- och finansieringstjänster anpassade till småföretag. Genom att det finns många företag och organisationer blir det lätt att lokalt få tillgång till de tjänster som behövs och möjligt att få en finansieringsansökan prövad av flera oberoende instanser.

Samtidigt kan utredningen konstatera att det också finns effektivitetsvinster att göra genom ökad inbördes specialisering och bättre samordning mellan olika aktörer. Samarbetet mellan de regionala utvecklingsfonderna och andra aktörer har tidigare ifrågasatts från olika håll. Utredningen kan samtidigt konstatera att samarbetet ökat betydligt under senare år.

Utredningen ser dock möjligheter att gå längre än hittills när det gäller att effektivisera de småföretagsinriktade utvecklingsinsatser som görs i landet. Det är enligt de utgångspunkter som utredningen redovisat i föregående kapitel utomordentligt viktigt att hela den stödande strukturen utvecklas och effektiviseras. Därigenom kan fler nya företag få starthjälp, fler projekt drivas och ges en möjlighet att nå framgång, vilket främjar näringslivets tillväxt och förnyelse.

Nedan ges en kort beskrivning av de aktörer på nationell, regional och lokal nivå som utredningen ser som de viktigaste i ett mer utvecklat nätverk av organ som försörjer småföretag med rådgivning och finansiering.

3.3 Beställarna av rådgivnings- och finansieringstjänster

Staten/NUTEK är en central beställare av rådgivnings- och finansieringstjänster för småföretag. Via bl a anslagen till de regionala utvecklingsfonderna och via andra program på NUTEK beställer staten ett stort antal tjänster som kommer småföretagen till del. Den totala nettokostnaden 1990/91 för småföretagspolitik via Näringsdepartementet uppgick till ca 200

miljoner kronor. Till detta skall läggas resurser för teknisk forskning och utveckling på drygt 600 miljoner kronor och anslag över andra titlar i statsbudgeten som direkt eller indirekt kommer småföretagen till del (se NUTEK 1992/93, Svenskt näringsliv och näringspolitik).

Länsstyrelserna svarar på regional nivå för samordningen av de statliga insatser som inom olika politikområden riktas mot näringslivet. Därvid upphandlar länsstyrelserna i betydande omfattning konsulttjänster i samband med handläggningen av regionalpolitiska stödärenden och vid genomförandet av egna program. Länsstyrelserna utgör därför en mycket viktig beställargrupp för utvecklingsfonderna och därmed också för den nya organisation som utredningen föreslår. Totalt uppgår det s k länsanslaget, som kan användas förhållandevis fritt för att utveckla länets näringsliv, till ca 1 miljard kronor. Därutöver förmedlar vissa länsstyrelser andra regionalpolitiska medel till bl a småföretag. Enligt Näringsdepartementets och NUTEK:s beräkningar uppgick nettokostnaderna för regionalpolitiken till nära 1,8 miljarder kronor budgetåret 1990/91.

Länsarbetsnämnderna kanaliserar AMS stödinsatser i form av starta eget-bidrag och s k otraditionella medel. Länsarbetsnämnderna saknar i allmänhet den speciella kompetens som krävs för handläggningen av denna typ av stödinsatser och köper därför konsulttjänster utifrån. Detta innebär att nämnderna liksom länsstyrelserna är en betydelsefull beställargrupp. Här kan nämnas att 450 miljoner kronor föreslagits för satsningar via det s k starta eget-bidraget för budgetåret 1993/94.

Landstingen är som huvudmän för de regionala utvecklingsfonderna en viktig beställargrupp. De avsätter i storleksordningen 150 - 200 miljoner kronor årligen till utvecklingsfonderna och liknande verksamheter.

Kommunerna är i hög grad engagerade i frågor som rör den lokala näringslivsutvecklingen. De köper också tjänster av utvecklingsfonden i det egna länet, andra organisationer och privata konsulter för att utveckla näringslivet. Omfattningen av kommunernas insatser torde röra sig om betydande belopp. Många kommuner bedriver också själva via sina näringslivssekreterare och kommunala utvecklingsbolag m m rådgivningsverksamhet riktad mot småföretagen.

3.4 Samarbetspartners

Utvecklingsfonderna är, som nämnts ovan, en av många aktörer på området småföretagsrådgivning och finansiering. Enligt utredningens uppfattning skulle ett närmare samarbete kunna effektivisera hela den stödjande strukturen.

En nationellt verksam viktig samarbetspartner är **Exportrådet**, med 350 anställda och en omsättning på drygt 400 miljoner kronor per år. Hälften av de anställda arbetar i Sverige och hälften vid ett 30-tal kontor utomlands. Exportrådets tjänster är till för både stora och små tjänste- och tillverkningsföretag.

Exportrådet ägs av staten och näringslivet gemensamt. Staten är inte bara ägare utan också Exportrådets största kund. De statliga anslagen minskar för närvarande samtidigt som Exportrådet ökar den del av finansieringen som företagen själva svarar för, dels i form av årliga abonnemangsavgifter som ger rabatt vid uppdrag, dels i form av ersättning för enskilda och kollektiva uppdrag av varierande slag.

En viktig del av Exportrådets verksamhet vänder sig till småföretag som behöver exporttjänster. Inom avdelningen Exportutveckling för mindre företag arbetar ett 25-tal exportchefer att hyra; de flesta av dem verksamma regionalt. I Göteborg och Malmö via egna kontor, på andra orter i samarbete med t ex handelskammare och utvecklingsfonder.

En annan viktig samarbetspartner på nationell nivå är **Industriförbundet**, som är den största industriorganisationen i landet. Förbundet uppfattas ibland enbart som företrädare för de stora exportföretagen, vilket inte överensstämmer med de faktiska förhållandena. Av de ca 5 000 företag som är anslutna till förbundet har 85 procent färre än 200 anställda och 70 procent av medlemmarna har färre än 50 anställda.

Industriförbundet är främst ett policyorgan med uppgift att värna om industrins intressen i frågor som rör skatte-, ekonomi-, handels-, miljö-, energi-, konkurrens- och transportpolitik samt rättsliga frågor som berör industrin. Via de 17 branschföreningar som är anslutna till Industriförbundet bedrivs en omfattande service- och rådgivningsverksamhet riktad mot medlemsföretagen.

En liknande uppgift har **Svensk Industriförening (SINF)**. Föreningen är en intresseorganisation för mindre och medelstora industriföretag och har näringspolitisk verksamhet och företagsservice som huvudsakligt arbetsfält. SINF har ett centralt kansli i Stockholm med 15 anställda samt avdelningskontor i Anderstorp och i Borås.

Tyngdpunkten i företagsserviceverksamheten ligger på information och rådgivning i juridiska och arbetsrättsliga frågor, men även ekonomisk rådgivning, bokföring, inkassoverksamhet samt samköp ingår. Serviceverksamheten och den affärsdrivande verksamheten drivs via tre av föreningen helägda aktieföretag. Föreningen har ca 1 700 medlemsföretag, vilka är anslutna till 20 olika branschföreningar.

De största branschföreningarna inom SINF är Föreningen Sveriges Plastfabrikanter (ca 300 medlemsföretag), Elektronikbranschföreningen (ca 260 medlemsföretag), Stål- och Mekangruppen (ca 200 medlemsföretag), Svenska Form- och Pressverktygsföreningen (ca 150 medlemsföretag) och Svenska Tekoindustriföreningen (ca 130 medlemsföretag).

Företagarnas Riksorganisation organiserar ett stort antal småföretag och är därför en central samarbetspartner både nationellt, regionalt och lokalt för utvecklingsfonderna och den nya organisation som utredningen föreslår senare i betänkandet.

Organisationen bildades genom en sammanslagning av Småföretagens Riksorganisation (tidigare SHIO-Familjeföretagen) och Företagareförbundet.

Företagarnas Riksorganisation har 315 lokalföreningar runt om i landet. Dessa är i sin tur indelade i 25 distrikt. Kansliorganisationen har vid sidan av huvudkontoret i Stockholm 16 regionkontor.

Antalet direktanslutna företag uppgår till 65 000. Det finns därutöver ca 30 000 som indirekt är medlemmar via de branschförbund som är anslutna till Företagens Riksorganisation. Antalet branschförbund uppgår för närvarande till 38. Av dessa är 6 industriellt inriktade, medan övriga är hänförliga till hantverks- och servicenäringarna.

Handelskamrarna representerar ett mycket omfattande kontaktnätverk och är en viktig länk mellan samhället och det privata näringslivet.

I Sverige finns för närvarande 11 handelskamrar som oftast täcker två eller tre län. De är auktoriserade av regeringen i enlighet med lagen om auktorisation av handelskamrar (SFS 1990:515). Handelskamrarna är regionalt verksamma näringslivsorganisationer med medlemmar från alla typer av företag oavsett storlek, företagsform eller bransch. Det totala antalet medlemmar i de svenska handelskamrarna är för närvarande ca 12 000.

Det totala antalet anställda vid landets handelskamrar uppgår till ca 180 personer. Sammanlagt ca 700 medlemmar sitter i fullmäktige och ytterligare ett 1 000-tal personer från medlemsföretagen deltar aktivt i den verksamhet som bedrivs inom handelskamarorganisationen.

Förutom på de 11 huvudorterna har handelskamrarna kontor på 25 platser i landet. Totalt finns således handelskamrarna representerade på 36 orter. Därutöver har Sydsvenska handelskammaren ett eget representationskontor i Warszawa och ett i Budapest.

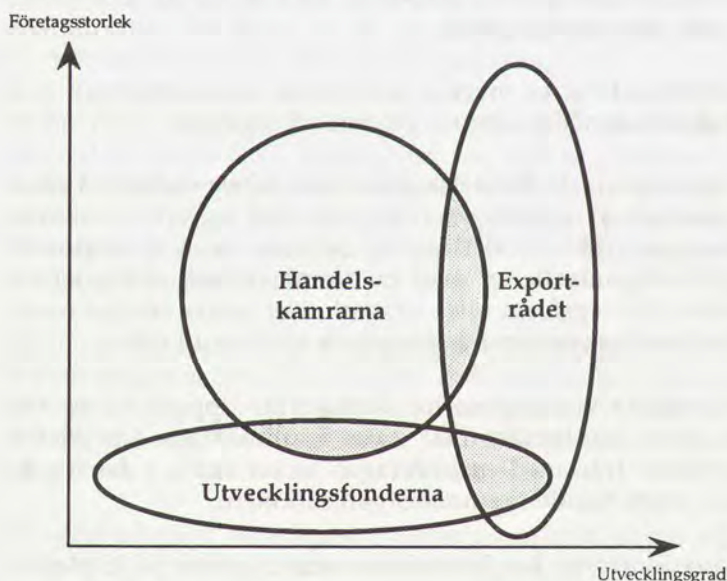
Handelskamrarna verkar som policyorgan i närings- och regionalpolitiska frågor, med speciell inriktning på infrastruktur och handelspolitik. Handelskamrarna har samarbetsavtal med och verkar som regional samarbetspartner för det statliga biståndsorganet SwedCorp, för Exportrådet samt för Sveriges Industriförbund. Förutom sin policyverksamhet har handelskamrarna en omfattande serviceverksamhet riktad till i första hand medlemsföretagen, bl a frågor i anslutning till Europaintegrationen.

Det finns handelskamrar i praktiskt taget alla länder i världen. Totalt uppskattas deras antal till ca 10 000. De utgör ett viktigt internationellt nätverk för kontakter mellan olika länders näringsliv.

Samverkansmöjligheter

För att illustrera behovet av och möjligheterna till samarbete mellan olika organisationer med näringspolitisk inriktning har utredningen vid de diskussioner som förts med olika intressenter under arbetets gång använt sig av nedanstående figur.

Figur 3.1
Principskiss över samverkansmöjligheter



Källa: Jan Rosenström, Exportrådet.

Den vertikala axeln anger företagsstorlek. Den horisontella axeln representerar hur långt ett företag kommit i sin utveckling från start till ett etablerat exportföretag. Figurens ovaler illustrerar vilka grupper av företag med

avseende på storlek och grad av exportinriktning som de olika organisationerna i huvudsak betjänar. Figuren visar härvidlag att t ex utvecklingsfonderna, handelskamrarna och Exportrådet genom ett närmare samarbete skulle kunna nå ett större antal företag och att organisationerna kompletterar varandra.

På samma sätt skulle Företagarnas Riksorganisation, Svensk Industriförening och Sveriges Industriförbund kunna ritas in i figuren. Då skulle möjligheterna, att i samarbete åstadkomma ett mycket omfattande och vittförgrenat nätverk som täcker småföretag av olika storlekar, i olika branscher och i skilda skeden när det gäller exportinriktning, framgå än tydligare.

Utredningen återkommer till förslag om att skapa ett mer systematiskt samarbete och undvikande av dubbelarbete i kapitlen 5 - 8 samt med förslag om att via ägande stärka möjligheterna till samverkan i kapitel 9.

3.5 Genomförande av rådgivning och finansiering

Det finns ett mycket stort utbud av tjänster som kan komma småföretagen till del. Ovan (kapitel 2) diskuterades de områden där det finns anledning att komplettera utbudet på marknaden och att vidta åtgärder för att främja efterfrågan. I det följande redovisas olika organisationer och företag som kan medverka i att praktiskt genomföra sådan kompletterande rådgivnings- och finansieringsverksamhet i nära samarbete eller på uppdrag av t ex utvecklingsfonderna eller den, i det följande föreslagna, nya organisationen.

Rådgivning m m

När det gäller olika typer av rådgivning skall i första hand befintliga företag komma i fråga. Det finns, över hela landet, privata konsulter som med delfinansiering från ovan redovisade "beställare" och "samarbetspartners" bistår småföretag med strategisk rådgivning i olika frågor.

När det gäller de specifika **nyföretagarfrågorna** är det, som redan nämnts, ett mycket stort antal företag och organisationer som kan delta i genomförandet av olika program. För det första finns det ett antal **privata konsultföretag** med huvudsaklig inriktning på nyföretagande, bl a Företagarskolan Gert Axlin AB och Småföretagsplanerarna AB och många fler.

Stiftelsen **Svenska Jobs and Society** är en del av ett internationellt nätverk av företag, institutioner och organisationer med uppgift att stimulera och stödja initiativ som främjar entreprenörskap och nyföretagande. Jobs and

Society har främst inriktat verksamheten på att initiera och medverka till uppbyggnaden av **Nyföretagarcentra** runt om i landet. Dessa centra ger kostnadsfri rådgivning till personer som vill starta egna företag. Rådgivningen tillhandahålls genom ett nätverk av företagare och experter på olika områden. För närvarande finns det drygt 50 sådana Nyföretagarcentra på olika platser i landet.

Svenska Uppfinnarföreningen har rådgivare på 22 platser i landet som hjälper uppfinnare att utvärdera och bedöma marknadsmöjligheterna för olika produktidéer. De ger även råd om hur man skall kunna gå vidare för att kommersialisera idéer. Rådgivarna ger också vägledning och förmedlar kontakter när det gäller patentfrågor, myndighets- och företagskontakter, möjligheter att få finansiering m m.

Det finns i landet ett 10-tal större **teknikbyar**, vars uppgift bl a är att stimulera företagsutveckling genom samverkan med högskolorna och universiteten. Utöver dessa, som huvudsakligen byggs in i verksamhet på forsknings- och utvecklingsresultat från närstående institutioner, finns det ett betydande antal mindre teknikbyar eller s k resurscentra kopplade till icke forskande högskolor som regionalt och lokalt främjar teknikbaserat nyföretagande.

Universitets- och högskolornas kontaktsekreterare har som huvuduppgift att främja samverkan med näringslivet i forskningsfrågor och kan i övrigt erbjuda förmedling av kontakter till den kompetens som finns att tillgå vid dessa institutioner. Därutöver stimulerar kontaktsekretariaten ett ökat nyföretagande bl a genom att stimulera till avknoppning. Kontaktsekreterarna ger råd till forskare som avser att starta egna företag, arrangerar seminarier och starta eget-utbildning. De hjälper även uppfinnare att få sina idéer och tekniska lösningar utvärderade och testade.

Krediter

Bankerna är den ojämförligt viktigaste källan när det gäller företagens externa finansiering. Nästan all finansiering från t ex de regionala utvecklingsfonderna sker i samverkan med banker.

Riskbärande lån

Industri- och nyföretagarfonden har ansvar för de s k nyföretagarlånen. Fonden bidrar också till finansiering av produktutvecklingsprojekt och marknadssatsningar. Fonden har ingen egen regional organisation utan samarbetar med de nuvarande utvecklingsfonderna.

NUTEK utgör en viktig resurs för finansiering av teknisk forskning och utveckling. Totalt föreslås ca 2,3 miljarder för denna verksamhet under budgetåret 1993/94. Endast en mindre del av dessa resurser avser dock utveckling i småföretag.

De **regionala utvecklingsfonderna**, som beskrivs utförligt i kapitel 4, har i dagsläget en lånestock på ca 2,5 miljarder kronor.

Riskkapital

Riskkapitalbolagen utgör en mycket viktig "genomförare" på finansieringsområdet. Med riskkapital avses finansiering genom tillskott av ägarkapital i företagen, eller sådan finansiering som kan omvandlas till ägarkapital. Förteckningen över riskkapitalbolag omfattar de finansiärer som helt eller delvis kan gå in som minoritetspartners i mindre och medelstora företag utanför börsen och där entreprenörer har kvar kontrollen över företaget. Bolagen kan investera över hela landet. Den nya riskkapitalstrukturen består av två dominerande huvudbolag i en riskkapitalstruktur som nyligen tillförts 6,5 miljarder kronor.

Atle Förvaltnings AB är ett portföljförvaltningsbolag som är huvudägare i AB Produra Venture Capital, Partnerinvesteringar i Göteborg AB och KapN AB.

Bure Förvaltnings AB är huvudägare i HIDEF Kapital AB, Malmöhus Invest AB (MIAB) och Ven Cap AB. Bure skall liksom Atle investera som aktiva och långsiktiga ägare i svenskt näringsliv genom att tillföra riskkapital och kompetens för att skapa värdetillväxt. Atle och Bure har till uppgift att tillhandahålla riskkapital till såväl befintliga som nya riskkapitalbolag.

Företagskapital AB, som startades 1973, är landets äldsta venture capitalbolag. Bolaget investerar i befintliga företag.

Chalmers Innovation AB är ytterligare en aktör på riskkapitalmarknaden som utvecklingsfonderna och den nya organisationen kan samverka med.

Ett annat exempel är **Euroventures Management AB** som investerar kapital och kunskande uteslutande som minoritetspartners i små och medelstora industriföretag och även i yngre företag. Företaget ingår i det europeiska nätverket av Euroventures-bolag.

Four Seasons Venture Capital AB är ett av de äldsta och största bolagen med inriktning på venture capital. Företaget investerar i alla branscher.

Vidare kan följande bolag nämnas: Industri Kapital Svenska AB, Nordic Capital Ltd, Pernovo AB, Procordia Nova AB, Skandia Investment AB, Spira Invest AB, Teli Innovation Capital AB och Traction AB.

Utredningens bedömning av behovet av kompletteringar

Trots det förhållandevis omfattande utbudet av småföretagsanpassade rådgivnings- och finansieringstjänster kan utredningen konstatera att det fortfarande finns brister i utbudet.

När det gäller rådgivning bör enligt utredningens uppfattning utbudet på det strategiska området förstärkas. Utredningen vill härvidlag bl a framhålla olika insatser för att erbjuda "strategiska bollplank" och "arenor", där företagare tillsammans ges möjligheter att diskutera företagande och utvecklingsfrågor.

När det gäller finansiering konstaterar utredningen att två tydliga brister i utbudet kan identifieras. För det första bör utbudet av medel för tidig projektf finansiering – s k såddkapital – samt startfinansiering förstärkas. Vidare ser utredningen ett behov av ökade resurser för finansiering av projekt i små företag där formella säkerheter saknas och där företagarna inte vill eller kan engagera ägarkapital från riskkapitalbolagen. Idag är Industrifondens lån och de regionala utvecklingsfondernas utvecklingskapital exempel på den typ av finansiering där utredningen ser ett behov av förstärkta resurser.

4. De regionala utvecklingsfondernas verksamhet

Utredningens beskrivning och analys i sammanfattning

De regionala utvecklingsfonderna bedriver en omfattande verksamhet för att främja utvecklingen i småföretag. Verksamheten är organiserad i 24 fonder, en i varje län. Totalt finns därutöver 16 filialkontor.

Den årliga omsättningen är drygt 500 miljoner kronor. Lånefonden omfattar ca 2,8 miljarder kronor. Utredningens allmänna slutsats är att fondernas verksamhet fyller en del av det behov av kompletterande insatser som identifierats i tidigare kapitel. Verksamheten präglas dock av mycket stora regionala variationer. Utredningens genomgång pekar på brister när det gäller att omsätta den statliga huvudmannens riktlinjer i praktisk verksamhet. Vidare konstaterar utredningen att fonderna har en alltför svag förankring i det regionala/lokala näringslivet.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av de regionala utvecklingsfondernas nuvarande organisation och verksamhet. Därefter följer en översiktlig genomgång av tidigare utvärderingar och studier rörande utvecklingsfonderna. Vidare redovisas ett referat av hur småföretagare och andra i näringslivet uppfattar fondernas verksamhet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning. Dessa erfarenheter av den tidigare verksamheten vid de regionala utvecklingsfonderna utgör underlag till förslagen i del 3 av betänkandet.

4.1 Fonderna idag

De regionala utvecklingsfonderna är självständiga stiftelser med staten och landstingen (i vissa fall kommuner) som huvudmän. Varje län har en utvecklingsfond och i flera län finns dessutom lokalkontor, totalt 16. Detta innebär att fonderna har en förhållandevis god regional spridning (figur 4.1). De regionala utvecklingsfonderna har idag 560 anställda. Antalet anställda per utvecklingsfond varierar från 14 till 40 personer.

Figur 4.1
Utvecklingsfondernas lokalisering (exklusive filialkontor)



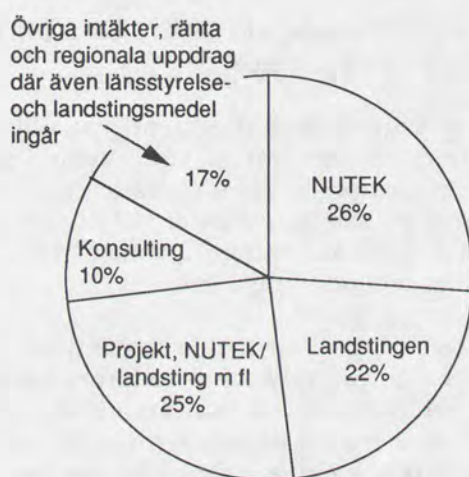
Intäkter

Det totala driftsutfallet (eller omslutningen) för de 24 utvecklingsfonderna var 1992 ca 540 miljoner kronor (inkluderar även köpta och vidarefakturerade tjänster på ca 100 miljoner). Av detta svarade stat och landsting för tre fjärdedelar medan företag och övriga lokala eller regionala organisationer svarade för den resterande fjärdedelen.

I fast penningvärde har fondernas anslag under senare år minskat. Fonderna har i vissa fall försökt kompensera sig för de realt minskande anslagen genom att ta mera betalt av företagen för konsulttjänster, vilket

också delvis har legat i linje med statens anvisningar i senare småföretagspolitiska propositioner. Men trots detta svarar de direkta konsultintäkterna och andra avgifter för endast en tiondel av de totala intäkterna. Detta är till stor del beroende av att det visat sig svårt att få betalt av företagen för näringspolitiskt motiverad och långsiktigt inriktad rådgivning eller kunskapsuppbyggnad. Detta diskuteras i kapitel 2 och resonemanget förs vidare i kapitel 8 där riktlinjerna för verksamheten åskådliggörs.

Figur 4.2
Intäktsfördelning 1992, utfall



Källa: NUTEK.

De regionala utvecklingsfondernas insatser

De regionala utvecklingsfonderna arbetar bl a med information, rådgivning, nyföretagande och finansieringsfrågor för att främja småföretag. En av de fördelar som fonderna själva betonar är att kunna erbjuda s k fullservice, vilket innebär att fonderna kan bistå med information, rådgivning och finansiering; allt samlat i en komplett lösning för det enskilda företaget eller en grupp av företag.

Information och kort rådgivning

Genom rådgivningen får länets företagare information och kontakter om sådant som rör företagsstart, företagande, ny teknik, regelverk och Europa-integrationen. Alla företagare, oavsett storlek eller bransch, kan vända sig till utvecklingsfonderna för att få information om de stöd som finns att tillgå.

Enligt utvecklingsfondernas egna uppgifter omfattade under 1992 den allmänna, för företagen kostnadsfria, rådgivningen 28 700 företag. Dessa företag fick i genomsnitt 3,5 timmars rådgivning per företag rörande frågor kring nyföretagande, internationalisering och finansiering m m.

Inom ramen för informations- och rådgivningsverksamheten, ibland kallad den allmänna samhällsrollen, ligger att hänvisa företagare vidare till rätt instans när det gäller olika typer av samhällsrelaterade frågor. Det kan naturligtvis också gälla att förmedla kontakter med organisationer, konsulter eller andra företag som har relevant information.

Under 1992 tog totalt 40 200 företag vid 380 000 olika tillfällen direkt kontakt via telefon, brev eller personliga besök.

Runt om i Sverige arrangerar utvecklingsfönderna olika typer av särskilda informationskampanjer för att främja t ex kvinnligt företagande eller företagsstart m m. Ett exempel är utvecklingsfondens i Skaraborg satsning, Kreativt Center, där man samlat ett antal rådgivande organisationer och företag under ett tak. I direkt anlutning till detta drivs Utveckling i Väst; ett gemensamt projekt för de fyra västliga länen.

En viktig aktuell uppgift ligger i att bredda kontaktytan mot den inre marknaden i Europa. Anpassningen till EG kräver information som många småföretagare saknar. En hel del av informationsförsörjningen sköts av branschföreningar och andra organisationer, medan en del av behovet av direkta informations- och kompetenshöjande insatser tillgodoses av utvecklingsfönderna.

På samtliga utvecklingsfönder finns s k EG-konsulter som hjälper företag med företagsanpassad information. Sedan hösten 1992 är NUTEK Sveriges EICC (Euro Information Correspondence Centre), med ett nätverk som omfattar 14 orter i Sverige. Många av utvecklingsfönderna ingår i detta samarbete tillsammans med bl a handelskammare och andra regionala organisationer.

Inom ramen för "information" fungerar många utvecklingsfönder som remissinstans och bistår även på annat sätt kommuner, landsting och andra organ i frågor som rör småföretagsutveckling samt fungerar som utredande organ i småföretagsfrågor.

Informationsinsatsernas, eller den s k korta allmänna rådgivningens, inriktning och omfattning varierar mellan länen. Enligt NUTEK:s statistik över föndernas verksamhet avsätter den fond som satsat mest på information ca 34 procent av den totala timbudgeten till informationsaktiviteter, medan den fond som satsat minst avsätter knappt 8 procent av timbudgeten till denna verksamhet.

Nyföretagandeinsatser

Utvecklingsfonderna främjar nyföretagandet lokalt i regionen. I detta ligger omfattande stimulansåtgärder och rådgivning. Insatserna sätts in så att de som behöver kunskaper, uppföljning och rådgivning i startskedet skall kunna få detta till en kostnad som upplevs som rimlig. En annan viktig del av insatserna är att fr o m mars 1993 handha nyföretagarlån.

Enligt uppgifter från NUTEK har 22 400 personer under 1992 genom fonderna fått rådgivning (mer än en timme per person) om företagandets villkor och möjligheterna att starta eget. Av dessa var det nästan 6 000 personer som sedan gick vidare och verkligen bildade ett nytt företag. En del av dem som inte tog steget fullt ut har skjutit upp företagsstarten och andra har funnit att de inte skall driva företag i egen regi på grund av att affärsidéerna var dåliga eller av olika, personliga skäl. En del företagare har uppgivit brist på startkapital.

Nyföretagarinsatserna har drivits i ett nära samarbete mellan många olika parter och intressenter, inte minst privata konsulter. Utveckling av arbetsverktyg såsom analysmaterial, samt utveckling av kompetens sker också i samverkan mellan utvecklingsfonderna och NUTEK. Staten uppdrog åt fonderna i slutet av 1980-talet att ombesörja att varje fond utsåg en företagskonsult som särskilt ansvarade för frågor som rörde kvinnliga företagare. Dessa projekt för kvinnligt nyföretagande på de olika fonderna har främst rört information och utbildning riktad mot kvinnor som avser att starta företag, samt bildandet av nätverk av kvinnliga företagare.

Fonderna har i betydande omfattning kompletterat information, kurser och andra kompetenshöjande insatser med startfinansiering. Av nyutlåningen 1992 från utvecklingsfonderna gick 566 lån till nyetablerade företag, som lånat sammanlagt 214 miljoner kronor (378 000 kronor per nystartat företag).

I flera av landets utvecklingsfonder finns lokala produktråd/bedömningsgrupper som arbetar med att bedöma olika produktidéer. Denna aktivitet är väl integrerad med utvecklingsfondernas övriga verksamhet. I de regioner där det finns väl fungerande produktråd har det visat sig att antalet kommersiellt intressanta produktidéer har ökat. Syftet med produktråden är att i hela landet skapa lokala möjligheter och resurser för:

- Bedömning av tekniska idéer, uppfinningar och innovationer.
- Rådgivning till uppfinnare och innovatörer, såväl enskilda som företag.
- Ekonomiskt stöd i tidiga faser av innovationsprocessen, t ex nyhetsgranskningar, enklare prototyper, begränsade marknadsundersökningar.

Motiven för denna produktrådsverksamheten är främst att en lokal instans gör det enklare, snabbare och billigare för innovatören att få en värdering av sin idé samt eventuell rådgivning och finansiering. Dessutom ger en lokal bedömning chansen till en korrekt värdering av viktiga "kringfaktorer" såsom idéägarens personliga erfarenhet och förhållanden.

I en nyligen genomförd utvärdering av statens stöd till Svenska uppfinnareföreningen SUF, Översyn av stöd till innovatörer, konstateras att det finns en etablerad arbetsfördelning mellan utvecklingsfondernas produktråd (PU-råd) och den verksamhet som SUF bedriver i samarbete med lokala/regionala rådgivare. De 22 rådgivarnas uppgift är att ta hand om ett mycket stort antal idéer varav de flesta inte är av sådan karaktär att det finns möjligheter att utveckla dessa vidare till lönsamma företag. Det är härvid rådgivarnas uppgift att hjälpa uppfinnare att se fördelar och brister i de egna idéerna. Enligt SUF:s och utredningens bedömning kan rådgivarna sälla bort så mycket som 80 - 90 procent av alla idéer; idéer som är uppenbart orealistiska. Därigenom får PU-råden möjlighet att koncentrera sig på ett mer hanterligt antal idéer.

När det gäller nyföretagandeinsatser och insatser för att främja uppfinnande och produktutveckling varierar insatserna avsevärt mellan länen; från nästan ingenting till att utgöra ett av de viktigaste områdena. Dels beroende på olikartade näringsgeografiska förutsättningar, dels beroende på vilken prioritet ledningen för respektive utvecklingsfond givit aktiviteten.

Finansiering och företagsutveckling

Informationsuppgifterna och nyföretagandeaktiviteterna kompletteras vid de regionala utvecklingsfonderna med finansiering och företagsutveckling. Dessa uppgifter innebär i de allra flesta fall ett djupare engagemang från fondens sida i enskilda företag och projekt. Finansieringen förutsätter en kreditprövning och många gånger en aktiv uppföljande rådgivande/företagsutvecklande insats.

Finansiering

De regionala utvecklingsfonderna kan erbjuda finansiering ur en total lånefond som omfattar ca 2,8 miljarder kronor. Utvecklingsfonderna erbjuder följande finansieringsformer ur den statliga lånefonden:

1. Lån
2. Lånegaranti
3. Garanti för bankgaranti
4. Utvecklingskapital
5. Nyföretagarlån (från 15 mars 1993)

Fonderna har ca 70 procent av sina finansieringsengagemang placerade i räntebärande lån i småföretag. I flera riksdagsbeslut och i finansieringsförordningen har fonderna uppmanats att väsentligt minska omfattningen på låneverksamheten till förmån för mer riskbärande finansiering, s k utvecklingskapital. Vidare har fonderna uppmanats att i större utsträckning finansiera nystartade företag. Sedan i mars 1993 skall fonderna arbeta med s k nyföretagarlån.

Bakom den statliga huvudmannens uppmaning att prioritera lån som bär större risk ligger ambitionen att finansieringsverksamheten i allt väsentligt skall vara ett komplement till annan finansiering från t ex banker och riskkapitalbolag. Beloppsmässigt svarar den uttalade riskfinansieringen för knappt 30 procent av engagemangen i företag.

Figur 4.3
Utvecklingsfondernas engagemang i småföretag



Källa: NUTEK.

Enligt uppgifter från utvecklingsfonderna skall fondernas amorteringslån dock inte jämföras med bankfinansiering, eftersom fondernas amorteringslån regelmässigt uppges ligga på en högre risknivå än bankernas lån.

När fonderna lånar ut pengar gör de ofta detta som en samfinansiering med banker eller andra finansörer. Enligt uppgifter från NUTEK och de regionala utvecklingsfonderna var den beräknade "hävstångsfaktorn" under 1992 nästan 4, dvs för varje 100 000 kronor som fonden lånade ut fick företagen låna ytterligare 400 000 kronor av bankerna.

Totalt lånade fonderna ut ca 550 miljoner kronor år 1992, vilket med hävstångseffekt skulle innebära att ca 2 750 miljoner kronor tillfördes de små företagen. Utan fondernas insats skulle således enligt NUTEK:s och fonder-

nas bedömning småföretagen gått miste om inte bara den halva miljard som fonderna lånade ut, utan dessutom ytterligare 2,8 miljarder som bankerna tack vare fondernas engagemang har gått in med.

Det föreligger stora regionala variationer när det gäller finansieringens inriktning. De län som arbetat mest med utvecklingskapital har en fördelning 50/50 mellan de båda finansieringsformerna, medan det län som har minst andel inte använder sig av utvecklingskapital överhuvudtaget. Vidare är det stora skillnader i angiven hävstångseffekt. Ett län uppger att hävstångseffekten är nästan 10 gånger, medan ett annat län anser att lånen har knappt 2 gånger i hävstångseffekt.

Den ovan redovisade hävstångseffekten hänger enligt uppgift från fonderna samman med att den gjorda finansierings-/kreditbedömningen tjänar som beslutsunderlag även för banken. Detta brukar ibland uttryckas så att fonderna bistår företagarna med att "paketera" sina kredit- eller riskkapital-/finansieringspropåer. Ett vanligt förekommande argument vid diskussioner om de regionala utvecklingsfondernas finansieringsverksamhet är att denna sammanställning av affärsidé och finansieringsbehov är en minst lika viktig uppgift som själva tillskottet av kapital. I detta sammanhang uppger NUTEK och fonderna att det är själva beslutet att gå in med "egna pengar" som ger trovärdighet åt fondens finansieringsbedömning. De regionala fonderna utför dessutom finansieringsutredningar på uppdrag av t ex Industri- och nyföretagarfonden, länsarbetsnämnder, länsstyrelser och NUTEK.

När det gäller fördelningen av finansieringsmedlen visar NUTEK:s statistik att tre fjärdedelar av de utlånade beloppen går till **befintliga företag**, i ett genomsnitt under de senaste fem åren.

Sett som **antalet finansieringsärenden** utgör **nyetableringar** en dryg fjärdedel av alla ärenden. Andelen nyföretagandeärenden har ökat under senare år. Det är dock även här betydande skillnader mellan länen. I ett län går 70 procent av låne- och riskfinansieringsbeloppet till nya företag medan det i ett annat län endast är 9 procent som går till nya företag.

Fonderna skall enligt finansieringsförordningen prioritera den primära målgruppen, utvecklingsbara tillverkande företag, vilket man i betydande omfattning också gjort. Över tre fjärdedelar av den samlade finansieringsverksamheten går till denna primära målgrupp.

Fondernas verksamhet är i praktiken inriktad på de **riktigt små företagen** med färre än 20 anställda. Dessa företag får över 70 procent av de totala beloppen för utlåning och riskfinansiering.

Under de senaste åren har drygt 1 600 företag per år fått finansiering. Av dessa företag har 86 procent färre än 20 anställda. De regionala utvecklingsfonderna är således de små företagens riskfinansieringskälla. Låneengagemangen är små, och många. Genomsnittet per företag under de senaste fem åren är ca 400 000 kronor.

Även här förekommer stora variationer beroende på den inriktning de olika fondernas ledningar valt och på den regionala/lokala näringslivsstrukturen.

Tabell 4.1

Lånefonden vid utgången av år 1992

Bokfört värde 1992-12-31	2 574 mkr
Tillägg för redovisningsmässig avskrivning, finansiering mot royalty	271 mkr
Värde brutto 1992-12-31	2 845 mkr
Finansieringsengagemang i små företag	1 797 mkr
Bokförda likvida medel	1 481 mkr

Anm: Bokfört värde 1992-12-31 bygger på en värdering av utestående fordringar som gjorts mycket försiktigt. Bland annat exkluderas utestående utvecklingskapital med royaltyavtal. I stort över en 15-årsperiod har fonden bevarats reellt intakt.

Källa: NUTEK.

Tabell 4.2

**Medelvärde för lånefonden 1986 - 1992
(Genomsnittliga värden respektive år)**

	Mkr
Bokfört värde lånefonden	2 600
Genomsnittlig likviditet ca 50%	
Engagemang i småföretag (utlåning + utvecklingskapital)	1 500
Intäkter från företag/år	200*
./.. Förluster	160
= Nettointäkt av engagemang i företag	40
+ Räntor på likvida medel	150
= Avkastning	190
Avkastning i relation till bokfört värde	7%

Anm: *) varav 20 royalty

Källa: NUTEK.

Tabell 4.3

Under året beviljade krediter, utvecklingskapital och övrig finansiering
(Genomsnittliga värden för perioden 1986 - 1992)

Finansieringssätt	Antal		Mkr	
Rörelselån	1 114	(68%)	527	(70%)
Utvecklingslån	231	(14%)	75	(10%)
Utvecklingskapital, royalty	190	(12%)	85	(11%)
Lånegarantier	78	(5%)	39	(5%)
Övriga finansieringsformer	21	(1%)	23	(3%)
	1 634	(100%)	749	(100%)

Källa: NUTEK.

Företagsutveckling

De regionala utvecklingsfonderna framhåller att det är kombinationen **kompetens, kapital och kontakter** som efter hand blivit utvecklingsfondernas speciella kännetecken. Utvecklingsfonderna skiljer sig därigenom från kommersiella konsulter på det sättet att helhetsutvecklingen i företagen kan sättas i främsta rummet.

Rådgivning inriktad på strategiska frågor i småföretagen omfattade 3 600 företag, med i genomsnitt drygt 33 timmar per företag. Rådgivningstjänsten skulle enligt fondernas bedömning inte komma till stånd utan samhällssubvention. I genomsnitt betalar företaget en fjärdedel och samhället tre fjärdedelar av kostnaden för de aktuella insatserna.

Ren kommersiell konsulting i konkurrens med andra konsultföretag omfattade uppdrag för 800 företag.

Under 1992 deltog 33 200 personer i utvecklingsfondernas olika utbildningar och korta kurser. Dessa fördelades på 1 500 aktiviteter. Totalt blev det 332 000 deltagartimmar.

De utvecklingsfondskonsulter som sysslar med längre insatser i företag, ca 150 personer, fick i en enkätundersökning i december 1991 (De regionala utvecklingsfondernas strategiska insatser 1992) svara på frågor som rörde arbetets omfattning och inriktning. Nedan redovisas delar av de svar som konsulterna angivit när det gäller den egna verksamheten.

Frågorna som avser att fånga konsultens arbete har delats in i två avsnitt. Ett avsnitt handlar om vad konsulten sysslar med. Är det enklare, taktiska, operativa frågor som framtagande av reklammaterial, annonser etc, eller är det de strategiska förändringsfrågorna? Det andra avsnittet frågor rör de

metoder som konsulterna utnyttjar. Arbetar konsulten med utbildning, rådgivning, initiering/projektledning eller med direkt genomförande insatser?

Strategisk eller operativ konsulting

Distinktionen mellan strategisk och operativ konsulting har diskuterats i flera olika sammanhang, bl a i en tidigare studie, SIND 1980:6 Behovet av företagsservice. Enligt resonemanget i denna undersökning präglas operativ konsulting bl a av att den innehåller generell kunskap, att tjänsten i förväg lättare kan kostnads- och intäktsbedömas och att den rör en mindre del av företagets aktivitet, dvs den kan avgränsas.

Den strategiska tjänsten å andra sidan innehåller kunskap som är specifik för varje företag, är svår att kostnads- och intäktsbedöma och inverkar på hela företaget, dvs den kan inte avgränsas.

Med utgångspunkt i dessa definitioner och mot bakgrund av intervjuer med konsulter i fonderna under vintern 1991 har frågor rörande arbetets inriktning formulerats. Svaren på frågorna visar att en konsult i genomsnitt avsätter ca 30 procent av sin tid åt konkreta operativa praktiska uppgifter.

Det finns, visar undersökningen, ett samband mellan å ena sidan om insatsen är operativ eller strategisk och å den andra möjligheten att ta betalt av företagen. De konsulter som debiterar en stor del av sin arbetstid i företagen arbetar också större delen av sin tid med konkreta insatser. De som debiterar upp till 25 procent av den tillgängliga tiden i företag direkt till företagen lägger 27 procent av den totala arbetstiden på dessa operativa konsultinsatser, medan de som debiterar 76 - 100 procent av sin tid lägger 42 procent av sin tid till operativa insatser.

Genomsnittskonsulten lägger ca 45 procent av sin arbetstid på strategisk konsulting, dvs på att arbeta med strategisk förändring. I övrigt arbetar konsulterna med marknadsundersökningar, produktutformning m m.

Tabell 4.4
Områden (tidsåtgång)

Konkreta praktiska insatser	30%
Strategiska insatser	45%
Övriga insatser (t ex design)	25%
	100%

Denna grova indelning i operativa respektive strategiska insatser har i undersökningen kompletterats med ett resonemang om vilka **metoder** som

konsulterna använder. Tidigare erfarenheter, bl a från fallstudier, har visat att det är stor skillnad i arbetssätt när det gäller konkret operativ konsulting och när det gäller strategiska insatser. Av undersökningen framgår också att det i viss mening är skilda verksamheter det är frågan om.

Resultaten visar att konsulter som arbetar med praktiska reklam-, annons- och försäljningsinsatser också genomför dessa insatser och i större omfattning tar betalt. På en fråga om vilka metoder som är vanligast när man sysslar med konkreta praktiska insatser svarar konsulterna oftast "direkt genomförande".

När det å andra sidan gäller strategiska frågor är insatser av typen initiering/projektledning och samtalspartner mycket vanligare än direkt genomförande insatser.

Det finns således ett tydligt samband mellan typen av insats (konkret eller strategisk) och valet av arbetsmetod. När det handlar om strategiska frågor väljer konsulten rollen som initierare och samtalspartner/lyssnare. När det gäller de konkreta insatserna väljs rollen som genomförare.

Vissa företagsutvecklande insatser riktar sig till befintliga företag som söker nya marknader. Sedan starten 1990 har ca 550 EG-konsekvensanalyser genomförts av fonderna eller av fonderna anlitad personal. Vidare arbetar de flesta utvecklingsfonder med EG:s program Interprise, Europartenariat, BC-net (Business Cooperation Network); en samverkan mellan och förmedling av kontakter mellan svenska företag och företag i övriga Europa. Vid Europartenariat i Lille (Frankrike) juni 1993 var ett 30-tal svenska företag representerade genom utvecklingsfondernas agerande.

Under 1992 fick enligt uppgifter från NUTEK 5 100 företag konsulthjälp i internationaliseringsfrågor, i genomsnitt nästan 10 timmar i varje företag. Tjänsterna har bestått av EG-konsekvensanalyser, kontakt med andra företag, förberedelser för marknadsbesök utomlands, information om EG och Europavillkor. I huvudsak rör det sig om arbete på hemmaplan för att underlätta för företagen att nå ut till nya marknader.

Övriga insatser och särskilda program

Utvecklingsfonderna har, utöver ovan nämnda program, ett stort antal andra aktiviteter. Dels sådana program som initierats av staten och NUTEK, dels aktiviteter som utvecklats och finansierats regionalt/lokalt. Exempel på program är energirådgivning, kvalitetsprojekt m m.

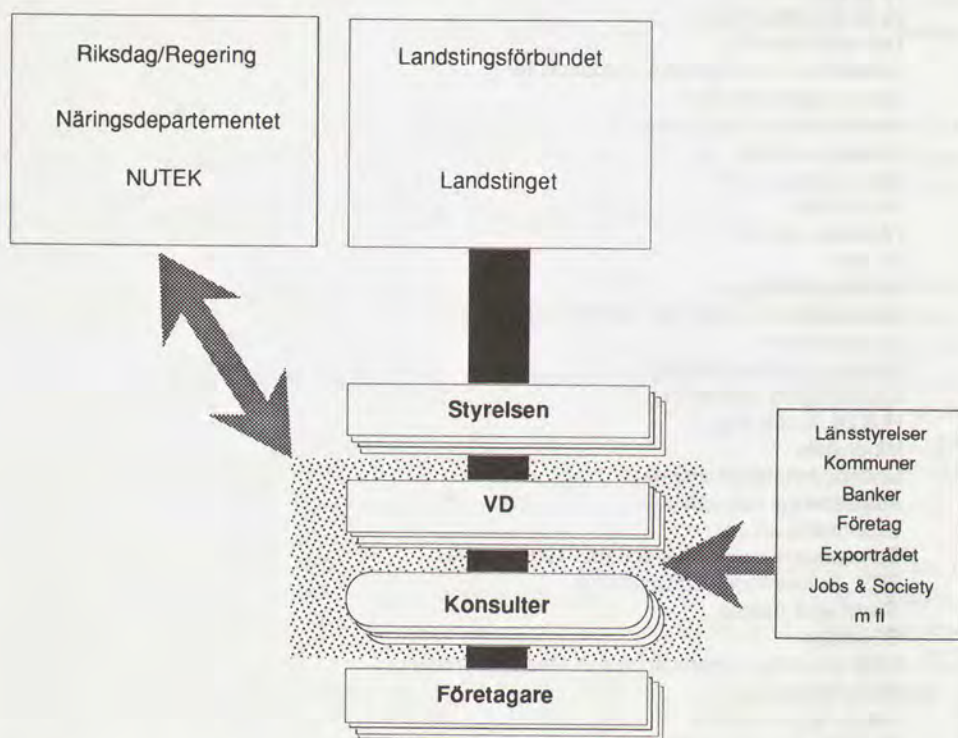
Figur 4.4**Detta gör man just nu på fonderna – rubriker ur verksamhetsberättelser 1992**

Europacentrum
 EG-kontor
 Euro Info Correspondence Center
 Startblocket
 Starta eget-utbildningar
 Etablerarskolan för kvinnor
 Utveckling på hemmaplan
 Se till din marknad
 90-talets arbetsledare
 Tekniknätverket
 Samverkan i näringslivets Europacenter
 Starta eget-datatester
 Resurscentrum för kvinnor
 Affärsutveckling
 Q4-kvalitetsprojekt
 Produktråd
 Företagsregister
 BC-net
 Databassökningar
 Samarbete med Upptäck Sverige-butiken
 Turistprojektet
 Kvinnor i företagsledning
 Grundstenen (etablering)
 Hus 24 (etablering)
 Mineraljakt
 Underleverantörssamverkan
 Affärsstrategi och analys
 Exportsamverkan
 Samverkansprojekt, Träindustrin 1992 - 1994
 BITT, Samverkan med Chalmers
 Starta eget-mässa
 EG-analys
 LOM (Ledning, organisation och medbestämmande)
 Norra EG-paketet
 Herrljunga-modellen
 Samarbete med Centrum för ekonomisk rådgivning
 Akademikerresursen
 Motorcentrum
 Brytpunkt Skaraborg
 Utvecklingscentrum Tibro
 Kommunutveckling Karlsborg
 Att bygga och underhålla nätverk
 Företagsbutiken
 Produktutveckling och design
 Min företagsidé

Utvecklingsfondens organisation

De regionala utvecklingsfondernas nuvarande genomförandestruktur är förhållandevis komplex. Relationerna till vissa andra organisationer och politiska instanser sammanfattas i nedanstående figur. (För en mer detaljerad beskrivning se SOU 1977:3 Utbyggd regional näringspolitik, SIND 1981:7 De regionala utvecklingsfonderna samt informationsskriften 1993, Vad gör utvecklingsfonderna?).

Figur 4.5
Utvecklingsfondernas huvudmannaskap m m



Fonderna har två huvudmän: staten representerad av NUTEK samt landstingen och kommunerna Göteborg, Malmö respektive Gotland.

Det operativa ansvaret, den statliga huvudmannafunktionen och medelstildelningen till de 24 fonderna har uppdragits åt SIND, numera NUTEK.

På NUTEK har småföretagsenheten ansvaret för småföretagsfrågorna. Enheten, som kan betraktas som statens centrala huvudman och serviceorgan för fonderna, har i genomsnitt haft ett 20-tal anställda under de senaste 10 åren. Enheten har svarat för fördelningen av anslagen, samordning, konfe-

renser och vissa centrala program som direkt initierats och genomförts av verket. NUTEK har också anordnat seminarier för fondernas styrelser.

När SIND:s organisation omstrukturerades och verket slogs samman med bl a STU till NUTEK i början av 1991 förändrades också villkoren för den statliga huvudmannafunktionen genom att bl a antalet anställda vid småföretagsenheten minskade kraftigt. En del av de uppgifter som tidigare låg på småföretagsenheten vid SIND har förts över till andra enheter på det nya verket, och decentraliserats till utvecklingsfonderna.

Landstingen utövar enligt avtal med staten sitt huvudmannaskap genom att tillsätta styrelserna i fonderna. Styrelserna utser sedan VD i fonderna. Styrelsen i varje fond/län består av 9 personer och ofta är landshövdingen ordförande. Staten är inte representerad i styrelserna och har därmed inte något direkt och formellt inflytande över tillsättning av VD eller styrelsens arbete i stort. Staten utser en av två lekmannarevisorer i respektive utvecklingsfond. Från och med verksamhetsåret 1992 upphandlar NUTEK de auktoriserade revisorerna gemensamt för alla utvecklingsfonder.

I flertalet fonder är också länsstyrelsen och länets kommuner stora beställare av näringspolitiska insatser. Detta innebär att den statliga huvudmannens riktlinjer och landstingens intentioner ofta skall jämkas samman med andra stora beställares önskemål.

Anslag och målstyrning

NUTEK fördelar, som nämnts ovan, det årliga anslaget till de 24 regionala fonderna. Under de senaste två åren har NUTEK förändrat och intensifierat budgetarbetet och utformat en effektivare målstyrning. Grundläggande för denna är att ange generella mätbara mål samt att avsätta resurser för uppföljning och utvärdering. NUTEK:s anslagsberedning och uppföljning är i allt väsentligt utvecklade enligt de riktlinjer som riksdagen givit alla statliga verk.

I avsaknad av formell styrelserepresentation och andra befogenheter arbetar NUTEK med kontaktmän och lekmannarevisorer. Kontaktmannafunktionen har fått ökad betydelse för samarbetet mellan staten och fonderna. Det är kontaktmannens uppgift att i styrelsen och gentemot fondens ledning tala för de övergripande målen. Detta sker i form av en löpande dialog mellan fonden och kontaktmannen.

NUTEK anordnar vidare styrelseseminarier, VD-möten och erfarenhetsträffar. Dessa fyller en viktig funktion i dialogen mellan fonderna, NUTEK och regeringen.

Mål och målgrupper

Verksamheten syftar till att främja utvecklingen av ett internationellt konkurrenskraftigt svenskt näringsliv genom att satsa på utvecklingsbara småföretag, dvs sådana företag som är lönsamma eller som efter insatsen kan förväntas bli lönsamma. Det har tydligt markerats från de båda huvudmännens sida att finansierings-, rådgivnings- och informationsverksamheten uteslutande syftar till att utveckla ett livskraftigt näringsliv.

Insatserna skall styras till lönsamma och utvecklingsbara företag. Detta är en grundläggande utgångspunkt för hela den statliga småföretagspolitiken som syftar till att stärka det enskilda företaget men också hela näringslivsstrukturen. Valet av företag blir därför kritiskt i den meningen att om insatser systematiskt sätts in i företag som är svaga blir dessa insatser, även om de i det enskilda fallet är framgångsrika, i ett samhällsperspektiv ineffektiva. I ett marknadsekonomiskt perspektiv leder detta till att resurser hålls kvar i svaga företag istället för att föras över till företag med bättre framtidsutsikter (se kapitel 2).

Det är förenat med stora svårigheter att avgöra om de regionala utvecklingsfonderna styrt resurserna till de utvecklingsbara företagen. Ett grundproblem är att avgöra om ett företag är utvecklingsbart eller inte. Den definition på utvecklingsbarhet som huvudmännen givit är att företaget skall vara lönsamt eller kan komma att bli lönsamt efter det att utvecklingsfonden gjort sina insatser.

Målgruppen

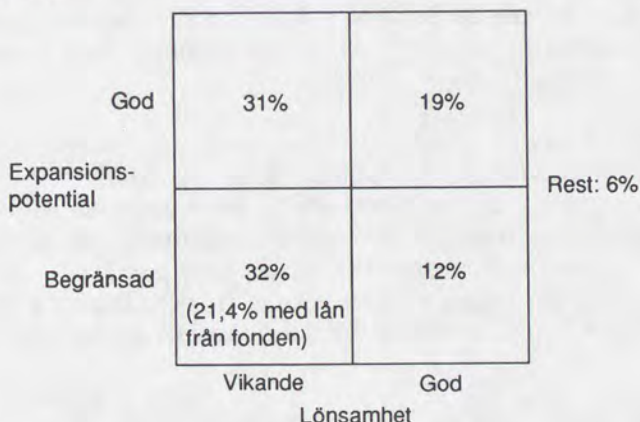
I en större enkätundersökning i december år 1991 (De regionala utvecklingsfondernas strategiska konsultinsatser, NUTEK 1992) svarade ca 150 utvecklingsfondskonsulter, som i huvudsak arbetar med strategisk konsulting, på frågor som rörde arbetsuppgifter och målgrupper. De tillfrågades om hur stor del av arbetstiden de avsatte till arbete i olika typer av företag. Därvidlag fick konsulterna även, utifrån sina egna uppskattningar, avgöra om de arbetar med utvecklingsbara företag.

Konsulterna har i undersökningen själva fått göra bedömningen. Konsulterna har fått uppge hur stor del av tiden under en "normalvecka" de avsätter till olika företagskategorier. En stor del av tiden – 31 procent – avsätts för arbete i företag som har en vikande lönsamhet men som av konsulterna bedöms ha en stor expansionspotential. 19 procent av arbetstiden går åt till arbete i företag med god lönsamhet och stor expansionspotential. ca 12 procent av arbetstiden ägnas åt företag som har god lönsamhet men begränsad utvecklingspotential.

Totalt 32 procent av arbetstiden avsätts till företag med svag lönsamhet och begränsad utvecklingspotential. Av denna tid går över två tredjedelar till att hjälpa företag med vikande lönsamhet och begränsad utvecklingspotential med lån från fonden.

Figur 4.6

Utvecklingsfondskonsulternas fördelning av arbetstiden på olika företagskategorier



Källa: NUTEK, 1992.

I rapporten finns frågor om på vilket sätt konsulten har kommit i kontakt med företaget. Svaren på dessa frågor gör det möjligt att uppskatta om fonden har valt företagen eller om företaget spontant har efterfrågat tjänsten. Fondens konsulter uppger att de arbetar drygt 35 procent av sin arbetstid med företag som själva efterfrågat fondens tjänster, 34 procent med företag där konsulten tagit initiativ till en insats. 13 procent med uppdrag som initieras av andra på fonden och ca 8 procent med uppdrag från fondens styrelse.

Tabell 4.5

Utvecklingsfondskonsulternas arbetstid

Andel av arbetstid som går till

Efterfrågade tjänster	35%
Uppdrag från fonden	55%
Annat	10%
	100%

Källa: NUTEK, 1992.

Konsulterna arbetar nästan uteslutande med företag som har färre än 50 anställda. Uppskattningsvis 40 procent av arbetstiden läggs i riktigt små företag med färre än 10 anställda.

Av studien framgår också att det finns ett klart samband mellan andelen debiterbar tid och storleken på de företag konsulten arbetar i. De konsulter som debiterar större delen av sin tid arbetar också i större företag. Enkäten visar vidare att en tredjedel av konsulterna lägger mest tid på företag som är nyetablerade, i detta fall i betydelsen mindre än tre år gamla.

När det gäller **finansieringsverksamhetens** målgrupp finns det ingen aktuell studie som direkt behandlat frågan. Det går dock att indirekt diskutera målgruppen genom att bedöma utfallet av finansieringsverksamheten. Av de sammanställningar som NUTEK gjort framgår att fonderna uppvisar ett företagsekonomiskt svagt resultat.

Om resultatet räknas på det kapital som arbetar i företagen, dvs finansiella placeringar och likviditet borträknat, uppvisar fonderna totalt ett litet överskott på 3 procent per år. Detta värde är ett genomsnitt av åren 1986 - 1992. Ränteintäkterna totalt på det arbetande kapitalet var 14 procent per år, medan låne- och ränteförluster var 11 procent per år. Resultatet på den knappa tredjedel som utgörs av utvecklingslån och -kapital m m är kortsiktigt negativt. Det finns förväntan om att denna finansiering skall ge utdelning på sikt.

Över perioden 1986 - 1992 har fondens samlade värde vuxit med i genomsnitt 7 procent per år, vilket i stort motsvarar inflationen. Verksamhetsåret 1992 försämrades fondernas resultat och blev negativt (-4 procent) på den del som arbetar i företagen.

Tabell 4.6
Utvecklingsfondernas nya kreditengagemang
(Genomsnittliga värden åren 1986 - 1991)

Målgrupp			Mkr	
Tillverkande företag (SNI 3)			578	(77%)
Andra målgrupper			171	(23%)
Total finansiering per år			749	(100%)
Storlek, antal anställda			Mkr	
	Antal			
Mycket små, 0 - 19 anställda	1 410	(86%)	540	(72%)
Små, 20 - 49 anställda	163	(10%)	134	(18%)
Medelstora, 50 - 200	61	(4%)	75	(10%)
Total finansiering per år	1 634	(100%)	749	(100%)
Etableringar, befintliga företag			Mkr	
	Antal			
Nya företag, etableringar	433	(26%)	172	(23%)
Befintliga företag, utveckling	1 201	(74%)	577	(77%)
Total finansiering per år	1 634	(100%)	749	(100%)

Källa: NUTEK, 1992.

Denna korta genomgång av målgruppen visar att de regionala utvecklingsfonderna arbetar med förhållandevis små företag, ofta med färre än 20 anställda. I denna grupp finns företag med god lönsamhet och en stor expansionspotential men också svaga företag som fonderna försöker få att överleva. När det gäller finansieringsverksamheten tyder resultatet på att utvecklingsfonderna antingen har satsat sina resurser i svaga företag och/eller att de satsat i många projekt som har varit framgångsrika samtidigt som de använt överskotten från dessa projekt till att finansiera många nya riskfyllda projekt.

4.2 Problem som identifierats i tidigare utredningar och propositioner

I det följande redovisas frågor som uppmärksammats i tidigare utredningar och propositioner under de regionala utvecklingsfondernas femtonåriga historia. Syftet med avsnittet är att identifiera och tydliggöra de problem som genom åren har följt de regionala utvecklingsfonderna och som fortfarande inte är lösta. Avsnittet, som utgör en del av grunden för förslagen i de avslutande kapitlen, baseras på en rapport från utredningsföretaget EuroFutures AB och på utredningens egna analyser.

Framställningen delas in i tre avsnitt. Först redovisas vad som utredningar, regering och riksdag har sagt om en önskvärd inriktning av verksamheten, sedan följer en diskussion om målgruppen och slutligen en genomgång av hur frågan om huvudmannaskapet behandlats.

Verksamhetens inriktning och finansiering

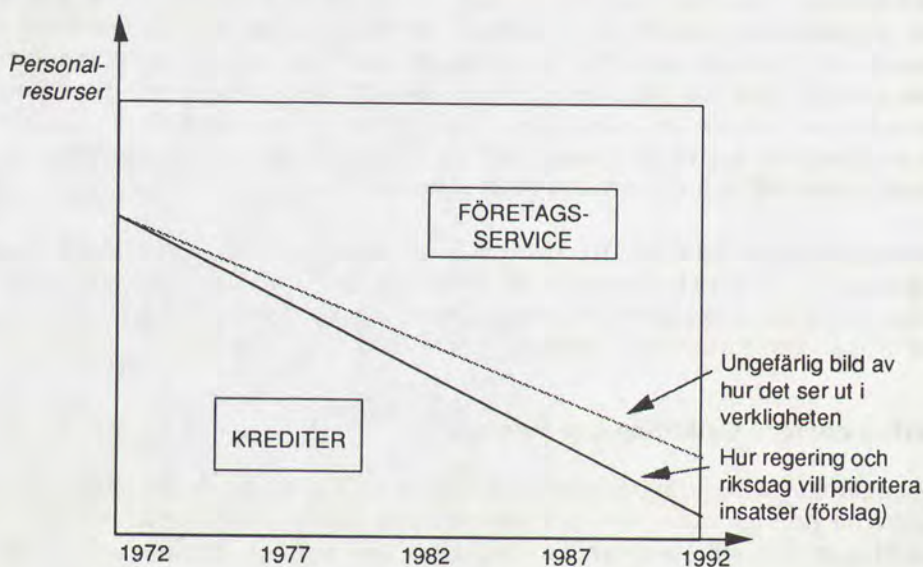
De regionala utvecklingsfonderna bildades 1978 genom att företagareföreningarna omvandlades och fick förstärkta resurser. I början var kreditförmedlingen den största delen av fondernas verksamhet. Redan i betänkandet (SOU 1972:78) Företagsservice hade emellertid förslag framförts att större vikt skulle läggas vid s k företagsservice, dvs vid olika insatser för att komplettera med information, rådgivning och kontaktförmedling. Denna företagsserviceverksamhet betonades i betänkandet (SOU 1977:3) Utbyggd regional näringspolitik och var en av de centrala frågorna i propositionen (prop. 1977/78:40) om de mindre och medelstora företagen. Under de regionala fondernas hittillsvarande verksamhet har företagsserviceaktiviteterna successivt givits ökad tonvikt i propositioner och andra förslag.

Den långsiktiga förändringen vad beträffar utvecklingsfondernas företagservice återges i figur 4.4. I figuren ritas två kurvor. Den ena representerar den tolkning som utredningen gjort av vad riksdag och regering önskat se för utveckling över tiden. Den andra kurvan benämns "förslag".

Den andra kurvan speglar ett försök att sammanfatta den faktiska utvecklingen under de senaste femton åren. Utredningen är medveten om att det i utredningar och propositioner har förekommit enstaka förslag och uppfattningar som gått stick i stäv mot huvudlinjen. Utredningen har dock uppfattat huvuddragen enligt följande sammanfattningar. I den schematiska figuren representerar den lodräta axeln personalresurser som satsas på olika verksamheter.

En första viktig förändringstrend är att företagsserviceaktiviteterna givits ökad prioritet under åren. Det är dock utredningens uppfattning att denna förändring genomförts långsammare än vad som givits uttryck för i propositioner och riksdagsbeslut.

Figur 4.7
Från kreditgivning till företagsservice (principskiss)

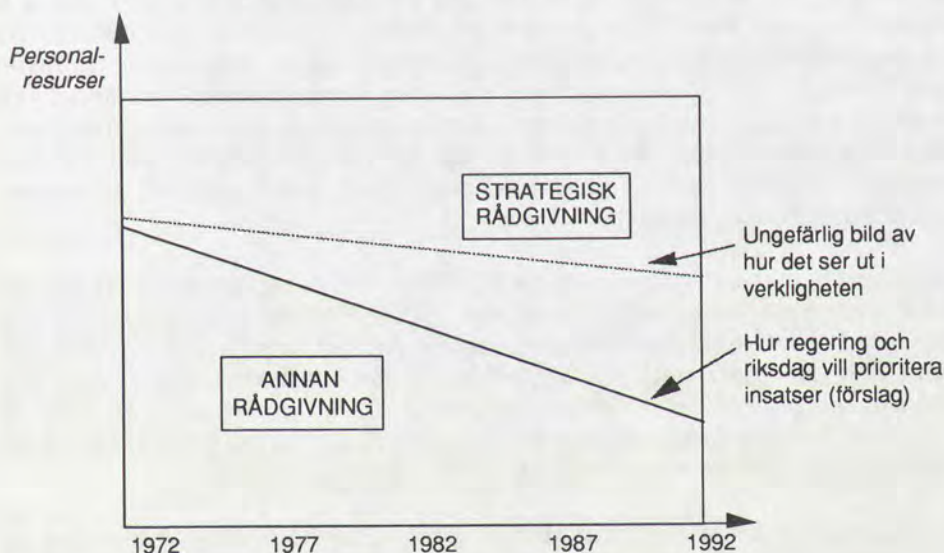


Företagsserviceverksamheten har diskuterats i ett stort antal utredningar och propositioner under 1980-talet. En generell utgångspunkt är att företagsservicen alltid skall utgöra ett komplement till den privata marknaden; den får aldrig bli en konkurrent till privata tjänsteföretag. Vid ett flertal tillfällen har regeringen pekat på att fonderna skall stimulera uppkomsten av nya tjänsteföretag, dvs att fonderna snabbt skall göra sig själva "överflödiga". Ofta sägs det att tjänsterna skall vara av strategisk karaktär inom områdena marknadsföring, export och produktutveckling.

Utredningen vill peka på att det i praktiken är mycket svårt att avgöra vad som är strategiskt respektive operativt. Av den ovan refererade enkätundersökningen bland över 150 konsulter vid utvecklingsfonderna går det dock att utläsa vissa huvuddrag när det gäller vad som är strategiskt och vad som är operativt och hur mycket av fondernas resurser som går till de olika typerna av insatser. Utredningen vill framhålla att nivåerna i bilderna är osäkra på grund av att definitionerna är osäkra. Det är dock rimligt att anta att fonderna inte ägnat sig så mycket åt **strategisk** rådgivning som riksdag och regering uttryckt önskemål om.

Detta är delvis en följd av att riksdagen givit fonderna motstridiga signaler. Dels har man velat att fonderna skall vara näringspolitiska och arbeta med de "strategiska" områden där privata företag alltid har svårt att vara lönsamma, dels har riksdagen, av besparingsskäl, uppmanat fonderna att i högre grad avgiftsfinansiera sin verksamhet.

Figur 4.8
Ett ökat inslag strategisk rådgivning (principskiss)



Fonderna har fått fler och fler uppgifter som lagrats på de gamla. Under första hälften av 1980-talet fick t ex fonderna uppgiften att arbeta med strategisk företagsutveckling med refinansiering från SIND, energirådgivning, rådgivning beträffande mikro- och elektronikinsatser, teknik i rätt tid, starta eget-program i samverkan med SIND, underleverantörsprogram osv. Fonderna har således efter hand fått ett stort antal nya uppgifter utan att resurserna ökat.

När utvecklingsfonderna bildades 1978 fick fonderna mer pengar i lånefonden och ett totalt och decentraliserat ansvar för **finansieringsverksamheten**. Under de första åren kunde fonderna få förlusttäckning från staten. Av statsfinansiella och andra skäl drog regeringen senare tillbaka förlusttäckningen. Fonderna skulle enligt huvudmännens mening få klara finansieringen på egen hand, vilket i praktiken innebar att utlånings- och finansieringsverksamheten skulle vara självbärande, dvs att fonderna borde klara av att hålla fonden reellt intakt.

Innan fonderna bildades (dvs inom ramen för de dåvarande företagareföreningarna) och under de första åren arbetade fonderna i hög grad med rörelselån mot realsäkerheter och borgen. Regeringen har därefter i flera propositioner betonat att fonderna i princip inte skall syssla med långivning mot säkerheter. Detta skall enligt den statliga huvudmannen vara bankernas och det ordinarie kreditväsendets roll.

I enlighet med regeringens strävan att göra utvecklingsfonderna till ett renodlat komplement på finansieringsmarknaden föreslog regeringen i början av 1984 att fonderna skulle få ett nytt finansieringsinstrument, det s k utvecklingskapitalet. Detta innebar i praktiken att fonderna fick mycket fria händer att finansiera projekt i företag. De fick själva avgöra om finansieringen skulle ske i form av lån mot villkorlig återbetalning, vinstandelslån eller bidrag mot royalty. Regeringen betonade att utvecklingskapitalet utslutande skulle användas i företag som är lönsamma eller kan bli lönsamma. Grundtanken är att fondernas samlade utlåning skall ge avkastning motsvarande minst inflationen.

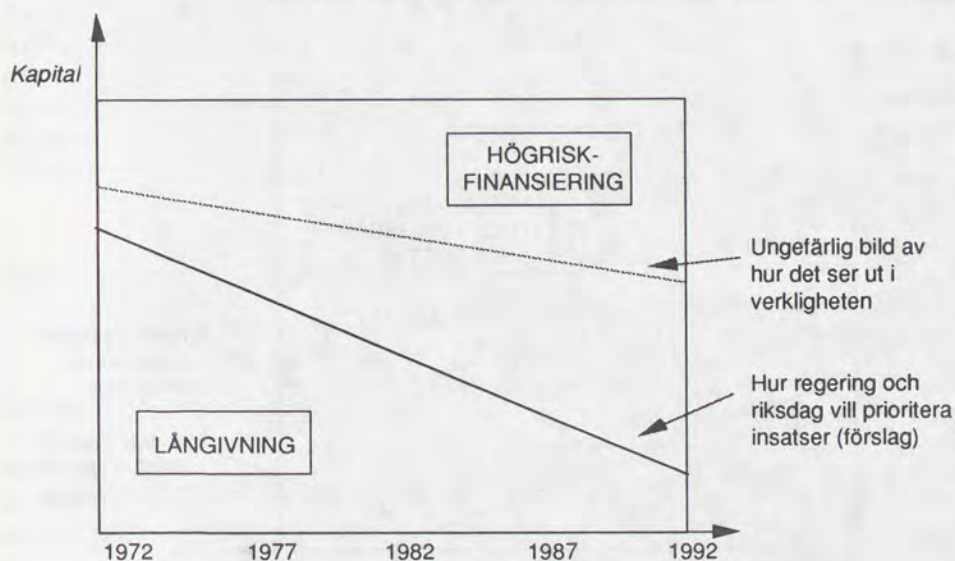
Regeringen har i flera propositioner under 1980-talet uppmanat fonderna att i högre grad arbeta med utvecklingskapital. Fonderna har trots detta inte väsentligt ökat andelen utvecklingskapital. En förklaring till detta är att det, som det visat sig i flera studier, varit mycket svårt att få tillräckligt hög avkastning på utvecklingskapitalet. Dels därför att det är svårt att hitta de lovande projekten, dels därför att det är svårt att skriva kontrakten så att återbetalningen sker utan problem.

Genomgången ovan har visat att ca 30 procent av de nya engagemangen ur den statliga lånefonden går till s k utvecklingskapital m m. Detta innebär å andra sidan att hela 70 procent är vanliga rörelselån. Dessa uppgifter bör dock betraktas med stor försiktighet därför att det som kallas amorteringslån ofta bär en mycket större risk än vanliga lån. Enligt fonderna och NUTEK skulle inte banker eller andra finansiärer ta dessa lån. Som tidigare diskuterats har dessa amorteringslån också en hävstångseffekt som innebär att företagen får låna ytterligare av banken tack vare att fonden har gått in. Den sammanfattning av utvecklingen som utredningen gör i nedanstående figur bör därför läsas med viss försiktighet. En slutsats som utredningen drar är dock att de regionala fonderna inte motsvarat de ålägganden

om ett ökat risktagande som regering och riksdag givit uttryck för genom åren.

Figur 4.9

Från långivning till högriskfinansiering (principskiss)



Målgruppen/valet av företag

Fondernas målgrupp har diskuterats vid flera tillfällen under fondernas historia. I utredningar och propositioner konstateras att fonderna med nuvarande resurser inte kan nå annat än en mindre del av den primära målgruppen, de tillverkande företagen. Den utvärdering som SIND gjorde i början av 1980-talet pekade på att fonden nådde ut till ca 6 procent av de små företagen i målgruppen.

En senare studie från NUTEK pekar på att ca vart tredje industriföretag i målgruppen någon gång konkret har samarbetat med utvecklingsfonden.

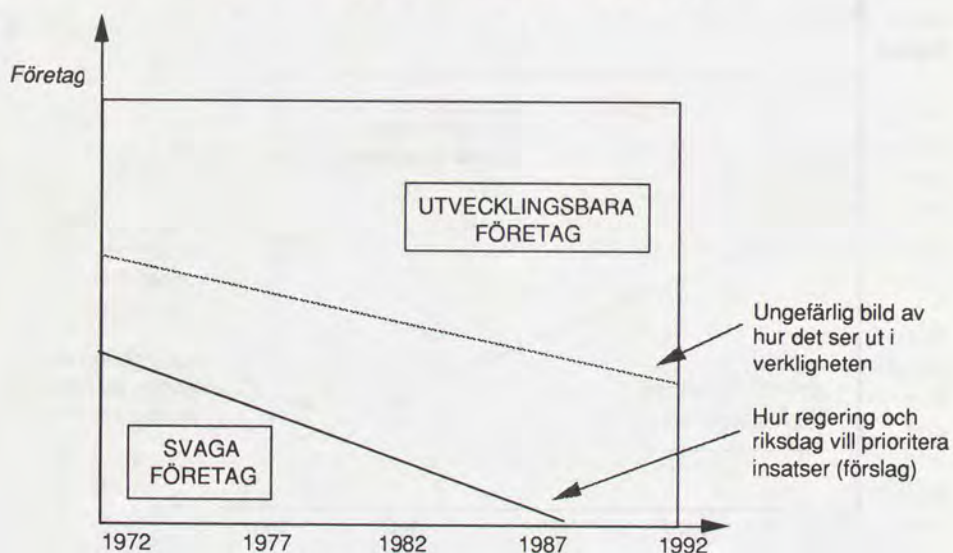
I alla utredningar och propositioner framhålls att fonderna uteslutande skall arbeta med utvecklingsbara företag, dvs sådana företag som är lönsamma eller kan bli lönsamma efter insatserna. Det framhålls i flera sammanhang att fonderna aldrig får ge stöd på ett sådant sätt att en nödvändig strukturomvandling inom näringslivet fördröjs.

Utredningen har på flera ställen i detta betänkande pekat på de svårigheter som har förelegat när det gäller att identifiera s k utvecklingsbara företag.

Nedanstående schematiska figur bygger på den tidigare refererade enkätundersökningen där utvecklingsfondernas egna konsulter fått bedöma i vilken omfattning de arbetar i utvecklingsbara företag.

Figur 4.10

Mot ett ökat inslag utvecklingsbara företag (principskiss)



Huvudmannaskap och organisation

Staten och landstingen är huvudmän för fonderna. Alltsedan starten 1978 har landstingen ensam utsett de personer som skall sitta i fondernas styrelser. Redan i den grundläggande propositionen (prop. 1977/78:40) om de mindre och medelstora företagen anförde regeringen att det fanns nackdelar med att landstingen utsåg styrelserna. I flera propositioner under 1980-talet har regeringen tagit upp styrelsefrågan med anledning av utredningar från t ex Industriförbundet, SIND och finansieringsutredningen som samtliga föreslagit att sättet att utse styrelse skall förändras.

Utredningarna har alla föreslagit att staten som den ena huvudmannen bör vara representerad i styrelsen. Vidare betonas att näringslivsrepresentationen bör förstärkas. I propositionen (prop. 1989/90:8) om näringspolitik m m föreslog regeringen en ändring som dock inte antogs av riksdagen.

I flera studier, t ex SIND 1981:7 och Industriförbundets utvärdering, har framhållits att fondernas mål är oklara. Flera utredningar har behandlat konflikten mellan de regionala, sysselsättningspolitiska målen och de nationella näringspolitiska ambitionerna. Både verket och Industriförbun-

det framhåller att fonderna uteslutande bör prioritera den nationella, näringspolitiska verksamheten och inte ägna sig åt sysselsättningspolitik.

I utredning efter utredning har således problemet med styrelsens sammansättning och den oklara målformuleringen berörts. I de regeringspropositioner som lagts under de 15 år som fonderna existerat har dock, med undantag av det förslag till ändringar av styrelsen 1989 som inte kunde genomföras, inga förslag till lösningar av dessa problem redovisats. En samlad bedömning som utredningen gör är således att de båda huvudmännen på grund av en svag policyfunktion inte i önskvärd omfattning kunnat omsätta mål och riktlinjer till praktisk verksamhet ute på fältet.

4.3 Småföretagens uppfattningar om de regionala utvecklingsfonderna

Enligt två SIFO-undersökningar, en omfattande 450 småföretagare i hela landet och en riktad till 400 småföretagare i Stockholmsregionen, finns det ett betydande intresse bland företagen för den typ av verksamhet som de regionala utvecklingsfonderna bedriver. Fonderna når också ut till nästan en tredjedel av alla företag i den primära målgruppen.

Totalt i den rikstäckande studien genomfördes 450 intervjuer och i Stockholm 400 med småföretagare med 2 - 49 anställda. Genom att urvalet stratifierats kan hävdas att svaren är representativa för samtliga småföretag med 2 - 49 anställda i Sverige.

Tabell 4.7

**Anser Du att det behövs offentliga insatser för att förbättra konsultutbudet när det gäller att hjälpa småföretagen med att utveckla sin affärsidé?
(Svar från småföretagare)**

	Riket %	Stockholm %
1. I högsta grad	22	18
2. Till en viss del	43	38
3. Behövs inte alls	30	40
4. Tveksam, vet ej	4	4
5. Ej svar	1	0

Källa: SIFO, 1992.

Av tillverkningsföretagen i landet har en tredjedel egna erfarenheter av praktiskt samarbete med utvecklingsfonden. När det gäller Stockholm, där fondens resurser i förhållande till målgruppens storlek är mindre än på andra håll, har 17 procent av alla industriföretag egen praktisk erfarenhet

av att samarbeta med utvecklingsfonden. Resultaten tyder också på att småföretagen i Stockholm generellt sett har färre kontakter med branschförbund och småföretagens organisationer än i övriga landet.

Tabell 4.8

Vilka av följande personer, organ eller myndigheter har Du egen praktisk erfarenhet av att samarbeta med?

(Svar från småföretagare; flera svar har avglivits varför procentsumman överskrider 100 procent)

	Riket %	Stockholm %
• Ert branschförbund	44	31
• Någon av småföretagens organisationer	30	32
• Inget samarbete	25	33
• Utvecklingsfonden	22	17
• Kommunala näringslivssekreterare	17	7
• Handelskammaren	16	12
• NUTEK	13	9
• Annat organ	13	10

Källa: SIFO, 1992.

Hur nöjda är företagarna och konsulterna med utvecklingsfonden?

Över hälften av alla industriföretag som arbetat tillsammans med fonden, 55 procent, är nöjda eller mycket nöjda med utvecklingsfondernas insatser. Av svaren på frågan framgår å andra sidan att 12 procent av alla är klart missnöjda och ytterligare 11 procent missnöjda med sin kontakt med fonderna. Resultaten från Stockholm är mer positiva. Här uppger 62 procent att de är nöjda med fonden, medan andelen klart missnöjda eller missnöjda är 7 respektive 9 procent.

Tabell 4.9

Hur nöjd är Du med de insatser utvecklingsfonden gör för er?

(Svar från småföretagare, exklusive tveksamma, ej svar)

	Riket %	Stockholm %
1. Klart missnöjd	12	7
2.	14	9
3.	13	21
4.	29	27
5. Mycket nöjd	26	35

Källa: SIFO, 1992.

I samband med den rikstäckande studien frågade SIFO 200 konsulter som arbetar med småföretag om hur nöjda de i allmänhet var med de insatser

som utvecklingsfonden i länet gör. Det visade sig att de 147 konsulter som inte var näringslivssekreterare eller anställda vid utvecklingsfonden var mycket mer negativa till fonderna än vad företagen var.

Småföretagskonsulternas inställning till utvecklingsfonden

Tabell 4.10

Hur nöjd är Du i allmänhet med de insatser utvecklingsfonden i länet gör?

(Svar från småföretagskonsulter, exklusive tveksamma, ej svar)

	Alla	Näringslivssekr o fondkonsulter	Övr
1. Klart missnöjd	8	5	10
2.	17	13	19
3.	30	21	33
4.	22	38	16
5. Mycket nöjd	7	18	3

Källa: SIFO, 1992.

Av tabellen framgår att småföretagskonsulterna är väsentligt mycket mindre nöjda med fondernas verksamhet än vad småföretagen själva är. Endast 29 procent är "nöjda" eller "mycket nöjda". Av de privata konsulterna är 10 procent klart missnöjda. Även här är det frågan om småföretagskonsulter som har egen praktisk erfarenhet av samarbete med utvecklingsfonder.

För vidare information se rapporterna NUTEK 1992:46 Behovet av särskilda småföretagspolitiska insatser samt Utvecklingsfonden i Stockholm 1993 Hur kan små industriföretag i Stockholms län utvecklas och expandera?

4.4 Sammanfattande problembild

Genomgången i föreliggande kapitel visar att de regionala utvecklingsfonderna under åren bedrivit en omfattande verksamhet i syfte att främja nyföretagandet och utvecklingen i befintliga småföretag. Verksamhetens volym har varit i princip oförändrad även om det statliga anslaget har minskat i reala termer.

Utredningens allmänna slutsats är att fondernas verksamhet i stor utsträckning kan anses fylla det behov av kompletterande insatser som identifierats

i kapitlen 2 och 3. Utredningen konstaterar dock att verksamheten präglas av mycket stora regionala variationer som inte är beroende av näringsgeografiska förhållanden utan beror på att den verkställande ledningen och styrelserna prioriterar olika delar av verksamheten olika och att huvudmännen haft begränsade möjligheter att styra verksamheten.

Detta innebär att t ex vissa län ger låt prioritet åt nystartade företag trots att det inte finns andra aktörer, medan andra satsar mycket stora resurser på nya företag. De regionala variationerna kan visa sig genom att vissa län i hög grad arbetar med utvecklingskapital, medan andra län i allt väsentligt arbetar med rörelselån mot säkerheter.

Till dessa regionala variationer skall läggas att fonderna generellt sett inte fullt ut efterkommit den statliga huvudmannens riktlinjer när det gäller att arbeta med utvecklingskapital, utvecklingsbara företag och som ett entydigt komplement till marknaden.

Utredningen drar utifrån dessa konstateranden slutsatsen att den statliga huvudmannen inte har kunnat eller haft otillräckliga mandat för att omsätta mål och riktlinjer i praktisk handling.

Härav följer att: För det första har centrala policydeklarationer inte fått genomslag i organisationen som helhet. Den har inte nått ut, den har uppfattats olika på olika håll i landet eller de regionala fonderna har inte brytt sig om statens riktlinjer.

För det andra har utvecklingsfonderna och huvudmännen inte haft det arbetssätt och den organisation som krävts för att kunna förmedla policyn och omsätta riktlinjerna till praktisk handling.

Utredningen kommer därför att i förslagsdelen behandla dessa problem genom att föreslå en effektivare policyfunktion samt att redovisa arbetssätt som i mycket hög grad bygger på en lokal samverkan. I förslagsdelen kommer utredningen att ge exempel på sådana lokala samverkansaktiviteter som ligger i linje med den statliga policyn.

Utredningen ser således, utifrån den statliga huvudmannens perspektiv, ett stort behov av att stärka policyfunktionen. Utredningen konstaterar bl a genom att studera den historiska utvecklingen under 1980-talet att det inte är tillräckligt att ge nya och tydligare direktiv i propositioner och anvisningar. Detta har den statliga huvudmannen redan gjort i en lång rad propositioner utan att dessa direktiv sedan omsatts i praktisk handling. Utredningen har – med utgångspunkt i beskrivningen av de regionala utvecklingsfondernas komplexa organisationsstruktur, med bl a dubbla och ur inflytandesynpunkt ojämlika huvudmän – konstaterat att det nuvarande huvudmannaskapet inte är förenligt med en effektiv statlig regional/lokal

småföretagspolitik. Utredningen återkommer därför i förslagsdelen till grundläggande organisatoriska förändringar för att stärka policyfunktionen.

Utredningen konstaterar att fonderna i praktiken i betydande utsträckning kunnat vara säkra på att år efter år få anslag för verksamheten. Denna brist på konkurrens i genomförandedet kan ha hämmat verksamhetens effektivitet och har med all säkerhet försvårat styrningen. Staten har inte haft möjligheter att byta genomförare. Utredningen återkommer till detta i förslagsdelen under rubriken 9.4 Ökad konkurrens i genomförandedet.

Utredningen har också funnit att de regionala utvecklingsfonderna i alltför liten omfattning har en god förankring eller legitimitet bland olika privata organisationer. Den kritik som småföretagens organisationer (se t ex Sveriges Industriförbund 1981, Företagen och utvecklingsfonderna) riktat mot de regionala utvecklingsfondernas verksamhet har enligt utredningen en saklig grund, t ex att fonderna i för hög grad arbetar med svaga företag och att det ibland förekommer insatser som konkurrerar med befintliga eller nystartade privata företag. Men en betydande del av kritiken bottnar också i att fonderna enskilt och tillsammans inte förmått sprida kännedom om och få legitimitet för sitt sätt att arbeta.

Utredningen anser att de regionala utvecklingsfonderna har haft svag näringslivsanknytning i den meningen att näringslivets organisationer inte fullt ut har ställt sig bakom fondernas verksamhet. Detta har vållat problem, inte minst när det gällt att få förståelse och stöd för verksamheten på lokal nivå. Utredningen återkommer till detta problem i förslagsdelen under rubriken 9.2 Bättre förankring till näringslivet.

Utredningen konstaterar avslutningsvis att det trots det omfattande underlag som utredningen utgått ifrån finns behov av ytterligare kompletteringar. Det gäller dels genomförandefrågor, dels finns det ett behov av fortsatta studier som syftar till att analysera de samhällsekonomiska effekterna av den typ av regional/lokal verksamhet som här är aktuell.

5. Mål, målgrupper och principiella utgångspunkter för verksamheten

Utredningens förslag i sammanfattning

Utredningen föreslår att den nya organisationen skall främja utvecklingen av ett internationellt konkurrenskraftigt svenskt näringsliv. Verksamheten skall vara inriktad på renodlad näringspolitik och komplettera med insatser på de mest strategiska områdena: informationsnätverk, nyföretagandeinsatser, finansiering och företagsutveckling. Utredningens förslag är helt i linje med EG:s rekommendationer på området.

När det gäller finansiering, finansieringsmålklarroll och företagsutvecklande projekt skall arbetet inriktas på utvecklingsbara projekt och företag, dvs sådana som har en betydande tillväxt- och lönsamhetspotential och som kan bli internationellt konkurrenskraftiga, dvs såväl exporterande som importkonkurrerande.

Organisationen skall inte på egen hand driva operativ konsultverksamhet utan så långt som möjligt köpa eller förmedla tjänster av privata företag.

Organisationen skall främja uppkomsten av nya konsult- och tjänsteföretag samt stimulera utvecklingen av nya riskkapitalkällor.

I föreliggande kapitel redovisas mål, målgrupper och principer för verksamheten. Syftet är att ange de övergripande utgångspunkterna för verksamheten. I de därpå följande kapitlen 6 - 8 fördjupas resonemangen och konkreta exempel på verksamhetens inriktning ges.

5.1 Verksamhetens mål

Målet för de direkta insatserna har genom åren uttryckts på ett flertal sätt. I propositionen (prop. 1977/78:40) De mindre och medelstora företagen redovisades den s k Företagareföreningsutredningens förslag till målformulering. Enligt denna skulle uppgiften för det som senare blev de regionala utvecklingsfonderna vara "att främja utvecklingen av ett internationellt konkurrenskraftigt svenskt näringsliv som ger möjligheter till ökad och trygg sysselsättning. Detta bör ske med särskild inriktning på småföretagen." Föredragande industriminister anslöt sig till utredningens formulering och tillade att verksamheten också kunde sägas syfta till "att verka för att utveckla viljan och förmågan hos personer i länet att driva företag och att

starta nya företag". Vidare anförde industriministern att organisationen "bör inrikta sina stöd och utvecklingsinsatser inte bara på företag som redan är lönsamma utan också på sådana företag som efter insatser kan uppnå lönsamhet." Därvid markerades också att det aldrig fick bli frågan om att ta över ansvaret för de beslut som fattades i småföretagen. Den enskilde företagaren måste enligt industriministern alltid ha det slutgiltiga ansvaret för de beslut som fattas i företaget.

I den s k småföretagspropositionen (prop. 1981/82:118) upprepades den tidigare målformuleringen med tillägget att "fonderna skall medverka till att uppnå en tillfredsställande effektivitet hos enskilda företag och i möjligaste mån bidra till en effektiv produktionsstruktur inom olika branscher". Föredraganden vidgade således målresonemanget och tog med ytterligare en viktig aspekt, nämligen att främja "en effektiv produktionsstruktur".

De regionala utvecklingsfondernas verksamhet har därefter berörts i ett tiotal propositioner under 1980-talet. Senast frågan togs upp i en regeringsproposition var i propositionen (prop. 1991/92:51) om en ny småföretagspolitik (bet. 1991/92:NU14, rskr 1991/92:93). Där anförde föredragande statsrådet att "den låga tillväxttakten i den svenska ekonomin fordrar en omprövning av den långsiktiga ekonomiska politiken. Nya och mer framgångsrika vägar måste nu prövas". Vidare redovisades att den nya småföretagspolitiken skulle ha följande huvudsakliga innehåll:

- en förbättrad rättssäkerhet, bl a genom att äganderätten och näringsfriheten skrivs in i grundlagen
- en effektiv konkurrens skapas i privat och offentlig verksamhet
- skattetrycket sänks – en effektiv riskkapitalmarknad för småföretag skapas
- lagar och regler på olika områden förenklas och tas bort
- nyetablering och Europakontakter underlättas

I propositionen anfördes vidare: "För att ta vara på utvecklingskraften och mångfalden hos småföretagen samt att underlätta nyetableringar fordras att politiken inriktas på att skapa goda generella förutsättningar. /.../ De näringspolitiska branschstöden avvecklas och de övriga selektiva åtgärderna skall begränsas till de mest strategiska områdena". (Utredningen återkommer i bl a förslagsdelen till vad som kan avses med "de mest strategiska områdena").

I en senare proposition (prop. 1992/93:82) om kapital till nya företag (bet. 1992/93:NU19, rskr 1992/93:145), aviserade regeringen föreliggande utredning angående "utvecklingsfondernas ställning och roll som samhällets stödorgan för små och medelstora företag i hela landet" (se beskrivning av direktiven i kapitel 1).

Utredningens förslag till mål för den nya organisationen

I de senaste finansplanerna och i andra dokument betonar regeringen mycket tydligare än i tidigare propositioner att småföretagen spelar en central roll för tillväxten och förnyelsen i hela det svenska näringslivet. Den tonvikt som regeringen lagt på tillväxt och förnyelse har legat till grund för utredningens målformulering.

I enlighet härmed anser utredningen att verksamheten skall inriktas på **utvecklingsbara företag**. Detta begrepp har tidigare inte definierats på annat sätt än att det skulle avse sådana "företag som är lönsamma eller som efter en insats kan bli lönsamma". Någon närmare precisering av vad som skall uppfattas som lönsamt har aldrig gjorts. Utredningen vill ge begreppet "utvecklingsbara företag" en tydligare innebörd genom att framhålla att det skall gälla projekt/företag som är baserade på affärsidéer med betydande tillväxt- och lönsamhetspotential. I detta ligger också att det skall röra sig om projekt/företag som kan bli **internationellt konkurrenskraftiga**. Med internationell konkurrens avses såväl export- som importkonkurrens.

Inom ramen för verksamheten skall insatser kunna riktas inte bara mot enskilda företag utan också grupper av företag som samverkar i integrerade produktionsnätverk. Samarbete av detta slag har blivit allt vanligare under senare år och torde komma att bli än mer betydelsefullt under de kommande åren.

En väsentlig utgångspunkt, som dessutom särskilt betonats i den senaste propositionen (prop. 1991/92:51) om en ny småföretagspolitik, är att "de selektiva åtgärderna skall begränsas till **de mest strategiska områdena**". De förslag som utredningen redovisar i det följande präglas i hög grad av denna ambition att tydligt ange ramarna för verksamheten. Genom att ge verksamheten denna inriktning mot utvecklingsbara företag med goda förutsättningar att hävda sig i internationell konkurrens enskilt eller i samarbete med andra anser utredningen att det övergripande målet om tillväxt och förnyelse bäst kan tillgodoses.

Enligt utredningens uppfattning är det inte meningsfullt att ytterligare precisera målen. Det är istället mer ändamålsenligt att, som görs i de följande kapitlen, ge exempel på verksamheter som ryms inom den givna målformuleringen samt föreslå en organisatorisk lösning som ger förutsättningar för att uppnå uppställda mål. Viktiga frågor blir härvidlag hur man lokalt och regionalt identifierar vilka företag som är utvecklingsbara och hur man utformar de strategiska insatserna. I de tre följande kapitlen ger utredningen exempel på insatser som uppfyller dessa kriterier och därför är lämpliga för den nya organisationen. Utredningen vill dock redan här återigen framhålla att anpassningen till lokala förhållanden och samverkan med lokala aktörer bör vara ett avgörande inslag i verksamheten.

De nya målen i sammanfattning

Verksamheten syftar till att främja tillväxt och förnyelse i det svenska näringslivet genom

- att göra strategiska insatser i s k utvecklingsbara företag; samt
- att endast göra sådana insatser som på ett effektivt sätt kompletterar marknaderna och gör dessa mer effektiva.

5.2 Den nya organisationens målgrupp

Måldiskussionen ovan bör enligt utredningen ses i relation till den nya organisationens målgrupp. Lika viktigt som att ha tydliga mål och effektiva insatser blir att dessa insatser sätts in i rätt företag. Målgruppsresonemanget är därför centralt. Den första utgångspunkten i utredningens arbete med att identifiera målgruppen är att fastställa vad som avses med "små företag". I internationella sammanhang – t ex inom EG – har gränsen för vad som är ett småföretag satts vid 500 anställda. När det gäller finansiering brukar ofta gränsen sättas vid 250 anställda. EG brukar i sina program också ha en gräns vid 50 anställda.

I tidigare sammanhang och i de instruktioner som gällt för de regionala utvecklingsfonderna har "mindre och medelstora företag" setts som företag med färre än 200 anställda. Denna storleksbegränsning har i praktiken haft liten betydelse då utvecklingsfonderna mycket sällan kommit att arbeta med företag med fler än 100 anställda. När det t ex gäller de strategiska konsultinsatserna har fonderna sällan arbetat i företag med fler än 50 anställda. Vid finansieringsinsatser kan något större företag ibland komma i fråga. Enligt NUTEK:s beräkningar har 86 procent av de som får finansiering färre än 20 anställda.

Utredningen föreslår ingen ändring av nuvarande storleksinriktning med företag upp till 200 anställda. Utredningen kommer dock konsekvent i den följande framställningen att använda begreppet "småföretag". Genom detta markerar utredningen att tyngdpunkten för den nya organisationens verksamhet kommer att ligga vid de mindre företagen med upp till 50 anställda och att organisationen i realiteten också kommer att syssla med nystartade företag och utvecklingsbara företag med ett fåtal anställda.

Betoningen av internationell konkurrenskraft kommer att innebära att lokala serviceföretag, t ex små butiker, budfirmor och annan verksamhet

som är av stor betydelse för den lokala miljön, men som inom överblickbar tid inte kan antas vara avgörande för Sveriges förmåga att konkurrera internationellt, inte kommer att kunna få del av särskilda utvecklings- eller finansieringsinsatser. (Som redovisas i kapitel 6 bör dock även dessa företag få del av den allmänna informationen).

I tidigare förslag och propositioner har den primära målgruppen avgränsats till "tillverkande företag och industrinära tjänster". Utredningen ansluter sig i princip till denna näringsgrensavgränsning. Utredningen anser dock att målgruppen bör ses i perspektiv av den nya tekniken och det ökade service- och mjukvaruinnehållet i produktionen. Av detta drar utredningen den slutsatsen att det vore hämmande för den nya organisationen om den skulle styras av näringsgrenskoder istället för av den avgörande frågan om den grundläggande affärsidén har tillväxt- och lönsamhetspotential och kan hävda sig i internationell konkurrens.

I fortsättningen, liksom tidigare, måste ett urval göras bland de företag som vänder sig till organisationen. Valet måste göras utifrån en sammanvägd bedömning av affärsidéns bärkraft och entreprenörens förutsättningar att genomföra den. Den nya organisatoriska lösning som utredningen föreslår i kapitel 9 innebär att näringslivet föreslås gå in som delägare. Detta kommer bland mycket annat att innebära att den kompetens och det nationella, regionala och lokala kontaktnät som de nya huvudmännen tillför kan komma till nytta i arbetet med att identifiera vilka företag som skall ingå i målgruppen.

Utredningen vill därför inte låsa fast målgruppen mer än vad som angivits ovan. Denna generella målgruppsbestämning ger ett betydande och nödvändigt utrymme för lokala överväganden. Utredningen tar dock bestämt avstånd från att service- eller finansieringsinsatser görs i företag med svag lönsamhet, begränsad tillväxtpotential och liten eller ingen betydelse för utvecklingen av andra företag i industriella nätverk.

5.3 Grundläggande principer för den nya organisationens verksamhet

Den nya organisationen föreslås få tre tydliga kännetecken. För det första att den kraftsamlar kring de mest strategiska områdena (informationsnätverk, nyföretagandeinsatser samt finansiering och företagsutveckling där teknisk utveckling är ett viktigt inslag. Dessa tre områden beskrivs utförligt i de följande tre kapitlen). För det andra att fokus ligger på lokala aktiviteter och nätverksbyggande. För det tredje att stor vikt läggs vid att ge organisationen en sådan utformning och sådana kompetensmässiga resurser att den kan omsätta målen i praktisk och effektiv verksamhet.

Kraftsamling kring de mest strategiska områdena

Organisationen skall enligt utredningens uppfattning präglas av en mycket medveten strävan efter att bidra till att främja svenska småföretags internationella konkurrenskraft genom klart definierade näringspolitiska insatser. Med begränsade resurser måste det vara självklart att kraftsamla på områden där organisationens insatser får den största tillväxteffekten. Det gäller, såsom utförligt beskrivits i kapitel 2, att **komplettera** med information och kontakter där privata konsulter, organisationer eller myndigheter har små förutsättningar att vara verksamma.

Exempel på strategiska områden

Ett tydligt exempel på en sådan kompletterande insats är, som beskrivs i kapitel 6, att hjälpa till att bygga informations- och kontaktnätverk kring olika nationella och internationella stödsystem som snabbt förändras till följd av bl a EES-avtalet. Även den inhemska utvecklingen ställer ökade krav på förbättrade informationsnätverk m m. Företagen måste, enligt utredningens uppfattning, kunna få veta vad som finns tillgängligt i form av stöd och nätverk. Den nya organisationen med en ägarmässig förankring i och ett nära samarbete med företagens organisationer ger avsevärt förbättrade möjligheter att utveckla effektiva nationella, regionala och lokala informationsnätverk.

När det gäller nyföretagandeinsatserna, som beskrivs i kapitel 7, skall organisationen kraftsamla kring lokala kampanjer, upphandling och administration av kompetensutveckling och framför allt kring uppföljande insatser. Den uppföljande rådgivningen, som där det är möjligt bör ske med lokala resurser, kan i betydande omfattning ses som ett sätt att sälja in privata redovisningsbyråer, revisorer och andra konsulter genom att peka på behovet av dessa tjänster inom företagen. Det handlar om att den nya organisationen identifierar en informationsbrist på marknaden och stimulerar till att skapa långsiktigt effektiva lokala nätverk som löser en del av problemen.

Vid finansieringsinsatser i utvecklingsbara företag bör organisationen bistå med att utforma affärsplaner och förmedla kontakter med andra finansiärer. Utredningen vill betona denna roll som finansieringsmäklare. Även här kommer samarbete mellan huvudmännen samt de resurser som huvudmännen förfogar över att kunna ge goda förutsättningar för en sådan mäklarroll. I de fall där inga andra finansiärer finns att tillgå, skall den nya organisationen ha möjlighet att skräddarsy egna finansieringslösningar.

Normalt bör organisationen därefter delta i fortlöpande diskussioner kring projektet i rollen som samtalspartner och strategiskt bollplank. Utredningen vill lyfta fram de uppföljande aktiviteterna i finansieringsarbetet. Den nya organisationen skall också skapa arenor för utvecklande aktiviteter, bl a inom ramen för huvudmännens samlade kontaktnät.

När det gäller den del av resurserna som skall avsättas till företagsutvecklande insatser bör mönstret vara lika tydligt. Som tidigare nämnts skall insatserna uteslutande göras i utvecklingsbara företag eller grupper av företag. Insatsen bör huvudsakligen bestå av en kombination av finansiering och rådgivning/nätverksbyggande.

Organisationen bör i ökad omfattning – som en konsekvens av att småföretagen i målgruppen arbetar i lokala, regionala, nationella och internationella nätverk – arbeta med **grupper** av företag. Det kan gälla aktiviteter av olika slag. Gemensamt för dessa bör vara att de nästan undantagslöst sker i nära samarbete med en eller flera lokala initiativtagare. Den nya organisationens uppgift bör bli att fungera som katalysator och extern resurs.

I generella termer kan den nya organisationens verksamhet sägas syfta till att förbättra marknadens funktionssätt. Dels genom att underlätta informationsspridningen om var det finns olika typer av samhällsresurser, dels informera om var det finns småföretagsanpassat kapital och lämpliga konsulter att tillgå.

Organisationen förbättrar också marknadens funktionssätt genom att delfinansiera sådana tjänster som företagen av olika skäl inte kan köpa till rimliga villkor eller priser. Ett exempel är starta eget-kurser där det finns ett samhällsekonomiskt intresse av att så många som möjligt genomgår sådana. Det kan i andra sammanhang, t ex vid teknikutveckling eller inbrytningar på nya marknader, finnas ett samhällsintresse av att ge små företag möjligheter att få tillgång till utvecklingskapital och strategisk rådgivning. Samhället i stort tjänar på att många människor vågar söka nya lösningar och affärsidéer.

En självklar princip för all verksamhet i den nya organisationen bör vara att begränsa den egna insatsen. Organisationens personal skall aldrig ta över ansvaret för besluten i företagen. Offentligt finansierade insatser kan vara ett stöd för entreprenörers skapande och handlingskraft, men aldrig en ersättning för egna idéer.

Den nya organisationen – en av många aktörer

Den av utredningen föreslagna nya organisationen (se vidare kapitel 9) skall ses som en av flera aktörer på den näringspolitiska arenan. Den bör

dock så långt som möjligt samarbeta med länsstyrelserna, kommunerna och andra myndigheter liksom med privata företag och organisationer. Detta blir naturligt då flera viktiga samarbetspartners är huvudmän. En viktig princip, inte minst när det gäller finansiering, bör vara att bevara mångfalden. I alla regioner är det värdefullt om företagen har flera olika instanser att vända sig till, vilket är en av förutsättningarna för en fungerande marknadsekonomi.

Genom den nya organisationens kontaktnät och organisationens inriktning torde alla som vänder sig till organisationen kunna få direkt information eller tips om en person att kontakta. Därigenom skapas ett bredare utbud av service vid nystartade företag.

När det gäller den företagsutvecklande insatsen blir bilden annorlunda därför att resurserna inte räcker till alla som önskar finansiering och rådgivning. Det är inte heller lönsamt för staten och det svenska näringslivet att ge alla samma möjligheter i detta avseende. Organisationen skall sträva efter att, som diskuterats ovan, välja de mest utvecklingsbara företagen bland de företag som på olika sätt kommit i kontakt med organisationen.

I linje med EG:s rekommendationer

Utredningen har i sina förslag noga beaktat de regler för stöd till företag som gäller inom ramen för EES-avtalet.

6. Informationsnätverken

Utredningens förslag i sammanfattning

Utredningen vill ge satsningar på informationsnätverken en höjd prioritet i den nya organisationen.

Utredningen föreslår att organisationen informerar om och bygger informationsnätverk kring:

- den nya organisationens verksamhet,
- regler och stödsystem i Sverige och EG,
- småföretagens situation som underlag för myndigheters och andra organs arbete.

Den nya organisationens övergripande uppgift är att förbättra småföretagens möjligheter att få information och kontakter i syfte att stärka deras internationella konkurrenskraft. Ett viktigt inslag i detta arbete är att underlätta informationsspridning samt framväxten och utvecklingen av olika typer av informationsnätverk. Utredningen har härvidlag identifierat fyra huvudområden.

6.1 Information om den nya organisationens verksamhet

Enligt utredningens mening och bl a internationella erfarenheter, sammanfattade av OECD, är informationen till målgruppen ett avgörande led i arbetet med den typ av småföretagsprogram som den nya organisationen skall arbeta med. En viktig huvuduppgift är att informera om de egna aktiviteterna och den roll som organisationen har inom det näringspolitiska området. Det gäller för den nya organisationen att skapa en efterfrågan på de rådgivnings- och finansieringstjänster som erbjuds.

Det gäller också att i mycket större omfattning än tidigare informera om de villkor som gäller för de projekt som den nya organisationen avser att finansiera. Budskapet att organisationen endast satsar på långsiktigt lönsamma projekt måste nå ut till alla småföretagare och övriga intressenter. Detta innebär bl a att klargöra den affärsmässiga profil som organisationen skall ha, dvs att finansiering och företagsutveckling endast görs i utvecklingsbara företag och att lyckade satsningar måste bära kostnader för för-

luster i andra projekt. Vidare betyder detta att organisationen tydligare än vad den regionala utvecklingsfonden har lyckats med måste klargöra att de avtal som tecknas vid finansiering genom utvecklingskapital inte kan bli föremål för omförhandling i de fall där vinsterna uppfyller prognoserna.

Det är också viktigt att organisationen genom att göra sin verksamhet känd får ett inflöde av idéer och projektuppslag ur vilket valet av s k utvecklingsbara företag kan göras (se diskussionen om målgruppen i föregående avsnitt). Denna utgångspunkt är central.

Det har tidigare diskuterats i vilken omfattning s k uppsökande verksamhet är en effektiv form för att få kontakt med utvecklingsbara företag. Enligt utredningens uppfattning har det i många fall visat sig effektivt att söka upp befintliga företag och sälja in de näringspolitiska aktiviteterna. Problemet med detta arbetssätt är att det blir mycket dyrt om tillräckligt många företag skall kunna besökas. Utredningen vill här peka på att ett samarbete med de kontaktnät som t ex handelskammare, Företagarna och Svensk industriförening representerar bör eftersträvas.

Utredningen föreslår därför att uppsökande verksamhet endast utnyttjas i särskilda projekt. I normalfallet bör den generella informationsgivningen från organisationen och organisationens huvudmän vara så effektiv att de företag som kan utveckla ett effektivt samspel med fonden själva tar kontakt och efterfrågar tjänsterna.

6.2 Information om regler och stöd i Sverige och EG

Tillgången till relevant information om marknader, leverantörer, produkt-idéer osv är nyckeln till själva företagandet. Det är, som utredningen berört i kapitel 2, endast de personer som själva har förmåga att identifiera, förstå och utnyttja relevant information som kan driva långsiktigt lönsamma småföretag. Utredningen har också i kapitel 2 behandlat entreprenörens/företagarens roll och ansvar för att hitta och vidareutveckla denna information till hållbara affärsidéer. När det t ex gäller den specifika marknadsinformation som företagare behöver för att vidareutveckla sina egna affärsidéer, kan externa statliga eller kommunala aktörer eller företagarnas egna organisationer endast i undantagsfall direkt bidra. Detta är också en grundläggande utgångspunkt, som utvecklas mer utförligt i kapitel 8, att ansvaret för strategiska beslut i småföretagen naturligtvis aldrig får övertas av den nya organisationen. Däremot redovisas i kapitel 8 olika insatser i form av nätverksbyggande för att skapa "arenor" där företagare tillsammans kan diskutera frågeställningar och erfarenheter som är betydelsefulla för utvecklingen av företagen.

Utredningen vill dock framhålla att det finns annan typ av information som är nödvändig för nya och små företag, men som av olika skäl inte i tillräcklig omfattning finns tillgänglig. Det utredningen avser är utbudet av **generell information på vissa väl avgränsade områden**. Grundläggande för denna information är att den är av intresse för flera företag oberoende av verksamhetsinriktning och lokalisering. Vidare att informationen rör de rättigheter eller skyldigheter som företagen har gentemot olika myndigheter. Denna typ av information som utredningen föreslår att den nya organisationen skall arbeta med sammanhänger med statens och kommunernas egna regler och verksamheter samt med olika inhemska och internationella stödprogram.

Detta innebär att den nya organisationen har en viktig roll när det gäller att, i samarbete med t ex NUTEK och Euro Info Correspondence Centres, kunna ge besked och/eller hänvisa till organisationer och personer som kan informera om grundläggande samhällsregler på olika områden, t ex skatter, arbetsrätt, arbetsmiljö, straffrättsligt ansvar etc.

Den nya organisationen skall också kunna ge besked om relevant information och relevanta kontakter när det gäller nationella och internationella stödssystem och regelverk

6.3 Information om småföretagens situation

Informationen och nätverken skall vara dubbelriktade i den meningen att den nya organisationen också bör ha en uppgift när det gäller att i olika statliga och kommunala sammanhang bidra till att sprida kännedom om småföretagens situation. De regionala utvecklingsfonderna har i betydande omfattning arbetat med denna typ av information genom att ta fram underlag till stat och kommun i småföretagsfrågor. Arbetet har innehållit ett brett spektrum av uppgifter, allt från deltagande i olika referensgrupper till att skriva formella utredningar.

Enligt utredningens uppfattning ger den nya organisationens nära och lokalt bedrivna samarbete med småföretagen, småföretagens organisationer och olika myndigheter samt förankringen via huvudmännen goda förutsättningar för en sådan effektiv roll som småföretagens företrädare. Det bör dock uppmärksammas att NUTEK Företag och NUTEK Analys har till uppgift att centralt ta fram, granska och systematiskt sammanställa information och kunskap rörande småföretag. Den nya organisationen skall bidra med regionala/lokala kompletteringar och inte dubblera NUTEK:s uppgift på detta område.

6.4 Informationsarbetet – ett viktigt inslag i den nya organisationen

Arbetet med att sprida information och att utveckla kontaktnätverk bör, enligt utredningens mening, organiseras så att samtliga anställda i den nya organisationen deltar. Avsikten med detta är att alla skall kunna fungera som "ambassadörer" för den nya organisationen i möten med företagare och andra intressenter.

Vidare är det viktigt att företagare och personer som står i begrepp att starta eget skall kunna vända sig till erfarna personer med sina frågor. Även om det rör frågor av generell karaktär är det ofta nödvändigt att den som svarar har en god kunskap och kan slussa företagaren vidare till rätt instans eller i vissa fall direkt ge den information som företagaren behöver.

Arbetet ställer således stora krav på personalens förmåga att bygga upp och vidmakthålla egna relevanta personliga kontaktnätverk.

Utredningen har valt att i diskussionen ovan ge relativt tydliga exempel på hur en aktiv informationsverksamhet skulle kunna bedrivas. Här som i andra sammanhang är det naturligtvis en fråga för den nya organisationen och organisationens huvudmän att i samarbete med näringslivet och den anslagsgivande myndigheten NUTEK successivt utforma en regionalt/lokalt anpassad effektiv verksamhet.

7. Nyföretagandeaktiviteter

Utredningens förslag i sammanfattning

Utredningen förslår att nyföretagandeverksamheten ges en ökad prioritet i den nya organisationen.

Nyföretagandeverksamheten bör inriktas på lokalt förankrade verksamheter som bl a kan innehålla informationskampanjer, kurser, andra aktiviteter samt uppföljande rådgivande verksamhet.

Nyföretagandeverksamheten skall där det är möjligt drivas av privata företag där den nya organisationens roll är att initiera, samordna och medverka vid finansieringen.

Den höjda ambitionsnivån när det gäller att stimulera nyföretagandet kan också uppnås genom ett närmare samarbete med arbetsmarknadsverket, vilket kan bidra vid finansieringen av sådana aktiviteter. Samarbetet med arbetsmarknadsmyndigheterna syftar till att ge ett ökat utbyte i form av nya permanenta arbetstillfällen.

7.1 Behovet av nya företag

Ett viktigt inslag i den nya svenska småföretagspolitiken är insatser för att stimulera till ett ökat nyföretagande. I ett internationellt perspektiv har svenska småföretag och nyföretag svarat för en jämförelsevis liten del av de senaste decenniernas produktions- och sysselsättningsexpansion i Sverige. För att ändra på detta och bättre ta till vara expansionspotentialen i nya och små företag har regering och riksdag beslutat om en rad förändringar.

Skattereformen 1990 innebar lägre marginalskatter och starkare incitament till sparande och investeringar i företag och därmed också ett ökat motiv att starta egen verksamhet. Under 1992 och 1993 har statsmakten gått vidare och prioriterat arbetet med ytterligare skatteförändringar som gynnar företagande. Arbetet med att avreglera och förenkla drivs också vidare med hög prioritet.

För att underlätta företagsstarter har det vidare under 1992 införts ett särskilt nyföretagarlån.

Utredningen föreslår att den nya organisationen ges en förstärkt möjlighet att med direkta insatser komplettera de generella insatserna med nyföretagandeaktiviteter. Enligt utredningens bedömning torde den nya organisationen kraftigt kunna öka satsningarna på nyföretagandeaktiviteter och med ökad effektivitet kunna driva en nyföretagandeverksamhet enligt nedan beskrivna inriktning med en avsevärt förstärkt budget i förhållande till den verksamhet som de regionala utvecklingsfonderna hittills kunnat bedriva.

Den nya verksamheten skulle därmed ges en ytterligare förstärkt roll på nyföretagandeområdet. De regionala utvecklingsfonderna har redan idag en viktig roll i sammanhanget. En uppskattning från NUTEK ger vid handen att fonderna bidragit till att 6 000 företag per år startats under de två första åren på 1990-talet. Totalt i landet hade år 1992 över 20 000 personer samtalat en timme eller mer med en handläggare vid en utvecklingsfond i samband med en planerad företagsstart.

Till detta kommer att flertalet fonder är engagerade i kampanjer, utbildningsaktiviteter, kortare kurser och längre rådgivning efter företagsstarten. Fonderna har också i betydande omfattning bidragit med finansiering av nya företag. Enligt NUTEK:s och fondernas beräkningar avsattes år 1992 drygt 200 miljoner kronor till ca 550 nyetablerade företag.

Den regionala utvecklingsfonden är en av flera organisationer som arbetar med nyföretagandeaktiviteter. Som framgått av översikten i kapitel 3 har kommuner, länsstyrelser, AMS och andra offentliga organ aktivt arbetat på området. Vidare är tex Jobs and Society samt privata och halvprivata företag aktivt engagerade som rådgivare vid företagsstarter. Flertalet av utvecklingsfondernas aktiviteter görs idag i samarbete med någon eller några av de ovan nämnda organen.

Utredningen har tidigare i kapitel 4 redovisat erfarenheter från den nuvarande starta eget-verksamheten vid de regionala utvecklingsfonderna som visat att flertalet fonder bedriver en omfattande och väl fungerande verksamhet. Denna innehåller olika typer av aktiviteter där insatser för att främja kvinnligt nyföretagande är en betydelsefull del av verksamheten. Vissa utvecklingsfonder samarbetar också med föreningen Ung företagsamhet. Det förekommer stora lokala och regionala variationer i sättet att arbeta. Utredningen ser positivt på dessa regionala variationer och vill uppmuntra en inriktning som innebär att starta eget-aktiviteterna anpassas efter de regionala förutsättningarna. Detta är, som utvecklas mer nedan, en av utredningens huvudrekommendationer, att i ännu högre grad än tidigare driva verksamheten på lokal nivå anpassad till de lokala förutsättningarna. Vad utredningen däremot uppfattat som en brist i hittillsvarande verksamhet, är att nyföretagandeaktiviteterna givits olika hög prioritet i olika län. Utredningen tar här ställning för att nyföretagandeverksamheten

skall ses som en av huvuduppgifterna och ges en kraftigt höjd prioritet i hela landet.

7.2 Starta eget-kampanjer och starta eget-kurser

Den nya organisationen skall enligt utredningens förslag – tillsammans med bl a de lokala bankkontoren, Jobs and Society, AMS, och revisionsbyråer, företagens egna organisationer, skolan och inte minst det lokala näringslivet – initiera och genomföra omfattande **starta eget-kampanjer**. Syftet med de återkommande kampanjerna är att fler personer skall komma att se eget företagande som ett tänkbart alternativ till en anställning. Ett viktigt moment är att ge realistiska bilder av vad det faktiskt innebär att starta eget företag. Detta kan göras på många olika sätt beroende på de lokala förutsättningarna. Exempelvis kan kampanjer drivas dels via annonser i lokala media, dels via olika lokala informationsträffar där aktuell och relevant information om egenföretagande som sysselsättning och livsform redovisas. Vid dessa informationsträffar bör olika lokala och regionala intressenter ges tillfälle att medverka. Syftet med att lokala nyckelpersoner medverkar är att dessa skall kunna tjäna som goda förebilder och kanske i senare skeden som mentorer i samband med företagsbildanden.

Den nya organisationen utgör här en länk i ett omfattande informationsnätverk där branschförbund, SAF, småföretagarnas organisationer, Jobs and Society, AMS och enskilda stora och små företag också utgör viktiga informationskällor.

Genom kampanjer och lokala träffar i ett systematiskt samarbete på olika orter får den nya organisationen kontakt med personer som senare kan vilja delta i starta eget-kurser. De som går vidare till dessa kortare kurser betalar en kursavgift. Priset bör avvägas så att det inte avhåller personer från att delta, men samtidigt är tillräckligt högt för att avhålla personer som inte har ett genuint intresse från att gå kursen. Anledningen till att subventionera kurserna är, som behandlats mer i detalj i kapitel 2, att det ligger i samhällets intresse att så många som möjligt deltar. Dels för att stimulera till företagsstart, dels för att avråda personer med svaga affärsidéer och/eller orealistiska uppfattningar om möjligheterna att driva företag.

7.3 Mer omfattande aktiviteter

De korta starta eget-kurserna är ofta att betrakta som en allmän information som behöver följas upp med mer omfattande aktiviteter. Dessa uppföljande

längre aktiviteter bör alltid, där så är möjligt, utformas i samarbete med andra aktörer som t ex AMS och upphandlas lokalt av lokala företagare. Det finns över hela landet stora och små tjänsteföretag som är intresserade av att få genomföra längre insatser. Om inte sådana tjänster finns i den aktuella regionen bör en viktig uppgift för den nya organisationen vara att på olika sätt verka för att ett sådant privat tjänsteutbud uppkommer.

Även när det gäller de längre aktiviteterna har staten inom närings- och arbetsmarknadspolitiken ett intresse av att deltagandet är stort. Detta ökar förutsättningarna för att de företag som startas kan drivas vidare på ett lämpligt sätt.

Av ovan nämnda skäl och genomgången i kapitel 2 framgår att delar av aktiviteterna bör subventioneras så att deltagarna endast betalar en del av den verkliga kostnaden för den längre verksamheten.

En av aktiviteternas viktigaste funktioner är att ge deltagarna möjligheter att diskutera företagande, affärsidéer och konkreta problem och möjligheter. Programansvarigas roll är därför i hög grad att utöver de traditionella utbildningsmomenten skapa en "arena" för kreativa nyföretagare, en plats där de tillsammans kan mötas och utveckla idéer.

7.4 Uppföljande verksamhet

I de regionala utvecklingsfondernas tidigare verksamhet och annan starta eget-verksamhet vid t ex AMS har bristen på resurser för uppföljande verksamhet varit påtaglig. Genom en ökad satsning på nyföretagande och den nya organisationen ges väsentligt bättre möjligheter till uppföljande aktiviteter. Dessa kan exempelvis ske på sådant sätt att den nya organisationen svarar för olika typer av uppsökande och uppföljande verksamhet. Konkret innebär detta att organisationen ser till att nyföretagare erbjuds en kostnadsfri rådgivning några månader efter det att företaget startat sin verksamhet. Här föreslås uppföljning och rådgivning på uppdrag av AMS bli en viktig uppgift. Även denna uppföljande aktivitet skall i första hand skötas av lokala företagare/konsulter med finansiering från den nya organisationen (med viss finansiering från AMS). I de fall det inte går att finna personer på lokal nivå som är villiga att ta på sig denna uppgift kan den nya organisationen svara för det praktiska genomförandet av uppföljningen.

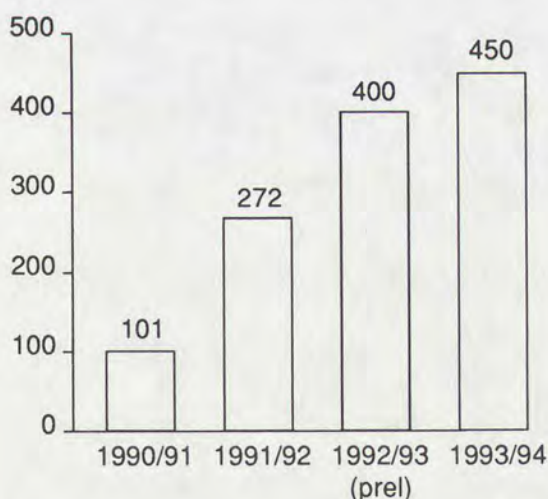
Samtalen och rådgivningen kan röra redovisning, finansiering och affärsidéer där den praktiska insatsen ofta innebär att underlätta för nyföretagaren att utveckla ett eget lokalt kontaktnät. Även i detta fall får insatsen anpassas till de lokala förutsättningarna.

En annan viktig uppgift för den nya organisationen är att initiera och arrangera återkommande "nätverksträffar" kring aktuella frågor med en eller flera inbjudna inledare. Ett övergripande syfte är att ge nyföretagare en möjlighet att träffas, att skapa en arena där de kan mötas och diskutera företagandets möjligheter och problem. Tanken bakom detta är att personer som är i färd med att bygga upp sina företag, ofta har nytta av att diskutera problem och möjligheter med andra personer som är i samma situation. Den uppföljande verksamheten och de återkommande nätverksträffarna har i de regionala utvecklingsfondernas verksamhet visat sig vara ett verkamt instrument för att öka överlevnadsgraden och tillväxtpotentialerna hos de nya företagen.

7.5 Samarbete med Arbetsmarknadsverket/länsarbetsnämnderna

Regeringen har inom ramen för arbetsmarknadspolitiken kraftigt ökat satsningarna på att bistå arbetslösa med att starta eget genom det särskilda starta eget-bidraget. Det utgör en ersättning under de första sex månaderna motsvarande ersättningen från arbetslöshetskassan. Starta eget-bidraget har ökat i omfattning och uppgår enligt den reviderade finansplanen (prop. 1992/93:150) för budgetåret 1993/94 till 450 miljoner kronor.

Figur 7.1
Starta eget-bidraget (utbetalningar, milj kr)



Anm: För 1993/94 anges anslaget storlek

Källa: Arbetsmarknadsdepartementet.

Det är utredningens uppfattning att en del av de resurser som idag används inom ramen för AMS starta eget-verksamhet skulle kunna få ännu högre effekt i termer av nya långsiktigt stabila arbetstillfällen genom ett närmare samarbete med den nya organisationens nyföretagandeverksamhet.

Utredningen förslår därför att en del av de medel som idag avsätts inom ramen för det s k starta eget-bidraget och inom ramen för medel för okonventionella insatser används för köp av extern kompetens.

Genom den förändrade organisation som utredningen föreslår ges möjligheter till uppbyggnad av en effektivt statligt finansierad organisation på nyföretagandeområdet. Den nya organisationen föreslås bli verksam inom områden som starta eget-information, längre nyföretagandeaktiviteter, finansiering av nyföretagare samt uppföljning enskilt och i form av nätverk.

Denna inriktning av verksamheten skulle, enligt vad utredningen erfarit vid kontakter med Arbetsmarknadsdepartementet och regionala representanter för arbetsmarknadsmyndigheterna, kunna ge goda förutsättningar för ett utvecklat samarbete mellan den nya organisationen och AMS/LAN. Detta samarbete bör enligt utredningens förslag kunna förverkligas genom att AMS avsätter i storleksordningen en fjärdedel av resurserna inom ramen för starta eget-bidraget till köp av externa resurser där den nya organisationen bör kunna vara en av flera samarbetspartners.

Enligt utredningens uppfattning innebär förslagen att den nya organisationen uttalat ges en roll som statligt finansierad aktör på nyföretagandeområdet.

8. Finansiering och företagsutveckling

Utredningens förslag i sammanfattning

Utredningen föreslår att en **såddkapitalfond** omfattande 600 miljoner kronor inrättas för att finansiera förstudier och tidiga marknadsanalyser i utvecklingsbara företag. Fonden föreslås få disponera delar av de medel som riksdagen beslutat att de regionala utvecklingsfonderna skall inbetala till statskassan. Den nya organisation får i uppdrag att fördela såddkapitalet till målgruppen.

Utredningen föreslår vidare att 1,2 miljarder kronor avsätts till en **fond för kreativt kapital**. Det kreativa kapitalet visar vissa likheter med det tidigare förekommande utvecklingskapitalet, men är väsentligt mer inriktat på utveckling av företrädesvis industriella projekt i tidiga skeden och på en aktiv kombination av finansiering och strategisk rådgivning.

Den nya organisationen skall arbeta med att förmedla kontakter med andra finansiärer – dvs arbeta som **finansieringsmäklare**, vilket innebär ett aktivt samarbete med andra aktörer på riskkapitalmarknaden. Bland dessa märks NUTEK, Industri- och nyföretagarfonden, riskkapitalbolagen och bankerna mfl.

En central uppgift skall också vara att främja etableringen av **nya finansieringskällor**.

Den nya organisationen skall vidare arbeta med särskilda **företagsutvecklingsprojekt** i enskilda företag eller i nätverk av småföretagare. Organisationens roll är härvid att komplettera på sådana områden där privata tjänsteföretag inte kan verka med bibehållen företagsekonomisk lönsamhet.

Organisationen skall i möjligaste mån replera på privata företag vid genomförandet av insatserna.

8.1 Inledning

En väsentlig del av den verksamhet som skall bedrivas i den nya organisationen bör avse försörjningen med kapital vid start eller utveckling av företag. Utredningen har i kapitel 2 redovisat olika brister på kapitalmarknaden som gör att utbudet av kapital för nystart och utveckling är för knappt. Annorlunda uttryckt har utredningen konstaterat att vissa kompletteringar av den privata kapitalmarknaden skulle vara lönsamma för den svenska ekonomin genom att dessa bäddade för att fler bra företag startades och fler projekt med möjlighet att bli internationellt konkurrens-

kraftiga drogs igång. Denna nationella lönsamhet utgör motivet för att staten går in med insatser för att förbättra och komplettera kapitalmarknaderna för småföretagen.

Utredningen har identifierat tre områden där statliga kompletteringar via den nya organisationen kan få betydande positiva effekter. Dessa tre områden är:

1. Riktad finansieringsverksamhet i kombination med strategisk rådgivning, s k kreativt kapital.
2. Verksamhet som finansieringsmäklare.
3. Främja etableringen av nya finansieringskällor.

I följande kapitel redovisas riktlinjer för och exempel på hur dessa tre arbetsuppgifter föreslås bli utförda i den nya organisationen.

8.2 Finansieringsverksamhet

Utredningen har i kapitel 2 redovisat olika generella motiv för staten att gå in och komplettera riskkapitalmarknaden. Argumenteringen ligger härvidlag i linje med ett stort antal tidigare utredningar och erfarenheter från OECD och EG som konstaterat ett strukturellt behov av att förstärka kapitaltillgången när det gäller tidiga skeden av en företagsstart och/-eller när det gäller projekt av nyskapande karaktär. Det är en huvuduppgift för den nya organisationen att komplettera riskkapitalmarknaden med sådana resurser och sådan finansiering som inte finns på den privata marknaden.

Utredningen föreslår två principiellt olika typer av kompletteringar. Dels en finansiering av förstudier och tidiga marknadsanalyser, ett s k **såddkapital**, dels en ny finansieringsform, ett s k **kreativt kapital**. Dessa två komplement på kapitalmarknaden redovisas nedan.

Endast i undantagsfall skall det vara organisationens uppgift att bistå med vanliga amorteringslån. Utredningen vill framhålla att det är en avgörande skillnad mellan att öka **kvantiteten** kapital på marknaden och att bistå med ett **kvalitativt** annorlunda kapital av det slag som det här är frågan om.

Att i någon betydande omfattning arbeta med kvantitetslån är inte effektivt, bl a av det skälet att de finansiella resurser som finns tillgängliga är mycket små i förhållande till småföretagens samlade behov av traditionella krediter. Detta innebär att även om hela den aktuella lånefonden utnyttjades skulle detta ändå inte i någon väsentlig omfattning förändra det totala utbudet av krediter till småföretagen.

Utredningen vill därför framhålla bankernas helt avgörande betydelse för småföretagens kreditförsörjning. Tillfälliga problem på lånemarknaden med höga räntor och knapphet på kapital för utlåning måste lösas genom bl a insatser av finansmarknads- och ekonomisk-politiskt slag.

Sådana viktiga ekonomisk-politiska förändringar har nyligen gjorts på skatteområdet. De nya reglerna innebär förbättrade möjligheter för befintliga företag att behålla vinstmedel och därigenom stärka det egna kapitalet. När konjunkturen vänder kommer därmed soliditeten i småföretagen att successivt kunna höjas upp till den nivå som bankerna kräver för att bevilja erforderliga krediter. Därmed torde redan vidtagna åtgärder leda till att situationen på kreditmarknaden avsevärt förbättras. Det är dock utredningens uppfattning att ytterligare förbättringar på skatteområdet behöver vidtas, t ex att dubbelbeskattningen på aktier avskaffas.

Såddkapital för många nya idéer och småföretag

En viktig förutsättning för en ökad tillväxt i ekonomin är att nyetableringarna av lönsamma företag ökar. För att få till stånd en ökad nyetablering måste de affärsidéer som föds hos personer på olika håll i landet ges goda utvecklingsförutsättningar.

Vanligtvis kan personer med bra idéer själva bekosta de insatser av olika slag som behövs för att genomföra de första prövningarna av idéernas hållbarhet. I många fall – särskilt i sk teknikbaserade företag – krävs dock redan på detta tidiga stadium förstudier som kan vara så kostsamma att de potentiella entreprenörerna inte har möjligheter att själva finansiera dessa. Att istället finansiera utvecklingen med banklån mot personlig borgen, inteckning i egen fastighet eller mot annan liknande säkerhet bedöms ofta inte vara rimligt med hänsyn till de risker för den egna privatekonomin som detta innebär. Andra privata finansiärer som är villiga att gå in i projekten är ofta svårt att finna.

Mot denna bakgrund har regeringarna i praktiskt taget alla industriländer sett det som en viktig uppgift för staten att bidra till att täcka vissa utvecklingskostnader i såväl det tidiga idéutvecklingsskedet som i det efterföljande produktutvecklingsskedet. Därmed får många idéer möjlighet att utvecklas och föras fram till verklig prövning på marknaden.

I Sverige är det i första hand NUTEK som inom sitt program för utveckling av nya produkter svarat för denna typ av utvecklingsfinansiering. De medel som ställts till NUTEK:s (tidigare STU:s) förfogande har dock successivt minskats sedan början av 1980-talet. Enligt de analyser som gjorts i bl a kapitel 2 har behovet av dessa medel ökat, varför anslagen enligt utredningens uppfattning istället borde ha höjts.

Utredningen föreslår att det, bl a som ett komplement till NUTEK:s resurser, inrättas en fond för s k såddkapital. Fonden föreslås få disponera 600 miljoner kronor från de 1,6 miljarder som riksdagen fattat beslut om att dra in från utvecklingsfonderna. 600 miljoner av dessa medel drogs ursprungligen in för att de regionala utvecklingsfonderna skulle få bli delägare i riskkapitalbolag. Dessa intentioner genomfördes inte. Utredningen föreslår istället att dessa medel får användas för en fond för såddkapital

Fondens ändamål skall vara att med förhållandevis små medel finansiera insatser i ett tidigt idéutvecklingsskede i syfte att ta fram tekniska förstudier, affärsplaner, marknadsundersökningar m m. Såddkapitalet skall endast användas till projekt som bedöms kunna utvecklas till att bilda stommen i internationellt konkurrenskraftiga, lönsamma företag. Beloppsgränser och ett preciserat användningsområde bör fastställas av staten i samarbete med den nya organisationen. Användningsområdet bör dessutom avgränsas på ett sådant sätt att den nya såddkapitalverksamheten kompletterar de resurser som finns på NUTEK för utveckling av nya produkter, Industri- och nyföretagarfondens verksamhet samt de insatser som görs och planeras för att främja innovationer och uppfinnare. Regeringen har under sommaren tillsatt en utredning (enmansutredare professor Bengt-Arne Vedin) om innovatörernas situation och möjligheterna att stimulera innovationer och utveckling till praktiska affärsidéer. Utredningen skall lämna sitt betänkande under hösten 1993.

I propositionen (prop. 1992/93:170) om forskning m m redovisas ett förslag om en ny samverkansfunktion för förbättrade kontakter mellan universitetens/högskolornas forskning och näringslivet. Denna samverkan bör ske i former som anpassas till de villkor som gäller på respektive ort. Samverkan gäller t ex en kontaktfunktion, god utvecklingsmiljö, licensförmedling samt lokal riskfinansiering. För verksamheten har riksdagen anslagit en fond på 1 miljard kronor där den årliga avkastningen kan användas för samverkansfunktioner.

Stöd till uppfinnare, såddkapitalet och NUTEK:s stöd till produktutveckling syftar till att delfinansiera verksamhet. Dessa medel ger ökade möjligheter till enskilda och företag att driva ett projekt vidare så långt att annan finansiering från riskkapitalbolag, Industri- och nyföretagarfonden samt den nya organisationen kan bli aktuell.

Fondens förvaltning bör ligga på en av staten utsedd myndighet, exempelvis NUTEK. Handläggning, beredning och beslut bör ligga på den nya organisationen. En avgörande utgångspunkt för handläggningen av såddfinansiering är att insatserna görs på lokal nivå. Verksamheten skall utformas genom ett avtal mellan NUTEK och moderenheten.

Självklara samarbetspartners när det gäller att identifiera sådana projekt – där såddkapitalet kan bidra till utvecklingen av lönsamma företag – bör vara NUTEK, Svenska Uppfinnareföreningens (SUF) rådgivare och huvudmännens lokala/regionala organisationer.

Enligt utredningens uppfattning kommer de flesta idéer att diskuteras och bedömas av regionala rådgivare eller andra lokala/regionala nyckelpersoner. Endast en mindre del av de många idéer som kommer fram är i någon mening intressanta i ett internationellt konkurrensperspektiv. Det är dessa idéer som den nya organisationen bör sträva efter att identifiera i ett nära samarbete med lokala/regionala aktörer.

Fondens medel bör förvaltas så

- att fondens tillgångar placeras på ett betryggande sätt;
- att bidragsverksamheten finansieras ur den avkastning som fonden erhåller från dessa placeringar;
- att omfattningen av de bidrag som lämnas inte överstiger den avkastning som fonden ger. Detta innebär att vid t ex 5 procents inflation och 10 procents avkastning på placerade 600 miljoner kronor kan fonden dela ut 30 miljoner kronor årligen.

Kreativt kapital

Utredningen föreslår att den lånefond som finns disponibel efter beslutade indragningar till staten respektive avsättning till den föreslagna såddkapitalfonden – ca 1,2 miljarder kronor – skall överföras till en fond för "kreativt kapital". Denna senare fond föreslås sedan ge den nya organisationen i uppdrag att förvalta kapitalet enligt vissa angivna riktlinjer. Uppdraget bör regleras i ett särskilt avtal mellan fonden och den nya organisationens moderenhet. Avtalet bör innehålla en ändamålsklausul som anger att finansieringsinsatserna skall vara projektbundna och avse tidig utveckling av affärsidéer som bedöms ha de kvaliteter som diskuterats i kapitel 5. Projekten kan bedrivas inom ramen för såväl helt nya som befintliga företag.

Finansieringsverksamheten handhas av de regionala enheterna i den nya organisationen. Riktlinjerna härför utformas av moderenheten på ett sätt som medger större flexibilitet i den samlade finansieringsverksamheten än som utmärkt det hittillsvarande utvecklingsfondssystemet. Riktlinjerna bör bli så följande:

- En beloppsram inom vilken varje enskild regional enhet får möjlighet att bevilja finansiering utan att inhämta tillstånd från moderenheten. Stor-

leken av dessa beloppsramar fastställs årligen av moderenheten efter förhandlingar med företrädare för kapitalfonden.

- Ett maximalt belopp som en regional enhet kan engagera i ett projekt/företag utan att behöva inhämta särskilt godkännande från moderenheten.
- Det blir möjligt för två eller flera regionala enheter eller andra finansiärer att samfinansiera större projekt (s k syndikering).
- Finansiering som beviljas av de regionala enheterna tecknas i den statliga kapitalfondens namn. Det är staten som formellt står som finansiär, inte de regionala enheterna eller moderenheten.

Utredningen redovisar nedan vissa grundläggande principer som bör gälla för det kreativa kapitalet.

För det första bör det ses uteslutande som ett komplement till finansiering från andra aktörer. Den nya organisationen bör därför endast använda kapitalet till projekt som inte får tillräcklig finansiering på annat sätt.

För det andra skall målgruppen uteslutande utgöras av projekt som bedöms ha en betydande tillväxt- och lönsamhetspotential och som kan bli internationellt konkurrenskraftiga. Målgruppen är således uteslutande de företag som är utvecklingsbara enligt definitionen i kapitel 5.

För det tredje skall det tydligt framgå att det kreativa kapitalet inte utgör en subvention till det enskilda företaget. Utredningen vill här peka på att den nya organisationen inte subventionerar enskilda företag. Insatsen syftar till att ge **många** nya företag och projekt chansen till en tidig finansiering. Det är därför viktigt att de projekt som lyckas återbetalar medel enligt fastställda avtal. Dessa medel kan sedan användas till nya satsningar.

Den nya organisationens roll blir ofta att delta i tidiga skeden av en utvecklingsprocess. Efter ett inledande samspel mellan organisationen, andra eventuella tidiga finansiärer och företagaren/projektägaren kan det bli aktuellt att genom en aktiv mäklarverksamhet etablera kontakter med ytterligare finansiärer, t ex de nya riskkapitalbolagen. Utredningen vill dock peka på att detta inledande samspel ofta sträcker sig över ett flertal år.

Kreativt kapital i förhållande till utvecklingskapital

Det kreativa kapitalet uppvisar likheter med det utvecklingskapital som finns vid de regionala utvecklingsfonderna. Utredningen har också i sitt arbete funnit ett flertal exempel på att utvecklingsfonder arbetar på ett sätt

som är förenligt med de principer som angivits för det kreativa kapitalet. Därmed skulle kunna hävdas att utvecklingsfondernas utvecklingskapital egentligen är samma sak som kreativt kapital. Utredningen delar inte denna uppfattning utan vill som motiv för att införa en nya finansieringsform hävda följande.

Utvecklingskapitalet har kommit att täcka ett mycket bredare spektrum av engagemang än vad som ovan angivits för det kreativa kapitalets. Genom att framhålla att den nya organisationen skall arbeta med kreativt kapital vill utredningen markera att engagemangen uteslutande skall göras i utvecklingsbara företag och att det regelmässigt skall vara en kombination av kapital och strategisk rådgivning.

Utredningens begrepp – kreativt kapital – är således väsentligt mycket mer inriktat på industriell utveckling och internationell konkurrenskraft. Vidare utgår det kreativa kapitalet i högre grad än utvecklingskapitalet från ett aktivt samspel mellan företaget och det nätverk av resurser som den nya organisationen föreslås representera (se kapitel 3).

Utredningen är av den uppfattningen att projekt där det kreativa kapitalet kan komma till användning nästan alltid är unika och att förutsättningarna och upplägget måste anpassas till de specifika förutsättningarna. Utredningen vill dock som vägledning för det praktiska arbetet i det följande ge vissa exempel på hur denna utvecklingsinsats skulle kunna utformas.

Exempel 1: Utvecklingsbara produktidéer

Genom samarbetet med Svenska uppfinnareföreningens regionala rådgivare i de sk produktråden (PU-råden), kommer den nya organisationen i kontakt med produktidéer i tidiga skeden. Om PU-råden efter sin projektbedömning bedömer att produkten och affärsidén är utvecklingsbar kan det vara den nya organisationens uppgift att mäkla samman projektägaren med NUTEK eller andra finansörer. I vissa fall kan den ovan föreslagna såddkapitalfonden komma i fråga.

I de fall den nya organisationen genom PU-rådet eller på annat sätt, t ex genom att inventera slumrande idéer i befintliga småföretag, kommer i kontakt med företag, företagare och produktidéer som bedöms vara utvecklingsbara och där ingen annan har möjlighet att gå in med hela finansieringen bör organisationen kunna bistå med såddkapital och/eller kreativt kapital.

Exempel 2: Tekniker som startar eget

Ett ytterligare exempel där det kreativa kapitalet kan bli aktuellt är när en grupp tekniker vill starta eget. Typfallet är att dessa tekniker har en god idé, känner till marknaden men har behov av kompletterande kompetens när det gäller företagsledning, dvs praktiska handfasta kunskaper om de problem och möjligheter som alltid uppstår i ett litet företag. I dessa fall kan den nya organisationen inom ramen för det egna nätverket utarbeta en samlad finansieringslösning där det kreativa kapitalet bildar en grundstomme. I denna samlade lösning ingår en kontinuerlig uppföljning och strategisk rådgivning. Denna uppföljning kan innebära att handläggarna fungerar som ett strategiskt bollplank i företagsfrågor. Det bör också vara viktigt att förmedla kontakter, bl a för att eventuellt förstärka styrelsen i företaget. Enligt utredningens uppfattning finns det goda exempel på att de regionala utvecklingsfonderna arbetat på detta sätt.

Exempel 3: Lånefinansiering

I vissa undantagsfall skall den nya organisationen kunna bidra med företags- och finansieringsinsatser av mer "vardaglig" natur. Det handlar exempelvis om att genom lån mot säkerheter hjälpa små företag över tillfälliga likviditetskriser. I många fall, särskilt under de senaste årens oförmånliga konjunkturläge, har inte bankerna kunnat gå in med kortfristiga lån.

Det bör dock återigen påpekas att detta inte är någon huvuduppgift och att det inte får bli fråga om att subventionera lånet. Organisationen skall istället ta ut full bankmässig ränta och ta betalt för att täcka risker. Enligt utredningens uppfattning bör dock denna typ av finansiering kunna avvecklas i takt med att konjunkturen vänder och att situationen på låne marknaden stabiliseras.

Utredningen är medveten om att det, inom ramen för det som tidigare i de regionala utvecklingsfonderna benämnts lån, funnits engagemang som enligt ovanstående resonemang egentligen kunnat hänföras till kreativt kapital. I dessa fall har lånen och den finansieringsutredning som gjorts använts i syfte att kunna intressera ytterligare långivare, i första hand bankerna. Amorteringslånen har i dessa fall använts så att bank och stat delat risken. Enligt uppgifter från de regionala utvecklingsfonderna har en finansiering på ca 2,5 miljarder kronor per år åstadkommit genom denna typ av riskdelning.

Instrument i finansieringen

De finansieringsinstrument som för närvarande står utvecklingsfonderna till buds är lån, garantier och utvecklingskapital.

Lån

När det gäller lån dominerar konventionella amorteringslån eller rörelselån. Dessa utgör mer än två tredjedelar av det i företag engagerade beloppet. Normalt lämnar låntagarna säkerheter för dessa lån och de är förbundna med krav på regelbundna amorteringar och ränta. Låneverksamheten som uteslutande görs av kvantitetsskäl bör, som nämnts ovan, reduceras avsevärt.

Garantier

Som tidigare berörts kan fondernas kreditgivning i form av lån och garantier ses som ett kvantitetskomplement till det ordinarie bankväsendet eller som ett kvalitativt annorlunda inslag där riskdelning med banken ingår. Utredningen ser garantigivning som ett särskilt viktigt finansieringsinstrument i rådande läge på kreditmarknaden. En ökad användning av garantier ökar småföretagens möjligheter att klara de omedelbara finansieringsbehoven.

Lån mot royalty

Finansiering med s k utvecklingskapital utgör ca 20 procent av den finansieringsverksamhet som de regionala utvecklingsfonderna har bedrivit. Den kan ske antingen i form av villkorliga lån eller medelstillskott mot royalty. Den senare formen är den vanligaste.

Medelstillskott mot royalty innebär att utvecklingsfonden genom avtal med det mottagande företaget får en rätt till andel i framtida inkomster. Fonden förvärvar således som krav för sin finansiering en avkastningsrätt som ger betydligt större möjligheter att kompensera sig för risktagande än vad som gäller för konventionella rörelselån och garantier.

Vinstandelslån

Vinstandelslån eller förlagslån med fast och/eller rörlig ränta har hittills använts endast i begränsad utsträckning av de regionala fonderna.

Vanligast torde vara att vinstandelslånen säkerhetsmässigt ligger mellan lån och eget kapital och att räntan på skuldbeloppet delas upp i en fast och en rörlig del. Den senare bestäms oftast med utgångspunkt från det låntagande företags vinst eller utdelningen till aktieägarna. Det som utmärker vinstandelslånen är således att skuldebrevsinnehavaren får möjlighet att i större utsträckning än andra långgivare delta i fördelningen av bolagets överskott.

Avtal om vinstandelslån utgår från en definition av det vinstbegrepp som skall användas. Detta förutsätter att båda parter är överens om och förstår hur alla resultatpåverkande poster skall beräknas och hanteras.

Konvertibla lån

De regionala utvecklingsfonderna har arbetat med konvertibla förlagslån. Konvertibla lån innebär att långgivaren ges en rätt att byta ut sin fordran på bolaget mot aktier och därmed tillgodogöra sig en avkastning i form av andel i bolagets värdetillväxt.

Från det låntagande företags synpunkt är fördelen med ett konvertibelt lån att den ränta som är förbunden med lånet kan hållas på en lägre nivå än som gäller för vanliga lån.

Sett ur en kapitalplacerares synvinkel innebär konverteringslånet också vanligtvis fördelar jämfört med vanliga lånefordringar eller ett direkt aktieförvärv i bolaget ifråga. Fördelarna blir speciellt påtagliga vid placeringar i företag som bedöms ha goda tillväxtmöjligheter men som ännu inte fått dessa bekräftade på marknaden. Infrias förväntningarna kan placeraren utnyttja sin rätt att byta ut sin räntebärande fordran mot aktier och därmed erhålla avkastning i form av utdelning och värdetillväxt. Det konvertibla lånet innehåller å andra sidan en risk utöver den som är förknippad med ett vanligt lån i så måtto att konverteringsrätten kan komma att visa sig sakna värde.

Frihet att välja lämpligt finansieringsinstrument

Den nya organisationen bör ges möjligheter att välja de finansieringsinstrument som bedöms vara lämpligast i det enskilda fallet. Instrumentet skall dock vara förenligt med de krav på avkastning som staten och huvudmännen ställer.

Avkastningskrav

Utredningen förslår ett långsiktigt avkastningskrav enligt vilket lånekapitalet över en längre period bör bibehålla sitt reala värde.

Riktlinjerna för finansieringsverksamheten bör årligen diskuteras i förhandlingar mellan staten och moderenheten. I dessa förhandlingar mellan staten/medelsförvaltaren och moderenheten bör två huvudfrågor diskuteras. För det första om den nya organisationen i sin verksamhet på ett effektivt och för det samlade näringslivet lönsamt sätt förmått bidra till att utveckla nya företag, nya produkter och affärsidéer i befintliga företag eller på andra sätt bidragit till att stärka det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft. För det andra – om den nya organisationen förmått fylla sin uppgift till en rimlig kostnad.

8.3 Rollen som finansieringsmäklare

De medel som den nya organisationen kommer att förfoga över för finansiella insatser är begränsade i förhållande till de behov av riks kapital som finns. En viktig uppgift för de regionala bolagen blir därför att medverka till att projekt/företag inom målgruppen erhåller finansiering från andra källor.

De regionala enheterna förutsätts ha nära kontakter med företagen inom respektive region, vilket ger goda förutsättningar för att på ett tidigt stadium identifiera projekt med goda utvecklingsmöjligheter. Denna lokala överblick utgör grunden inte bara för den egna finansieringsverksamheten utan även för framgång i rollen att förmedla finansiella kontakter och att samarbeta med andra. Den nya organisationen föreslås således bidra till att projekt med tillväxt- och lönsamhetspotential synliggörs, dvs kommer till andra finansiärers kännedom. Detta kan göras genom att den nya organisationen medverkar i utarbetande av väl underbyggda affärsplaner som kan presenteras för andra riskfinansiärer.

NUTEK

Den nya organisationen skall nära samarbeta med NUTEK som bl a har resurser för att bidra vid utveckling av produkter och för att stimulera teknisk utveckling, uppfinningar och innovationer.

Industri- och nyföretagarfonden

Den ombildade Industrifonden har två olika huvudinriktningar: finansiering av produktutvecklingsprojekt och marknadssatsningar samt verksamhet med nyföretagarlån.

Finansiering av produktutveckling och marknadssatsningar utgör Industrifondens traditionella verksamhet. Industrifonden har tidigare varit inriktad främst mot större företag. Organisation och arbetsformer har utvecklats för att möta de krav som denna inriktning ställt. Fonden har nyligen ombildats och givits en ny inriktning där de mindre och medelstora företagen står i centrum för verksamheten. Finansiering av större företag skall endast få förekomma i mer begränsad omfattning.

En uttalad orientering mot mindre och medelstora företag kräver en ökad lokal närhet till marknaden, där småföretagen finns. Det krävs därför vissa förändringar både i fondens organisation och i dess arbetsformer som ökar de regionala/lokala kontaktytorna. Behovet av en närmare marknadskontakt förstärks ytterligare i och med att fonden fått i uppgift att sköta den helt nya verksamheten med nyföretagarlån.

Industri- och nyföretagarfonden torde inte komma att bygga upp en egen decentraliserad organisation utan väljer istället att genom samarbete med andra aktörer ute i landet åstadkomma närhet till kunderna. De regionala enheterna i den nya organisationen torde kunna bli sådana naturliga samarbetspartners när det gäller nyföretagarlån.

Portfölj- och riskkapitalbolagen

Genom den överföring av kapital från löntagarfondssystemet till de nybildade riskkapitalbolagen som genomfördes under hösten 1992 har de mindre och medelstora företagen fått förbättrade finansieringsmöjligheter. Dessa nya riskkapitalbolag utgör en av den nya organisationens samarbetspartners.

8.4 Främja etableringen av nya finansieringskällor

Det bör enligt utredningens uppfattning vara den nya organisationens uppgift att bidra till att främja etableringen av andra finansieringskällor. Detta kan exempelvis ske genom att informera om de möjligheter som befintliga och eventuellt nya skatteregler ger för att investera i nya företag och/eller i utvecklingsprojekt i befintliga småföretag.

8.5 Strategisk företagsutveckling

Syftet med de strategiska företagsutvecklingsinsatserna är att främja utvecklingen av internationellt konkurrenskraftiga småföretag. Utvecklingsinsatserna bör, som beskrivits ovan ofta (men inte alltid) vara kopplade till det kreativa kapitalet. I det följande redovisas utredningens förslag till principiella riktlinjer för verksamheten. Riktlinjerna kompletteras med vissa exempel på insatser.

Principiella utgångspunkter

Den strategiska företagsutvecklingen vid den nya organisationen skall likasom alla direkta insatser i företag uteslutande ses som ett komplement till de företag och organisationer som finns på marknaden. Den nya organisationen skall därför inte konkurrera med befintligt utbud av tjänster.

Genom beteckningen strategisk företagsutveckling vill utredningen markera att insatserna är av en annan typ än de som företagen ofta köper. Av t ex rapporten NUTEK 1992:46 om Behovet av särskilda småföretagspolitiska insatser framgår att småföretagarna ofta köper redovisnings- och juridiska tjänster samt andra konkreta tjänster av teknisk eller ekonomisk karaktär. När det gäller planering och utveckling är det mer ovanligt att småföretagare utnyttjar externa tjänster.

På det strategiska området, där den nya organisationen skall verka, finns det i praktiken inga kommersiella konkurrenter. I kapitel 2 har utredningen utförligt diskuterat varför marknaden för sådana tjänster är svagt utvecklad. De argument som förts fram i olika svenska studier (t ex SOU 1972:78 om företagsservice) och i bl a OECD:s skrifter om småföretagspolitik vilar på att småföretagen ofta inte har råd att köpa strategiska tjänster därför att dessa blir dyra i förhållande till företagets storlek. Vidare framförs i dessa sammanhang att småföretagen saknar information och erfarenhet av att använda strategiska tjänster. I den tidigare verksamheten vid de svenska utvecklingsfonderna och som grund för liknande satsningar i andra länder ligger dessa två motiv: att det blir för dyrt, dvs att utbudet är dåligt anpassat, och att småföretagen ibland saknar information och erfarenheter, dvs att efterfrågan på tjänsterna är svagt utvecklad. Utredningen ansluter sig till dessa motiv men vill dessutom peka på flera ytterligare aspekter som bör beaktas när strategisk rådgivning diskuteras.

Utredningen har, som utvecklats i kapitel 2, på basis av studier och erfarenheter som gjorts i Sverige och internationellt identifierat flera andra aspekter som är relevanta i sammanhanget. För det första måste entreprenörens/företagarens roll beaktas när frågor om strategisk företagsutveckling disku-

teras. Företagarens kunskaper, motivation och förmåga till entreprenöriellt agerande är helt avgörande för möjligheterna att driva ett internationellt konkurrenskraftigt företag.

Det är särskilt det entreprenöriella agerande som utredningen vill framhålla. Enligt utredningens uppfattning är goda kunskaper och hög motivation ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att driva ett framgångsrikt och lönsamt företag. Därtill krävs en särskild egenskap, en entreprenöriell förmåga. Denna kan ta sig uttryck i en förmåga att göra goda affärer, knyta lönsamma kontakter, hitta nya idéer som fyller behov på marknaden osv.

Utredningen sätter den enskilde företagaren i centrum. Det är han eller hon som i alla situationer måste fatta de avgörande besluten. Det är också alltid företagaren som måste svara för utveckling av de grundläggande affärsidéerna. Den nya organisationen eller någon annan statlig organisation kan och får inte ta över ansvaret för beslut i företagen.

Genom att betona samarbete och nätverk kommer utredningen i enlighet med detta också att föreslå strategiska åtgärder som fokuserar på att skapa nya kopplingar mellan företagare, dvs att aktivt och konkret medverka till att företagens nätverk utvecklas i en för företagen lönsam riktning.

Insatser i enskilda företag

Utvecklingsfonderna avsätter enligt uppgifter från NUTEK ca 100 årsarbetskrafter till strategisk företagsutveckling. Under denna rubrik ryms ett stort antal olika insatser. På vissa utvecklingsfonder har flera typer av konsultverksamhet givits benämningen strategisk företagsutveckling medan andra fonder begränsat begreppet till aktiviteter inom ramen för ett tidigare särskilt program, det s k SFU-programmet.

Omfattande studier av de regionala utvecklingsfondernas strategiska konsultinsatser har visat att merparten av tiden ute i företag kan sägas gå till insatser som ligger i linje med de generella principer som angivits ovan. Utredningen konstaterar dock att det finns ett betydande antal utvecklingsfonder och utvecklingsfondsanställda som arbetar med verksamhet som kan betraktas som operativ konsulting. Enligt utredningen bör denna typ av insatser, i direkt konkurrens med det privata näringslivet, inte förekomma i den nya organisationen. Istället bör de personella resurserna användas till strategisk rådgivning på det sätt som beskrivits ovan när det gäller kombinationen av pengar och rådgivning inom ramen för de kreativa kapitalet.

Utvecklingsbara företag skall kunna få rådgivning, kontaktförmedling och andra insatser från de regionala enheterna. När det gäller längre engagemang i enskilda företag gäller samma principer som vid finansiering, dvs att den nya organisationen endast skall arbeta i utvecklingsbara företag.

En företagsutvecklande insats kan innebära att den nya organisationen deltar som strategiskt bollplank i olika utvecklingsprojekt eller förmedlar kontakter till andra konsulter eller tjänsteföretag. I de fall längre insatser skall göras bör organisationen i normalfallet inte göra detta med egna resurser utan köpa externa tjänster. Om det aktuella projektet har goda möjligheter att bli lönsamt efter en strategisk företagsutvecklande insats skall den nya organisationen med egna resurser helt eller delvis kunna finansiera externa konsulter.

Arenor för utveckling

Erfarenheter från de regionala utvecklingsfondernas hittillvarande verksamhet visar att det många gånger är effektivt att göra strategiska företagsutvecklingsinsatser inte bara i enskilda företag utan också i **grupper** av företag.

Dessa gruppaktiviteter måste ta sin utgångspunkt i de behov företagen har. Den nya organisationens uppgift blir därför att i nära samarbete med lokala nyckelpersoner identifiera dessa behov och bistå i arbetet med att få igång aktiviteter för att tillgodose dessa.

I kapitel 7 om nyföretagandeinsatser har utredningen redovisat behovet av att kontinuerligt arrangera nätverksträffar eller se till att dessa arrangeras. Detta är enligt utredningen en viktig strategisk uppgift, som kan ge företaga en arena där de kan träffas och diskutera företagsutveckling.

Ett annat exempel på en strategisk insats kan vara att stimulera till ett utvecklingsarbete på en ort med många små underleverantörer. Utgångspunkten för aktiviteter av detta slag är att det finns en eller flera lokalt verksamma nyckelpersoner i företag, organisationer eller i kommunen som är villiga att tillsammans med den nya organisationen utveckla och driva utvecklingsprojektet. Utan detta lokala engagemang är möjligheterna att driva effektiva projekt begränsade.

Det bör vara den nya organisationens roll att administrera, sammankalla och upphandla externa resurser samt att se till att aktiviteten drivs på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen vill peka på att det endast är den nya organisationen (och tidigare utvecklingsfonden) och andra anslagsfinansierade verksamheter som uthålligt kan arbeta på detta sätt med att initiera sammankalla och administrera arenor för kreativ utveckling.

En lång rad olika lokala och regionala projekt har utvecklats och drivits av de regionala utvecklingsfonderna. Exempelvis har insatserna gällt kvinnliga företagargrupper, särskilda underleverantörssatsningar, olika branschmässiga initiativ. Utredningen ser positivt på att många olika arenor för kreativt företagande utvecklas lokalt, regionalt, nationellt och internationellt med förankring i nyckelpersoner ute i landet. Det är utredningens uppfattning att just denna lokala anpassning och den direkta samverkan med företag och organisationer på lokal nivå (inte minst inom ramen för huvudmännens lokala kontaktnät) ger kraften bakom den strategiska företagsutvecklingen. Enligt utredningens uppfattning är det därför inte meningsfullt att i förhand, utöver vad som angivits när det gäller de generella riktlinjerna, precisera på vilka områden de företagsutvecklande insatserna skall bedrivas.

Det är utredningens uppfattning att frågorna om hur verksamheten i detalj skall utformas måste överlåtas på de regionala enheterna. Det blir sedan en avgörande uppgift för de regionala enheterna, moderenheten och NUTEK att systematiskt göra uppföljningar och utvärderingar för att avgöra vilka utvecklingsprojekt och metoder som på bästa sätt motsvarar verksamhetens mål.

9. Huvudmannaskap och geografisk organisation

Utredningens förslag i sammanfattning

Utredningen föreslår en ny genomförandeorganisation som ger en bättre näringslivsförankring, en bättre förmåga att omsätta riktlinjerna i praktiska insatser och ett ökat inslag av konkurrens.

Enligt utredningens förslag skall näringslivet – företrädd av Industriförbundet, Handelskammarförbundet, Svensk industriförening, Företagarnas Riksorganisation och Exportrådet – tillsammans med staten äga och driva den nya organisationen. Staten och näringslivet delar på ägandet; staten 50 procent och näringslivet 50 procent. Industri- och nyföretagarfonden, Näringsdepartementet eller annan av staten utsedd organisation föreslås svara för den statliga andelen.

Den nya organisationen föreslås få färre organisatoriska enheter ute i landet samtidigt som de konkreta aktiviteterna skall drivas mer lokalt. Utredningen ger exempel på en organisation med 6 respektive 14 regioner direkt under en moderenhet.

Utredningen föreslår att en moderenhet inrättas som skall svara för att huvudmännens riktlinjer genomförs. Vidare har moderenheten ansvar för att driva centrala förhandlingar om policy och anslag gentemot den statliga anslagsgivaren NUTEK. Om den nya organisationen inte uppfyller de krav staten och NUTEK ställer på verksamheten skall annan genomförare kunna bli aktuell. Därigenom uppkommer en nödvändig potentiell konkurrens som ökar effektiviteten och förbättrar möjligheterna att genomföra huvudmännens policy.

Den nya organisationen föreslås, som redovisats i kapitel 8, driva finansieringsverksamhet på uppdrag av statliga kapitalfonder.

Organisationslösningen skapar förutsättningar för en konstruktiv dialog mellan staten och den näringslivsanknutna genomförandeorganisationen. Denna dialog sker bl a genom diskussioner om medel från NUTEK, avtalen om att sköta kapitalfond och såddfinansiering samt genom en löpande utvärdering. Detta ser utredningen som en nödvändig förutsättning för ett lönsamt samspel mellan staten och småföretagen.

I sammanfattning är det i första hand följande tre generella krav som den nya organisationen måste uppfylla, nämligen att:

- ge möjlighet till successiv anpassning till nya förhållanden (situationen på bl a riskkapitalmarknaden är i snabb förändring),

- verka lokalt med omfattande regionala och lokala kontaktytor mot näringslivet och de mindre och medelstora företagen (vilket bl a innebär att den nya organisationen alltid skall sträva efter att anlita befintliga tjänsteföretag och befintliga näringslivsorgan istället för att bygga upp egna resurser),
- över tiden kunna bibehålla en hög kompetens i den egna organisationen (bl a genom ett nära samarbete med näringslivet i de konkreta programmen).

Analysen i kapitel 4 De regionala utvecklingsfondernas verksamhet har visat att den nuvarande organisationen har brister som hämmat effektiviteten. För det första har näringslivsanknytningen varit för svag, för det andra har det saknats möjligheter att utforma och genomföra en sammanhållen policy och för det tredje har de regionala utvecklingsfonderna i realiteten nästan haft ensamrätt på statlig regional småföretagspolitik. När den nya organisationen utformas måste huvudmännen se till att den bättre än tidigare kan hantera dessa frågor. Därför måste den nya organisationen utformas så att:

- staten och näringslivet delar på huvudmannaskapet för den verkställande organisationen ("näringslivsanknytning"),
- den nya organisationen får en förbättrad förmåga att utveckla och genomföra en fastställd policy ("policyfunktionen stärks"),
- staten tillför medel på ett sådant sätt att konkurrens från andra genomförande organisationer kan uppkomma ("konkurrensaspekten").

Ovanstående förutsättningar och krav på organisationen ligger till grund för följande förslag till en ny organisation för den regionala/lokala småföretagspolitiken.

9.1 Regional organisation

I tidigare kapitel har utredningen föreslagit att den konkreta verksamheten nästan undantagslöst skall bedrivas lokalt i nära samarbete med privata tjänsteföretag, intresseorganisationer och andra statliga och offentliga organ. Utgångspunkten för detta är att information, nyföretagandeaktiviteter, finansiering, företagsutvecklande insatser och andra verksamheter som föreslås måste bygga på ett utpräglat lokalt samarbete där statens roll är att tillsammans med lokala intressenter identifiera insatser som kan bidra till att ta till vara den tillväxt och förnyelseförmåga som finns i många nya företag och i de befintliga småföretagen.

Funktionella kriterier

Denna långtgående decentralisering av genomförandet ställer krav på organisationens geografiska utbredning. Utredningen har därför en ambition att föreslå en organisationslösning som innebär att den faktiska verksamheten kommer så nära målgruppen som möjligt.

Av beskrivningen av de regionala utvecklingsfondernas verksamhet framgår att det idag finns 24 regionala utvecklingsfonder (en i varje län) samt att det dessutom finns ytterligare 16 filialer. Totalt är den nuvarande verksamheten således uppbyggd på 40 enheter. Denna organisationsstruktur är resultatet av de beslut som riksdagen fattade vid inrättandet av de regionala utvecklingsfonderna år 1978 och en spontan utveckling därefter.

Antalet enheter och filialer speglar dels ett behov av att komma nära de företagare och enskilda som ingår i målgruppen, dels i vissa fall inom regionala politiska överenskommelser där vissa länsdelar krävt och fått en "egen" utvecklingsfondsfilial. I allt väsentligt torde den utspridda regionala organisationen vara resultatet av en ändamålsenlig anpassning till de behov som verksamheten ställer på en landsomfattande verksamhet av utvecklingsfondernas karaktär.

Det finns dock påtagliga nackdelar med en spridd organisation. En sådan nackdel är att kostnaderna för administration och kontorsservice ökar med fler kontor. En annan allvarlig nackdel är att det i en organisation med många små kontor är svårt att få en tillräcklig volym för att enheterna skall kunna utgöra "lärande och kompetenta miljöer". Konsulter som arbetar på mycket små kontor ges endast begränsade möjligheter att i diskussioner och samarbete lära av varandra. Det kan också uttryckas som att det i den typ av informations- och rådgivningsverksamhet som här diskuteras finns en minsta effektiva storlek och att det med en uppdelning på många små kontor inte går att uppnå denna "kritiska storlek".

Behovet av en minsta effektiv storlek är ännu tydligare när det gäller finansieringsverksamheten. Som redovisats i kapitel 8 skall projektfinansieringen ge en total avkastning motsvarande minst inflationen. Detta innebär i praktiken att vissa projekt måste ge så god avkastning att de bär upp de många projekt som inte utvecklas på det sätt som det var tänkt. Detta förutsätter en god överblick och ett relativt stort geografiskt upptagningsområde. De krav på volym som finansieringsverksamheten ställer skulle således tala för ett fåtal kontor.

En mycket gles struktur, t ex ett centralt organ som bereder ärenden och fattar besluten, ger å andra sidan en svag lokal förankring och en sämre förmåga att identifiera intressanta projekt. Utredningens förslag i det följande syftar till att hitta en avvägning mellan kravet på en kritisk organisations-

storlek, en tillräcklig geografisk täckning och kravet på en mycket god lokal förankring.

De regionala utvecklingsfondernas hittillsvarande finansiering av företag och projekt, dvs fondernas utestående kapitalstock exklusive de medel som placerats i bank eller i andra säkra placeringar, har inte, som redovisats i kapitel 4, motsvarat uppställda krav på reellt bevarat kapital.

Ett av skälen kan vara att finansieringen med nuvarande avvägning mellan storlek och lokal förankring inte har fungerat i enlighet med de intentioner som huvudmännen givit uttryck för. En anledning till detta skulle därvid kunna vara att de nuvarande enheterna, med 24 kontor och 16 filialer, blivit för små. De har därigenom kommit att sakna den geografiska överblick och den verksamhetsvolym som krävs för att bygga upp en väl avvägd portfölj av finansieringsobjekt.

En annan anledning kan vara att den av landstinget tillsatta styrelsen använt fonden i arbetsmarknadspolitiska syften vilket resulterat i förluster.

Vid utformningen av den nya lokala/regionala organisationen blir uppgiften således att hitta en struktur som ger den nödvändiga lokala förankringen. Samtidigt måste enheterna vara så stora att konsulterna blir tillräckligt många för att möjliggöra ett kollegialt utbyte. Vidare skall enhetens upptagningsområde vara så stort att det möjliggör den överblick som krävs för att bedriva en riskfinansieringsverksamhet som inom ramen för de i kapitel 5 preciserade målen behåller lånefondens reala värde.

Näringsgeografiska kriterier

De ovan behandlade funktionella kriterierna, dvs de aspekter som är knutna till den nya organisationens verksamhet, måste kopplas till de krav och förutsättningar som ges av näringsgeografiska faktorer som t ex befolknings-, närings- och kommunikationsstrukturer och olika ekonomiska förutsättningar i landet. I dessa frågor har utredningen samrått med Regionberedningen (C 1992:6).

Det finns flera olika näringsgeografiska aspekter som måste beaktas vid utformningen av den nya organisationen. En första indelningsgrund är hur näringslivets spontana utveckling ter sig. Vilka kopplingar finns mellan olika företag i lokala, regionala eller nationella nätverk? Enligt utredningens uppfattning har näringslivets kopplingar och nätverk mycket lite att göra med den länsindelning som hittills varit grundläggande för de regionala utvecklingsfondernas verksamhet. Utredningen förordar därför att de spontana företagsstrukturerna i högre grad än tidigare beaktas när den regionala strukturen fastställs.

En andra rimlig utgångspunkt är att göra en regionindelning som utgår från befolkningsstrukturen. Därigenom skulle den nya regionala organisationen fastställas så att varje enhet fick ett lämpligt antal invånare inom sitt verksamhetsområde. Denna indelningsgrund skulle å andra sidan komma att bortse från den andra dimensionen, den geografiska aspekten, de kommunikationsmässiga frågorna.

Som redovisats i det föregående skall verksamheten drivas i mycket nära samarbete med lokala privata företag och organisationer. Genom att tydligt markera att verksamheten skall drivas lokalt har utredningen därigenom tagit ställning för att den regionala indelningen måste göras så att reseavstånden och restiderna till regionens olika delar inte blir för långa.

För det tredje har länsgränserna kommit att överlappas av nya regionbegrepp som t ex Mälardalsregionen och region Västsverige. Dessa "nya" samarbetsområden är i hög grad ett svar på att indelningar i enskilda kommuner eller län inte befinns vara effektiva i ljuset av den nya internationella konkurrensen som möter svenska regioner under 1990-talet, ett decennium som många bedömare anser kommer att präglas av konkurrens mellan Europas olika regioner.

Utredningen vill slutligen peka på en fjärde grundläggande dimension som bör beaktas när den slutgiltiga regionindelningen läggs fast, nämligen huvudmännens egna regionala indelningar.

De svenska handelskamrarna, som föreslås bli huvudmän, har en indelning som delar Sverige i 11 regioner. Den andra föreslagna huvudmannen, Industriförbundet, har en nationell indelning samtidigt som förbundet har ett samarbetsavtal med handelskamrarna som innebär att dessa fungerar som regional organisation. Den tredje föreslagna huvudmannen, Exportrådet, har en regional anknytning via bl a verksamheten Exportchef att hyra. Företagens Riksorganisation är organiserad i över 300 lokala föreningar ute i landet.

Huvudmännens geografiska indelningar är olika och bör sammanvägas med de övriga ovan redovisade kriterierna. Vidare kan finnas anledning att i bedömningen av den nya organisationens regionala struktur beakta det sätt varpå bankerna är organiserade.

Utredningens förslag

Redovisningen ovan visar att den slutliga regionala indelningen bör fastställas med hänsyn till bl a följande aspekter:

A. De funktionella kraven

- Organisationsstorlek
- Närhet till målgruppen

B. De näringsgeografiska kraven

- De spontana kopplingar som finns mellan företagen i målgruppen (olika typer av nätverk).
- Befolkningens fördelning i landet.
- Avståndet mellan den regionala enheten och personer/företag i målgruppen (restid).
- De nya regionbegrepp som växer fram, bl a för att möta konkurrensen från andra regioner i Europa (t ex Mälardalsregionen).
- Huvudmännens olika regionala indelningar.

Utredningens utgångspunkt är att sammanvägningen av alla dessa krav inte kan göras inom ramen för en statlig utredning, utan måste ses som en av nyckelfrågorna för den organisationskommitté som föreslås få i uppdrag att bilda den nya organisationen (mer om detta i kapitel 10). Avvägningarna får således göras inom ramen för förhandlingar och diskussioner mellan de olika huvudmännen och andra intressenter. Utredningen vill också framhålla att den nya organisationen skall ha en sådan flexibilitet att den regionala/lokala organisationen efter behov skall kunna ändras i takt med att de funktionella och näringsgeografiska förutsättningarna förändras.

Utredningen vill dock i det följande redovisa några exempel på regionala indelningar som kan vara vägledande vid utformningen av den nya organisationen.

Utredningens exempel angående regional/lokal organisation

Mot bakgrund av de krav som redovisats ovan och med hänsyn tagen till den nya inriktningen för verksamheten föreslår utredningen att verksamheten i fortsättningen bedrivs inom ramen för en organisation som utgår från större geografiska områden än länen.

De nya enheterna skall ha ett större upptagningsområde och lokaliseras så att de ger en effektiv täckning av landet. Med en effektiv täckning avses att det skall finnas geografiska och kommunikationsmässiga möjligheter att bedriva lokala projekt. Detta ställer i sin tur högre krav på den nya organisationens flexibilitet när det gäller att kunna kombinera det större upptagningsområdet med ett mer utspritt genomförande. I praktiken innebär detta att personalen måste kunna vara mer geografiskt rörlig. Det är dock fullt möjligt att tillgodose dessa krav med hjälp av förbättrade kommunikationer och med utnyttjande av modern data- och kommunikationsteknik.

De regionalt/lokalt verksamma enheterna skall i huvudsak arbeta inom de funktionella och näringsgeografiska ramar som angivits ovan. En strävan är att det inom ramen för den nya sammanhållna organisationen skall vara möjligt att samarbeta över regiongränserna. Detta blir mer naturligt i den typ av sammanhållen organisationsstruktur som utredningen förordar än i den tidigare regionala strukturen med fristående, regionalt utsedda styrelser och fondledningar.

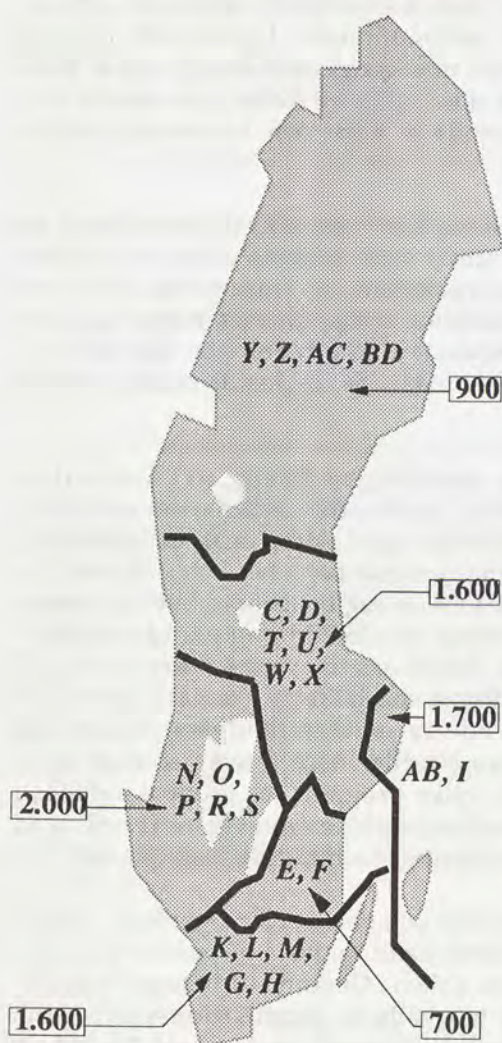
Varje regional enhet kommer enligt utredningens förslag att i samverkan med det lokala näringslivet och inom ramen för organisationens övergripande policy att kunna utveckla en högre grad av regional specialisering. Den nya organisationen bör t ex kunna utnyttja personer och erfarenheter från en region för arbete i en annan. Om en region i södra Sverige exempelvis utvecklat ett arbetssätt för att främja en särskild grupp underleverantörer bör de kunskaper som vunnits kunna tas till vara i norra Sverige. I den nya organisationsformen bör sådana specialiteter kunna komma till nytta för hela organisationen oberoende av regiontillhörighet. Vidare bör det inte finnas något som hindrar att ett eller flera företag som är lokaliserade utanför en viss region deltar i olika program och gruppaktiviteter i andra regioner. Detta innebär att nystartare och småföretagare får en ökad valfrihet när det gäller regionala finansierings- och rådgivningstjänster.

Utredningens exempel med färre enheter och ett större geografiskt område ger en organisatorisk lösning som i första hand tar fasta på de krav på överblick som finansieringsverksamheten ställer. Genom att betona finansieringen och förmågan att etablera och bibehålla en organisationsvolym som möjliggör ett lärande genom erfarenhetsutbyte blir å andra sidan den lokala kopplingen svagare. Det blir med andra ord längre mellan enhetens kontor

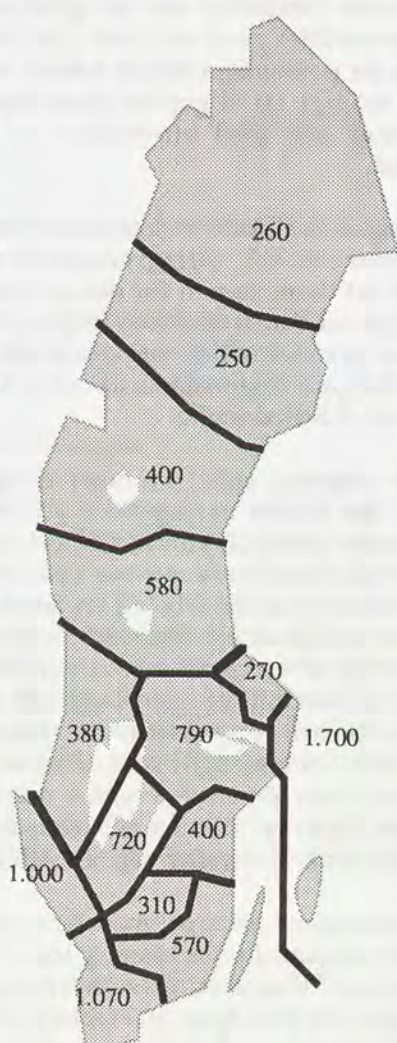
och den lokala verksamheten. Denna nackdel uppvägs av att större regioner bättre svarar mot de spontana företagsnätverken, dvs de kopplingar som näringslivet utvecklat i t ex Mälardalsregionen, Västsverige eller Malmö/Köpenhamnområdet.

En preliminär sammanvägning av de olika kriterierna ger 6 eller 14 regioner. Dessa två tänkbara indelningar exemplifieras i figur 9.1 och 9.2.

Figur 9.1
En indelning i sex regioner
(ungefärligt antal invånare i 1 000-tal)



Figur 9.2
En indelning i fjorton regioner



Ett slutgiltigt ställningstagande måste, som tidigare nämnts, överlämnas till den organisationskommitté som föreslås bildas av staten och som består av företrädare för de aktuella huvudmännen och eventuella övriga intressenter.

Utredningen ger därför i det följande ett exempel på en annan organisatorisk lösning, där den lokala närheten prioriteras. En ökad betoning av att organisationen måste spegla den lokala **aktiviteten** skulle innebära att de 24 enheter plus de 16 filialer som idag finns inom ramen för de regionala utvecklingsfonderna även i fortsättningen skulle utgöra utgångspunkten. Denna lösning, med ett större antal kontor, prioriterar den lokala anpassningen av nyföretagande- och företagsutvecklingsaktiviteter. Utredningen ifrågasätter dock om ett stort antal kontor med bibehållen effektivitet kan ha beslutanderätt i finansieringsfrågor. Behovet av överblick och ett större geografiskt område talar för att ett förslag med många små kontor måste kombineras med att besluten gällande finansiering läggs på 3 - 4 regionkontor.

En tänkbar sådan indelning vore att dela in Sverige i Region Norr, Mellansverige, Västra Sverige respektive Södra Sverige. Denna indelning utgår från den ordning som spontant växt fram genom att utvecklingsfonderna i praktiken inom ramen för VD-samarbetet redan har haft denna indelning.

Om en sådan lösning väljs blir varje region tillräckligt stor för att kunna ha den överblick och den volym som krävs för att bedriva finansiering enligt de riktlinjer som diskuterats i kapitel 8. Genom nära kontakter med 24 kontor och 16 filialer får områdes- eller regionansvariga ett inflöde av projekt. Lösningen med många små kontor och ett fåtal regionkontor ger dock upphov till nya kostnader i form av ytterligare en organisatorisk nivå. Med flera nivåer ökar kostnaderna för intern administration för finansieringsverksamheten.

Denna kostnad kan å andra sidan vara ekonomiskt motiverad om den ger en effektiv prövning av de lokala projekten. Dessa avvägningar lämnas till den ovan föreslagna organisationskommittén.

9.2 Bättre förankring i näringslivet

Den föreslagna verksamheten syftar, som bl a nämnts i kapitel 5, till att ta till vara den utvecklingspotential som finns i nya och befintliga företag. För att detta skall kunna göras effektivt måste verksamheten ha en god förankring i näringslivet. Som redovisats i tidigare avsnitt är det endast genom ett aktivt samarbete med företagen och företagens egna organisationer som den företagsutvecklande verksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt.

De regionala utvecklingsfonderna har, som beskrivits i kapitel 4, fått förhållandevis svaga näringslivskopplingar till följd av att landstingen utsett styrelsen. Landstingen, som regional huvudman, förknippas inte med nyföretagande, företagsutveckling eller kreativ finansiering utan har sin legitimitet i första hand inom sjukvård och kollektivtrafik. De landstingsutsedda styrelserna har därför inte kunnat ge utvecklingsfonden en tillfredsställande förankring ute i näringslivet när det gäller kontakter, kunskap och stöd för verksamheten.

Två argumentationslinjer

Utredningen har mött två typer av argument beträffande styrelsernas arbete. Enligt en argumentationslinje hävdas det att de av landstinget utsedda styrelseledamöterna ger fonderna en "politisk" inriktning. Denna leder till att fondernas styrelser förordar satsningar som motiveras av kort-siktiga regionalpolitiska sysselsättningsöverbäganden. Det torde ha förekommit att styrelser av sysselsättningsskäl valt att bevilja utvecklingskapital för att hålla företag vid liv som annars skulle ha avvecklats.

Den andra typen av kritik som riktats mot fondernas styrelser är av annat slag. Det hävdas istället att den allvarligaste bristen är att styrelserna **inte** aktivt tagit del i utformningen av fondernas verksamhet.

Utredningen är dock av den uppfattningen att varken staten eller landstingen som huvudmän tillräckligt konkret har formulerat uppdraget. Utredningen har därför i detta betänkande haft ambitionen att klart ange riktlinjer och ramar för verksamheten. Dessa redovisas i kapitlen 5 - 8. En bred enighet om dessa principiella riktlinjer skulle också väsentligt underlätta de nya huvudmännens arbete med att genomföra för samhället lönsamma program.

Utredningens uppfattning är att såväl en politisk styrning i strid mot den statliga huvudmannens riktlinjer som avsaknaden av styrning har begränsat utvecklingsfondernas möjligheter att bedriva en effektiv småföretagspolitisk verksamhet.

Delat ägande mellan stat och näringsliv

Den alltför svaga organisatoriska legitimiteten och den svaga styrnings- och policyfunktionen föranleder utredningen att föreslå betydande organisatoriska förändringar. En grundläggande förutsättning för en bättre förankring i näringslivet – en starkt organisatorisk legitimitet – är att näringslivet ges möjlighet att, på i princip lika villkor som staten, svara för verksamheten vid den nya organisationen.

Utredningen föreslår därför att näringslivsanknytningen förbättras genom att näringslivet och staten gemensamt ges möjlighet att äga den nya organisationen. Ett samägande – där staten och näringslivet tillskjuter vardera 50 procent av röstetalet och kapitalet i en ny juridisk person – ger den nödvändiga näringslivsförankringen.

Näringslivets ägarengagemang föreslås bli kanaliserat via centrala intresseorganisationer på småföretagsområdet. Utredningen har fört diskussioner med berörda organisationer och föreslår att Företagarnas riksorganisation, Handelskammarförbundet, Svensk industriförening, Industriförbundet och Exportrådet ges möjlighet att teckna aktier eller liknande upp till ett värde motsvarande 50 procent av ägandet och rösterna.

Statens ägarandel bör enligt utredningens mening hållas av Industri- och nyföretagarfonden, Näringsdepartementet eller annan av staten utsedd ägarrepresentant. Utredningen har nämnt Industri- och nyföretagarfonden som en tänkbar statlig ägare av flera olika skäl. För det första finns det avsevärd kompetens inom fonden när det gäller finansiering av småföretag som väl skulle kunna komma till användning i den nya organisationens ledning.

För det andra finns det sedan nyföretagarlånen fördes till den ombildade industrifonden ett behov att i högre grad än tidigare kunna repliera på regionala/lokala nätverk. Kopplingen till den nya organisationen skulle kunna vara ett led i en sådan regional/lokal förankring.

För det tredje skall den nya organisationen fungera som en mäklare av riskkapital, även från Industri- och nyföretagarfonden.

Utredningen anser dock att ägarinflytande inte får utformas så att Industri- och nyföretagarfonden blir en alltför dominerande aktör på marknaden för riskkapital för småföretag. Utredningen har pekat på behovet av mångfald och konkurrens även på detta område.

När det i övrigt gäller det statliga ägandet anser utredningen att detta bör utformas så att det kortsiktiga politiska inflytandet begränsas och att det blir en organisatorisk åtskillnad mellan den myndighet som ansvarar för statens anslag till den nya organisationen och de som ansvarar för ägarfunktionen. Denna åtskillnad är en förutsättning för att det – som diskuteras mer utförligt nedan – skall gå att skapa en potentiell konkurrenssituation som bidrar till att effektivisera den nya organisationen.

Ägarna utser styrelsen i en central juridisk enhet som i sin tur utser styrelserna i de olika enheterna ute i landet. Styrelsen i det centrala organet respektive enheterna ute i landet bör vara liten, högst åtta personer. Statens representant ges regelmässigt ordförandeposten med utslagsröst. Utred-

ningen föreslår att det i den bolagsordning eller i de avtal som reglerar den nya organisationen skrivs in att styrelseledamöterna skall nomineras regionalt/lokalt inom ramen för huvudmännens regionala/lokala kontaktnät. Därigenom kan den nya organisationen försäkra sig om en god lokal förankring.

Utredningen vill dessutom lägga till att det i styrelsen för varje regional enhet bör finnas någon eller några som rekryteras utanför regionen. Det är vidare moderenhetens och huvudmännens uppgift att se till att styrelserna får en sådan sammansättning att den nya organisationen kan ledas på ett sätt som ligger i linje med statens och de andra huvudmännens intentioner.

Den nya styrelsen kommer att kunna fungera i enlighet med de regler som den valda associationsformen medger. Den kommer dessutom bättre än tidigare ha möjlighet att koppla den nationella policyn till verksamheten vid de operativa enheterna på fältet (mer om detta i nästa avsnitt).

Styrelsens arbete har ytterligare en viktig dimension: att fungera som informations- och kunskapsförmedlare. Genom en styrelse med god förankring i näringslivet kan bankkontakter, samarbete med lokalt verkssamma konsultföretag och industriföretag utvecklas.

Den lokala förankringen utgör vidare skydd mot att den nya organisationen inte utvecklas som en konkurrent till lokala företagare och att samarbetsmöjligheter tas till vara.

9.3 Förbättrad policyfunktion och central service

Analysen av de regionala utvecklingsfondernas hittillsvarande verksamhet har visat att verksamhetens mål varit oklara. I kapitlen 5 - 8 har utredningen därför föreslagit en tydligare verksamhetsinriktning.

Stora regionala skillnader

Den tidigare oklarheten har bl a resulterat i stora regionala variationer som inte är beroende av olikheter i näringsstruktur och andra lokala/regionala förutsättningar. I vissa län har t ex fonderna satsat på att öka den del av verksamheten som bär sina egna kostnader (s k egen operativ konsultverksamhet. Denna konsult- och utbildningsverksamhet har i några fall på ett ur näringspolitiskt perspektiv olämpligt sätt kommit att konkurrera med privata tekniska och ekonomiska konsultföretag eller utbildningsföretag.

Men skillnaderna mellan länen har inte endast rört hur mycket fonden tar betalt för sina tjänster, utan också vilka uppgifter som skall ingå i verksamheten. I vissa län har t ex stor vikt lagts vid insatser för att främja nyföretagandet, medan denna verksamhet givits betydligt lägre prioritet i andra län. Olikskheterna mellan olika fonder beträffande målen och verksamhetens inriktning har flera orsaker. En anledning är att styrelserna fungerat olika från län till län. En annan anledning är att VD i fonderna fått mycket stort utrymme för egna policybeslut och aktiviteter.

Två motstridiga mål

Ytterligare en anledning hänger samman med de i tidigare avsnitt diskuterade oklarheterna i den statliga huvudmannens målformulering som bl a kommit till uttryck i att två motstridiga mål väglett arbetet med att utforma riktlinjer för de regionala utvecklingsfonderna. Den första utgångspunkten eller målformuleringen, som låg till grund för fondernas bildande 1978, var att med statliga och landstingskommunala medel komplettera med insatser som tog tillvara tillväxt- och förnyelsepotentialen bland nya och befintliga småföretag. Det statliga anslaget – subventionen från staten och kommunerna – sågs om en investering och en komplettering som möjliggjorde en snabbare tillväxt.

Genom ökade generella besparingskrav kom dock regeringen och riksdagen att ändra sin målformulering och i högre grad än tidigare förorda att fonderna i ökad omfattning skulle avgiftsfinansieras. I propositioner och direktiv anmodades därför de regionala utvecklingsfonderna att minska subventioneringsgraden, dvs ta mer betalt av företag och enskilda samt minska förlusterna vid finansiering.

Dessa två motstridiga mål – småföretagspolitiska subventionerade insatser och avgiftsfinansierad konsulting – har skapat osäkerhet när det gäller valet av inriktning vid fonderna. Vissa fonder har snabbt sökt göra sig mer oberoende av de statliga och kommunala anslagen genom att syssla mer med operativ konsulting. Detta har dock inneburit att de då tvingats söka sig till de något större företagen och till tjänster som företagen är villiga att betala för. Därigenom har fonderna i hög grad tvingats lämna de rent näringspolitiska aktiviteterna.

Andra utvecklingsfonder har hållit sig kvar vid de ursprungliga småföretagspolitiska insatserna – informationsverksamhet, nyföretagandeinsatser och finansiering/företagsutveckling på sådana områden där privata konsultföretag inte kan arbeta lönsamt. Men dessa fonder – de näringspolitiskt inriktade – har å andra sidan fått anpassa sin verksamhet till reellt sjunkande anslagsnivåer.

Utredningens förslag i kapitlen 5 - 8 syftar till att klargöra verksamhetens inriktning. Därvid konstateras att aktiviteterna i fortsättningen uteslutande skall avse den näringspolitiskt motiverade kompletteringen på marknaden, den ursprungliga verksamheten. Dessa aktiviteter måste alltid i betydande omfattning finansieras via anslag/bidrag från andra än de företag och enskilda som får del av insatserna. Vilka dessa insatser är har exemplifierats i tidigare avsnitt.

En förstärkt policyfunktion

Det är dock inte tillräckligt att i skrift formulera en mer renodlad policy för de nya organen. Det avgörande är enligt utredningens uppfattning att ge organisatoriska förutsättningar för att kunna genomföra policyn.

Analysen av de regionala utvecklingsfonderna har visat att det dubbla huvudmannaskapet – staten centralt och landstinget regionalt – givit en mycket svag grund för ett effektivt genomförande av den statliga närings- eller småföretagspolitiska policyn. Staten har via NUTEK (tidigare SIND) utövat sitt huvudmannaskap och landstinget sitt genom att regionalt utse hela styrelsen.

NUTEK har, i allt väsentligt, förordat den statliga näringspolitiska verksamheten. I princip har NUTEK som styrmedel haft möjlighet att begränsa eller t o m avsluta anslagsgivningen till den eller de fonder som inte följer riktlinjerna. I praktiken har dock detta inte gjorts. Dels därför att NUTEK:s resurser att följa upp och avgöra om verksamheten ligger i linje med de slutliga målen varit begränsade. Dels därför att NUTEK i realiteten inte kunnat upphandla motsvarande verksamhet från någon annan regional organisation. Det har inte funnits några realistiska alternativ.

Statens formella påverkansmöjlighet har i praktiken inskränkts till att utse revisorer i fonderna, vilket givit små möjligheter att påverka de regionala fondernas verksamhet.

Den svaga centrala policyfunktionen har inte bara försvårat kommunikationen från huvudmannen/staten ut till den praktiska verksamheten utan också kommunikationen från de 24 fonderna och upp till anslagsgivande myndighet och näringsdepartement. Dialogen mellan den statliga huvudmannen och de 24 fonderna har således inte fungerat effektivt. Utredningen ser allvarligt på detta. I en ny och effektiv organisation är en förbättrad policyfunktion och en stärkt central service ett nödvändigt villkor för en effektiv verksamhet.

En sådan förstärkt policyfunktion kan åstadkommas genom att den nya organisationen får en moderenhet och att NUTEK:s ställning som statens

förmedlare av resurser till verksamheten klargörs. I det följande diskuteras moderenhetens funktion och i det avslutande avsnittet tas NUTEK:s roll upp.

Den centrala organisationen eller moderenheten bör enligt utredningens förslag ha följande uppgifter:

- a) Formulera och implementera policy;
- b) Företräda organisationen i förhandlingar bl a med NUTEK;
- c) Ordna kompetensutveckling och viss utbildning;
- d) Följa upp och utvärdera verksamheten;
- e) Ansvara för normala moderenhetsfunktioner som t ex att utse styrelse och revisorer, utöva formell kontroll samt, om aktiebolagsformen väljs, fördela eventuella koncernbidrag.

a) Formulera och implementera policy

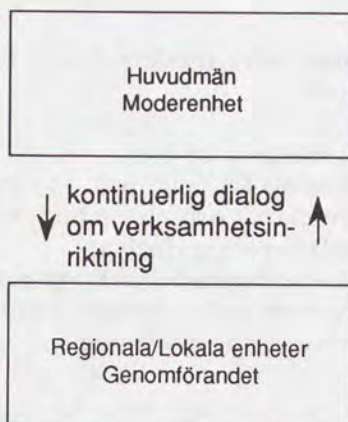
Den centrala enheten kan ges den juridiska formen av ett moderbolag i en koncern. Detta skulle innebära att moderbolaget har alla de möjligheter till inflytande över koncernen som aktiebolagslagen medger. Avsikten med att skapa en koncern med ett moderbolag och flera dotterbolag är att ge möjligheter att stärka policyfunktionen. Utredningen ser dock möjligheter att via avtal åstadkomma samma policyfunktion inom ramen för andra juridiska personer som t ex stiftelser.

Den nya organisationen skall i ett konstruktivt samspel mellan moderenhet, dotterenheter och centrala-regionala-lokala intressenter forma en policy som är förenlig med de riktlinjer som staten ställt upp för verksamheten. Utredningen vill betona att den förstärkta policyfunktionen **inte** skall ses som en ensidig centralisering av verksamheten. Som tidigare framhållits skall den nya konkreta verksamheten bedrivas **mer** lokalt än de regionala utvecklingsfonderna tidigare gjort.

Genom dialogen mellan huvudmännen, den centrala enheten och de genomförande enheterna ute i landet skapas förutsättningar för att huvudmännens småföretagspolitiska intentioner blir kända av dem som genomför verksamheten.

Utredningen vill dock understryka att en aktiv dialog ger dem som arbetar på fältet en kanal för att kontinuerligt redovisa vad som är praktiskt möjligt att åstadkomma. Med andra ord innebär detta att huvudmännens näringspolitiska riktlinjer på småföretagsområdet successivt kommer att anpassas till sådant som är praktiskt möjligt att genomföra och att arbetet på fältet kommer att kunna anpassas till det som ger största möjliga småföretags- eller samhällspolitiska effekt.

Figur 9.3
Dialog om verksamhetsinriktning



Utredningen avser med sitt förslag till ny organisation att genom den kontinuerliga dialogen mellan huvudmännen (moderenheten) och fältorganisationen (genomförarna) åstadkomma **både** en starkare policyfunktion och en bättre regional/lokal anpassning av verksamheten.

Moderenhetens policyformulerande uppgifter är av avgörande betydelse för koncernens effektivitet och förmåga att genomföra de operativa momenten i den statliga regionala/lokala småföretagspolitiken. Denna centrala uppgift förutsätter dock *inte* stora egna resurser i moderbolaget. Den policyformulerande verksamheten skall ske i form av samverkan/dialog mellan moderenheten och döttrarna där merparten av de utredande och samordnande resurserna tas från dotterenheter. Moderenheten svarar för initiering, samordning och det samlade policydokumentet. Moderenhetens verksamhet finansieras med avgifter från dotterenheter. Huvudmännen i moderenheten och moderenhetens ledning fastställer avgifterna.

b) Företräda organisationen i förhandlingar

Den centrala organisationen skall svara för förhandlingar med NUTEK gällande policy och anslag. Förhållandet mellan den anslagsgivande enheten (NUTEK) och den nya organisationen beskrivs i ett särskilt avsnitt nedan. Moderenheten tar härvid över bl a de uppgifter som tidigare VD-rådet – ett samarbetsinitiativ mellan fonderans VD:ar – svarat för. Det är dock en stor skillnad gentemot VD-rådets funktion i och med att moderenheten skall ges **formella** möjligheter att företräda hela organisationen och även ges **faktiska** möjligheter att implementera en överenskommen policy. Förhandlingen med NUTEK diskuteras mer utförligt i det följande.

c) Ordna kompetensutveckling och viss utbildning

Den centrala enheten bör ansvara för att ett erfarenhetsutbyte kommer till stånd i koncernen. Dotterbolagens stora självständighet kommer att leda till att dessa var och en för sig kommer att utveckla olika arbetsmetoder. Detta är en av fördelarna med en markerad regional/lokal förankring av verksamheten.

Det är dock av stor betydelse att det inom koncernen finns möjligheter att träffas och utbyta erfarenheter kring dessa arbetsmetoder. De utvecklingskostnader som upparbetats i en del av landet bör självklart nyttiggöras i andra delar. Det bör därför ligga i moderenhetens uppgifter att initiera och samordna erfarenhetsutbyte.

Det torde dock endast i undantagsfall vara moderenhetens uppgift att ta initiativ till att centralt utveckla **egna** konkreta arbetsmetoder. Erfarenheten från de regionala utvecklingsfondernas hittillsvarande verksamhet tyder på att metoder som utvecklats centralt i ett uppifrån-och-nedperspektiv sällan blir utnyttjade vid arbetet på fältet.

Undantaget från denna huvudregel är när det gäller utveckling av olika finansiella instrument. Här kan moderenheten och dotterenhetererna tillsammans anlita expertis för att utveckla effektiva avtalskonstruktioner eller lösa andra juridiska eller skattemässiga problem vid projektfinansiering i små och nya företag.

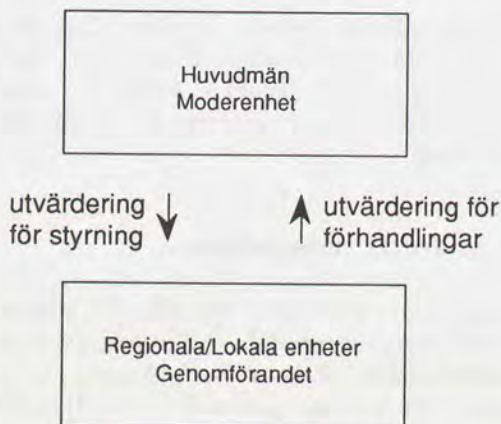
d) Följa upp och utvärdera verksamheten

En av den centrala enhetens viktigaste uppgifter är, som redan nämnts, att följa upp och utvärdera verksamheten. Analysen av de regionala utvecklingsfondernas hittillsvarande verksamhet pekar på att uppföljningen och utvärderingen tidigare inte kunnat genomföras på ett sådant sätt att resultaten kommit att påverka verksamhetens inriktning. Detta har fått två negativa konsekvenser. För det första har den positiva styreffekten som en systematisk utvärdering ger ofta uteblivit. Det har inte funnits tillräckligt underlag för att avgöra vilka aktiviteter som varit samhällsekonomiskt effektiva – och som därför skulle ha drivits vidare – och vilka som varit mindre effektiva – och därför borde ha avvecklats. Utredningen ser samspelet mellan den nya organisationens moderenhet och de regionala enheterna som en förutsättning för en kontinuerlig utvärdering och analys av de samhällsekonomiska effekterna. I den nya verksamheten måste ständigt insätta resurser i form av kapital och driftsanslag sättas i relation till effekten för enskilda företag och näringslivet i stort. I slutändan skall varje insats kunna höja företagets lönsamhet.

Den andra negativa effekten av en svag utvärderings- och styrfunktion har varit att de regionala utvecklingsfonderna enskilt och som grupp i diskussionerna med huvudmännen saknat de argument för en fortsatt verksamhet som en noggrann utvärdering av de olika aktiviteterna skulle ha givit. Den tidigare bristen på sakliga underlag har inneburit att fondernas verksamhet i betydande omfattning kommit att diskuteras på basis av svaga faktaunderlag och/eller ideologiska argument.

Genom systematiska utvärderingar – av den typ som NUTEK nu arbetar med – och nya möjligheter att vidta åtgärder får moderenheten tillsammans med dotterenheter ute i landet en bättre grund för beslut om dimensionering och fördelning av resurser mellan olika insatsområden. Förbättrade möjligheter ges också att med givna resurser uppnå största möjliga samhällsekonomiska effekt mätt i termer av en ökad tillväxt och en bättre förmåga till förnyelse i mindre och medelstora företag och i nya företag.

Figur 9.4
Utvärdering som styrning och förhandlingsunderlag



e) Ansvara för normala moderenhetsfunktioner

Moderenheten skall enligt de regler som ges i aktiebolagslagen eller andra regler som är tillämpliga, ansvara för att utse styrelser och verkställande direktörer i dotterenheter. Moderenheten skall i övrigt svara för de uppgifter som åligger en ägare av ett aktiebolag eller annan juridisk person.

Bland dessa uppgifter ingår att utse revisorer i dotterenheter och att låta genomföra revision enligt associationsrättsliga regler. Till denna formella revision fogas, som tidigare nämnts, en aktiv uppföljnings- och utvärderingsverksamhet.

9.4 Ökad konkurrens i genomförandedet

Sedan 1978, när de regionala utvecklingsfonderna bildades, har fonderna svarat för en stor del av den statliga regionala närings- och småföretagspolitiken. Denna dominerande position kan vid sidan av oklarheter i mål och en svag styrfunktion ha varit en av flera bidragande orsaker till att utvecklingsfonderna inte i alla avseenden har kommit att följa den statliga huvudmannens riktlinjer. Staten har inte haft något reellt alternativ och fonderna har vid avvikelser från riktlinjerna därför inte omedelbart behövt riskera att anslaget fördelats till någon annan genomförare på regional eller lokal nivå.

Åtskillnad mellan huvudmän och anslagsgivare

Genom att tydligare än tidigare skilja på huvudmannarollen och den statliga anslagsgivar-/beställarrollen vill utredningen skapa förutsättningar för en potentiell konkurrens mellan olika genomförare på den regionala/lokala nivån.

Utredningen föreslår därför att NUTEK liksom tidigare får statens uppdrag att fördela medlen för den småföretagspolitiska verksamheten till den nya organisationen.

NUTEK skall i enlighet med de statliga intentionerna fördela anslagen till den nya organisationen ungefär på samma sätt som till de regionala utvecklingsfonderna. Verket skall därvidlag bygga vidare på den nuvarande anslagsprocessen.

Förhandlingen och anslagsgivningen skall ske i enlighet med den övergripande policyn som moderenheten och NUTEK överenskommit i en central förhandling. Det finns flera fördelar med detta tudelade förhandlingsförfarande i jämförelse med en direkt förhandling med moderenheten som sedan fördelar anslagen till dotterbolagen.

För det första bibehåller staten via NUTEK en bättre möjlighet att följa upp verksamheten i de olika delarna av organisationen. I de fall där verksamheten i en eller flera dotterenheter inte fyller de krav som staten har ställt beträffande verksamhetens inriktning kan och bör NUTEK helt eller delvis avbryta anslagsgivningen och i möjligaste mån söka efter annan genomförare på lokal/regional nivå. Om förhandlingen istället förs direkt med moderbolaget får NUTEK väsentligt svårare att driva statens frågor gentemot en stark moderenhet.

För det andra ger den förordade ordningen en önskvärd lokal/regional anpassning av verksamheten. Det är inte avsikten att moderbolaget skall tillföras resurser för att centralt hantera en detaljerad anslagsprocess. Dessa resurser bör finnas på dotterenhetsnivå – där kunskapen om de lokala/regionala kraven finns.

Länsstyrelsernas roll

Utredningen har undersökt förutsättningarna att låta medelsfördelningen ske via länsstyrelserna. Syftet med detta skulle vara att ge förutsättningar för en bättre regional anpassning av medelsfördelningen och användningen. Utredningen har dock sett två vägande skäl till att inte förorda en sådan lösning.

Ett första skäl är att en regional medelsfördelning inte ger samma möjligheter till en samlad policy som en central fördelning via NUTEK ger. Det finns därför enligt utredningen mycket som talar för att den renodlade småföretagspolitiska inriktning som utredningen föreslagit i kapitlen 5 - 8 kan bli svårare att genomföra via länsstyrelserna. Denna svårighet sammanhänger i första hand med att länsstyrelserna i sina instruktioner har att beakta inte bara näringspolitiska utan också regionalpolitiska aspekter. Det finns därför en risk att länsstyrelsernas ambitioner att åstadkomma en jämnare inomregional fördelning leder till att den nya organisationens resurser inte uteslutande används till den målgrupp av särskilt utvecklingsbara nyföretagare och befintliga företagare som fastslagits i utredningens förslag i kapitel 5.

I en inomregional avvägning kan näringspolitiskt intressanta projekt i större städer eller expansiva områden tvingas stå tillbaka för mindre intressanta projekt i svaga delar av länet. Vidare ser utredningen en risk i att de medel som anslås till den småföretagspolitiska verksamheten kan komma att få konkurrera med andra väsentliga uppgifter som idag ligger på länsstyrelserna.

Det andra vägande skälet till att inte låta länsstyrelserna sköta fördelningen av anslagen till dotterbolagen är att den regionala/lokala organisationen därigenom låses fast i den befintliga länsorganisationen. Denna indelning är inte självklart förenlig med de funktionella och näringsgeografiska kraven som utredningen redovisat tidigare i detta kapitel.

Utredningen vill dock markera att den nya organisationens arbete bör ske i nära samarbete med länsstyrelserna.

Anslag respektive beställarfunktion

Som framgått av föregående avsnitt föreslår utredningen att NUTEK bör föra en anslagsdialog direkt med de enskilda dotterenheter. Skälet till detta är att staten därigenom får lättare att påverka de olika dotterenheter, inte minst genom att det uppstår en potentiell konkurrens; staten har en möjlighet att avbryta samarbetet med de enskilda regionala enheter och anlita annat organ.

Denna situation skulle kunna jämföras med en beställarsituation, en formell upphandling. Utredningen har noggrant övervägt frågan om anslag respektive en formell upphandling. För upphandling talar det faktum att en tydligare köp-sälj-relation uppkommer som skapar en mer uttalad konkurrenssituation. Detta förfarande lämpar sig dock bäst i situationer där varor och tjänster av mer standardiserat slag skall upphandlas. När det gäller verksamhet av det slag som dotterenheter skall driva är det betydligt mer komplicerat att fastställa specificerade beställningar.

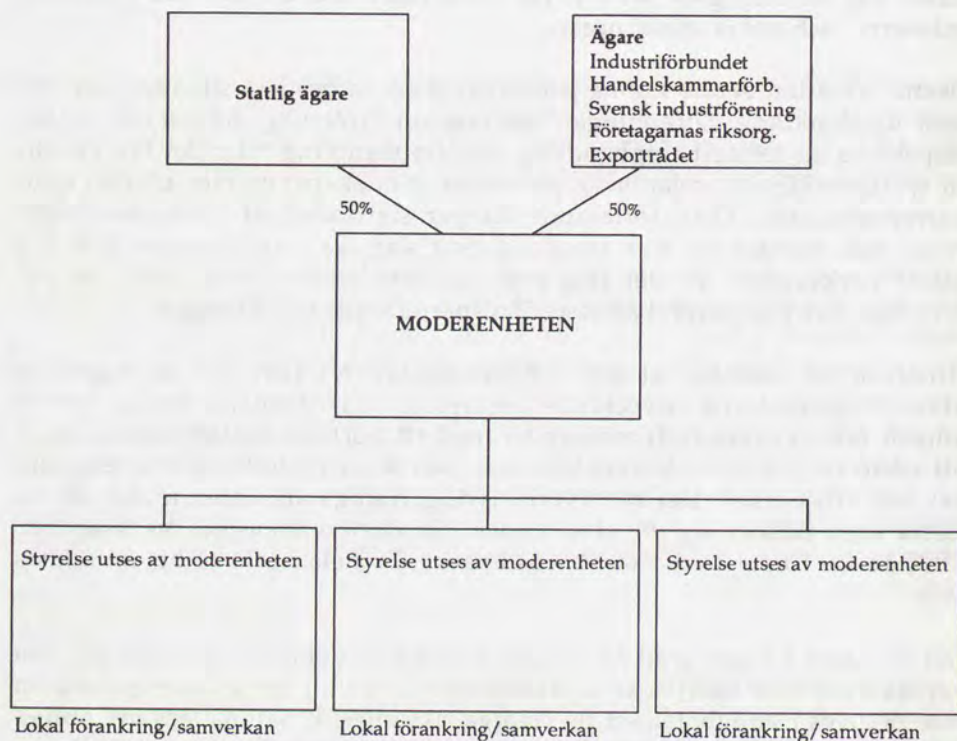
Utredningen förordar att den tidigare mellan NUTEK och de regionala utvecklingsfonderna utvecklade anslagsformen bibehålls. Enligt utredningen bör det vara fullt möjligt att med ett normalt anslagsförfarande få till stånd en potentiell konkurrens som befrämjar dotterbolagens verksamhet och effektivitet. Det bör härvid tydligt framgå att staten under de tre första åren ikläder sig ett visst ansvar för dotterenheters verksamhet. Efter de tre första åren kan statens ansvar för hela verksamheten tillåtas avta.

Det bör dock i högre grad än tidigare framgå att det årliga anslaget till den verksamhet som bedrivs av dotterenheter skall, i det fall verksamheten inte bedrivs i enlighet med de statliga riktlinjerna, kunna ges till annan lokal/regional genomförare. Därigenom torde användandet av den normala anslagsformen ge alla de fördelar som en upphandling skulle kunna ge. Fördelen med anslaget är också att det ges inom ramen för en väl inarbetad anslagsprocess där NUTEK redan tidigare har ett avsevärt kunnande och väl inarbetade rutiner (se kapitel 4).

Figur 9.5
Organisation för regional/lokal småföretagspolitik

Den nya organisationen ger

- ökad förankring i näringslivet (ägandet)
- stärkt policyfunktion/renodlad verksamhet (moderenheten)
- ökat inslag av konkurrens (anslag skilt från moderbolaget)



Anslag för driften:

- NUTEK svarar för anslag till de regionala enheterna.
- NUTEK och moderenheten förhandlar om central policy.

Kapitalfond:

- En statlig fond på 1,2 miljarder kronor.
- Moderenheten och den statliga fonden tecknar avtal om användningen av medlen.
- Moderenheten och stiftelsen förhandlar årligen om förlängning av avtalet.

Såddkapitalfond:

- Statlig fond (NUTEK) på 600 miljoner kronor.
- Moderenheten och den statliga fonden (NUTEK) tecknar avtal om användningen av medlen.
- Moderenheten och den statliga fonden (NUTEK) förhandlar om förlängning av avtalet.

10. Val av associationsform, kostnader samt genomförande

Utredningens slutsatser i sammanfattning

I kapitlet föreslås att den nya organisationens moderenhet och dess regionala enheter skall bedrivas i aktiebolagsform, medan kapitalfonden lämpligen bör bildas som en stiftelse.

Vidare föreslås en särskild organisationskommitté för att arbeta med avvecklingen av de nuvarande utvecklingsfonderna och uppbyggnaden av den nya organisationen.

Slutligen konstateras att utredningens förslag inte till någon del medför en belastning för statskassan, utan innebär avsevärda långsiktiga positiva effekter för samhällsekonomin.

10.1 Val av associationsform

Utredningen har anlitat Öhrlings Reveko för att närmare granska för- och nackdelar med de två associationsformer – aktiebolag och stiftelse – som kan vara aktuella för den nya organisationen och för den statliga kapitalfonden. Öhrlings Revekos rapport har fogats till utredningens betänkande som bilaga 2.

Den nya organisationen

I rapporten framhålls att det med hänsyn till den verksamhet som skall bedrivas av den nya organisationen föreligger skillnader vad gäller för- och nackdelar mellan de båda associationsformerna.

Aktiebolagsformen har två viktiga fördelar enligt Öhrlings Reveko; dels möjligheterna till aktivt ägarinflytande, dels till resultatutjämnning inom koncernen.

För att kunna hantera framtida strukturförändringar inom den nya organisationen, t ex till följd av minskade eller indragna anslag, är en nödvändig förutsättning att verksamheten drivs i aktiebolagsform.

Som tidigare påpekats har ett av de stora problemen med utvecklingsfonderna varit de otillräckliga möjligheterna att utöva ägarinflytande och effektiv styrning. Detta problem kan lättare hanteras inom aktiebolagets ram än inom andra associationsrättsliga former.

Utredningen föreslår därför att verksamheten skall bedrivas i aktiebolagsform.

Kapitalfonden

När det gäller lämplig associationsform för den statliga kapitalfonden har Öhrlings Reveko konstaterat att stiftelseformen är att föredra. Skälen härtill är framför allt skattemässiga.

De avkastningskrav som måste ställas på låneverksamheten blir betydligt högre om den bedrivs i aktiebolagsform, eftersom avkastningen då måste täcka även skatten. Detta skulle innebära högre kapitalkostnader för de företag som finansieras med medel från kapitalfonden. Stiftelseformen är däremot möjlig att förena med skattefrihet, vilket inte är praktiskt möjligt med aktiebolagsformen.

Utredningens förslag är därför att den statliga kapitalfonden bildas som en stiftelse.

Den nya organisationens kapitalstruktur

Vanligen brukar svenska koncerner, uppbyggda med moderbolag och rörelsedrivande dotterbolag, sträva efter att ge dotterbolagen en kapitalstruktur som är anpassad för den bransch de arbetar i.

De materiella tillgångar som är bundna i ett rent konsultföretags balansräkning är vanligtvis små. Det betyder att risken i den finansiella strukturen är låg. Enligt SCB:s statistik är soliditeten bland företag som bedriver uppdragsverksamhet drygt 15 procent. För börsnoterade tjänste- och dataföretag är soliditeten högre. Den har de senaste åren legat på drygt 30 procent.

Intäkterna i den nya organisationen kommer att genereras dels via anslag från NUTEK dels via uppdrag från länsstyrelser, kommuner etc. Den risk som är knuten till den NUTEK-finansierade verksamheten består i att anslagen kan komma att dras in om den nya organisationen inte förmår bedriva verksamheten enligt statens och NUTEK:s önskemål. Risken som är knuten till verksamhet som finansieras av länsstyrelser, kommuner etc sammanhänger främst med att utläggningen av uppdrag kan bli ojämn.

Mot denna bakgrund rekommenderar Öhrlings Reveko en soliditet som är högre än genomsnittet för företag med uppdragsverksamhet. Vid beaktande av den initiala soliditeten för den nya organisationen framhålls också att hänsyn bör tas till initiala kostnader när verksamheten påbörjas.

Utredningen anser att den nya organisationen under en period av 3 - 4 år bör bygga upp ett eget kapital som ger en soliditet som är tillräckligt hög med hänsyn till verksamhetens art. Enligt Öhrlings Revekos bedömningar bör en tillfredsställande soliditetsnivå ligga vid 30 procent.

10.2 Genomförandet

Diskussionen nedan angående genomförandet baseras på antagandet att utredningens förslag remissbehandlas under augusti - september och att regeringen väljer att lägga fram en proposition som kan beslutas av riksdagen under hösten 1993.

Om regeringens proposition och riksdagens beslut ligger i linje med utredningens förslag bör avtalet mellan staten och landstingen angående de regionala utvecklingsfonderna, som gäller till och med den 31 december 1994, sägas upp av staten före utgången av år 1993.

Därefter utses en särskild organisationskommitté bestående av representanter för de nya huvudmännen. Kommittén skall enligt utredningens förslag ha till uppgift att genomföra uppbyggnaden av den nya organisationen och att i samarbete med landstingen genomföra en avveckling av de nuvarande utvecklingsfonderna.

Organisationskommittén bör enligt utredningens uppfattning arbeta parallellt med att de frågor som sammanhänger med uppbyggnaden av den nya organisationen och de som sammanhänger med avvecklingen av de nuvarande utvecklingsfonderna, löses.

Uppbyggnad av den nya organisationen

Inledningsvis föreslår utredningen att kommittén, enligt de riktlinjer angående verksamhetsinriktning och regionalindelning som riksdag och regering dragit upp, får i uppgift att utarbeta en översiktlig plan för den nya organisationens struktur.

Bildandet av den nya organisationen sker sedan i två steg.

I ett första steg bildas ett moderbolag. I anslutning till detta utses också styrelse och verkställande direktör.

I ett andra steg bildar moderbolaget de dotterbolag som skall ingå i organisationen. Moderbolagets styrelse utser sedan styrelser i de regionala dotterbolagen vilka i sin tur tillsätter verkställande direktörer. Detta bör ske under våren 1994 för att verksamhetsplanering och budgetering för de regionala bolagens kommande verksamhet skall kunna genomföras föremitten av augusti 1994, vilket är nödvändigt med hänsyn till bl a NUTEK:s planeringsprocess.

De verkställande direktörer som utses i de regionala bolagen bör så snabbt som möjligt inleda rekrytering av personer till nyckelbefattningar. Rekrytering av övrig personal kan därefter ske successivt. Rekrytering, introduktion och utbildning av personal skall ske så att de nya bolagen kan börja sin verksamhet under hösten 1994.

Avveckling av utvecklingsfonderna

Kostnaderna för avvecklingen av de nuvarande utvecklingsfonderna är huvudsakligen hänförliga till olika slags avtal (främst hyresavtal).

Det är viktigt att alla avtal med en bindningstid på mer än ett år sägs upp före utgången av år 1993. De avvecklingskostnader som beräknats av Öhrlings Reveko utgår från att så sker. Under dessa förutsättningar har avvecklingskostnaderna hänförliga till avtal uppskattats till ca 30 miljoner kronor.

Avvecklingen av de nuvarande stiftelserna bör enligt utredningens uppfattning ske med vederbörligt hänsynstagande till personalen. Uppsaid personal som är intresserade av att starta egen konsultverksamhet som bedöms kunna bli ett värdefullt komplement till de nya regionala bolagen bör i möjligaste mån få finansiellt och/eller annat stöd för detta. De personer som kan beredas plats i den nya organisationen bör få information härom så snart som möjligt.

Öhrlings Reveko har på grundval av vissa schablonmässiga antaganden beräknat kostnaderna för personalavveckling till 15 miljoner kronor.

Under dessa förutsättningar uppgår alltså enligt Öhrling Revekos beräkningar kostnaderna för att avveckla utvecklingsfonderna till ca 45 miljoner kronor.

Ekonomiska konsekvenser för staten av förslagets genomförande

Utredningen har beträffande det statliga driftsanslaget till den nya organisationen föreslagit att detta under en inkörningsperiod av 3 år bibehålls på ungefär samma nivå som gällt för utvecklingsfonderna under de senaste åren. Det är utredningens bedömning att den nya organisationen efter dessa 3 år skall vara mer effektiv än dagens utvecklingsfondssystem.

Beträffande de ekonomiska konsekvenserna av själva genomförandet av den organisatoriska, strukturella förändringen har Öhrlings Reveko konstaterat att utvecklingsfonderna 1992-12-31 hade ett sammanlagt eget kapital (utöver de medel som tillhör lånefonden) uppgående till ca 190 miljoner kronor. De har vidare gjort schablonmässiga beräkningar av kostnaderna för avvecklingen av de nuvarande regionala stiftelserna och därvid som framhållits kommit fram till ett belopp om 45 miljoner kronor. Detta innebär, enligt deras beräkningar, att kostnaderna för avvecklingen av de regionala stiftelserna kan täckas med det egna kapitalet. Den kalkyl som presenteras ser ut på följande sätt.

Tabell 10.1

Ekonomiska konsekvenser av en avveckling av nuvarande utvecklingsfonder

Utvecklingsfondernas eget kapital	190
./. Avvecklingskostnader	45
Återstår	145
./. Återbetalning till landstingen	73
Återstår för staten	72
Avgår : Aktiekapitalinsats i den nya organisationen	15
Resterande överskott	57

Källa: Öhrlings Reveko

Kalkylen utmynnar således i ett resterande överskott för staten på 57 miljoner kronor. Det bör dock noteras att ytterligare poster kan tillkomma utöver de som har beaktats av Öhrlings Reveko.

Avvecklingen av stiftelserna kan vara förenad med problem som inte beaktats av Öhrlings Reveko och sålunda medföra kostnader som inte är förutsedda i kalkylen. Inte heller har kostnaderna för den föreslagna organisationskommittén beaktats. Hur stora dessa eventuella extra kostnader skulle kunna bli är svårt att med nuvarande underlag beräkna. Det är dock troligt att dessa extra kostnader inte förbrukar det resterande överskottet.

Kostnaderna för avvecklingen är å andra sidan mycket försiktigt beräknade. De baseras sålunda på ett antagande om att alla nu gällande avtal skall sägas upp och att de kostnader som är förbundna med dessa uppsägningar fullt ut realiseras. Vidare antas att all personal kommer att sägas upp och att inte några återanställs. I praktiken kommer emellertid en stor del av hyresavtalen m m att kunna tas över av den nya organisationen och föranleder därmed inga kostnader. Likaså kommer en betydande andel av personalen att kunna erbjudas ny anställning. Detta innebär att de faktiska avvecklingskostnaderna vad gäller hyresavtal och personal därmed också totalt blir lägre än i Öhrlings Revekos kalkyl.

Utredningen gör därför den bedömningen att det inte kommer att ställas några anspråk på finansiella medel från statens sida för att genomföra den föreslagna organisationsförändringen.

Beträffande de 600 miljoner kronor som enligt utredningens förslag bör föras över till en fond för såddkapital kan följande anföras. Riksdagen fattade våren 1990 beslut om (prop. 1989/90:88, bet. NU 30, rskr 326) att inrätta sex regionala riskkapitalbolag. Ägare till dessa föreslogs bli Småföretagsfonden samt ett antal utvecklingsfonder. De regionala utvecklingsfondernas ägarandel skulle enligt förslaget satsas genom att fonderna under en sjuårsperiod satsade totalt 600 miljoner i de regionala riskkapitalbolagen.

Samtidigt har fonderna i enlighet med prop. 1989/90:88 att inbetala ytterligare 1 miljard av sin lånefond till statskassan. I enlighet med besluten med anledning av ovan nämnda proposition och propositionen (prop. 1991/92:51) om en ny småföretagspolitik skall återstående medel inbetalas under tiden fram till den 31 december 1997 (totalt 1 303 miljoner kronor). Riksdagens beslut om att inrätta sex nya regionala riskkapitalbolag genomfördes men utan att de regionala utvecklingsfonderna gick in som ägare. Utredningens föreslagna fond för såddkapital på 600 miljoner kronor föreslås tas från de ännu inte inbetalda medlen till statskassan. Därigenom kommer de 600 miljoner kronorna till användning för finansiering av småföretag, vilket var avsikten med riksdagens beslut våren 1990.

Referenser

A. Promemorior upprättade av NUTEK på utredningens uppdrag

Utvecklingsfonderna – nuläge, 1993 (stencil)

Sammanställning av utvecklingsfondernas aktuella kundundersökningar, 1993 (stencil)

B. Övrig referenslitteratur

- Bohman, H., Boter, H., 1984, Planering i mindre och medelstora företag (akademisk avhandling)
- Bolton, I.E., 1971, Small Firms. Report of the Committee of Inquiry on Small Firms
- Byström, B. O., Glader, M., 1974, Industriell service
- Caves, R., 1977, American Industry: Structure, Conduct Performance
- Dertouzos, Lester, Solow, 1989, Made in America. Regaining the Productive Edge
- Ds I 1980:18, Att utveckla en långsiktig industripolitik
- Ds Ju, 1979:1, 2, Vägar till ökad välfärd
- EuroFutures AB, 1992, Översyn av stöd till innovatörer
- Fredriksson, C., Lindmark, L., 1976, Nationella och lokala produktionssystem
- Hjalmarsson, D., Johnsson, T., 1978, Behovet av företagsservice - en empirisk studie
- Hjalmarsson, D., Johnsson, T., 1978, Produktutvecklingsservice för mindre företag
- Hägg, I., Hörnell, E., 1983, Småföretag, nätverk och industripolitik
- Hägg, I., Johanson, J., 1983, Industrial Policy in an Industrial Network Perspective
- Industridepartementet, 1991, Svenskt näringsliv och näringspolitik
- Johannisson, B., 1978, Företag och närsamhälle
- Kirzner, J., 1973, Competitions and Entrepreneurship
- Lancaster, K., 1969, Introduction to Modern Microeconomics
- Landström, H., 1987, Utvecklingsförlopp och finansiellt handlande i unga innovationssbaserade företag
- Lundberg, L., 1989, Internationell konkurrens och omvandling
- Långtidsutredningen 90, Bil. 13, Kunskapsbildning för strukturell förnyelse
- Normann, R., 1976, Skapande företagsledning
- Normann, R., 1983, Service Management
- NUTEK 1991:4, Att skapa livskraft
- NUTEK 1992:46, Behovet av särskilda småföretagspolitiska insatser
- NUTEK 1992, De regionala utvecklingsfondernas strategiska konsultinsatser (stencil)
- NUTEK 1992/93, Svenskt näringsliv och näringspolitik
- NUTEK 1993, De nya och små företagens roll i svensk ekonomi
- OECD, 1989, 1991, Industrial Policy in OECD Countries
- OECD, 1992, Industrial Support Policies in OECD Countries 1986-1989
- Ohlsson, L., 1991, Förnyelsepolitiken och riskkapitalet
- Ohlsson, L., Vinell, L., 1987, Tillväxtens drivkrafter
- Olofsson, C., Wahlbin, C., 1993, Teknikbaserade företag från högskolan
- Peterson, R., 1977, Small Business Building a Balance Economy
- Proposition 1977/78:40, De mindre och medelstora företagen
- Proposition 1978/79:123, Riktlinjer för industripolitiken mm
- Proposition 1980/130, Industripolitikens inriktning mm
- Proposition 1981/82:51, Om småföretag
- Proposition 1981/82:118, Åtgärder för de små och medelstora företagen samt om innovationspolitikens inriktning (den s k Småföretagspropositionen)
- Proposition 1989/90:88, Vissa näringspolitiska frågor
- Proposition 1990/91: 8, Näringspolitik för tillväxt

- Proposition 1991/92:51, En ny småföretagspolitik
 Proposition 1992/93:82, Kapital till nya företag m m
 Proposition 1992/93:170, Forskning m m
 Ramström, D., 1975, Små företag - stora problem
 Scherer, F. M., 1970, Industrial Market, Structure and Economic Performance
 Schumacher, E.F., 1973, Small is Beautiful
 SIND 1975:4, Underleverantörsproblematiken
 SIND 1976:5, Kreditförsörjning i mindre och medelstora företag
 SIND 1980:6, Behovet av företagsservice
 SIND 1981:7, De regionala utvecklingsfonderna
 SIND 1987:2, Småföretagande - möjligheter och hinder
 SIND 1989:3, Nyföretagandet i fem länder
 SIND 1990:1, Upp, upp och iväg - debattbok
 SIND 1991:6, Nyföretagande i Sverige
 SOU 1972:78, Företagsservice
 SOU 1977:3, Utbyggd regional näringspolitik
 SOU 1989:24, Statligt finansiellt stöd?
 SOU 1991:82, Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande
 SOU 1992:95, Den svenska marknaden för projektkapital
 SOU 1993:16, Nya villkor för ekonomi och politik
 Sjöström, R., Wahlbin, C., 1991, Tidig kommersiell bedömning av produktutvecklingsprojekt
 Stieglitz, J., 1986, Economics of the Public Sector
 Ståhl, I., Lundgren, N., 1981, Industripolitikens spelregler
 Sveriges Industriförbund, 1981, Företagen och utvecklingsfonderna
 Sveriges Industriförbund, 1993, EG och småföretagen (under publicering)
 Sveriges Industriförbund, 1993, Industrins väg ur krisen
 Utvecklingsfonden i Stockholm, 1993, Hur kan små industriföretag i Stockholms län utvecklas och expandera?

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunniga

Kjell Ericsson (c)

Roland Lében (kds)

Gudrun Norberg (fp)

Sammanfattning

- Småföretagen har stor betydelse i svenskt näringsliv både i glesbygd och tätort. Vårt land är i behov av att nya företag bildas och kan överleva, liksom att befintliga småföretag ges förutsättningar att växa och bli internationellt konkurrenskraftiga.
- Situationen på finansmarknaden kräver statliga insatser för småföretagen. Marknadens riskkapitalförsörjning är otillfredsställande – både svårtillgänglig och kostsam. Det finns därför behov av statliga åtgärder för att särskilt småföretagen och nya företag skall utvecklas.
- Småföretagen behöver ha tillgång till rådgivning. Företag med låg eller ingen betalningsförmåga måste kunna få viss rådgivning kostnadsfritt.
- Det kreativa kapitalet bör förstärkas och lånefonden utökas. Fortsatta medelsindragningar från utvecklingsfonderna bör ifrågasättas mot bakgrund av dagens situation på finansmarknaden.
- Målgruppen bör inte begränsas och snävas in så kraftigt som utredningen föreslår. Behovet av nya och växande företag är så stort i Sverige att det inte befogar en koncentration av insatser till tillverkningsindustrin enbart.
- Landstingens fortsatta medverkan som huvudman bör hållas öppen. Landstingens uttalade intresse av fortsatt medverkan är svårt att avvisa – inte minst ur ekonomisk synpunkt. Näringslivets inträde i ägarrollen ser vi som angeläget.
- Dotterbolagen/de regionala enheterna bör även i fortsättningen vara en i varje län. En reformering av utvecklingsfonderna får inte medföra att närheten och lokalkännedomen förloras.

Inledning

Utvecklingsfondsutredningen har i betänkandet Strategi för småföretagsutveckling framlagt förslag till hur de regionala statliga rådgivnings- och finansieringsinsatserna för de små företagen skall utformas.

Vi konstaterar med tillfredsställelse att utredningen gör en värdefull kartläggning av utvecklingsfondernas verksamhet. Denna genomlysning av verksamheten är berättigad efter att fonderna nu verkat i ett och ett halvt decennium. I betänkandet beskrivs också småföretagens villkor och förutsättningar samt småföretagssektorns stora betydelse i svenskt näringsliv.

I betänkandet finns en beskrivning av de nuvarande fondernas verksamhet. Av denna beskrivning framgår att de regionala utvecklingsfonderna bedriver, i varierande grad, en omfattande verksamhet för att främja utvecklingen i småföretag. Verksamheten är organiserad i 24 fonder samt 16 filialer och den årliga omsättningen är drygt 500 miljoner kronor. Lånefonden omfattar för närvarande ca 2,8 miljarder kronor.

Utredningens allmänna slutsats är att fondernas verksamhet fyller ett viktigt behov och att fortsatta regionala aktiviteter för näringslivsutveckling behövs. Utredningen ger intressanta utgångspunkter för en formulering av den framtida verksamheten gällande informationsnätverk, nyföretagande samt finansiering av företagsutveckling.

Vi vill framhålla det som sägs i betänkandet, att utbudet av kapital för finansiering av företagsstart och för utveckling av nya ideér och produkter i småföretag är otillräcklig även i normala konjunkturlägen.

Den extraordinära situationen på den svenska kapitalmarknaden, med bl a mycket stora förluster i bankerna under 1990-talets första del, har skapat ett läge där möjligheten till kommersiell bankfinansiering för småföretag är starkt begränsad. Bankerna intar en försiktig utlåningspolitik i och med bankkrisen. Säkerhetsmassan värderas numera mycket försiktigt och krediter utan tillfredsställande säkerheter är sällsynta. Finansmarknaden idag ger således inte utrymme för en minskning av statliga insatser vad avser småföretagens kapitalförsörjning.

En internationell jämförelse visar att alla västeuropeiska länder har utvecklade program för småföretag. Detta gäller inom områden som export, nyetablering, regionalpolitik och generella skattelättnader.

I många länder – inte minst inom EG – finns mer utvecklade program för småföretagen än vad Sverige har. Det bör samtidigt framhållas att många generella åtgärder i form av skatte- och avgiftslättnader, bättre riskkapital-

försörjning m m har vidtagits i Sverige under de senaste två åren för att förbättra näringslivets situation och göra vårt land till ett attraktivt företagland. Ändock kvarstår behovet av ytterligare åtgärder, särskilt av lokal karaktär för småföretagen och nyföretagandet.

Utredningens analys och slutsats, liksom förslag till åtgärder, delar vi i stor utsträckning. Det finns emellertid – som vi ser det – några väsentliga punkter där vi har en annan mening. Vi tar, i vårt särskilda yttrande, endast upp områden där vi har kompletteringar att framföra eller avvikande mening. Vi vill speciellt uppehålla oss vid kapitel 2 Småföretagens roll och behovet av statliga regionala rådgivnings- och finansieringsinsatser, kapitel 3 Småföretagsanpassad rådgivning och finansiering, kapitel 5 Mål, målgrupper och principiella utgångspunkter för verksamheten, kapitel 8 Finansiering och företagsutveckling samt kapitel 9 Huvudmannaskap och geografisk organisation.

Småföretagens roll och behovet av statliga regionala rådgivnings- och finansieringsinsatser

Vi vill framhålla, liksom utredningen gör, att småföretagen har en mycket stor betydelse för dynamiken och tillväxten i Sveriges näringsliv och för svensk ekonomi. Det finns idag 460 000 registrerade småföretag, som tillsammans har 1,5 miljoner anställda. Detta betyder att småföretag med färre än 200 anställda sysselsätter två tredjedelar av alla som arbetar i det privata näringslivet.

Tillskapandet av nya arbetsplatser kommer främst att ske i det privata näringslivet. Småföretagen har där de största möjligheterna att skapa nya jobb under de närmaste åren. Därför är det av synnerligen stor vikt att små företag får möjlighet att födas, överleva och växa. Småföretagen är således spjutspetsen i kampen mot arbetslösheten och för att få balans i Sveriges ekonomi.

Småföretagen har särskilt stor betydelse för sysselsättningen på mindre orter och i glesbygd, där inslaget av stora företag är litet eller begränsat. Nya arbetstillfällen kommer där nästan enbart att växa fram i de mindre företagen.

Mot bakgrund av småföretagens stora betydelse är det väsentligt att skapa villkor för företagande och entreprenörskap i vårt land. I detta arbete har de reformerade fonderna en stor roll att spela. Vi återkommer i senare avsnitt med mera preciserade uppgifter för de reformerade fonderna.

Småföretagsanpassad rådgivning och finansiering

Utredningen konstaterar att det finns ett betydande antal privata, halvprivata eller offentliga företag som erbjuder småföretagsanpassade rådgivnings- och finansieringsinsatser. I likhet med utredningen anser vi att det är positivt med denna mångfald.

Vi delar också utredningens syn på möjligheterna till effektivisering och konkurrens. I de fall det kan ske en ökad samverkan med t ex Företagarnas Riksorganisation, Exportrådet, Sveriges Industriförbund, Svensk Industrieförening och handelskamrarna är detta positivt. (Eventuellt kan fler eller andra organisationer bli aktuella med utgångspunkt från vårt förslag beträffande målgrupper, som följer nedan). Möjligheterna härtill varierar dock emellan olika regioner och län. Därför är det väsentligt att det finns ett organ som står som garant för att småföretagen har tillgång till rådgivnings- och finansieringsinsatser.

Rådgivningsverksamhet av mera omfattande slag bör i stor utsträckning upphandlas i konkurrensutsatt sektor. För småföretag och blivande småföretagare är det emellertid viktigt att det finns en organisation att vända sig till för att få råd och hjälp utan att behöva debiteras en kostnad vid första telefonsamtalet. Denna allmänna rådgivning är nödvändig för att inte hämma tillväxten av nya och små företag med låg eller ingen betalningsförmåga.

Mål, målgrupper och principiella utgångspunkter för verksamheten

Vad gäller målgruppen för det framtida arbetet delar vi utredningens uppfattning om verksamhetens inriktning på företag med utvecklingspotential och kommande konkurrenskraft. Däremot bör inte en avgränsning till näringsgrenen "tillverkande företag och industrinära tjänster" bli normgivande. Mot bakgrund av det oerhört stora behovet av expansion inom svenskt näringsliv – och då speciellt inom de mindre och medelstora företagen – vill vi varna för en alltför snäv avgränsning.

Att behålla en relativt vid målgrupp är även motiverat av att tjänstesektorn väntas expandera, inte minst beträffande tjänsteexport. På den svenska marknaden är tjänste- och servicesektorn dessutom stadd i utveckling med anledning av avmonopoliseringen och en ökad andel privata utbud inom tidigare statliga, landstings- och kommunala områden.

Till bilden hör också landets ojämna företagsstruktur. Detta kräver att insatser kan göras i regionalt/lokalt viktiga företag, även om kriterierna för målgrupp inte exakt stämmer med utredningens förslag. Vi anser därför att frihet bör finnas för de regionala organisationerna att avgränsa målgruppen enligt regionens behov och organisationens resurser.

Finansiering och företagsutveckling

Förslagen om "såddkapital" (avkastningen på 600 miljoner) respektive "kreativt kapital" (1,2 miljarder) är bra. De belopp som beräknas stå till förfogande måste dock anses vara otillräckliga. Det finns – mot bakgrund av dagens brist på riskkapital – starka skäl att ifrågasätta fortsatta medelsindragningar från utvecklingsfonderna. Vi menar att regering och riksdag bör överväga att riva upp den socialdemokratiska regeringens beslut om en kraftig minskning av utvecklingsfondernas medel.

En dragningsrätt mot Industri- och nyföretagarfondens medel (2,4 miljarder) är även befogad, varigenom det kreativa kapitalet kan ökas i väsentlig grad. Vi anser det också viktigt att beslutsrätten i företagsfinansieringsärenden ligger i den regionala organisationen där lokalkännedomen finns. Detta gäller även de s k EKH-lånen som idag handläggs av utvecklingsfonderna, men beslutas centralt av Industri- och nyföretagarfonden.

För att ytterligare förstärka detta kreativa kapital, anser vi att man bör undersöka möjligheterna att överföra kapital från de av staten delägda riskkapitalbolagen till Industri- och nyföretagarfonden. Därigenom skulle man med hjälp av de reformerade fonderna hjälpa ny- och småföretag med ytterligare riskkapital.

De reformerade fondernas kreditgivning kan enligt vår mening främst ske genom:

- att lämna garantier till lån,
- att lämna lån mot royalty,
- att lämna garantilån,
- att lämna vinstandelslån/förlagslån,
- att lämna rörelselån,
- att ge rekonstruktionslån vid rekonstruktioner av utvecklingsbara företag.

Huvudmannaskap och geografisk organisation

Utredningen föreslår en förändring av huvudmannaskapet. Den ena av de nuvarande huvudmännen, landstingen, lyfts bort och ersätts med näringslivet i form av Företagarnas Riksorganisation, Industriförbundet, Svensk Industriförening, Exportrådet och Handelskammarförbundet.

Vi delar uppfattningen att näringslivet bör ingå som huvudman och dela ägaransvaret. Vi ifrågasätter dock avvecklingen av landstingens medverkan.

Landstingen har en nära anknytning till respektive region och har intresse av att avsätta resurser för att utveckla denna. De medel som landstingen tillför verksamheten är av stor betydelse, varför vi anser att man bör tillvarata landstingens positiva intresse och förhandla fram en modell för samverkan. Man bör här även betänka att om fonderna får en alltför liten resursram, riskerar basen för verksamheten att bli alltför snäv och attraktionskraften kan därför bli försvagad. Därigenom riskerar de reformerade fonderna att förlora presumtiva köpare av sina tjänster.

Den reformerade organisationen kan ha två huvudmän eller tre. Vi förordar att Industri- och nyföretagarfonden intar statens roll som huvudman/delägare, exempelvis 50 procent. Landstingen samarbetade med näringslivet tidigare i utvecklingsfondernas föregångare. Det kan ske igen genom att de delar huvudmannaskapet i övriga 50 procent. Även andra procentsatser kan naturligtvis tänkas.

Vi anser det vara betydelsefullt att näringslivet ingår och delar huvudmannaskapet. Den kunskap och kompetens som näringslivet besitter kommer då den nya organisationen till del. Det bör bli a ske genom aktiv medverkan i de regionala styrelserna.

Det finns ytterligare skäl för näringslivet att ingå som huvudman. Utredningen tar med rätta upp problemet att utvecklingsfonderna inte alltid haft tillräcklig legitimitet hos näringslivet.

Utredningens förslag om betydligt mera distinkt målformulering och resursanvändning, liksom näringslivets medverkan och kompetens i styrelserna, bör öka förståelsen och samarbetet mellan näringslivet och politikerna.

Föreslagen modell med ägande i en moderorganisation har fördelar beträffande engagemang, målstyrning och tydlighet gentemot dotterenheter, men kan också innebära risk för centralisering av beslutsfattande. Därför är det angeläget att denna organisation får klart avgränsade uppgifter som t ex

att förvalta lånefonden. Överordnade beslut i moderorganisationen i finansieringsfrågor bör inte ske. Den kan däremot ansvara för viss marknadsföring, centrala utbildningsinsatser, m m.

För att inte förlora kompetensen och lokalkännedomen är det viktigt att det direkta arbetet med företagen sker ute i regionerna och att besluten fattas där.

Med ordet region avser vi län. Såsom hittills bör de reformerade fonderna vara länsvisa. Vi vill mycket hårt trycka på att de 24 fonderna består, även i annan organisationsform. Det är närheten mellan företag och fond och den lokala kännedomen som är i hög grad avgörande för uppnådd effektivitet.

Utredningens förslag om färre fonder och större regioner vill vi direkt avstyrka även av andra skäl. Den nya regionindelningen i Sverige, som utreds och diskuteras, är fortfarande mycket oklar. Sannolikt sker ingen avveckling av länen under närmaste 10-årsperiod. I det läget är det inte lämpligt att bygga upp tillfälliga och godtyckliga regionmönster, som senare troligen måste justeras. När slutligen en ny regionindelning genomförs i Sverige skall naturligtvis fondernas organisationsstruktur anpassas därtill.

Styrelserna i länets fonder kan fastställas av moderenheten efter lokala nomineringar. Samhällets representanter bör därvid utses av landstingen i respektive län liksom det lokala näringslivet utser sina representanter. De regionala enheterna får därmed lokalt förankrade styrelser.

Vi har i princip inget att invända mot utredningens förslag att utvecklingsfonderna omvandlas till aktiebolag. Det är emellertid inget starkt krav från vår sida. Man kan även överväga att genomföra föreslagna förändringar med utgångspunkt från befintliga stiftelser. B1 innebär en omvandling till bolag, enligt beräkningarna, en icke ringa kostnad.

Vårt förslag om länsindeldad och effektiviserad organisation bör inte på långt när medföra de avvecklingskostnader som utredningen beräknar.

Särskilt yttrande av sakkunnige Bo G. Jenevall (nyd)

Jag står helt bakom utredningens betänkande med undantag på en punkt som egentligen mer är en skärpning av skrivningen.

Utredningen föreslår att "Industri- och nyföretagarfonden, Näringsdepartementet eller annan av staten utsedd organisation föreslås svara för den statliga andelen".

Jag anser att skrivningen och dess innebörd skall vara "Industri- och nyföretagarfonden föreslås svara för den statliga andelen".

Denna skärpning anser jag vara motiverad av att det är synnerligen viktigt att statens ägardel förvaltas av en kunnig organisation med en naturlig anknytning till verksamheten. Industri- och nyföretagarfonden har bl a ansvaret för de nya nyföretagarlånen som har en direkt koppling till såväl den gamla som till den föreslagna nya organisationen. Dessutom har Industri- och nyföretagarfonden ett unikt kunnande inom stora delar av den verksamhet som föreslås av utredningen och som kan bli aktuell i förlängningen av många ärenden. Utvecklingsfonderna hade tidigare ett mycket fruktbart samarbete med den dåvarande Sveriges Investeringsbank; ett samarbete som till vissa delar kan ersättas av Industri- och nyföretagarfonden.

Jag har därför en mycket bestämd uppfattning om att Industri- och nyföretagarfonden är den mest kvalificerade statliga organisationen att förvalta statens ägande i den av utredningen föreslagna förändringen av de nuvarande utvecklingsfonderna.

Särskilt yttrande av sakkunniga Birgitta Johansson (s)

En aktiv och sammanhållen näringspolitik är jämte en sund ekonomisk politik de viktigaste insatserna för att lösa den ekonomiska och industriella kris Sverige befinner sig i. Enligt min uppfattning har staten två viktiga huvudfunktioner för att bidra till uthållig tillväxt och en god näringslivsutveckling. Staten skall dels sätta regler och ge allmänna förutsättningar, dels uppträda som en aktör.

Till de allmänna förutsättningarna hör främst att bedriva en långsiktigt hållfast ekonomisk politik som leder till låg ränta och låg inflation. Dit hör också att staten skall ansvara för en förstklassig kunskapsförmedling, forskning och kompetenshöjning – se till att det finns goda kommunikationer och att det finns spelregler som gör att marknaden fungerar.

Men staten måste också vara aktör och uppträda som såväl "katalysator" och som "accelerator" av näringslivsutvecklingen. I denna roll finns en mängd olika instrument att använda, som t ex stöd till strukturomvandling, riktade FoU-insatser, offentlig upphandling m m.

En huvudfåra i näringspolitiken måste vara att på olika sätt befrämja villkoren och förutsättningarna för de mindre företagen. Dit hör bl a att se till att det finns en fungerande riskkapitalförsörjning. Utvecklingsfonderna spelar här en viktig roll.

Enligt min uppfattning måste en framgångsrik näringspolitik bygga på insatser i tre geografiska dimensioner med en aktiv samverkan dem emellan: internationellt, nationellt och regionalt/lokalt.

Den utredning som nu presenterat sina förslag hade endast i uppgift att se till den regionala/lokala nivån. Förslaget har flera förtjänster, men lider av den grundläggande svagheten, att sakna helhetsperspektiv. Utredningsmannen kan dock knappast klandras för detta.

Uppdragsgivarens/näringsministerns syfte med utredningen synes ha varit att få ett förslag om att avskaffa utvecklingsfonderna. Ingen kan heller beskylla näringsministern för att vara anhängare av ett samlat näringspolitiskt perspektiv. Föreliggande förslag, som erkänner den viktiga policyfunktion som utvecklingsfonderna har på regional nivå, svävar genom avsaknaden av en politik på central nivå i ett näringspolitiskt tomrum.

Stor osäkerhet råder t ex om vilken näringspolitisk roll NUTEK skall spela. Klarhet om detta är viktigt för att kunna ta ställning till organisation och koppling av den sk moderenhet som föreslås för de regionala fonderna.

Förslaget om "såddfinansiering" av små tillväxtföretag är bra. Det stämmer väl med synpunkter som jag tidigare i andra sammanhang framfört. Men det är ju inte fråga om nya pengar, utan endast en indragning av medel från utvecklingsfonderna.

Den ideologiska inriktningen av direktiven har också lett till att utredningen sett sig nödsakad att föreslå förändringar som inte är sakligt motiverade. Jag kan inte finna att utredningen på ett övertygande sätt redovisat analyser som talar för att vidta de förändringar för utvecklingsfonderna som föreslås när det gäller huvudmannaskap m m. Utredningen har inte visat de fördelar som uppnås genom att stänga ute landstingen från verksamheten.

Jag känner stark tveksamhet inför förslaget att knyta statens ägarandel till Industri- och nyföretagarfonden. Utvecklingsfonderna bör ses som ett näringspolitiskt instrument och då bör de kopplas till det organ som fullgör de näringspolitiska uppgifterna, dvs NUTEK. Det bör inte vara omöjligt att kunna vidta sådana arrangemang att man säkerställer att det är olika enheter inom NUTEK som ansvarar för anslag till utvecklingsfonderna och de som ansvarar för ägarfunktionen.

När det gäller utredningens förslag i övrigt delar jag inte uppfattningen att den regionala indelningen av fonderna "inte kan göras inom ramen för en statlig utredning utan måste ses som en av nyckelfrågorna för en organisationskommitté". Utredningen borde på denna punkt ha presenterat ett samlat förslag, där en rimlig utgångspunkt är att det skall finnas utvecklingsfonder i varje län. Vidare borde utredningen i detta sammanhang ha beaktat lokaliseringen av regionala högskolor. Företagsamhet i Sverige måste i allt högre utsträckning bygga på kunskapsintensiv produktion. Närheten till högskolor och universitet är av strategisk betydelse för att få till stånd en sådan utveckling. Det är angeläget att få till stånd ett utvecklat samarbete mellan utvecklingsfonderna och de regionala högskolorna.

Särskilt yttrande av experterna

Göran Bergholtz

Arne Johansson

Lars Östring

Sammanfattning

Småföretagen har stor betydelse för Sverige. Sysselsätter två tredjedelar av alla inom näringslivet. Svarar för dynamik och tillväxt och bidrar aktivt till Sveriges konkurrenskraft. Särskilt betydelsefulla för sysselsättningen i mindre orter och i glesbygd.

Alla västeuropeiska länder har särskilda stimulansåtgärder för småföretag. Sveriges förutsättningar för småföretagande måste bli minst lika bra som i våra konkurrentländer.

Utvecklingsfonderna har i huvudsak fungerat väl. I huvudsak nöjda kunder, genomfört statsmakternas intentioner, klarat avkastningen på det egna kapitalet, kompetent personal och stor kontaktyta inom näringslivet.

Främsta områden där ändringar bör ske. Slå samman Industri- och nyföretagarfonden med utvecklingsfonderna, vilket ger såväl starkare finansiell resurs som decentraliserad organisation. Detta föreslås inte av utredningsmannen. Vi föreslår starkare näringslivsanknytning, men i andra former än i utredningsmannens förslag. Uppdrag skall tas i konkurrens. Klarare rollfördelning. Utredningsmannens förslag alltför krystat och byråkratiskt krångligt.

Den nya koncernen ska komplettera marknaden och ägna sig åt:

1. Riskfinansiering.
2. Allmän rådgivning.
3. Strategisk rådgivning/program (långa konsultinsatser, där uppdragen fås på lika villkor och i konkurrens med andra. På så sätt får privata företag möjlighet att konkurrera om de statliga uppdragen.

Organisationen består av en koncern där allt kapital finns samlat. Genomförande av insatser och beslut om kreditgivning fattas av de länsvisa bolagen. Utredningsmannens båda alternativa regionindelningar avvisas. Skulle ge för dålig förankring och kontaktytor till företagen.

Ägandet bör spegla de finansiella insatserna. Näringslivsmedverkan skall garanteras såväl i moderbolagets som de länsvisa bolagens styrelser. Den

splittrade organisationen med två separata kapitalstiftelser, Industri- och nyföretagarfonden samt särskild genomförandekoncern avvisas som alltför krånglig. Ger oklara ansvarsroller och är dessutom kostsam.

Staten agerar genom riksdag och regering som anger mål och riktlinjer för småföretagspolitiken. Länsstyrelserna upphandlar så att privata företag får konkurrera på lika villkor med den nya koncernen. NUTEK har uppföljning och tillsyn. På så sätt sammanblandas inte rollerna. Enklare utkräva ansvar.

Småföretagens betydelse

Småföretagen har stor betydelse för Sverige:

- sysselsätter två tredjedelar av alla inom näringslivet
- betydelsefulla för dynamik och tillväxt i näringslivet
- ökad betydelse för Sveriges internationella konkurrenskraft
- småföretagen dominerar sysselsättningen på mindre orter och i glesbygd

Småföretagen har mycket stor betydelse för tillväxten i Sveriges näringsliv och för sysselsättningen i Sverige. När detta yttrande lämnas har Sverige 445 000 öppet arbetslösa. Det är mer än 10 procent av den arbetande befolkningen. De nya jobb, som behövs, skall skapas inom det privata näringslivet. Småföretagen har bäst möjligheter att skapa nya jobb under de närmaste åren. Således är möjligheterna för småföretag att etablera sig och för befintliga småföretag att växa av avgörande betydelse för att få ner arbetslösheten och då också för att få balans i Sveriges ekonomi.

Det finns ca 460 000 företag med mindre än 200 anställda. Dessa utgör 99,7 procent av alla företag. Dessa företag sysselsätter ca två tredjedelar av **alla anställda inom näringslivet**. Småföretagen har ökat sin andel av exportsektorn under de senaste åren. Småföretagen svarar för ca 30 procent av investeringsvärdet inom industrisektorn (år 1990).

Småföretagen är dessutom betydelsefulla för dynamiken i svenskt näringsliv. En nyligen genomförd studie för åren 1985 - 1989 av Forum för småföretagsforskning och NUTEK visar att i förhållande till antalet sysselsatta skapade småföretagen fler nya arbetstillfällen än storföretagen. Om man sedan mäter i nettoförändringar, dvs nyskapade arbetstillfällen minus försvunna, blir småföretagens betydelse som dynamisk faktor ännu tydligare. Sju av tio (netto) nya arbeten skapades i småföretag.

Vidare har det ömsesidiga beroendet mellan småföretag och storföretag ökat. Den alltmer ökade specialiseringen i näringslivet innebär att fler små-

företag är beroende av storföretagens utveckling. Storföretagen är för internationell konkurrenskraft i sin tur beroende av att det finns en stark struktur inom landet för inköp av delar, komponenter och inte minst kvalificerade tjänster inom en rad områden.

Det är påfallande att många nya småföretag under de senaste åren uppstått inom branscher som har andra företag som kunder, t ex professionella tjänster i form av revisions- och reklambyråer, datakonsulter samt mjukvaruproducenter. **Sammanfattningsvis har småföretagens betydelse för Sveriges internationella konkurrenskraft ökat.**

Småföretagen har särskilt stor betydelse för sysselsättningen på mindre orter och i glesbygd. Där bedrivs liten eller begränsad verksamhet av storföretag. Det är småföretag som kan skapa de nya arbetstillfällena som behövs där.

Det är bl a mot denna bakgrund som Utvecklingsfondskommitténs förslag skall bedömas. Utredningens uppgift är att ta ställning till behovet av regionala statliga rådgivnings- och finansieringsinsatser för småföretag.

Internationell jämförelse

Alla västeuropeiska länder har utvecklade program för småföretag:

- export
- nyetablering
- regionalpolitik
- generella skattelättnader m fl

Som framgår av följande tablå har alla västeuropeiska länder program särskilt riktade till småföretag. I många länder är omfattningen betydligt större än i Sverige. Ofta finns det nationella program som sedan kombineras med betydande regionala verksamheter som t ex i Tyskland där respektive Bundesland driver ett omfattande småföretagsprogram.

Nedanstående tabell är framtagen från Research Institute for Small and Mediumsized Business in the Netherlands (oktober 1992). Sammanställningen är dessutom kompletterad med en jämförande bedömning avseende svenska förhållanden inom angivna områden.

Åtgärder inom olika politikområden i de tolv EG-länderna kompletterad med en jämförande bedömning avseende svenska förhållanden inom angivna områden

Politikområde	Land												
	B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	SP	UK	SV
Generella skattelättnader	++	0	+	++	+	+	0	+	++	0	+	++	0
Regionalpolitik	+	+	++	++	++	+++	++	0	+	+	+	++	++
Teknikspridning och FoU	++	++	+++	+++	+++	+++	++	+	++	++	++	++	+
Underleverantörsinsatser	+	0	+	+	+	+	0	0	+	+	+	+	0
Export	++	++	++	++	++	+++	++	+	++	+	+	+	+
Sysselsättning	++	+	0	+	+	++	+	0	+	+	++	++	+++
Nyföretagande	+	++	+++	++	++	++	+	+	++	++	++	+++	+++
Information/rådgivning	++	++	+++	++	+	++	++	+	+	+	+	++	++
Finansiering	++	+	++	++	+++	+++	++	++	+	++	++	+	+
Utbildning	++	+	+++	+	+	+++	++	+	++	+	+	+++	+
Licensiering	++	+	+	+++	0	0	+	+++	++	+	0	0	0
Administrativa förenklingar	+	0	+	+	+	+	+	0	+	0	++	+	0
Samverkansformer	0	+	+	+	+	+	+	0	0	+	++	++	+
Miljö/energi	0	0	0	+++	0	+++	0	0	++	+	++	0	0

0 = inga åtgärder

+

++ = 3, 4 eller 5 åtgärder/program

+++ = mer än 5 åtgärder/program

Utvecklingsfondernas verksamhet – en värdering

Utvecklingsfonderna har i huvudsak fungerat väl:

- företagen i huvudsak nöjda
- i allt väsentligt genomfört riksdagens/regeringens intentioner
- klarat avkastningskraven, dvs inflationen
- kompetent personal
- stor kontaktyta med näringslivet

Slutsatsen är att utvecklingsfonderna inte skall raderas utan reformeras:

- näringslivsföreträdare skall alltid ingå i styrelserna
- uppdrag skall tas i konkurrens med privata företag
- en gemensam finansiell fond
- klarare roller

Enligt tillgänglig statistik för år 1992 gav utvecklingsfonderna allmän kostnadsfri rådgivning till ca 28 700 företag. I genomsnitt fick dessa företag ca 3,5 timmars rådgivning. Ca 36 000 företag använde utvecklingsfondernas personal för längre konsultinsatser. 33 200 personer deltog i utbildningar

arrangerade av utvecklingsfonderna. Utvecklingsfonderna bedriver därutöver riskfinansiering m m. Under de 15 år utvecklingsfonderna har funnits har en stor kontaktyta byggts upp med småföretagen. Denna kontaktyta har ett värde i sig själv. **En reformerad organisation skall värna om att de kontaktytor som finns inte raderas utan tas till vara.** Över åren har många attitydstudier gjorts om hur småföretagen uppfattar utvecklingsfonderna och deras kompetens. **Gemensamt är att de som haft att göra med utvecklingsfonderna är mer nöjda än de som har begränsad eller ingen erfarenhet av utvecklingsfonderna.**

Kompetensprofil

Erfarenhet	Procent
Mer än fem års erfarenhet från privat näringsliv, ofta i chefsposition	90
Drivit egna företag	30
Högskoleexamen	65
Ekonomer	70
Tekniker	30
	År
Genomsnittsålder	45
Genomsnittlig anställningstid	6

Enligt vår bedömning visar denna sammanställning att utbildning, erfarenheter och genomsnittliga anställningstider verkar rimliga i förhållande till de arbetsuppgifter som skall lösas. Därmed inte sagt att varje medarbetare av de ca 400 som finns inom fonderna är skickade för sina arbetsuppgifter. Särskilt betydelsefullt är att det sker en viss omsättning av personal. För att vara effektiv konsult hos småföretagarna behövs enligt vår uppfattning färsk erfarenheter från ansvariga positioner i näringslivet. Sammantaget är medarbetarna hos utvecklingsfonderna en väsentlig framtidsresurs. En reformerad organisation måste dra nytta av den erfarenhet, kunskap och personliga kontakter som finns med småföretagen hos fondernas medarbetare.

Utredningsmannen försöker i diagram på s. 54 och 55 i utredningen visa att utvecklingsfonderna inte uppfyllt riksdagens intentioner i tillräcklig utsträckning när det gäller att ändra från finansiering till förtagsservice samt från allmän rådgivning till strategisk rådgivning. Vi vill uppmärksamma att bakom dessa diagram finns inget statistiskt underbyggt material, utan det är fråga om en bildmässig återgivning av utredningsmannens subjektiva värdering. Vår syn är liksom utredningsmannens att utvecklingsfonderna har haft förmåga att ändra inriktning. Inom det finansiella området har utvecklingsfonderna ökat andelen högriskutlåning i form av utvecklingskapital. En hög andel, ca 30 procent, ligger på nyetableringar, vilket alltid innebär högt risktagande. Trots detta har utvecklingsfonderna

klarat en avkastning som motsvarar inflationen, vilket också varit kravet på fonderna. Många andra som finansierat risk har gjort mycket stora förluster. **Avkastningssiffrorna visar att utvecklingsfonderna har en betydande professionalism i att värdera och genomföra finansiering med hög risk.**

Enligt vår mening är en av orsakerna till att man lyckats så pass avkastningsmässigt väl att man har ett decentraliserat beslutsfattande. I småföretag är företagsledaren mycket avgörande för företagets framgång. Riskkrediter erbjuds efter värdering av företagsledarens/ägarens kapacitet och affärsidéns bärighet i kombination. Utan personlig kännedom vid sidan av mer formella analyser fungerar inte sådan kreditgivning. Bl a av detta skäl är utredningsmannens förslag om indelning i storregioner olämpligt. Den personliga kännedomen om företagen går förlorad med en sådan organisatorisk lösning.

Den decentraliserade organisationen har emellertid en uppenbar nackdel. Varje utvecklingsfond har en betydande andel av sina medel utlånade eller inte utbetalda till företagen. Orsaken till detta är att ha likviditetsreserv för kommande utlåning eller för utbetalning av redan beviljade lån. **En gemensam fond med dragningsrätter för den länsvisa organisationen medför att en högre andel av det samlade kapitalet kan arbeta hos småföretagen.** Enligt vår uppfattning bör en reformering ske på denna punkt.

Ett annat problem som utredningsmannen tar upp är att utvecklingsfonderna inte alltid haft tillräcklig legitimitet hos näringslivet. Det har att göra med att somliga näringslivsorganisationer varit mycket kritiska till själva idén med utvecklingsfonderna. En annan kritik har riktats mot utvecklingsfonderna på grund av att landstinget utsett hela styrelserna i fonderna. **De reformerade utvecklingsfonderna bör ges sådana styrelser att företagarerfarenhet dominerar.** För förståelsen och samarbetet med näringslivet är det också angeläget att framstående politiker deltar i styrelsearbetet. Det ligger nära till hands att jämföra med bankstyrelser, som ofta består av ledande personer såväl från näringslivet som statens institutioner.

Utvecklingsfonderna får kritik från enskilda konsulter och konsultföretag. Kritiken baseras ofta på att man anser att fonderna "tar jobb" från de privata konsultföretagen. Fonderna får i regel inte hel kostnadstäckning för de konsultinsatser som genomförs. Av den anledningen är det svårt för privata konsulter att konkurrera om uppdragen. Å andra sidan är det inte tillfredsställande att utvecklingsfonderna genom den anslagskonstruktion som finns de facto erhåller monopolställning. Enligt vår uppfattning måste utvecklingsfonderna utsättas för konkurrens på ett bättre sätt. Utredarens i vårt tycke byråkratiska förslag med bibehållande av nuvarande anslagsstruktur via NUTEK ger inte sådana möjligheter. Vi föreslår istället att ett

system där de länsvisa bolagen erhåller ett årligt anslag från riksdag och regering för allmänna och korta rådgivningsinsatser, som inte går att ta betalt för och som också är svåra att upphandla. **Längre rådgivningsinsatser bör upphandlas programvis i konkurrens, vilket ger utrymme för privata konsulter.** Detta ligger också i linje med riksdagens och regeringens nya konkurrenspolitik. Då vi anser att den reformerade organisationen skall vara länsvis baserad är det naturligt att länsstyrelsen, som har det samlade ansvaret att företräda staten i länen, genomför dessa upphandlingar. Genom denna lösning utsätts den nya organisationen för konkurrens. Det ger skärpa, ökar effektiviteten och ger möjlighet för privata konsulter att få uppdrag.

Utredningsmannen anser att NUTEK varit alltför svagt som statens huvudman för utvecklingsfonderna. Vi delar denna uppfattning. Orsaken till detta är att finna i det avtal som finns mellan staten och landstingen. Det ger NUTEK en svag position. Regeringen ger sedan sina närmare föreskrifter i regleringsbrev. NUTEK:s utrymme blir att lämna ytterligare detaljerade föreskrifter. Det har lett till att NUTEK enligt vår uppfattning istället alltför detaljerat engagerat sig i enskilda genomförandeprojekt. När berörd enhet inom NUTEK hade 20 anställda fanns det givetvis en stark inneboende kraft för detta. Vi återkommer längre fram till utredningsmannens organisatoriska förslag. Regeringen sluter avtal med koncernen. Bolaget har genomförandansvaret. Länsstyrelserna upphandlar program i konkurrens. NUTEK som centralt verk har ansvaret för uppföljning och underlag till regering och riksdag i vad mån intentionerna och målsättningarna uppfylls på ett effektivt sätt.

Nya förutsättningar – behov av komplement till marknaden

Vi delar utredningsmannens syn att de statliga åtgärderna skall vara komplement till marknaden. Områden där tillräckliga förutsättningar för lönsamhet finns skall skötas av marknadens aktörer. Områden där samhället subventionerar skall där så är möjligt utsättas för konkurrens.

Enligt vår uppfattning bör de reformerade utvecklingsfonderna arbeta inom tre områden:

1. Riskfinansiering (Industri- och nyföretagarfonden slås ihop med utvecklingsfondernas kapital).
2. Allmän rådgivning (någon att vända sig till med korta frågor).
3. Program (långa konsultinsatser, där uppdragen tas på lika villkor och i konkurrens med andra).

Riskfinansiering

Behovet av kompletterande riskkapital till marknaden har accentuerats. Det har att göra med att många s k vncap-företag misslyckats och att bankerna intar en mycket försiktig utlåningspolitik i och med bankkrisen. Säkerhetsmassan värderas numera mycket försiktigt. S k förtroendekrediter, dvs krediter utan tillfredsställande säkerheter, är numera sällsynta.

Under nuvarande kreditläge och särskilt under nästa konjunkturuppgång behövs kompletterande krediter för småföretagen för expansionsinvesteringar. Småföretagens bristande soliditet i kombination med bankernas försiktiga värdering av säkerhetsmassan (kundfordringar, byggnader och maskiner) kommer annars att hindra tillväxt och expansion hos småföretagen.

Lämpliga kreditformer för sådan finansiering är lån samt garantier för företagens bankkrediter. Vi vill förorda att den senare formen kommer till användning. Garantier har två väsentliga fördelar. De är administrativt enkla att hantera, dvs billig administration. Egen långivning måste till 100 procent täckas av eget kapital. Samma kapitaltäckning behövs inte för garantier. Beroende på hur kapitalet är bundet och på garantiernas risknivå sätts kapitaltäckningskravet för garantierna. Genom att använda garantier skulle finansieringskapaciteten kunna ökas med ca 50 procent, utan att de reformerade fonderna tillförs ytterligare kapital.

Vi delar utredarens uppfattning att det oavsett konjunkturläge kommer att finnas brist på riskkapital vid nyetableringar, större utvecklingsprojekt både inom teknik och marknad. Det är t ex väl känt att de projekt som NUTEK finansierar fram till prototypframställning mycket ofta har svårt att finna fortsatt finansiering. Risken bedöms som alltför stor att fortsätta utvecklingsarbetet av existerande externa finansiärer. Företagen själva har ofta inte tillräcklig egen finansiell kapacitet. Utredarens organisatoriska lösning på problemet är att föreslå två nya fonder – en för såddfinansiering och en för kreativt kapital.

Enligt vår uppfattning är utredningens uppgift att ta ställning till hur de samlade statliga insatserna för att finansiera småföretag bör utformas. Utvecklingsfondernas finansiella uppdrag och Industri- och nyföretagarfondens ligger så nära varandra att de bör ses i ett sammanhang. Industri- och nyföretagarfonden har fått två huvuduppgifter: finansiering av produktutvecklingsprojekt och marknadssatsningar samt verksamhet med nyföretagarlån. Fonden har ombildats och små- och medelstora företag står i centrum för verksamheten. Finansiering av större företag skall endast få förekomma i mer begränsad verksamhet. Som utredaren konstaterar kräver orienteringen mot småföretag ökad lokal närhet till marknaden. Vi delar utredarens uppfattning av att detta ytterligare förstärks genom verksamheten med nyföretagarlån.

Något förenklat kan situationen beskrivas så att utvecklingsfonderna har det lokala kontaktnätet uppbyggt genom den nuvarande organisationen, har dokumenterad förmåga att ta risk och finansiera utvecklingsprojekt hos småföretag, men har genom bl a indragningarna till statskassan en för liten finansiell kapacitet för de framtida behoven. Industri- och nyföretagarfonden har betydande finansiella resurser, varit framgångsrika när det gäller att finansiera större företags utvecklingsprojekt, även om avkastningen varit lägre än hos utvecklingsfonderna. Industri- och nyföretagarfonden saknar erfarenhet från att finansiera småföretag och saknar även egen regional organisation med det nödvändiga decentraliserade beslutsfattandet.

Enligt vår uppfattning finns det stora fördelar med att slå samman Industri- och nyföretagarfonden med utvecklingsfonderna. Utvecklingsfonderna får den moderenhet man saknat. Industri- och nyföretagarfonden får den regionala organisation som man idag saknar. Tillsammans får man också en betydande finansiell kapacitet. Om fonderna får behålla sina nuvarande 2 miljarder tillsammans med de ca 2,4 miljarder som finns hos Industri- och nyföretagarfonden skapas en finansiell kapacitet för riskfinansiering på ca 4,4 miljarder. Om man sedan som utredaren räknar med att denna volym skapar förutsättningar för ytterligare krediter hos banksystemet innebär det ett "extra" finansiellt utrymme för småföretagen på närmare 20 miljarder kronor. Till detta kommer möjligheten att ge garantier till bankerna på ytterligare ca 2 miljarder. **Vår bestämda uppfattning är att en sammanslagning av utvecklingsfonderna och Industri- och nyföretagarfonden skall göras.**

Därutöver vill vi något kommentera utredningsmannens förslag om fond för såddkapital och kreativt kapital. Fonden för kreativt kapital skiljer sig inte nämnvärt från den sammanslagna fonden som konstituerats av utvecklingsfonderna och Industri- och nyföretagarfonden. Fonden för såddkapital har den fördelen att utredaren föreslår att kapital inte skall dras från småföretagen till statskassan. Såvitt vi förstår anser utredaren att bidrag skall kunna lämnas från fonden. Enligt vår mening bör bidrag inte komma ifråga. Det årliga beloppet på 30 miljoner kronor är också litet för att täcka in behovet. Man skapar dessutom med denna lösning ett besvärligt prioriteringsproblem. Enligt vår uppfattning bör denna typ av finansiering kunna täckas in med villkorliga lån eller royaltavtal från den nya sammanslagna fonden. Därmed skulle behovet av en särskild fond för såddkapital inte längre finnas. Dessutom slipper man en ny juridisk person med sammanhängande administrativa kostnader.

När det gäller de finansiella produkterna för riskfinansiering bör grunden för dessa vara Industri- och nyföretagarfondens samt utvecklingsfondernas nuvarande produkter. Vid expansionsinvesteringar är det ofta fråga om att lämna krediter där bankmässiga säkerheter saknas. I dessa fall är lån och

garantier lämpliga produkter. Vid nyetableringar, produkt- och marknadsinvesteringar är det både fråga om volym samt om att avlasta risk på ett sådant sätt att krediten förstärker soliditeten. Från soliditetssynpunkt bör sådana krediter kunna jämföras med eget kapital. Lämpliga produkter kan då vara royaltyavtal, konvertibler och lån där återbetalningen är avkastningsberoende. Det bör vara moderbolagets uppgift att över tiden utveckla och introducera lämpliga finansiella produkter.

Vi delar utredarens uppfattning att krediter skall ges till företag med tillväxtmöjligheter och som utsätts eller kan utsättas för internationell konkurrens. Detta gäller oavsett bransch. Inriktningen av finansieringen mot expansionskrediter, krediter till nyetableringar, projektfinansiering av nya marknader, nya produkter etc bör styras genom avtal mellan moderbolaget och regeringen. På så sätt kan olika betoning ges på olika delar av finansieringen över tiden beroende på konjunkturläge m m. Generellt bör bolaget ha som avkastningskrav att bevara de samlade lånemedlens reala värde. Denna lösning ger också möjligheter att styra över kreditgivningen till ytterligare risktagande genom att t ex ytterligare öka andelen finansiering av nyetablering. Sannolikt fordras då någon form av förlusttäckning om inte bolaget skall urholka sitt kapital.

Allmän rådgivning

Med allmän rådgivning menas att de som skall starta företag och de som driver skall kunna vända sig till den reformerade fonden med alla typer av frågor. De kan inte påräkna någon lång rådgivning. Det rör sig ofta om att hänvisas vidare. Ge svar på kortare enkla uppgifter. Sådan allmän rådgivning på i snitt 3,5 timmar gavs till 29 000 företag 1992. Med en kostnad av 500 kronor per timme kostar denna service ca 50 miljoner kronor. Det innebär i genomsnitt ca 2 miljoner kronor per utvecklingsfond. Småföretag och blivande småföretag bör ha en organisation att kunna vända sig till utan att debitering sker vid första telefonsamtalet. Alternativt kan sådan service ges av företagarens egna organisationer efter avtal med staten eller att staten ger uppdraget till länsstyrelserna. Då utvecklingsfonderna idag ger sådan service och då vi föreslår att reviderade utvecklingsfonder skall utgöra stommen i bolaget är det lämpligt att denna service också i fortsättningen ges därifrån. Alla småföretag oavsett bransch bör kunna få denna allmänna service. Rent praktiskt skulle det ta längre tid att värdera om företaget är ett utvecklingsbart företag som arbetar eller kan komma att arbeta i internationell konkurrens än att besvara frågan.

Större konsultinsatser, s k program

Liksom finansieringen bör dessa vara reserverade för företag med tillväxtmöjligheter och som utsätts för internationell konkurrens.

Utredaren har sökt göra en uppdelning mellan strategisk konsulting och operativ konsulting. Som utredaren själv konstaterar är denna uppdelning inte helt enkel att göra. Denna typ av konsultinsatser rör sig ofta om sådant som är långsiktigt och som har att göra med företagets överlevnad på sikt. Det kan vara fråga om utveckling av nya produkter, nya tekniker, nya marknader i Sverige eller utomlands eller program för service till nyetablerare.

Vi delar utredarens uppfattning om att det behövs statliga insatser för att stimulera nyetablering och strategiska konsultinsatser i småföretag. Den ordning som nu har rått har inte varit bra. Något förenklat har utvecklingsfonderna fått statliga medel för konsultinsatser. Målstyrning från riksdag och regering har varit svag. Om målsättningarna är otydliga är det också svårt att utkräva resultatansvar. NUTEK har haft en otydlig roll. Utvecklingsfonderna har också fått uppdragen utan att de utsatts för konkurrens.

Utredaren delar uppfattningen att staten även fortsättningsvis skall ge medel för att stimulera denna typ av strategiska konsultinsatser hos småföretag. Utredningsmannen föreslår att NUTEK skall upphandla hos den nya regionala organisationen. Sedan skall den nya organisationen inte själv utföra operativa insatser utan i sin tur upphandla tjänsterna. Detta är enligt vår uppfattning en både dyr och byråkratisk ordning. För stor del av de samlade anslagen kommer att användas för administration. Dessutom saknar NUTEK tillräcklig kännedom om de regionala förhållandena i Sverige.

Enligt vår uppfattning skall koncernen vara länsvis baserad. Länsstyrelserna företräder staten inom länet. Länsstyrelserna har ett samlat anslag på ca 1 miljard kronor för regional utveckling inom länen. Riksdag och regering anger i riksdagsbeslut och regleringsbrev inriktningen av hur dessa medel skall användas. Från detta anslag finansierar länsstyrelserna program för nyetablering, export m m. Upphandling sker hos utvecklingsfonderna och hos andra beroende på vem som är mest skickad för uppdraget. Samma ordning bör tillämpas för de s k strategiska konsultinsatserna/programmen. Anslagsmässigt kan det befintliga anslaget för regional utveckling tillföras medel eller så kan ett särskilt "anslag" för småföretagsutveckling skapas. Det ger möjlighet att betona inriktningen på utveckling och tillväxt hos småföretagen. På detta sätt erhålls en samordning av de statliga insatserna riktade till nyetablerare och små- och medelstora företag. För länsstyrelserna är en av huvuduppgifterna att stimulera förnyelse av näringslivet och tillväxt. De direkta företagsinsatserna kan då ses i ett sam-

manhang med länsstyrelsens arbete med att utveckla infrastruktur i form av utbildning och kommunikationer för näringslivets utveckling.

På samma sätt bör länsarbetsnämnder, kommuner och landsting kunna anlita de reformerade utvecklingsfonderna. Även sådan upphandling bör enligt vår mening ske i konkurrens. Större upphandlingar bör regelmässigt lämnas ut för anbudsgivning.

Vi vill i detta sammanhang något kommentera utredningsmannens förslag om att medel för nyetableringsfrågor bör föras över från länsarbetsnämnderna till den reformerade organisationen. Dessa medel avser ersättning till arbetslösa och kostnader för att genomföra nyetableringsprogram för arbetslösa. Enligt vår uppfattning bör ersättning till arbetslösa som förut betalats ut av länsarbetsnämnderna och programmen för nyetablering upphandlas under konkurrens. Direkt stöd till produktutveckling och marknadsföring skall inte länsarbetsnämnderna ägna sig åt.

Urtedningsmannen föreslår att de reformerade utvecklingsfonderna inte själva skall vara operativa, dvs genomföra konsultinsatserna utan regelmässigt anlita andra. Med en sådan ordning anser vi att de reformerade utvecklingsfonderna blir tämligen ointressanta som rådgivare till företagen. Dessutom kommer de på sikt inte heller att kunna uppatthålla professionalitet. **Med den ordning som vi föreslår upprätthålls konkurrens-situationen genom upphandling. De reformerade utvecklingsfonderna skall enligt vår mening ha kunnande att genomföra direkta konsultinsatser.**

Organisation

Aktiebolag med länsvisa dotterbolag

- *Utvecklingsfonderna och Industri- och nyföretagarfonden slås samman.*
- *Upphandling i konkurrens.*
- *Ökad näringslivsmedverkan.*
- *Klarare roller: Småföretagsutveckling ansvarar för genomförande. Riksdag och regering för riktlinjer. Länsstyrelserna för upphandling. NUTEK för tillsyn och uppföljning.*

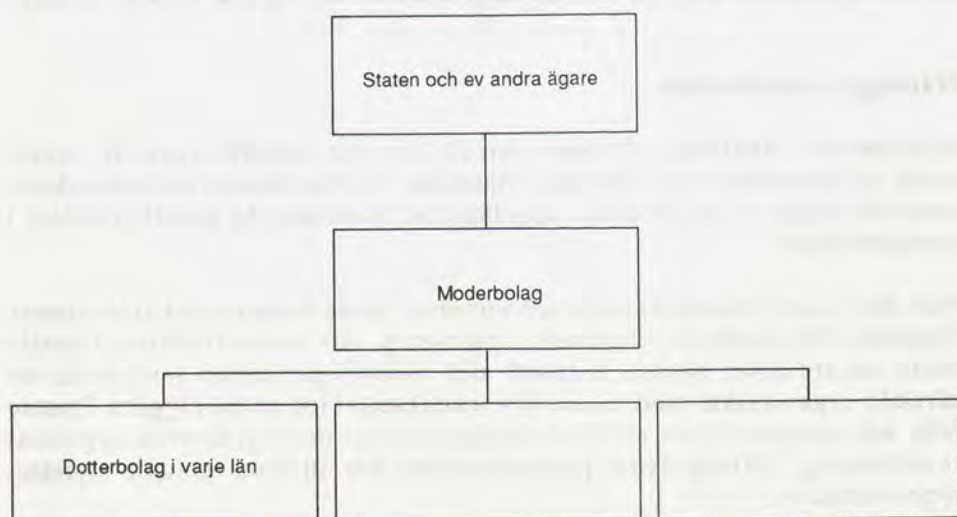
Regional indelning

Enligt vår uppfattning skall den länsvisa organisationen behållas. Skälen för detta är att de reformerade utvecklingsfonderna måste ha närhet till företagen för att kunna fungera. Att ha en organisation i varje kommun

blir för kostsamt och dessutom har många kommuner alltför få företag för att ge utrymme för att skaffa nödvändig specialisering. Nästa nivå är länen. Som nätverk är länen den starkaste regionala indelningen. Många organisationer – som t ex Arbetsmarknadsverk, politiska partier, landsting och länsstyrelser – har länen som regional indelningsbas. De organisationer som har större regionala indelningar, som t ex handelskamrarna, har oftast lokalkontor i länen. Orsaken är att man tappar kontaktytor om man inte är länsvis representerad.

Utredningsmannen talar om "spontana" näringslivsstrukturer. Vi har för vår del svårt att hitta några sådana. Företag ingår i olika nätverk. Det kan vara kunder som har sin geografiska spridning och leverantörer som har en annan. Utredningsmannen har tydligen ej heller kunnat definiera några sådana "spontana" regioner. Han föreslår två alternativ – det ena baserat på en sammanslagning av län och det andra med en annan grund för indelning, bl a befolkningsstorlek. Båda är enligt vår mening teoretiska modeller som inte skulle fungera väl. T ex tror vi att det är få företag i norra Värmland som spontant känner att de tillhör samma "spontana" näringslivs-region som t ex Nyköping. Däremot tror vi att företagen i norra Värmland spontant anser att de tillhör Värmlands näringsliv.

Organisation med klara roller



Enligt vår mening bör en koncern bildas genom en sammanslagning av nuvarande utvecklingsfonder och Industri- och småföretagsfonden. Fördelarna är att det ger finansiell styrka och decentraliserad organisation. Den nya koncernen skall bestå av ett moderbolag och dotterbolag i varje län.

Koncernen skall ha operativa uppgifter:

- Riskfinansiering
- Allmän rådgivning
- Strategiska konsultinsatser/program – uppdragen erhålls i konkurrens (se vidare avsnittet Nya förutsättningar – komplement till marknaden)

Moderbolaget skall ha de uppgifter som utredaren anser att hans sk moderenhet skall ha, dvs formulera och implementera policy, företräda organisationen i förhandlingar med regeringen, ordna kompetensutveckling och utbildning. Dessutom bör moderbolaget svara för viss gemensam produktutveckling, **fördela finansiella ramar till de länsvisa dotterbolagen**, följa upp de länsvisa bolagens kreditgivning.

Alla finansiella beslut som avser enskilda företag skall fattas decentraliserat, dvs hos de länsvisa bolagen.

Medel för allmän rådgivning anslås årligen av riksdagen. De närmare villkoren anger regeringen i regleringsbrev.

Program eller medel för strategisk konsulting konkurrerar de länsvisa bolagen om med andra konsulter. Upphandling sker för statens del länsvis av länsstyrelserna som har det samlade ansvaret att företräda staten i länen.

Näringslivsmedverkan

Styrelserna i såväl moderbolaget som de länsvisa dotterbolagen bör domineras av ledamöter med företagarerfarenhet. För förståelsen och samarbetet med näringslivet är det också angeläget att framstående politiker deltar i styrelsearbetet.

När det gäller finansiella resurser kommer dessa framför allt från staten. Ägandet bör spegla de finansiella insatserna. Att som utredaren föreslår bilda två stiftelser, behålla Industri- och nyföretagarfonden samt bilda en särskild organisation med ett mindre aktiekapital för att möjliggöra ägande från näringslivet är en alltför krånglig, krystad och byråkratisk organisationslösning. Näringslivets professionalitet bör tillföras genom styrelserepresentation.

Länsstyrelserna

Svarar för statens upphandling i länen.

Närings- och teknikutvecklingsverket

Enligt vår uppfattning är det viktigt att de skilda aktörerna har tydliga roller. På så sätt vet var och en sin uppgift. Det ger också möjlighet att utkräva ansvar. Mål med småföretagspolitiken anges av riksdag och regering. Statens upphandling sker av länsstyrelserna. NUTEK utvärderar och följer upp om upphandling och genomförande sker effektivt och om riksdagens och regeringens mål uppnås. NUTEK lämnar till regeringen underlag för eventuella reformer. Genomförandeansvaret har den nya koncernen.

Särskilt yttrande av experten Lennart Granlund

Jag betraktar det inledningsvis som värdefullt att utredningen slagit fast värdet, nödvändigheten och det fortsatta behovet av utvecklingsfondernas viktigaste funktioner:

- Informationsnätverk
- Nyföretagaraktiviteter
- Finansiering
- Företagsutveckling

Utredningen innehåller också en i allt väsentligt mycket positiv redovisning och värdering av utvecklingsfondernas hittillsvarande insatser, arbete och inriktning.

Jag välkomnar utredningens uppfattning att verksamheten i framtiden skall vara inriktad på näringspolitik och på utvecklingsbara företag. Förslagen om bättre stringens i policy och långsiktiga verksamhetsmål från den statliga huvudmannens sida är också välgörande och bör bilda en grundval för effektivisering av verksamheten. Här finns utrymme för förbättrat samspel mellan stat och regionala organisationer. Jag instämmer i att verksamheten också i fortsättningen skall komplettera marknaden på strategiska områden.

Dock anser jag att flera andra av utredarens åtgärdsförslag har svag verklighetsanknytning och innebär ett försämrat stöd för de svenska småföretagen och deras konkurrenskraft. Detta föranleder följande kommentarer:

1. Utredningen har ej redovisat sådana underlag, utvärderingar och erfarenheter av nuvarande utvecklingsfonder att de ger stöd för att radera nuvarande organisation på det sätt som utredningens förslag innebär. Utredningens material understryker tvärtom att man bör reformera nuvarande system mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits under fondernas hittillsvarande verksamhet.

Det är mot bakgrund av analysen förvånande att utredningens åtgärdsförslag på väsentliga punkter inte bara är extremt långtgående utan också i flera avseenden logiskt ogrundade och utan stöd i analys och erfarenhetsredovisning.

2. Det är en allmän uppfattning idag att mångfald, decentralisering och lokal förankring är nödvändiga inslag i en framgångsrik småföretagspolitik. Även utredningen framhåller detta i beskrivnings- och analysdelarna. Det är därför förvånande att utredningens åtgärdsförslag – på

de punkter de är tydliga – ger uttryck för en långtgående centraliseringsambition. Utredningen föreslår bl a en organisation som utgår från större geografiska områden än länen innebärande färre regionala enheter. Man anser också att slutgiltigt ställningstagande i denna nyckelfråga måste överlåtas till en organisationskommitté. Jag anser att mycket starka skäl – främst närhet till kunderna – talar för att den länsvisa organisationen skall behållas och att utredningen borde ha lagt detta som sitt förslag. Även det viktiga och omfattande samarbetet med näringslivsorganisationer, myndigheter m fl som etablerats talar starkt för en fortsatt länsbaserad organisation.

3. Jag delar inte utredningens beskrivning av att det delade huvudmannskapet gett en svag grund för genomförande av statens närings- och småföretagspolitik. En närmare analys år för år av vad regering och riksdag sagt om verksamhetsinriktningen hade visat att regeringens s k huvudlinjer inte alls framträder så klart som utredningens bildmässiga och i hög grad subjektiva tolkningar visar. Staten har gjort ett mycket stort antal operativa prioriteringar som ofta inte varit giltiga mer än 2 - 3 år. Det senaste mest påtagliga exemplet är riktlinjerna för 1993 års verksamhet där 70 procent av statens medel öronmärktes för två verksamhetsområden! Min uppfattning är att fonderna i mycket hög grad följt de snabba och ofta kortsiktiga prioriteringar som riksdagen, regeringen och NUTEK gjort. Ovanstående är väsentligt att slå fast eftersom utredningens organisationsförslag i så hög grad utgår från och motiveras med statens begränsade styrningsmöjligheter i nuvarande system.
4. Utredningen konstaterar – med referens till anlita expertis – att endast marginella skillnader föreligger vad avser för- och nackdelar mellan associationsformerna aktiebolag och stiftelse. Utredningen föreslår trots detta byte av associationsform till aktiebolag. Jag delar inte utredarens uppfattning utan förordar stiftelseformen mot bakgrund av de redovisade fördelarna med stiftelseformen, den förväntade nya stiftelselagens utvecklade regelverk, hittillsvarande positiva erfarenheter av stiftelseformens flexibilitet och skattemässiga fördelar.
5. Enligt direktiven skall utredningen redovisa vilka konsekvenser ett förslag om ändrat huvudmannskap får för statens möjligheter att genomföra åtgärder i syfte att stimulera småföretagsutveckling. Det är enligt min mening en allvarlig brist i utredningen att sådana analyser av konsekvenserna inte redovisas. Det vore ytterst motiverat eftersom landstingen, som svarat för minst lika stor del av verksamhetens finansiering som staten, ej längre föreslås vara huvudman.

Det är enligt min uppfattning också märkligt att landstingen trots deras eget och Landstingsförbundets uttalade önskemål om fortsatt delägarskap, ej föreslagits ingå i den nya ägarkonstellationen. Utredningen tycks vara beredd att av principiella skäl i det närmaste halvera organisationens resurser genom att avstå från landstingens regionalt förankrade medel. Detta kan rimligen ej vara i småföretagens intresse. Starka skäl talar för att istället komplettera nuvarande utvecklingsfonder med fler delägare och breddad styrelse. Det föreligger annars stor risk för att utredningens förslag kan leda till en splittrad organisationsstruktur i de fall landstingen skapar egna organ.

6. Utredningen föreslår en komplex och byråkratisk organisation med oklara roller, ansvar och befogenheter för de olika aktörerna. Förslaget motiveras främst med behov av centralstyrning för att minska de regionala skillnaderna i förhållande till dagens situation samt att säkerställa genomslag för den statliga näringslivspolitik.

Den föreslagna nya organisationen har enligt min uppfattning för många policyskapande organ, vilket innebär risk för fortsatt otydlighet och bristande övergripande styrning. Detta gäller särskilt staten, som uppträder i flera olika roller. Utredningen har inte heller närmare beskrivit och analyserat fördelningen av ansvar och befogenheter mellan de policyutvecklande organen och de som fördelar resurser. Enkelhet och klarhet behövs ifråga om såväl styrning som organisation. Det behövs ett centralt forum för övergripande policyutveckling och viss gemensam service.

Detta organ bör få dispositionsrätt över lånefonden och få förtroendet att kanalisera statens medel till de regionala organen. Om inte, anser jag det inte motiverat att inrätta en central stiftelse ägd av huvudmännen. Behovet av viss gemensam service löser man då enklast genom att de regionala stiftelserna äger ett gemensamt serviceaktiebolag.

7. Utredningen föreslår att nuvarande utvecklingsfonder avvecklas, vilket bl a innebär uppsägning av all personal. Ett flertal objektiva undersökningar visar entydigt att de flesta företag som varit i kontakt med utvecklingsfonderna är mycket nöjda med erhållen service. Personalen är bärare av ett under många år uppbyggt strukturkapital i form av kunskap, erfarenhet, kontakter och metoder, vilket representerar ett högt värde.

I konsekvensberäkningarna av en avveckling av nuvarande utvecklingsfonder har man helt bortsett från detta strukturkapital som är den överlägset tyngsta posten på balansräkningens tillgångssida för kunskapsorganisationer. Ett uppbyggande av nytt sådant kapital tar rim-

ligen resurser i anspråk som vida överstiger den beräknade "omstruktureringsvinsten". Att riskera att slå sönder ett sådant strukturskapital framstår som ekonomiskt lättsinne. Nuvarande arbetsuppgifter har i allt väsentligt bedömts angelägna att utföra även i framtiden och nuvarande fonder anses ha fungerat bra. Då borde det vara effektivare att vidtaga anpassningsåtgärder av nuvarande personalresurs inom ramen för befintlig organisation. Att det finns en resurs att bygga på framgår av utvecklingsfondernas personalbas.

- 1991 hade utvecklingsfonderna tillsammans 394 konsulter och verkställande direktörer.
- 90 procent av dessa har mer än 5 års yrkeserfarenhet från det privata näringslivet, ofta i chefsposition.
- 65 procent har mer än 10 års erfarenhet av arbete med små och medelstora företag.
- 30 procent har drivit egna företag.
- 65 procent har högskoleexamen.
- 70 procent är ekonomer.
- 30 procent är tekniker.
- Genomsnittsåldern är 45 år och den genomsnittliga anställningstiden är ca 6 år.

8. Jag bedömer det som angeläget att man nu i detta sammanhang samordnar befintligt kapital för nyföretagande och småföretag. En samordnad kapitalresurs för finansiering om 3,5 - 4 miljarder kronor kan bedömas erforderlig för att möjliggöra den utveckling av småföretagen som eftersträvas. Utöver föreslagen överföring av resterande kapital vid utvecklingsfonderna kan detta enklast ske genom att avstå från beslutade indragningar av lånemedel samt att överföra nyföretagarlånen till de nya regionala organen.

Det bör vidare prövas, om del av de överskott som förväntas i samband med avveckling av "Fond 92-94" kan tillföras småföretagen via de nya regionala organen.

Särskilt yttrande av experten Claes Ihre

Bakgrund

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att staten bedriver rådgivnings- och finansieringsverksamhet riktad mot små och medelstora företag.

Som grundläggande mål för detta måste ligga att verksamheten skall vara effektiv och att kvalitén skall vara hög och jämn.

Ur den synpunkten avges här yttrande på tre punkter till utredningens förslag. I övrigt är utredningsförslagets huvuddrag väl analyserade och genomarbetade.

De tre punkterna är:

- Huvudmannaskapet
- Systemets koppling till andra aktörer/verksamheter
- Förändringsprocessen

Huvudmannaskapet

Utgångsförutsättningar

Huvudmotivet för att utvecklingsfonder (UF) skall finnas som en offentligt finansierad verksamhet är att det **ej finns andra alternativ** som erbjuder samma tjänster på den öppna marknaden. Omvänt gäller att denna offentligt finansierade aktör **ej skall konkurrera med privata alternativ**.

UF skall alltså komplettera marknaden. Om detta förhållande ej skulle gälla skall UF ej vara finansierade med offentliga medel.

Att genom ett beställarsystem skapa en "potentiell konkurrens" är alltså definitionsmässigt ej möjligt och bör därför ej ligga som grund för uppbyggnad av UF-systemets övergripande struktur.

Eftersom vidare UF-systemet är en centralt anslagsfinansierad verksamhet utan direkta lönsamhetskrav på den egna verksamheten så går det ej att helt decentralisera ansvaret för UF-verksamheten.

Orsakerna till detta är att en **anslagsfinansierad verksamhet ej korrigerar sig själv** och att en starkt decentraliserad organisation har en tendens att i delar avvika från verksamhetsidéen samt att i delar bli operativt ineffektiv. Det måste alltså finnas någon form av central funktion som gör strategiska prioriteringar, utvecklar systemet och som vid behov gör operativa korrigeringar.

Utredningen föreslår att ägarroll/moderenhet och beställarroll hålls skilda åt. Detta behöver kommenteras på strategisk-, resurs- och operativ nivå.

Verksamhetsidé/strateginivå

Ägarrollen är principiellt den som fastställer verksamhetsidé, strategier och resultatkrav, dvs "policy".

Men om den helt dominerande delen av uppdragen (dvs intäkterna) kommer från en beställare och alternativa beställare ej finns så blir beställaren den som styr verksamhetsinriktning, strategier och resultat.

Beställaren bestämmer vad som skall göras, hur mycket som skall göras och oftast hur det skall göras. Ägaren kan tillhandahålla en resurs men ej mycket mer. Denna resurs måste också anpassas till beställarens önskemål. Här finns alltså en konflikt mellan ägarens **formella** strategiska ansvar och beställarens **reella** strategiska styrning.

Nästa komplikation är att policyn också skall utformas tillsammans med de regionala dotterenheter.

Detta innebär att tre instanser, moderenhet, dotterenhet och beställaren, skall utforma policyn. Eftersom staten är huvudman för beställaren, är en av ägarna i moderenheten och är huvudman för kapitalfonden bör den statliga rollen hållas samman mer.

Risk finns annars att den nuvarande strategiska splittringen finns kvar.

Resursnivå

Resurserna (antal UF, lokalisering, kompetensprofil på personal, antal tjänster) fastställs i princip av moderenheten.

Men genom ägarens/resursernas inlåsning mot en beställare (eftersom det **inte** finns en alternativ användning för UF-resursen så länge den är offentligt finansierad) och beställarens inlåsning mot UF-systemet (eftersom det definitionsmässigt inte finns något alternativ till UF), så kommer dels resurserna att vara långsiktigt helt styrda av beställaren (som sitter på

pengarna), dels beställaren vara "moraliskt" tvingad att undvika snabba förändringar i sitt utnyttjande av UF-resursen både nationellt och lokalt och därigenom vara låst på relativt lång sikt. Ren anslagsstyrning är ett trubbigt instrument.

De regionala resursernas uppbyggnad och förändring på lång och kort sikt måste alltså hanteras i direkt och mycket nära samverkan mellan ägarrollen och beställarrollen.

Vad avser **centrala resurser** är avsikten att hålla moderenhetens resurser på en låg nivå. Samtidigt skall moderenheten enligt utredningsförslaget genomföra en rad centrala uppgifter.

Stor del av samma uppgifter måste parallellt genomföras av beställaren. Detta gäller:

- policy- och anslagsdiskussioner på central och regional nivå,
- erfarenhetsutbyte,
- uppföljning och utvärdering.

Såväl ägare som beställare måste alltså bygga upp vissa parallella centrala resurser.

Operativ nivå

Beställarrollen skall enligt utredningen läggas upp ungefär som nu, dvs via **årsvisa rambeställningar** (målstyrningar).

Detta ger beställaren ett starkt strategiskt inflytande men ej något **operativt** inflytande.

Om problem uppstår under den löpande beställningsperioden måste beställaren gå till moderenheten för att snabbt kunna korrigera det som gått snett.

En konsekvens av en delad moderenhetsroll och beställarroll blir alltså en tröghet i systemet – den som betalar och lägger beställningar kan ej själv snabbt korrigera när något går snett utan måste gå via moderenheten. Beställaren kan i praktiken ej använda sig av "exit-agerande" i ett kort perspektiv.

Det avbrytande av anslagsgivningen från beställarens sida som föreslås om dotterenheter ej följer statens krav är i praktiken inget alternativ, eftersom det som ovan nämnts definitionsmässigt ej kan finnas en annan genomförare.

Även på den operativa nivån måste alltså ägare och beställare jobba tätt ihop.

Koppling till andra aktörer/verksamheter

I utredningen framhålls behovet av samverkan med andra aktörer. Att med denna bakgrund föreslå ytterligare en statlig aktör (moderenhet) kan motverka syftet och skapa onödiga uppbyggnads- och igångsättningsproblem.

Strävan bör istället vara att i största möjliga mån bygga på existerande, igångvarande verksamheter. EG-informationsnätverk, produktråd, såddfinansiering etc är i dagsläget operativt fungerande nätverk där ytterligare en aktör knappast i sig kan bidra till ökad effektivitet.

Motiverade resursförstärkningar alternativt systemförbättringar bör ske inom den nuvarande uppsättningen aktörer.

Förändringsprocessen

Oavsett hur UF-systemets struktur kommer att se ut i olika detaljer så innebär perioden hösten 1993 – årsskiftet 1994 en tid av kraftiga omställningar för UF-systemet.

De krav som måste ställas på förändringsprocessen är:

- den kompetens kärna som håller rätt kvalitet måste bevaras,
- den dagliga operativa verksamheten måste hela tiden fungera så att kunderna/målgruppen ej kommer i kläm,
- kostnaden för omstruktureringen måste hållas under kontroll så att "struktureringsvinsten" ej blir en struktureringsförlust.

Effektivaste sättet att göra detta är att ansvaret både för den nuvarande verksamheten och den framtida hålls ihop så att det ej blir missar i stafettväxlingen och så att den funktion som skall ha det framtida ansvaret också kan påverka hela förändringsprocessen.

Sammanfattning

Såväl med tanke på den idag pågående verksamheten som förändringsfasen och framför allt den framtida verksamheten bör det finnas en stark och **sammanhållen** statlig roll.

Särskilt yttrande av experten Åke Nordlander

Direktiven till kommittén ger vid handen att en omfattande belysning skall göras av utvecklingsfonderna. Tyvärr har kommittén – vilket utredaren även framhåller – inte genomfört egna omfattande undersökningar. De bristfälliga analyser som finns i betänkandet vad gäller avsnitten Nyföretagaraktiviteter respektive huvudmannaskap och organisation bör därför enligt min mening inte läggas till grund för ett genomförande.

Utredningen föreslår avsevärda ökade kostnader för staten vad gäller nyföretagarinsatser. Rådgivning och starta eget-kurser skall enligt utredningen subventioneras med statliga medel.

Att den nya organisationen i egen regi svarar för det praktiska genomförandet vad gäller uppföljning av nyföretagaraktiviteter är enligt min mening inte godtagbart.

Det bör noteras att företagsrådgivare finns och existerar idag på marknadens villkor. Detsamma gäller starta eget-utbildningar, där en mängd alternativ finns att tillgå för nyföretagare. Det kan knappast vara acceptabelt att en snedvriden konkurrenssituation uppstår genom statlig subventionering. Ett förhållande där den nya organisationen väljer ut lokala företagare/konsulter för att med statlig subventionering bedriva rådgivning och utbildning är knappast tilltalande. Skall en subventionering ske – vilket i sig är oerhört tveksamt – måste nyföretagaren själv få välja rådgivare och utbildning.

Idag finns Jobs and Society som med över 50 lokala nyföretagarcentra i landet bedriver kostnadsfri och konfidentiell rådgivning med hjälp av lokala nätverk. Utbyggnadstakten för nya nyföretagarcentra är hög. Vid 1993 års utgång lär över 60 nyföretagarcentra finnas i landet med lokalt näringsliv som drivkraft.

År 1992 erhöll över 8 500 personer rådgivning vid landets nyföretagarcentra. Totalt antal kontakter – inklusive telefonrådgivning – uppgick till 18 500. Under året startades 2 500 nya företag med hjälp av Jobs and Society. Överlevnaden av dessa företag är oerhört hög. 95 procent överlever under en period av fem år. Den erfarenhet som kan förmedlas – genom Jobs and Societys nyföretagarcentra med nätverk av t ex banker, försäkringsbolag, revisionsbyråer, advokatbyråer, industriföretag, handelsföretag, konsulter, lokala näringslivsorganisationer, arbetsförmedlingar och kommuner – är till stor hjälp för nyföretagaren.

Jobs and Society centralt finansieras genom ett tjugotal större företag och organisationer. Därtill kommer mer än 1 000 lokala företag, organisationer, och myndigheter som finansierar nyföretagarcentra i landet.

Totalt uppgick kostnaden för Jobs and Societys centrala verksamhet och landets nyföretagarcentra till ca 20 miljoner kronor. 75 procent av detta belopp härrör från privat sektor.

Kostnaden per nystartat företag för Jobs and Society uppgår till 8 000 kronor.

Kostnaden för Utvecklingsfonderna per nystartat företag torde vara avsevärt större. Om man försiktigtvis antar att endast en tredjedel av utvecklingsfondernas kostnader härrör från arbete med rådgivning och hjälp till nystartade företag skulle kostnaden per företag uppgå till 25 000 kronor. Enligt NUTEK startades nämligen nästan 6 000 företag, som fått någon form av rådgivning från utvecklingsfonderna. Det är att notera att någon uppföljning av vilka företag som avvecklats eller gjort konkurs ej gjorts. Ej heller föreligger statistik från resultatet av tidigare års insatser.

Utredningen föreslår som uppföljande verksamhet att den nya organisationen bör initiera och arrangera nätverksträffar kring aktuella frågor för nyföretagare där syftet är att skapa en arena för att diskutera nyföretagandets problem och skapa nya kontakter. Att nätverksträffar sker är viktigt. Det kan dock ifrågasättas om detta är en uppgift för den nya organisationen. Nämnas kan att Jobs and Societys nyföretagarcentra 1992 arrangerande över 120 nätverksträffar i landet med ett genomsnittligt deltagande av 35 personer/träff.

Utredningen menar att den nya organisationen bör genomföra starta eget-kampanjer där syftet är att fler skall se eget företagande som ett alternativ. Enligt utredningen skall detta genomföras i samarbete med bl a Jobs and Society. Det bör i detta sammanhang framhållas att tidigare erfarenheter från bl a utvecklingsfondernas starta eget-kampanjer i början av 1980-talet inte enbart var positiva.

Det är väsentligt att inte uppmuntra till orealistiska företagsstarter. Lika viktigt som att tillråda till företagsstart är det att avråda till företagsstart om affärsidén inte håller. Att noga och seriöst pröva förutsättningarna genom erfarna personer med egen företagarerfarenhet och specialistkompetens är många gånger bättre än rena kampanjer.

Enligt min mening bör den nya organisationen inte ägna sig åt nyföretagaraktiviteter utan överlåta dessa till andra befintliga aktörer. Framför allt är det viktigt att de ideella insatser som idag görs och det näringslivs-engagemang som idag finns för nyföretagande icke hämmas.

Istället bör den nya organisationen koncentrera sig till befintliga utvecklingsbara småföretag. Detta kan med fördel ske genom de finansieringsformer som föreslås av utredningen och övriga befintliga finansieringskällor.

Utredningen föreslår ett ändrat huvudmannaskap och ny organisation för dagens utvecklingsfonder. Jag instämmer i utredningens slutsats att statens möjligheter till inflytande över verksamheten bör stärkas.

Eftersom staten tillhandahåller medel för verksamheten är det naturligt att Näringsdepartementet/NUTEK tillser att denna bedrivs på ändamålsenligt sätt.

Detta sker enligt min mening bäst genom att staten utser representationen i styrelserna. Därvid bör beaktas att representationen bör vara bred. En ökad näringslivsförankring av verksamheten sker bäst genom att staten utser lämpliga personer med företagserfarenhet till styrelserna.

Den korporativistiska modell som utredningen förordar genom blandat ägande av stat och näringslivsorganisationer är principiellt förkastlig. Eftersom staten står för finansiering av verksamheten bör staten även vara huvudman.

Den modell som utredningen förordar genom föreslagen aktiebolagskonstruktion synes även vara mindre välbetänkt. Möjligheterna till styrning av verksamheten torde vara begränsad, varför dagens oklara rollfördelning kan komma att bestå.

Utredningen har föreslagit en organisation med 6 respektive 14 regioner direkt under en moderenhet. Enligt min mening är det väsentligt att koncentrera antalet. Det finns knappast skäl för en filialverksamhet lokalt.

Utredningen förordar konkurrens vad gäller själva utförandet. Detta är vällovligt. Den metod som föreslagits torde dock innebära att någon reell konkurrenssituation inte uppstår. Att avbryta anslagsgivningen till dotterorganen är en extraordinär åtgärd. Att i dagens läge söka annan utförare och anlita utomstående intressent torde därför komma att ske endast i undantagsfall.

Utredningen menar att svårigheter finns med normal upphandling då: "verksamheter av det slag som dotterenheter ska driva är det väsentligt mer komplicerat att fastställa specificerade beställningar till". Detta är emellertid en felaktig föreställning. Denna verksamhet skiljer sig inte nämnvärt från annan verksamhet. Svårigheter torde inte finnas att fastställa kravspecifikationer vad gäller själva genomförandet.

Särskilt yttrande av experten Lars Öhrman

Utredningens uppgift har varit att värdera och ta ställning till hur de samlade statliga insatserna för småföretagsutveckling bör utformas. En viktig slutsats som utredaren drar är att det även fortsättningsvis finns behov av kompletterande insatser från samhällets sida av det slag som de regionala utvecklingsfonderna utför.

Göran Bergholtz, Arne Johansson och Lars Östring ger i sitt yttrande en beskrivning av och bakgrund till behovet av särskilda stimulansåtgärder för småföretag och värderar mot den bakgrunden resultatet av utvecklingsfondernas verksamhet.

Jag instämmer i allt väsentligt i deras slutsatser i det avseendet och ifråga om den fortsatta inriktningen på samhällets insatser för småföretagsutveckling.

Utvecklingsfonderna har således i huvudsak fungerat väl. Vad som nu behövs är en förstärkning av verksamheten resursmässigt parat med vissa förändringar i organisationen som utvecklar förutsättningarna för att nå bra resultat.

Verksamheten bör inriktas på riskfinansiering, allmän rådgivning samt strategisk rådgivning till utvecklingsbara företag. Det är väsentligt att länsanknytningen behålls så länge nuvarande administrativa regionindelning gäller. De resurser som nu förvaltas av Industri- och nyföretagarfonden bör sammanföras med de resurser för riskfinansiering som utvecklingsfonderna förfogar över. Det ger en samlad kapitalresurs på drygt 4 miljarder kronor för krediter till företag med tillväxtmöjligheter och som möter eller kan möta internationell konkurrens.

Den allmänna rådgivning som ges bör vara öppen för nyetablerare och alla småföretag oberoende av bransch. Det är fråga om tidsmässigt kortare rådgivning som ges till företagen utan krav på kostnadstäckning.

I likhet med Bergholtz, Johansson och Östring anser jag att de reformerade utvecklingsfonderna skall arbeta med operativ konsulting och att det då skall röra sig om större insatser i företag med tillväxtmöjligheter som utsätts för internationell konkurrens. Verksamheten finansieras genom programupphandling företrädesvis av statliga organ, landsting och kommuner. Det finns skäl som talar för att länsstyrelserna ges rollen som statlig upphandlare och att NUTEK:s roll renodlas till uppföljning och kontroll av verksamheten. Om den lösningen väljs är det av avgörande betydelse att länsstyrelserna utvecklar den kompetens som behövs för effektiv upp-

handling och ges riktlinjer som klart markerar att de medel man tillförs för den här upphandlingen skall förbehållas tillväxtföretag i enlighet med de riktlinjer som gäller för de "nya" utvecklingsfonderna. I det fall länsstyrelsernas roll i stort förändras får en anpassning självfallet göras beträffande deras engagemang i statens stöd till småföretagutveckling.

Organisation

En bra förankring och anpassning till de utvecklingsförutsättningar för näringslivet som gäller lokalt och regionalt är nödvändig om insatserna för småföretagsutveckling skall bli effektiva. Verksamheten måste ha legitimitet i näringslivet i länet, vilket kräver att företagen känner delaktighet. Men småföretagspolitiken måste också ha en förankring och en uppslutning i det politiska systemet lokalt och regionalt. Sett ur företagets synpunkt måste det vara angeläget att det finns en bred politisk förståelse för behov av insatser för att främja deras verksamhet. Eftersom det är fråga om åtgärder som finansieras till betydande del av skattemedel är det logiskt att här också finns ett direkt politiskt ansvarstagande.

Enligt min uppfattning bör landstingen kvarstå som regionala huvudmän för samhällets småföretagsstöd. Ett fortsatt landstingsengagemang som huvudmän och en verksamhet som till stor del finansieras genom upphandling från länsstyrelser, landsting och kommuner m fl bidrar till bra arbetsförutsättningar och ger incitament för hög kvalitet i insatserna.

Frågan om val av styrelser i de regionala utvecklingsfonderna har alltid varit kontroversiell. Liksom i andra sammanhang bör den som har en ägar-/huvudmannaroll i det här fallet också utse sina styrelseledamöter i organisationen. Det blir huvudmännens sak att se till att de styrelser som tillsätts har hög kompetens och bidrar till att verksamheten har en bra förankring i länets näringsliv.

De regionala enheterna bör organiseras som länsvisa stiftelser och verksamheten regleras i konsortialavtal mellan huvudmännen. Väsentligt är att avtalen markerar behovet av resultatuppföljning och att förändringar i arbetsinriktning genomförs, om och då behov uppstår.

Centralt bör inrättas en särskild stiftelse som förvaltar de sammanslagna medlen från Industri- och nyföretagarfonden och de regionala utvecklingsfonderna. Den centrala stiftelsens huvuduppgift blir att fördela finansiella ramar till de länsvisa stiftelserna och följa upp deras kreditgivning. Beslut i kreditärenden tas i de länsvisa stiftelserna. Därutöver bör den centrala stiftelsen formulera och implementera policy på det här området, företräda den samlade organisationen i förhandlingar med regeringen samt kunna svara för viss produktutveckling. Som en markering av att verksamheten i

sin helhet bygger på samverkan mellan huvudmännen bör landstingen ges möjlighet att ingå i styrelsen för den centrala stiftelsen.



Kommittédirektiv

Dir. 1993:2

De regionala utvecklingsfonderna

Dir. 1993:2

Beslut vid regeringssammanträde 1993-01-14

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att se över de regionala utvecklingsfondernas framtida ställning och rollsom stödorgan för små och medelstora företag. Utredarens arbete bör följas av en parlamentarisk referensgrupp. I utredarens uppdrag ingår att

- kartlägga utvecklingsfondernas nuvarande verksamhet,
- överväga behovet av utvecklingsfonderna och vilka verksamhetsuppgifter fonderna bör kunna ha framöver,
- överväga med vilka resurser och i vilka former verksamheten kan bedrivas i framtiden,
- överväga lämplig organisationsform och huvudmän för utvecklingsfonderna,
- analysera och lägga förslag beträffande utvecklingsfondernas framtida roll och organisation när det gäller de små och medelstora företagens kapitalförsörjning.

De regionala utvecklingsfonderna

De regionala utvecklingsfonderna är länsvisa stiftelser med staten och landstingen (jämt vissa kommuner) som huvudmän. De bildades år 1978 (prop. 1977/78:40 bil. 1, bet. 1977/78:NU34, rskr. 1977/78:110). Verksamheten regleras av avtal mellan huvudmännen och till avtalen fogade stadgar. Nuvarande avtal gäller t.o.m. år 1994. Det statliga huvudmannaskapet utövas av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK).

Utvecklingsfondernas verksamhet består av av rådgivnings-, utbildnings- och konsultverksamhet samt riskfylld finansiering av småföretag. Huvuddelen av finansieringsverksamheten sker med medel som har tillhandahållits av staten och regleras av förordningen (1987:894) om statlig finansiering genom regional utvecklingsfond. Därutöver bedriver några fonder utlåningsverksamhet med medel från resp. landsting.

Vid slutet av år 1991 var utvecklingsfondernas sammanlagda resurser för statlig finansieringsverksamhet ca 2 800 miljoner kronor. På grundval av två skilda beslut av riksdagen (prop. 1989/90:88, bet. 1989/90:NU30, rskr. 1989/90:326 resp. prop. 1991/92:51, bet. 1991/92:NU14, rskr. 1991/92:93) har fonderna förbundit sig att t.o.m. år 1997 betala in sammanlagt 1 600 miljoner kronor till staten. Därefter skulle deras s.k. lånefonder bestå av ca 1 200 miljoner kronor.

Regeringens målsättning är att en effektiv riskkapitalmarknad med minimal statlig inblandning successivt bör byggas upp. Vissa skatteförändringar har genomförts och andra övervägs i syfte att öka tillgången på privat riskkapital. På grundval av riksdagsbeslut dels våren 1992 (prop. 1991/92:92, bet. 1991/92:FiU21, rskr. 1991/92:339), dels hösten 1992 (prop. 1992/93:41, bet. 1992/93:FiU3, rskr. 1992/93:25) har en struktur med olika riskkapitalbolag byggts upp för att på kommersiella grunder förse små och medelstora företag med riskkapital.

På grundval av regeringens proposition om kapital för nya företag, m.m. har riksdagen fattat beslut om att införa ett system med s.k. nyföretagarlån (prop. 1992/93:82, bet. 1992/93:NU19, rskr. 1992/93:145). Frågor om lån skall prövas av Industrifonden, som byter namn till Industri- och nyföretagarfonden. I propositionen aviseras dels att utvecklingsfondernas lån till nya företag skall anpassas till vad som kommer att tillämpas av Industri- och nyföretagarfonden, dels att regeringen avser att tillsätta en utredning om utvecklingsfonderna.

Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av dels de erfarenheter som finns av utvecklingsfondernas hittillsvarande verksamhet, dels den aviserade omläggningen av småföretagspolitiken och dels de nya möjligheter som har införts beräffande småföretagens riskkapitalförsörjning bör en översyn göras av utvecklingsfondernas ställning och roll som statens stödorgan för små och medelstora företag. För detta bör en särskild utredare tillkallas. Utredarens arbete bör följas av en parlamentarisk referensgrupp liksom en referensgrupp med företrädare för bl.a. länsstyrelser och andra berörda regionala organ.

Utredaren bör inledningsvis göra en kartläggning av utvecklingsfondernas nuvarande verksamhet och göra en sammanställning av de utvärderingar av fonderna som har gjorts. Han bör därvid ta tillvara uppgifter om fonderna som finns hos bl.a. NUTEK.

Utredaren bör därefter ta ställning till behovet för staten att - genom regionala organ - bedriva rådgivnings- eller finansieringsverksamhet riktad till små och medelstora företag. Om han finner att sådana organ - exempelvis utvecklingsfonderna - bör finnas kvar, bör han belysa vilka uppgifter dessa bör ha. Alternativa möjligheter bör redovisas, som inbegriper samverkan med andra regionala organ. Såvida myndighetsuppgifter föreslås finnas kvar, bör övervägas om dessa kan föras över till länsstyrelserna eller andra statliga regionala myndigheter. Utredaren bör även - efter samråd med Regionberedningen (C 1992:6) - ta ställning till om regionala samhällsorgan på småföretagsområdet bör finnas i varje län eller om andra organisatoriska lösningar kan vara lämpligare.

Vidare bör utredaren ge förslag till lämplig associationsform samt vilken eller vilka som bör vara ägare till eller huvudmän för sådana organ. Utredaren bör överväga bl.a. lösningar som innebär ett helt eller delvis privat ägande. Om utredaren finner att utvecklingsfonderna bör finnas kvar men förordar en förändring av huvudmannaskapet bör han överväga hur verksamheten bör finansieras i fortsättningen. I det sammanhanget bör också övervägas vilka konsekvenser ett förändrat huvudmannaskap för fonderna kan leda till när det gäller statens möjligheter att på olika sätt genomföra åtgärder för att stimulera etablering och utveckling av småföretag.

Särskilt bör utvecklingsfondernas finansieringsverksamhet analyseras. Utredaren bör därefter lämna förslag rörande fonderas framtida roll och organisation när det gäller de små och medelstora företagens kapitalförsörjning. Därvid bör utredaren ange hur verksamheten skall samordnas med annan statlig riskkapitalverksamhet.

Om utredaren finner att finansieringsverksamheten bör avslutas, bör förslag lämnas rörande tidsplan och former för återbetalning av resterande lånemedel till staten för att överföras till Industri- och nyföretagarfonden i enlighet med vad som sägs i prop. 1992/93:82.

Vidare bör belysas vilka möjligheter utvecklingsfonderna har att samordna verksamheten med andra statliga och privata organ.

Utredaren är oförhindrad att belysa andra aspekter och ge andra förslag som föranleds av genomgången av utvecklingsfonderna.

Utredaren bör uppmärksamma de erfarenheter på området som har gjorts internationellt.

Utredaren skall beakta vad som sägs i direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43) samt beaktande av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50). Utredaren skall också beakta de miljöpolitiska resp. de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av sina förslag.

Utredaren bör redovisa sitt arbete senast den 1 augusti 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för Näringsdepartementet

att tillkalla en utredare - omfattad av kommittéförfordningen (1976:119) -
med uppdrag att se över de regionala utvecklingsfondernas ställning och
roll som statens stödorgan för små och medelstora företag,

att besluta om en parlamentarisk referensgrupp, experter, sekreterare och
annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns anslag B 2. Närings- och
teknikutvecklingsverket: utredningar och information, anslagsposten 4. Till
regeringens förfogande.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans
hemställan.

(Näringsdepartementet)

Utvecklingsfonderna

Framtida associationsformer m m

Innehållsförteckning

- 1 Uppdrag**
- 2 Uppdragets genomförande**
- 3 Kort beskrivning av Utvecklingsfonderna**
 - 3.1 Företagsform och huvudmän
 - 3.2 Finansieringskällor
 - 3.3 Verksamhet
 - 3.4 Redovisningsprinciper och skattestatus
- 4 Den nya organisationens framtida struktur**
 - 4.1 Struktur
 - 4.2 Kapitalfonden
 - 4.3 Den nya organisationens framtida verksamhet
 - 4.4 Avkastningskrav
 - 4.5 Kapitalstruktur
 - 4.6 Utdelningskrav
 - 4.7 Proforma resultat- och balansräkningar
- 5 Alternativa associationsformer**
 - 5.1 Aktiebolag
 - 5.2 Stiftelse
 - 5.3 Jämförelse mellan associationsformerna
- 6 Allmänna principer för beskattning av associationsformerna aktiebolag respektive stiftelse**
 - 6.1 Inledning
 - 6.2 Beskattning av aktiebolag
 - 6.3 Beskattning av stiftelser
 - 6.4 Koncernbidrag
 - 6.5 Förslag till ändringar i bolagsbeskattningen

- 7 Bedrivande av finansieringsverksamhet**
 - 7.1 Lag om finansbolag
 - 7.2 Lag om kreditmarknadsbolag
- 8 Konkurrensfrågor och handlingsoffentlighet**
 - 8.1 Konkurrensfrågor
- 9 Regler om statlig upphandling**
- 10 Avvecklingen av Utvecklingsfonderna**
- 11 Översiktlig beräkning av avvecklingskostnader m m**
 - 11.1 Avvecklingskostnader
 - 11.2 Dotterbolag
 - 11.3 Finansiella konsekvenser för staten
- 12 Principskiss vid bildande av Den nya organisationen**
 - 12.1 Associationsformer
 - 12.2 Överförande av tillgångar och skulder
- 13 Skattefrågor**
 - 13.1 Transaktionsskatter
 - 13.2 Skatter som utlöses till följd av bolagiseringen
 - 13.3 Den nya organisationens långsiktiga beskattningssituation
 - 13.4 Kapitalfondens framtida skattesituation

Bilaga

- 1 Balansräkningar för kapitalbolaget samt Den nya koncernen 1992-12-31

1 Uppdrag

Öhrlings Reveko har av Utvecklingsfondskommittén erhållit i uppdrag att belysa och lämna förslag avseende nedanstående punkter.

- 1) Lämplig ny associationsform för Utvecklingsfonderna. Av särskilt intresse att få belyst är stiftelseformen (med beaktande av den nya stiftelselagen som f n bereds inom regeringskansliet) och aktiebolagsformen. Den nya associationsformen måste dels medge en stabil och varaktig verksamhet, dels ge utrymme för viss styrning (exempelvis genom offentliga organs, främst statens, uppköp av tjänster). Vidare bör aspekter som rör kommunernas inflytande beaktas med utgångspunkt från den nya kommunallagen och vad där sågs om bl a fullmäktiges inflytande.
- 2) Lämplig associationsform för det organ som lånemedlen skall överföras till.
- 3) Frågor som rör övergångsaspekter bör beaktas, bl a frågan om fondernas stiftelsekapital, frågan om inbetalningar till staten samt andra aspekter som här kan vara av vikt.
- 4) Frågor som rör de nya organens ekonomiska ställning och formerna för privatiseringsprocessen bör om möjligt belysas.
- 5) Vissa fonder äger och/eller bedriver viss verksamhet i aktiebolag. Deras roll och framtida betydelse vid en privatisering av fonderna bör belysas.

Utvecklingsfondskommittén har i uppdrag att göra en översyn av Utvecklingsfondernas ställning och roll som statens stödorgan för mindre och medelstora företag.

Uppdraget har utförts av civilekonomerna Håkan Gehlin och Olle Westin.

I de associations- respektive skatterättsliga avsnitten har Åsa Wilsson, FöretagsJuridik samt Ann-Charlotte Davidsson från Öhrlings Revekos skatteavdelning medverkat.

2 Uppdragets genomförande

Uppdragets genomförande har skett genom dels studier av befintligt skriftligt underlag, dels diskussioner med Anders Hörnlund, sekreterare i Utvecklingsfondskommittén samt Göran Ekström, NUTEK. Ordföranden i Utvecklingsfondernas vd-råd har även lämnat visst underlag.

Vi har för detta uppdrag haft tillgång till följande underlag:

- Preliminär rapport Utvecklingsfonderna version 2 innehållande:
 - * PM ang anslagsstrukturen och näringspolitiska prioriteringar för 1993.
 - * Uppgifter om produktionsstatistiken samlat för Utvecklingsfonderna.
 - * Uppgifter om riksdagens inbetalningsbeslut från Utvecklingsfonderna till staten.
 - * Normalavtalet mellan staten och respektive landsting angående driften av Utvecklingsfond samt normalstadgarna.
- Beslutslista avseende statliga medel genom NUTEK 1992 och 1993.
- Sammanställning över äskanden och budgets.
- Sammanställning över Utvecklingsfondernas avtal och bindningar med bindningstid över 1 år.
- Visst riksdagstryck.

Vi har baserat på detta underlag genomfört analyser samt redovisat våra slutsatser och förslag i enlighet med den i avsnitt 1 redovisade uppdragsbeskrivningen.

Vi har för detta uppdrags utförande ej genomfört någon särskild granskning av det erhållna materialet utan förutsatt att det är riktigt.

3 Kort beskrivning av Utvecklingsfonderna

3.1 Företagsform och huvudmän

Utvecklingsfonderna tillkom den 1 juli 1978 genom att Företagareföreningarna ombildades till stiftelser. Det finns 24 självständiga utvecklingsfonder i Sverige, en i varje län. Huvudmän är staten, genom Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och respektive landsting. I Malmö och Göteborg är kommunerna de lokala huvudmännen.

3.2 Finansieringskällor

Varje utvecklingsfond har ursprungligen tillförts medel från staten, vilka i fondernas årsredovisning benämns statlig lånefond. Härutöver har lånefondsmedel tillförts från landstingen. Per 1992-12-31 uppgick de statliga lånefonderna till 2.578 Mkr, härav var 55 % likvida medel. Landstingens lånefond uppgick till 41 Mkr. Under fem år, med början i december 1991, har dock fonderna förbundit sig att återbetala totalt 1.600 Mkr av lånefondsmedlen till staten. Under 1991-1992 har 286 Mkr återbetalats.

Huvudmännen skall årligen tillskjuta medel för stiftelsens löpande verksamhet. För drivandet av speciella projekt tillför stat, landsting och andra dessutom särskilda projektmedel. Verksamheten finansieras även av Utvecklingsfondernas egna konsultintäkter. Totalt uppgick intäkterna för 1992 till 542 Mkr för verksamheten exklusive låneverksamheten.

3.3 Verksamhet

Stiftelsernas verksamhet regleras dels av avtal mellan huvudmännen och dels av respektive stiftelses stadgar. Nuvarande avtal upphör den 31 december 1994. Av stadgarna framgår bl a att stiftelsen är ett "organ för samhällets åtgärder i syfte att främja etablering och utveckling av främst små och medelstora företag".

Utöver stadgar och avtal med staten styrs verksamheten genom åtgärder och medelstilldelning från NUTEK. Likaså finns författningar som delvis styr låneverksamheten.

Utvecklingsfonderna arbetar främst med konsultinsatser, rådgivning, nyetablering och finansiering i små och medelstora företag. Målet är att stärka och utveckla konkurrenskraft och lönsamhet. En viktig princip för deras

verksamhet är att inte konkurrera med befintligt serviceutbud, utan utgöra ett komplement till detta.

Vissa av stiftelserna äger dotterbolag. Dotterbolagens verksamhet beskrivs i avsnitt 11.

Verksamheten kan indelas i fyra huvudgrupper:

Finansiering

Separata medel avskilda för utlåning till mindre och medelstora företag finns för varje fond. Tanken är att Utvecklingsfonderna skall komplettera bankernas basfinansiering med riskvilligt kapital. Från starten 1978 till och med 1992 har Utvecklingsfonderna lånat ut drygt 6,5 miljarder kronor till företagen. Den sammanlagda utlåningen omfattar rörelsekapital till befintliga och nystartade företag samt från 1984 även s k utvecklingskapital, vinstandelslån och andra finansieringsformer. Generellt kan sägas att risk-exponeringen är hög.

Som nämnts ovan skall icke oväsentliga lånefondsmedel återbetalas till staten. För vissa fonder kan detta medföra att den ursprungliga lånefonden kommer att halveras, vilket medför att finansieringsverksamheten kommer att reduceras betydligt.

Utvecklingsfondernas finansieringsformer är, enl förordningen om statlig finansiering genom regional utvecklingsfond SFS 1987:894:

- 1) lån
- 2) garanti för lån (lånegaranti)
- 3) garanti för bankgaranti och
- 4) utvecklingskapital och
- 5) nyföretagarlån.

Summan av utestående kapitalskulder på de av varje fond garanterade lånen och fondens förpliktelser på grund av garantier för bankgarantier får enl § 4 uppgå till högst 25 procent av fondens eget kapital enligt senast fastställda och av revisorerna godkända balansräkning. Den 1 januari 1993 hade stiftelserna utestående lån om sammanlagt 1.664 Mkr till 5.196 företag (320 tkr/företag i genomsnitt) vilka finansierats av staten. Nyutlåningen under 1992 var 542 Mkr till 1.315 företag (412 tkr/företag i genomsnitt).

Finansieringsformer kan kombineras inbördes och med andra former av statlig finansiering. Utvecklingsfonderna får dock inte delta i finansieringen, om för samma ändamål tas i anspråk stöd enligt förordningen om glesbygdsstöd.

Finansiering får avse endast företag som har eller bedöms kunna få tillfredsställande lönsamhet. Fonden får inte medverka i finansiering som kan ske på den allmänna kreditmarknaden under normala marknadsmässiga villkor.

Beslut om finansiering skall innehålla uppgift om beviljat belopp eller garantins omfattning, de villkor som är förenade med finansieringen och ordningen för utbetalning.

På lån och villkorligt lån skall betalas ränta efter en räntesats som bestäms med beaktande av det allmänna ränteläget och förutsättningarna i varje särskilt fall. Återbetalningstiden skall inte vara längre än vad som behövs med hänsyn till syftet med lånet.

Ett lån kan sägas upp till omedelbar betalning under vissa förutsättningar.

Konsultinsatser

I Utvecklingsfondernas verksamhet ingår kontinuerlig rådgivning och uppföljning i företag. Konsultverksamheten består exempelvis av att bistå vid nyetableringar, göra företagen mer marknadsinriktade, bistå med administrativ rådgivning, hjälpa till med exportfrämjande åtgärder, produktutveckling, företagsanalyser och marknadsplaner samt uppföljning av insatserna. Sammanfattningsvis kan konsultverksamheten indelas i allmän och kostnadsfri rådgivning och konsultationer mot arvode.

Projektstyrd verksamhet

Projektmedel kan av huvudmännen eller andra anslås till specifika projekt eller inom ramen för målstyrning i allmänt specificerade områden. Som exempel på specifika projekt kan nämnas strategisk företagsutveckling och produktutveckling.

Utbildning

Utvecklingsfonderna utvecklar och genomför utbildningar vilka är särskilt anpassade för småföretag. Som exempel på utbildningsprogram kan nämnas fondernas "Starta eget"-utbildningar. Stiftelserna initierar och driver även nätverksgrupper för företagare. Utbildningsinsatser kan tillhandahållas såväl mot avgifter som gratis.

3.4 Redovisningsprinciper och skattestatus

En stiftelse är enligt gällande rätt bokföringsskyldig enligt bokföringslagen om den bedriver näringsverksamhet.

Bokföringslagens bestämmelser om bokföring, bokslut m m är därför tillämpliga för Utvecklingsfonderna. För fonderna gemensam standard för intern resp extern redovisning saknas dock.

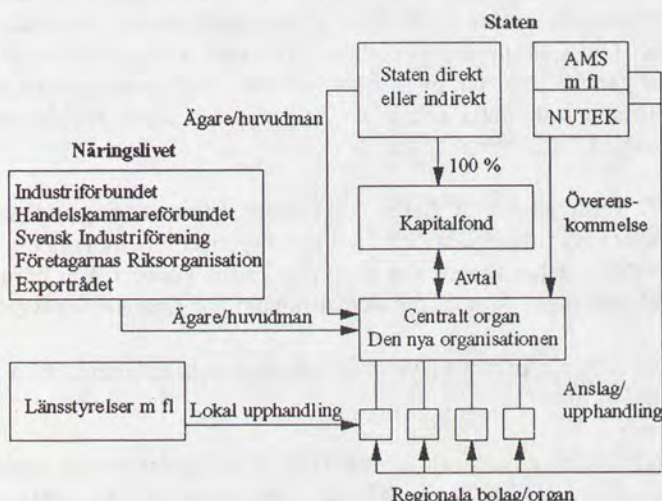
Utvecklingsfonderna är befriade från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av näringsverksamhet hänförlig till innehav av fastighet. Konsultverksamheten är från 1991 mervärdeskattepliktig medan utbildningsverksamheten och finansieringsverksamheten är skattefri.

4 Den nya organisationens framtida struktur

4.1 Struktur

Utvecklingsfondkommittén har angivit nedan beskrivna struktur för Den nya organisationens framtida verksamhet.

Figur 1. Den nya organisationens framtida struktur



Den nya organisationen föreslås organiseras i en koncern med ett centralt organ som styr verksamheten. Staten, direkt eller indirekt via t ex Industri- och nyföretagarefonden och näringslivet kommer att äga alternativt vara huvudman för det centrala organet.

Under det centrala organet kommer det att finnas regionala bolag/organ. Dessa är helägda av moderbolaget/organet.

Verksamheten vid det centrala organet är koncentrerad till frågor av gemensam karaktär och policyfrågor. Den egentliga verksamheten kommer att bedrivas vid de regionala bolagen/organen.

1. Staten/näringslivet ställer som ägare/huvudmän inga normala avkastnings- eller utdelningskrav på det centrala organet. De kräver däremot att verksamheten är självfinansierad och således att ytterligare ägartillskott inte krävs. Eventuell expansion förutsätts finansieras via anslag eller via självfinansiering.

2. Via förhandling mellan det centrala organet och NUTEK fastställs policy m m för verksamheten i de regionala enheterna.
3. Staten preciserar via en anslagsprocess krav på omfattning, inriktning och kvalitet på upphandlade tjänster hos de regionala enheterna.
4. Staten ställer krav på Kapitalfonden att kapitalet reallt skall bibehållas.
5. Kapitalfonden träffar avtal med det centrala organet för Den nya organisationen om kreditberedning, uppföljning av lämnade krediter etc. Olika ekonomiska relationer kan tänkas. Kapitalfonden kan låna ut pengar till Den nya organisationen mot ränta motsvarande inflationen. Ett annat alternativ är att Den nya organisationen erhåller en resultatbaserad "management fee".
6. För fördelningen av risker och resultat i finansieringsverksamheten mellan Kapitalfonden och Den nya organisationens koncern kan olika modeller tänkas. Den nya organisationens koncern kan bära allt från hela till inget av riskerna och resultatet för finansieringsverksamheten.
7. Det centrala organet styr aktivt de regionala enheterna bl a genom att tillsätta styrelse.
8. NUTEK fördelar anslagen till Den nya organisationens regionala enheter. NUTEK kan överflytta anslagsfinansierade uppdrag från en av Den nya organisationens regionala enhet till annan.

Den angivna strukturen har följande karakteristiska drag.

Ägare/huvudmän

- Ägar-/huvudmannasituationen förutsätts vara långsiktigt stabil.
- Ingen handel förutsätts ske med ägarandelar i Den nya organisationen.
- Ägarna/huvudmännen ställer inga normala ekonomiska avkastnings- och utdelningskrav på den framtida Nya organisationen.
- Ägarna/huvudmännen erhåller i denna egenskap ingen utdelning eller värdetillväxt av sitt engagemang.

Den nya organisationen

- Koncernen kommer att ha en relativt låg risknivå vad avser rådgivningsverksamheten. Riskerna med finansieringsverksamheten är framför allt förknippade med hur avtalet med Kapitalfonden utformas.
- Den framtida kapitalförsörjningen blir helt beroende av internt genererade medel.

Konsekvenser för privatisering

Den ovan beskrivna inriktningen av verksamheten vid de båda organen medför att det vanligt förekommande skälet för förvärv av privatiseringsobjekt - vinst - inte är för handen. Enligt uppgift från Utvecklingsfondskommittén finns dock ett intresse från näringslivets organisationer att av andra skäl ta ett ägaransvar för verksamheten.

4.2 Kapitalfonden

Kapitalfonden kommer att vara en från Den nya organisationen ägarmässigt separerad verksamhet. Staten kommer direkt eller indirekt att ensam äga eller vara huvudman för fonden.

Det avkastningskrav som ställs på verksamheten är att kapitalet skall hållas reellt oförändrat på sikt. Det innebär att avkastningen skall vara lika med inflationen. Då de lån som skall lämnas avser verksamheter med en hög risk för fallissemang betyder det att låneräntan eller annan ersättning som Kapitalfonden erhåller, utöver kompensation för inflation, måste innehålla en riskkompensation. Effekten på Kapitalfondens lånevillkor av det låga statliga avkastningskravet är att den enda komponent i ett normalt avkastningskrav som exkluderas är realräntan.

Avkastningskravet uppnås enklast ju större del av fondens kapital som inte lånas ut. En möjlig utväg att stimulera utlåningen till nystartade företag och projekt vore att differentiera avkastningskravet. För kapital som inte lånas ut kunde ett marknadsmässigt avkastningskrav ställas och skillnaden mellan detta och inflationen kunde inlevereras till staten. Det reala avkastningskravet skulle då enbart omfatta endast utlånade medel.

Vad avser Den nya organisationens kostnader för att hantera Kapitalfondens finansieringsverksamhet avses de täckas av ett anslag från NUTEK.

Då det förräntningskrav som ställs på Kapitalfonden understiger vad en affärsmässig aktör skulle ställa på fonden lämpar det sig inte för privatisering.

Relationerna till Den nya organisationen kan regleras genom avtal och kan konstrueras enligt ett antal alternativ:

- *Kapitalfonden står för risken*

Den nya organisationen administrerar utlåningen enligt ett managementavtal. Då ersättning för Den nya organisationens utlåningskostnader erhålls via anslag och ej efter prestation, vad gäller volym eller avkastning, finns inget klart ekonomiskt incitament att låna ut kapital till företagen. De behöver inte ta de ekonomiska konsekvenserna av om de lånar ut till låntagare som ej kommer att fullgöra sina förpliktelser.

På längre sikt är finansieringsverksamhetens volym avhängig avkastningen då nya medel inte skall tillföras Kapitalfonden. Den nya organisationen får härigenom ett incitament att låna ut kapitalet till så riskfria projekt som möjligt. En utlåning med stora kreditförluster skulle nämligen på sikt urholka basen för finansieringsverksamheten.

- *Den nya organisationen står för risken*

Den nya organisationen administrerar lånen och ansvarar för bedömningen av låntagarnas kreditvärdighet. Detta alternativ innebär att risken i låneengagemanget överförs från Kapitalfonden till Den nya organisationen. Kapitalfonden kommer alltid att stå skadeslöst och erhålla en förräntning på sitt kapital som motsvarar inflationen. Den enda risk som Kapitalfonden står för är att Den nya organisationen hamnar på obestånd och inte kan fullgöra sina skyldigheter.

Överförandet av risken från Kapitalfonden till Den nya organisationen kan ske genom att Den nya organisationen lånar kapitalet från Kapitalfonden för att i sin tur låna ut till det aktuella företaget. Ett alternativ är att kapitalet lånas ut direkt från Kapitalfonden till det aktuella företaget, men att risken överförs från Kapitalfonden till Den nya organisationen i enlighet med ett managementavtal.

Ett avtal där risken för förluster i lånedelen hamnar hos Den nya organisationen torde innebära en mer restriktiv lånegivning än i det tidigare alternativet. Det kan finnas en risk att kapitalet kvarstannar i Kapitalfonden och förräntas mot bankränta.

Vidare innebär detta alternativ att avkastningen i Den nya organisationen kan variera högst avsevärt mot bakgrund av hur låneverksamheten utfaller. I det fall kapitalet passerar Den nya organisationens balansräkningar innebär det att dessas omfattning ökar högst avsevärt vilket också påverkar avkastningsmål och jämförbarhet.

- *Kombination av alternativen ovan*

Dessa alternativ kan uppfattas som två ytterligheter. Det finns flera andra sätt att fördela risken. Det är dock viktigt att avkastningen fördelas i proportion till riskfördelningen mellan Kapitalfonden och Den nya organisationen. Vidare kan administrationsersättningen konstrueras enligt olika alternativ, allt från en fast avgift till en som är relaterad till lånets storlek.

Enligt uppgift från Utvecklingsfondkommittén avses alternativet väljas där Kapitalfonden ensam står för risken med utlåningen. Skälet härtill är primärt att en delning av kreditrisken bedöms medföra att med Den nya organisationen undvika utlåning till nya företag eller projekt med hög risk.

Som tidigare nämnts är det dock inte säkert att den valda avtalsmodellen medför de avsedda effekterna. Den nya organisationen torde lättast tillfredsställa Kapitalfondens avkastningskrav och säkra grunden för den egna finansieringsverksamheten genom utlåning till projekt med låg risk.

4.3 Den nya organisationens framtida verksamhet

Den nya organisationen avses i framtiden ha två huvudsakliga verksamhetsområden.

- Finansiering av små och medelstora företag.
- På uppdrag främst av staten ge små och medelstora företag rådgivning inom specificerade områden inkl kreditförmedling.

4.3.1 Finansiering

Olika alternativ vad avser hantering av låneverksamheten har beskrivits i avsnitt 4.2.

4.3.2 Rådgivning

Konsultverksamheten kommer huvudsakligen att ha staten som finansär. Anslagen kommer att lämnas av statliga myndigheter främst NUTEK. Vidare kommer regionala organ i form av länsstyrelser, landsting och kommuner att lägga ut konsultuppdrag. Anslagen kommer att lämnas årsvis. Uppfyller inte en utvecklingsfond NUTEKs kvalitetskrav kan anslaget nästa år överföras till annan part.

Företagens egen upphandling av konsultuppdrag skall i huvudsak hänvisas till privata konsultföretag. Det betyder att om ett uppdrag som varit finansierat av samhället i form av t ex NUTEK avslutas men ett företag vill fortsätta och själv stå för kostnaderna skall uppdraget övergå från Den nya organisationen till ett privat konsultföretag. Företagen skall dock betala en mindre avgift vid utnyttjade av Den nya organisationens tjänster t ex Starta Eget-utbildning.

4.4 Avkastningskrav

4.4.1 Avkastning på justerat eget kapital

Avkastningskravet är normalt ett uttryck för ägarnas förväntade avkastning på det tillskjutna ägarkapitalet. För att fastställa ett avkastningskrav utgår man normalt från nivån på den riskfria placeringens avkastning.

Ett lämpligt mått på en riskfri placeringens avkastning är den s k realräntan (ränta efter skatt rensad från inflation). Realräntan har under det senaste året varit hög. Vi anser att en långsiktig realränta om 3 - 6 % är realistisk.

En ytterligare komponent i förräntningskravet är den riskkompensation som krävs på grund av osäkerheten i bedömningen av företagets framtid. Riskkompensationen består i sig av två delar, en som avser en generell kompensation för riskkapital samt en som avser det speciella företagets risksituation. Den generella riskpremien för börsen brukar oftast beräknas som skillnaden mellan den genomsnittliga avkastningen för börsaktier (värdestegring och direktavkastning) jämfört med räntan för riskfria placeringar. Normalt brukar den generella riskpremien anses ligga omkring 5 %. För individuella företag kan riskpremien variera från 2 % och uppåt.

Olika företags specifika riskpremie avviker normalt från den generella riskpremien. Denna avvikelse beror på ett antal specifika parametrar i den omvärld som företaget verkar i. Exempel på sådana parametrar är antal produkter, marknadsposition, produkters mognad, konkurrenssituation, risk för tekniklyft m m.

En typ av specifik risk som bör beaktas vid fastställande av avkastningskrav för tjänsteföretag är personalberoendet. Konsultföretag är helt beroende av att ha en kompetent personal. Därför är det viktigt att ta hänsyn till risken för att denna personal lämnar företaget. Flera företag i konsultbranschen har för att minimera denna risk erbjudit nyckelpersoner deläggande i bolaget.

Summan av realränta och riskpremie utgör ett s k reallt avkastningskrav. Motsvarande nominella avkastningskrav erhålles som summan av det realla avkastningskravet och den förväntade årliga inflationen. Inflationen har under det senaste årtiondet varierat högst avsevärt. Den nu förda politiken prioriterar en låg inflationstakt. Vi bedömer ett långsiktigt inflationsantagande om 3 - 6 % som rimligt.

Det innebär att ett avkastningskrav på eget kapital efter skatt för ett företag uppgår till minimum 11 %, vid den nuvarande riskfria nominella räntan om 9 %.

4.4.2 Riskkompensation vid utlåning

Den nya organisationens verksamhet vad avser låneverksamheten är extremt riskfylld då de avser att finansiera projekt och förslag i en tidig utvecklingsfas där osäkerheten är särskilt stor.

De årliga förlusterna under åren 1987--1992 har i genomsnitt uppgått till 12 % av utestående lån avseende amorteringslånen.

Baserat på att denna förlustnivå kreditförluster och en antagen inflationsnivå om 5 % erfordras en avkastning enligt nedanstående tabell:

Amorteringslån	1 år	4 år	7 år
Riskkompensation	13,6 %	66,5 %	144,7 %
Inflationskompensation	x5,0 %	x21,6 %	x40,7 %
Summa ¹	19,3 %	102,6 %	244,3 %

¹

Utlåning inklusive riskkompensation multiplicerat med utlåning inklusive inflationskompensation t ex $1,136 \times 1,05 = 1,193$.

Beräkningarna ovan baseras på att fondens utlåningskapacitet utnyttjas till fullo.

Vad avser royaltylånen bedömdes 277 Mkr generera avkastning per 1992-12-31. Om lånen antas ha 7 års löptid skulle lånen utan avdrag för förluster och amorteringar uppgå till 572 Mkr utan avkastningskrav och 675,3 Mkr med 5 % avkastning.

Baserat på dessa antaganden erfordras en avkastning enligt nedanstående tabell:

Royaltylån	1 år	7 år
Risikompensation	20,0 %	258,7 %
Inflationskompensation	x5,0 %	x40,7 %
Summa ¹	26,0 %	404,8 %

Hänsyn till rörelserisken har tagits vid val av kapitalstruktur (se avsnitt 4.5).

4.5 Kapitalstruktur

Normalt brukar svenska koncerner, uppbyggda med moderbolag och rörelsedrivande dotterbolag, sträva efter att ge dotterbolagen en kapitalstruktur som är normal för den bransch de arbetar i. Styrningen sker ofta med hjälp av nyckeltal fokuserade på avkastningen på eget eller sysselsatt kapital och viss minimisoliditet.

För tjänsteföretag används oftast andra styrmått som t ex debiteringsgrad, vinstmarginal och omsättning eller förädlingsvärde per anställd eller intäkts-person.

De materiella tillgångarna som är bundna i ett rent konsultföretags balansräkning är traditionellt små. Det betyder att den risk som finns i den finansiella strukturen t ex vid ränteförändringar är låg. Vi kan vid en jämförelse med SCB-statistik avseende företag som bedriver uppdragsverksamhet konstatera att soliditeten för denna grupp är låg, drygt 15 %. För börsnoterade tjänste- och dataföretag är soliditeten högre. Den har de senaste åren legat på drygt 30 %.

Omsättningen i den nya organisationen kommer att genereras dels via anslag från NUTEK dels via uppdrag från länsstyrelser och kommuner. Den risk som kan knytas till verksamheten finansierad via NUTEK är att anslagen dras in, medan risken knuten till verksamheten finansierad av länsstyrelser och kommuner är att dessa har en ojämn utläggning av uppdrag. Vi anser mot denna bakgrund att soliditeten bör vara högre än snittet för företag med uppdragsverksamhet. Vi vill också peka på att riskerna kan öka till följd av den konkurrensutsättning som torde bli en följd av EES-avtalet (se avsnitt 9).

Vid beaktande av den initiala soliditeten för Den nya organisationen bör också hänsyn tas till initiala kostnader när verksamheten påbörjas.

Som en slutsats av resonemanget ovan anser vi att den initiala soliditeten bör uppgå till 30 %.

4.6 Utdelningskrav

Den utdelningskapacitet som ett företag har utgörs normalt av avkastningen på det justerade egna kapitalet med avdrag för de vinstmedel som krävs för att företaget skall växa i finansiell balans. Utöver denna restriktion skall även hänsyn tas till i vilken mån moderbolaget har likvida medel i tillräcklig omfattning för utdelningen. Det innebär att en tillväxt som ett bolag har i det totala kapitalet måste motsvaras av att vinstmedel efter skatt måste kvarhållas i sådan proportion att det justerade egna kapitalet uppfyller ställt krav på andel eget kapital.

Vid ett antagande av att ett bolag i finansiell balans har en tillväxt lika med antagen inflation 5 % och en avkastning om 15 %, innebär det att av uppnådd avkastning 15 % utgörs 5 % av tillväxt i företaget och 10 % är utdelningsbart till ägaren.

Utdelningsnivåerna för börsbolag har under det senaste året har sjunkit till drygt 2 % av justerat eget kapital. Under slutet av 1980-talet låg nivåerna runt 4 - 5 %.

Som framgår av förutsättningarna skall dock inte någon utdelning lämnas av Kapitalfonden eller av Den nya organisationen.

4.7 Proforma resultat- och balansräkningar

I bilaga 1 redovisas en sammanställning över resultat och ställning för de 24 Utvecklingsfonderna 1992. Tillgångar och skulder har översiktligt fördelats mellan

- Kapitalfond
- Övrig verksamhet
- Landsting

Principerna för fördelningen anges i bilaga 1.

Baserad på nämnda sammanställning samt verksamhetens framtida inriktning har en översiktlig bedömning gjorts av utvecklingsfondkoncernens ställning och resultat.

4.7.1 Den nya organisationen

Intäkterna 1992 för all verksamhet, förutom låneverksamheten, uppgick till cirka 542 Mkr. Resultaträkningen i sammandrag framgår av nedanstående sammanställning.

Resultaträkning proforma 1992 (Mkr)

Anslag	403
Konsultintäkter	55
Övriga intäkter	45
Ränteintäkter, likvida medel	<u>39</u>
Summa intäkter	542
Personalkostnader	247
Lokalkostnader	30
Främmande tjänster	126
Övriga kostnader	<u>118</u>
Summa kostnader	521
Årets resultat	21

Den nya inriktningen av verksamheten innebär att intäkterna kommer att minska. Driftanslagen för landsting/kommuner och konsultintäkter om tillsammans cirka 185 Mkr bortfaller eller minskar.

Statens anslag kommer enligt de förutsättningar som ha angetts av Utvecklingsfondkommittén att uppgå till cirka 140 Mkr.

Intäkter och kostnader behöver analyseras noggrannare inför omstruktureringen. Vi redovisar två räkneexempel för att illustrera effekterna av två olika nivåer på verksamhetens omfattning. I "Högalternativet" antar vi att intäkterna minskar till cirka 400 Mkr genom att driftanslaget från landsting/kommuner bortfaller samtidigt som intäkterna från företag minskar något. Nivån på övriga intäkter är oförändrad även om verksamhetens inriktning ändras. I "Lågalternativet" antar vi att verksamhetens ändrade inriktning medför att dessa intäkter minskar väsentligt.

Proforma resultaträkning 1993 (Mkr)

	Låg	Hög
Statligt uppdragsanslag	140	140
Övriga intäkter	<u>110</u>	<u>260</u>
	250	400
Personalkostnader	95	180
Lokalkostnader	15	25
Främmande tjänster	75	120
Övriga kostnader	55	65
Moderbolagskostnader	<u>5</u>	<u>5</u>
Summa kostnader	245	395
Resultat	5	5

Vad avser kostnader har vi antagit att i båda alternativen tillkommer kostnader för policyfunktionen (kallat moderbolag) om cirka 5 Mkr. Övriga kostnader antas minska proportionellt mot minskningen av intäkter. Främmande tjänster antas ligga drygt 25 % över nivån vid en proportionell neddragning. Skälet härtill är att Den nya organisationen i ökad utsträckning skall handla upp tjänster från lokala tjänsteföretag. Lokalkostnaderna antas minska mindre än personalkostnader genom att ett förhållandevis stort antal lokala enheter bibehålls. Personalkostnaderna motsvarar därmed "Lågalternativet", drygt 1/3 av nuvarande kostnader och i "Högalternativet" nästan 3/4.

5 Alternativa associationsformer

5.1 Aktiebolag

Aktiebolag är den helt dominerande associationsformen inom svenskt näringsliv.

Grundläggande för ett aktiebolags verksamhet är bolagsordningen. Denna kan ses som aktiebolagets stadgar eller den grundläggande överenskommelsen mellan aktieägarna om de viktigaste reglerna för bolagets verksamhet, bland annat verksamhetsföremålet.

De regler som gäller för aktiebolag återfinns i aktiebolagslagen (ABL).

Aktiebolagsverksamhet syftar till - om inte annat föreskrivs i bolagsordningen - att generera vinster till aktieägarna. Vinsterna kommer aktieägarna tillgodo genom utdelning och värdeökning på aktierna.

I ett aktiebolag svarar delägarna inte personligen för bolagets förpliktelser.

Aktierna i ett aktiebolag kan vara bärare av olika rättigheter, t ex A- och B-aktier eller stam och preferensaktier. I bolagsordningen kan också föreskrivas att aktieägare eller annan skall vara berättigad att lösa aktie som övergår till ny ägare. Aktieägarna kan genom ett aktieägaravtal, sinsemellan avtala om hårdare inskränkningar av aktieöverlåtelser än vad som är möjligt att reglera i bolagsordningen. Inskränkningen reglerar till vilken krets överlåtelse skall ske och till vilket pris samt i vilka situationer aktier måste överlåtas.

Nedan anges några för aktiebolagsformen karakteristiska drag.

- Stängd associationsform.
- Goda förutsättningar för andrahandsmarknad - aktierna kan överlåtas.
- Utdelning av vinst möjlig.
- Ger bra förutsättningar för aktivt ägarinflytande.
- Underlättar anskaffande av riskkapital.
- Vanligtvis förknippat med krav på vinstmaximering.
- I särklass vanligaste associationsformen för affärsverksamhet.

- Väl beprövat regelverk.
- Möjlighet till röstdifferentiering.
- Goda möjligheter till insyn.

5.2 Stiftelse

5.2.1 Nuvarande bestämmelser om stiftelser

Svensk rätt saknar legal definition av begreppet stiftelse. Av lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (Tillsynslagen) framgår dock att det för bildandet av en stiftelse krävs ett förordnande och en förmögenhetsdisposition. Förordnandet skall innehålla en viljeförklaring från stiftelsebildarens sida att för visst ändamål skapa en varaktigt bestående och självständig förmögenhet som han själv tillskjuter. Stiftelse kan sägas vara självvägande.

Stiftelsen kännetecknas av att en eller flera fysiska eller juridiska personer avsätter en viss förmögenhet till ett bestämt och varaktigt ändamål. Enligt allmänna stiftelserättsliga principer har en stiftelse inte någon utomstående ägare. Förmögenheten ägs av stiftelsen själv. Föreskrifterna rörande stiftelsens förvaltning återfinns ofta i en stiftelses stadgar. Någon samlad lagstiftning om stiftelser finns inte. Inom justitiedepartementet pågår emellertid ett arbete med att utarbeta en särskild stiftelselag.

Styrelsen har som huvuduppgift att se till att stiftelsens ändamål fullgörs i enlighet med vad stiftaren förordnat vid stiftelsens tillkomst.

Stadgarna för Utvecklingsfonderna anger att överskjutande tillgångar vid stiftelsens upphörande skall tillskiftas staten och landstingen. Giltigheten av en sådan klausul kan ifrågasättas då den inte är kopplad till viss framtida händelse eller tidpunkt och ej heller klart anger grunderna för ändring.

Staten har bildat en del organ, vilka kallas stiftelser. I dessa fall avhänder sig staten egendom som gör det möjligt att främja stiftelsens ändamål tillfälligt, varefter stiftelsen genom årliga bidrag hålls vid liv så länge detta är önskvärt. Någon större skillnad mellan finansieringen av t ex statliga myndigheter och statliga organ som benämns stiftelser torde inte föreligga i dessa fall. Valet mellan dessa båda verksamhetsformer sker med hänsyn till de särskilda förhållanden i varje enskilt fall. Myndighetsstiftelserna beskriver en glidande skala mellan ekonomiskt självbärande subjekt, t ex Stiftelsen Småföretagarfonden, till stiftelser som är helt beroende av statliga anslag.

Statliga stiftelser är inte underkastade samma regler som myndigheter bl a i fråga om förvaltningslagens regler, diarieföring, arkivering och sist, men kanske inte minst, statliga lönebestämmelser.

Ett ytterligare karaktärsdrag hos statliga stiftelser är att de ofta är temporära, d v s verksamheten förutsätts kunna upphöra efter minst en 4-5 års period. Den temporära karaktären måste framgå av stadgar eller förmögenhetsdisposition för att vara rättsligt giltig.

Nedan anges några för stiftelseformen karaktäristiska drag.

- Stiftelsen är en juridisk person - självägande organisation.
- Inga förutsättningar för andrahandsmarknad - inga ägare.
- Vissa förutsättningar för aktivt inflytande från stiftarna. Dessa kan t ex utse styrelse.
- Mindre goda förutsättningar för anskaffande av kapital.
- Kan konstrueras på ett flexibelt sätt.
- Dåligt utvecklat regelverk.
- Kan vara en skattemässigt fördelaktig organisationsform.
- Kan i princip inte avvecklas, på annat sätt än genom att tillgångarna förbrukas i enlighet med ändamålsbestämningen eller genom att verksamheten vid bildandet anges vara temporär.

5.2.2 Ny stiftelselagstiftning

I en lagrådsremiss i januari 1993 föreslås en stiftelselag. Lagförslaget innehåller en omfattande civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet samt bestämmelser om tillsyn.

I det följande beskrivs de lagförslag som är av särskild betydelse för utvecklingsfonder.

Förvaltning

Den föreslagna lagen skiljer mellan två former för förvaltningen - egen förvaltning och anknuten förvaltning. Det huvudsakliga ansvaret för förvaltningen ligger vid egen förvaltning på de fysiska personer som bildar stiftelsens styrelse och vid anknuten förvaltning på den juridiska person eller statliga myndighet som är stiftelsens förvaltare.

Näringsverksamhet

Lagförslaget innebär att stiftelser även i fortsättningen skall ha rätt att bedriva näringsverksamhet. Alla stiftelser som bedriver näringsverksamhet skall enligt förslaget vara bokföringsskyldiga, skyldiga att upprätta offentlig årsredovisning samt skyldiga att ha kvalificerad revisor.

Ändring av föreskrifter

I fråga om ändring e dyl av föreskrifter i ett stiftelseförordnande innehåller lagen bestämmelser som i huvudsak motsvarar de bestämmelser som f n finns i permutationslagen (1972:205).

Tillsyn

Enligt förslaget skall i princip alla stiftelser stå under tillsyn. Tillsynsmyndighet är länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller dess förvaltare har sitt säte. Enligt förslaget koncentreras tillsynen till de stiftelser som är bokförings- och årsredovisningsskyldiga.

Registrering

Enligt lagförslaget skall en stiftelse som är bokförings- och årsredovisningsskyldig vara registrerad i ett stiftelseregister. Registreringsmyndighet är den länsstyrelse som utövar tillsynen över stiftelsen.

Avveckling

Stiftelse kan upphöra genom

- likvidation genom att stiftelsens tillgängliga medel förbrukats,
- permutation,
- viss tid förflutet för temporära stiftelser.

Skydd för borgenärer

En stiftelse som utövar näringsverksamhet skall träda i likvidation om värdet av stiftelsens tillgångar är lägre än summan av stiftelsens skulder.

Om likvidationsskyldigheten inte iakttas, blir i första hand stiftelsens styrelseledamöter eller förvaltare solidariskt ansvariga för stiftelsens uppkommande förpliktelser.

Koncern

Om en stiftelse äger så många aktier eller andelar i en svensk eller utländsk juridisk person att den har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, är stiftelsen moderstiftelse och den andra juridiska personen dotterföretag.

Om en stiftelse i annat fall på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensam har ett bestämmande inflytande över en juridisk person och en betydande andel i resultatet av dess verksamhet, är stiftelsen moderstiftelse och den juridiska personen dotterföretag.

Moderstiftelse och dotterföretag utgör tillsammans en koncern.

5.3 Jämförelse mellan associationsformerna

Båda associationsformerna är tänkbara för Den nya organisationen och Kapitalfonden. De förändringar i bestämmelserna för stiftelser som föreslås i den i avsnitt 5.2 beskrivna lagrådsremissen innebär inga formella problem att bibehålla stiftelseformen.

5.3.1 Aktiebolag

Flera av de fördelar som följer av aktiebolagsformen är inte tillämpbar på Den nya organisationen.

- Goda förutsättningar för andrahandsmarknad. Någon förändring i ägarstrukturen avses inte ske.
- Vinstutdelning. Någon vinstutdelning till ägarna avses inte ske.
- Anskaffande av riskkapital. Den nya organisationen förutsätts vara självfinansierade. Frågan om eventuellt behov av ägartillskott bör regleras i konsortialavtal mellan ägarna.

För Den nya organisationens regionala enheter finns incitament att driva verksamheten med vinst då resultatet kan bibehållas i fonden. Vinsten kan användas på olika sätt t ex expansion i befintliga eller nya verksamheter eller resultatbaserade lånesystem.

De viktiga fördelar som återstår med aktiebolagsformen är bl a möjligheter-na till aktivt ägarinflytande och till resultatutjämning inom koncernen.

5.3.2 Stiftelser

Stiftelseformens fördelar är:

- flexibla konstruktionsmöjligheter och
- skattemässiga fördelar (för skattebefriade stiftelser).

De flexibla konstruktionsmöjligheterna är att se som en fördel. Den nya organisationen blir en hybrid av vinst- och icke vinstdrivande verksamhet.

Stiftelseformens nackdelar är:

- inga förutsättningar för andrahandsmarknad,
- dåliga förutsättningar att anskaffa kapital,
- dåliga förutsättningar för aktivt inflytande,
- små möjligheter att förändra verksamheten,
- dåligt utvecklat regelverk.

Flertalet av nackdelarna är, med tanke på den framtida strukturen, inte av avgörande betydelse. Dåligt utvecklat regelverk avhjälpes till stor del om förslaget till ny stiftelselag antas.

De nackdelar som kvarstår är alltså dåliga förutsättningar för ett aktivt inflytande och normalt inga möjligheter till resultatutjämning mellan stiftelser. I de fall stiftelserna är skattebefriade kan dock i praktiken resultatutjämning uppnås om detta reglerats i stadgarna. En ytterligare väsentlig nackdel är de mycket små möjligheterna för stiftaren att i framtiden förändra eller avveckla verksamheten. Stiftaren avhänder sig i princip också förmögenheten för gott. För statliga stiftelser kan, efter riksdagsbeslut, förmögenheten eventuellt återvinnas (se avsnitt 10).

6 Allmänna principer för beskattning av associationsformerna aktiebolag respektive stiftelse

6.1 Inledning

Aktiebolag och stiftelser är juridiska personer. För juridiska personer finns endast ett inkomstslag - inkomst av näringsverksamhet - och all verksamhet utgör en enda förvärvskälla. Beskattning i inkomstslaget näringsverksamhet sker enligt bokföringsmässiga grunder och med iakttagande av god redovisningssed.

Aktiebolag och stiftelser är självständiga skattesubjekt. Beskattning sker på en nettovinstbeskattning. Aktiebolag och stiftelser erlägger statlig inkomstskatt och skattesatsen är 30 %.

6.2 Beskattning av aktiebolag

Aktiebolag är eget skattesubjekt och beskattas självt för sina inkomster. Dessutom gäller att i den mån inkomsterna utdelas till aktieägarna beskattas även aktieägarna för den utdelade inkomsten, det föreligger s k ekonomisk dubbelbeskattning (eventuellt kommer reglerna att ändras då företagsskattutredningen för närvarande ser över dessa regler). Vissa inskränkningar finns dock i dubbelbeskattningen genom det s k anellavdraget.

Aktiebolag kan göra avsättning till en s k skatteutjämningsreserv. Avsättning kan göras antingen med 30 % av eget kapital till en K-SURV eller med 15 % av lönesumman till en L-SURV. Genom att avsättning sker till en skatteutjämningsreserv blir den effektiva skattenivån i ett aktiebolag cirka 23 %.

Inom koncerner kan resultatet utjämnas genom koncernbidrag.

6.3 Beskattning av stiftelser

Även stiftelser är eget skattesubjekt och beskattas självt för sina inkomster. Den nominella skattesatsen är liksom för aktiebolag 30 %.

Stiftelser som tillgodoser ett kvalificerat allmännyttigt ändamål är helt eller delvis befriat från sin skyldighet att betala skatt. Detta uppnås genom att en sådan stiftelse, enligt bestämmelserna i 7 § lagen om statlig inkomstskatt (SiL), är frikallad från skattskyldighet från inkomst av vissa verksamheter.

Beroende av graden av skattefrihet kan de skattebefriade stiftelserna delas in i tre olika kategorier:

- a) Stiftelser som enligt praxis är befriade från skattskyldighet för all inkomst. Hit hänförs t ex fonder eller stiftelser, som bedriver sådan verksamhet som åligger stat, landsting, kommun m fl (7 § 3 mom SiL).
- b) Stiftelser befriade från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av näringsverksamhet som hänför sig till innehav av fastighet. De stiftelser, som kan hänföras till denna kategori av privilegierade stiftelser, är uppräknade i den s k katalogen i 7 § 4 mom SiL. Lagen är uttömmande. Hit hänförs bl a företagareförening som erhåller statsbidrag och regional utvecklingsfond som avses i förordningen (1978:504) om överförande av vissa uppgifter från företagareförening till regional utvecklingsfond.
- c) Stiftelser befriade från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av näringsverksamhet som hänför sig till innehav av fastighet eller till rörelse (7 § 6 mom SiL). Hit hänförs en kategori av privilegierade stiftelser med ett kvalificerat allmännyttigt ändamål.

En stiftelse kan inte göra någon avsättning till en s k skatteutjämningsreserv. Detta innebär att den effektiva skattenivån alltid blir 30 %.

En stiftelse kan också vara skattskyldig till förmögenhet. Avgörande för om en stiftelse är skattskyldig för förmögenhet är om den är skattskyldig för inkomstskatt. En stiftelse som kan hänföras till 7 § 3 och 4 mom SiL behöver aldrig betala förmögenhetsskatt medan en som bedriver rörelse eller omfattas av 7 § 6 mom SiL kan få betala förmögenhetsskatt.

Utvecklingsfonderna hänförs idag till de privilegierade stiftelser som uppräknas i den s k katalogen i 7 § 4 mom SiL och är härigenom skattebefriade för all verksamhet utom från fastighetsinkomster.

6.4 Koncernbidrag

Reglerna om koncernbidrag är rent skattemässigt betingade och har tillkommit i syfte att möjliggöra för företag inom en koncern att uppnå en viss inkomstutjämnning inom koncernen. För att avdrag för koncernbidrag skall erhållas krävs att vissa förutsättningar skall vara uppfyllda (2 § 3 mom SiL). Bl a skall moderföretaget vara ett svenskt aktiebolag, svensk ekonomisk förening, svensk sparbank eller svenskt ömsesidigt skadeförsäkringsföretag

och äga mer än nio tiondelar av aktierna eller andelarna i ett eller flera svenska aktiebolag eller svenska ekonomiska föreningar.

Av lagtexten följer att avdrag för koncernbidrag aldrig kan lämnas med skatterättslig verkan när stiftelser är med i ett koncernförhållande.

6.5 Förslag till ändringar i bolagsbeskattningen

I en departementspromemoria Ds 1993:28 som i dagarna offentliggjorts redovisas förslag till ändringar i företagsbeskattningen. I promemorian föreslås bl a följande förändringar för juridiska personer utom dödsbo:

- Skattesatsen sänks från 30 till 25 % samtidigt som möjligheterna att göra avsättning till SURV slopas.
- Ett kompletterande system för resultatutjämning - periodiseringsfonder- införs för att möjliggöra att resultatet mellan olika beskattningsår utjämnas även i vinstsituationer och för att ge en investeringsstimulans. Utgångspunkten är att avsättning till periodiseringsfond görs med högst 30 % av årsvinsten och att fonden måste upplösas senast efter sex år. Den skattecredit som en fondavsättning medför skall räntebeläggas.
- De nya reglerna skall kunna träda ikraft den 1 januari 1994.

Det nu redovisade förslaget till ändringar i företagsbeskattningen innebär - om förslaget går igenom - att det i fortsättningen inte kommer att föreligga någon diskrepans i beskattningsunderlaget av stiftelser och aktiebolag. Det nya förslaget innebär inga förändringar vad avser möjligheterna att lämna koncernbidrag.

7 Bedrivande av finansieringsverksamhet

7.1 Lag om finansbolag

Finansbolagens verksamhet regleras i lag (1988:606) om finansbolag. Enligt nyssnämnda lag avses med finansieringsverksamhet, näringsverksamhet som har till ändamål att lämna eller ställa garanti för kredit, förmedla kredit till konsument m m. Den nya organisationens verksamhet får anses falla inom lagens definition för finansieringsverksamhet.

Tillstånd krävs av finansinspektionen för att driva finansiell verksamhet. För att finansinspektionen skall ge tillstånd måste bl a följande villkor vara uppfyllda:

- finansieringsverksamheten skall drivas i aktiebolagsform
- aktiekapitalet måste vara minst fem miljoner kronor
- ändring av bolagsordningen skall prövas av finansinspektionen.

Finansbolagens kapitaltäckning regleras särskilt i lagen. Finansbolagen står under tillsyn av finansinspektionen. Finansinspektionen får förordna en revisor.

7.1.1 Undantag från lagens tillämpning

7.1.1.1 Stiftelser

Om finansiell verksamheten drivs av myndighet, stiftelse eller organisation behövs enligt lagen om finansbolag inte tillstånd inhämtas. Departementschefen har i prop. 1987/88:149 s 26 utvecklat skälen till detta och bl a anfört följande:

"Lagen bör liksom hittills omfatta endast sådan verksamhet som sker inom ramen för näringsverksamhet och som drivs i företagets form. Med företag bör i detta sammanhang avses aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag och enskild näringsidkare. Det skall således vara fråga om en yrkesmässigt bedriven finansieringsverksamhet som utmärks av självständighet, viss regelbundenhet och varaktighet samt i regel av vinstsyfte och som drivs inom nämnda företagsformer. Den finansieringsverksamhet som bedrivs av t ex staten, kommun, landsting, stiftelser och organisationer, offentliga institutioner, fonder och liknande bör således inte omfattas av bestämmelserna i den föreslagna lagen. Detta stämmer överens med hur lagen idag tillämpas."

7.1.1.2 Särskild tillsyn

Ytterligare undantag finns då lagen om finansbolag inte är tillämplig och det är när företag lyder under annan lagstiftning om särskild tillsyn. Detta gäller företag som driver verksamhet på ett redan tillsynsreglerat område t ex banker, försäkringsbolag, värdepappersinstitut m fl. Även verksamhet som avses i lagen (1949:722) om pantlånerörelse och som enligt denna lag står under tillsyn av länsstyrelsen undantas från lagens tillämpningsområde.

Utvecklingsfondernas verksamhet utgör finansieringsverksamhet enligt lagen om finansbolag och borde härigenom falla inom lagens ram. Verksamheten sker emellertid dels i stiftelseform, dels lyder fonderna under annan lagstiftning. Utvecklingsfondernas verksamhet regleras i förordningen om statlig finansiering genom regional utvecklingsfond (SFS 1987:894). Enligt denna förordning utövar statens industriverk (NUTEK) tillsyn över Utvecklingsfondernas verksamhet.

7.1.1.3 Slutsats

Följande slutsats kan dras:

- Om den finansiella verksamheten drivs i stiftelseform behövs inte tillstånd inhämtas av finansinspektionen och lagen om finansbolag blir inte tillämplig.
- Om den finansiella verksamheten drivs i aktiebolagsform blir lagen om finansbolag tillämplig.
- Om verksamheten regleras särskilt i lag och det i lagtexten föreskrivs att verksamheten skall stå under särskild tillsyn krävs inte något tillstånd från finansinspektionen och lagen om finansbolag blir inte heller tillämplig.

Enligt förslaget om Den nya organisationens framtida struktur skall staten bilda ett kapitalorgan. Kapitalorganet skall finansieras med medel från staten. De regionala utvecklingsorganen skall förmedla lånen från kapitalorganet till små och medelstora företag. I samband med detta måste en ny lagstiftning stiftas där låneverksamheten kommer att regleras. I lagtexten kan det införas att den blivande verksamheten i kapitalorganet och de regionala organen skall stå under särskild tillsyn, förslagsvis NUTEK som idag utövar tillsynen över fonderna. Om detta införs i lagen blir verksamheten reglerad genom särskild tillsyn och det spelar inte någon roll om verksamheten drivs i stiftelseform eller aktiebolagsform. Verksamheten kommer inte att omfattas av lagen om finansbolag. I samband med att EES-

avtalet träder i kraft kan tillsynsansvaret behöva överföras till finansinspektionen, se avsnitt 7.2.

7.2 Lag om kreditmarknadsbolag

Riksdagen har i december 1992 antagit regeringens prop. 1992/93:89 om ändrad lagstiftning för banker och andra kreditinstitut med anledning av EES-avtalet, m m. Flera av ändringarna är betingade av de EG-regler om kreditinstitut som omfattas av avtalet mellan EG och EFTA-länderna om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I propositionen ingår också förslag till en helt ny lag om kreditmarknadsbolag. Den föreslagna lagen kommer att ersätta lagen (1963:76) om kreditaktiebolag och lagen (1988:606) om finansbolag.

Lagen om kreditmarknadsbolag kommer att träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Enligt propositionen är avsikten att ikraftträdandet skall ske den dag EES-avtalet blir gällande.

I lagen om kreditmarknadsbolag definieras finansieringsverksamhet med näringsverksamhet som har till ändamål att lämna kredit, ställa garanti för kredit, förmedla kredit till konsumenter m m. Kapitalfonden får enligt denna definition anses driva finansieringsverksamhet som faller inom ramen för lagens tillämpning medan Den nya organisationen endast kan anses driva finansieringsverksamhet om de själva lånar ut medel eller ställer garanti. I de fall de fattar beslut om kredit eller förmedlar kredit till näringsidkare torde de inte anses driva finansieringsverksamhet.

Enligt lagens definition menas med ett kreditmarknadsbolag, ett svenskt aktiebolag som har fått tillstånd att driva finansieringsverksamhet.

Finansieringsverksamhet får endast drivas efter tillstånd av Finansinspektionen. Följande villkor bör vara uppfyllda för att tillstånd skall medgivas:

- finansieringsverksamheten skall drivas i aktiebolagsform,
- den planerade verksamheten skall anses sund,
- bundet eget kapital skall då verksamheten påbörjas uppgå till minst fem miljoner ecu (en ecu motsvarar ca 9 SEK),
- eller om nettovärdet av tillgångarna uppgår till högst ett hundra miljoner kronor, får Finansinspektionen medge lägre bundet eget kapital, dock lägst motsvarande en miljon ecu,
- bolagsordningen skall godkännas.

Ändringar av bolagsordningen skall prövas av Finansinspektionen. Kreditmarknadsbolagens kapitaltäckning regleras särskilt i lagen. De står under tillsyn av Finansinspektionen. Tillståndet att driva finansieringsverksamhet kan återkallas. Finansinspektionen får förordna en revisor.

Ett kreditmarknadsbolag får endast ge koncernbidrag efter medgivande av Finansinspektionen.

7.2.1 Undantag från lagens tillämpning

Tillstånd krävs inte om verksamheten drivs av statlig eller kommunal myndighet, men däremot gör lagen om kreditmarknadsbolag inte undantag för finansieringsverksamhet som drivs av stiftelser.

Tillstånd behövs inte om finansieringsverksamheten står under tillsyn av Finansinspektionen enligt annan lag.

För att lagen om kreditmarknadsbolag och dess krav på kapitalisering och andra villkor inte skall bli tillämplig på kapitalorganet bör, om det bedöms lämpligt, införas en särskild lag där finansieringen genom kapitalorganet regleras och där det särskilt stadgas att verksamheten skall stå under tillsyn av Finansinspektionen.

8 Konkurrensfrågor och handlingsoffentlighet

8.1 Konkurrensfrågor

Verksamheten vid Den nya organisationen och kapitalorganet kommer att lyda under konkurrenslagstiftningen.

Kapitalorganet kommer att ha konkurrensfördelar jämfört med andra företag som bedriver finansieringsverksamhet p g a att staten inte avses ställa marknadsmässiga avkastningskrav. Organet anses dock inte heller fortsättningsvis få medverka i finansiering som kan ske på den allmänna kreditmarknaden under normala marknadsmässiga villkor.

I det fall Den nya organisationen skall verka i konkurrens med övriga näringslivet, kommer så sannolikt att ske först efter en övergångsperiod.

Den nya konkurrenslagen (SFS 1993:30; ikraftträdande den 1 juli 1993) innehåller bl a regler som förbjuder konkurrensbegränsade samarbete mellan fysiska och juridiska personer som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Konkurrensverket kan enligt lagen medge undantag.

Inrättandet av verksamheterna vid såväl kapitalorganet som Den nya organisationen måste ske med beaktande av gällande konkurrensregler.

8.2 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag

Nuvarande ordning

Av kommunallagen 3 kap. 16 § (KL) framgår att kommuner och landsting får lämna över vården av kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk/ideell förening eller en stiftelse. Dock att angelägenhet som innefattar myndighetsutövning ej kan överlämnas utan att det finns stöd för detta i lag. Ej heller kan angelägenhet där särskild ordning föreskrivits överlämnas.

AV KL 17 § framgår att innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam (helägda kommunala företag) eller när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse styrelseledamöter och minst en revisor,
3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas, samt
4. besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos det kommunala företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

I 18 § stadgas att innan värden av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Lokaldemokratikommitténs förslag

Mot bakgrund av att kommunallagens reglering av handlingsoffentlighet hos kommunala företag inte ansetts innehålla någon egentlig möjlighet att överklaga ett kommunalt företags beslut att vägra lämna ut en handling har ett förslag till reglering utarbetats av lokaldemokratikommittén. Förslaget medför ändringar, förutom i sekretesslagen, även i kommunallagen och arkivlagen.

Förslaget bygger på att de kommunala företag som omfattas av den lagreglerade klagorätten helt inordnas i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regelsystem. Företagens handlingar skulle därigenom behandlas som allmänna handlingar och företaget i avseende på dessa jämföras med myndigheter. Ett företags beslut att vägra lämna ut en handling skulle då kunna överklagas efter samma regler som gäller för myndigheter.

Företag som omfattas är: aktiebolag där kommun eller landsting äger mer än 90 % av aktierna och där dessa representerar mer än 90 % av röstetalet, andra företag där kommun eller landsting har ett bestämmande inflytande, varmed avses majoritet i högsta beslutsorgan. Företag med större enskilda ägarandelar eller större enskilt inflytande omfattas av nuvarande fakultativa handlingsoffentligheten i kommunallagen enligt förslaget.

Slutsats

Det kan noteras att landstingen utser samtliga styrelseledamöter i Utvecklingsfonderna, varför dessa sålunda skulle omfattas av den lagreglerade klagorätten så länge nuvarande ordning gäller. I den struktur som Utvecklingsfondkommittén föreslår har landsting eller kommuner inget inflytande varför de föreslagna reglerna inte är tillämpliga.

9 Regler om statlig upphandling

Den nya organisationen avses få uppdrag främst av staten (NUTEK, AMS m fl myndigheter) för att ge stora och medelstora företag rådgivning (konsultverksamhet). Även kommuner och landsting förväntas lägga ut konsultuppdrag på Den nya organisationen. Även om avsikten är att konsultuppgiften inte nu skall konkurrensutsättas kan detta ske senare.

Regler om statlig upphandling finns i upphandlingsförordningen (1986:366). Förordningen skall tillämpas vid statliga myndigheters upphandling av bl a tjänster, om regeringen inte föreskriver annat. Vid upphandling skall myndigheterna utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns, i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt. Direktupphandling, d v s beställning utan anbudsförfarande får enligt utfärdande föreskrifter endast utnyttjas i vissa speciella fall, t ex mindre belopp, brådska och synnerliga skäl.

I den mån som upphandlingen avses ske utan iakttagande av nyss nämnda regler bör övervägas om det är nödvändigt att under en övergångsperiod undantaga förordningens tillämpning i detta fall.

Det kan noteras att reglerna om statlig upphandling kommer att förändras när EES-avtalet träder i kraft. Det anslag som NUTEK lämnar till Den nya organisationens regionala enheter torde omfattas av de nya reglerna. Reglerna innebär bl a förbud att gynna vissa företag och att myndigheten måste annonsera upphandlingar.

De nya reglerna kommer att skärpa kraven på att Den nya organisationen blir kostnadseffektiv.

10 Avvecklingen av Utvecklingsfonderna

I princip gäller för stiftelser, som redovisats i avsnitt 5.2, att stiftarna inte har rätt att ändra stiftelsernas ändamål eller kräva tillbaka egendom. För Utvecklingsfonderna gäller särskilda regler.

Utvecklingsfonderna är enligt dess stadgar stiftelser som är undantagna från tillsyn enligt Tillsynslagen. Av stadgarna framgår vidare att ändring av desamma fastställs genom beslut av regeringen och landstinget. Ändring eller upphävande av bestämmelse i stiftelseförordnande kan enligt huvudregeln bara ske enligt reglerna i permutationslagen (1972:205). Därav framgår att ändring och upphävande av bestämmelse endast kan ske om, på grund av ändrade förhållanden, bestämmelsen inte längre kan iakttagas eller blivit uppenbart onyttig eller stridande mot utfärdarens avsikter eller med särskilt skäl är för handen.

Klart torde emellertid vara att stiftarna i stiftelseförordnandet med giltig verkan kan föreskriva att ändring skall kunna ske på annat sätt än genom permutation enligt ovan, så dock endast om föreskriften har gjorts beroende av att viss händelse inträffar som man inte kunnat råda över.

Det torde åligga styrelserna för Utvecklingsfonderna att tillse att ändring och/eller upphävande av fonderna sker i enlighet med gällande rättsregler på området.

Som tidigare nämnts saknas det en enhetlig stiftelselag, vilket medfört att de offentliga stiftelserna vid sidan om det klassiska stiftelsebegreppet har kunnat utveckla en egen praxis. Detta har varit möjligt eftersom de offentliga stiftelserna har ansetts haft en annan karaktär (allmännyttiga i sig). Sålunda har man enligt praxis accepterat att stiftarna ha kunnat få tillbaks medel, som tillskjutits till stiftelsen. Detta har möjliggjorts genom att det i stiftelsens stadgar förts in att verksamheten i stiftelsen är beroende av riksdagsbeslut eller lag. Om riksdagen på grund av en proposition fattar beslut om ändrade riktlinjer för stiftelsen eller att stiftelsen skall byta verksamhetsform, har det kunnat medföra att kapitalbehovet i stiftelsen sjunkit. Stiftelsens styrelse har därefter i enlighet med riksdagens godkännande fattat beslut om att återbetala medlen till stiftarna.

Det har inte prövats i domstol om ovan beskriven praxis är förenlig med gällande lagregler för stiftelser.

En annan teknik för återbetalning skulle kunna vara att hävda att Utvecklingsfonderna är temporära stiftelser, vilket också anges i avtalet mellan stiftarna. Det är dock tveksamt vilken rättsverkan avtalet här gentemot stiftelsen. I stiftelsens stadgar och i förmögenhetsdispositionen framgår nämligen inte klart stiftelsernas temporära karaktär.

En ny stiftelselag kommer troligtvis att införas. I lagrådsremissen om stiftelser görs inte någon diskrepans mellan offentliga stiftelser och andra stiftelser.

Detta torde innebära att Stiftelselagen blir tillämplig fullt ut även på offentliga stiftelser. Medel torde därför inte fortsättningsvis kunna återbetalas till stiftarna under pågående verksamhet. Enligt förslag till stiftelselag skall - om stiftelsen upphör - medlen förbrukas enligt ändamålet.

Även fortsättningsvis kan dock temporära stiftelser inrättas där stiftelsens förmögenhet återbetalas till stiftarna när verksamheten upphör.

Det bör noteras att avtalen mellan staten och landsting och i vissa fall kommuner avseende Utvecklingsfonderna måste sägas upp senast den 31 december 1993 för att upphöra den 31 december 1994.

Det bör övervägas i vad mån avveckling av Utvecklingsfonderna, förutom beslut av stiftelsens styrelse, kan aktualisera fullmäktigebeslut i landsting och kommuner. Detta i synnerhet som stadgarna och avtalet mellan staten och landsting/kommuner föreskriver att ändring av stiftelsernas stadgar skall beslutas av såväl staten som landsting/kommuner.

11 Översiktlig beräkning av avvecklingskostnader m m

11.1 Avvecklingskostnader

Avvecklingskostnaderna för Utvecklingsfonderna är främst hänförliga till olika avtal samt personal.

Vi har vid beräkningarna utgått från att beslutet om den framtida strukturen kan fattas under hösten 1993 så att avvecklingen av nuvarande verksamhet kan påbörjas vid årsskiftet 1993/94. Avvecklingstiden har beräknats till ett år. Den nya organisationen kan alltså påbörja sin verksamhet den 1 januari 1995. Under 1994 förutsätts Utvecklingsfonderna finansiera sin verksamhet på hittillsvarande sätt, d v s genom anslag främst från stat och landsting samt olika konsultuppdrag.

Våra beräkningar av avvecklingskostnaderna för avtal grundar sig på de sammanställningar som upprättats av respektive utvecklingsfond över avtal och bindningar med en löptid över ett år. Avvecklingskostnaderna har beräknats med utgångspunkt från att samtliga befintliga avtal kommer att sägas upp före utgången av 1993. Avtalen har därvid antagits upphöra så snart bindningstiden löper ut. Det torde inte vara osannolikt att vissa av stiftelsernas befintliga avtal kommer att förlängas vid en omstrukturering av Utvecklingsfondernas verksamhet. Detta har dock i huvudsak inte beaktats vid vår uppskattning av avvecklingskostnaderna.

Under angivna förutsättningar beräknar vi avvecklingskostnaderna till i storleksordningen 30 Mkr.

Vi har vidare antagit att samtliga anställda, med undantag för verkställande direktörer, har sedvanliga anställningsvillkor. Förutsatt att övertalig personal sägs upp före utgången av 1993, eller senast under första halvåret 1994, torde därför inte några uppsägningslöner eller avgångsvederlag utgå till de anställda.

Verkställande direktörer har, enligt de uppgifter vi erhållit från Utvecklingsfondernas vd-råd, anställningskontrakt på mellan ett och två år. Under förutsättning att samtliga verkställande direktörer sägs upp beräknar vi avvecklingskostnaderna inklusive pensionsavtal till i storleksordningen 15 Mkr.

I samband med omstruktureringen av Utvecklingsfonderna finns risk att även indirekta avvecklingskostnader uppstår. Exempel på dylika kostnader är bortfall av konsultintäkter och risk för högre kreditförluster till följd av att uppsagd personal torde vara mindre motiverad att utföra sina arbetsuppgifter än tidigare. Indirekta kostnader har ej medtagits i vår uppskattning av avvecklingskostnaderna.

I avvecklingskostnadsberäkningen ingår inte heller eventuella insatser i form av förtidspensioner, hjälp av starta egen verksamhet etc.

Avvecklingskostnaderna för Utvecklingsfonderna uppgår alltså under angivna förutsättningar till i storleksordningen 45 Mkr.

11.2 Dotterbolag

Utvecklingsfonderna har ett antal dotterbolag, vilka framgår av uppställningen nedan.

Län	Bolag	Bokfört värde (tkr)
Stockholm	Stockex AB	50
Uppsala	Upplands Invest AB	50
Göteborg/Bohus	Start Invest AB	33.000
Värmland	Värmland Export-Vermex AB	90
Västmanland	Nämndö Förvaltnings HB	4.970
Gävleborg	Gavlex Trade AB	50
	Strategikonsult i Gävle AB	-
Jämtland	Regib i Östersund AB	-
Norrbottn	Nordmek AB	200
Kronoberg		
Kalmar		
Gotland	Företagsutvecklarna	900
Blekinge		
Jönköping		
Summa		39.310

Stockholms Regionexport-Stockex AB har ej bedrivit någon verksamhet under 1991 och 1992. Bolaget kan mot denna bakgrund avvecklas.

Verksamheten vid Upplands Invest AB har i huvudsak varit vilande under 1992. Mot denna bakgrund kan bolaget avvecklas.

Start Invest AB är ett helägt dotterbolag till Göteborgs- och Bohusläns Utvecklingsfond. Verksamheten består i huvudsak att erbjuda olika former av riskvilligt kapital till näringslivet. Verksamheten är inte endast begränsad till företag i Göteborgs- och Bohus län utan även till Kungsbacka kommun i Hallands län samt Ale, Lerum och Färgelanda kommuner i Älvsborgs län.

Orsaken till att verksamheten bedrivs i separat dotterbolag är enligt bolaget dels att bolaget verkar utanför länet enligt ovan, dels att bolaget har en friare placeringspolitik än fonden.

Vi anser att verksamheten i bolaget bör överföras till Kapitalfonden då verksamheten i huvudsak består av finansiering.

Vermland Export-Wermex AB har under 1992 ej bedrivit någon verksamhet. Bolaget kan avvecklas.

Nämndö Förvaltnings HB är ett dotterbolag till Utvecklingsfonden i Västmanland. Verksamheten består av fastighetsförvaltning av en fastighet varigenom verksamhet bedrivs. Huruvida Den nya organisationen skall äga och förvalta en fastighet i fortsättningen bör överlåtas till den nya ledningen att avgöra. Det är dock tveksamt om detta kan anses vara inom Den nya organisationens kompetensområde.

Gavlex Trade AB har under 1992 ej bedrivit någon verksamhet och kan därför avvecklas.

Strategikonsult i Gävle AB har under 1992 ej bedrivit någon verksamhet och kan därför avvecklas.

Regib i Östersunds verksamhet omfattar uthyrning och försäljning av mässmaterial. Dotterbolaget har varit vilande under 1992 och kan därför avvecklas.

Nordmek AB har under 1992 ej bedrivit någon verksamhet och kan därför avvecklas.

Företagsutvecklarna har till uppgift att genomföra utbildningar och andra kompetenshöjande insatser för små och medelstora företag. Bolagets ägs av Utvecklingsfonderna i Kronoberg, Kalmar, Gotland, Blekinge och Jönköping med 20 % var.

Verksamheten synes vara av den karaktär som bör bedrivas även inom den nya organisationen. Därför bör den tillföras den nya organisationen och organiseras på ett för ändamålet lämpligt sätt. Detta kan vara att den integreras i det nya Utvecklingsfondbolaget eller bedrivs som självständigt dotterbolag.

11.3 Finansiella konsekvenser för staten

Enligt de beräkningar som vi har redovisat i bilaga 1 uppgår det egna kapitalet i Utvecklingsfonderna per 1992-12-31 efter eliminering av låneverksamheten till cirka 190 Mkr. Baserat på detta kapital kan de finansiella konsekvenserna för staten översiktligt beräknas enligt följande.

	Mkr
Eget kapital 1992-12-31:	190
Avgår: Avvecklingskostnader:	<u>-45</u>
Återstod	145
Återbetalning till landsting (50 %)	<u>-73</u>
Återstod för staten	72
Avgår: Nytt eget kapital (50 %)	<u>-15</u>
Omstruktureringsvinst	57

12 Principskiss vid bildande av Den nya organisationen

Den framtida strukturen för Den nya organisationen har redovisats i avsnitt 4.

De principiella frågeställningarna inför bildandet av den nya strukturen är:

- i vilka associationsformer skall verksamheten i Kapitalfonden respektive Den nya organisationens koncern bedrivas och
- hur skall inkråmet överföras från de nuvarande Utvecklingsfonderna till enheterna inom den nya strukturen?

12.1 Associationsformer

12.1.1 Kapitalfonden

De två associationsformer som är aktuella för kapitalorganet är aktiebolagsformen respektive stiftelseformen.

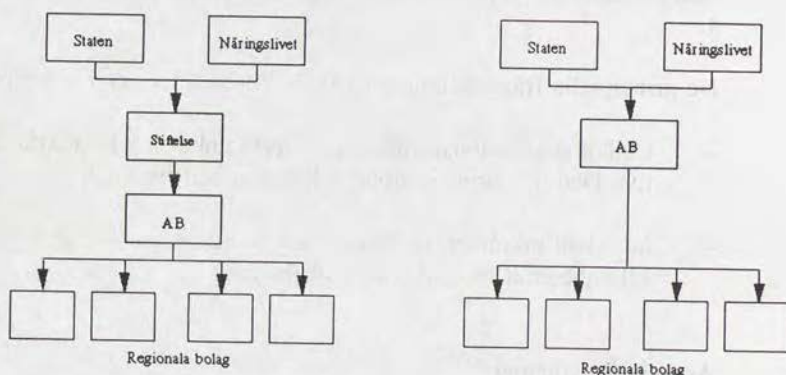
Vi anser - trots de nackdelar som tidigare redovisats med stiftelseformen - att stiftelseformen i detta fall är att föredra. Skälen härtill är framför allt skattemässiga. Stiftelseformen är möjlig att förena med skattefrihet (se avsnitt 6), vilket inte är praktiskt möjligt med aktiebolagsformen. Det avkastningskrav som staten avses ställa på verksamheten - att kapitalet reellt behålls oförändrat - medför om verksamheten drivs i aktiebolagsform att kapitalorganets avkastning av utlåningsverksamheten måste täcka såväl inflation som den skatt som måste betalas på "inflationsvinsterna". Med nuvarande skattesatser innebär det att avkastning av utlåningsverksamheten måste öka med 42 % jämfört med om verksamheten drivs utan skattebelastning. Vid en inflation om 5 % innebär det att avkastningskravet höjs från 5 % till 7 %.

12.1.2 Den nya organisationen

För att hantera strukturförändringar inom Den nya organisationen, t ex till följd av minskade eller indragna anslag, torde det vara väsentligt att ha möjligheter till resultatutjämning inom koncernen. En nödvändig förutsättning härför är att verksamheten drivs i aktiebolagsform.

Vi har härvidlag övervägt två olika strukturer. I den ena är det centrala organet en stiftelse och de rörelsedrivande regionala bolagen ägs indirekt via ett holdingbolag. Den andra strukturen är en ren aktiebolagskoncern.

Figur 1. Skiss över strukturalternativ



Båda alternativen är enligt vår mening möjliga att använda.

I stiftelsevarianten kan stiftelsen konstrueras för att tillgodose kraven på att utdelning inte skall lämnas till stat och näringsliv. En fördel med detta är också att stiftelseformen blir en garanti för att Den nya organisationens koncern blir autonom. Stiftelseformen säkerställer också att det kapital staten och i viss mån näringslivet avskiljer tjänar det avsedda syftet. Genom att stiftelsen äger aktierna i moderbolaget i Den nya organisationen blir reglerna som beskrivits under aktiebolagsformen tillämpliga inom den aktiebolagsrättsliga koncernen. I den rena aktiebolagsvarianten får dessa och andra krav regleras genom konsortialavtal och bolagsordning.

Vi anser dock att den rena aktiebolagsvarianten är marginellt bättre. Skälen här till är att:

- strukturen är enklare, en nivå mindre,
- verksamheten i hela koncernen kan finansieras via koncernbidrag från de rörelsedrivande regionala bolagen och
- en framtida förändring av verksamheten är lättare att åstadkomma.

12.2 Överförande av tillgångar och skulder

Tidigare har det redogjorts varför det får anses lämpligast att driva Den nya organisationen i aktiebolagsform. Med anledning härav kommer endast denna verksamhetsform att behandlas nedan.

Som utgångspunkt vid omstruktureringen bör gälla att själva bolagiseringen ska ske så enkelt och rakt som möjligt och ge en bra skattemässig lösning. I detta fall uppkommer endast transaktionsskatter (stämpelskatt och i något fall lagfartsstämpel) varför de praktiska skälen får vara avgörande.

Man kan tänka sig olika alternativ till hur det skall gå till när de gamla Utvecklingsfonderna skall upphöra med sin verksamhet och inkråm och delar av verksamheten skall föras över till Den nya organisationen.

Följande principiella sätt att överföra inkråm kan särskiljas.

- a) Apportemission
- b) Köp
- c) Aktieägartillskott
- d) Kombination av köp, aktieägartillskott och apportemission

Enligt de avtal mellan staten och landsting som reglerar verksamheten vid Utvecklingsfonderna skall - om stiftelsen upphör med sin verksamhet - stiftelsens överskjutande tillgångar delas mellan huvudmännen i förhållande till vad de tillskjutit för verksamheten.

Med tanke på dels att avvecklingen av verksamheten inom de nuvarande fonderna torde ta viss tid, dels att finansieringsverksamhet och annan prioriterad verksamhet måste fungera kontinuerligt föreslår vi följande modell för överförande av tillgångar och skulder.

12.2.1 Den nya organisationen

1. En helt ny koncern bildas. Detta bör ske i två steg. Först bildas ett moderbolag. Detta kan bildas av staten varefter näringslivet kan köpa in sig, alternativt av staten och näringslivet tillsammans eller slutligen av en stiftelse. Därefter bildar moderbolaget i sin tur åtta till tio regionala dotterbolag. Stiftarna tillskjuter kontanta medel och eller apporterar in egendom. De kan också tillskjuta medel i form av aktieägartillskott.

Styrelse och vd utses.

I de konsortialavtal och bolagsordningar som upprättas i samband med bildandet regleras frågan om förbud mot överlåtelse av aktier och hembudsföreskrifter. I bolagsordningen kan föreskrivas att i bolaget uppkommen vinst ska fördelas på annat sätt än att utdelas till aktieägarna, t ex understödja viss konsult- eller finansieringsverksamhet.

2. Den nya ledningen utser styrelser och vd:ar för de regionala bolagen.
3. De regionala bolagens ledningar förbereder avtal om förvärv av inventarier, lokaler m m. Rekrytering av personal påbörjas med sikte på att verksamheten skall starta den 1 januari 1995. Överenskommelser träffas med de nuvarande Utvecklingsfonderna om hur övergångsproblem skall hanteras.
4. Den 1 januari 1995 påbörjas verksamheten.
5. Den avveckling av de nuvarande Utvecklingsfonderna som påbörjats under 1994 fullföljs under 1995. Finansiering sker med hjälp av fondernas egna kapital.
6. Eventuellt överskjutande kapital delas mellan landsting och stat i förhållande till vad de tillskjutit.

12.2.2 Andra alternativ att bilda Den nya organisationen

Ett annat alternativ är att de gamla Utvecklingsfonderna bildar ett aktiebolag och apportionerar in så mycket av sina respektive verksamheter och inkråm, som skall tas över av Den nya organisationens koncern. Apportioneringen kan ske direkt till moderbolaget, som i sin tur bildar och apportionerar egendomen till de åtta till tio regionala bolagen. I utbyte mot inkråmet får stiftelserna aktier i moderbolaget. Aktierna kan sedan säljas till de blivande huvudmännen.

Ett annat sätt kan vara att respektive utvecklingsfond eller i vissa fall två eller flera bildar aktiebolag och apportionerar in egendom. När de gamla fonderna har bildat aktiebolagen och apportionerat in egendomen kan de sälja aktierna till ett holdingbolag som redan har bildats med alternativt staten och näringslivet eller en stiftelse som ägare.

En variant på detta alternativ kan vara att aktierna istället för att säljas till de nya huvudmännen, tillskiftas staten i samband med att verksamheterna i de gamla fonderna skall upphöra. Detta alternativ torde endast vara möjligt om verksamheten i respektive fond upphör omedelbart och överskjutande tillgångar enligt stadgar fördelas ut på huvudmännen eller att huvudmännen kan komma överens om att staten skall erhålla aktierna i förskott.

12.2.3 Slutsats

En jämförelse ut praktisk utgångspunkt visar att det enklaste sättet torde vara att de blivande ägarna till Den nya organisationen bildar ett moderbolag, som i sin tur bildar de regionala aktiebolagen och att den verksamhet och inkråm som skall tas över köps från de gamla Utvecklingsfonderna.

Moderbolaget och de regionala bolagen bör kapitaliseras på lämpligt sätt.

Enligt lag om kreditmarknadsbolag, som gäller men inte träder i kraft förrän den dag EES-avtalet blir gällande, skall ett kreditmarknadsbolags bundna egna kapital uppgå till minst fem miljoner ecu eller om nettovärdet av tillgångarna uppgår till högst etthundra miljoner kronor, får Finansinspektionen medge att bolaget kan ha lägre bundet eget kapital, dock lägst en miljon ecu. (En ecu står i cirka 9 SEK.) Enligt nyssutnämnda lag krävs inte tillstånd om finansieringsverksamheten står under tillsyn av Finansinspektionen enligt annan lag. Som tidigare nämnts bör om det bedöms lämpligt i samband med att finansieringsverksamheten lagregleras i den nya Utvecklingsfonderna, även regleras att verksamheten skall stå under tillsyn av Finansinspektionen. Härigenom kommer lagen om kreditmarknadsbolag inte att bli tillämplig och bolagen i den nya koncernen kan ha ett lägre bundet eget kapital än en miljon ecu.

12.2.4 Kapitalfonden

Följande steg bör vidtas vid bildandet av kapitalfonden:

1. Staten nybildar en stiftelse. Stadgar upprättas.
2. Styrelse och vd utses av stiftarna.
3. Ramavtal utarbetas med Den nya organisationen om hantering och ersättning för kreditgivning.

4. Den statliga lånefondens engagemang överförs den 1 januari 1995, via staten, från de nuvarande Utvecklingsfonderna.

En särskild teknik kan därvid användas för att undvika de svårigheter att kräva tillbaka förmögenheten som tidigare har redovisats. Tekniken går ut på att initialt tillskjuts endast ett mindre kapitalbelopp, medan större delen av kapitalet sätts in på ett särskilt konto som disponeras av stiftelsen.

Ett annat sätt att åstadkomma samma sak är att inrätta en stiftelse med begränsad livslängd, dock lägst 4-5 år.

13 Skattefrågor

En bolagisering av Utvecklingsfondernas verksamhet i ett centralt och flera regionala aktiebolag medför att ett flertal skattefrågor aktualiseras. Grovt sett kan dessa delas in i transaktionsskatter, skatter som direkt aktualiseras av bolagiseringen samt långsiktig skatteplanering för den nya koncernen.

13.1 Transaktionsskatter

13.1.1 Stämpelskatt på aktier

Stämpelskatt om 2 % skall betalas vid bildande av aktiebolag eller vid ökning av aktiekapitalet. Beskattningsunderlaget skiljer sig åt beroende på vilken teknik som väljs.

Vid bildande av bolag utgår stämpelskatt endast på det nominella aktiekapitalet. Detta medför att man vid bildandet kan lägga upp reservfond som inte beläggs med stämpelskatt.

Vid en vanlig nyemission med kontant betalning utgår stämpelskatt på vad som inbetalats för aktien, d v s även på eventuell överkurs.

Vid apportemission där samtliga aktier helt eller delvis betalats med apportegendom utgår stämpelskatten på aktiernas nominella belopp. Även i detta fall kan ett bolag tillföras en reservfond som inte utlöser stämpelskatt.

Tillförs ett bolag eget kapital genom aktieägartillskott stämpelskattebeläggs inte denna kapitaltillförsel. Ett aktieägartillskott hamnar i det mottagande bolaget i fritt eget kapital.

Vid eventuell fondemission i framtiden av reservfond eller fritt eget kapital utgår stämpelskatt på sådan ökning av det nominella aktiekapitalet.

Stämpelskatten är inte avdragsgill och är inte aktiveringsbar.

13.1.2 Lagfartsstämpel

Vid de flesta former av överlåtelser av fastigheter utgår stämpelskatt. Skattesatsen när juridisk person är förvärvare är 3 % av det högsta av köpeskilling eller taxeringsvärde.

Saknas särskilt taxeringsvärde görs jämförelsen i stället med det värde som inskrivningsmyndigheten, med ledning av intyg från sakkunnig eller annan utredning bedömer att egendomen hade vid kontraktstidpunkten.

Lagfartsstämpel är aktiveringsbar och ingår i avskrivningsunderlag för byggnad.

13.1.3 Dispenser

Formellt sett finns möjlighet att erhålla dispens från skyldighet att betala ovan nämnda skatter.

I 9:4 lag om punktskatter och prisregleringsavgifter kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge befrielse från skyldighet att betala stämpelskatt på aktier om synnerliga skäl föreligger. I 42 § lag om stämpelskatt vid inskrivningsmyndighet finns motsvarande dispensbestämelse för lagfartsstämpel.

Dispenspraxis är mycket restriktiv. I praktiken är det regeringen som beslutar i ärenden av denna dignitet.

13.2 **Skatter som utlöses till följd av bolagiseringen**

Aktuella skatter i detta sammanhang är fastighetsskatt, inkomstskatt och mervärdeskatt vid överflyttning av verksamhet.

13.2.1 Fastighetsskatt

Staten är i princip befriad från fastighetsskatt.

Ett statligt bolag är skattskyldigt för fastighetsskatt avseende hyreshus, småhus och vissa allmänna byggnader, såsom förvaltningsbyggnader, d v s fastigheter som är åsatta taxeringsvärde.

Fastighetsskatten för allmänna byggnader är 2,5 % av taxeringsvärdet. Dock är den genom särskild lag tillfälligt höjd till 3,5 % vid 1993 års taxering.

13.2.2 Inkomst vid överlåtelse av egendom

Staten är inte skattskyldig till statlig inkomstskatt. De nuvarande Utvecklingsfonderna är skattskyldiga till statlig inkomstskatt endast för inkomst av näringsverksamhet som hänför sig till innehav av fastighet. Vid överföring av verksamheterna eller del av verksamheterna från de nuvarande Utvecklingsfonderna till den nya utvecklingsfondkoncernen kan det finnas en viss risk för uttagsbeskattning vid överföring av fastighet, om det inte sker till marknadsvärdet. Med uttagsbeskattning menas att det överlåtande organet skall anses ha avyttrat fastigheten till marknadsvärdet, varvid skillnaden mellan marknadsvärdet och reavinstitaket blir en skattepliktig inkomst. Detta gäller oavsett om verksamheten i respektive utvecklingsfond förs över direkt eller via staten till Den nya organisationens koncernen.

Själva överföringen av verksamheten eller del av den utlöser inte någon inkomstskatt för det bolag (alternativt stiftelser) som övertar verksamheten.

13.2.3 Mervärdeskatt

Mervärdeskatt utgår inte vid överlåtelse av hel rörelse eller av rörelsegren.

13.3 Den nya organisationens långsiktiga beskattningssituation

Ett flertal omständigheter kommer att påverka den nya koncernens beskattningssituation. Vissa omständigheter går att påverka i samband med bolagiseringen, andra inte. De viktigaste kommer att behandlas nedan.

13.3.1 SURV-underlag

Med största sannolikhet kommer koncernen att tillämpa K-SURV. SURV-underlaget utgörs då i princip av skillnaden mellan varje bolags tillgångar och skulder.

Som tillgång räknas dock inte aktier i svenska aktiebolag där ägaren är frikallad från skattskyldighet. Detta innebär bl a att moderbolaget inte får räkna med värdet av aktierna i svenska dotterbolag. Aktier i utländska bolag får tas upp till 65 % av anskaffningskostnaden.

Hur eget kapital fördelar sig skattemässigt mellan olika helägda svenska bolag har inte någon betydelse då helheten ändå blir densamma och då positivt underlag i ett bolag kan flyttas över till bolag med negativt underlag.

13.3.2 Resultatutjämning

Det är viktigt att ha tillgång till resultatutjämning i form av koncernbidrag mellan de helägda koncernbolagen.

För att rätt till koncernbidrag skall föreligga fordras bl a att aktierna i dotterbolag har varit helägda under hela beskattningsåret. Denna förutsättning är inte uppfylld om moderbolaget i Den nya organisationen förvärvar dotterbolagen på årets första dag. För att rätt till koncernbidrag skall föreligga under det första verksamhetsåret bör därför aktierna överföras till moderbolaget vid utgången av året innan den nya koncernen skall påbörja sin verksamhet eller att dotterbolagen nybildas under det första verksamhetsåret.

13.3.3 Maskiner och inventarier

De maskiner och inventarier som övertas kommer att få en ny skattemässig avskrivningsplan som utgår från det faktiska anskaffningsvärdet på inventarierna.

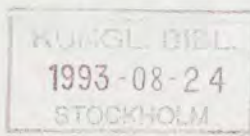
13.3.4 Avskrivning byggnader

Avskrivningsunderlag för byggnad utgörs av byggnadens taxeringsvärde dividerat med hela taxeringsvärdet gånger vederlaget för hela fastigheten. Saknas taxeringsvärde skall proportionering ske med tillämpning av de regler som gäller för fastställande av taxeringsvärde.

13.4 **Kapitalfondens framtida skattesituation**

Staten skall bli huvudman samt tillskjuta medel till ett organ, som skall låna ut medel till små och medelstora bolag. Detta organ kan drivas i stiftelseform eller alternativt aktiebolagsform (se ovan avsnitt 12).

Om namnet på den nya stiftelsen lagstiftningsvis förs in i den sk katalogen i 7 § 4 mom SiL kommer stiftelsen att bli skattebefriad från all annan inkomst än sådan som hänför sig till innehav av fastighet. Eftersom stiftelsen i detta fall endast skall ha kapital kommer alla intäkter att bli skattefria. Bedrivs verksamheten i aktiebolagsform uppkommer skattepliktiga intäkter eftersom det föreligger ett avkastningskrav på eget kapital.



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen.
Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprovare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattnings av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till
Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarspflicht. [36]
Försvarets högstskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsö- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövar. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]

Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis rädning. [45]

Vissa kyrkofrågor. [46]

Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]

Ny marknadsföringslag. [59]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]

Handlingsplan mot buller.

Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]

Lag om införande av miljöbalken. [66]

Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]

