KOMPETENS OCH KAPITAL

- om statligt stöd till företag

Betänkande från Företagsstödsutredningen

SOU 1996:69

Statens offentliga utredningar
1996:69
Näringsdepartementet

Kompetens och kapital

Betänkande av Företagsstödsutredningen
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20264-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut den 28 september 1995 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att granska vissa former av statliga företagsstöd. Med stöd av detta bemyndigande förordnade chefen för Näringsdepartementet den 17 oktober 1995 ledamöter och experter i kommittén, som har antagit namnet Företagsstödsutredningen. Den 21 mars 1996 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv.

Kommmittén överlämnar härmed sitt betänkande Kompetens och kapital (SOU 1996:69).

I arbetet har som ledamöter i kommittén deltagit direktören Olof Rydh, ordförande, direktören Linnéa Andersson, direktören Sune Halvarsson, riksdagsledamoten Mats Lindberg, och överdirektören Erika Thelning.

Som experter har deltagit länsrådet Leif Byman, avdelningsdirektören Thomas Hedström, kanslirådet Lars Häggmark, utredaren Kjell Ljung, utredningschefen Lennart Ohlsson, direktören Per Smeds, kanslirådet Hans-Olof Sällvin och departementssekreteraren Bengt Toresson.

Som sekreterare har tjänstgjort direktören Carl A Asklöf, civilekonomen Olle Hammarström och civilekonomen Karin Lönn. För kommitténs expedition har assistenten Lena Sandstedt ansvarat.

Stockholm i april 1996

Olof Rydh

Linnéa Andersson
Sune Halvarsson
Mats Lindberg
Erika Thelning
/Olle Hammarström
Carl A Asklöf
Karin Lönn

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 9
I Bakgrund
1 Inledning ... 15
1.1 Utredningens direktiv ... 15
1.2 Små och medelstora föetag ... 16
1.3 Växande och icke växande företag ... 17
1.4 Utredningens arbete ... 18
1.5 Skrivelser ... 19

2 Statens roll för småföretagens tillväxt ... 21
2.1 Marknadens dynamik och statens roll ... 21
2.2 Företagande som kulturell tradition ... 22
2.3 Bör staten stödja småföretag? ... 23
2.4 Tillväxt och konkurrenskraft ... 25
2.5 Statens roll för tillväxt ... 27

II Aktuella förhållanden
3 Nuvarande stöd och dess kostnader ... 29
3.1 Avgränsningar ... 29
3.2 Kostnaderna för företagsstödet budgetåret 1994/95 ... 35
3.3 Näringspolitiska stöd ... 44
3.3.1 Inledning ... 44
3.3.2 Företagsstöd inom näringspolitiken ... 46
3.3.3 Finansiellt stöd ... 51
3.3.4 Icke-finansiellt stöd ... 64
3.4 Regionalpolitiska stöd ... 68
3.4.1 Regionalpolitikens omfattning, mål och aktörer 68
3.4.2 Den regionala stödstrukturen ... 71
3.4.3 Underlagsmaterial avseende de enskilda regionalpolitiska stöden ... 74
3.4.4 Den relativa betydelsen av de regionalpolitiska stöden och den sammantagna effekten av dem ... 82
3.4.5 Områdesavgränsningar för de regionalpolitiska stöden ... 83
3.5 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder ... 84

3.6 Stödformer och stödvillkor 95
3.7 EG-kommissionens stöd till små och medelstora företag 99
3.8 Svenska stödens relation till EU och WTO 107

4 Stödorganisationen 113
4.1 Den statliga stödadministrationen 113
4.2 Lokala aktörer 115
4.3 Regionala aktörer 117
4.4 Centrala aktörer 120
4.5 Småföretagens kontakter med stödmyndigheter 125
4.6 Försöksverksamhet med nya samarbetsformer 126

III Överväganden och förslag

5. Kompetens och kapital 129
5.1 Ett effektivare stöd till små och medelstora företag .. 129
5.2 Information, rådgivnig och kompetensutveckling 131
5.3 Tillgång till ägarkapital 137

6 Finansiellt stöd 149
6.1 Inledande synpunkter 149
6.2 Regionalpolitiskt stöd för utveckling och tillväxt 157
6.2.1 Några inledande och principiella överväganden 158
6.2.2 Individuellt prövade regionalpolitiska stöd ... 165
6.2.3 Generella regionalpolitiska stöd 174
6.2.4 Övriga regionalpolitiska stöd 183
6.2.5 Näringsgrensavgränsning vid regionalpolitiskt stöd 185
6.2.6 Områden för regionalpolitiskt stöd 185
6.2.7 Målstyrning, uppföljning och utvärdering av regionalpolitiskt stöd 192
6.3 Stöd till nyföretagande 196
6.4 Stöd till teknisk utveckling 204
6.5 Utformning av företagsstöd 212
6.6 Finansiellt stöd och konkurrensaspekter 221

7 Särskilda aspekter på stödpolitiken 229
7.1 Kvinnors företagande 229
7.2 Invandrares företagande 237
7.3 Företagsstödet och IT 249
7.4 Företagsstödet och miljön 252

8 Organisation, utvärdering och konsekvenser 255
8.1 Samverkansfrågor 255
8.2 Målstyrning, uppföljning och utvärdering 258
8.3 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag ... 265

Kartbilder 273
Litteraturförteckning 279

Bilagedel
1. Direktiven
2. Näringspolitiska stöd
3. Regionalpolitiska stöd
4. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder
5. EGs strukturfondsprogram, gemenskapsinitiativ m.m.
6. Erfarenheter från andra länder
   6.1 Nederländerna
   6.2 Baden-Würtemberg, Tyskland
7. Staten och riskkapitalförsörjningen, en historisk återblick

Sammanfattning

De små och medelstora företagen intar en central plats i debatten om tillväxt och ekonomisk utveckling. Förhoppningen står i stor utsträckning till att tillväxten i dessa företag skall verksamt bidra till att lösa landets ekonomiska problem och minska den höga arbetslösheten. Sysselsättningen förväntas minska i storföretagen och i den offentliga sektorn.

Som små och medelstora företag räknas företag med högst 200 anställda. Gruppen består av en mycket heterogen samling företag i många olika branscher och med mycket olika förutsättningar. Bland småföretagen återfinns det lilla tjänsteföretaget som arbetar med enkel teknik och obetydliga investeringar för en lokal marknad med begränsade tillväxtmöjligheter. Men där finns också det högteknologiska uppfinnarföretaget med betydande kapitalbehov och stora utvecklingsmöjligheter. Det finns därför få enskilda åtgärder som kan förväntas ha effekter på alla småföretag. För att få påtagliga effekter krävs i stället åtgärder inom en rad områden.

Totalt finns det i Sverige 460 000 små och medelstora företag, jord- och skogsbruk oräknade, med sammanlagt 1 360 000 anställda. Den öppna arbetslösheten omfattar drygt 300 000 personer. Om hälften av dessa skall få arbete i de små och medelstora företagen måste antalet anställda öka med 10 - 15 procent.

Företagsstödsutredningen har i uppdrag att göra en översyn av statens stöd till företag med tonvikt på insatser för små och medelstora företag. Uppdraget omfattar både finansiellt stöd och stöd i form av information, rådgivning och utbildning.

Översynen skall leda till en effektivisering av stödgivningen. Förslagen skall rymmas inom befintliga kostnadsramar. Senare har utredningen genom tilläggsdirektiv ålagts att lämna förslag till besparingar i storleksordningen 150 miljoner kronor inom delar av det regionalpolitiska stödet.

Utredningen har att behandla det statliga företagsstödet inom närings-, regional- och arbetsmarknadspolitiken. Stöden inom arbetsmarknadspolitiken syftar primärt inte till att stödja företag utan till att stödja arbetslösa personer. Inom närings- och regionalpolitiken är

däremot syftet i de flesta fall att direkt stärka företagen.

Vid sin beräkning av kostnaderna för det statliga företagsstödet inom de aktuella områdena har utredningen tagit hänsyn till att beslut fattats om att vissa stöd skall upphöra. Dessa stöd redovisas men ingår inte i kostnadssammanställningen.

I kostnadsberäkningen har det inte varit möjligt att särskilja företag av olika storlek, varför beloppen omfattar stöden till såväl stora som små företag.

Kostnaderna för företagsstödet

Enligt utredningens beräkning uppgick stödet år 1994/95 till ca 6,1 miljarder kronor. Härav faller 3,9 miljarder kronor inom arbetsmarknadspolitikens område och 1,7 miljarder kronor inom regionalpolitiken. Det näringspolitiska företagsstödet var 500 miljoner kronor.

De statliga stöden har en mycket begränsad omfattning i relation till den totala ekonomiska aktiviteten i företagen. Det statliga stödet motsvarar årsomsättningen i ett medelstort börsföretag eller en halv promille av den totala produktionen i näringslivet. Det motsvarar också tio procent av det samlade tillskottet av kapital till näringslivet år 1994. Om stödet helt slopas frigörs ett belopp som möjliggör en sänkning av arbetsgivaravgiften i näringslivet om knappt två procentenheter. Även om stödet kan ha stor strategisk betydelse och vara av stor vikt för enstaka företag, regioner och branscher har det begränsad betydelse för företagandet i stort.

Utredningens beräkning, 6,1 miljarder kronor är helt andra belopp än de som förekommit i debatten under det senaste året. Siffror som där nämns har varit i storleksordningen 50 - 80 miljarder kronor. I det högre beloppet ingår då också det tidigare bankstödet. I övrigt utgörs stora poster av jordbruksstödet (ca 15 miljarder kronor), räntebidrag till bostadsbyggandet (ca 19 miljarder kronor) och utdelning av aktierna i riskkapitalbolagen Atle och Bure (ca 3 miljarder kronor). Dessutom räknas i debatten med ett vidare företagsstödsbegrepp än vad utredningen gör; bl.a. ingår praktik för arbetslösa (ca 5 miljarder kronor), ett stöd som väsentligen utgått till offentliga arbetsgivare. Därutöver ingår i de 50 miljarder kronorna dels ett antal andra stöd, t.ex. presstöd, kulturstöd till företag och stöd från vissa forskningsstiftelser, dels stöd som redan upphört eller är beslutade att upphöra.

Företagsstödsutredningen har inte anledning att behandla statliga stöd som ligger utanför utredningens område och vill därför inte kommentera de olika beräkningar som gjorts av det samlade företagsstödet. Utredningen vill dock peka på den risk för missförstånd som kan uppstå när klumpsummor innehållande vitt skilda stöd räknas samman och används som argument för stora besparingar. Enligt utredningens mening måste varje enskilt stöd utvärderas och behandlas för sig så att effekterna av neddragningar/avvecklingar kan bedömas. Detta gäller inte bara för stöd med så olika syften och målgrupper som t.ex. räntesubventioner i bostadsbyggandet och jordbruksstöd utan också i lika hög grad de något mera likartade stöden inom de områden som företagsstödsutredningen har att behandla. Utredningens arbete har också präglats av detta synsätt.

Företagsstödens inriktning

Utredningens uppfattning är att det näringspolitiska stödet är av begränsad omfattning och har en adekvat inriktning. Stödet ges såväl finanisellt som i övrigt till nyföretagande samt till expansion och utveckling i livskraftiga mindre företag. Dessutom ställs särskild sakkunskap till förfogande för att utveckla och kommersialisera tekniska innovationer och uppfinningar. Utredningen föreslår dock vissa förstärkningar inom dessa områden för att ytterligare stimulera utvecklingen. Den ekonomiska och tekniska rådgivningen till småföretagen kan på detta sätt också successivt byggas ut.

Däremot finns inom regionalpolitiken anledning att överväga förändringar i mera tillväxtbefrämjande riktning. De generella kostnadssänkande subventionerna bör minska till förmån för projektspecifika satsningar som prövas i varje enskilt fall. Till detta kommer även de nu introducerade EG-stöden att bidra.

De arbetsmarknadspolitiska företagsstöden har en speciell karaktär och utredningen förordar här i första hand en striktare syn vad gäller konkurrensförhållandena gentemot verksamhet som inte får stöd och en mer konsekvent rådgivning i affärsfrågor.

Utredningen för huvudsakligen fram förslag enligt följande:

Bättre företagsklimat, fler och aktivare entreprenörer

Småföretagandet har traditionellt spelat en undanskymd roll i skuggan av storföretag och en stor offentlig sektor. Om företagandet generellt

och småföretagandet i synnerhet skall få en större roll i ekonomin krävs åtgärder inom en rad områden. Företagandets villkor och möjligheter måste uppmärksammas positivt redan i skolundervisningen.

Lagar och regler måste i högre grad ta hänsyn till småföretagen och deras förutsättningar. I första hand är det angeläget att ändra dubbelbeskattningen av aktieutdelningar, beskattningen av ägare som är aktiva i det egna företaget, villkoren för återköp av aktier och reglerna för riskkapitalbolag. Utredningen understryker vikten av att dessa frågor löses.

Förstärkt information, rådgivning och kompetensutveckling

Utredningen lämnar förslag som syftar till att höja kunskapsnivån i småföretagen och till att göra information, rådgivning och utbildning mer lättillgänglig. Länsstyrelserna bör få i uppgift att i samråd med övriga aktörer och småföretagarnas företrädare se till att det finns ett tillfredställande utbud av information och rådgivning i varje län. Almi Företagspartner ABs utbyggnad av lokal rådgivning i samarbete med kommunerna innebär en förstärkning av rådgivningen på denna nivå och bör påskyndas. Växtkraft mål 4 inom EGs strukturfonder representerar en angelägen satsning på kompetensutveckling för de mindre företagen. Här är det angeläget att den nationella medfinansieringen säkras.

Förbättrade finansieringsmöjligheter

Utredningen konstaterar att en rad olika initiativ tagits under senare tid för att förbättra utbudet av ägarkapital för mindre företag. Reglerna för beskattning av aktieutdelningar och de s.k. fåmansreglerna är särskilt viktiga att ändra. Utredningen ser därutöver ingen anledning att föreslå ytterligare statliga insatser för att öka tillgången på ägarkapital

Almi Företagspartner AB uppmanas att i samråd med Bankföreningen undersöka möjligheterna att inrätta ett nytt system med lånegarantier för företag som har svaga bankmässiga säkerheter. Finansieringen skall ske inom ramen för Almis befintliga resurser.

Nutek föreslås få ökade anslag (50 miljoner kronor) för finansiering av teknikprojekt i tidiga skeden.

Effektiviseringar i regionalpolitiken

Utredningen föreslår förenklingar av de regionalpolitiska stöden. Två nya finansiella stöd - småföretagsstöd och utvecklingsstöd - föreslås som ersättning för lokaliseringsstöd, utvecklingsbidrag och landsbygdsstöd.

Utredningen föreslår därtill besparingar inom de generella regionalpolitiska stöden, i första hand en avveckling av de nedsatta socialavgifterna. I ett första steg föreslås detta ske genom att nedsättningen halveras från tio till fem procentenheter att gälla fr. o. m. år 1997. Därtill föreslås att ersättningstiden för sysselsättningsbidraget förkortas från nuvarande fem till tre år och att stödet inte bör utgå i delar av nuvarande stödområde. Den sammanlagda besparingen för år 1997 är 250 miljoner kronor varav 230 miljoner beräknas falla på ändringen av de nedsatta socialavgifterna.

Utredningen föreslår att tranportstödet ändras till att omfatta även flyg- och sjötransporter samt tidigare exkluderade s k bulksågverk. Ersättningsreglerna bör ändras så att förändringen i stort sett ryms inom gällande budgetram.

Förenklingar föreslås i stödområdesindelningen. Förändringarna tar hänsyn till de överenskommelser om stödområden som ingåtts mellan Sverige och EG-kommissionen.

Utredningen föreslår att 50 miljoner kronor tillförs Nutek för deras arbete med utvecklingsprogram för kompetensutveckling i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Övriga frågor

Utredningen föreslår att ytterligare medel avsätts från Almis lånefond för de särskilda lånen för kvinnliga företagare samt att Almi och länsstyrelsen lägger större vikt vid de särskilda behov som kvinnliga företagare och företagare med invandrarbakgrund har. Några särskilda finaniseringsformer för invandrarägda företag föreslås däremot inte.

Vid stöd skall konkurrensaspekterna beaktas mer uttalat än vad som nu är fallet.

Utredningen föreslår också åtgärder för bättre uppföljning och utvärdering av det statliga företagsstödet. Stödbeslut bör innehålla riktlinjer och ekonomiska resurser för utvärdering och stödmyndigheterna bör förbättra sin egen normala uppföljning och utvärdering. Dessa bör också i ökad utsträckning kompletteras med utvärderingar genomförda av oberoende expertis.

I Bakgrund

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Utredningens uppdrag är att genomföra en översyn av de statliga stöden inom närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiken till främst små och medelstora företag. Utredningen skall redovisa vilka stöd som finns och beräkna statens kostnader för dem. I översynen skall också ingå en sammanställning av de erfarenheter och kunskaper som finns om stöden och dess effekter. Utredningen skall vidare överväga sådana förändringar av de nuvarande stöden som behövs för att stöden bättre skall kunna bidra till ökad uthållig tillväxt.

De statliga stöden består av dels information, rådgivning och kompetensutvecklingsinsatser, dels av direkt finansiellt stöd. Utredningen skall bedöma avvägningen mellan dessa två typer av stöd och, om så finnes lämpligt föreslå förändringar. Statlig finansiering skall också vägas mot andra åtgärder som kan främja företagens utveckling. Utredningen omfattar både de stöd som innehåller direkta subventioner till företagen och de som staten erbjuder på marknadsmässiga villkor.

Utredningen skall också granska administrationen av stöden och lägga fram förslag till effektivisering och förenkling. I det sammanhanget skall utredningen också lägga fram förslag till förbättrad samordning och samverkan mellan de organ som handlägger frågor om företagsstöd. Utredningen har också i uppdrag att initiera försöksverksamhet med nya former för samarbete inom om stödadministrationen.

Vid sammanträde den 23 november 1995 beslöt regeringen att uppdra åt utredningen att inkomma med överväganden och förslag som kan utgöra underlag för en proposition om arbetsmarknadspolitik mm. Utredningen inkom den 29 februari 1996 till regeringen med en skrivelse i anledning av uppdraget.

I tilläggsdirektivet av den 28 mars 1996 (Dir 1996:28) har utredningen fått i uppdrag att lämna förslag till besparingar fr.o.m. år 1997 i de generella regionalpolitiska stöden. Besparingarna skall uppgå till sammanlagt 50 miljoner kronor per år i förhållande till de för år 1996 budgeterade medlen.

I utredningens uppdrag ingår dessutom att inhämta erfarenheter från andra länder och att jämföra stöd i andra länder med motsvarande svenska stöd.

1.2 Små och medelstora företag

I Sverige finns ca 460.000 företag, jord- och skogsbruk oräknade (*Småföretagen i Sverige 1995, Nutek B 1995:6*). Av dessa är 99,8 procent företag med mindre än 200 anställda. Det är dessa företag som brukar benämnas små- och medelstora. Som små företag betecknas vanligen företag med färre än 50 anställda. De är ca 415.000 stycken till antalet och utgör 98 procent av alla företag i landet.

Omkring 1,4 miljoner personer arbetade i de små och medelstora företagen år 1995. De utgör därmed mer än hälften av alla anställda i det privata näringslivet. Två tredjedelar arbetar inom tjänstesektorn. Sysselsättningen i de små och medelstora företagen fördelade sig år 1993 mellan näringssektorerna på följande sätt:

Tillverkningsindustri	21 %
Byggnadsindustri	11 %
Handel, hotell o rest.	31 %
Samfärdsel	8 %
Företagstjänster	17 %
Övriga tjänster	12 %

Småföretagens andel av det totala antalet sysselsatta i det privata näringslivet har ökat från knappt 64 procent år 1992 till 66 procent år 1994. Uppgiften avser både fristående småföretag och småföretag som ingår i företagsgrupper. Andelen sysselsatta i fristående småföretag uppgick år 1994 till 54 procent.

Småföretag tillkommer genom att de startas som genuint nya företag eller genom att de avknoppas från existerande företag. Det senare kan ske i det större företagets egen regi genom att en del av verksamheten avskiljs eller genom att någon i det större företaget tar med sig en del av versamheten och startar på egen hand. Varje år är det ett stort antal företag som startas och många som försvinner genom nedläggning, konkurs eller uppköp. Under senare år har tillskottet av företag ökat och uppgick år 1994 till 31.000 stycken.

1.3 Växande och icke växande företag

Avgränsningen av de små och medelstora företag baseras endast på antalet anställda. Gruppen behandlas ofta som ett kollektiv, som antas ha väsentligen samma villkor och förutsättningar. Så är emellertid inte alls fallet. De små och medelstora företagen är en mycket heterogen samling som har mycket olika karaktär och utvecklingsmöjligheter.

De flesta småföretag är mycket små, förblir små och saknar såväl ambitioner som förutsättningar att växa. Det innebär inte att de saknar betydelse. Tvärtom är de viktiga genom att ge utkomst till ägare och anställda och genom att erbjuda produkter och tjänster till sina kunder. Det är därför angeläget att samhället erbjuder dessa företag goda arbetsvillkor.

De företag som inte växer nämnvärt kallas ofta levebrödsföretag. De är företag som arbetar på en lokal marknad och som i första hand drivs för att ge utkomst åt ägaren och hans familj. Dessa företag återfinns ofta i tjänstesektorn; restauranger, butiker, frisörer etc. De har ett begränsat kapitalbehov, och deras utveckling bestäms ofta av en mycket lokal efterfrågan.

En annan grupp företag är de som har möjlighet att växa och bli större, men där ägaren/ledaren av olika skäl inte eftersträvar tillväxt. De begränsade ambitionerna kan helt enkelt bero på att ägaren/ledaren inte har uppmärksammat utvecklingsmöjligheterna eller att vederbörande saknar det erforderliga kapitalet. Det kan också bero på att ägaren/ledaren inte vill eller kan lägga ner det arbete som behövs för en expansion eller inte är villig att ta de risker som en expansion medför. Företaget kan stå inför expansionströsklar som innebär att det måste gå ut på export eller att byta produktionsteknik för att komma upp i större volymer. Samhället kan ha anledning att erbjuda sådana företag stöd att komma över de hinder som kan ligga i vägen för en utveckling av företaget.

En tredje grupp företag är de som växer och av dessa kommer några att blir stora företag. Tillväxt är i regel en långsamt process och ett genuint nystartat företag förblir i regel mycket litet de första fem - tio åren av sin verksamhet. Först därefter kan företaget komma in i en snabbare tillväxtfas. Företag som startas som någon form av avknoppning från ett större företag eller som startas på grundval av en uppfinning eller avancerat utvecklingsarbete beskriver dock ofta ett snabbare utvecklingsförlopp. I denna grupp återfinns de företag som är snabbväxande d.v.s. företag som ökar med minst 20 procent om året i mer än fem år. Snabbväxande företag förekommer i alla branscher och

alla regioner; det som förenar dem är framför allt ett visst agerande hos företagsledaren. Det är viktigt att ge utrymme för och uppmuntra denna typ av företagande.

Alla typer av företag är viktiga från samhällets synpunkt och bör därför erbjudas goda villkor för sin verksamhet. En politik för tillväxt i näringslivet måste därför ta hänsyn till alla företag, inte bara till de som växer.

1.4 Utredningens arbete

Utredningen har arbetat under perioden november år 1995 till april år 1996. Den begränsade tiden har medfört att utredning inte har haft möjligheten att göra några egna utvärderingsstudier. Utredningsarbetet har i stället baserats på befintliga utredningar och på intervjuer med experter och företrädare för de mindre företagen och företrädare för de organisationer som administrerar företagsstödet. Det gäller särskilt Almi Företagspartner AB och Nutek som också bidragit med underlag till utredningsarbetet. Utredningen har vidare haft tillgång till vissa preliminära data från en enkätundersökning som utförts av SCB och som under december 1995 - mars 1996 riktades till 12 000 företag med färre än 20 anställda.

Utredningen har i enlighet med sina direktiv haft kontakt med företrädare för andra utredningar nämligen Arbetsmarknadspolitiska kommittén (A 1994:01), Översyn av invandrarpolitiken (A 1994:130), De kooperativa företagsformernas ställning i förhållande till andra företagsformer (N 1994:149), Ett nationellt kunskapslyft för vuxna (U 1995:67), Kvinnors arbetsmarknad (A 1995:119), Nyttiggörande av forskningsresultat, sammverkan näringsliv - högskola (N 1996:70) och Analys av de regionala konsekvenserna av förändringar i den statliga sektorn (A 1995:144).

De externa rapporter som utredningen använt finns förtecknade i bilaga. Därutöver har särskilda underlag utarbetats av Nutek och av fristående experter.

Utredningen har haft i uppdrag att initiera försöksverksamhet med samordnad hantering av statliga företagsstöd för mindre företag i ett eller flera län. Att utforma en sådan försöksverksamhet kräver ingående kunskaper om lokala förhållanden och kontakter med de berörda organisationerna. Förhållandena är skiftande såväl vad gäller näringslivsstruktur och traditioner som omfattningen av det statliga stödet. Det

har inte varit varken möjligt eller meningsfullt att inom den korta tid utredningen arbetat ta fram ett tillräckligt underlag för relevanta försöksverksamheter. Utredningen har därför i stället valt att studera två försök som startats på lokala initiativ, i Östergötlands län och Jämtlands län. Dessa försök beskrivs översiktligt i avsnitt fyra.

I utredningens uppdrag ingår också att göra en översiktlig kartläggning av liknande stödformer i andra länder i Europa och jämföra med det svenska systemet bl a vad avser subventionsgrad. Utredningen har besökt Nederländerna, delstaten Baden-Würtenberg i Tyskland samt EG-kommissionen i Bryssel. Besöken redovisas i bilaga till betänkandet.

1.5 Skrivelser

Till utredningen har inkommit ett antal skrivelser från myndigheter, organisationer och privatpersoner. Utredningen har tagit del av skrivelserna och i sitt arbete vägt in synpunkterna tillsammans med övrigt underlagsmateiral.

2 Statens roll för näringslivets tillväxt

2.1 Marknadens dynamik och statens roll

Det råder en bred enighet om att företag i första hand bör utvecklas på marknadens villkor. En sådan utveckling leder till effektiva lösningar där resurser fördelas på det mest rationella sättet. Erfarenheter från såväl Sverige som utlandet bekräftar de risker och begränsningar som följer med direkt samhällelig styrning av företagandet.

Det direkta statliga stödet till företag, som behandlas i denna utredning uppgår till 6,1 miljarder kronor. Det motsvarar därmed några tiondels procent av omsättningen i svenskt näringsliv. Det finns således inte anledning att förvänta sig att statliga näringslivsstödet skall ha några avgörande effekter på företagandet i stort. Men de statliga stödinsatserna kan ha stor betydelse för enskilda företag, branscher och regioner.

I det moderna samhället kan staten inte förhålla sig neutral till företagandet i den mening att den inte påverkar företagens förutsättningar och beteende. Privat och offentliga verksamhet är nära invävda i varandra. Staten har ansvar för samhällsplanering, kommunikationer, utbildning etc liksom för skatter och avgifter och de åtgärder som vidtas inom dessa områden påverkar i hög grad företagen. I den meningen har politiska beslut inom snart sagt alla områden effekter på näringslivet. Näringslivet och de som verkar där är beroende av samhällsservice "från vaggan till graven". Det finns därför behov av näringspolitiskt hänsynstagande inom flertalet politikområden utanför den direkta näringspolitiken.

Hur företagandet utvecklas beror således både på de allmänna villkor som skapas av ekonomisk politik, skattepolitik, utbildningspolitik etc och på de specifika förutsättningar som erbjuds inom näringspolitiken. Men politiken kan endast ge villkoren. I grunden är företagandet beroende av företagskulturen, huruvida företagandet ses som ett attraktivt alternativ och hur många medborgare som är beredda att starta och driva företag.

De flesta analyser över den ekonomiska utvecklingen i Sverige under senare år har utpekat långsam strukturomvandling, bristande förnyelse

av produkter och tjänster och låg produktivitetsutveckling som de stora problemen. De har medfört svag ekonomisk tillväxt, låg konkurrenskraft och stigande arbetslöshet. Sverige har sedan 1970-talet försvarat sin relativa konkurrenskraft genom upprepade devalveringar. De återkommande kostnadsanpassningarna har lett till att näringslivets struktur har konserverats och lågproduktiva verksamheter har levt kvar längre än som annars blivit fallet. Landets resurser har i allt för hög grad bundits i "föråldrade" företag och förnyelsen har gått för långsamt.
Innan arbetslösheten steg till dagens nivåer hade det varit enklare att vidta åtgärder för att höja omvandlingstrycket och öka förändringstaken. Nu är situationen en annan; åtgärder som stärker omvandlingstrycket riskerar att på kort sikt ytterligare öka arbetslösheten. På lång sikt är dock de två målen strukturomvandling och låg arbetslöshet förenliga. De kan till och med sägas utgöra varandras förutsättning. Från det perspektivet är det angeläget att stödet till företagen främjar strukturomvandlingen och att staten avstår från åtgärder som kan verka konserverade.

Med företags tillväxt menas i normalfallet att företaget expanderar genom att investera, anställa fler och öka sin omsättning. Ur företagets egen synvinkel mäts framgången i vinsten snarare än i omsättning. Men företag kan också bidra till nationell tillväxt på många sätt. Genom rationaliseringar, sänkta kostnader genom att skilja av olönsamma verksamheter kan företag kortsiktigt minska sin omsättning och antalet anställda men ändå bidra till tillväxt. De resurser som företaget friställer kan komma till nytta på annat håll. En mer rationell struktur kan medföra ökad konkurrenskraft och därmed bli underlag för en expansion i nästa skede. Tillväxten på företagsnivå kan ta sig många former och måste bedömas i ett längre perspektiv än förändringar i omsättning och sysselsättning från år till år.

2.2 Företagande som kulturell tradition

Svensk ekonomi och svenskt arbetsliv har sedan flera årtionden dominerats av storföretagen och den offentliga sektorn. De personer som leder de stora företagen och de stora organisationerna är de som får uppmärksamhet i samhället och i massmedia. I internationell jämförelse har Sverige ovanligt många stora och internationellt kända företag och en ovanligt stor offentlig sektor. Detta har också präglat den svenska politiken i många avseenden.

Företagandet är beroende av att enskilda personer startar, driver och utvecklar företag. Människors intresse av att välja företagande som arbetsform, försörjningssätt och livsform är bl a beroende av det anseende och den status som företagande har i samhället. Mot denna bakgrund är det olyckligt att egenföretagandet i den svenska traditionen spelar en relativt undanskymd roll. Den del av befolkningen som startar och driver små företag har under långa perioder inte rönt någon större uppmärksamhet och deras villkor har ofta förbisetts. Med en sådan tradition krävs det särskilda insatser om småföretag skall kunna spela en ökande roll för den ekonomiska utvecklingen. Grunden för en positiv småföretagsutveckling är att det finns många personer i den yngre generationen som vill bli företagare och ser det som en attraktiv livsform att driva och utveckla företag. Om småföretagen skall spela en större roll i ekonomin och generera hundratusentals nya arbetstillfällen krävs att egenföretagandet får en helt annan ställning i samhället än vad det hittills har haft. Bl.a. måste skolan ta upp företagande på ett helt annat sätt än hittills och lagstiftningen måste i ökad grad ta hänsyn till förhållandena i små företag.

Vissa grupper kan ha särskilda hinder att övervinna när de vill bli företagare. Invandrare är en sådan grupp och det finns skäl att särskilt underlätta för de som kan ha språkliga och kulturella hinder att övervinna.

Kvinnor har traditionellt inte varit särskilt aktiva när det gäller att starta och utveckla företag. Bland kvinnor finns en potential som samhället har anledning att mobilisera. Men då måste lämpliga förutsättningar erbjudas.

2.3 Bör staten stödja småföretag?

Trots vad som ovan sagts om goda allmänna villkor och marknadsstyrning kan konstateras att statligt stöd till företag förekommer i flertalet industriländer. I den principiella diskussion om företagsutveckling talas om tre skäl för statligt stöd (se t.ex. SOU 1993:70 Strategi för småföretagsutveckling eller den årligen återkommande rapporten Industrial Policy in OECD Countries). Motiven hänger samman med tre brister, s.k. marknadsimperfektioner. Det gäller utbudet av kapital och tjänster, brister i efterfrågan och förekomsten av s.k. externa effekter.

Bristande utbud

Det finns brister vad gäller utbudet av kapital och tjänster till små företag. Småföretagen efterfrågar i regel begränsade lånebelopp. Samtidigt kan kreditbedömningen var lika arbetskrävande som vid stora lån. De realsäkerheterna som företaget kan erbjuda är ofta begränsade. Om det gäller nystartade företag finns det dessutom inte mycket av företagshistorik att bygga bedömningen på; tidigare bokslut är i regel ett viktigt underlag för kreditgivande institutioner. Kostnaderna för administration och bevakning av lån är i huvudsak oberoende av lånets storlek. Små lån tenderar därför att vara mindre lönsamma för långivaren. Detta dämpar utbudet av små lån.

Även utbudet av tjänster till småföretag är begränsat. Såväl internationella som nationella undersökningar har bekräftat detta, bl.a. Nutek:s studie 1992:46 Behovet av särskilda småföretagspolitiska insatser. Bristen är särskilt påtaglig vad gäller affärsstrategisk rådgivning. Den typ av analys av produkter, marknader, konkurrenter, organisation etc som krävs är till stor del oberoende av företagets storlek. Den arbetsinsats som krävs kan därför vara nästan lika stor för ett litet företag som ett större, men betalningsförmågan hos det lilla företaget är betydligt mindre. Små företag kan inte satsa stora belopp i utredningar etc då de aldrig når en tillräcklig volym att slå ut kostnaderna på. Därför är utbudet av tjänster för småföretag begränsat.

Brister i efterfrågan

De ovan beskrivna britserna i utbudet har sin motsvarighet i bristande efterfrågan. Medvetandet om behovet av strategisk planering är lågt hos många småföretag. Småföretagare som nyligen startat sin verksamhet saknar positiva erfarenheter av att anlita konsulter och andra externa rådgivare och saknar de långsiktiga erfarenheter som kan behövas för att se fördelarna med sådana råd.

Hos många småföretag är hela ledningen koncentrerade till en person. Han/hon står för både strategisk planering, marknadsföring och daglig produktionsledning. Ledaren kan vara både uppfinnare, entreprenörer och förvaltare i en person. Det kan då vara svårt att skilja ut vissa ledningsfunktioner och göra dem till föremål för särskild behandling av en extern rådgivare. Företagsledaren vill inte släppa sitt samlade, ofta mycket intuitiva, grepp om verksamheten. Därför är efterfrågan på strategisk rådgivning från småföretag svag.

Externa effekter

En företagare som investerar resurser på ett utvecklingsarbete gör det i avsikt att kunna tjäna in investeringen med den nya produkten eller processen som utvecklas. En av de risker som kan hålla tillbaka investeringen är att andra företag kan dra nytta av utvecklingsarbetet och att den tilltänkta vinsten därmed kan utebli. Att skydda sig genom patent kan vara svårt och dyrbart - om det överhuvudtaget är möjligt. Utvecklingsarbetet och kompetensutveckling kan helt eller delvis "förloras" genom att en enstaka medarbetare lämnar företaget och går till en konkurrent eller startar egen verksamhet. Från företagarens synpunkt kan utvecklingsarbetet därför te sig allt för riskfyllt. Ur samhällets synvinkel kan det däremot vara angeläget att utvecklingsarbete kommer till stånd och att det kommer fler företag till del.

Negativa effekter av stöd

Stöd kan utöver de åsyftade positiva effekterna också medföra oönskade effekter. Bland de senare effekterna kan i första hand nämnas snedvridning av konkurrensen. Om man inte tar hänsyn till konkurrenseffekten riskerar man att de företag som får stöd överlever snarare än de företag som är effektivast. Stöden skulle i så fall kunna leda till att samhällets resurser används på ett mindre optimalt sätt än vad som blivit fallet om företagen fått verka utan tillgång till stöd.

Det är angeläget att stöd utformas så att det inte uppstår en "stödkultur" där företag och företagare är permanent beroende av stöd från samhället. För att ett stöd skall få en positiv effekt på tillväxten bör det därför vara tidbegränsat och utformas så att det hjälper mottagaren över besvärliga trösklar och inte blir ett allmänt driftsstöd. Stöd skall ej heller ges om finansiering på den ordinarie kaptialmarknaden går att ordna.

2.4 Tillväxt och konkurrenskraft

För att ett företag skall kunna växa krävs att företaget har god konkurrenskraft, att företaget kan hävda sig bättre än sina konkurrenter. Konkurrenskraft har traditionellt satts i samband med företagets externa förhållanden, sådant som har med skatter och avgifter, produkter, marknadsföring etc att göra. Även kapitaltillförseln, företagets förmåga att drag till sig kapital i form av lånemedel eller ägartillskott är viktigt.

Som en följd av detta synsätt har samhällets stöd inriktats på åtgärder inom områdena finansiering, teknisk utveckling och marknadsföring, särskilt export.

Under 1980-talet har förändringar ägt rum som medfört att företagens konkurrensförmåga i allt högre grad bestämms av företagens interna förhållanden så som organisation och de anställdas och företagsledares kompetens. Detta sammanhänger bl.a. med det höga ränteläget och nya krav från kunderna.

Det höga ränteläget under 1980-talet har riktat intresset mot kapitalkostnaderna och medfört ett ökat intresse för kapitalrationalisering. Företagen har inriktat sitt rationaliseringsarbete på att minska det kapital som är bundet i produktion och lager. Genom att förkorta bearbetningstider, minska väntetider och att införa en produktorienterad organisation i stället för en traditionell funktionsorienterad produktion kan kapitalbindningen minska avsevärt. Just-in time leveranser dvs. leveranser utan mellanliggande lagring har blivit ett nyckelbegrepp i rationaliseringsarbetet och en nödvändighet inte minst för underleverantörer.

Kundorientering har sin bakgrund i förändrade kundkrav. Utvecklingen har medfört allt mer differentierade kundkrav och krav från kunderna på att kunna köpa produkter kombinerade med service.

Kundorientering och kapitalrationalisering ställer stora krav på företagens inre organisation. För framgång krävs flexibla organisationer med få hierarkiska nivåer och korta beslutsvägar. Alla anställda måste vara medvetna om affärsidén, kundernas krav och hur de kan tillgodoses. För att klara dessa krav krävs mångkunniga medarbetare som behärskar flera arbetsuppgifter, integration av produktion och administration och fortlöpande kompetensutveckling. Kraven på att personalen skall kunna hänga med i utvecklingen av produkter och produktionsmetoder är sådana att de inte kan tillgodoses genom traditionell personalutbildning. I stället krävs stora inslag av lärande i arbetet där anställda kan lära av varandra och utveckla sina kunskaper i det löpande arbetet. Livslångt lärande och lärande organisationer har blivit viktiga begrepp i företagen. Statligt stöd för tillväxt måste ta hänsyn till detta och också omfattad frågor som arbetsorganisation och kompetensutveckling.

2.5 Statens stöd för tillväxt

Statens uppgift är i första hand att ordna goda allmänna villkor för företagande. I andra hand kan det vara en statlig uppgift att med bidrag eller genom andra insatser direkt stödja företagen.

I de allmänna förutsättningarna för företagande ingår bl a skattelagstiftningen, bolagslagstiftningen och arbetsrätten. Här ingår också infrastrukturen i samhället i form av skolor, vägar, telekommunikation etc.

Det direkta stöd som ges till enskilda företag eller till grupper/kategorier av företag kan vara finansiellt eller avse information, råd och förmedling av kontakter och kunskaper.

Statligt stöd motiveras ofta med önskemålet att skapa fler arbetstillfällen. Företag får stöd med förbehållet att fler skall anställas. Det kan emellertid delvis stå i strid mot företagens naturliga beteende på marknaden. Företagens uppgift är inte i första hand att erbjuda arbetstillfällen utan att vara effektiva dvs. att producera varor och tjänster med minsta möjliga resursförbrukning. Företag som har fler anställda än de behöver råkar vanligen förr eller senare i svårigheter. Från företagsekonomisk synpunkt kan det därför vara tveksamt att direkt koppla stöd till arbetstillfällen. Det är överhuvudtaget tveksamt om arbetstillfällen är en bra målvariabel för statlig stöd - det är mer rationellt att inrikta stöd mot tillväxt i företagen. Tillväxten kan efter hand ge fler arbetstillfällen, såväl direkt som indirekt.

Förutsättningarna för näringslivets tillväxt varierar emellertid mycket mellan olika delar av landet. Av olika skäl vill samhället stödja utvecklingen i de regioner som har mindre goda förutsättningar. Det finns därför starka skäl att särskilt rikta stödåtgärder till regioner med mindre goda förutsättningar. Även detta stöd bör inriktas på att utveckla de tillväxtmöjligheter som finns.

Tillgång på kapital i olika former är en viktig faktor för företagsutvecklingen. Den svenska kapitalmarknaden var tidigare starkt reglerad. Under de senaste tio åren har emellertid kapitalmarknaden avreglerats och en rad olika nya finansieringsmöjligheter har tillkommit. Samtidigt har näringslivets förutsättningar och krav ändrats. Kunskap och kompetens har ökat i betydelse och traditionella investeringar i maskiner och byggnader betyder relativt sett mindre. Det finns därför anledning att överväga att i högre grad inrikta statens stöd mot kompetensutveckling och i mindre grad mot finansiering.

Utredningen anser att följande principer bör gälla som vägledning vid utformningen av statens stöd till små och medelstora företag:

* Statens roll är i första hand att erbjuda goda allmänna villkor för företagare och företagande. Förhållandena i de små och medelstora företagen måste särskilt uppmärksammas vid samhällelig reglering, inte minst inom skattepolitiken.
* Det direkta företagsstödet till de små och medelstora företagen skall utformas så att det främjar utveckling och tillväxt i alla delar av landet.
* Stödet i form av information, rådgivning och kompetensutveckling bör utvecklas och göras mer tillgängligt på lokal nivå.
* Staten har en viktig roll att stödja tekniskt utvecklingsarbete i tidigt skede.
* Statens stöd bör göras tillgängligt så lokalt som möjligt och i första hand erbjudas genom existerande organisationer och aktörer.
* Staten bör inte engagera sig ytterligare med direkt med ägarkapital utan inrikta det finansiella stödet mot lånekapital med hög risk.

II Aktuella förhållanden

3 Nuvarande stöd och dess kostnader

3.1 Avgränsningar m.m.

Det samlade företagsstödet

Företagsstödsutredningen skall enligt sina direktiv behandla företagsstöd inom de närings-, regional- och arbetsmarknadspolitiska områdena. Utredningens uppdrag gäller såväl finansiella som andra former för stöd. Som framgår av en tabell över det finansiella företagsstödet i följande avsnitt beräknar utredningen detta stöd inom de tre politikområdena till 6,1 miljarder kronor för budgetåret 1994/95.

Debatten om stödet till företag har varit livlig under senare tid och den volym på stödet som diskuterats skiljer sig avsevärt från den ovannämnda nivån. Siffror på 50 miljarder kronor och mer har förekommit. Ett viktigt inlägg i diskussionen har utgjorts av den rapport (Ds 1995:14) *"Företagsstödet - Vad kostar det egentligen?"* som omnämns i utredningens direktiv och som tagits fram på uppdrag av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). I rapporten beräknas det sammantagna företagsstödet till drygt 82 miljarder kronor för budgetåret 1993/94. Det framgår också av rapporten att stödet under en följd av år har varit realt oförändrat med en storlek omkring 50 miljarder kronor per år för att sedan växa kraftigt under budgetåren 1992/93 och 1993/94. Tillväxten av företagsstödet under de två nämnda åren beror i första hand på bankstödet som i rapporten anges till 26 miljarder kronor för budgetåret 1993/94. Beträffande de andra stora posterna i kalkylen redovisas en ökning för stödet till bostadsbyggande och det arbetsmarknadspolitiska stödet samt en minskning av jordbruksstödet.

De fyra områdena - jordbruk, banker, bostäder och arbetsmarknad - svarade enligt ESO-rapporten för den helt dominerande delen av det totala företagsstödet. Det bör noteras att motiven för stöd inom dessa områden är av mycket olika karaktär och skiljer sig från den kärna av företagsstöd som finns främst inom närings- och regionalpolitiken.

Bankstödet syftade till att undvika en akut kris i banksystemet. De vidtagna åtgärderna ledde till målet och staten har dessutom möjlighet att få tillbaka en stor del av stödet.

Jordbruksstödet liksom det i övrigt enda kvarstående branschstödet till rederinäringen betingas till stor del av att motsvarande stöd ges i ett stort antal andra länder. En avveckling av stöd av denna karaktär förutsätter internationella överenskommelser om att motsvarande neddragningar görs utomlands.

Stödet till bostadsbyggandet motiveras i huvudsak av bostadspolitiska hänsynstaganden. En minskning av detta stöd leder till en ökning av bostadsbidragen till de enskilda hushållen.

Den helt övervägande delen av det arbetsmarknadspolitiska stödet syftar till att stärka individers ställning på arbetsmarknaden. Det eventuella stödet till företagen är i allmänhet att betrakta som en bieffekt. Detta gäller även för en betydande del av det arbetsmarknadspolitiska stöd som Företagsstödsutredningen ändå räknar som företagsstöd. En indragning av de medel som inom arbetsmarknadspolitiken nu kanaliseras till företag skulle sannolikt innebära begränsade besparingar. Medlen skulle i stor utsträckning behöva användas som stöd direkt till individer.

Det är givetvis legitimt att diskutera företagsstödet med det mycket breda anslag som redovisas i den ovannämnda ESO-rapporten. Utan beaktande av den väsensskilda karaktären hos de olika stöden ger summeringen av de olikartade posterna till en total stödnivå dock en vilseledande bild.

Av de större posterna i ESO-rapportens beräkningar har Företagsstödsutredningen att behandla enbart det arbetsmarknadspolitiska stödet. I rapporten anges det arbetsmarknadspolitiska företagsstödet vara i storleksordningen tio miljarder kronor. Företagsstödsutredningen beräknar detta stöd till mindre än sex miljarder kronor även då de stöd som är under avveckling räknas in i kostnaden. Skillnaden beror till största delen på att man i rapporten anser ungdomspraktiken vara företagsstöd medan Företagsstödsutredningen inte räknar in arbetsmarknadspolitiska praktikåtgärder i företagsstödet. Kostnaderna för ungdomspraktiken belöpte sig under budgetåret 1993/94, som är ESO-rapportens beräkningsår, till 4,5 miljarder kronor och uppgick till 3,6 miljarder kronor för det därpå följande budgetåret.

Den stora skillnaden mellan de uppgifter om företagsstödet som redovisas i ESO-rapporten och av Företagsstödsutredningen beror således främst på att utredningen i enlighet med sitt uppdrag redovisat företagstödet enbart inom närings-, regional- och arbetsmarknadspoltiken och att utredningen gjort en annan bedömning för vissa stöd inom det sistnämnda politikområdet.

Det internationella perspektivet

Ett internationellt perspektiv på företagsstödet är viktigt eftersom spelregler som är likartade för företag i skilda länder bör eftersträvas. De svenska företagen är själva också mycket observanta på om utländska konkurrenter ges förmåner som de inte själva kan få del av. EGs regler för offentligt stöd till näringslivet är av stor betydelse i detta sammanhang och de behandlas i ett senare avsnitt. Reglerna tjänar syftet att undvika alltför olikartade villkor för företagen inom EU-länderna. Även inom ramen för dessa regler kan det dock finnas skillnader i villkor som företagen finner vara väsentliga.

Utredningen har inom den tillgängliga tidsramen inte kunnat göra några mer ingående jämförelser mellan olika länder av företagsstödets inriktning och omfattning. I enlighet med direktiven har utredningen dock besökt Tyskland och Nederländerna för att få vissa aspekter på företagsstödet särskilt belysta. Dessa besök redovisas i en bilaga.

Det är knappast så att det svenska företagsstödet till sin karaktär skiljer skiljer sig i nämnvärd grad från vad som gäller i andra europeiska länder. Indikationer finns dock på att Sverige inom vissa områden närmast har en restriktiv inställning. Detta har beträffande teknikbaserat företagande framkommit vid ett av Ingenjörsvetenskaps-akademien anordnat seminarium med deltagare från flera europeiska länder. Det svenska stödet till sådant företagande lämnas huvudsakligen i form av villkorslån med tämligen hög ränta medan flertalet andra länder ger en stor andel av stödet som bidrag och erbjuder villkorslån med en mer eller mindre starkt subventionerad ränta. I samtliga länder klagar man på en alltför stor flora av stödprogram. Seminariet finns dokumenterat i rapporten *Stöd och information till teknikbaserat nyföretagande* (Nutek R 1995:27).

I publikationen *Finansieringsmöjligheter i Sverige* (Nutek 1995) redovisas uppgifter ur den internationella databasen ecuFinder om företagsstöd i åtta europeiska länder. Antalet stöd varierar mycket kraftigt, med en tiofaktor mellan de olika länderna. Sverige har med sina 140 stödmöjligheter det lägsta antalet. Även om denna typ av uppgifter utan en mer ingående analys måste tolkas med mycket stor försiktighet framstår ändå det svenska stödsystemet som förhållandevis begränsat. Med detta är naturligtvis inte sagt att en viss rensning i den svenska floran av stöd skulle vara obehövlig.

I det europeiska perspektivet är också den svenska regionalpolitiken, möjligen något förvånande med tanke på vårt lands geografi, av begränsad omfattning. Av publicerade jämförelser (*European Regional*

Incentives, University of Strathclyde, 1995) framgår att endast i några få europeiska länder som Danmark, Nederländerna och före detta Västtyskland omfattar regionalpolitiken en lika liten del av befolkningen som i Sverige. Många länder, bland dem Storbritannien och Frankrike, uppvisar avsevärt högre andelar.

Gjorda avgränsningar

Av det som i en vidare mening kan hänföras till näringspolitiskt stöd har Företagsstödsutredningen inte behandlat presstöd, kulturstöd till företag och rederistöd. De två förstnämnda stöden faller helt utanför utredningsområdet. Rederistödet har dock vissa beröringspunkter med de frågeställningar som utredningen behandlar och kommenteras därför i all korthet.

Rederistödet sänker bemanningskostnaderna på de fartyg som är bidragsberättigade genom att den inbetalade sjömansskatten och delvis också socialavgifterna återbetalas till arbetsgivaren. Stödet utgjorde 380 miljoner kronor för år 1994. Staten har vidare ställt 350 miljoner kronor till Svenska Skeppshypotekskassans förfogande som en garantifond. Den svenska rederinäringen kan genom fonden ges en förmånlig kreditgivning för modernisering av sin handelsflotta. Vidare har riksdagen nyligen fattat beslut om att införa ett statligt system för kreditgarantier om totalt högst 300 miljoner kronor i syfte att underlätta försäljning av svenskbyggda företag. Systemet skall långsiktigt bära sina kostnader.

Den sjöfartspolitiska kommittén avlämnade under år 1995 sitt betänkande (SOU 1995:112) *Svensk sjöfart - Näring för framtiden*. Kommittén föreslår ett fortsatt rederistöd enligt i huvudsak nuvarande modell och på nuvarande nivå. Vidare föreslår kommittén ett system med fartygsfonder, räntebidrag i samband med nyanskaffning och modernisering av fartyg samt bidrag till att av miljöskäl utrusta fartyg med katalysatorer.

Exportstödet har en mycket nära knytning till näringslivsfrågorna. Bland annat har på regional nivå en samverkan nu organiserats för att stödja de små och medelstora företagen i näringslivs- och exportfrågor. Företagsstödsutredningen behandlar därför också de exportstödjande åtgärderna.

Företagsstödsutredningens uppdrag avser det statliga företagsstödet och innefattar inte stöd från andra offentliga aktörer. Utrymmet för kommuner och landsting att ge direkt stöd till företag är enligt

kommunallagen mycket begränsat. Däremot kan en rad andra näringslivsfrämjande åtgärder förekomma. Denna typ av förmåner för företagen diskuteras i den redan nämnda ESO-rapporten. Företagsstödsutredningen tar inte upp frågan om ekonomiska förmåner till företag från kommuner och landsting. Utredningen behandlar dock kommunernas roll i förmedling av kunskap till de små och medelstora företagen.

Samspel och avgränsningar mellan politikområdena

En självklar utgångspunkt för utredningens överväganden utgörs av den nuvarande stödstrukturen inom de tre politikområdena. I flera följande avsnitt beskriver utredningen stöden inom dessa områden. Utredningen ger den mest aktuella bilden dvs de stöd som gäller för budgetåret 1995/96. I den mån tidigare stöd samt uppföljningar och utvärderingar av dessa har bedömts vara av intresse kommenterar utredningen även dem.

Utredningen har också i uppdrag att redovisa kostnaderna för stöden inom de tre politikområdena. I denna redovisning, som görs i det närmast följande avsnittet, används data för det senast avslutade budgetåret - 1994/95.

I betänkandets huvudtext redovisar utredningens endast sin samlade bedömning av de olika stöden. Denna baseras på en genomgång av de basfakta som ges i gällande regler för stöden och av de uppföljningar och utvärderingar som varit tillgängliga för utredningen. Detta underlagsmaterial redovisar utredningen huvudsakligen i bilagor till betänkandet.

Med utredningens fokus på ekonomisk tillväxt utgör näringspolitiken en viktig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag. Regionalpolitiken har sitt ursprung i arbetsmarknadspolitiken men utveckling och tillväxt har kommit att få allt större vikt också inom detta politikområde. Detta förhållande återspeglas i de författningar som nu styr de regionalpolitiska stöden. Regionalpolitiken är från den utgångspunkten att betrakta som regional näringspolitik och utgör en komplettering till den nationella näringspolitiken. Som framgår av den följande redovisningen av stöden omfattar den regionalt inriktade verksamheten avsevärt mer medel och fler ärenden än det näringspolitiska stödet. Den är dessutom generöst utformad i så måtto att det mycket oftare är fråga om bidrag än i näringspolitiken.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skiljer sig på många punkter från de företagsstöd som ges inom närings- och regionalpolitiken. Om några av åtgärderna kan betraktas som företagsstöd är det som redan

nämnts i allmänhet fråga om en bieffekt. Huvudsyftet är att stärka enskilda individers ställning på arbetsmarknaden och inte att stödja företaget som sådant. Detta innebär att endast begränsade delar av eller aspekter på arbetsmarknadspolitiken är aktuella för Företagsstödsutredningen.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktar sig till företagen är omfattande såväl till antal som medelsvolym, i synnerhet med den rådande nivån på arbetslösheten. Ärendeantalen kan räknas i tiotusental mot enstaka tusental inom närings- och regionalpolitiken. En betydande decentralisering har skett till arbetsförmedlingar på kommunnivån medan det närings- och regionalpolitiska stödet vanligtvis hanteras enbart på central och regional nivå.

Stöd i form av rådgivning och andra former av icke finansiellt stöd ges i stor utsträckning i anslutning till det finansiella stödet inom de olika politikområdena. Särskilda statliga stöd för ändamålet finns för närvarande i huvudsak inom näringspolitiken.

Med EES-avtalet och därefter medlemsskapet i EU har Sverige integrerats i EGs FoU-program, strukturfondsprogram och gemenskapsinitiativ. Flera av dessa verksamheter har för Sveriges del knappt startat och det finns därför mycket begränsade erfarenheter från dem. De kan dock förväntas ge en påverkan inom alla de tre politikområden som utredningen behandlar. Särskilt stor torde denna bli för det regionalpolitiska stödet. Utredningen redovisar i ett särskilt avsnitt EGs stöd till små och medelstora företag.

Särskilda områden

Enligt sina direktiv skall utredningen överväga behovet av särskilt stöd till företag som drivs av kvinnor och invandrare. Kunskapsunderlaget är här fortfarande begränsat, särskilt avseende invandrare. I separata avsnitt av betänkandet lämnar utredningen sina förslag inom dessa områden och tecknar där också en bild av det aktuella läget för kvinnors och invandrares företagande.

Utredningen har enligt sina direktiv också i uppdrag att belysa IT- och miljöaspekterna i anslutning till företagsstödet. Det underlagsmaterial som utredningen kunnat ta fram inom dessa områden är av begränsad omfattning. Utredningen ger vissa synpunkter på dessa frågor i ett par avsnitt senare i betänkandet.

3.2 Kostnader för företagsstödet budgetåret 1994/95

Inledning

I utredningens uppdrag ingår "... att redovisa en beräkning av kostnaderna för de sammanlagda företagsinriktade finansieringsinsatserna i form av lån och bidrag m.m. inom de tre politikområdena". I matrisen nedan presenteras nettokostnaden för stöden under budgetåret 1994/95. De stöd som redan är beslutade att upphöra redovisas separat i matrisen.

I den mån det övrigt i betänkandet redovisas kostnadsuppgifter för respektive stöd är dessa inte nettokostnadsberäknade, utan hänför sig till beslutade eller utbetalade belopp beroende på tillgänglig statistik. Dessa belopp är således inte jämförbara med de som presenteras i nettokostnadsberäkningen.

För att ytterligare visa omfattningen av stödgivningen anges i matrisen också hur många stöd som beviljades i respektive stödkategori. Antal ärenden varierar kraftigt mellan de olika organisationerna. Ytterligheterna är å ena sidan Arbetsmarknadsverket som beviljade 20 000 starta eget-bidrag och å andra sidan Svensk-Norsk Industrifond som finansierade elva projekt under budgetåret 1994/95.

Utredningen skall i första hand koncentrera sig på de små och medelstora företagen. Beräkningarna av företagsstödet innefattar dock stöd till alla slag av företag.

För mer övergripande aspekter på beräkning och sammanställning av kostnader av typen företagsstöd hänvisar utredningen till de två betänkanden som utredningen om statliga subventioner lämnat (SOU 1995:36 *Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning*; SOU 1995:56 *Förmåner och sanktioner - utgifter för administration*).

Stöd som ingår i utredningens kostnadsberäkning

I föregående avsnitt har utredningen kommenterat vilka stöd som överhuvudtaget inte behandlas av Företagsstödsutredningen. Detta är fallet för sådana stöd som inte till någon del faller inom de tre politikområden - närings-, regional- och arbetsmarknadspolitik - som utredningen har att behandla. T.ex. är de stora posterna till bostadsbyggandet och jordbruket exkluderade. Bland de andra företagsstöd som utredningen inte tar upp till behandling kan nämnas presstödet, kulturstödet till företag och rederistödet. Dessa stöd ingår därför inte i kostnadssammanställningen.

Företagsstödsutredningens genomgång omfattar både stöd som utgör företagsstöd och stöd som inte bör hänföras till denna kategori. Ett ställningstagande måste därför göras till vilka av de behandlade stöden som skall ingå i kostnadssammanställningen. Inom det regionalpolitiska området är denna avgränsning given.

Något annorlunda förhåller det sig inom näringspolitiken. Stödet till FoU till exempel, syftar i mångt och mycket till kunskapsuppbyggnad, och är enligt utredningens mening inte att betrakta som rent företagsstöd. Det är enbart utvecklingsstöd, det vill säga U:et i FoU, som utredningen betraktar som företagsstöd i de fall arbetet utförs av ett företag. Det kan dock vara svårt att dra en tydlig gräns mellan forskning[1] och utvecklingsarbete. Vidare kan en och samma finansiär stödja både forskning och utvecklingsarbete, och någon särredovisning görs då inte i statistiken. Utredningen väljer därför att kostnadsberäkna stöd som ges till forskning och utvecklingsarbete gemensamt och där utredningen har erfarit att en inte obetydlig del är stöd till det senare. Nuteks stöd till forskning och utveckling, som även inbegriper stöd till teknikbaserad affärsutveckling, är exempel på detta. Stödet är också i vissa fall inriktat på kompetenshöjning i små och medelstora företag, vilket ytterligare motiverar att det skall finnas med i kostnadsberäkningen. Forskningsstiftelser, som är inriktade på kunskapsuppbyggnad, och där universitet/högskolor och enskilda forskare är i målgruppen, tas däremot inte med i beräkningarna.

Energifrågorna är ett särskilt område inom näringspolitiken. Stöd som syftar till att utveckla ny energiteknik och underlätta omställning av energisystemet är enligt utredningens mening inte att betrakta som företagsstöd. Syftet är inte i första hand att ge vissa företag en fördel utan syftet är att uppnå 1991 års energipolitiska beslut. Kostnaden för Energiteknikfonden och investeringsstöd till vindkraft och kraftvärme kostnadsberäknas dock, men kommer inte att beskrivas närmare.

Huruvida de exportfrämjande åtgärderna genom Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK) skall benämnas företagsstöd kan också diskuteras. Exportkreditnämnden är en statlig myndighet som ger kreditgarantier som marknaden inte tillhandahåller på grund av förlustrisken. Garantigivningen skall dock gå ihop ekonomiskt på längre sikt. Garantierna utgör inte någon subvention i egentlig mening, men de

---

[1] Forskningsfinansieringsutredningen färdigställde nyligen sitt betänkande (SOU 1996:29) *Forskning och pengar*.

innebär ett ekonomiskt risktagande för staten. Utredningen väljer därför att ta med kostnaden i beräkningen.

AB Svensk Exportkredit är ett delstatligt kreditinstitut som både tillhandahåller långsiktiga krediter på affärsmässiga villkor och administrerar det statsstödda exportkreditsystemet. Det är enbart kostnaden för de statsstödda exportkrediterna, som i vissa fall ligger under marknadsräntesatserna, som tas med i utredningens beräkningar. Det skall dock noteras att de statsstödda exportkrediterna inte belastar statsbudgeten utan har de senaste åren genererat ett överskott.

Utredningen vill också poängtera att kostnader för verksamheter som hanterar krediter och garantier varierar från år till år. Organisationerna får inte årliga anslag att administrera till företag, utan anpassar verksamheten till efterfrågan. Rådande valutaläge påverkar också kostnaden. Det kan sålunda ge en missvisande bild att redovisa kostnaderna för ett enda budgetår. Utredningen beräknar därför ett medelvärde av nettokostnaderna från de senaste fem budgetåren (1990/91--1994/95) för EKNs verksamhet och SEKs statsstödda exportkrediter.

Det bör också erinras om att regeringen under budgetåret 1993/94 överförde betydande belopp från löntagarfonderna till näringspolitiska insatser. Ett antal stiftelser för att främja samverkan mellan universitet/högskolor och näringsliv bildades. Flertalet av stiftelserna har till syfte att främst finansiera olika insatser inom forskning och forskarutbildning. Små och medelstora företag kan dock sannolikt i vissa fall komma med i de program som bedrivs. Alla stiftelserna är undantagna tillsyn enligt lagen om tillsyn över stiftelser (d.v.s länsstyrelsernas tillsyn) och någon styrning från statens sida sker inte. Med hänsyn till stiftelsernas inriktning och till att staten inte längre har några kostnader för dem tas stiftelserna inte med i kostnadsberäkningen för budgetåret 1994/95.

En av stiftelserna kan emellertid klassas som givare av företagsstöd, nämligen Stiftelsen Innovationscentrum (SIC) som satsar i innovativa projekt med kommersiell potential. SIC grundades år 1994, men formaliserade verksamheten först under år 1995. Stiftelsekapitalet på 500 miljoner kronor skall förbrukas på tio år. Som för de övriga stiftelserna gäller att staten redan haft sina kostnader för stiftelsen. Att utbetalningarna under stiftelsens första budgetår, 1994/95, var av mycket liten omfattning är ytterligare ett skäl att inte redovisa SIC i utredningens kostnadsberäkning.

Inom arbetsmarknadspolitiken är frågan om företagsstöd inte helt oproblematisk. För det första inställer sig frågan om en arbetsmarknadspolitisk åtgärd till sin konstruktion är sådan att den i någon betydande grad ger arbetsgivaren en ekonomisk förmån, dvs. att det finansiella

stödet väsentligen överstiger de kostnader för arbetsgivaren som är förbundna med den aktuella åtgärden. Utredningen har bedömt att detta inte är fallet för nedanstående åtgärder: (Närmare uppgifter och underlag avseende de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ges i ett särskilt avsnitt av betänkandet och även i en bilaga.)

- arbetsplatsintroduktion
- arbetslivsutveckling
- lönebidrag
- bidrag till arbetshjälpmedel, näringshjälp m m
- insatser av icke traditionellt slag
- beredskapsarbete

För några av dessa åtgärder gäller därutöver att de i huvudsak riktas till offentlig sektor och även på den grunden inte kan betraktas som företagsstöd.

De tre arbetsmarknadspolitiska åtgärderna rekryteringsstöd, bidrag till utbildning i företag och utbildningsvikariat är till skillnad från de tidigare nämnda åtgärderna så utformade att de kan förmodas ge arbetsgivaren en betydande ekonomisk förmån. Huvudsyftet med dessa åtgärder är visserligen att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden men som en bieffekt kan arbetsgivaren tillgodogöra sig en ekonomisk förmån. Av de tre stöden ges utbildningsvikariaten till en helt dominerande del till den offentliga sektorn och bör på den grunden inte räknas som företagstöd.

Utredningen anser vidare att de generella och riktade anställningsstöden (GAS och RAS) fullt ut bör räknas som företagsstöd. Starta eget-bidraget är av annan karaktär än de övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Den enskilde får genom denna arbetsmarknadspolitiska åtgärd ett stöd under högst sex månader svarande mot ersättningen vid arbetsmarknadsutbildning. Med hänsyn till det uttalade syftet att skapa nya företag och att detta också sker i stor omfattning räknar utredningen även starta eget-bidraget som företagsstöd.

Sammanfattningsvis finner utredningen följande arbetsmarknadspolitska åtgärder vara företagsstöd:

- generellt och riktat anställningsstöd
- rekryteringsstöd
- bidrag till utbildning i företag

- bidrag till arbetslösa som startar eget

Av dessa fyra åtgärder kommer två att avvecklas, anställningsstöd i juni 1996 och bidrag till utbildning i företag vid ingången av budgetåret 1998.

Mindre delar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som exkluderats skulle rätteligen räknas som företagstöd vid en mer exakt beräkning av företagsstödet. Å andra sidan gäller för de delar som nu definieras som företagsstöd att de inte ges enbart till företag utan till viss del också till offentlig sektor. För en översiktlig bedömning av företagsstödets storlek torde den av utredningen valda avgränsningen vara helt tillfyllest.

Nettokostnadsberäkning

Nutek sammanställer varje år statens kostnader för stöd till industrin. Utredningen har använt dessa uppgifter för budgetåret 1994/95, men kompletterat med stöd som utredningen anser vara företagsstöd men som inte tas upp i Nuteks nettokostnadsberäkning.

För att beräkna statens kostnader för det finansiella företagsstödet måste olika stödformer som bidrag, lån, garantier, skattenedsättningar etc. vägas samman. Nuteks beräkningar bygger på den s.k. nettokostnadsmetoden som också används bl.a. inom OECD. Statens nettokostnad för ett lån ges till exempel av att den genomsnittliga totala utestående lånestocken under året multipliceras med statens räntekostnad och minskas med statens ränteinkomster. Därtill läggs eventuella kreditförluster. Statens *kostnad* för lånegivningen är således avsevärt mindre än det utlånade beloppet.

Nutek tar in uppgifter från regeringskansliet och stödgivande organisationer. Uppgifter om *utbetalade* stöd används. Om dessa inte finns används uppgifter om beviljade belopp. Nettokostnaden av dessa uppgifter beräknas därefter enligt följande:

Bidrag: utbetalt stöd med avdrag för eventuella återbetalningar eller royalties

Garantier: utfallna garantier minus garantiavgifter och återvunna garantier

Lån: beräknad kapitalkostnad baserad på statens avkastningsränta minus intäktsräntor; därtill läggs kreditförluster.

Ägarkapital: beräknad kapitalkostnad baserad på statens avkastningsränta minus aktieutdelning.

Skattenedsättning: beräknat skattebortfall för staten

Nettokostnaderna stämmer inte överens med statens kassamässiga utgifter.

Företagsstödets nettokostnader[2] budgetår 1994/95

Företagsstöd som behandlas i betänkandet	Nettokostnad miljoner kr.	Antal ärenden
Näringspolitiska stöd[3]		
Almi Företagspartner AB	85	2900[4]
Nutek (forskning och teknisk utveckling)	146	300
Nutek (informationsteknologi)	176	*)
Industrifonden	53	30
Svensk-Norsk Industrifond	2	10
Energiteknikfonden	60	*)
Nettokostnad näringspolitiska stöd	*522*	
Regionalpolitiska stöd		
Lokaliseringsstöd (inkl. utv.bidrag)	523	650
Landsbygdsstöd	85	2500
Nedsatta socialavgifter	500	*)
Sysselsättningsbidrag	199	1300
Transportstöd[5]	341	1365
Norrlandsfonden	60	95
Nettokostnad regionalpolitiska stöd	*1708*	
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder		
Rekryteringsstöd	2500	
Starta-eget bidrag[6]	1380	20000
Nettokostnad arbetsmarknadspolitiska	*3880*	
Totalt företagsstöd	**6110**	

*) Uppgift saknas.

[2]Enligt Nuteks nettokostnadsberäkning samt egen bearbetning.

[3]Beloppen avser kalenderår 1994, förutom det för Nuteks stöd.

[4]Almi bildades 1 juli 1994, inkluderar därför utvecklingsfondernas verksamhet 1 januari till och med 30 juni 1994.

[5]Uppföljning sker kalenderårsvis. Avser år 1994.

[6]Återfinns ej i Nuteks nettokostnadsberäkning.

Övriga nettokostnader budgetår 1994/95

	Nettokostnad miljoner kr.
Exportfrämjande[7]	
Exportkreditnämnden (EKN)	48
AB Svensk Exportkredit	0,5
Stöd som är beslutade[8] *att upphöra:*	
Investeringsstöd till vindkraft, kraftvärme	400
Tillfälligt småföretagsstöd	268
Anställningsstöd (GAS och RAS)	1200
Utbildning i företag	338

Administrativa kostnader

Ett hänsynstagande till kostnader för företagsstödens administration förändrar inte den översiktliga bild som utredningen ger av företagsstödet. Utredningen redovisar inte några administrativa kostnader i sammanställningen nedan över företagsstödens kostnader men ger vissa uppgifter om sådana kostnader i det följande.

Vissa företagsstöd administreras av organ vars huvuduppgift är att arbeta med stöd till företag. Detta gäller framför allt inom näringspolitiken, t.ex. för Nutek, Almi och Exportrådet. I förhållande till stödets storlek krävs inom detta politikområde också vanligen ett kvalificerat och omfattande handläggningsarbete inför beslut. För budgetåret 1994/95 var den sammanlagda administrativa kostnaden för Nuteks totala verksamhet 182 miljoner kronor.

Almi fick för budgetåret 1994/95 i statligt anslag 100 miljoner kronor. För detta belopp skall Almi tillhandahålla viss gratis service till nya och små och medelstora företag.

Även Exportrådet får årliga anslag, för att kostnadsfritt kunna ge små och medelstora företag allmän information och rådgivning i exportfrågor. För budgetåret 1994/95 uppgick anslaget till 145 miljoner

[7]Genomsnittlig nettokostnad för åren 1990/91--1994/95.

[8]Oberoende av Företagsstödsutredningens förslag.

kronor.

För länsstyrelserna och arbetsmarknadsmyndigheterna, som hanterar merparten av det regionalpolitiska respektive arbetsmarknadspolitiska stödet, utgör arbetet med företagsstöd endast en liten del av verksamheten. Utredningen har inte haft möjlighet att kartlägga de administrativa kostnaderna för stödverksamheten inom dessa myndigheter.

Jämförelser bakåt och framåt i tiden

Utredningen redovisar företagsstödets omfattning för det senast tilländalupna budgetåret - 1994/95. I jämförelse med de närmast föregående budgetåren kan konstateras att det inom det näringspolitiska området skett organisatoriska förändringar i stödstrukturen, men att den sammantagna stödnivån har varit i stort sett oförändrad. Det bör dock noteras att som framgått tidigare i texten tillfördes det näringspolitska området år 1994 avsevärda medel genom skapandet av Innovationscentrum.

Nivån på det regionalpolitiska stödet har ökat något främst genom tillkomsten av det tillfälliga småföretagsstödet som dock upphör med 1996 års utgång. Också det arbetsmarknadspolitiska företagsstödet har ökat genom introduktionen av de generella och riktade anställningsstöden samt beroende på en ökning av kostnaderna för rekryteringsstödet och starta eget-bidraget. Budgetåret 1992/93 var kostnaderna för det arbetsmarknadspolitiska företagsstödet - i enlighet med den avgränsning som utredningen valt - knappt tre miljarder kronor mot cirka fem och en halv miljarder kronor budgetåret 1994/95.

I det framåtblickande perspektivet kan en minskning av företagsstödet förväntas genom att flera tillfälliga stöd upphör. Det generella anställningsstödet har redan upphört och det tillfälliga avvecklas i juni 1996. Regeringen har i budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 aviserat att bidraget till utbildning i företag skall upphöra vid ingången av budgetåret 1998. Inom arbetsmarknadspolitiken skulle då vid oförändrade förhållanden i övrigt kvarstå ett företagsstöd om cirka fyra miljarder kronor per år avseeende rekryteringstödet och starta egetbidraget. Inom regionalpolitiken upphör som redan nämnts det tillfälliga småföretagsstödet medan det inom näringspolitiken inte har aviserats några förändringar som påverkar nivån på företagsstödet.

Från och med år 1995 finns visst företagsstöd tillgängligt inom ramen för EGs strukturfondsprogram och gemenskapsinitiativ. Det

återstår att för dessa lägga fast fördelningen av den nationella medfinansieringen mellan staten och andra intressenter. Det står dock klart att EG-insatserna endast till en mindre del innefattar företagsstöd. På nuvarande stadium kan det totala företagsstödet via EG-medel inte beräknas. En del av den kompletterande statliga finansieringen kan också komma att utgöra företagsstöd. Det blir då i första hand fråga om en omfördelning av medel inom givna ramar, till viss del från stöd som tidigare kommit företagen till del på annat sätt.

Skatteväxling?

I debatten på senare tid har förslaget om borttagande av företagsstödet till förmån av en sänkning av arbetsgivaravgifterna hörts. Företagarnas riksorganisation bland andra menar att dagens statliga stödsystem har en rad nackdelar och föreslår en skatteväxling. Man menar att en sänkning av arbetsgivaravgiften har en större positiv effekt på näringslivet än vad statligt företagsstöd har. Företagarna beräknar att arbetsgivaravgifterna kan sänkas med åtskilliga procentenheter om företagsstödet tas bort. Det måste dock beaktas att när sådana slutsatser dras är företagsstödet beräknat till ett betydligt högre belopp (50 miljarder kronor) än vad Företagsstödsutredningen anser vara relevant.

Företagsstödsutredningen beräknar nettokostnaden till drygt 6 miljarder kronor. En sänkning av arbetsgivaravgifterna inom den *privata sektorn* med detta belopp skulle innebära en nedsättning på *knappt två* procentenheter.

Flertalet av de företagsstöd som finns i dag är inriktade mot små och medelstora företag. En sänkning av arbetsgivaravgifterna skulle gynna alla företag, stora som små, medan bortfallet av stöd främst drabbar mindre företag.

Det skall också noteras att arbetsgivaravgifterna består av flera olika poster. En sänkning av arbetsgivaravgifterna kräver därför en mer ingående analys.

Arbetsgivaravgifterna består av följande poster (1996):

Folkpension	5,86
Sjukförsäkring	5,28
Arbetsmarknad	5,42
Arbetsskada	1,38
Lönegaranti	0,25

Arbetarskydd	0,17
Delpension	0,20
Tilläggspension	13,00
Allmän löneavgift	1,50
Summa avgifter	*33,06*

Företagsstödsutredningen menar vidare att det inte är särskilt rättvisande att betrakta alla stöd som går till företag som *en* enda post. Stöden har olika mål och syfte och för att göra en meningsfull bedömning av dessa måste de betraktas var och ett för sig. Om företagsstöd skall tas bort bör *respektive* stöd analyseras så att inte "äpplen och päron" blandas. Lån med marknadsmässig ränta till företag innebär till exempel en betydligt lägre nettokostnad än bidrag. Näringspolitiska stöd syftar till att öka tillväxt och förnyelse medan arbetsmarknadspolitiska har individers sysselsättning som mål.

3.3 Näringspolitiska stöd

3.3.1 Inledning

Mål och syfte med svensk näringspolitik

Målet med näringspolitiken är att få igång en stabil och uthållig tillväxt. (prop. 94/95:100, bilaga 13). Dagens näringspolitik fokuserar i stor utsträckning på "...att skapa de institutionella ramarna som gör det lönsamt att investera, starta nya företag, utveckla nya företag, penetrera nya marknader och utveckla den mänskliga kompetensen". Uppgiften för näringspolitiken är att skapa bästa möjliga förutsättningar för att företag skall startas och befintliga utvecklas.

För att staten skall kunna medverka till en framgångsrik förändring av näringslivets struktur och inriktning krävs ett långsiktigt och konsekvent arbete. "De generella insatserna skall fokuseras mot områden där marknaden lyckats mindre väl. Exempel på sådana områden är utvecklingen och spridningen av teknologi, hanteringen av information, riskkapitalförsörjning samt utvecklingen av arbetskraftens kompetens." (prop. 94/95:100).

Liksom i de flesta industriländer har i Sverige de små och medelstora företag stora betydelse för näringslivets tillväxt och förnyelse upp-

märksammats. Riktade insatser för att förbättra möjligheterna för dessa företag görs bland annat genom att förbättra företagens tillgång på kapital och service, men också genom att allmänt förbättra företagsklimatet.

Företagsstöd - vad har gjorts?

Fram till slutet av 1960-talet förekom statligt företagsstöd mycket sparsamt. En förändring skedde dock under 1970-talet, då bland annat en hårdnad internationell konkurrens och oljekris ledde till en djup lågkonjuktur. Betydande del av insatserna inom den dåvarande näringspolitiken riktades till företag och branscher i kris, till exempel varv-, stål- och tekoindustrierna. Men även stödet för att främja forskning och utveckling, export och regional utveckling expanderade kraftigt. Industristödet ökade sedan successivt under slutet av 1970-talet för att kulminera i mitten av 1980-talet, till en nettokostnad av 12 miljarder kronor per år. Staten konstaterade då att ett så omfattande stöd till företag inte var försvarsbart varken ur statsfinansiell eller samhällsekonomisk synvinkel. Sedan dess har, bortsett från stödet till rederinäringen, det branschövergripande stödet avvecklats och stödet till företag minskat över åren.

Olika politiska beslut över åren har gjort att stödssystemet i dag anses vara svårt att överblicka. Under 1990-talet har företagsstöden ifrågasatts allt oftare och de stödgivande organisationerna inom näringspolitiken har blivit föremål för olika utredningar: Utvecklingsfondsutredningen, Industrifondsutredningen, Innovationsutredningen, Exportfrämjandeutredningen m.m. Förändringar för existerande stödgivare har skett och nya organisationer med mål att främja nya och små företag har tillkommit.

Riskkapitalbolagen Atle och Bure till exempel inrättades 1993 för att öka småföretags tillgång till riskkapital. Från löntagarfonderna överfördes 6,5 miljarder kronor för detta ändamål. Det sätt på vilket Atle och Bure organiserades med avkastningskrav och börsnotering medförde dock att bolagen inte kunde uppfylla den statliga målsättningen. Staten har i dag sålt sitt engagemang i Atle och aviserat att även Bure skall avyttras.

De regionala utvecklingsfonderna utreddes av Utvecklingsfondsutredningen (SOU 1993:70) under 1993 och ersattes 1994 av regionala utvecklingsbolag. Fonderna bolagiserades och ett centralt moderbolag Almi Företagspartner AB med i dag 22 dotterbolag, representerade i varje län, inrättades. Även Innovationsstödsutredningen (SOU 1993:84)

föreslog förändringar. Efter förslag från utredningen inrättades 1994 en stiftelse - Innovationscentrum - med ett stiftelsekapital på 500 miljoner kronor, att förbrukas på tio år.

Åren 1993 och 1994 beslöts också att avsätta ytterligare medel till näringspolitiska insatser. Ett antal stiftelser för bland annat strategisk och miljöstrategisk forskning, för kunskap- och kompetensutveckling etc. bildades. Dessa har organisationsformen privat stiftelse och är således utan statlig påverkan. En del av stiftelserna skall betala tillbaka sitt förvaltade kapital och endast förbruka avkastningen, medan andra får förbruka sitt kapital. Stiftelsernas syften är i första hand att stödja utbildning och forskning.

Ytterligare näringspolitiska initiativ har tagits och tas på regional och lokal nivå av länsstyrelser, kommuner och andra aktörer i syfte att främja nya och små företag samt teknikutveckling. Ett exempel på detta är Business and Innovation Centre (BIC) i Uddevalla, där fem personer kompletterar Almis verksamhet genom att ta vara på regionala innovativa idéer och på så vis öka det regionala nyföretagandet.

3.3.2 Företagsstöden inom näringspolitiken

Kostnaden (enligt nettokostnadsberäkningen, se kapitel 3.2) för företagsstöden budgetåret 1994/95 inom näringspolitiken var relativt låg, ca 500 miljoner kronor, att jämföras med företagsstöden inom regional- och arbetsmarknadspolitiken, som uppgår till 1 700 respektive 3 900 miljoner kronor. Stödet till företag inom näringspolitiken är framför allt lånemöjligheter för små företag, projektstöd till innovativa idéer och produktutveckling samt icke-finansiella stöd till nya och små företag. Det finns inga mera betydande drifts- eller investeringsbidrag till företag, utan stöd ges i form av lån (t.ex. nyföretagarlånet), villkorslån, kapital mot royalty och projektgaranti. Några mindre bidrag för anlitande av designkonsult och bidrag för utbildning finns dock. Flertalet av de näringspolitiska aktörerna arbetar på affärsmässiga grunder utan att hantera några direkta subventioner till företagen.

Stöd till nya och små företag är, enligt utredningens definition, förutom finansiellt stöd även de statliga kunskapshöjande och informationsspridande projekt som på något sätt syftar till att underlätta för dessa företag, däribland projekt som syftar till att höja kompetensen i dessa

företag. Statliga småföretagsinsatser inom informationsområdet är till exempel Almis rådgivning och utbildning, Nuteks Startlinjen och Euro Info Centres.

Aktörerna

Det statliga stöden i näringspolitiken domineras av Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek) och Almi Företagspartner AB, med moderbolag i Stockholm och 22 regionala dotterbolag. Dessutom finns Industrifonden och Innovationscentrum. Den förra är en statlig stiftelse medan den senare är en privat stiftelse utan statligt inflytande som 1994 etablerades med medel ur löntagarfonderna. Almi med dotterbolag har en egen regional organisation medan de tre övriga är stockholmsbaserade.

Nutek är central myndighet med uppgift att främja näringslivets tillväxt och internationalisering samt för utvecklingen av energisystemet och är verksam inom en rad områden: stöd till teknikbaserad affärsutveckling, bidrag till forskningsbaserat nyföretagande, stöd till stora investeringar i det regionalpolitiska området, information, kompetensutveckling, nätverksbyggande etc. Arbetet med EGs strukturfonder är också en prioriterad fråga för Nutek.

Almi Företagspartner AB är statligt aktiebolag och arbetar med mindre företag med tillväxtpotential, nyföretagande, export och teknikutveckling. Inom näringspolitiken agerar på regional nivå Almis dotterbolag som den mest resursstarka statliga aktören, men inom specifika områden finns andra organisationer. De länsvisa produktråden är exempel härpå. De är informella granskningsgrupper som bedömer och ger stöd vad gäller tekniska idéer, uppfinningar och innovationer. Produktråden administreras av Almi, men Svenska Uppfinnareföreningen (SUF), regionala aktörer som teknikcentra, högskolor och handelskammare är också engagerade.

Industrifonden finansierar större projekt (över två miljoner kronor) som är industriellt inriktade. Varje år finansierar fonden mellan 30 och 40 projekt som har potentiell god lönsamhet, men stora tekniska och kommersiella risker. Innovationscentrum är inriktad på enskilda personer och nya företag som har innovationsprojekt med marknadspotential. Organisationen skall förbruka sitt kapital på tio år och kan således finansiera relativt riskfyllda projekt.

Inom Näringsdepartementets ansvarsområde finns vidare sedan några månader tillbaka Exportrådet, Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK) som viktiga näringspolitiska aktörer.

Exportfrågorna blir nu ytterligare integrerade med övrig näringspolitik, vilket bör öka samordningen och effektiviteten.

Exportrådet är central exportfrämjande instans och finansierar sin verksamhet med dels statligt anslag och dels konsultarvoden. EKN är en myndighet som arbetar med garantigivning och finansierar själv sin verksamhet. Det delstatliga kreditinstitutet SEK hanterar exportkrediter av olika slag och får heller inga årliga statliga anslag. Exportrådet finns representarat i varje län, antingen med egen personal eller i samarbete med Almi och handelskammare. EKN och SEK är centralt belägna, men samarbetar inom olika områden med lokala aktörer, främst banker.

Ute i landet bedriver dessutom ett antal organisationer rådgivning till nya och små och medelstora företag med statliga anslag, till exempel Nyföretagarcentra (ett 70-tal), Svenska Uppfinnareföreningen (24 representanter) och Stiftelsen industridesign (samarbetar med Almi i varje län).

Utöver nämnda organisationer finns ytterligare ett fåtal hel- eller delstatliga aktörer med speciell karaktär. Industrikredit, som fram till mars 1996 ägdes till hälften av staten och till hälften av affärsbankerna, arbetar med långsiktiga lån till små företag. Svensk-Norsk Industrifond lånefinansierar svensk-norska samarbetsprojekt.

I utredningen behandlas inte forskningsnära organisationer, eller organisationer runt högskolor och universitet som syftar till att främja kommersialisering av forskning. Dessa organisationer är föremål för en annan utredning NYFOR (Nyttiggörandet av forskningsresultat, samverkan näringsliv-högskola, DIR 1995:139), vilken bland annat kommer att ta upp de små företagens nyttjande av forskningsresultat.

Kommuner och landsting agerar också för att främja nya och små och medelstora företag. Bland annat är landstingen delägare i Almi Företagspartners regionala dotterbolag.

Beskrivning av stöden

För att beskriva statens nuvarande stöd till nya företag, utveckling i befintliga företag samt utvecklingen av ny teknik inom näringspolitiken använder utredningen två kategorier: finansiellt stöd och icke-finansiellt stöd. Med finansiellt stöd avses utbetalningar i form av lån eller bidrag. Med icke-finansiellt stöd avses information, rådgivning, utbildning och andra former av kunskapsförmedling.

Under respektive kategori återfinns ett antal *statliga* aktörer, som

antingen kan tillhandhålla kapital och/eller rådgivning, information och konsulttjänster. Flertalet av organisationerna driver sina verksamheter på affärsmässiga grunder och är per definition inte att betrakta som företagsstöd. Eftersom de dock tillhandahåller statligt kapital är det frågan om en statlig risktagning och de kommer därför nedan att behandlas.

Gränsdragningen mellan stöd som har till syfte att gynna enstaka företag och stöd som i första hand ges till forskning, och därför inte är att betrakta som direkt företagsstöd, är oklar. Syftet med stödet till forskning och utveckling är i första hand forsknings- och utbildningspolitiskt. Stöd till forskning utreddes nyligen av forskningsfinansieringsutredningen och presenterades i betänkandet (SOU 1996:29) *Forskning och pengar*. Företagsstödsutredningen kommer nedan endast att behandla den del av det statliga stödet till forskning och utveckling som direkt syftar till att öka den tekniska kompetensen i små och medelstora företag.

Utvärderingsunderlag

De statliga aktörerna inom näringspolitiken har i stort sett samtliga varit föremål för översyn, utvärdering och förändring under de senaste åren. Flera organisationer befinner sig i etableringsfasen. Därför saknas aktuella utvärderingar och resultatsammanställningar. Detta gäller till exempel stiftelsen Innovationscentrum som är under uppbyggnad. Flera av aktörerna har fått helt nya organisatoriska former och verksamheter. Tidigare gjorda utvärderingar/undersökningar saknar relevans för dagens situation. Detta gäller främst Almi Företagspartner, etablerad 1994, som ersatte Utvecklingsfonderna. Flera av stödformerna är också nya varför det inte varit möjligt att bedöma effektrna av dem.

Som underlag för nedanstående beskrivningar har använts tillgängliga resultatsammanställningar, de utvärderingar som är gjorda för några av stöden, intervjuer med representanter från de berörda organisationerna samt de betänkanden som lämnats av de ovan nämnda utredningarna. Basfakta om de näringspolitiska stöden samt mer utförligt underlagsmaterial återfinns som bilaga 2, i bilagedelen.

Följande näringspolitiska stöd behandlas:

Finansiellt stöd

- Stöd till nya och små och medelstora företag
Nyföretagarlån (Almi)
Lånefinansiering från Almi
Företagarlån till kvinnor (Almi)
Långfristiga lån från AB Industrikredit

- Stöd till teknikutveckling[9]
Stöd till teknikbaserad affärsutveckling (Nutek)
Stöd till forskning och utveckling (Nutek)
Projektfinansiering (Industrifonden)
Lån och bidrag från stiftelsen Innovationscentrum
Lån från Svensk-Norsk Industrifond
Bidrag från Produktråd

- Stöd till export
Exportkrediter från Exportkreditnämnden
Kreditgarantier från AB Svensk Exportkredit

Icke-finansiellt stöd

- Nya och små och medelstora företag
Information och rådgivning till nya företagare (Almi)
Information och rådgivning till små och medelstora företag (Almi)
Information och annat främjande (Nutek)

- Teknikutveckling
Industriellt utvecklingscentra (IUC)

- Export
Exportservice från Exportrådet

---

[9] Sist i detta kapitel återfinns en sammanfattande tablå över de näringspolitiska organisationer som tillhandahåller innovationsstöd.

3.3.3 Finansiellt stöd

Stöd till nya företag

I detta avsnitt beskrivs de stöd till nya företag som finns inom näringspolitiken. Det skall dock noteras att det inom regional- och arbetsmarknadspolitiken finns åtgärder som gynnar etableringen av nya företag. Inom regionalpolitiken, se kapitel 3.4, ges lokaliseringsstöd för etablering av nya företag. Ca 100 företag startade i genomsnitt varje år med stödet under de första fem åren av 1990-talet. Starta eget-bidraget inom arbetsmarknadspolitiken, se kapitel 3.5, ges till arbetslösa som vill etablera företag. Under 1994/95 erhöll 20 000 personer bidraget.

Under 1994 startades 31 000 företag genuint nya företag i Sverige. Drygt 80 procent av de nystartade[10] företagen återfinns i tjänstesektorn. Industrinäringarna utgjorde knappt 19 procent av allt nyföretagande. Mer än hälften av de nya företagen beräknades omsätta mindre än 300 000 kronor under 1994.

Karaktären på nyföretagandet är till viss del ny. En stor grupp, 30 procent, uppger att arbetslöshet, eller hot därom, är den viktigaste orsaken till start av eget företag. Dessutom är de som startar i genomsnitt yngre och har mindre branscherfarenhet än tidigare.

Det går att kategorisera nya företag åtminstone i två grupper: de som startar företag av levebrödskaraktär och de som är mer utvecklingsorienterade, och som därmed satsar på tillväxt. Samhällets instatser är tydligt fördelade mellan dessa två grupperingar. Till levebrödsföretagen tillhandhåller staten information, rådgivning och i relativt begränsad omfattning kapital. Nyföretagarlånet och företagarlån till kvinnor är de enda "generella" stöd som ges oavsett bransch/verksamhet, se nedan. Statens insatser till företag med utvecklingsprojekt är främst projektfinansiering i form av villkorslån (som avskrivs om projektet misslyckas), bidrag och projektgarantier och i mindre utsträckning kompetensutveckling eller information. Det senare har utredningen klassat som stöd till teknikbaserade företag och stöden återfinns nedan under motsvarande rubrik.

---

[10] Avser genuint nyföretagande, och räknar ej med ombildning, övertaganden etc.

Nyföretagarlån från Almi Företagspartner AB

Statens huvudsakliga finansiella stöd inom näringspolitiken till nya företag är nyföretagarlånet. Almi ansvarar ytterst för lånegivningen, men även ett 70-tal nyföretagarcentra och ett större antal privata revions- och konsultfirmor medverkar i kundkontakter och låneberedning. Innan Almi tog över ansvaret för lånegivningen den 1 juli 1995 låg verksamheten hos Industrifonden (då Industri- och Nyföretagarfonden) under två och ett halvt år. Under Industrifondens ansvarsperiod startades 1 840 företag (1 300 under budgetåret 94/95) med hjälp av nyföretagarlån. Det utbetalade beloppet var sammanlagt 508 miljoner kronor, med ett genomsnitt per låntagare på ca 260 000 kronor. Industrifonden uppskattar att dessa företag skapat ca 7 000 arbetstillfällen. Ännu så länge har få kreditförluster inträffat.

Almi har sedan övertagandet av lånet gjort vissa förändringar i villkoren. Kravet att bolagsformen uteslutande skulle vara aktiebolag har tagits bort. Lägsta lånebelopp är sänkt från 100 000 kronor till 50 000 kronor för att även nyföretagare med lägre kapitalbehov skall kunna utnyttja låneformen. Villkoret att lånet får täcka högst 30 procent av det beräknade kapitalbehovet och att den egna insatsen måste minst vara 10 procent kvarstår. Lånet är räntefritt under två år och amorteringsfritt två till fyra år beroende på total löptid.

Efter de räntefria åren löper lånet med en ränta som uppgår till Almis basränta + 4 procent. Det innebär i skrivande stund (april-96) en ränta på 11,50 procent. Detta är ett genomsnittsvärde då räntan kan variera under löptiden. Räntesatsen bedöms motsvara en banks nivå vad gäller högriskkrediter. Almi tar säkerheter för lånet när sådana finns, men de är i allmänhet svaga. I gengäld kompenserar Almi sitt risktagande med en högre ränta. Det är sålunda ingen subvention i lånegivningen, så länge räntan "matchar" den högre risken.

Almis totala verksamhet är dock i jämförelse med privata kreditinstitut till viss del subventionerad eftersom det förvaltade kapitalet endast skall bevaras nominellt över tiden. Almi har således inget kommersiellt avkastningskrav och kan på så vis ta större risker än vad till exempel en bank kan göra.

Kreditformen är ett populärt stöd och efterfrågan på lånet har varit mycket stor. Under två och ett halvt år fick Industrifonden 4 000 ansökningar. Nyföretagarlånet betalas tillbaka med ränta och kreditförlusterna är hittills låga, vilket medför att lånet inte innebär någon direkt kostnad för staten.

Stöd till små och medelstora företag allmänt

Lånefinansiering från Almi Företagspartner AB

Lånefinansiering för små och medelstora företag med tillväxtpotential är kärnan i Almis verksamhet. Dotterbolagen i Almi-koncernen finns representerade i varje län och har på så vis större närhet till och bättre kunskap om småföretagen.

Syftet med Almis kapitalförsörjning är att små företag skall få ökad tillgång till marknadens samlade kapitalutbud. När banken inte är villig att ta hela risken kan Almi gå in och finansiera topplånet. I normalfallet tar annan finansiär mellan 60 och 80 procent av en finansiering och Almi övrig del. Almi ställer lägre krav på formella säkerheter än bankerna, men kräver i gengäld en högre ränta. Räntenivån är Almis basränta (ungefär Stibor 90 dagar) + en riskrelaterad marginal om minst 3 procent. Lånen kopplas ofta med kompetenshöjande insatser för företaget.

Under 1995 erhöll 2 000[11] företag lånefinansiering från Almi. En fjärdedel av företagen fick nyföretagarlån, 30 procent företagarlån till kvinnor, 3 procent finansiering mot royalty. Resterande 43 procent erhöll "tillväxtkapital" vilket kan ges som amorteringslån, tillväxtlån, projektlån etc. Störst hävstångseffekt fås av finansieringsformerna inom "tillväxtkapital". För varje krona Almi går in med satsar annan finansiär tre till fyra gånger så mycket.

Någon utvärdering har ännu inte gjorts av Almi och det är för tidigt att bedöma effekterna av verksamheten.

Almis huvudsakliga låneverksamhet "tillväxtkapitalet" innehåller inte någon subvention då räntan som tas ut ligger *över* bankers ränta. Å andra sidan tar Almi större risker än vad banker gör. Det faktum att Almis riskvilliga lånefinansiering ger en hävstångseffekt på tre till fyra gånger torde uppfylla den statliga målsättningen att öka bankernas satsningar i små och medelstora företag.

Företagarlån till kvinnor från Almi Företagspartner AB

Under budgetåret 1994/95 anslogs 50 miljoner kronor till en låneform speciellt anpassad till kvinnors kapitalbehov vid företagsstart eller

---

[11] Här ingår nyföretagarlån och företagarlån till kvinnor sedan Almis övertagande den 1 juli 1995.

-utveckling. Senare under budgetåret anslogs ytterligare medel. Totalt beviljades lån på 76 miljoner kronor detta år. Liksom Nyföretagarlånet handlades lånet till en början av Industrifonden, men återfinns från och med 1 juli 1995 i Almis finansieringsutbud.

Maximalt lånebelopp är satt till 150 000 kronor och lägsta belopp till 25 000 kronor. Lånet kan maximalt utgöra 50 procent av det totala kapitalbehovet, är räntefritt ett till två år och amorteringsfritt två till tre år beroende på lånets totala löptid. Efter den räntefria perioden uppgår räntan till Almis basränta + 4 procent.

Vid budgetårets slut 1994/95 hade Industrifonden registrerat 1700 ansökningar, ca 75 procent av ansökningarna kunde beviljas. Industrifondens undersökning visade att de flesta företagen fanns i branscherna Handel och Service.

Av de 900 låntagare som följts upp av Industrifonden visade sig att endast två hade avvecklat sina verksamheter på grund av dålig lönsamhet. I varje bolag som startades skapades 1,5 arbetstillfällen. Många av de som fick lån hade även beviljats starta eget-bidrag från arbetsförmedlingen. Arbetslösa kvinnor har sålunda på detta vis kunnat ta steget ut i näringslivet som egna företagare.

Eftersom dessa lån ännu inte förfallit till betalning har inte resultatet kunnat utvärderas.

Långfristiga lån från AB Industrikredit

AB Industrikredit ägdes fram till mars 1996 av staten och affärsbankerna. Ägarna sålde då sina aktieinnehav till Nordbanken. Sedan 1930-talet har banken fungerat som kreditgivare av långfristiga lån till små och medelstora företag (färre än 200 anställda). År 1994 hade Industrikredit en total utestående kreditstock på 11,7 miljarder kronor, fördelat på 7 500 kredittagare. Företag med färre än 50 anställda erhåller merparten av lånen både i antal och kreditvolym, 93 procent respektive 89 procent. Räntan är marknadsmässig.

Stöd till teknikutveckling[12]

Teknikutveckling och innovationsverksamhet i bred mening anses av många vara en av de absolut viktigaste faktorerna bakom ekonomisk tillväxt och materiell välfärd. Det är en verksamhet som kan ge företag konkurrensfördelar, stora vinstmarginaler och tillväxt. Innovation är samtidigt ofta mer lönsam för samhället i dess helhet än för det enskilda företaget som står för innovationen. Teknikutveckling är en långsiktig process med i många fall stora kostnader och hög risk varför många projekt inte skulle kunna genomföras utan statlig medverkan. De flesta OECD-länder har i dag olika stöd för att främja teknikbaserat företagande.

Inom området för innovation och teknikutveckling finns det mesta av det statliga finansiella näringspolitiska stöden. Nutek, Industrifonden, Innovationscentrum och Almi har alla medel som kanaliseras till teknikbaserade nya företag eller till projekt i redan befintliga företag. Det handlar i majoriteten av fallen om projektfinansiering. Den största delen av Almis verksamheter går dock inte specifikt till teknikbaserade företag, utan som tillväxtfinansiering, nyföretagarlån och företagarlån till kvinnor, enligt ovan. Sist i detta kapitel presenteras en tablå över de näringspolitiska innovationsfrämjande aktörerna.

Teknikutvecklingsarbete kan i teorin - om än ej i verkligheten - beskrivas som en process med olika faser i vilka de näringspolitiska organisationerna är aktiva. Efter forskningsfasen kommer Nuteks finansiering av teknikbaserad affärsutveckling, följd av Almi och Industrifondens lånefinansiering.

Återbetalningsgrad på Nuteks lånefinansiering är ca 20 procent. Den låga återbetalningsgraden speglar den stora risk som Nutek tar genom att satsa i mycket tidiga utvecklingsskeden. För lånegivningen har Nutek ett årligt anslag.

Industrifonden och Almi, som går in i senare skeden och som skall behålla sina kapital nominella över tiden, tar mindre risker och har betydligt högre återbetalningsgrader. Alla tre organisationerna har möjlighet att enligt sina författningar tillhandahålla kapital i många i olika former. Lånefinansiering är dock det vanligaste. Kapital mot royalty förekommer, men är enligt alla organisationerna en administra-

---

[12] *Innovationer för Sverige*, SOU 1993:84.
Innovationsfrämjande insatser, PM Nutek, 1995.
Utvärdering av pu-stödet, Georg Sjöberg Management, 1993.
Statens roll i riskkapitalförsörjningen, Nutek B 1995:9.

tivt mycket omständlig finansieringsform.

För att kunna göra bedömningar av nya innovativa idéer och avgöra vilka som bör få stöd krävs teknisk och affärsmässig specialkunskap. Det är inte rimligt eller möjligt att sprida ut denna "spetskunskap" utan den måste vara samlad hos ett fåtal organisationer. Nutek och Industrifonden är i dag de som har utvecklat denna kompetens.

Personalresurserna och kompetensen är sålunda nyckelfaktorer för de innovationsfrämjande organisationerna. Nutek och Industrifonden har ungefär lika många handläggare, sju respektive åtta. Innovationscentrum är en liten organisation med endast tre anställda som anlitar extern bedömningskompetens, bland annat Nutek. Almis regionala dotterbolag med totalt 500 anställda, har få konsulter med teknisk specialkunskap och handlägger stöd till teknikbaserade företag av mindre riskfylld och/eller resurskrävande karaktär. Almi har dock ambitionen att under 1996 utveckla sin kompetens inom området och utveckla en särskild verksamhetsgren - Almi Innovation - som regionalt kommer att arbeta med innovationsprojekt med marknadspotential.

Nutek

På Nutek finns två verksamhetsområden som arbetar med teknikbaserade företag. Stöden har flera särskiljande drag och beskrivs därför under två rubriker: teknikbaserad affärsutveckling (s.k. såddfinansiering) och forskningsbaserat stöd. Det förra innebär finansiering, i de flesta fall med villkorslån, av nya tekniska idéer med hög kommersiell potential. Målet är att utveckla innovativa idéer fram till marknadskommersialisering. Det andra stödet går till forskning och då i första hand till högskolor och universitet. Ca 20 procent av Nuteks anslag inom detta senare område går till företag. Av denna del utgör i sin tur små och medelstora företag en mycket liten grupp. Särskilda insatser genomförs dock under innevarande budgetår för att öka de små och medelstora företagens deltagande i nationella och internationella FoU-projekt samt för att öka den tekniska kompetensen genom tekniktransferering från högskolor och industriforskningsinstitut.

Stöd till teknikbaserad affärsutveckling från Nutek

Nutek tillhandahåller s.k. såddfinansiering till nya och befintliga teknikbaserade företag. Projekten som erhåller finansiering från Nutek befinner

sig i mycket tidiga utvecklingsfaser och det föreligger både stor teknisk och kommersiell risk. Stödet består av villkorslån (som skall betalas tillbaka om projektet genererar vinst), kapital mot royalty (en viss procentsats av framtida omsättning skall erläggas som återbetalning) eller projektgaranti (företaget betalar en premie för garantin, som faller ut om projektet misslyckas). Det genomsnittliga stödbeloppet från Nutek är ca 500 000 kronor. Nutek har sju personer som handlägger denna projektfinansiering. Årligen tar Nutek-Företag emot mer än 500 ansökningar, varav 170 beviljades stöd 1994/95. Av de beviljade projekten fanns 70 inom informationsteknik och resterande 100 inom "övriga branscher".

I utvärderingen[13] av produktutvecklingsstödet (pu) som genomfördes 1994 noteras att en mycket stor andel (79 procent) av de projekt som fått stöd under åren 1981-1991 är tekniskt lyckade. Av de undersökta företagen hade 21 procent nått lönsamhet. Endast 50 procent av de som fått stöd från Nutek/STU lyckades erhålla finansiering efter det att Nuteks engagemang tagit slut.

Samma utvärderingar menar dock att effekten för samhället ändå har varit gynnsam. De 1,7 miljarder kronor som har lånats ut till 2 000 projekt under perioden 1981-1991 har medverkat till en industriell produktion med ett försäljningsvärde av 45 miljarder kronor.

De intervjuade företagarna anser att endast ett fåtal av Nuteks handläggare kompetensmässigt motsvarar de förväntningar vad gäller rådgivning, kontaktskapande och uppföljning som företagen ställer. Vidare uttrycker företagen en önskan om att Nutek skall förlänga sitt engagemang, både vad gäller kompetens och finansiering. I vanliga fall går Nutek ej in med stöd för marknadsintroducering men det är oftast dit som en följdfinansiär önskar se att projektet har kommit innan man går in.

Årligen beviljar Nutek ca 80 miljoner kronor till utvecklingsprojekt, varav hälften skall gå till företag som deltar i EUREKA-projekt.

EUREKA har skapats för att främja samarbete mellan företag och forskare i Europa när det gäller marknadsnära teknikutveckling. Genom att dela på utvecklingskostnaderna och genom att mer kunskaper och erfaranheter tillförs minskas både de finansiella och tekniska riskerna i projekten. I förhållande till folkmängden hör Sverige till de länder som finns bäst representerade i EUREKA-samarbeten.

Av de satsningar som Industrifonden gör har en mycket stor andel fått Nutek-stöd, uppskattningsvis mellan 30 och 40 procent. Nuteks

---

[13] Georg Sjöberg Management, *Utvärdering av produktutvecklingsstödet*, 1994.

såddfinansiering har en unik ställning vad gäller risktagande. Ingen annan aktör går in i så tidigt skede, då både teknisk och kommersiell risk föreligger. Nutek har i dag ett upparbetat kontaktnät både nationellt och internationellt, vilket kan vara värdefullt för stödtagarna. Nuteks handläggare har till viss del också en teknisk kompetens av vikt som tillförs projektet, vilket gör att handläggning tar lite mer tid, men som kan berika projektet. Kvalitet bör vara lika viktig som kvantitet. Tillförande av kompetens är minst lika viktig för projektet och företagaren som kapital.

Handläggarnas kompetens är förstås en nyckelfråga. För att uppnå största möjliga kvalitet i stödgivningen krävs att handläggarna besitter både teknik- och marknadskunskaper och har förmåga att på ett kreativt sätt se lösningar i de projektidér som ansöker om stöd. Det är dessutom viktigt att handläggarna har ett brett kontaktnät som kommer stödtagaren till nytta.

Nuteks stöd till forskning och utveckling (FoU)

Nuteks tekniska FoU-verksamhet är till största del inriktad på att finansiera långsiktig forsknings- och utvecklingsinsatser med hög näringslivsrelevans och angelägenhet. Insatserna skall skapa förutsättningar som är jämförbara med de som råder i våra viktigaste konkurrentländer. Merparten av medlen går till högskoleforskning och till stora företag som deltar i forskningsprogram.

Under budgetåret 1994/95 beviljades teknisk forskning och energiforskning bidrag om ca 1,2 miljarder kronor. Knappt 50 procent gick till univiersitet och högskolor, 26 procent till industriforskningsinstitut och 21 procent till företag. Av de medel som gick till företag erhöll de små och medelstora företagen ca 25 procent. Då företagsutredningen fokuserar på insatser som görs för små och medelstora företag är det endast dessa som nedan kommer att behandlas.

* Regionala utvecklingskonsortier för att stärka tekniköverföringen till mindre företag och skapa nya länkar till både små och stora företag samt institut och högskolor. Projekten är efterfrågestyrda och har utformats av grupper av företag med utgångspunkt i sina egna behov av kompetens och teknologi. Detta program är riktat till det regionalpolitiska stödområdet och ett exempel på samverkan mellan närings- och regionalpolitiken.

* Program för tekniköverföring till små företag. (50 miljoner kronor från Näringsdepartementet för tre år, fram till 30 juni 1998) Programmet består av tre delar: företagens efterfrågan, teknologiutbudet och sammanlänkande nätverk.

* Pilotprogram vid industriforskningsinstitut[14] för tekniköverföring till små och medelstora företag (15 miljoner kronor, budgetåret 1995/96, 18 månader). Målet är att mindre företag skall bygga upp varaktiga relationer med industriforskningsinstitut för sin teknik- och kompetensutveckling. Uppsökande verksamhet och personliga besök skall genomföras för att motivera mindre företags att köpa tjänster från instituten i form av problemlösningar och forskningsresultat.

* SNITS[15] (små och medelstora företags innovationsutveckling med teknikbeställarstöd). (15 miljoner kronor för bå 94/95, ca 250 000 kronor per företag)

  SNITS är en försöksverksamhet och bedrivs genom årliga kampanjer. Syftet är att attrahera mindre företag att bedriva kvalificerat tekniskt/kommersiellt utvecklingsarbete inom viktiga FoU-områden. Målet är att företagen skall stimuleras att göra tidiga strategiska kundkopplingar för att på så vis öka marknadsmöjligheterna. Ett visst tävlingsmoment finns inbyggt, målet är att företag med idéer med störst potential skall stimuleras. Hittills har 36 företag deltagit i de två omgångar som har genomförts.

* SMINT (små och medelstora företags internationella teknik-samarbete) Programmet syftar till att underlätta för mindre företag att förbereda sig för ansökan till EG-kommissionens fjärde ramprogram för forskningssamarbete. Stödet utgår med max 200 000 kronor, vilket får utgöra högst 60 procent av den faktiska kostnaden under fasen från idé till färdig ansökan. Hittills har ca 100 företag utnyttjat programmet, som har kostat 15 miljoner kronor.

De många initiativen inom detta område är uttryck för det starka intresset för att höja tekniknivån i små och medelstora företag. Initiativ

---

[14] Industriforskningsinstituten är under översyn av Kommittén för omstrukturering och förstärkning av industriforskningsinstituten, (DIR 1994:62).

[15] SNITS-programmet har sin förebild i det amerikanska SBIR-programmet som utvärderats ett antal gånger och befunnits överlägset andra småföretagsprogram vad gäller innovationshöjd och resulterande ekonomisk omsättning.

av denna karaktär är svåra att utvärdera då alla fall är unika och antalet påverkande faktorer stort. Det är svårt att påvisa några konstanta samband mellan åtgärd och effekt. Det finns emellertid anledning att koncentrera arbetet till ett begränsat antal program med längre löptid (5-10 år) för att öka möjligheten till utvärdering. Startkostnaderna för varje program är höga och ur de mindre företagens synvinkel är det svårt att överblicka möjligheterna om det hela tiden dyker upp nya initiativ och program.

Projektfinansiering från Industrifonden

Industrifonden riktar sin verksamhet mot finansiering av större projekt. Minsta projektstorlek är vanligtvis två miljoner kronor. Fonden har åtta handläggare anställda, men tillkallar konsulter vid behov. Fonden satsar varje år i mellan 30 och 40 projekt. Det är således endast en exklusiv grupp av företag med industriella utvecklings- eller marknadsförings-projekt som kan få del av fondens medel.

Villkorslån är den mest förekommande finansieringsformen. Enligt beslut av riksdagen (bet.1994/95:NU18) kan Industrifonden, efter försäljning av sina aktier i Atle och Bure, även tillhandahålla ägarkapital, på områden där man inte konkurrerar med de befintliga riskkapitalbolagen. Omfattningen av denna typ av finansiering uppskattas av Industrifonden till 150 - 200 miljoner kronor och ca 20 - 25 engagemang per år. De sammanlagda satsningarna beräknas öka till cirka 400 miljoner kronor per år.

Fonden går in i större riskfyllda projekt, men är mindre riskbenägen än vad Nutek är eftersom kravet på nominellt bibehållet kapital finns. Det är utredningens uppfattning att Industrifonden har ett gott rykte som statlig finansiär av teknikutvecklingsprojekt hos svensk industri. Fonden är den enda statliga aktören inom näringspolitiken som specialiserat sin verksamhet på stora industriella projekt. Med sin nya möjlighet att även kunna gå in med ägarkapital får Industrifonden en unik ställning.

Lån och bidrag från stiftelsen Innovationscentrum (SIC)

Innovationscentrum[16] startade sin verksamhet 1 juli 1994 och har under 1995 formaliserat sin verksamhet. Centrat har tre anställda, men utnyttjar extern bedömningskompetens, bland annat Nuteks. Totalt stiftelsekapital är 500 miljoner kronor som skall förbrukas under en 10-årsperiod. SIC tillhandahåller för närvarande lån och bidrag till projekt som understiger 400 000 kronor.

Innovationsutredningen pekade på att Nuteks, tidigare STUs, medel för stöd till idéer, uppfinningar och utvecklingsprojekt (verksamheten vid Nutek-Företag) hade minskat mycket kraftigt sedan början av 1980-talet, både uttryckt i finansiella termer och immateriella resurser såsom juridisk assistans och patentstöd. Området som kallades såddfinansiering ansågs vara i behov av ökade medel. Mot den bakgrunden skapades stiftelsen innovationscentrum. Stiftelsen, som är privat, leds av en styrelse som förnyar sig själv. SIC har ännu inte funnit sin arbetsform och tydliga verksamhetsområden.

Någon utvärdering finns inte eftersom verksamheten är ny. SIC bör ses som en kompletterande verksamhet till Nutek med inriktning på kommersialiserbara innovationsprojekt och innovationsfrämjande insatser. SIC kan arbeta med projekt som har stor risk då kapitalet skall förbrukas på 10 år och innebär en väsentlig förstärkning av finansieringsresurserna inom området.

Lån från Svensk-Norsk Industrifond (SNI)

Svensk-Norsk industrifond skall "... stärka norsk och svensk industrins internationella konkurrensförmåga genom rådgivning och riskfinansiering av industriella samarbetsprojekt". Under 1994 hade fonden 103 kvalificerade förfrågningar, varav 15 projekt godkändes för finansiering. SNI arbetar med lånefinansiering utan krav på traditionella säkerheter. Totalt lånades 63,9 miljoner kronor ut under 1994.

Industrifonden går in i ett litet antal projekt av gemensamt svensk-norskt intresse. SNI har en unik aktör då den enbart satsar på riskfyllda samarbetsprojekt mellan länderna. Handläggarna på SNI anses också ha omfattande kompetens som kan tillföras projekten.

---

[16] Enligt prop. 1993/94:206.

Bidrag från Produktråd

I varje län finns ett produktråd med representanter från bland annat SUF, Almi Företagspartner, ibland även reginoala aktörer som teknikcentra, högskolor och handelskammare m.fl. Sammansättning på dessa informella granskningsgrupper varierar från län till län. Produktråden finansieras av Nutek och Stiftelsen innovationscentrum, men administreras av Almis regionala dotterbolag som har en produktrådskontakt på varje kontor.

Produkrådets uppgifter är att bedömma tekniska idéer, uppfinningar och innovationer samt bistå med rådgivning till uppfinnare och innovatörer. Dessutom kan rådet ge bidrag till bland annat nyhetsgranskning, enklare prototyper och begränsade marknadsundersökningar till ett belopp på max 70 000 kronor per projekt. Under 1994/95 hade råden 12 000 kontakter, varav ca 4 000 fick konkret hjälp. Utav dessa fick 1 850 finansiellt stöd. Det genomsnittliga stödbeloppet uppgick till 9 300 kronor.

Råden har resursförstärkts genom anslag från Stiftelsen Innovationscentrum. År 1993 kunde bidraget från produktråden uppgå till maximalt 5 000 kronor. I dag kan man bevilja bidrag upp till 70 000 kronor. Nuteks anslag till råden har dock minskat mer än vad SICs har ökat. Produktråden synes vara en regional aktör med utvecklingspotential och med en markerad lokal anknytning. Extern utvärdering av verksamheten saknas ännu.

Utredningen har noterat att produktråden varierar starkt från län till län, både vad gäller kompetens och inriktning. På vissa håll är verksamheten outvecklad med tonvikt på hobbyuppfinnare och med svag koppling till andra statliga finansiärer som till exempel Almi.

Med anledning härav pågår förnärvarande en översyn av produktrådens verksamhet.

Export

Exportkrediter från Exportkreditnämnden (EKN)

EKN är en statlig myndighet som har i huvuduppgift att genom garantier skydda svenska exortörer mot förluster i samband med exportaffärer. Motsvarande organ finns i de flesta industriländer.

EKNs kunder är exportföretag, investerare, banker, leasingbolag m.fl. som alla kan ansöka om garanti vid export eller investeringar utomlands.

Utöver garantigivningen ger EKN service till exportörer i form av länderbedömningar, som baseras på information som enskilda personer/företag kan ha svårt att få tillgång till, till exempel rapporter från Världsbanken, internationella valutafonden etc samt material från EKNs systerorganisationer i andra länder. EKN får inga årliga statliga anslag för att bedriva sin verksamhet utan är självfinansierad genom de garantipremier som nämnden tar in.

EKN har traditionellt förknippats med stora företags exportaffärer. Verksamheten vad gäller korta garantier (upp till ett år) har dock sedan länge haft små företag som kunder. Antalsmässigt är dessa företag i majoritet, men beloppsmässigt svarar dom för mindre än 20 procent av verksamheten.

Sedan 1 januari 1995 driver EKN ett samarbete tillsammans med AB Svensk Exportkredit (SEK), Exportrådet och affärsbankerna runt en särskild finansieringsform som är anpassad till små och medelstora företag. För detta ändamål har EKN tagit fram en ny typ av garanti. Syftet är att mindre företag genom sin bank skall kunna belåna sina EKN-garanterade exportfordringar. Hittills har garantin utnyttjas i liten utsträckning, men informationsaktiviteterna runt det nya systemet har gjort att banker i större utsträckning använder sig av EKNs normala korta garantier.

Riksrevisionsverket[17] har från mars 1993 till mars 1995 granskat EKNs verksamhet. RRV konstaterade att EKN har att arbeta med till viss del motstridiga mål; dels främja svensk export genom att tillhandahålla kreditgarantier som marknaden inte ger på grund av förlustrisken, dels skall garantigivningen på lång sikt gå ihop ekonomiskt. RRV gav ett antal förslag för en effektivare verksamhet.

Kreditgarantier från Svensk Exportkreditnämnd (SEK)

SEK är ett halvstatligt kreditinstitut som tillhandahåller förmånliga exportkrediter, men arbetar helt på affärsmässiga villkor. Genom sin goda kreditvärdighet kan SEK erhålla en relativt billig inlåning och man kan därför i sin tur lämna krediter till konkurrenskraftig ränta. SEK ställer dock höga krav på säkerheter för sin utlåning.

Utöver kreditgivning på rent marknadsmässiga grunder har SEK ett statligt uppdrag att administrera det statstödda exportkreditsystemet samt systemet för u-krediter. SEK samarbetar med ett antal internationella organisationer så som Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken

[17] RRV 1995:19

(EBRD), Europeiska investeringsbanken (EIB) och Nordiska investeringsbanken (NIB).

SEK har också blivit utsedd till Europeiska Investeringsbankens (EIBs) "agent" i Sverige för förmedling av bankens lån (se avsnitt 3.7 om EIB).

3.3.4 Icke-finansiellt stöd (information, rådgivning, kunskapsförmedling)

Nya företag

Information och rådgivning (Almi)

Under 1995 fick 30 000 personer med intresse av att starta egna företag rådgivning hos Almi. Nästan 7 000 personer deltog i någon av starta eget-kurserna som Almi arrangerade. I flera län samarbetar Almi med Nyföretagarcentra och kommunala näringslivsekretariat.

För de lokala arbetsförmedlingarna gjorde Almi 4 200 utredningar angående personer som ville utnyttja starta egetbidraget för arbetslösa. Inom nyföretagarområdet arbetar Almi även med mentorprogram, nätverk, ung företagsamhet, avknoppningar, infoträffar m.m.

En tredjedel av Almi-konsulternas tid lades under 1995 på nyföretagande. Andelen varierar dock kraftigt mellan olika Almi-bolag. Sålunda lägger t.ex. Almi i Göteborg- och Bohus-län ner 65 procent medan bolageni Skaraborgs län endast lägger 9 procent av tiden inom detta verksamhetsområde.

Resursfördelningen 1995 baserades fortfarande på planeringen från utvecklingsfondstiden. I dag pågår en utjämning av dessa olikheter inom koncernen. Regionala skillnader kommer dock att kvarstå. Större delen av "nyföretagarinstatser" i Göteborg- och Bohuslän 1995 gjordes inom ramen för en beställning från länsarbetsnämnden i O-län.

Små och medelstora företag allmänt

Information och rådgivning (Almi)

Almi Företagspartners verksamhet riktar sig till både nya företag och redan befintliga små och medelstora företag. Förutom olika finansieringsmöjligheter, som beskrivits ovan, arbetar Almi med rådgivning,

information och nätverk.

Fördelningen mellan de olika affärsområdena vad gäller antal företag fördelade sig under år 1995 enligt nedan.

Affärsutveckling	5 200 företag
Internationalisering	4 000 -"-
Produktförnyelse	3 900 -"-

I siffrorna ingår även företag som fått finansiering från Almi.

Almis konsulter lägger ner mest tid på strategisk affärsutveckling och nyföretagande, ca. en tredjedel på varje. Övrig tid läggs på allmän rådgivning, internationalisering och produktförnyelse.

Information och annat främjande från Nutek

På Nutek finns enheten för småföretagsutveckling där en rad projekt som syftar till att främja nya och små och medelstora företag drivs. På enheten finns inte något finansiellt stöd direkt till företag utan stöden innebär information och vägledning. Startlinjen är ett av de mest framträdande projekten. Blivande företagare kan ringa ett 020-nummer och ställa frågor vad gäller stöd, lagar och regler vid företagsstart. En tredjedel av förfrågningarna kommer från redan etablerade små företag. Under 1995 tog Startlinjen emot 14 000 samtal. Utvärdering av Startlinjens första verksamhetsår 1994 visade att 95 procent av de som ringt till Startlinjen var nöjda, eller mycket nöjda med den service de erhöll.

De övriga projekten fokuserar på kompetensutveckling, t.ex. EMAS (Eco Management and Audit Scheme) och internationalisering, t.ex. informationskontoret Euro Info Centre.

Rådgivning till teknikbaserade företag

De organisationer som tillhandahåller finansiellt stöd till teknikbaserade företag och som beskrevs ovan, Nutek, Industrifonden, Innovationscentrum och Almi, söker förutom kapital, att även tillföra kompletterande kompetens till de projekt man stödjer. Utöver dessa statliga organisationer finns ett fåtal organisationer som erhåller statliga anslag

och som ger rådgivning utan att kunna finansiera företaget. Industriellt utvecklingscentrum är ett sådant exempel.

Industriellt utvecklingscentrum (IUC)[18]

Industriellt utvecklingscentra fanns i slutet av 1995 på ett tiotal platser i Sverige. Det första bildades i början av 1970-talet med syfte att hjälpa små och medelstora företag med teknisk utveckling. Tanken är att de resurser för utveckling av kompetens, produkter och processor som finns lokalt och regionalt skall tas tillvara för att höja den tekniska kompetensnivån hos små och medelstora företag.

Under åren har verksamheterna drivits med statliga medel, men på senare år har det statliga anslaget minskat avsevärt. I dag utgör det statliga anslaget knappt 10 procent av IUC/Skellefteås total budget till exempel. IUC skall fungera som en resurs för små och medelstora industriföretag. Ägandeform, verksamhetsinriktning, antal anställda etc varierar mellan olika centra beroende på lokala och regionala förutsättningar. De centra som varit etablerade i några år omsätter ca 40 miljoner kronor och har 40-60 personer anställda.

Näringsdepartementet lät under 1995 utföra en utredning av Industriella utvecklingscentra. Resultatet blev ett förslag till nationell strategi för IUC. Genom att centralt stödja etableringen av fler IUC över landet skulle mindre företags möjligheter till kompetens- och produktutveckling öka, menade utredaren. Företagsstödsutredningen anser att förslaget är intressant och bör vidare övervägas.

Stöd till Export

Exportservice från Exportrådet

Exportrådet är den centrala serviceorganisationen för exportfrämjande åtgärder och finansierar sin verksamhet genom statligt anslag samt konsultarvoden. Verksamheten är uppdelad på två grenar: Exportservice (gratis information och rådgivning i exportfrågor) och Exportutveckling

---

[18] Sehlstedt, K: Industriella *Utvecklingscentra - förslag till en nationell strategi för små och medelstora företags produktutveckling.* Rapport utförd på uppdrag av Näringsdepartementet, 1995.

(30 konsulter som kan analysera förutsättningarna för export och medverka i förberedelserna i Sverige). Exportrådet är representerat i alla län, antingen genom egen personal eller genom samarbete med Almi och den lokala handelskammaren. Genom sina utlandskontor med 160 medarbetare i 35 länder når Exportrådet ut till världens större marknader.

Ute i landet etablerade Exportrådet under slutet av 1995 ett antal exportcentra tillsammans med Almi och Handelskammare - en "one-stop-shop" där små och medelstora företag skall hitta all information de behöver. Fram till och med april 1996 har 13 exportcentra invigts. Under 1996 kommer fler sådana centra att etableras.

Statens roll vid främjande av export utreddes av Exportfrämjandeutredningen (SOU 1991:3). Det sammanfattade resultatet pekade på att information och rådgivning i exportfrågor även i fortsättningen borde finansieras med statliga medel och avgifter från företagen. Utifrån förslagen som framfördes har Exportrådets verksamhet under de senaste åren förändrats. Verksamheten har koncentrerats till framför allt mindre och medelstora företag som vill starta eller vidga sin export; små företag har ofta svårt att hitta information, p.g.a. brist på tid och resurser, och är riskaversa vilket skulle motivera staten att rikta exportfrämjande åtgärder till denna grupp.

Även i betänkandet (SOU 1995:93) *Omprövning av statliga åtaganden* konstateras att exportfrämjande insatser bör vara ett statligt åtagande.

Forskningen[19] om små företags internationlisering konstaterar att det är förenat med en rad problem för staten att arbeta med selektiva stöd inom exportområdet. Eftersom det har visat sig att internationalisering sker på en rad olika sätt är det ytterst svårt att peka ut enskilda företag eller grupper av företag som skall få stöd. Det synes som det mest effektiva staten kan göra är att med informationsinsatser verka för en ökad export av små och medelstora företag. Exportrådets verksamhet är helt enligt denna linje. Det är det viktigt att företag lätt hittar information nära där företaget verkar. ALMIs, Exportrådets och Handelskammares etableringar av regionala exportcentra över landet är därför en insats som ligger i linje med detta.

---

[19] Johannisson och Lindmark (red.) *Företag, företagare och företagsamhet*, 1996.

3.4 Regionalpolitiska stöd

3.4.1 Regionalpolitikens omfattning, mål och aktörer

Den stora och lilla regionalpolitiken

Statens regionalpolitik avspeglar sig i statsbudgeten i huvudsak som olika företagsstöd till särskilt utpekade regioner under Arbetsmarknadsdepartementets anslag för regional utveckling. Inom anslaget finns dock också medel som fördelas över hela landet men där statsmakterna i sin medelsfördelning specifikt beaktar de regionala behoven. Detta gäller till exempel landsbygdsstödet och medlen för länsstyrelsernas projektverksamhet.

Denna del av regionalpolitiken benämns också den "lilla" regionalpolitiken. Med den "stora" regionalpolitiken menas då den generella statliga politiken inom många andra skilda sektorer - arbetsmarknad, utbildning, kommunikationer m.m. - som inte riktar sig specifikt till några regioner men som är av avsevärt större betydelse för de aktuella regionerna - finansiellt och på annat sätt - än den "lilla" regionalpolitiken. Företagsstödsutredningen behandlar utöver regionalpolitiken också närings- och arbetsmarknadspolitiken. Särskilt inom det sistnämnda politikområdet är de regionala aspekterna mycket framträdande.

Frågan om regionalpolitikens avgränsning aktualiseras av att Sverige inträtt i EU och därmed får tillgång till medel ur EGs strukturfonder. De tre geografiskt avgränsade målområdena (2, 5b och 6) inom EGs strukturfondsprogram berör sammantaget alla Sveriges län med undantag för sex av dem. I dessa områden bor 25 procent av Sveriges befolkning. Den "lilla" regionalpolitiken har därmed vuxit i både geografisk och ekonomisk omfattning. Strukturfondsprogrammen får en direkt inverkan på den "lilla" regionalpolitiken genom den medfinansiering som krävs från svensk sida och som kommer att påverka de svenska regionalpolitiska insatsernas inriktning och geografiska fördelning. EG-stödet behandlas som helhet i ett senare avsnitt av betänkandet.

Gränsen mellan den "stora" och "lilla" regionalpolitiken är inte självklar. Nedsättningen av socialavgifter inom vissa områden regleras nu i en särskild lag och förordning och blir en budgetpost inom regionalpolitiken. Regleringen skulle naturligtvis ha kunnat ske i lagen om socialavgifter direkt och utan att bli en budgetpost på samma sätt som skilda momssatser för olika näringsgrenar inte bokförs som branschstöd.

Målfrågor i regionalpolitiken

Målbeskrivningar ges på en övergripande politisk nivå i de regionalpolitiska propositionerna och även i gällande författningar för de regionalpolitiska stöden. Hur politiken verkligen implementeras beror bland annat på hur regionalpolitikens aktörer uppfattar målen.

Regionalpolitiken har ursprungligen vuxit fram ur arbetsmarknadspolitiken och i allt högre utsträckning blivit en regional näringspolitik. Ur den senaste regionalpolitiska propositionen (1994/95:161) *Regionalpolitik* kan citeras:

"De övergripande målen för regionalpolitiken skall vara uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket."

Sysselsättningen nämns inte explicit i denna målbeskrivning. I den närmast föregående regionalpolitiska propositionen (1993/94:140) *Bygder och regioner i utveckling* var formuleringen något annorlunda men sysselsättningen omnämndes inte heller där explicit.

De övergripande målen återkommer i de aktuella författningarna. Tillväxtmålet har i den centrala förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd preciserats till ekonomisk tillväxt. Ett annat mål i den förordningen är lämplig lokalisering av näringslivet, ett mål som återkommer i andra sammanhang. Ökad sysselsättning förekommer som ett mer eller mindre starkt bivillkor. För landsbygdsstödet omnämns sysselsättning explicit i målformuleringen vid sidan av investeringar, tillväxt och service. I en av Nuteks utvärderingar förs en diskussion som pekar mot att sysselsättningsmålet möjligen borde begränsas till sådan sysselsättning som inte tränger ut annan sysselsättning. Detta skulle innebära en mycket strikt tolkning av de konkurrensvillkor som finns för stöden.

Den regionala problembilden analyseras mer i befolknings- och arbetskraftts- än i näringslivstermer. Man kunde mot bakgrund av att målet för de regionalpolitiska insatserna är ekonomisk tillväxt vänta sig fler analyser av balansen mellan näringsgrenar, privat och offentlig sektor, utvecklingsföretag och stagnerande företag m. m.

Mot bakgrund av sysselsättningens stora betydelse i regionalpolitiken är det förståeligt att den får en framträdande roll i det praktiska arbetet oavsett hur målen är formulerade. Gränsdragningen mellan regionalpolitiken och arbetsmarknadspolitiken, med det senare politikområdets egna tydliga regionalpolitiska inslag, kan bli svår. De exempel på icke samstämmiga ageranden mellan olika politikområden som finns handlar också vanligen om ett bristande samspel mellan insatser inom regional- och arbetsmarknadspolitiken.

Även om man kan hysa stor förståelse för att sysselsättningen är en viktig aspekt i regionalpolitiken bör tillväxtfrågorna lyftas fram tydligare än som nu sker. Mot bakgrund av gällande målbeskrivningar för regionalpolitiken bör ekonomiska förhållanden beaktas i minst lika hög grad som sysselsättningen vid prioriteringen av insatserna, vid själva stödgivningen och inte minst vid uppföljningen av stödens effekter, både för de enskilda företagen och för kommunen eller regionen.

Ibland finns underförstådda mål som inte överensstämmer med de formellt angivna. Transportstödets mål är enligt förordningen (1980:803) om regionalpolitiskt transportstöd en lämplig lokalisering av näringslivet. Det är dock uppenbart att flertalet aktörer uppfattar själva målet som att delvis utjämna transportkostnaderna mellan företag inom och utom transportstödsområdet.

Det kan redan här konstateras att målfrågorna borde ges en mer ingående behandling. Målen behöver göras tydligare och stringentare och dessutom få ett bättre genomslag i det praktiska agerandet inom regionalpolitiken. Det skulle då också bli möjligt att bättre följa upp och utvärdera insatserna.

Aktörerna och deras roller

De företag som kommer i åtnjutande av det regionalpolitiska stödet argumenterar genom sina organisationer för att så gott som allt sådant stöd närmast av principiella skäl bör tas bort och att arbetsgivaravgifterna i stället bör sänkas i motsvarande mån. De enskilda företag som kan få stöd har däremot helt naturligt en annan inställning. De flesta av dem anser att de bör söka det stöd som samhället erbjuder och som de är kvalificerade för. Många av dem anser också att stöden är viktiga för deras utveckling.

Det finns en klar rollfördelning mellan den nationella och regionala nivån. De regionala aktörerna, stödgivare och -mottagare, har ett gemensamt intresse av att få så mycket resurser som möjligt till den egna regionen. Ett sådant förhållande innebär att behovet av central uppföljning gentemot regionerna är stort.

De från stödsynpunkt viktigaste statliga aktörerna på regional nivå är länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och det regionala utvecklingsbolaget (Almi). De två sistnämnda organen agerar inom arbetsmarknads- respektive näringspolitiken. Med den vikt som i regionalpolitiken läggs vid sysselsättningsfrågorna följer att också länsstyrelsen i stor utsträckning

kommer in på arbetsmarknadspolitiken. Länsstyrelsen har flera olika roller, dels är man en aktör bland flera i länet, ibland engagerad på detaljnivå i att utföra egen verksamhet, dels har man ett strategiskt och samordnande ansvar som regeringens förlängda arm. Landsting och kommuner är också aktiva på den regionalpolitiska arenan. Rollfördelningen är komplicerad och har blivit än mer komplex med tillkomsten av ytterligare aktörer och samverkansorgan inom EGs strukturfondsprogram och gemenskapsinitiativ.

3.4.2 Den regionala stödstrukturen

De regionalpolitiska stöden

För budgetåret 1995/96 är följande regionalpolitiska anslag aktuella:

Lokaliseringsbidrag (Nutek)

Lokaliseringslån

Regionala utvecklingsinsatser (länsanslaget)

- lokaliseringsbidrag
- utvecklingsbidrag
- landsbygdsstöd
- stöd till kommersiell service
- regional projektverksamhet
- medfinansiering av EGs strukturfondsprogram
- uppföljning och utvärdering

Nedsättning av socialavgifter

Sysselsättningsbidrag

Transportstöd

Särskilda åtgärder för regional utveckling och tillväxt

De medel som anslås för dessa åtgärder är för budgetåret 1995/96 sammantaget cirka 4,5 miljarder kronor. Med hänsyn till att detta budgetår är 18 månader långt blir det totala anslaget omvandlat till årsbas cirka 3 miljarder kronor. Omfattningen, enligt nettokostnadsberäkning, av den del av det regionalpolitiska stödet som utgör företagsstöd har angivits i ett föregående avsnitt.

De ovan angivna anslagen har funnits under en lång följd av år med

undantag av att det tidigare glesbygdsstödet nyligen har breddats till ett landsbygdsstöd och att medfinansieringen av EGs strukturfondsprogram har tillkommit. Vidare är det sist nämnda stödet i uppräkningen ovan, särskilda åtgärder för regional utveckling och tillväxt, ett tillfälligt småföretagsstöd som anslagsmässigt visserligen faller inom arbetsmarknadspolitken men som ingår i de regionalpolitiska insatserna och därför behandlas i detta sammanhang.

I den följande texten görs endast övergripande bedömningar av de regionalpolitiska stöden. I bilagan *Regionalpolitiska stöd* behandlas stöden mer ingående på grundval av tillgängliga utvärderingar. Basfakta för flertalet av de regionalpolitiska stöden har samlats i en underbilaga.

För de flesta regionalpolitiska stöd krävs ett godkännande enligt EGs regler för statsstöd. EFTAs övervakningsmyndighet (ESA) har godkänt vissa stöd och detta godkännande har accepterats av EG-kommissionen efter Sveriges inträde i EU. Detta gäller bland annat lokaliseringsstöd och utvecklingsbidrag. Diskussioner pågår eller skall tas upp med EG-kommissionen när det gäller transportstödet, sysselsättningsbidraget och de nedsatta socialavgifterna. Transportstödet har godkänts i princip, under förutsättning att vissa villkor uppfylls. Om kommissionen har invändningar mot de två sistnämnda stöden kan detta eventuellt leda till vissa avgränsningar i stöden.

Tillgängligt underlag från uppföljningar, utvärderigar m.m.

Som underlag för beskrivningen av de regionalpolitiska stöden ligger de författningar och andra dokument som reglerar dessa. Dessutom har regionalpolitiska propositioner, regleringsbrev och ett flertal andra dokument utnyttjats. För bedömningen av stöden har utnyttjats de uppföljningar och utvärderingar som redan gjorts, många av dem under 1993 och på Nuteks initiativ. Utredningen har på grund av den korta utredningstiden inte haft möjlighet att göra egna uppföljningar eller utvärderingar.

För vissa regionalpolitiska stöd har gjorts studier som specifikt inriktats mot respektive stöd. Detta gäller t.ex. utvecklingsbidrag, transportstöd och länsstyrelsernas projektverksamhet. Annat utredningsmaterial behandlar flera olika stöd samtidigt med fokus på särskilda aspekter, t.ex. små nystartade företag, fördelningen av stödet på stagnerande och expansiva branscher m. m.

Sammantaget finns ett betydande underlag från de uppföljningar och

utvärderingar som gjorts av de regionalpolitiska stöden. Samtidigt måste påpekas att mycket återstår att göra på denna punkt. Ibland finns svårigheter att komma åt relevanta data. Detta pekar på vikten av att uppföljningen av stödet beaktas redan vid införandet av stöden. Utformningen av stöden är inte alltid sådan att ens en enklare uppföljning är möjlig att genomföra.

Så gott som alla utvärderingar har skett i efterhand. Det saknas i stor utsträckning så kallade formativa eller processinriktade utvärderingar som följer insatserna och främjar en dialog mellan olika aktörer under resans gång och ger möjlighet till en successiv erfarenhetsåterföring. Den helt övervägande delen av utvärderingarna utförs av eller på uppdrag av de direkt inblandade aktörerna. Det hade varit önskvärt att utvärderingar i större utsträckning hade utförs av forskargrupper eller andra oberoende aktörer. Slutligen förtjänar framhållas att uppföljning och utvärdering försvåras av att stödstrukturen blivit mycket komplex. Uppföljnings- och utvärderingsfrågorna behandlas mer ingående i ett särskilt avsnitt av betänkandet.

Indelning av de regionalpolitiska stöden

De regionalpolitiska stöden kan grupperas på skilda sätt. En naturlig första indelning är stöd som riktar sig till företagen - företagsstöd - och stöd som på annat sätt syftar till att främja den regionala utvecklingen.

Det föranleder inga svårigheter att avgöra vilka stöd inom regionalpolitiken som är att hänföra till företagsstöd. De nationella programmen är renodlade i detta hänseende. Detta gäller däremot inte EG-programmen som kan innefatta såväl företagsspecifika stöd som mer generella åtgärder.

För de regionalpolitiska företagsstöden har olika indelningsgrunder använts. I utvärderingsmaterial från Nutek har gjorts en uppdelning i generella och selektiva stöd. De förstnämnda faller ut automatiskt och är en rättighet som t.ex. nedsatta socialavgifter medan de senare innebär en möjlighet och stödet lämnas efter beslut i varje enskilt fall. I de senaste regionalpolitiska propositionerna har i stället gjorts en huvudgruppering i utvecklings- eller tillväxtinriktade stöd å ena sidan och driftstöd å den andra. Båda indelningsgrunderna leder till ett likartat resultat, dock att stödet för ökad sysselsättning i form av sysselsättningsbidrag anses vara generellt och tillväxtinriktat och därmed skiftar grupp. Ingendera valet av indelning ter sig självklart. Tillväxtstöden används ibland för att mildra tillbakagång och driftstöden måste rimligen också syfta till regional tillväxt. I rapporten (Ds 1995:14)

"Företagsstödet - Vad kostar det egentligen" klassas stöden i grupperna konserverande stöd och innovationsstöd. Klassningen sker här dock på ett mycket schablonartat sätt så tillvida att hela det regionalpolitiska stödet betraktas som konserverande stöd.

I den närmast följande behandlingen av de enskilda regionalpolitiska stöden görs som i den senaste regionalpolitiska propositionen (1994/95:161) *Regionalpolitik* en indelning i tillväxtinriktade stöd och driftstöd. I en tredje gruppering placeras övriga stöd.

3.4.3 Underlagsmaterial avseende de enskilda regionalpolitiska stöden

I bilagan *Regionalpolitiska företagstöd* ges underlaget för de bedömningar av stöden som görs i det följande. Basfakta för flertalet av stöden har sammanställts i en underbilaga.

Tillväxtinriktade regionalpolitiska stöd

Lokaliseringsstöd

Lokaliseringsstödet omfattar dels lokaliseringsbidrag, dels lokaliseringslån. För budgetåret 1994/95 beviljades 500 miljoner kronor i lokaliseringsbidrag och 100 miljoner kronor i lokaliseringslån.

Lokaliseringsstöd ges i första hand i samband med investeringar i byggnader och maskiner. I normalfallet krävs en ökning av sysselsättningen i företaget för att stöd skall lämnas.

Från de genomförda uppföljningarna kan nämnas att lokaliseringsstödet i stort sett fördelas i enlighet med befintlig näringslivsstruktur och således tenderar att bibehålla denna . Många företag får medel som ligger nära maximalt möjlig nivå och en del har fått bidrag vid många tillfällen. Flera investeringar skulle ha kommit till stånd utan stödet om än i mindre omfattning och med tidsfördröjning. Sammantaget pekar dessa förhållnaden på att bidraget möjligen utnyttjas i för hög grad.

Ofta uppnås inte de beräknade sysselsättningsökningarna. Kritiken från företagen och andra aktörer är massiv mot att knyta ett krav om ökad sysselsättning till stödet. Riksrevisionsverket pekar på risken att kortsiktiga sysselsättningsökningar prioriteras före en mer långsiktig strukturomvandling.

Kravet i förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd om att minst 40 procent av sysselsättningsökningen skall förbehållas vartdera könet följs i allmänhet inte - till nackdel för kvinnorna. Det har anförts att detta i vissa fall kan bero på återanställningsreglerna i lagen om anställningsskydd. Undantag från 40-procentsregeln får visserligen göras om det finns särskilda skäl men detta kan aldrig berättiga till att avsteg görs i merparten av fallen. Summerat över alla under året beviljade lokaliseringsstöd har andelen kvinnor pendlat mellan 30 och 38 procent under de senaste åren.

Stödet i form av lokaliseringslån avvecklades år 1990 på grund av att då ansågs banksystemet kunna klara av efterfrågan. Lånen återinfördes år 1992. Att staten tillhandahåller lokaliseringslån kan motiveras bland annat av den begränsade säkerhet som kan komma att ligga i vissa investeringar, särskilt i byggnader inom stödområden med deras begränsade alternativanvändning.

Utvecklingsbidrag

Utvecklingsbidraget kan ges till investeringar i marknadsföring, produktutveckling, utbildning m.m. Utöver som bidrag kan stödet numera lämnas som villkorslån eller medelstillskott mot royalty eller annan ersättning. I stort sett har dock bara stödformen bidrag använts. För budgetåret 1994/95 bevilades 200 miljoner kronor i utvecklingsbidrag.

En av de utvärderingar som gjorts av utvecklingsbidraget visar att det i allmänhet har en låg risknivå och är inriktat på åtgärder som ligger nära vad företagen ändå skulle göra - utan bidraget. Bidrag ges till projekt med en avsevärt lägre risknivå och därmed bättre utfall än vad som gäller i den typ av utvecklingsprojekt som t.ex. Almi stödjer. Resultaten av utvärderingen bör tolkas med en viss reservation. Vilka projekt som stöds med utvecklingsbidraget kan vara beroende av konjunkturläge m.m.

Utvecklingsbidraget går till stor del till expanderande näringsgrenar och ökar tempot i tillväxten. Med den förhållandevis låga risknivån uppnås tillväxteffekter, om än ibland blygsamma, redan i ett kort perspektiv. Utvecklingsbidraget får genomgående goda vitsord från flera parter.

En del av de positiva resultaten för utvecklingsbidraget i de gjorda utvärderingarna kan tillskrivas att denna stödform tidigare användes för lokalisering av tjänsteföretag. Även med beaktande av detta förhållande kan dock göras en mycket positiv bedömning av bidraget. Av särskilt

intresse är att detta stöd premierar företag med ambitioner till kunskapsutveckling.

Sysselsättningsbidrag

Efter ansökan kan företag i efterhand ges sysselsättningsbidrag om de ökar antalet årsarbetskrafter. För år 1994 lämnades 200 miljoner kronor i sysselsättningsbidrag.

Någon utvärdering specifikt av sysselsättningsbidraget har veterligen inte gjorts. Detta är anmärkningsvärt eftersom stödet har funnits under mycket lång tid.

Sysselsättningsbidraget främjar eller vanligare belönar ökad sysselsättning som är ett delmål i regionalpolitiken. Bidraget fördelar sig i stort sett enligt sysselsättningens fördelning på näringsgrenar, något mer dock till de expansiva delarna av näringslivet. Det finns indikationer på att särskilt inom stödområde 2 främjas expanderande näringsgrenar genom stödet.

Den positiva inställningen till stödet bestyrks av att riksdagen beslutade att höja stödnivån även om beslutet sedan ändrades när det blev aktuellt att förhandla med EG-kommissionen om de regionalpolitiska stöden.

Stödet är ett av de ekonomiskt sett viktigaste för nystart av företag. Önskemål har framförts från flera håll att stödet (delvis) skulle betalas ut i förskott. Detta skulle bidra till att lindra det nystartade företagets stora likviditetsproblem under dess första tid.

Landsbygdsstöd

Landsbygdsstödet ersatte och breddade 1994 det tidigare glesbygdsstödet. Stöd kan inom glesbygds- och landsbygdsområden ges som avskrivningslån (i praktiken lika med bidrag) eller kreditgaranti för hårda och mjuka investeringar av begränsad storlek. För budgetåret 1994/95 beviljades 430 miljoner kronor i landsbygdsstöd.

Stödets högsta nivå, 450 000 kronor under en treårsperiod för hårda och lika mycket för mjuka investeringar, även samtidigt, är anpassad till EGs tidigare regler för de minimis-stöd. Numera medges enligt EGs regler ett totalbelopp oavsett slag av investering. I proposition (1995/96:201) *Vissa regionalpolitiska frågor* föreslås att stödets häögstnivå fastställs till 800 000 kronor. Beloppet är mindre än det

dubbla av föregående belopp beroende på valutakursförändringar.

Vissa utvärderingar har gjorts av det tidigare glesbygdsstödet som har många drag gemensamma med landsbygdsstödet. Genomgående pekas på den i flera hänseenden stora variationen mellan länen i hanteringen av stödet. En strategi för medlens användning efterlyses. Utvärderingarna har mer tagit sikte på administrativa frågor än på vad medlen används till och vilka effekterna har blivit.

Lån till investmentbolag

Enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd kan lån lämnas av regeringen till investmentbolag. Bolag får med hjälp av lånemedlen delta endast i verksamheter som är stödberättigade enligt nämnda förordning och huvudsakligen bedrivs inom stödområdena. Ett femtontal företag har fått lån. Den utestående lånesumman är strax under 100 miljoner kronor.

Nutek har låtit utvärdera stödformen. I utvärderingen hävdas att stödet med stor sannolikhet har varit avgörande för investmentbolagens tillkomst men att stödets betydelse för bolagens resultat i form av kapitaluppbyggnad och företagsutveckling har varit marginell. Utvärderingens slutsats formuleras på detta sätt:

"Om man lämnar stöd till privata investmentbolag stöder man uppbyggnad av koncerner med helägda dotterbolag som byggs upp på förvärv av mogna företag. Det är en något förenklad men entydig slutsats som kan dras av genomförd utvärdering."

Investmentbolagen satsar inte på osäkra utvecklingsprojekt. Ett stöd direkt till företagen i stället för via investmentbolagen förespråkas i utvärderingen som ett bättre alternativ.

Nutek har i sin anslagsframställning för åren 1997-1999 föreslagit att stödet till investmentbolag avskaffas. Man hänvisar till att stödet visat sig ha brister och anser att den företagsutveckling som stödet syftar till i flertalet fall kan främjas med utvecklingsbidrag eller villkorslån.

Regionalpolitiska driftstöd

Nedsatta socialavgifter

Socialavgifterna sätts ned med tio procentenheter för ett stort antal verksamheter inom stödområde 1. Malmgruvor, massa- och pappersindustri samt järnverk, stålverk och ferrolegeringsverk är undantagna. I de nordliga delarna av stödområde 2 där stöd också lämnas gäller det

för en liten del av näringslivet, bland annat turistnäringen.

Av skäl som redovisas avsnittet *Utformning av företagsstöd* och även i bilagan *Regionalpolitiska stöd* är det svårt att fastställa kostnaden för stödet. Uppskattningsvis är den i storleksordningen 450 miljoner kronor per år.

Stödet är för den del av näringslivet som får stödet allmänt kostnadssänkande och neutralt i förhållande till utvecklingen i alla andra avseenden än att det främjar arbetskraftsutnyttjandet på bekostnad av andra produktionsfaktorer. Det gynnar såväl expansiva som stagnerande företag.

Nedsättningen av socialavgifterna syftar till att ge en positiv påverkan på sysselsättningen. Det är dock tveksamt om stödet i sin nuvarande utformning är tillräckligt stort för att ge några betydande effekter på denna. De utvärderingar som gjorts har inte kunnat ge något säkert svar på den punkten.

Transportstöd

Efter ansökan ges under vissa givna förutsättningar bidrag med högst 50 procent av kostnaden för järnvägs- och landsvägstransporter till och från företag inom transportstödsområdet. För år 1994 var kostnaden för transportstödet 340 miljoner kronor. Kostnaden är starkt beroende av industrikonjunkturen.

Transportstödet har införts av regionalpolitiska skäl. I den nu gällande förordningen om regionalpolitiskt transportstöd uttrycks detta som "att främja en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet".

Genomförda utvärderingar pekar på svårigheten att utvärdera ett stöd där målet är otillräckligt preciserat. Det är angeläget att stödets syfte läggs fast.

Det nuvarande transportstödet synes enligt de gjorda utvärderingarna inte vara ett effektivt medel att främja en lämplig lokalisering av näringslivet, det syfte som anges i förordningen om regionalpolitiskt transportstöd. Det verkar inte heller generellt utjämna transportkostnaderna mellan olika regioner inom transportstödsområdet eller mellan konkurrerande företag inom och utom transportstödsområdet. Det är tveksamt om den beräkningsmodell med jämförelser mellan företag i transportstödsområdet och i Stockholm som låg till grund för stödets konstruktion fortfarande är en relevant utgångspunkt.

Stödet är inte styrande mot några övergripande mål. Risk finns att regelverket snarare leder till en onödig och ibland olämplig styrning på detaljnivå. Utredningen har genom skrivelser och uppvaktningar uppmärksammats på problem med olika former av gränsdragningar, t.ex. mellan företag inom transportstödsområdet som får stöd och inte får stöd samt mellan lejda transporter och transporter i egen regi.

Transportstödet har liten styrande inverkan på företagens beteende vad gäller lokalisering - möjligen med undantag för den geografiska fördelningen av produktionen inom koncerner - och val av kunder eller leverantörer, grad av vidareförädling m.m. Stödet påverkar givetvis företagets ekonomi, vanligen dock mindre än andra regionalpolitiska stöd om sådana lämnas samtidigt. Betydelsen för ekonomin är beroende av konjunkturläge, näringsgren, företagsstorlek, andel transportkostnad m.m.

De intervjuer med företagare som redovisas i en av de genomförda utvärderingarna visar att det finns ett starkt stöd hos dem för transportstödet. Man uppfattar stödet som en kompensation för ett ogynnsamt geografiskt läge. Företagen uppskattar att stödet är kontinuerligt och inte styr deras beteende genom några krav på motprestationer.

I de genomförda utvärderingarna har lämnats förslag av skilda slag som att ta bort transportstödets avståndsberoende, att ha en och samma bidragsprocent för hela transportstödsområdet, att sänka den nuvarande lägstgränsen på 100 kilogram och att slopa förädlingskravet. Röster har också höjs för att skärpa det senare kravet.

I Företagsutredningens direktiv anges att stöden inte bör ge negativa miljöeffekter. För transportstödet är miljöaspekterna klart relevanta. Stödet ger fel incitament i två hänseenden, dels främjar det transportarbete överhuvudtaget genom att gynna en förläggning av produktion långt från såväl leverantörer som kunder. Dels gynnar det transporter på väg och missgynnar transporter med lastfartyg.

Sjöfartspolitiska utredningen har behandlat transportstödet och redovisar sina ställningstaganden i sitt betänkande (SOU 1995:112) *Svensk sjöfart - näring för framtiden*. Man har funnit brister i stödets konstruktion, bland annat i diskrimineringen av transporter med lastfartyg och anser att stödet måste göras konkurrensneutralt mellan transportsätten. Man överlämnar frågan till Kommunikationskommittén (K 1995:01) och anser att kommittén bör överväga "om stödet kan slopas med hänsyn till dess begränsade effekter och den förhållandevis stora belastning på statsbudgeten som stödet utgör". I annat fall bör kommittén ta fram ett förslag som uppfyller kravet på konkurrensneutralitet. Sjöfartspolitiska utredningen pekar på några alternativ till att åstadkomma detta, t.ex. genom schablonbidrag oberoende av transport-

sätt eller ersättning för landtransporter enbart till närmast lämpliga hamn.

Övriga regionalpolitiska stöd

Länsstyrelsernas projektverksamhet

Länsstyrelserna ger med sina medel för projektverksamhet stöd till ett brett spektrum av aktiviteter i form av utredningar, försöksverksamhet och informationsinsatser. För budgetåret 1994/95 beviljades 480 miljoner kronor i projektmedel.

Projekten genomförs ofta inom ramen för mer övergripande program. Verksamheten innefattar inte stöd till enskilda företag men har ändå koppling till företagsstödet. Dels inriktas en stor del av projektverksamheten på att skapa en bra infrastruktur och en god miljö för näringslivet i länet. Dels prioriterar länsstyrelsen medel till projektverksamheten inom ett anslag som innefattar bland annat lokaliserings- och utvecklingsbidrag samt landsbygdsstöd. De projekt som riktar sig mer direkt mot näringslivet kan avse stöd till företagsrådgivare eller -centrum, utredningar för vissa näringsgrenar eller företagsgrupper m. m.

Utvärderingar av verksamheten i ett par västsvenska län pekar på goda resultat särskilt för projekt som baseras på regionens egna förutsättningar och projekt över länsgränser, framförallt över kommungränser inom arbetsmarknadsregioner. Förhållandena torde dock variera avsevärt mellan länen.

Kritiken mot länsstyrelsernas projektverksamhet riktar främst in sig på att strategi och mål för verksamheten är otillräckligt preciserade och därmed inte kända för potentiella intressenter och att verksamheten i större utsträckning bör bedrivas i programform. Kraven på detta finns redan uttryckta i den förordning (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete som reglerar länsstyrelsernas projektverksamhet.Det finns numera angivet att denna så långt som möjligt bör bedrivas i programform. Det anges också att program bör tas fram för de områden som prioriteras i strategin för länets utveckling.

För många länsstyrelser kommer en stor del av de medel som hittills använts för projektverksamhet att behöva prioriteras om till att utgöra nationell offentlig medfinansiering inom EGs geografiskt avgränsade strukturfondsprogram. EGs program torde i sig medföra en ökad programinriktning för de regionala insatserna.

Stöd till kommersiell service

För att uppehålla försörjningen med dagligvaror och drivmedel i glesbygder kan stöd ges till kommersiell service enligt förordningen (1994: 577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service. I vissa fall kan även fackhandelservice stödjas. Stöd kan lämnas som hemsändningsbidrag (till kommuner), avskrivningslån, investeringslån, kreditgaranti och servicebidrag. För budgetåret 1994/95 beslutades om 80 miljoner kronor i stöd till kommersiell service.

Detta stöd har få beröringspunkter med de andra företagsstöd som utredningen behandlar. Det handlar inte i första hand om utvecklingsstöd utan om stöd för bevarande av viktig infrastruktur i syfte att trygga glesbygdsbefolkningens serviceförsörjning. Verksamheten har ett klart angivet syfte och fungerar enligt de gjorda utvärderingarna väl.

Norrlandsfonden

Norrlandsfonden ger företagsstöd i form av lån, villkorslån och garantier till tillverkande och tjänsteproducerande företag i Norrland med prioritering av företag som investerar i ny teknik eller som är verksamma i näringsgrenar med goda tillväxtmöjligheter.

De utvärderingar som gjorts pekar på att fondens verksamhet fungerar väl. Sedan tiden för utvärderingarna har förhållandena ändrats på två punkter. Dels har EGs strukturfondsprogram tillkommit. Dessa berör dock för närvarande knappast Norrlandsfonden vars stöd till den helt övervägande delen riktar sig till enskilda företag. Dels är förhållandena på kapitalmarknaden nu annorlunda än då utvärderingarna gjordes vid tiden för bankkrisen. Fondens betydelse kvarstår dock.

Det finns överlappningar mellan Norrlandsfonden och andra stödgivare, i första hand Almi, inom fondens verksamhetsområde. I huvudsak synes man ha funnit väl fungerande samverkansformer men risker för dubbelarbete har påtalats.

Särskilda åtgärder för regional utveckling och tillväxt (tillfälligt småföretagsstöd)

Stödet infördes budgetåret 1994/95 och medel finns anslagna till slutet av år 1996. Det lämnas för både hårda och mjuka investeringar i småföretag över hela landet med högst 15 procent av en investeringskostnad om högst 20 miljoner kronor. Stödet är anpassat till EG-kommissionens regler för stöd till små och medelstora företag.

Drygt 300 miljoner kronor har beviljats för budgetåret 1994/95, därtill ungefär hälften så mycket för stöd till företagen i form av s. k. konsultcheckar.

Den utvärdering som genomförts har visat att de uppsatta sysselsättningsmålen har uppnåtts totalt och för så gott som samtliga län. Man har kunnat dra nytta av det goda konjunkturläget, i synnerhet som programmet inriktat sig på expanderande företag.

Regionala forsknings- och utvecklingsprogram

Programmen startade under våren 1995 och 170 miljoner kronor avsattes för dem. Målgruppen för programmen är i första hand de mindre företagen. Med inriktningen mot en mer kvalificerad kunskapsutveckling och fokusering på en regional samverkan i konsortieform mellan företagen och FoU-organ utgör programmen en mycket intressant ansats i det regionala utvecklingsarbetet.

3.4.4 Den relativa betydelsen av de regionalpolitiska stöden och den sammantagna effekten av dem

De enskilda regionalpolitiska stöden har vuxit fram och ändrats vid skilda tidpunkter och är bristfälligt samordade med varandra. Målen för insatserna är också alltför oprecist satta för att en analys av stöden i relation till varandra skall kunna göras på grundval av dem. Stödsystemet som helhet kan knappast ses som uttryck för en sammanhållen strategi.

Behovet av att se på den sammantagna effekten är uppenbart. Inom de regionalpolitiskt mest prioriterade områdena har företagen möjlighet att få ett flertal olika regionalpolitiska stöd. I många fall lämnas till samma företag också andra statliga stöd, främst genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I flertalet studier av regionalpolitiskt stöd har enskilda stöd belysts. Endast i få fall har man studerat den sammantagna effekten av flera olika stöd eller betydelsen av dessa i förhållande till andra stöd.. Under samma rubrik som ovan beskrivs i bilagan *Regionalpolitiska stöd* några studier av denna karaktär som kort kommenteras här.

Riksdagens revisorer som granskat en stor del av det regionalpolitiska stödet har kritiserat avsaknaden av ett tydligt och användbart

huvudmål för verksamheten. Man har vidare pekat på brister i uppföljningen och utvärderingen av insatserna.

Beräkningar som Nutek låtit genomföra visar de regionalpolitiska stödens betydelse för små nyetablerade företag som utnyttjar stöden fullt ut. De stöd som ingår i beräkningarna är lokaliseringsstöd, utvecklingsbidrag, sysselsättningsbidrag, nedsatta socialavgifter och transportstöd. I genomsnitt för företagens första femårsperiod beräknas den samlade effekten av stöden till sju à åtta procent av omsättningen i de stödda företagen inom stödområde 1 och tre à fyra procent inom stödområde 2. Stödens effekt är i första hand att stärka den långsiktiga betalningsförmågan hos företagen (soliditeten).

Analyser har genomförts av hur de regionalpolitiska stöden fördelar sig på stagnerande/tillväxande och lönsamma/olönsamma näringsgrenar. Utvecklings- och sysselsättningsbidragen framstår som de mest tillväxtinriktade stöden.

Nyligen har på grundval av statistiskt material genomförts en analys av nyföretagandet. Denna antyder att regionalpolitiska stimulansåtgärder har ringa effekt på sådant företagande.

3.4.5 Områdesavgränsningar för de regionalpolitiska stöden

En mer uttömmande beskrivning av de regionalpolitiska stödens geografiska avgränsningar ges i bilagan *Regionalpolitiska stöd*. Se också kartbilder i slutet av betänkandet, före litteraturförteckningen.

En huvudstruktur för avgränsningen av särskildas områden för stöd ges av stödområdena 1 och 2 (långsiktiga stödområden) samt de tillfälliga stödområdena. Dessa stödområden omfattar totalt 13,5 procent av landets befolkning. De har relevans för lokaliseringsstöd, utvecklingsbidrag, sysselsättningsbidrag, nedsatta socialavgifter och i viss mån för landsbygdsstöd. Stödvillkoren är förmånligast i stödområde 1 som i huvudsak omfattar det inre av Norrland och minst förmånliga i de tillfälliga stödområdena. I stödområde 2 ingår ytterligare delar av Norrland och dessutom reginalpolitiskt prioriterade kommuner i mellersta Sverige. Tillfälliga stödområden finns huvudsakligen i Norrlands kustland, Bergslagen och sydöstra Götaland.

För transportstödet finns en särskild geografisk indelning i fem transportstödzoner. Dessa sammantaget skiljer sig från de ovanmämnda stödområdena främst genom att Norrlands kustland ingår i transportstödsområdet.

Landsbygdsstöd kan lämnas inom glesbygds- och landsbygdsom-

råden. Dessa områden fastställs av respektive länsstyrelse.

Ytterligare ett antal områden har tillkommit genom EG-stödet, i första hand inom de tre geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. För mer information om EG-stöden hänvisas till ett särskilt avsnitt i betänkandet och en bilaga.

Områdesstrukturen har med EG-stödet blivit ännu mer komplex än tidigare. Detta är skäl till att Företagsstödsutredningen fått i uppdrag att söka förenkla denna struktur.

3.5 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Arbetsmarknadspolitiska kommitténs ställningstaganden

Arbetsmarknadspolitiska kommittén har bland annat haft till uppgift att föreslå hur samspelet mellan arbetsmarknads-, närings- och regionalpolitiken skall kunna utvecklas i syfte att stärka tillväxten. Enligt direktiven har en utgångspunkt för kommittén varit att företagsutvecklande åtgärder i huvudsak vidtas inom ramen för närings- och regionalpolitiken.

Enligt sina direktiv skall Företagsstödsutredningen vad gäller det arbetsmarknadspolitiska området utgå från det utredningsarbete som Arbetsmarknadspolitiska kommittén har genomfört och de förslag som kommittén har lagt. Kommittén har nyligen lämnat sitt betänkande (SOU 1996:34) *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. De ställningstaganden som är av intresse för Företagsstödsutredningen reovisas kort.

Ett första villkor i en strategi för ökad sysselsättning är en ekonomisk-politisk strategi som stimulerar den ekonomiska tillväxten. En sådan strategi måste bygga på god konkurrenskraft i det svenska näringslivet och stärkt förmåga till omvandling och förnyelse. Arbetsmarknadspolitiska kommittén konstaterar vidare att det för att utveckla nya produkter och produktionsstrategier krävs kvalificerad kompetens. Tillgången på kompetent personal på alla nivåer i företagen utgör ett nödvändigt villkor för ekonomisk tillväxt. Man anser att tjänstesektorn redan i dag har stor betydelse för svensk ekonomi och att dess vikt ökar.

För att öka tillväxten måste det finnas gynnsamma drivkrafter för företagandet, bl.a. tillgång till riskvilligt kapital. Enligt Arbetsmarknadspolitiska kommitténs uppfattning måste bättre betingelser skapas för att tillgodose servicebehov som i dag är otillfredsställda bl.a. inom hus-

hållssektorn. Förutsättningar måste skapas för att så många reguljära jobb som möjligt skall kunna skapas exempelvis i små och medelstora företag.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén anser att arbetsmarknadspolitiken under senare tid i första hand fått ikläda sig en stabiliseringspolitisk i stället för strukturpolitisk roll. Arbetsmarknadspolitikens huvuduppgift skall vara att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, bryta de obalanser som finns på olika delarbetsmarknader och förebygga permanent utslagning av personer från arbetslivet. Ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet är en uppgift för den ekonomiska politiken i stort och inbegriper därför många politikområden utöver arbetsmarknadspolitiken, t.ex. utbildnings-, närings- och energipolitik.

Dagens tungrodda system med arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör enligt Arbetsmarknadspolitiska kommitténs mening förenklas och effektiviseras. Åtgärderna föreslås bli färre men med ökat utrymme för anpassningar i olika avseenden. Detta förutsätter ytterligare betoning på målstyrning samt att verksamheten med utvärdering och uppföljning av arbetsmarknadspolitiken utvecklas.

När det gäller kompetensutvecklingen menar Arbetsmarknadspolitiska kommittén att krav måste ställas på den reguljära utbildningen från ett arbetsmarknadsperspektiv, att arbetsmarknadsutbildningen måste anpassas till nya krav och att en omfattande kompetensutveckling måste ske på arbetsplatserna.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén har också haft till uppgift att belysa hur arbetsmarknadspolitiken kan samverka med närings- och regionalpolitiska organ på central och regional nivå för att underlätta ny- och småföretagande samt att föreslå hur en bättre samordning mellan de tre politikområdena skall komma till stånd. Kommittén betonar vikten av entydiga och samordnade signaler i riktning mot samverkan och samordning av de aktuella områdena. Det är inte tillräckligt med principiella uttalanden från statsmakterna om vikten av samordning utan tydliga krav bör ställas på konkret samarbete mellan de regionala aktörerna. Länsstyrelsernas huvudansvar som regional motor när det gäller strategiskt regionalt utveklingsarbete kring tillväxt och sysselsättning måste bli tydligare. Det bör enligt kommittén ankomma på Företagsstödsutredningen att lägga fram närmare förslag om det regionala ansvaret och samarbetet. Kommittén förutsätter vidare att utredningen kommer att undersöka förekomsten av överlappningar mellan olika regional-, närings- och arbetsmarknadspolitiska stödsystem och om dessa i så fall är av sådan omfattning och karaktär som motiverar ändringar av regelsystemen.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén anser att kommunerna bör få ett

ökat inflytande över arbetsmarknadspolitiken.

De ställningstaganden som Arbetsmarknadspolitiska kommittén gjort beträffande uppföljning och utvärdering refereras i detta betänkandes avsnitt *Målstyrning, uppföljning och utvärdering.*

Om det underlagsmaterial som Företagsstödsutredningen utnyttjat

I jämförelse med närings- och regionalpolitiken har forskningen inom arbetsmarknadspolitiken under det senare decenniet nått en betydande men kanske ändå otillräcklig omfattning. Arbetsmarknadspolitiska kommittén har låtit göra en genomgång av den svenska empiriska forskningen om effekterna av arbetsmarknadspolitiken och redovisat denna i en bilaga till kommitténs betänkande (SOU 1996:34) *Aktiv arbetsmarknadspolitik.* Forskningen tar i första hand sikte på vad de arbetmarknadspolitiska åtgärderna leder till för den enskilde och vilka samhällsekonomiska konsekvenser de får. Individeffekterna avser främst påverkan på lönen och möjligheten att få arbete. De mer övergripande studierna, makroutvärderingarna, tar utöver de samhällsekonomiska aspekterna bland annat också upp frågan om s.k. undanträngningseffekter, dvs. om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna leder till att reguljära arbeten trängs undan. Forskningsresultaten pekar på en sådan effekt i storleksordningen 50 till 70 procent dvs. för varje arbete som skapas genom den arbetsmarknadspolitiska åtgärden skulle 0,5-0.,7 reguljära arbeten försvinna eller utebli. I de flesta fall är detta dock en planerad och temporär effekt. Så är t. ex. fallet vad gäller tidigareläggning av byggnadsarbeten och de beredskapsarbeten som då skapas. Resultaten från de empiriska utvärderingsstudierna medger inte att mer bestämda slutsatser dras om vilken arbetsmarknadspolitisk åtgärd som är att föredra i en given situation.

Till skillnad mot vad gäller individ- och samhällsaspekter saknas i stor utsträckning forskning om de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas påverkan på de företag som berörs av åtgärderna och på komkurrensförhållandena.

Underlaget för Företagsstödsutredningens genomgång har i första utgjorts av rapporter från Arbetsmarknadsverkets löpande uppföljning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Denna uppföljning är väl utvecklad för flertalet av de åtgärder som man har eget ansvar för. Med hänsyn till Arbetsmarknadsverkets uppdrag är det naturligt att uppföljningen är individinriktad och endast i ringa grad belyser effekterna

för företagen.

Som redovisas i bilagan *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* är möjligheten till uppföljning av stöd i form av nedsatta arbetsgivaravgifter på vissa punkter mycket begränsad.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

En av Företagsstödsutredningens uppgifter är att behandla det finansiella företagsstödet. Utredningen har därför tagit upp till bedömning alla de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som potentiellt skulle kunna utgöra företagsstöd genom att de innefattar nedsättning av avgifter, utbetalning av medel eller på annat sätt kan innebära en ekonomisk förmån för arbetsgivaren, t.ex. genom att arbetskraft ställs till arbetsgivarens förfogande utan eller till låg kostnad. Detta innebär att följande arbetsmarknadspolitiska åtgärder behandlas:

- Generellt och riktat anställningsstöd (GAS och RAS)
- Rekryteringsstöd
- Bidrag till utbildning i företag
- Utbildningsvikariat
- Bidrag till arbetslösa som startar eget
- Beredskapsarbete
- Insatser av icke traditionellt slag
- Lönebidrag
- Bidrag till arbetshjälpmedel, näringshjälp m m
- Arbetslivsutveckling (ALU)
- Arbetsplatsintroduktion

Flertalet av åtgärderna har funnits under minst ett tiotal år. I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 har aviserats att en av åtgärderna - bidrag till utbildning i företag - kommer att upphöra vid ingången av år 1998. Åtgärden arbetsplatsintroduktion har från budgetåret 1995/96 ersatt flera tidigare åtgärder av liknande slag. Anställningsstöden (GAS och RAS) har varit tidsbegränsade. Det senare av dem, RAS, avvecklas vid halvårskiftet 1996. Formellt är också de under senare år introducerade åtgärderna arbetslivsutveckling (ALU) och utbildningsvikariat tidsbegränsade, för närvarande till utgången av år 1996, men här har förlängningar tidigare skett.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén har föreslagit vissa förenklingar i åtgärdssystemet, bland annat sammanslagning av åtgärderna rekryteringsstöd och beredskapsarbete.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skall bidra till att de arbetsmarknadspolitiska målen uppnås. Detta sker på flera olika sätt:

- ge arbetstagare/arbetssökande utbildning (utbildning i företag, utbildningsvikariat, starta eget)
- ge arbetssökande praktik (arbetsplatsintroduktion)
- förmå arbetsgivaren att anställa arbetstagare - långtidsarbetslösa, ungdomar, arbetshandikappade - som annars inte skulle ha anställts (rekryteringsstöd, arbetsplatsintroduktion, lönebidrag, arbetshjälpmedel)
- tidigarelägga anställningar (anställningsstöd)
- få till stånd arbete som annars inte blivit utfört (arbetslivsutveckling, beredskapsarbete, starta eget)

Företagsstödsutredningen skall också beakta icke-finansiella stöd och det är då i första hand fråga om utveckling av kunskap och kompetens. De arbetsmarknadspolitiska insatserna bör här samspela med de närings- och regionalpolitiska. Utöver de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som nämns ovan är också arbetsmarknadsutbildningen av intresse, liksom potentiellt även verksamheten med datortek.

Vid sidan av de arbetmarknadspolitiska insatserna och kompetensförsörjningen har också arbetsmarknadsmyndigheternas förmedlande uppgifter stor näringspolitisk betydelse genom att främja flexibiliteten i näringslivet och underlätta strukturomvandlingen.

Inte bara de arbetsmarknadspolitiska insatserna i sig är relevanta för Företagsstödsutredningens frågeställningar utan också de organ som arbetar med åtgärderna - länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen. Dessa - med sina mycket omfattande kontakter med företagen - är av stort intresse även för näringslivs- och regionalpolitiken.

Företagsstöd inom arbetsmarknadspolitiken

Det bakomliggande syftet med samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder är att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden. Även om detta är huvudsyftet kan därmed inte uteslutas att en åtgärd också ger arbetsgivaren en ekonomisk förmån. Om denna förmån är tillräckligt

stor bör åtgärden räknas in i den summering av företagsstödet som Företagsstödsutredningen har till uppgift att göra. Arbetsmarknadspolitiska kommittén har inte haft anledning att gå in på vilka av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som bör räknas som företagsstöd. Den frågan är däremot central för Företagsstödsutredningen.

Arbetsgivarna förväntas genom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ges incitament att vidta handlingar som annars inte skulle komma till stånd. Med en sannolikhet som varierar mellan de olika stöden finns dock möjligheten att arbetsgivaren gör endast det han i alla händelser skulle ha gjort och enbart utnyttjar stödet när det nu finns. Det blir således ibland en (onödig) belöning i stället för ett incitament. Detta förhållande är inte specifikt för det arbetsmarknadspolitiska området utan gäller även för stöd inom närings- och regionalpolitiken.

Genom det arbetsmarknadspolitiska stödet får arbetsgivarna tillgång till personer som utför arbete eller praktiserar. I anslutning till detta kompenseras de ekonomiskt (eller måste själva lämna en mindre ersättning som i anslutning till arbetsplatsintroduktionen). I ett idealt fall borde den ekonomiska ersättningen till arbetsgivaren svara mot dennes extrakostnader i samband med den vidtagna åtgärden. Detta torde t.ex. oftast vara fallet när det gäller ersättning för hjälpmedel till arbetshandikappade. Men även där sker bedömningar som kan leda till att bidraget till arbetsgivaren blir större än kostnaden - eller i andra fall tvärtom. Om man helt lever upp till gällande regler borde bidraget och kostnaderna nära svara mot varandra också vid flera andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vid beredskapsarbeten - i de undantagsfall då stödet ges till enskilda företag - borde detta till exempel garanteras redan av att åtgärden enligt gällande förordning inte får innebära konkurrensfördelar, åtminstone i de fall det finns konkurrenter som inte åtnjuter samma stöd.

Vid vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder ligger det närmast till hands att arbetsgivaren snarare förlorar än vinner på den arbetsmarknadspolitiska åtgärden som till exempel vid arbetsplatsintroduktion.

Vid andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder får man dock utgå från att arbetsgivaren både kan och vill få en förmån för att vidta den aktuella åtgärden. I vissa fall torde det bli fråga om en "förhandling" mellan arbetsgivaren och arbetsmarknadsmyndigheterna där arbetsgivarens ställning givetvis är starkare ju sämre situationen är på arbetsmarknaden.

En ekonomisk förmån för arbetsgivaren kan betraktas som given vid åtgärder av typen generellt och riktat arbetsmarknadsstöd (GAS respektive RAS). Av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna anser Företagsstödsutredningen endast anställningsstöd av detta slag utgöra före-

tagsstöd i egentlig mening.

För andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder framstår huvudsyftet tydligt som att stärka den enskildes situation på arbetsmarknaden. Företagsstöd kan ändå förekomma men är då att betrakta som en bieffekt. Det är närmast åtgärderna rekryteringsstöd och lönebidrag, utbildning i företag och utbildningsvikariat som kan förväntas ge arbetsgivaren möjlighet till en förmån. Om det i praktiken blir ett gynnsamt ekonomiskt utfall för den enskilde arbetsgivaren är beroende av dennes förmåga att verkligen använda sig av de personer som kommer till arbetsplatsen genom den arbetsmarknadspolitiska åtgärden.

Som framgår av det ovan sagda är förhållandena komplexa och det skulle krävas ett ingående studium av varje enskild arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att med någon exakthet avgöra till hur stor del det är fråga om företagsstöd. Undersökningar av arbetsgivarens ekonomiska nytta av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna saknas i stor utsträckning. Det föranleder däremot inga svårigheter att klassa vilka åtgärder som till övervägande respektive ringa del ger ekonomiska förmåner till företag. Detta förfarande är tillfyllest för att göra en uppskattning av det totala företagsstödet.

Även om ett stöd till ringa del utgör företagsstöd eller inte ens riktas till företag kan det givetvis ändå i enskilda fall innebära sådana förmåner att det blir konkurrenssnedvridande. Konkurrensfrågorna belyses i ett senare avsnitt av betänkandet.

Företagsstödsutredningen bedömer att generellt och riktat anställningsstöd samt stöd till utbildning i företag, utbildningsvikariat och rekryteringsstöd till övervägande del utgör företagsstöd. Företagsstöd kan förekomma också vid andra arbetsmarknadspolitiska stöd men endast till en mindre del. Detta gäller t.ex. lönebidragen som dock i betydande utsträckning torde svara mot en nedsatt arbetsförmåga hos personerna ifråga.

Den av utredningen gjorda bedömningen ligger i linje med det urval av arbetsmarknadspolitiska stöd som anmälts som statsstöd till EG-kommissionen. Dessa är riktat anställningsstöd, utbildning i företag, utbildningsvikariat och rekryteringsstöd.

Starta eget-bidraget är av annan karaktär än de nyssnämnda åtgärderna men Företagsstödsutredningen väljer att betrakta också denna arbetsmarknadspolitiska åtgärd som företagsstöd. Det existerar dock i allmänhet inget företag vid den tidpunkt då stödet ges och motsvarande kostnader skulle finnas för någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd om starta eget-bidraget inte lämnades.

Utredningen har i ett tidigare avsnitt redovisat en beräkning av företagsstödet för budgetåret 1994/95. I den beräkningen ingår inte utbildningsvikariat som till sin huvuddel används inom offentlig sektor. För närvarande är därmed detta potentiella företagsstöd i praktiken inte ett sådant stöd.

Bedömning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i relation till utredningens frågeställningar

I det följande görs endast övergripande bedömningar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I bilagan *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* redovisas ett mer detaljerat underlag. I en underbilaga ges basfakta främst från de för åtgärderna gällande författningarna.

Starta eget-bidrag

Starta eget-bidraget är av direkt intresse för Företagsstödsutredningen. Bidraget lämnas normalt under högst sex månader. Den genomsnittliga bidragstiden torde ligga mellan fem och sex månader. Möjligheterrna att i vissa fall utsträcka tiden utöver sex månader utnyttjas endast i ringa utsträckning. De som är bosatta i regionalpolitiskt stödområde kan få del av bidraget utan att vara arbetslösa men utnyttjar sällan den möjligheten.

Starta eget-bidraget kan föregås av arbetslivsutveckling (ALU) eller arbetsmarknadsutbildning. Detta sker dock i liten omfattning. Däremot ges med hög frekvens konsultstöd inför företagsstarten. Den kompletterande finansiering som vanligen behövs sker genom egna medel, banker eller Almi.

Volymen har vuxit till cirka 20 000 nya starta eget-bidrag per år enligt Arbetsmarknaknadsverkets egen statistik. De uppgifter som SCB redovisar är lägre men även enligt dessa lägre siffror är det fråga om en omfattande verksamhet. Utöver vissa definitionsskillnader kan orsaken till avvikelserna mellan uppgifterna sökas i den snabba tillväxten av verksamheten. Bidraget torde registreras av AMS avsevärt tidigare än företaget fångas in i SCBs statistik.

Det är svårt att sia om var en fortvarighetsnivå för starta eget-bidraget kan ligga. Det kan delvis vara fråga om ett ackumulerat behov som till att börja med tillgodoses. Frågans svar är naturligtvis beroende av hur arbetslösheten utvecklas och vilka åtgärder som utöver starta eget-bidraget vidtas för att möta denna.

Det bör noteras att även näringshjälp till funktionshindrade för att starta egen verksamhet lämnas i betydande omfattning. Hjälpen som kan

kombineras med starta eget-bidrag ges med högst 60 000 kronor för investeringar. Budgetåret 1994/95 beviljades nästan 800 bidrag till näringshjälp.

En viktig följd av starta eget-bidraget är att många nya grupper har kommit i kontakt med nyföretagande och stimulerats till att starta egen verksamhet. Detta är positivt och bör bidra till att egenföretagandet vinner i legitimitet. Det finns å andra sidan risk att starta eget-verksamheten kan komma i vanrykte om inte de problem som alltid är förbundna med en snabbt växande verksamhet hålls under kontroll. Företagsstödsutredningen finner att AMS bland annat genom att ta fram policy och regler för arbetet med starta eget-bidraget synes ha lyckats att styra och utveckla verksamheten. Utredningen har dock uppmärksammat att den viktig konkurrensfrågan inte behandlas på ett konsekvent sätt i regeldokumenten.

I AMS allmänna råd anges sålunda följande:

"Konkurrensskäl eller risk för överetablering inom en bransch är inget skäl för att inte bevilja bidrag. Däremot kan konkurrenssituationen påverka bedömningen av verksamhetens lönsamhet, vilket kan leda till att bidrag inte beviljas."

I AMS strategi för starta eget-verksamheten och annat internt informationsmaterial anges dock att hänsyn skall tas till konkurrens-aspekten.

Övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Stöd av karaktären generellt och riktat anställningsstöd (GAS respektive RAS) räknas visserligen in bland företagsstöden med hänsyn till de ekonomiska förmåner som arbetsgivaren får. Betraktade som företagsstöd kan de dock inte ges någon hög prioritet. De är ospecifika och saknar ett uttalat utvecklingsyfte. Deras tekniska utformning föranleder dessutom problem, bland annat i svårigheten att följa upp stöden.

Alla de tre politikområden som utredningen har att behandla utgör delar av den generella ekonomiska politiken. I synnerhet samspelar områdena när det gäller kompetensfrågorna. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är i sammanhanget inte av intresse i första hand som företagstöd utan genom att de medverkar till att förse näringslivet med kompetent personal. Kompetensfrågorna är i sig centrala också inom

närings- och regionalpolitiken liksom för övrigt inom EGs strukturfondsprogram och gemenskapsinitiativ.

Förutom arbetsmarknadsutbildning är de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna utbildningsvikariat och utbildning i företag direkt inriktade på kompetensutveckling. Som redan nämnts kommer bidraget till utbildning i företag att avvecklas vid ingången av år 1998. Utbildningsvikariaten synes vara en i princip mycket bra åtgärd med fördelar för såväl arbetsgivaren som de personer som utbildas och vikarierar. Det är dock uppenbart att åtgärden är eller i varje fall upplevs som för komplicerad, i synnerhet för den privata sektorns småföretag. I proposition (1995/96:150) *Ekonomisk vårproposition* föreslås vidare att de ekonomiska villkoren för utbildningsvikariaten skall försämras från den 1 juli 1996. Detta kommer att göra åtgärden än mindre attraktiv för arbetsgivarna.

Också andra åtgärder som rekryteringsstöd, arbetslivsutveckling och arbetsplatsintroduktion knyter an till kompetensfrågorna, liksom också datortekverksamheten.

Hur arbetsmarknadspolitiken mer generellt skall verka för att fullgöra sin uppgift att förse näringslivet med kompetent personal är inte en uppgift för Företagsstödsutredningen. Arbetsmarknadspolitska kommittén har redan redovisat sina förslag om detta i sitt betänkande (SOU 1996:34) *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Däremot har utredningen anledning att ställa sig frågan om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna mer specifikt kan bidra till kunskaps- och kompetensutveckling i näringslivet. Möjligheter finns och flera försök har gjorts i den riktningen. Rekryteringsstödet ger särskilda möjligheter att stödja anställningen av arbetslösa akademiker i småföretag. Även arbetsplatsintroduktion och arbetslivsutveckling (ALU) kan mer indirekt användas för liknande syften.

I bilagan *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* redovisas ett par projekt i samverkan mellan Nutek och AMS där man försökt ta tillvara kompetensen hos arbetslösa civilingenjörer och marknadsförare genom att placera dem i småföretag. Vidare finns flera aktiviteter inom Arbetsmarknadsverket som syftar till att för det svenska näringslivets bästa ta till vara invandrares specifika kompetens bland annat i internationellt arbete.

Arbetsmarknadspolitiken har en viktig regionalpolitisk dimension. Detta uttrycks i förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna "skall fördelas med hänsyn till de skilda förutsättningarna och behoven i olika delar av landet". I de särskilda stödområdena där regionalpolitiska stöd kan lämnas kommer de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

att utgöra komplement till dessa stöd. Detta gäller bland annat rekryteringsstöd och arbetsmarknadsutbildning. Möjligen kan stöden ibland också överlappa varandra. I en skrivelse - av regeringen överlämnad till Företagsstödsutredningen - anförs till exempel att rekryteringsstödet "kan ta en del av de inkörningskostnader som uppkommer i och med nyanställningar" och därmed ersätta det regionalpolitiska sysselsättningsbidraget.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i ett tillväxtperspektiv

Företagsstöd bör i första hand ges inom närings- och regionalpolitiken. Mot den bakgrunden borde stöd av typen generellt eller riktat anställningsstöd (GAS respektive RAS) genom nedsatta arbetsgivaravgifter inte ges inom arbetsmarknadspolitken, och inte heller inom näringspolitiken eftersom det är ett från flera synpunkter dåligt fungerande företagsstöd. Om ett stöd av den karaktären trots allt skulle ges bör det modifieras, antingen till att bli en helt integrerad del i skatte- och avgiftssystemen eller att bli ett renodlat bidragssystem. I det förra fallet hanteras det helt av uppbördsmyndigheterna, i det andra av det bidragsgivande organet.

Det är angeläget med en fortsatt förenkling av det arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystemet. En förenkling har nyligen skett genom att arbetsplatsintroduktionen ersatt flera tidigare åtgärder. Vidare kommer bidrag till utbildning i företag att upphöra vid ingången av år 1998. Arbetsmarknadspolitiska kommittén har föreslagit ytterligare förenklingar. Ett enklare system underlättar för Arbetsmarknadsverket och andra berörda parter och samspelet med de närings- och regionalpolitiska insatserna blir mer renodlat. Uppföljning och utvärdering förenklas.

Starta eget-bidraget är av specifikt intresse för Företagsstödsutredningen och behandlas i ett följande avsnitt om stöd till nyföretagande inom såväl närings- som arbetsmarknadspolitiken.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har en viktig funktion i att på bredden medverka i näringslivets kompetensförsörjning. Där så är möjligt bör också mer specifika behov tillgodoses. Det kommer alltid att finnas arbetslösa med nyckelkompetens för näringslivets utveckling och tillväxt. Inom ramen för projekt har försök gjorts att dra nytta av invandrares, civilingenjörers och marknadsförares kompetens. Vilka specifika kategorier som är aktuella kan variera över tiden. Det är naturligtvis en resursfråga hur mycket Arbetsmarknadsverket kan ägna

sig åt nyckelkategorier av detta slag. Helst bör insatserna göras i det löpande arbete och inte vara beroende av att särskilda projekt startas. Sådana insatser - genomförda från arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter - hindrar givetvis inte att näringspolitiska organ på sina egna premisser arbetar för att tillgodose näringslivets kompetensbehov inom samma områden. Kompetensfrågorna behandlas mer generellt, och sammantaget för närings-, regional och arbetsmarknadspolitiken, i ett senare avsnitt av betänkandet.

Den organisation som finns för de arbetsmarknadspolitiska insatserna är avsevärt större och mer decentraliserad än de organisationer som hanterar det näringspolitiska och det regionalpolitiska stödet. De senare har sin tyngdpunkt på den regionala nivån. Arbetsmarknadsmyndigheterna torde svara för en dominerande del av statliga organs kontakter med företagen. Det är därför viktigt att dessa myndigheter är tillräckligt väl orienterade i de närings- och regionalpolitiska frågeställningarna för att kunna slussa företagen vidare till andra organ när så behövs. Samverkansfrågorna behandlas mer utförligt i ett senare avsnitt.

3.6 Stödformer och stödvillkor m.m.

Former för stöd inom de tre politikområdena

Inom näringspolitiken finns ett flertal stödformer med olika villkor. I varje förordning som reglerar en stödgivande aktörs verksamhet lämnas allmänna direktiv om vilken typ av finansiering som kan ges. Beskrivningarna är relativt generella och det finns utrymme för varje organisation att själv utforma de exakta villkoren för sin stödgivning. De flesta stöden inom näringspolitiken ges som lån och den enskilda aktörer har då till exempel möjlighet att bestämma räntenivån.

Detta har resulterat i en mängd olika stödformer, ibland benämnda på samma sätt men med olika villkor. Nutek kan till exempel tillhandahålla finansiering som villkorslån, kapital mot royalty, garantier eller bidrag. Bidrag ges enbart till forskningsbaserade projekt, som befinner sig långt från marknadskommersialisering. Stödet till teknikbaserad affärsutveckling ges i huvudsak som villkorslån, som skall betalas tillbaka om projektet blir lyckosamt. Stödets del av det totala kapitalbehovet minskas ju närmare marknaden projektet befinner sig. Forskningsstöd till företag kan lämnas med 50 procent, i undantagsfall med 60 procent till små företag, medan lån till teknikbaserad affärsutveckling där det måste finnas en marknadskoppling får utgöra maximalt 40 procent av kapitalbehovet.

Almi kan ge lån, lånegaranti, garanti för bankgaranti och utvecklingskapital. Hos Industrifonden kan företag få finansiering i form av villkorslån, kapital mot royalty/utvecklingskapital, kreditgaranti eller projektgaranti. Från och med våren 1996 ingår även ägarkapital i stödarsenalen.

Almi och Industrifonden har båda enligt sina förordningar möjlighet att ge "utvecklingskapital" där villkoren inte har preciserats. Organisationerna har utvecklat egna villkor för denna typ av finansiering. Varje organisation anser det önskvärt att kunna besluta om sin egen "finansierings-mix" beroende på de specifika förhållandena för ett visst företag eller en viss typ av investering.

Inom exportområdet finns myndigheten Exportkreditnämnden och kreditinstitutet Svensk Exportkredit, vilka till största delen lämnar garantier och krediter på affärsmässiga villkor.

Det regionalpolitiska stödet har i stor utsträckning en näringspolitisk inriktning och stödformerna är därför i mångt och mycket desamma som inom näringspolitiken. Ett organ som Norrlandsfonden har t.ex. tillgång till ett stort antal former för stöd och kan beroende på syftet med stödet använda sig av bidrag, medelstillskott med eller utan krav på återbetalning i form av royalty, lån med eller utan villkorlig återbetalningsskyldighet, lånegaranti, förlustgaranti eller konvertibla skuldebrev. Fonden får dessutom äga aktier i utvecklingsbolag.

Även länsstyrelsen har i sin stödgivning flera olika möjligheter att välja på. Det gäller bidrag, medelstillskott, avskrivningslån, villkorslån, lån och kreditgaranti.

Inom regionalpolitiken finns också ett stöd som ges i form av nedsatta socialavgifter.Arbetsmarknadspolitiskt stöd ges endast på två sätt, antingen som bidrag eller som nedsättning av avgifter.

EG-stödet utgår vanligen som bidrag. Undantagna är dock de medel som har tagits från EG-kommissionens budget och kanaliserats till små och medelstora företag som räntesubventionerade lån genom Europeiska investeringsbanken. Detta var en tillfällig form av lån. Medel beviljades fram till december 1995. Det förs diskussioner inom EG-kommissionen om att återinföra denna låneform.

De olika stödformerna

På mottagaren av bidrag ställs normalt inga andra krav än att projektet eller motsvarande skall genomföras på avsett sätt. Bidraget kan dock återkrävas i undantagsfall. I något fall används termen villkorligt bidrag

vilket antyder en mer tydlig möjlighet till återkrav av bidraget. Termen medelstillskott förekommer någon gång som ett alternativ till bidrag, möjligen enbart i kombination med royalty.

För bidrag finns liksom för andra stödformer ofta ett högstbelopp angivet. Detta uttrycks i ett fast belopp i kronor eller ecu, eller kopplas till basbeloppet.

Nedsättning av skatter eller avgifter utgör en form av bidrag. Bland de stöd som utredningen behandlar finns inget fall med nedsättning av skatter. Detta förekommer dock på andra håll. Rederistöd ges delvis som återbetalning av sjömansskatt och även inom energiområdet finns skattebaserat stöd.

Avgiftsnedsättning finns som ovan nämnts som stödform inom både regional- och arbetsmarknadspolitiken. Möjligheterrna att följa upp denna typ av stöd är för närvarande mycket begränsade.

Bidrag (alternativt används termerna medelstillskott och kapital) kan också ges mot återbetalning (alternativt används termen ersättning) i form av royalty eller annan löpande avgift eller annan resultatbaserad ersättning, t.ex. i form av engångsersättning. (Skillnaden mot lån synes kunna bli hårfin.)

Lån förekommer i ett stort antal former. Avskrivningslån innebär att lånet avskrivs på ett visst antal år under förutsättning att projektet löper som planerat och är därmed i realiteten detsamma som bidrag. Lån med villkorlig återbetalningsskyldighet, också benämnt villkorslån, skall som regel återbetalas men avskrivs helt eller delvis om projektet inte uppnår sina mål. I praktiken är det vanligare att dessa lån avskrivs än att de återbetalas. Slutligen finns lån på i stort sett marknadsmässiga villkor där den statliga stödgivaren dock tar vissa extra risker med hänsyn till ett tekniskt eller ekonomiskt osäkert utfall av projektet eller otillräckliga säkerheter för lånet - och i vissa fall tar ut en högre ränta för detta..

Även för lån kan sättas gränser i fasta belopp i kronor eller ecu. Räntan relateras normalt till diskontot men även en knytning till Stibor förekommer.

En skillnad mellan bidrag eller kapital mot royalty å ena sidan och lån å den andra är att lånet sänker företagets soliditet. Det finns även en skillnad i vem som har bevisbördan. Vid låneformen ligger det i huvudsak på stödmottagaren att bevisa att lånet inte skall återbetalas medan det vid royalty mer blir en fråga för stödgivaren att med stöd av ett royaltyavtal bevaka sitt intresse.

För garantier kan några olika benämningar redovisas: lånegaranti, kreditgaranti, garanti för bankgaranti och förlustgaranti.

Ytterligare stödformer utgörs av riskkapital, förlagslån, konvertibla skuldebrev och skuldebrev med optionsrätt.

Kombination av flera stöd

En och samma stödgivare har vanligen möjlighet att kombinera flera olika typer av stöd, normalt med en högsta gräns för den andel av investeringen eller motsvarande som får täckas med det totala stödet. Den maximala möjligheten till företagsstöd finns inom regionalpolitiken. För lokaliseringsbidrag och -lån gäller t.ex. maximalt 70 procent inom det högst prioriterade stödområdet. För landsbygdsstödet gäller sammantaget 80 procent för avskrivningslån och kreditgaranti.

I den mån det regleras hur flera olika stöd får kombineras sker detta vanligen endast för stöd inom ett och samma politikområde.

EG-kommissionen har vissa regler för när olika EG-stöd stöd får kombineras. Generaldirektorat IV som handhar konkurrensfrågor sköter övervakningen av detta.

Villkor vid stöd

Villkoren i anslutning till stöd kan vara av skilda slag. Ett slags villkor gäller formalia i anslutning till själva stödet. Exempel är regleringen av ut- och återbetalningsterminer, räntevillkor och rapporteringstidpunkter.

Det kan också förekomma andra villkor som är direkt knutna till projektet, som t.ex. inflytande från de fackliga organisationerna. Detta villkor synes vara vanligare för de regional- och arbetsmarknadspolitiska stöden än för de näringspolitiska.

Vissa villkor avser andra av samhället prioriterade mål som inte är direkt knutna till projektet. Det kan t.ex. gälla krav om en jämn könsfördelning. Möjligen kan hit räknas också kravet att löner och andra villkor skall vara i paritet med vad kollektivavtalen stipulerar.

Det kan konstateras att villkoren inte är satta på ett systematiskt sätt och att de ibland skiljer mellan politikområdena. Sannolikt är skillnaderna ofta inte avsiktliga. De kan t.ex. vara svårt att förstå varför lönevillkor m.m. vid arbetsmarknadspolitiska stöd skall vara i nivå med kollektivavtalen medan dessa inom regionalpolitiken utgör en miniminivå för dessa villkor. Det skiljer också på ett osystematiskt sätt mellan olika stöd om konkurrensaspekter skall beaktas. Ibland kan det förekomma mycket specifika villkor som finns endast för något enstaka stöd, t. ex. som att skatteskulder kan avräknas från stödet.

Det finns också exempel på att vissa villkor ofta inte uppfylls. Detta gäller t.ex. kravet i det regionalpolitiska stödet att ökad sysselsättning

i anslutning till stödet skall förbehållas både män och kvinnor, till minst 40 procent för vardera könet.

Vissa av de villkor som ställs i anslutning till stöd synes vara svårkontrollerbara.

3.7 EG-kommissionens stöd till små och medelstora företag

Inledning

I EUs strävan att uppnå de tre målen: ökad tillväxt, ökad konkurrenskraft och fler arbetstillfällen ställs små och medelstora företag allt mer i fokus. Liksom de flesta medlemsländer betonar kommissionen vikten av att förbättra villkoren för dessa företag så att deras potential kan utvecklas. Kommissionen har i utfärdandet av flera policy-dokument framhävt de små och medelstora företagens vikt vad gäller skapandet av sysselsättning.

EG-kommissionens arbetsuppgifter begränsas till områden där unionens samlade intresse är tydligt. FoU, regional utveckling och kompetens är exempel på sådana områden. Kommissionens uppgift är inte att vidta åtgärder som bäst kan utföras i respektive medlemsland. Direkta stöd till företag skall så långt det är möjligt vara en nationell angelägenhet, men skall godkännas av kommissionen utifrån bland annat EGs konkurrensregler.

EG-kommissionens roll är att organisera och koordinera erfarenhetsutbyten och samarbeten, både mellan olika medlemsländer och mellan skilda länder och kommissionen. EG-kommissionens insatser för små och medelstora företag avser dels att allmänt förbättra företagsklimatet, dels att inom andra redan befintliga program, som till exempel strukturfonderna, forsknings- och utvecklingssamarbete och yrkesutbildning se till att små företag uppmärksammas. Därutöver driver kommissionen ett antal pilotprojekt eller s.k. program av mindre omfattande slag där små företag kan komma ifråga.

Program för små och medelstora företag

Kommissionens generaldirektorat XXIII (DG23) är ansvarigt för att bevaka de små och medelstora företagens intressen och villkor. På DG23 arbetar man främst med projekt som fokuserar förbättringar av företagsklimatet, informationsspridning och internationellt samarbete.

Skattesystemets utformning är en väsentlig fråga för kommissionen. I dag är det i de flesta länder till exempel billigare att finansiera ett utvecklingsprojekt med lån än med eget kapital - ett förhållande som EG vill förändra. Förenklingar vad gäller administrativa rutiner, bland annat samstämmighet i betalningsvillkor mellan länder, är ytterligare åtgärder som är i gemenskapens intresse och där kommissionen genom att utforma regler kan påverka medlemsländerna.

Vidare kan snabb tillgång på information vara en avgörande konkurrensfaktor. Kommissionen har därför etablerat ett nätverk av informationskontor över hela Europa där små företag kan få svar på frågor om den gemensamma marknaden, etableringsregler i olika länder, finansieringsmöjligheter etc. I dag finns det 250 Euro Info Centre-kontor (EIC). I Sverige finns nio fullvärdiga EIC-kontor och ytterligare fem som ingår i EIC-Nuteks nätverk.

För att öka små företags samarbete över nationsgränserna drivs olika samarbetsprogram. Europartenariat och Interprise fungerar som kontaktmässor där företag kan möta köpare och/eller leverantörer. I juni 1996 kommer Sverige att arrangera sitt första Europartenariat - i Luleå. Mer än 4 000 besökare, främst från EU-länderna, väntas till mässan, som är ett samarbete mellan Sverige, Norge och Finland. Ytterligare initiativ är underleverantörsprogrammet som syftar till att förbättra underleverantörers ställning samt förbättra kommunikationen mellan köpare och säljare. I Sverige ansvarar Nuteks Euro Info Centre för kommissionens småföretagsprogram.

De medel som dock kommer att ha störst påverkan på det svenska näringslivet är strukturfonderna. Strukturfonderna kommer också på grund av sitt krav på nationell medfinansiering att vara tongivande för hela det svenska stödsystemet de närmaste åren. Dessa fonder beskrivs därför närmare i ett särskilt avsnitt nedan. Därefter behandlas de övriga EG-resurser som kan komma små och medelstora företag till del.

Strukturfonderna

Enligt förhandlingsuppgörelsen om svenskt medlemskap i EU skall Sverige sammantaget få cirka 2,4 miljarder kronor per år fram till och med år 1999 från EGs strukturfonder. Det stöd som Sverige får från strukturfonderna berör alla de tre politikområden som kommittén har att behandla. Stödet blir också styrande för nationellt finansierade insatser genom att EG-stödet ges under villkoret att det kompletteras med natio-

nella medel.

Strukturfonderna är fyra till antalet: jordbruks-, fiske-, regional- och socialfonden. Det är inte fråga om fonder i egentlig mening utan poster i EGs budget. Genom fonderna finansieras dels program med givna mål, dels gemenskapsinitativ. Därtill kan i särskild ordning pilot- och samarbetsprojekt finansieras genom fonderna. Medlen fördelar sig med 90 procent, 9 procent respektive 1 procent på program, gemenskapsinitiativ och pilot-/samarbetsprojekt. Verksamhetsperioden är för flertalet aktiviteter sex år och den nu aktuella perioden omfattar åren 1994-1999. Alla de svenska förslagen till insatser inom programmen och gemenskapsinitiativen förväntas vara godkända av EG-kommissionen vid halvårsskiftet 1996. För Sveriges del omfattar insatserna perioden 1995-1999, d.v.s. fem år.

Efter det att programmen har godkänts av EG-kommissionen är det fråga om nationella beslut i de enskilda projekten. För de flesta gemenskapsinitiativ sker projektbeslut som nationella beslut, i något fall genom beslut av EG-kommissionen efter det att svenskt ansvarigt organ lämnat sina synpunkter på projekten.

För varje fond finns en ansvarig svensk myndighet utsedd:

Jordbruksfonden	Jordbruksverket
Fiskefonden	Fiskeriverket
Regionalfonden	Nutek
Socialfonden	AMS

Mål

EG har för perioden 1994-1999 lagt fast nedanstående mål. Ansvariga EG-direktorat och svenska myndigheter samt EG-medel för hela programperioden anges inom parentes. EG-medlen ges under förutsättning av nationell medfinansiering inom respektive program.

- *Mål 1:* Utveckling och strukturell anpassning av svagt utvecklade regioner. (Gäller inte för svensk del).
- *Mål 2:* Omstrukturering av regioner med industrier på tillbakagång. (DG XVI, Nutek, 160 miljoner ecu).
- *Mål 3:* Bekämpning av långtids- och ungdomsarbetslöshet. (DG V, AMS, 347 miljoner ecu).
- *Mål 4:* Utbildning och kompetensutveckling av arbetskraft. (DG V,

EU-programkontoret, 173 miljoner ecu).

- *Mål 5a:* Omstrukturering av jordbruket. (DG VI, Jordbruksverket).
- *Mål 5b:* Utveckling av landsbygden. (DG VI, Glesbygdsverket, 137 miljoner ecu).
- *Mål 6:* Utveckling av glest befolkade regioner. (DG XVI, Nutek, 252 miljoner ecu).

Målen 1, 2, 5b och 6 är regionalt avgränsade. De övriga är s.k. horisontella mål, vilket innebär att de omfattar hela landet. Sverige får medel inom alla program utom det som avser mål 1. Mål 1-området avgränsas genom att bruttoregionalprodukten per capita inom regionen i fråga skall vara mindre än 75 procent av EU-genomsnittet. Detta är inte fallet för någon svensk region. Av de horisontella målen är mål 5a inte aktuellt för Företagsstödsutredningens del. Detta mål avser stöd till jordbruk och fiske, näringsgrenar som inte ingår i utredningens uppdrag. Det bör dock noteras att inom mål 5a kan stöd ges till industriell verksamhet med anknytning till de nämnda näringarna.

För de olika målen finns övervakningskommittéer där representanter för EG-kommissionen ingår.

För att genomföra programmen för de geografiskt avgränsade målen 2, 5b och 6 har bildats särskilda organisationer - beslutsgrupper - som formellt har myndighetsstatus. Beslutsgrupperna består av företrädare för länsstyrelser, länsarbetsnämnder, kommuner och landsting. Sekretariatsfunktion och administrativ hantering ligger på berörda länsstyrelser.

De för Företagsstödsutredningen aktuella målen beskrivs mer ingående i bilagan *EGs strukturfondsprogram, gemenskapsinitiativ m.m.*.

Geografiska avgränsningar

Mål 2 omfattar fem områden: Norra Norrlandskusten, Ångermanlandskusten, Bergslagen, Fyrstad och delar av Blekinge. Området omfattar totalt 11 procent av Sveriges befolkning.

Mål 5b omfattar också fem områden: Västerbotten/Gävle/Dala, Västra Sverige, Sydöstra Sverige, Gotland och Skärgården (öar utan landförbindelse). Området omfattar totalt 8,6 procent av Sveriges befolkning.

Mål 6 utgörs av ett sammanhängande område som till stora delar överensstämmer med de nationella stödområdena 1 och 2. Totalt omfattas 5,1 procent av Sveriges befolkning.

De geografiska avgränsningarna för EG-stödet beskrivs mer ingående i EG-bilagan. Se också kartbild 3 i slutet av betänkandet, före litteraturförteckningen.

EGs gemenskapsinitiativ

Genom strukturfonderna finansieras också s.k. gemenskapsinitiativ. Även här gäller kravet på nationell medfinansiering.

För Sveriges del är åtta gemenskapsinitiativ aktuella. EG-kommissionen har beslutat att 128 miljoner ecu skall tillfalla Sverige för dessa initiativ.

Av de åtta initiativen är nedanstående fem av intresse för Företagsstödsutredningen. Ansvariga myndigheter anges också här inom parentes.

- *Employment:* Initiativet anknyter till mål 3 och avser projekt som omfattar flera EU-länder (EU-programkontoret).
- *Adapt:* Initiativet anknyter till mål 4 och avser projekt som omfattar flera EU-länder (EU-programkontoret).
- *Interreg II:* Initiativet syftar till att stärka samarbete, dels över riksgränser inom EU, dels över EUs yttre gränser (Nutek).
- *SME:* Initiativet syftar till att stödja små och medelstora företag att anpassa sig till den inre marknaden och förbättra företagens konkurrenskraft på den internationella marknaden (Nutek).
- *Leader II:* Initiativety syftar till att stimulera utvecklingen på landsbygden (Glesbygdsverket).

Dessa gemenskapsinitiativ beskrivs mer ingående i EG-bilagan.

Strukturfonderna och små och medelstora företag

De små och medelstora företagen sätts i fokus inom i stort sett samtliga av EGs mål och gemenskapsinitiativ. Ett av gemenskapsinitiativen (SME) adresserar specifikt de små och medelstora företagen. Inom detta initiativ skall tjänsteföretag och företag med mindre än tio anställda prioriteras. Mål 4 avser till större delen direkt stöd till små och medelstora företag för de anställdas utbildning och kompetensutveckling. Inom mål 6 finns ett särskilt insatsområde som riktar sig till dessa företag och omfattar mer än en tredjedel av budgeten för mål 6.

Stödet inom programmen och initiativen avser generella näringslivsfrämjande åtgärder riktade till de små och medelstora företagen,

samverkan mellan företag och - förutom i mål 4 - endast till mindre del direkt stöd till de små och medelstora företagen.

Inom alla de geografiskt avgränsade programmen kan företagsstöd ges inom ramen för EGs regler för de minimis-stöd och inom mål 2- och 5b-områdena också enligt de regler som gäller för det tillfälliga småföretagsstödet.

Insatserna inom program och initiativ har ännu inte lagts fast och det är inte möjligt att nu beräkna det totala företagsstödet från EGs strukturfonder.

Prioriteringar

Vid sidan av de regionala prioriteringar som ligger i fastställandet av särskilda områden för vissa mål och initiativ läggs stor vikt vid kunskaps- och kompetensfrågorna, med anknytande FoU-aspekter. IT och miljö nämns ofta som särskilt prioriterade områden. Jämställdhet mellan kvinnor och män är en annan övergripande prioritering.

De aspekter som prioriteras återkommer i snart sagt alla EGs program och initiativ och återfinns naturligtvis också i flera av de nationella program som i och med kravet på medfinansiering kommer att kopplas till EG-programmen och -initiativen.

Den nationella medfinansieringen medför en koncentration också av svenska resurser till de av EG prioriterade områdena. Detta är naturligt eftersom Sveriges insatser inom program och initiativ givetvis är ett uttryck för svenska prioriteringar. Insatserna baseras på svenska förslag som efter vissa modifieringar har godkänts av EG-kommissionen. Genom den långa programperioden, fram till och med år 1999, är inriktningen låst för längre tid än som varit vanligt för tidigare nationella insatser.

Det är uppenbart att stödstrukturen har blivit mycket mer komplicerad genom tillkomsten av EG-stödet vad gäller såväl programmen och initiativen i sig som deras administration.

Den komplexa strukturen innebär naturligtvis problem. Klagomål har redan före EG-stödet funnits på att det varit svårt för företagen att orientera sig bland de enligt deras mening alltför många nationella stöden. Delvis kan sådana klagomål ha haft sin grund i att informationen om stöden har varit dålig. EG-kommissionen ställer krav på att de olika programmen och initiativen skall göras kända för målgruppen. Det torde dock ändå vara mycket svårt, för att inte säga omöjligt, för de mindre

företagen att orientera sig i det totala stödsystemet. De kan därigenom inte genom sin efterfrågan på olika insatser styra inriktningen av dessa. I än större utsträckning torde det bli tjänstemän, experter och konsulter som kommer att agera å målgruppens vägnar.

Med hänsyn till att EG-stödet för Sveriges del har funnits så kort tid och att flera av aktiviteterna knappt har kommit igång finns få erfarenheter att bygga på vad gäller förslag från Företagsstödsutredningens sida. Utredningen återkommer dock med vissa synpunkter på EG-stödet i senare avsnitt.

Europeiska investeringsbanken och -fonden

Det enda finansiella stöd som EG-kommissionen utfärdat särskilt till små och medelstora är det räntesubventionerade lån som Europeiska investeringsbanken (EIB) administrerade, i samarbete med banker i medlemsländerna. Den subventionerade långivningen upphörde i december 1995, men kommer eventuellt att införas igen. Totalt ställde EG-kommissionen en miljard ecu under 1994/95 till EIBs förfogande för lån till små företag som skapade sysselsättning. Cirka 400 företag kom i åtnjutande av lånet. Med tanke på Europas 16 miljoner små och medelstora företag (upp till 250 anställda) är det ett mycket marginellt antal som fick lånet. I Sverige beviljades 40 företag lånet som innebar en subvention på 10 procent under en femårsperiod för varje nytt arbete som skapades. Ett lån på 300 000 kronor gav till exempel ett bidrag på 30 000 kronor per nyanställd.

EIBs huvudsakliga verksamhet är emellertid att fungera som en vanlig bank. Den låneordning som är särskilt riktad till små och medelstora företag kallas för globala lån. Dessa innebär inte någon subvention, men eftersom EIB har hög kreditvärdighet och drivs utan vinstsyfte, kan banken erbjuda företag förmånliga villkor. I Sverige har Almi, affärsbankerna, Industrikredit och Norrlandsfonden möjlighet att förmedla EIB-lån. Svensk Exportkreditnämnd är EIBs kontaktpunkt och s.k. agent i Sverige.

Europeiska investeringsfonden (EIF) har inrättats nyligen, år 1994, och skall arbeta med långtidsgarantier för stora infrastrukturprojekt och för småföretagsinvesteringar. Med detta menas att fonden fungerar som tredjepart och garanterar att lånet återbetalas till långivaren. EIF garanterar maximalt 50 procent av investeringskostnaden. Hittills har EIF i huvudsak garanterat de lån som ges av EIB.

Forsknings- och utvecklingssamarbete

För att öka Europas konkurrenskraft gentemot USA och Japan satsar EG på ett program för forsknings- och utvecklingssamarbete. Fjärde ramprogrammet är den största kostnadsposten i FoU-samarbetet. Svenska företag som vill driva ett projekt som innebär forskning eller utveckling tillsammans med företag eller forskningsinstitut i något av EUs medlemsländer kan söka delfinansiering från EG-kommissionen. För att kunna ansöka hos kommissionen i Bryssel måste det finnas ett projekt och ett så kallat konsortium. Ett konsortium består av forskargrupper från minst två EU-länder.

Att utforma ansökan och delta i något av EGs FoU-program ställer stora krav på ett företag. God ekonomisk uthållighet krävs till exempel eftersom det tar tid innan projektet är utvecklat och EG-kommissionen ersätter inte kostnader som uppkommer innan ansökan görs. Mindre företags begränsade tid och resurser har gjort att dessa företags deltagande i programmen har varit ytterst begränsad. EG-kommissionen har därför de senaste åren börjat ställa medel till förfogande som är destinerade särskilt till mindre företag. Craft-programmet är ett sådant initiativ som bland annat innebär att ansökningsförfarandet är förenklat. Svenska staten betalar i och med EU-medlemsskapet in pengar till forskningsprogrammen och det är därför viktigt att svenska företag deltar och får del av ny kunskap som på så vis kan komma svenskt näringsliv till del.

Två svenska stöd har också lanserats för att främja små företags deltagande i FoU-programmen. I det ena ges så kallat förstudiemedel om maximalt 200 000 kronor för att utforma projektförslag. Det andra består i resebidrag till företag som vill göra en förstudie för att kunna delta i EGs FoU-program. Nutek beslutar om dessa stöd.

3.8 Svenska stödens relation till EU[20] och WTO

Inledning

I och med EES-avtalet, och senare EU-medlemskapet, skall EGs statsstödsregler beaktas vid svensk offentlig stödgivning. Reglerna återfinns i Romfördraget art. 92 - 93.

EG-kommissionens regler är mer konkreta och detaljerade än de som återfinns i svenska förordningar. Huvudprincipen är att allt statsstöd skall anmälas till EG-kommissionen. Genom att tydliggöra statsstödens villkor och tillämpningar är det kommissionens förhoppning att man på sikt skall kunna sänka stödnivåerna och totalt sett minska stödgivningen, vilken verkar konkurrenssnedvridande på handeln mellan medlemsländerna.

EG-kommissionens syn på företagsstöd

EGs syn på statsstöd innebär att allt offentligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är förbjudet i den mån det påverkar handeln mellan medlemsländerna. Till stöd räknas stöd från stat, kommun[21] eller landsting som är avsedda för näringsverksamhet. EGs grova definition av vad som är att betrakta som företagsstöd lyder: "... alla insatser av ekonomisk natur som innebär fördelar för enskilda företag eller branscher är att betrakta som stöd." Stöd kan bland annat vara bidrag, subventionerade lån, garantier, skattelättnader eller reducering av avgifter.

Forskning och utveckling, regioner med svagt näringsliv samt små och medelstora företag anses vara särskilt viktiga och kan därför få stöd i enlighet med EGs statsstödsregler. Till dessa stöd finns det särskilda tillämpningsbestämmelser. De som rör utredningens område redovisas nedan.

Stöd som understiger den uppsatta miniminivån behöver *ej* anmälas till EG-kommissionen. Sådant försumbart stöd (s.k. de minimi-stöd) kan

---

[20] Näringsdepartementet (1995): *EG:s regler för offentligt stöd till näringslivet - en vägledning*

[21] Kommunala individuella företagsstöd är dock förbjudna enligt svensk kommunallag (KomL 1991, 2 kap. 8 § 2 st.), men kan ges om "synnerliga skäl" föreligger. I dessa fall måste alltså EGs statsstödsregler beaktas.

ges till ett belopp av 100 000 ecu under en löpande treårsperiod utan att anmälan av stödet görs till EG. Belopp i denna storleksordning anses inte ha en konkurrenssnedvridande effekt eller kunna påverka handeln mellan länderna och behöver därför inte anmälas.

Stöd till små och medelstora företag

EG nämner tre skäl till att särskilt små och medelstora företag skall kunna erhålla statsstöd. Dessa företag spelar en viktig roll i ekonomin, bland annat genom förmågan att skapa sysselsättning och mångfald i näringslivet. För regional utveckling och för särskilda branscher har mindre företag också en särskild betydelse. Det tredje skälet är företagens svårigheter att konkurrera med stora etablerade företag, bland annat vad gäller att få tillgång till kapital.

EG-kommissionens definition[22] på små och medelstora företag är följande:

Medelstora företag definieras som företag med

* högst 250 anställda och, antingen en årsomsättning på högst 20 miljoner ecu, eller en balansomslutning på högst 10 miljoner ecu.

Små företag definieras som företag med

* högst 50 anställda och, antingen en årsomsättning på högst 5 miljoner ecu eller en omslutning på högst 2 miljoner ecu

Dessutom får företaget ej ägas till mer än 25 procent av ett eller flera större företag, som ej faller inom definitionerna ovan.

Stöd till små och medelstora företag kan lämnas för bland annat:

* allmänna investeringar (maximalt 15 procent av investeringskostnaden för små företag, maximalt 7,5 procent för medelstora företag. Inom regionalpolitiska stödområden kan dock stödet höjas. I Sverige är gränsen satt till högst 40 procent brutto[23]).

---

[22] Definitionen gäller för EGs statsstödsregler. Det kan dock förekomma andra definitioner. Europeiska investeringsbanken till exempel räknar företag med färre än 500 anställda till små och medelstora företag.

[23] Brutto=före skatt om subventionen är beskattningsbar.

* miljöinvesteringar (maximalt 15 procent brutto av stödberättigade kostnader. Små och medelstora företag kan erhålla ett särskilt påslag om 10 procentenheter utöver vanlig stödnivå).
* stöd för konsulthjälp, utbildning och kunskapsförmedling (stödnivån är maximalt 50 procent av kostnaden).
* forskning och utveckling (stödnivån för grundforskning är maximalt 50 procent av kostnaderna för ett projekt, motsvarande för tillämpad forskning och utveckling är 25 procent. Mindre företag kan erhålla stöd som är upp till 10 procentenheter högre än vad som tillåts för stora företag).

Ju närmare ett FoU-projekt ligger marknaden desto mindre stöd bör utgå.

Stöd till andra ändamål kan också komma i fråga för små och medelstora företag, till exempel främjande av samverkan. För mindre företag som bedriver verksamhet inom särskilt känsliga branscher (t.ex. syntetfiberindustrin) gäller inte ovan angivna regler utan särskilda branschstödsregler. Vissa ändringar av dessa regler har nyligen fastställts av kommissionen, men har när detta skrivs ännu ej publicerats.

Regionalpolitiskt stöd

Olika regioner inom EU befinner sig på mycket skilda nivåer vad gäller ekonomisk utveckling. Vissa regioner har mindre gynnsamma förutsättningar att utvecklas. Det är därför tillåtet med regionalpolitiska stöd, och då till förmånligare villkor än vad som gäller generellt.

Inom reglerna för regionalpolitiskt stöd skiljer kommissionen på två typer av stödområden. Det högst prioriterade stödområdet (92.3 a-område) är det med en BNP/capita som är lägre än 75 procent av medlemsgenomsnittet. I detta område kan stöd utgå till max 75 procent (netto) av godkända investeringskostnader. Sverige har inget "92.3 a-område".

Det andra prioriterade området (92.3 c-område) utses på kriterierna BNP/capita, arbetslöshet och befolkningstäthet. Den högsta tillåtna subventionsnivån är 30 procent (netto) eller ett visst belopp per nyskapat arbetstillfälle. Detta är också den högsta subventionsnivån i det regionalpolitiska stödområdet i Sverige, även om högre procentsatser förekommer i svenska stödförordningar då dessa fastställer maximinivåerna i bruttotermer.

Ett antal kommuner i Sverige befinner sig i "92.3 c-område", vilket motsvarar de svenska stödområdena 1 och 2 samt det tillfälliga stöd-

området. Stödområdena är *inte* överensstämmande med de geografiska områdena för mål 2, 5b eller 6 inom strukturfonderna. Företagsstödsutredningen behandlar detta problem i kapitel 7.3.

Svenska företagsstöd är anmälda hos EG-kommissionen

De svenska stöd till företag som faller under Romfördraget är i dag anmälda till EG-kommissionen. Det stora flertalet stöd har inte föranlett invändningar från övervakningsmyndigheten ESA (under EES-avtalet) eller EG-kommissionen (efter EU-inträdet 1 januari 1995). I några fall har dock framkommit krav på precisering av stöden.

De svenska författningar (SFS) som reglerar stödgivning är betydligt bredare i sin utformning än EGs detaljerade bestämmelser, där till exempel stödnivåer skall anges exakt. Den svenska förordningen för teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet fick till exempel skrivas om på uppmaning av kommissionen och har en ny lydelse från och med den 1 januari 1996 (SFS 1995: 1254).

Som tidigare nämnts har de flesta stöd godtagits av kommissionen. Ett fåtal är dock fortfarande föremål för diskussion mellan den svenska regeringen och EG-kommissionen. Dessa stöd är:

Transportstöd

Nedsatta socialavgifter

Rekryteringsstöd

Sysselsättningsbidrag

Stöden anses vara oprecisa i sin utformning och anses ur EGs synvinkel ha karaktär av driftsstöd, vilket ej är tillåtet.

Industrifondens ändrade förordning är nyligen anmäld, men kommissionen har ej färdigbehandlat ärendet. Det samma gäller för projektfinansieringen från Svensk-Norsk Industrifond.

Stöd som utredningen tar upp, men som EG ej betraktar som företagsstöd är bland annat Norrlandsfondens verksamhet. Motivering till detta är att fonden arbetar på marknadsvillkor och EG anser därför att det inte finns någon subvention till företagen som erhåller lån.

Stöd som inte är anmälda, men som tas upp i utredningens kartläggning, är till exempel Innovoationscentrums verksamhet och landsbygdsstödet. Båda dessa stöd ligger under nivån för de minimi-stöd och står alltså utanför krav på anmälan till EG.

WTO och subventionsavtalet

I och med inrättandet av World Trade Organisation (WTO) den 1 januari 1995 finns ett nytt avtal om subventioner och utjämningsåtgärder. Detta är en kraftigt omarbetad version av GATTs subventionskod. Det nya avtalet innehåller bestämmelser om hur offentliga stöd får ges och innebär en skärpning av reglerna för anmälningskyldighet och övervakning av stödgivningen i de länder som skrivit under avtalet. 120 länder har skrivit på avtalet.

EG-kommissionen anmäler alla medlemsländers stöd till WTO. EGs stödregler är i vissa fall generösare än reglerna i det nya WTO-avtalet och stöd som är godkända av EG kan därför tänkas leda till invändningar från GATT-länder utanför EU. Under 1995 anmälde Sverige stöd i enlighet med artikel 25 i subventionsavtalet. Detta kommer också att ske fortsättningsvis och vara en årlig återkommande rutin. Några invändningar avseende stöd har inte framkommit inom ramen för WTO.

Innovationsfrämjande organisationer i näringspolitiken

Organisationer	**Utvecklings-fas**	**Målgrupp**	**Typ av stöd**	**Avkastningskrav/ riskvillighet**	**Stödbelopp**	**Geografisk inriktning**	**Juridisk form**	**Interna resurser**	**Påverkan/ styrning**
Produktråd	mycket tidig	Enskild person	Bidrag	Inget avkastnings-	Max 70' kr	Regional	Informella	Råd finns	Beslut av
(administreras av		Enklare produktutveckling		krav	(bidrag)		gransk-	i varje län.	Nutek,
ALMI)		Inget hårt teknikkrav					nings-		ALMI och
							grupper		SIC.
Innovationscentrum	mycket tidig	Kommersialiserbara inno-	Villkorslån	Kapitalet ska för-	Max 400' kr	Nationell	Privat	3 personer,	Privat
(SIC)		vationsprojekt (enskilda	Bidrag (kanaliseras	brukas, 500 mkr på	(lån)		stiftelse	extern ären-	stiftelse
		personer och nya företag)	via produktråden)	10 år				deberedning	(inte på-
									verkbar)
Nutek-Företag	mycket tidig	Nya och befintliga företag	Villkorslån	Riskinriktad låne-	150' -- 2 mkr	Nationell	Myndighet	ca 15	Gm regler-
		teknikbaserade företag m.	Royalty	finansiering	(i genomsnitt			personer	ingsbrev,
		kvalificerade, komplexa	Projektgaranti	Årligt anslag.	500' kr)				SFS
		idéer							
ALMI	tidig	Tillväxt och nya företag	Lån	Riskinriktad låne-	Max 1 mkr	Regional	AB	Stora	Via bolags-
			Garantier	finansiering.				personella	stämma och
			Utvecklingskapital	Kapitalet ska be-				resurser,	styrelse.
				varas nominellt in-				småföre-	
				takt över tiden.				tagskompe-	
								tens.	
Industrifonden	tidig	Större industriella projekt	Villkorslån	Kapitalet ska be-	> 1 mkr	Nationell	Statlig	10 pers.	Gm styrelse
			Royalty/utv.kapital	hållas nominellt			stiftelse		och
			Garantier	intakt över tiden.					stadgeänd-
			Riskkap. (ägarkap.)						ringar.

4 Stödorganisationen

4.1 Den statliga stödadministrationen

Under åren har ett stort antal aktörer till stöd för små och medelstora företag växt upp. De återfinns på central nivå, regional nivå (länsvis) och lokal nivå (kommunvis). Med aktörer menas här både privata och offentliga organisationer som har till uppgift att tillhandahålla kapital, ge service till och i övrigt främja utvecklingen av små och medelstora företag. Som tidigare framhållits är gruppen små och medelstora företag en mycket heterogen grupp med många olika typer av företag. Detta gäller även de stödgivande organisationerna. De har olika inriktning och vänder sig till olika målgrupper.

Det statliga stödet till små och medelstora företag inom närings-, regional- och arbetsmarknadspolitiken administreras av flera olika organisationer. För närings- och regionalpolitiken är Nutek central myndighet och för arbetsmarknadspolitiken AMS. På regional nivå administreras det statliga företagsstödet i första hand av länsstyrelsen, och det av staten och landstigen gemensamt ägda Almi Företagspartner AB. Länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingarna administrerar de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I övrigt finns på central nivå ett antal statliga eller delvis statligt ägda organisationer som medverkar med olika former av företagsstöd. Nedan förtecknas de hel- eller delstatliga organ som är engagerade i stödet till små och medelstora företag. Dessutom förtecknas ett antal icke statliga organisationer som är av intresse vid bedömningen av de statliga stödorganisationerna. Banker, finansbolag, revisionsbyråer etc. tas dock ej med. Inte heller intresseorganisationer så som fackföreningar och arbetsgivarorganisationer eller de trygghetsråd som parterna på olika avtalsområden bildat för att stödja arbetslösa medlemmar.

S= helt eller delvis statlig organisation

Lokala aktörer

Arbetsförmedlingen (S)

Kommunala näringslivsorgan

Lokala Kooperativa Utvecklingscentra
Lokala sammanslutningar till stöd för företagandet
Svenska Uppfinnareföreningens representanter
Nyföretagarcentra

Regionala aktörer
Almi Företagspartner AB, dotterbolagen (S)
Länsarbetsnämnden (S)
Exportscentra (S)
Industriella Utvecklingscentra
Länsstyrelserna (S)
Produktråd
Regionala riskkapitalbolag
Norrlandsfonden (S)
Universitet och högskolor (S)
Euro Info Centres (S)
Regionala Partnerskap (S)
Beslutsgrupper för EGs strukturfondsorgan
Teknikbrostiftelser

Centrala aktörer
Nutek (S)
Exportkreditnämnden (S)
AB Svensk Exportkredit (S)
Exportrådet (S)
Glesbygdsverket (S)
Industrikredit
Industrifonden (S)

Europeiska investeringsbanken och -fonden

Nordiska Investeringsbanken (S)

Svenska Uppfinnareföreningen

Stiftelsen Innovationscentrum

Svensk-Norsk Industrifond (S)

Svenska EU Programkontoret (S)

Stiftelsen Svenska Jobs and Society

4.2 Lokala aktörer

Arbetsförmedlingen (AF)

Arbetsförmedlingen hanterar huvuddelen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I denna utredning är det framför allt starta eget-bidraget och rekryteringsbidraget som är av intresse. Genom arbetsförmedlingen får företagen också avgiftsfri arbetsförmedling och en rad andra tjänster som har med arbetskraftsförsörjning att göra. AF förmedlar också s.k. Arbetslivstjänster, inriktade på yrkesinriktad rehabilitering som arbetsmarknadsverket erbjuder. Totalt finns ca 400 AF-kontor över hela landet.

Kommunala näringslivsorgan

Flertalet kommuner har en näringslivssekreterare eller motsvarande med uppgift att främja företagandet inom kommunen. Kommunerna skall inte bedriva direkt företagsstöd men flertalet har ändå funnit det angeläget att på olika sätt främja företagandet inom den egna kommunen. Kommunens direkta uppgifter i relation till företagen gäller annars främst att tillgodose företagens behov vad gäller yrkesutbildning, mark, lokaler, vatten och avlopp samt hantering av sopor.

Lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU)

LKU är en organisation som tillkommit genom avtal mellan staten, Kooperativa rådet och utvecklingscentrat Kooperativa Konsult. Verksamheten bedrivs på 18 ställen i landet och består av kostnadsfri information, utbildning och rådgivning om kooperativa företagsformer.

Statens bidrag till LKU uppgår 1995/96 till 3 miljoner kronor. Den kooperativa företagsformen har framför allt kommit att utnyttjas inom utbildning, vård och omsorg.

Lokala sammanslutningar till stöd för småföretagare

På många platser i landet har det bildats lokala sammanslutningar ofta i form av stiftelser till stöd för ny- och småföretagare. De har ofta tillkommit på lokalt initiativ, i bland i anslutning till en större företagsnedläggelse eller liknande. Ofta har finansiering erhållits av länsstyrelse, kommun och länsarbetsnämnd. Företagarorganisationer och fackliga organisationer medverkar liksom skolor av olika slag. Dessa nätverksorganisationer är ofta uppbyggda för att verka viss tid och kan vara inriktade på särskilda grupper av företagare så som kvinnor eller invandrare. Ett exempel är de särskilda rådgivare för kvinnliga företagare som Nutek tagit initiativ till inom det regionalpolitiska stödområdet och de nätverk för småföretagsutveckling som initierades av Arbetslivsfonden och Arbetsmiljöfonden.

Svenska Uppfinnareföreningens representanter (SUF)

Svenska Uppfinnareföreningen är en ideell förening för uppfinnare. SUFs verksamhet finansieras, förutom genom medlemsavgifter, med stöd av Nutek som 1995 gav ett bidrag om tre miljoner kronor. Föreningen har 80 lokalföreningar och har särskild verksamhet för unga uppfinnare och kvinnliga uppfinnare. SUF har 23 ombud runt om i landet som ger avgiftsfria råd och hjälp till uppfinnare.

Nyföretagarcentra

Nyföretagarcentra är ett privat initiativ för att ge råd och information till personer som vill starta företag. Verksamheten finansieras genom årliga privata och offentliga bidrag. Nyföretagarcentra är i regel organiserade med ett kontor där en eller ett par personer ger råd vid besök eller per telefon. I vissa fall samarbetar Nyföretagarcentra med Almi och/eller kommunens näringslivssekreterare så att dessa hänvisar förfrågningar till Nyföretagarcentrum. Vissa Nyföretagarcentra hjälper Almi med beredning av nyföretagarlån.

4.3 Regionala aktörer

Almi Företagspartner AB

Almi Företagspartner AB inrättades 1994 genom att de länsvisa Utvecklingsfonderna ombildades till regionala utvecklingsbolag. Almikoncernen består av ett moderbolag och 22 regionala dotterbolag. Sammanlagt har koncernen 500 anställda varav 20 i moderbolaget.

De regionala Almibolagen ägs av staten genom moderbolaget och landstinget i de regioner där respektive dotterbolagen verkar. Verksamheten finansieras genom intäkterna från konsultverksamhet och kreditgivningen samt genom anslag från stat och landsting.

Almis mål är att främja utvecklingen av små och medelstora företag och stimulera nyföretagande. Verksamheten består av information och rådgivning, utbildning, strategisk företagsutveckling samt finansiering. Information och rådgivning sker delvis gratis och kostnaderna för den verksamheten täcks genom bidragen från stat och landsting som 1995 uppgick till 200 miljoner kronor. Konsultverksamheten är inriktad på affärsstrategisk rådgivning och sker i huvudsak på kommersiell grund.

Finansieringsverksamheten sker med hjälp av den fond för företagsfinansiering som Almi övertog från Utvecklingsfonderna och som uppgår till ca 4 miljarder kronor. Finansieringen skall rikta sig till företag med utvecklingsambitioner som saknar säkerheter för att få banklån. Kreditgivningen sker genom lån, lånegarantier, garantier för banklån, utvecklingskapital, lån till kvinnliga företagare och nyföretagarlån. Almi betalar ingen ränta till staten för det kapital man förvaltar. Kapitalet skall hållas intakt nominellt. Det innebär att Almi skall ta vissa risker i sin kreditgivning.

Länsarbetsnämnden

Länsarbetsnämnden är arbetsmarknadsverkets länsvisa organisation. Den verksamhet som riktas mot företag beskrivs under Arbetsförmedlingen. Länsarbetsnämnden svarar bl.a. för målområde 3 i EGs strukturfondsprogram.

Exportcentrum

Exportcentrum är ett regionalt organ för samverkan mellan Exportrådet, Almi, Länsstyrelse, Handelskammaren och eventuella andra aktörer.

Exportcentrums syfte är att främja svensk export och att öka antalet exportörer bland små och medelstora företag. De erbjuder företagen en samlad information, rådgivning och service i exportfrågor. Organisationen har tillkommit under 1995 för att undvika dubbelarbete och erbjuda företagen all information och rådgivning på ett och samma ställe.

Exportcentrum samlokaliseras i regel med någon av de deltagande organisationerna och finansieras gemensamt av dessa.

Industriella Utvecklingscentra (IUC)

IUC är en resurs för utveckling av produkter och tillverkningsprocesser för industrin. IUC har funnits sedan ett antal år i Skellefteå och Olofström och initiativ för bildande av nya IUC har tagits på ytterligare åtta platser. IUC består i princip av en lokal med produktionsutrustning och ett antal anslutna stora och mindre företag. Företagen kan vid IUC få tillgång till utrustning och kompetens som de inte själva har och kan få hjälp med utbildning och konsultstöd. Ett IUC kan bestå av en resursstark organisation med många anställda och stor utrustning eller vara en nätverksorganisation med få anställda som förmedlar kontakter mellan företag med olika kompetens och produktionsutrustning.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är statens regionala myndighet. Länsstyrelsen har bl.a. i uppgift att svara för planeringen av näringslivsutveckling inom länet och att administrera det regionalpolitiska stöden. Hanteringen av de individuellt prövade regionalpolitiska stöden är en stor uppgift för länsstyrelserna, framför allt inom stödområdena. Länsstyrelsen är också engagerad i arbetet med EGs strukturfonder.

Produktråd

De länsvisa produktråden ger stöd och råd till uppfinnare och personer som vill starta och utveckla nya produkter och processer. Verksamheten administreras av Almi. Produktråden består av en bedömningsgrupp av kompetenta personer som bistår med bedömning av tekniska idéer, uppfinningar och innovationer. Produktråden bistår också med rådgivning

till uppfinnare samt ekonomiskt stöd i tidiga faser av utvecklingsarbetet exempelvis för enklare prototyper, begränsade marknadsundersökningar och liknande. Det ekonomiska bidraget kan uppgå till max 70 000 kronor per projekt.

Regionala riskkapitalbolag

I delar av landet finns regionala riskkapitalbolag som har till uppgift att investera ägarkapital i mindre företag. Några har tillkommit i samband med större företagsnedläggelser och har uppdrag att medverka till fler arbetstillfällen inom det område de verkar. Sex bolag av denna typ samlades 1992 under Atle och Bure och fick i uppgift att placera delar av löntagarfondsmedlen i mindre företag. Atle och Bure börsintroducerades och har därefter fått en annan inriktning.

Norrlandsfonden

Norrlandsfonden tillkom 1961 med uppgift att främja industriell förnyelse och utveckling, inte minst i form av vidareförädling av råvarutillgångar. Fonden arbetar inom de fem norrlandslänen. Norrlandsfonden stödjer tillämpad forskning och utveckling, ger lån och garantier till industriinvesteringar. Norrlandsfonden finansieras av staten och har tillförts totalt 839 miljoner kronor sedan starten.

Universitet och högskolor

Vid universitet och högskolor finns flera olika instanser som skall hjälpa till med kontakter mellan företag och forskare. Alla större högskolor har särskilda kontaktsekreterare. Vid många större högskolor har det bildats särskilda företagsbyar där nya företag eller existerande företag med stort behov av forskarkontakter kan hyra lokaler. I dessa företagsbyar finns en väl utvecklad informationsgivning och kontaktförmedling mellan företag och de olika institutionerna vid högskolan

Euro Info Centres

Genom 250 Euro Info Centres (EIC) i Europa sprider EG-kommissionen information om EU till små och medelstora företag. I Sverige finns 14 EIC-kontor, varav nio har direktkontakt med kommissionen. Ett EIC

svarar kostnadsfritt på företags frågor vad gäller regler och lagar inom EU samt om de EG-program som främjar samverkan mellan små och medelstora företag över gränserna.

Regionala partnerskap

Partnerskapet är en regional rådgivande organisation med företrädare för länsstyrelsen, näringslivet, arbetsmarknadens parter m.fl. som skall fördela medel för målområde 4 i EGs strukturfonder. I partnerskapet ingår en representant från Svenska EU-programkontor som också är den formelle beslutsfattaren.

Beslutsgrupper för EGs strukturfondsprogram

För de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen inom EG-stödet har bildats ett tjugotal nya beslutsgrupper i form av myndigheter. I flertalet fall svarar berörda länsstyrelser för sekretariatsfunktionen och administrationen av stödet. Till varje beslutsgrupp finns också knutet ett rådgivande regionalt partnerskap.

Teknikbrostiftelser

Regeringen inrättade 1993 sju teknikbrostiftelser på högskoleorter runt om i Sverige. Stiftelsernas uppgift är att bygga broar mellan näringsliv, organisationer och högskolorna. De skall uppmuntra små och medelstora företag att utnyttja högskolorna och initiera och finansiera projket som leder till produktförnyelse.

4.4 Centrala aktörer

Närings- och teknikutvecklingsverket, Nutek

Nutek är den centrala näringspolitiska myndigheten som under näringsdepartementet administrerar stora delar av den statliga näringspolitiken. Nutek har ett programansvar för småföretagsfrågor och regionala utvecklingsfrågor och är central myndighet för regionalpolitiken. Nutek administrerar också delar av stödet från EG.

Nutek är organiserat i sex verksamhetsområden med ansvar för ana-

lyser, teknisk forskning och utveckling, företagsutveckling, regional utveckling, energi- och elmarknad. Verksamheten är anslagsfinansierad. Anslagen uppgår till ca 3,5 miljarder kronor årligen varav det regionalpolitiska stödet utgör en stor del. Antalet anställda är ca. 410.

Exportkreditnämnden (EKN)

EKN är en statlig myndighet med uppgift att främja svensk export genom utfärdande av garantier. Garantin är en försäkring som skyddar exportören mot vissa förlustrisker vid exportaffärer. EKNs garanti kan också användas som säkerhet för att underlätta finansieringen av exportaffärer. Totala summan av utfärdade garantier var vid slutet av verksamhetsråret 1994/95 ca 46 miljarder kronor. EKN har ca 100 anställda.

AB Svensk Exportkredit (SEK)

SEK ägs av staten och affärsbankerna. SEK tillhandahåller mellan- och långfristiga exportkrediter och andra krediter för att främja svensk export. SEK inrättades år 1962 och har sedan dess förmedlat krediter till ett sammanlagt värde av ca. 210 miljarder kronoe. SEK administrera bland annat det statsstödda exportkreditsystemet och systemet för u-hjälpskrediter. SEK arbetar på affärsmässiga grunder och med högt krav på säkerhet för utlåning. Genom sin goda kreditvärdighet kan SEK låna upp medel internationellt till goda villkor.

Totala utestående krediter var 1995 ca 39 miljarder kronor och antagna krediter under året 18 miljarder kronor. SEK har ca 80 anställda.

Sedan juni 1995 är SEK Europeiska Investeringsbankens kontaktpunkt, s.k. agent i Sverige.

Exportrådet

Exportrådet är en delstatlig organisation för stöd till svensk export. Exportrådet har ca 300 anställda och arbetar med rådgivning, utbildning och konsulttjänster. Utöver huvudkontoret i Stockholm arbetar Exportrådet genom 30 konsulter över hela landet och genom exportcentra. Exportrådet har också utlandskontor i 35 länder med 160 anställda.

Glesbygdsverket

Glesbygdsverket är den myndighet som skall främja utvecklingen av glesbygden. Verket har åtta programområden varav ett gäller utveckling av näringslivet i glesbygden. Verket har bl.a. till uppgift att vara sekretariat för övervakningsmkommittén för utveckling av landsbygden enligt EGs mål 5 b från EGs strukturfonder.

AB Industrikredit

Industrikredit ägdes fram till våren 1996 av staten och affärsbankerna. Då såldes företaget till Nordbanken där det nu ingår som ett dotterbolag. Företagets uppgift är att lämna långfristiga krediter till små och medelstora företag. Kreditgivningen sker på marknadsmässiga villkor. Industrikredit har kontor i Stockholm, Göteborg och Malmö och totalt ca 60 anställda.

Europeiska Investeringsbanken och -fonden

AB Svensk Exportkredit är svensk agent för Europeiska Investeringsbanken och -fonden. För att nå ut till företagen samarbetar SEK med affärsbankerna, Almi, Industrikredit, Industrifonden och Norrlandsfonden.

Industrifonden

Industrifondens uppgift är att främja industriell tillväxt. Fonden arbetar med finansiering och rådgivning till tekniskt avancerade projket med goda utvecklingsmöjligheter. Fonden disponerar ett totalt kapital om 2,8 miljarder kronor och skall satsa sina medel i projekt som har så hög risk att banklån inte står till förfogande fullt ut. Under 1995 beviljade Fonden lån om 244 miljoner kronor till 37 projekt. Den totala engagemanget omfattar 184 projekt. Fonden arbetar med olika former av lån och kan dessutom satsa ägarkapital. Antalet anställda uppgår till 20.

Svensk-Norsk Industrifond (SNI)

SNIs uppgift är att främja svensk och norsk industris internationella konkurrensförmåga genom rådgivning och riskfinansiering av industriella samarbetsprojekt. Under 1994 beviljades 64 miljoner kronor till parterna i 15 samarbetsprojekt. SNI har åtta anställda i Oslo och en i Stockholm.

Stiftelsen Svenska Jobs and Society

Jobs and Society är en stiftelse som arbetar med information och rådgivning till personer som vill starta företag genom att initiera etablering av lokala nyföretagarcentra, se ovan. Verksamheten finansieras genom bidrag av privata och offentliga sponsorer. Nutek bidrog 1995 med en miljon kronor. Stiftelsen är endast initiativtagare och arbetar med erfarenhetsutbyte mellan Nyföretagarcentra. Däremot har de inte till uppgift att löpande finansiera och leda Nyföretagarcentra. Jobs and Society har ett kansli i Stockholm med fem anställda.

Svenska EU Programkontoret

Programkontoret är en myndighet som administrerar delar av EUs strukturfonder och gemenskapsinitiativ. Programkontoret arbetar med information, rådgivning, handläggning av ansökningar, utvärdering och resultatspridning. De medel som programkontoret administrerar avser utbildning och kompetensutveckling. Under våren 1996 anställer programkontoret 23 regionala representanter som ska fatta beslut om Mål 4-medlen ute i landet.

Nordiska Investeringsbanken (NIB)

NIB är ett kreditinstitut som beviljar medel- och långfristiga lån till projekt av nordiskt intresse. I regel skall minst två nordiska länder vara engagerade. Utställda lån och garantier uppgick 1994 till ca 5 mdkr. NIB har kontor i Finland.

Svenska Uppfinnareföreningen (SUF)

SUF är en fristående ideell förening som främjar uppfinnandet och är öppen för alla som är intresserade av uppfinnings- och innovations-

frågor. Föreningen har 1700 individuella medlemmar, 70 företagsmedlemmar och 80 lokala föreningar. Verksamheten finansieras dels med medlemsavgifter dels med statliga anslag.

Stiftelsen Innovationscentrum (SIC)

SIC etablerades 1994 med löntagarfondspengar för att stödja enskilda personer och nyföretag som har kommersialiserbara innovationsprojekt. Under 10 år ska stiftelsekapitalet på 500 miljoner kronor förbrukas. SIC kan ge lån och bidrag, där det senare kanaliseras via de länsvisa produktråden. SIC har mycket begränsade egna handläggarresurser och använder därför extern bedömningskompetens, till exempel Nutek eller privata konsulter.

4.5 Småföretagens kontakter med stödmyndigheter

Under december 1995 till mars 1996 genomförde SCB en enkät till 12 000 företag med färre än 20 anställda. Svarsfrekvensen uppgick i slutet av mars till 70 procent. Svaren på två av frågorna framgår av nedanstående tabell.

Har du haft kontakt med nedanstående organisationer? (Vad gäller information och rådgivning). Vilken nytta har du haft av kontakten. Uttryckt i procent av antalet svarande.

Organisation	*Kontakt*	*Stor eller viss nytta*
Almi	14	56
Startlinjen	1	41
Nyföretagarcentra	5	67
Arbetsförmedlingen	27	70
Banker	58	88
Kommunen	7	47
Länsstyrelsen	17	77
Lokal företagarfören.	9	65
Euro Info Centre	1	30
Nutek	4	43
Uppfinnareföreningen	1	36
Regionalt Resurscentra för kvinnor	0,5	25
Kommunal affärsrådgivare för kvinnor	0,5	19
Branschorganisationer	16	90

Undersökningen bekräftar att små företag endast i begränsad utsträckning söker kontakt för information och rådgivning. Liknande resultat har framkomit vid andra undersökningar. Småföretagen vänder sig i första hand till banken och revisorn, dvs. de man redan har etablerade konkater med. Endast 14 procent uppger sig ha haft kontakt med Almi, den organisation som staten i första erbjuder för information och rådgivning.

Det låga siffran för vissa organisationer kan delvis beror på att org-

anisationerna är relativt nya (Startlinjen, Euro Info Centre, kommunala affärsrådgivare för kvinnor etc).

Störst nytta anser sig småföretagen ha av revisorer, branchorganisationer och banker. Vad gäller de statliga organen uppger företagen att de har haft mest nytta av länsstyrelser och arbetsförmedlingar. Endast hälften av de som kontaktat Almi eller Nutek uppger sig ha haft stor eller viss nytta av kontakten. Den låga siffran för Nutek kan delvis bero på att Nutek endast i begränsad utsträckning arbetar mot enskilda företag. De statliga organ som företagen i första hand skall vända sig till är länsstyrelsen och Almi.

4.6 Försöksverksamhet med nya samarbetsformer

Den organisatoriska struktur för stöd till företagen som här redovisas omfattar totalt ca 33 organisationer. Tio finns endast på central nivå medan de övriga återfinns på lokal eller regional nivå. Det statliga företagsstödet administreras framför allt av Almi och Länsstyrelserna. Stödet till enskilt företag innebär en tidsödande och dyr handläggning. Staten måste hushålla med resurserna och i möjligaste mån undvika att flera statliga insatser gör samma typ av utredning. Utredningsunderlag bör i stället så långt möjligt utnyttjas av flera. De statliga aktörerna bör därför arbeta så att de kompletterar varandra snarare än att verksamheter dubbleras. Det är i första hand Almi som har goda förutsättningar att ha kapacitet för affärsmässiga bedömningar.

Utredningen har i uppdrag att initiera försöksverksamhet med nya samarbetsformer. Samarbete mellan olika lokala och regionala aktörer måste i hög grad bygga på lokala förhållanden. Sammarbetet måste baseras på lokala behov och på de erfarenheter och traditioner som finns i regionen. Samarbetsstrukturer måste också bäras upp av enskilda eldsjälar som initierar och driver samarbetet. Försöksverksamhet kan ha ett stort värde som inspirationskälla och som exemplifiering. Men utredningen tror däremot inte på tanken att försöka tillämpa en enhetlig samarbetsmodell över hela landet.

Med den begränsade tid som stått till utredningens förfogande har utredningen inte haft möjlighet att göra det grundläggande kartläggnings och förberedelserarbete som en lokalt förankrad försöksverksamhet kräver. Utredningen har i stället valt att lyfta fram två lokala initiativ till nya samarbetsformer som tagits i Jämtland och Östergötland. Dessutom

har utredningen erfarit att Nutek initierat ytterligare försöksverksamhet för att vinna erfarenheter och utröna vilka behov som kan finnas av ändrad reglerna för att få en smidigare administration av det statliga stödet.

Jämtland - samordnad information på kommunal nivå

I Jämtland har de aktörer som vänder sig till nyföretagare känt behov av att samordna sina insatser för att på ett effektivare sätt hjälpa nyföretagarna. Avsikten är att finna en form för att på kommunal nivå ge ett samlat utbud av information och råd till nyföretagare. De parter som ingår i samarbete är länsstyrelsen, Almi, kommunen, arbetsförmedlingen och Företagarnas Riksorganisation.

I Östersund har ett Företagens Hus etablerats. I de lokaler som utgör den fysiska delen av Företagens Hus finns några projekt som har Företagarnas Riksorganisation och arbetsförmedlingen som huvudmän. Projekten är inriktade på kompetensutveckling inom trä- och verkstadsföretag, kvinnliga företagare och uppfinnare.

I Företagens Hus ordnas regelbundet två typer av informations- och utbildningsträffar. Varje onsdag ordnas en tre timmars information till nyföretagare. Dit sänder arbetsförmedlingen de som beviljats starta eget bidrag och de övriga medverkande hänvisar intresserade som tagit kontakt. Vid veckoinformationen medverkar företrädare för Almi, Länsstyrelsen, kommunen och arbetsförmedlingen. Efter informationen ges tillfälle för deltagaren att individuellt få träffa de medverkande.

En gång per månad ordnas en tvådagarskurs för nyföretagare. Där ges utbildning i företagsekonomiska frågor och en företrädare för skattemyndigheten medverkar med information om skatte- och uppbördsfrågor.

Planer finns på att inleda liknande information och rådgivning på kommunal nivå även i andra kommuner. I Härjedalen har Almi och arbetsförmedlingen inlett en särskild form av stöd till personer som beviljats ALU-anvisning för ett förbereda en eventuell företagstart. Almi tillhandahåller en rådgivare som hjälper de tilltänkta företagsstartarna. Därutöver erbjuds företagsstartarna ett distansutbildningsprogram i företagsekonomi i samarbete med Statens Skola för vuxna.

Östergötland - Tillskottet

Tillskottet är ett projekt som syftar till ett samordnat stöd- och stimulansinstrument som vänder sig till mindre företag. Bakom Tillskottet står

länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och Almi. Målet är att ge ett effektivt stöd till småföretagen, att underlätta företagens kontakter med myndigheterna och att effektivisera de tre huvudmännens företagskontakter.

Tillskottet består av en styrgrupp med företrädare för de tre samarbetande organisationerna samt ett sekretariat bestående av fem personer. Sekretariatet är inrymt i Almis kontor i Linköping. Alla de tre deltagande organisationer Almi, länsarbetsnämnden och länsstyrelsen bidrar med personal till sekretariatet. Personalen sitter i samma rum och avsikten är att alla i sekretariatet skall ha samma kompetens och kunna informera om och handlägga de företagsstöd som alla tre huvudmännen kan erbjuda.

Tillskottet får kontakt med småföretagare med expantionsplaner genom att företaget hör av sig direkt till Tillskottet eller genom förmedling av länsarbetsnämnden, Almi eller länsstyrelsen. Efter en första kontakt besöker en av Tillskottets handläggare företaget och går igenom företagets situation och de expansionsplaner man har. Denna kontakt kan utmynna i att företaget söker någon form av stöd från LAN, Länsstyrelsen och/eller Almi. Den fortsatta handläggningen och besluten görs i respektive organisation. Tillskottet meddelar företaget vilket beslut som fattats. Därefter håller Tillskottet kontakt med företaget och tar del av resultatet.

Tillskottet vänder sig till etablerade företag med upp till 50 anställda. Starta eget bidrag och hjälp till nyföretagande sköts i andra former.

I enkla fall behöver företagaren inte ha någon annan kontakt än handläggaren på Tillskottet. Mer komplicerade fall kan kräva att direktkontakt tas mellan den sökande och den beslutsfattande myndigheten.

Tillskottet arbetar i första hand med det tillfälliga småföretagarstödet, länsarbetsnämndens företaginriktade stöd som utbildningsbidrag, länsstyrelsens landsbygdsstöd samt Almis utbud av krediter och affärsrådgivning.

Tillskottet startades i juli 1995. I januari 1996 presenterades resultatet av en utvärdering i form av en enkät till de företag som fått stöd genom Tillskottet. Utvärderingen visar att flertalet av de berörda företagarna är positiva till att de kan få kontakt med tre organisationer på ett ställe. Undersökningen visar också att Tillskottet inte är särskilt välkänt bland småföretagarna.

III Överväganden och förslag

5 Kompetens och kapital

5.1 Ett effektivare stöd till små och medelstora företag

Det finns ett starkt önskemål i samhället att de små och medelstora företagen skall växa och att fler skall tillkomma. Under senare år har ett stort antal utredningar, prognoser och politiska planer och måldokument utpekat dessa företag som ett av medlen att lösa landets ekonomiska problem. Många talar om behoven och småföretagens vänner har vuxit i antal och i verksamhetsformer. I snart sagt varje kommun finns föreningar, projektgrupper etc. med uppgift att stödja tillkomst och utveckling av små företag.

Ur småföretagarnas perspektiv ser livet annorlunda ut. De har långa arbetsdagar som är fyllda med allt från vardagliga rutiner till avancerat beslutsfattande ofta under tidspress och med bristfälligt underlag. I teorin förväntas företagarna göra rationella val grundade på kunskaper om många alternativ och förväntade utfall. Verkligheten ser dock annorlunda ut. Företagarna söker tills de finner ett acceptabelt alternativ och då bestämmer de sig och tar itu med nästa problem. Vad de flesta småföretagare önskar sig är mera tid.

De som landets 460 000 småföretagaren först vänder sig till om de behöver hjälp är dem de möter i sitt dagliga arbete, i första hand sin bankförbindelse eller bokföringsfirma. Det finns 2 600 bankkontor i Sverige och ännu fler revisorer och bokföringsbyråer. Nära till hands ligger också att kontakta den eller de organisationer som företaget eller företagaren är ansluten till. Det kan vara en arbetsgivarorganisation, en branschförening eller olika sammanslutningar av näringsidkare. Hälften av företag med upp till 20 anställda är med i någon organisation enligt en SCB-undersökning.

Om företagaren inte tycker sig få sitt problem löst i denna krets är han/hon förmodligen villig att gå vidare och söka hjälp bland de offentliga och privata instanser som finns för att hjälpa småföretagare. Att arbeta upp nya kontakter är tidskrävande och ansträngande. Man måste ta ställning till vem man skall fråga och hur. Enklast är att gå till folk man känner och som är nära. Ju längre bort, geografiskt och

kulturellt desto mer krävande.

Det viktiga är att företagarna kan få information och rådgivning när det behövs och att de kan hitta rätt instans med ett minimum av ansträngning. Företagaren har normalt ingen möjlighet att själv inventera utbudet och göra ett rationellt val. Det är därför angeläget att samhället tillhandahåller information som visar var hjälp finns att få. Samhället bör därvid i första hand utnyttja de kontakter som småföretagaren redan har för att nå denne snarare än att etablera nya institutioner och kontaktvägar.

Hög kompetens är avgörande för företagens framgångar. Utan fortlöpande lärande och kompetensutveckling hos såväl ledning som anställda kan företag inte överleva och eventuellt växa. Det är naturligtvis i första hand företagarens eget ansvar att klara detta. Det gäller både att ordna utbildning och att ordna verksamheten så att det uppstår ett lärande i arbetet. Samhället bör i första hand verka för att det finns en bra utbud av utbildningar som är tillgängliga på småföretagens villkor.

Företag som utvecklar och utnyttjar avancerad teknik är ofta av särskilt intresse ur tillväxtsynpunkt. De har stor potential men deras verksamhet är samtidigt kostnadskrävande och riskfyllda. Framgångar medför ofta stora fördelar inte bara för företaget självt utan även för andra företag och hela samhället. Det kan därför vara nödvändigt att samhället träder in och delar risken i tekniskt utvecklingsarbete.

Nystartade företag och företag i kraftig expansion har svårt att klara de krav på säkerheter som bankerna kräver. Då samhället har ett intresse av fler och växande företag är det rimligt att samhället biträder genom att underlätta finansieringen.

På kort sikt, två till fem år, kan en tillväxt i huvudsak endast komma till stånd genom en expansion av existerande småföretag. Att starta och utveckla ett företag tar tid. Flertalet av de 20 - 30 000 företag som startas per år förblir mycket små de första fem till tio åren. Endast undantagsvis uppstår det företag som inom några år växer sig stora. Att stimulera nyföretagande och småföretagsutveckling kräver därför kontinuitet och långsiktighet.

5.2 Information, rådgivning och kompetensutveckling

Utredningens förslag

* Länsstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med företagens företrädare, Almi, länsarbetsnämnden, och kommunerna tillse att det inom länet finns ett tillräckligt utbud av service till företagen. I varje kommun bör finnas minst ett informationsställe där små och medelstora företag kan få information om det samlade utbudet av stöd och service till företag.
* Nutek får i uppdrag att utforma ett IT-baserat informationssystem som läggs ut på Internet och som redovisar det offentliga stödet till små och medelstora företag. Systemet bör ha s.k. hemsidor för Nutek, Almi, länsstyrelsen, länsarbetsnämnden m.fl.
* Almi uppmanas att intensifiera arbetet med att utveckla material för utbildning av småföretagare utformat för distansutbildning.
* Nutek och Almi uppmanas utveckla arbetet med att i samband med stödgivning medverka till kompletteringar/förstärkningar av styrelserna i små och medelstora företag.
* Den affärsmässiga rådgivningen bör förstärkas till de företag som får statligt finansiellt stöd. Länsstyrelsen skall verka för att företag som mottar småföretagsstöd och utvecklingsstöd har kontakt med Almi eller annan affärsrådgivare.

Inledning

För att säkra en långsiktig utveckling i en snabbt föränderlig värld med bland annat ökad internationalisering, förändrade arbetsformer samt snabb teknisk utveckling krävs att kompetensen hos företagare och de anställda kan tas tillvara och utvecklas. Medarbetarnas kunskaper och en flexibel och ändamålsenlig arbetsorganisation är av avgörande betydelse för näringslivets tillväxt och förnyelse. Företagets framgång och tillväxtmöjlighet beror på ledningens förmåga att engagera de anställda och få en strategisk överblick över förändringar i företagets omvärld. Alla anställda måste förstå företagets affärsidé och sin egen roll i företaget. Företagsledares kompetens är lika viktig som de

anställdas. Flera utredningar[1] har visat att kompetens blir allt viktigare för företagens utveckling. Att hitta information, komma i kontakt med affärsrådgivare och fungera i nätverk blir mer angeläget än att hitta finansieringsmöjligheter.

I *Strategi för småföretagsutveckling (SOU 1993:70)* konstaterades att små företag efterfrågar konsulttjänster i mycket liten utsträckning. Småföretagaren tycker att konsulter är dyra och har ofta svårt att integrera konsultråd i det löpande arbetet. Småföretagaren har också svårt att finna tid för att delta i utbildning. Det är således brist på såväl tid som pengar som utgör hinder. Vidare söker små företag praktisk problemlösning medan utbildningsaktörerna mer erbjuder teoretisk kunskap. Samtidigt skall understrykas att kompetensbehoven varierar mycket mellan företag. Högteknologiska företag och exportinriktade företag har helt andra behov än serviceföretag som endast konkurrerar på en lokal marknad.

Behovet av kompetensutveckling kan endast delvis tillgodoses genom traditionell utbildning i form av kurser. En stor del måste ske i form av lärande i arbetet. För att sådant lärande skall komma till stånd krävs att arbetsorganisationen och attityderna på arbetsplatsen anpassas. Grupparbete, tid för diskussion och reflektion, och belöningssystem som uppmuntrar till lärande är viktiga ingredienser. De små företagen har genom sin storlek ofta goda förutsättningar att utveckla lärande i arbetet. Medarbetarna har lätt att nå varandra, och samarbete över befattnings- och yrkesgränser är naturligt. Men för att säkra framgång med kompetensutveckling krävs ett långsiktigt systematiskt arbete.

Vad gör staten i dag vad gäller information/rådgivning/utbildning?

Det kunskapsorienterade stöd som staten erbjuder nya och små och medelstora företag erhålls i olika former och från flera aktörer. Det går utifrån detta att urskilja tre kategorier beroende på *hur* kunskaperna förmedlas:

- avancerad kunskapsförmedling i samband med finansiell stödgivning
- grundläggande kunskapsförmedling i samband med finansiellt stöd

---

[1] Produktivitetsutredningen SOU 1991:82, Kompetensutredningen SOU 1992:7

- rådgivning, information och utbildning

I den första kategorin återfinns framför allt Nuteks stöd till teknikprojekt i tidiga skeden, Nuteks regionalpolitiska stöd till stora investeringar, Industrifonden och Almi, som har kvalificerade handläggare vilka tillhandahåller affärsmässig rådgivning. Majoriteten av handläggarna har lång erfarenhet inom teknikområdet och ett upparbetat kontaktnät som kommer företagen till del. Almis konsulter har framför allt goda kunskaper inom strategisk affärsutveckling och affärsbedömning. Arbetsförmedlingarna och länsstyrelsen samarbetar i många fall med Almi vid bedömning av starta eget-bidrag och lokaliseringsstöd.

Projektfinansieringen sker enligt uppsatta normer, men den förordning som styr detta slag av stöd ger relativt vida ramar vilket ställer stora krav på den enskilda handläggaren att se affärsmöjligheterna i projekten.

På Nutek finns också FoU-program, utvecklingsprogram inom energiområdet, tvärvetenskapliga konsortier och kompetenscentra, industriforskningsinstitut, forskningsbaserat nyföretagande, kompetens- och teknikförsörjning i mindre och medelstora företag samt internationellt samarbete inom EU. Genom denna verksamhet sker en omfattande kunskapsöverföring till teknikbaserade nya, små och medelstora företag. Handläggarna av denna verksamhet har en lång erfarenhet, hög teknisk kompetens och ett brett kontaktnät, både nationellt och internationellt.

Det är viktigt att majoriteten av handläggarna av projekt som innebär kommersialisering av ny teknik både har tekniska och affärsmässiga kunskaper. Kontinuerlig kompetensutveckling av handläggarna är därför avgörande för att de statliga pengar skall få önskad effekt. Det är också nödvändigt att fortlöpande följa hur företagarna själva upplever de ansvariga handläggarnas kunskaper och förmåga.

Kunskapsförmedlingen i samband med regelstyrda stöd är mer begränsad. Stödgivare som länsstyrelserna (i det här fallet främst landsbygdsstöd) och arbetsförmedlingarna (främst starta eget-bidrag) hanterar en betydligt större mängd ärenden än de ovan nämnda organisationerna. Detta innebär att de har en värdefull kontaktyta gentemot näringslivet, men det stora antalet ärenden ger små möjligheter att engagera sig i varje enskilt projekt. Beloppsstorleken per ärende är också betydligt mindre och urvalskriterierna för stöd är inte lika hårda som i den första kategorin.

Man kan dock konstatera att det även här sker en utveckling mot att placera kompetensfrågan mer i fokus även om man i större utsträckning - i avsaknad av egen kompetens - måste anlita extern hjälp. Detta är t.ex. fallet vid arbetsförmedlingarnas arbete med starta eget-bidraget och

länsstyrelsernas landsbygdsstöd då i första hand Almis konsulter i många fall gör utredningen. Också många andra arbetsmarknadspolitiska insatser ingår i samhällets stöd för kunskapsutveckling av den personal som finns eller kommer att anställas i företagen. Det gäller rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, arbetslivsutveckling, datoteksverksamheten m.m.

De förslag som utredningen lämnar i ett följande avsnitt om det regionalpolitiska stödet medför en tydligare markering av kompetensaspekterna. Utredningen föreslår att det regionalpolitiska stödet till helt övervägande del skall få en sådan utvecklingsinriktning.

I den tredje kategorin - information och rådgivning utan koppling till finansiellt stöd - finns organisatoriskt framför allt Nutek och Almi. Nuteks Startlinjen är en kostnadsfri information och vägledning som ges per telefon. Årligen svarar Startlinjen (6 personer) på frågor från 15 000 personer om lagar och regler vad gäller nyföretagande. Startlinjens personal har bred kunskap om skatter, bolagsformer, export och import, m.m. och hänvisar vid behov till andra aktörer inom området. En extern undersökning visade att 95 procent av de som hade ringt till Startlinjen kan tänka sig att rekommendera servicen till bekanta med starta egettankar. Startlinjen fortsätter att bygga upp samarbete med andra organisationer som arbetar med nya och små företag. Ett antal regionala Almi-bolag förmedlar på försök samtal till Startlinjen. Under de första två månaderna 1996 kom 40 procent av Startlinjens frågor från arbetslösa personer som blivit rekommenderade av arbetsförmedlingarna att kontakta dem.

Den mest omfattande statliga insatsen för företagens kompetensförsörjning sker via arbetsförmedlingen, som under senare år byggt ut sin service på flera sätt. Arbetsförmedlingen kan hjälpa företagen med ett första urval bland de platssökande och verksamheten med specialistförmedlingar av olika slag har byggts ut.

Slutsatser och förslag

Effektiv kompetensutveckling är en långsiktig, kontinuerlig process som måste vara nära knuten till företagets affärsidé. Den kräver att företagsledaren inser behovet av kompetenta medarbetare och lärande i arbetet och att den insikten förmedlas på ett tydligt sätt till de anställda. En företagsledare som inte har den insikten är i regel inte påverkbar med hjälp av ekonomiska incitament eller genom tvingande regler i lagar

eller avtal om utbildning.

Den typ av budskap vi här talar om kan till en del förmedlas via experter och genom officiella företrädare för staten. Men den effektivaste vägen till företagaren är sannolikt via andra företag och via företagarnas egna organisationer. De som företagarna uppfattar som sina likar och som sitter i samma situation är de som har den största trovärdigheten att förmedla denna typ av budskap. Strategin för att nå företagare bör därför i första hand vara att gå via existerande organisationer och nätverk för företagare. De anställdas fackliga organisationer har också en möjligheter att påverka företagarna.

Lärande och utveckling i företag är en långsamma och komplicerade processer. Erfarenhetsutbyte mellan företag måste pågå under lång tid. Det bör därför ske genom lokala nätverk där kontakter kan upprätthållas till låg kostnad i tid och resor.

Debatten om utveckling av arbetsorganisation och kompetensutveckling har pågått i Sverige sedan 1970-talet. En rad insatser har genomförts av såväl samhället som arbetsmarknadens parter och andra organisationer. Den mest omfattande aktiviteten inom detta område under senare år är Arbetslivsfonden som verkade åren 1990 - 1995. Fonden gav stöd till utvecklingsarbete i totalt 25.000 företag. Det innebär att frågan om kompetensutveckling och förändrad arbetsorganisation är väckt och att utvecklingsarbete är genomfört i ett betydande antal företag. Det är viktigt att utvecklingen drivs vidare i de företag där den påbörjats och att initiativ tas i företag som ännu inte kommit igång. Exempel att lära av finns i snart sagt varje kommun. Det gäller nu att via nätverkskontakter etablera att långsiktigt erfarenhetsutbyte mellan företag som kan ligga till grund för en fortlöpande förändringsprocess. Nätverken måste innehålla alla som kan bidra till företagens utveckling. Förutom företagen själva forskare, konsulter, utbildningssamordnare och myndighetföreträdare.

EGs Växtkraft mål 4 utbildning och kompetensutveckling är utformat på grundval av Arbetslivsfondens erfarenheter. Det innehåller stöd både till en första behovsinventering och kartläggningsfas och hjälp till finansiering av själva förändringsarbetet. Det är naturligt att Växtkraft blir grunden för den fortsatta samhällsstödda kompetensutvecklingen i småföretag under de närmaste åren. Det är angeläget att Växtkraft förs ut till de mindre företagen över hela landet, och att samhällets medfinansiering ordnas så att de möjligheter programmet erbjuder kan utnyttjas till fullo.

Växtkraft tar sikte på de anställda och deras behov. Minst lika angeläget är emellertid kompetensen hos företagsledaren. Många småföretagare har vuxit med sina företag, men har inte fått möjlighet att

bygga på sina kunskaper. Det beror till en del på att småföretagaren har svårt att vara i från sitt arbete för att delta i utbildning i traditionella former. Modern IT-teknik erbjuder här helt nya förutsättningar att ordna utbildning på tid och plats som passar den enskilde. Almi arbetar med just sådan distansutbildning för småföretagare. Det är angeläget att detta arbete fullföljs och att utbudet av distanskurser för småföretagare förbättras.

En effektiv väg att förbättra företagarens kompetens och stärka företagets utvecklingsmöjligheter är via ett mer utvecklat styrelsearbete. Många småföretag upprätthåller endast ett formellt styrelsearbete. Genom att informera småföretagaren om fördelarna med en kompetent styrelse och genom att hjälpa till med förslag på lämpliga personer kan småföretagaren få värdefull hjälp. Förmedlare av statliga stöd så som Nutek, Almi och länsstyrelsen bör rutinmässigt undersöka styrelserna hos stödmottagande företag och hjälpa dem att förstärka styrelsen när så behövs. Almi bör bygga upp register över lämpliga personer för att kunna lämna namnförslag till företagare som saknar kompetens i styrelsen.

Utbudet av information, rådgivning, finansiellt stöd etc. från staten till de små- och medelstora företagen är omfattande. Det finns ingen anledning för småföretagaren att försöka överblicka och hålla sig ajour med hela detta system. Företagaren måste koncentrera sig på sitt företag och dess problem och möjligheter. När företagaren ställs inför situationer då han/hon behöver hjälp och stöd skall det finnas nära till hands. Det behövs informationsvägar så att företagaren snabbt kommer till rätt instans.

Modern IT-teknik erbjuder möjlighet till effektiv informationssökning. Utredningen föreslår att Nutek får i uppdrag att via Internet eller på annat lämpligt sätt upprätta en informationsbas för företagsstödet. Det kan utformas som en s.k. hemsida för Nutek med anslutna hemsidor för Almi, Industrifonden, Svensk Exportkredit etc. Systemet bör i första hand utformas för att kunna användas av banker, revisionsbyråer, företagsrådgivare, arbetsförmedlare och liknande som i regel är den första instans småföretagare vänder sig till när de behöver hjälp.

Vidare bör det i varje kommun finnas någon instans som kan ge opartisk och kostnadsfri information till småföretagare om utbudet av stöd och hjälp. Utredningen föreslår att länsstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med övriga intressenter verka för ett effektivt utbud av tjänster till små och medelstora företag. Länsstyrelsen skall i samarbete med Almi, berörda kommuner, företagens organisationer och andra

berörda kartlägga det regionala och lokala utbudet av tjänster till småföretagen och verka för att utbudet kompletteras när så bedöms önskvärt. Arbetet kan lämpligen ske i den berdningsgrupp för regionala utvecklingsfrågor som länsstyrelsen har i uppdrag att inrätta. Samordning bör ske med det kartläggnings- och utvecklingsarbete som Nutek genomför inom ramen för sitt samlade programansvar för småföretags- och regionalpolitik.

5.3 Tillgång till ägarkapital

Utredningens förslag

* det är angeläget att åtgärder vidtas för att förbättra de små- och medelstora företagens försörjning med ägarkapital. Den viktigaste insatsen staten kan göra är att undanröja de särskilda problem som finns inom skattelagstiftningen, i första hand dubbelbeskattningen av aktieutdelningar och de s.k. fåmansreglerna.
* en rad initiativ, såväl statliga som privata, har tagits för att öka tillgången på ägarkapital i småföretag. Utredningen ser inte behov av ytterligare statliga initiativ utöver redan vidtagna åtgärder.
* den gällande bolags- och skattelagstiftningen tar inte hänsyn till de s.k. riskkapitalbolagens särskilda förutsättningar och behov. Utredningen föreslår att regeringen utreder möjligheterna att anpassa lagstiftningen till denna typ av finansverksamhet.

Företagens kapitalförsörjning

Företag finansieras genom externt tillfört kapital och kapital som genereras i rörelsen. I princip finns det två typer av för externt kapital, ägar- respektive lånekapital. Ägarkapital återbetalas inte, ger inflytande i företaget, har ingen förmånsrätt vid konkurs och ersätts genom utdelning eller värdestegring. Lånekapital återbetalas efter viss tid, ger inget formellt inflytande, har någon form av förmånsrätt vid konkurs och ersätts genom ränta.

Utöver de två grundformerna av externt tillfört kapital har tillkommit

ett antal mellanformer som har olika egenskaper vad gäller ersättning, återbetalning och förmånsrätt. Som exempel kan nämnas lån med villkorad återbetalning, lån med resultatberoende ränta och lån som kan konverteras till ägarkapital efter vissa regler.

Med riskkapital menas vanligen ägarkapital i aktiebolag. I vissa fall betecknas även lånekapital som riskkapital eller riskvilligt kapital. Man avser då lån utan särskild säkerhet eller med dålig säkerhet och/eller lån där räntan är beroende av verksamhetens resultat. En särskild form av riskvilligt kapital är villkorslånen vilka helt enkelt skrivs av om det finansierade projektet inte lyckas.

I debatten om de små och medelstora företagen och deras möjligheter är kapitalförsörjningen ett återkommande ämne. Flera studier (se t.ex. Ds 1994:52 Småföretagens Riskkapitalförsörjning) har visat att svenska företag har låg soliditet dvs. låg andel eget kapital av den totala balansomslutningen. Detta är ett problem vid såväl bank- som leverantörskrediter, då en låg soliditet innebär liten marginal för att klara förluster. I debatten anförs det ofta att kapitalförsörjningen är ett problem och att staten bör söka förbättra förhållandena.

Att vissa företag har svårt att finna kapital är helt naturligt och inget som staten bör engagera sig i. Då det är ett samhällsintresse att företag växer och att nya tillkommer är det naturligt att frågan om statens medverkan aktualiseras.

Ägarkapitalet

Problemet med ägarkapitalförsörjning måste betraktas i flera dimensioner:

- **ägarfrågan**. Med ägarkapital följer även möjligheten/rätten till inflytande över verksamheten. Är huvudägaren villiga att dela med sig av ägarinflytandet? Är den som sätter in ägarkapital villig och förmögen att spela en ägarroll?
- **ersättning** för kapitalet. Ersättning för ägarkapital utgår antingen som utdelning eller, till den del vinsten behålls i företaget genom värdestegring. Problemet med utdelning är den dubbla beskattningen. Endast vinsten kan delas ut, och den beskattas först med 28 procent i företaget och därefter med 30 procent hos mottagaren, sammanlagt 50,4 procent. Detta skall jämföras med att räntan på obligationer och på bankkonto totalt endast beskattas med 30 procent. En riskfylld

placering i ett småföretag måste alltså vara i det närmaste dubbelt så lönsam som en riskfri placering i bankkonto för att ge samma utdelning för investeraren. Förluster är endast delvis avdragsgilla, och villkoren är sämre för onoterade än noterade bolag. Det gör investeringar i små bolag än mer riskfyllt. Den andra möjligheten är att låta överskottet av verksamhet stanna i företaget och höja värdet på aktierna. För att ägaren skall kunna tillgodogöras sig värdeökningen måste aktierna säljas. Att då hitta en köpare som är villig att betala ett acceptabelt pris kan vara svårt. En möjlighet är att börsnotera företaget. För det krävs en viss omfattning p å verksamheten. De lägsta kraven för närvarande gäller för den s.k. O listan på Stockholms Fondbörs. För notering där krävs minst 300 ägare som vardera äger minst en börspost och minst 10 % av aktierna i allmän ägo.

- **exitfrågan.** Hur ser huvudägaren/entreprenören på framtiden och företagets ställning när han/hon lämnar företaget. Är avsikten att sälja företaget och i så fall hur eller skall någon i familjen ta över och driva det vidare?

Villkor för riskkapitalbolag

Ett sätt att tillföra mindre företag riskkapital som fått stor uppmärksamhet i debatten är genom s.k. riskkapitalbolag. Ett sådan bolag köper minoritetsandelar i mindre företag för att hjälpa en ägare/entreprenör att expandera. Under 1994 tillfördes företag två miljarder kronor den vägen. Riskkapitalbolagets personal följer i regel utvecklingen i de bolag man investerat i mycket nära, tar del i styrelsearbetet etc . Varje anställd i ett riskkapitalbolag kan därför bara hantera ett begränsat antal engagemang. Riskkapitalbolaget kräver ingen utdelning utan skall tjäna pengar genom att efter ett antal år sälja aktierna med vinst. Det finns ett 25-tal riskkapitalbolag med lite olika profil, men versamheten har aldrig fått den omfattning som många hoppats på och som skulle motiveras av den efterfrågan som finns. Det beror till en del på att arbetet med riskfinansiering är komplicerat och att det därför krävs mångårig erfarenhet av de personer som skall sköta verksamheten. Men det beror också på att lagstiftningen inte är anpassad till denna typ av verksamhet.

Förbud mot lån

Riskkapitalbolag får f.n. inte utan tillstånd från finansinspektionen låna ut pengar till de företag där de är delägare. Det anses olyckligt då man ofta har behov av att stödja företaget med lånemedel utöver den ursprungliga ägarinsatsen. För tillstånd krävs att utlåningen är "sund" (dvs. har låg risk) och att låneverksamheten bedrivs med separat ledning och fristående från övriga delar av riskkapitalverksamheten.

Dubbelbeskattningen av utdelningar och förmånsreglerna

Utdelning från företag beskattas i två steg som tidigare beskrivits. Om ägaren arbetar aktivt i företaget kan de s.k. fåmansreglerna bli tillämpliga. De innebär att endast halva utdelningen beskattas som utdelning (30 procent) medan andra halvan beskattas som lön, vilket kan medföra skattesatserna på upp till 55 procent.

Beskattning av riskkapitalbolag

Riskkapitalbolag tillhandahåller ägarkapital för mindre företag. De har vanligen en ägarandel under 50 procent, beroende på att huvudägaren/entreprenören vill behålla majoriteten i sitt företag. Utdelning blir då beskattad tre gånger, först hos det rörelsedrivande företaget (28 procent), sedan hos riskkapitalbolaget (28 procent) och slutligen hos ägaren till riskkapitalbolaget (30 procent).

Beskattningsreglerna för riskkapitalbolag är mycket komplicerade. Det sammanhänger bl.a. med om företaget klassas som förvaltningsbolag eller rörelsedrivande bolag. Denna klassificering beror bl.a. på vilka företag riskkapitalbolaget äger andelar i, och kan således variera över tiden.

För att öka utbudet av riskkapital för mindre företag är det angeläget att riskkapitalbolagen skattemässigt får samma ställning som de börsnoterade investmentbolagen. Dessa senare bolag, liksom aktiefonder, behöver inte betala skatt på utdelning som de erhållit och delar ut vidare. De är också befriade från reavinstskatt.

Aktuella insatser för att öka utbudet på riskkapital

Under senare år har ett antal initiativ tagits och reformer genomförts för att öka utbudet av riskkapital.

Sedan i augusti 1991 har svenska banker tre nya möjligheter till instrument för riskkapitalfinansiering. De infördes som en anpassning till EUs regelverk. Bankerna får sålunda äga aktier i företag till ett samlat belopp av upp till 30 procent av bankens kapitalbas. Vidare får bankerna låna ut kapital mot vinstandel i stället för ränta och ge ut lån mot efterställd betalning. Bankerna har hittills endast i mindre grad utnyttjat denna möjlighet. SE-Banken har bildat en särskild enhet för ägarengagemang, SE-Banken Företagsinvest. Några av de övriga bankerna har köpt in sig i existerande riskkapitalbolag men verksamheten har hittills mycket liten omfattning.

I samband med att löntagarfonderna avvecklades omfördelades 6,5 miljarder kronor av löntagarfondernas kapital till ett antal riskkapitalbolag. Moderbolagen Atle och Bure bildades och tillfördes aktier i ett antal existerande riskkapitalbolag. Därefter delades aktierna i Atle och Bure samt i riskkapitalbolagen ut till de företag som betalat in till löntagarfonderna varefter Atle och Bure börsintroducerades. Atle och Bure har mer fått karaktär av vanliga investmentbolag och har endast delvis den avsedda inriktningen på försörjning av riskkapital till mindre företag.

IM-marknaden är ett privat initiativ för att ställa riskkapital till mindre uppfinnarföretags förfogande. Innovationsmäklarna AB är ett företag som utvärderar innovationsprojekt och erbjuder aktieägarna på IM-markanden att teckna aktier i accepterade projekt. Privatpersoner kan köpa aktier i IM-marknaden och får därigenom möjlighet att köpa aktier i de företag som lanseras av Innovationsmäklarna AB. Verksamheten startade 1994 och fram till våren 1996 har tio företag introducerats på IM-marknaden.

City Börsen är ett initiativ från Samhällsrådet AB i samarbete med SAF och Stockholms Fondbörs. Avsikten är att bilda ett antal regionala börser där privatinvesterare och småföretagare kan mötas. Kraven för notering på City Börsen skall vara avsevärt lägre än vad som gäller på Stockholmsbörsens O-lista. Avsikten är att starta verksamheten under 1996. Stiftelsen för regional riskkapitalförsörjning är ännu ett exempel på privata initiativ.

Regeringen har föreslagit riksdagen att inrätta en 6:e AP-fond med möjlighet att använda 10 miljarder kronor till köp av aktier i mindre företag. Detta kan bli ytterligare en källa till ägarkapital för mindre företag.

Industrifonden fick 1995 möjlighet att utöver sin långivning till högteknologiprojekt också gå in med ägarkapital i form av minoritetsandelar.

EG-kommissionen har tagit initiativ till inrättade av en europeiskt småföretagsbörs enligt samma modell som den amerikanska NASDAQ.

Från januari 1996 till december 1997 finns det möjlighet för privatpersoner att göra avdrag från skatt med 30 procent av anskaffningskostnaderna för onoterade aktier, dock maximalt 100 000 kronor (prop. 1995/96:109). Aktierna måste behållas i fem år. För rätten till avdrag gäller ytterligare ett antal förbehåll om bolagens verksamhet och likviditet. Reglerna är sådana att de förutsätter en personlig kontakt mellan företaget och investeraren, varför systemet i första hand lämpar sig för släktingar och vänner till småföretagare. Avdragsrätten är en tillfällig åtgärd i väntan på avveckling av dubbelbeskattning.

Förslag för bättre riskkapitalförsörjning

I debatten har under 1995 och 1996 en rad olika förslag förts fram på vad som kan göras för att förbättra småföretagens tillgång på riskkapital.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)

SAF har med utgångspunkt från ett amerikanskt system föreslagit att staten medverkar till ett system med lånegarantier. Lånen avses vara en mellanform mellan vanliga lån och ägarkapital.

Ett särskilt bolag med koncession för kreditförsäkring etableras med ett av staten tillskjutet kapital.

Bankerna beviljar standardiserade lån och får säkerhet i kreditgarantin. Lånen kan beviljas på bättre villkor än som annars varit möjligt. Garantin skall avse max 90 procent av lånesumman. Resten skall banken låna ut på normala villkor.

För garantin utgår en avgift, garantipremie, som betalas av låntagaren. Om låntagaren inte kan betala lånen träder garantin in. Den skall dock endast täcka lånebeloppet, inte uteblivna räntebetalningar.

SAF har därutöver fört fram förslag om avskaffande av särlagstiftningen för fåmansföretag, avskaffande av förmögenhetsskatten och borttagande av dubbelbeskattningen på aktieutdelningar.

Företagarnas Riksorganisation

Företagarna har framfört ett antal förslag för att förbättra försörjningen med riskkapital:

- Riskkapitalavdrag för privatpersoner och institutioner för investeringar i riskkapitalfonder.
- Riskkapitalavdrag för nyemissioner i onoterade företag
- Införande av rätt för företag att återköpa aktier i det egna bolaget. Skall möjliggöra för företagare att återta full kontroll över sitt företag om vinstutvecklingen ger möjlighet till det.
- Borttagande av dubbelbeskattning av utdelningar
- Inkomstskattebefriat sparande för start av eget företag.

Svenska industritjänstemannaförbundet (SIF)

SIF har under 1995 fört fram följande förslag:

- Ökade möjligheter till vinstreserveringar i mindre företag. Vinstreserveringsmöjligheten bör relateras till lönesumman i företaget.
- Kreditförsäkring. Möjligheter för mindre företag att köpa en kreditgarantiförsäkring för att öka lånemöjligheterna och komma ifrån problemet med personlig borgen.
- Medriskaktier. Införande av ett nytt slags aktier kallade medriskaktier. Aktierna emitteras med förbehållet att företaget efter visst antal år kan återköpa dem. Företaget får rätt att göra avsättningar före skatt till en fond med vars hjälp företaget kan återköpa medriskaktierna.
- Skattegynnade riskkapitalfonder. Allmänheten skall kunna få skatteavdrag för kapital som investeras i fonder som enbart placerar i små, onoterade företag.

Centerpartiet

Centerpartiet har i rapporten Politik för Hållbar Tillväxt lagt fram en rad förslag för att förbättra riskkapitaltillförseln för mindre företag. Förslagen omfattar rätt att kvitta underskott i nystartad rörelse mot löneinkomst. Vidare bör den som satsar kapital i aktier få avdrag från

inkomstskatten med 30 procent.

Därutöver vill centerpartiet avskaffa dubbelbeskattningen av onoterade aktier.

Centern har också fört fram ett förslag kallat företagsgaranti. Det består av ett system där entreprenörer kan starta företag med hjälp av statliga regionala holdingbolag. Holdingbolaget garanterar företagets finansiering under det första året genom 91 procent aktieägande och lån. Därefter får entreprenören möjlighet att, efter det att lånen betalats med ränta, köpa aktierna till nominellt pris.

Industriförbundet

Industriförbundet har fört fram följande förslag:

- Dubbelbeskattningen av aktieutdelningar bör tas bort.
- Rätt till skatteavdrag för privatpersoner och institutioner för placeringar i speciella projektkapitalfonder. Dessa fonder får endast placera sina tillgångar i unga fristående, onoterade företag. Projektkapitalfonderna skall startas och förvaltas av särskilda projketkapitalbolag.

Intresset för aktieägande

Intresset för aktieägande i Sverige är mycket utbrett. Det har vuxit kraftigt under 1980-talet, bl.a. till följd av särskilda åtgärder från statens sida. Införandet av allemansfonder har skapat en skattemässigt gynnad sparform som är lättillgänglig för alla. Staten har också sålt ut aktier i statligt ägda bolag till allmänheten på förmånliga villkor. Dessa åtgärder berör emellertid inte de mindre företagen.

Under 1980-talet införde många börsnoterade företag s.k. konvertibla lån. Systemet var ett sätt att erbjuda de anställda möjlighet att på förmånliga villkor förvärva aktier i det företag de arbetar.

Aktieägandet har också uppmuntrats av särskilda organisationer så som Aktiefrämjandet och Sveriges Aktiesparares Riksförbund.

Enligt en undersökning utförd på uppdrag av Aktiefrämjandet äger 3,8 milj. svenskar, eller 44 procent av befolkningen aktier i någon form. Trots detta är det privata direktägandet endast 15 procent av den totala aktiestocken och andelen minskar.

Utbud och efterfrågan på ägarkapital

En god total tillgång på pengar betyder inte nödvändigtvis att dessa hittar fram till småföretagen. Dessa har att konkurrera med storföretagen och den statliga upplåningen och i det sammanhanget har småföretagen många nackdelar jämfört med andra aktörer.

Nuteks utredning *Statens roll i riskkapitalförsörjningen (Nutek B 1995:9)* beskriver det svenska marknaden för riskkapital för småföretag och gör också en beräkning av utbudet 1994. Det samlade utbudet var 64 miljarder kronor varav den offentliga sektorns bidrag var 2,3 miljarder och de privata riskkapitalbolagen 2,2 miljarder .

Finansinspektionen publicerade i mars 1995 en utredning rörande bankernas kreditgivning till små och medelstora företag. Utredningen föranleddes av återkommande påstående att bankerna var alltför restriktiva i sin utlåning till små och medelstora företag. Finansinspektionen konstaterade att inlåningen till bankerna varit stabil och ökande under senare år och att bankerna därför har god kapacitet för utlåning. Differensen mellan bankerna in- och utlåningsräntor har successivt minskat vilket tyder på att konkurrensen mellan bankerna ökat.

Svenska Bankföreningen har undersökt orsaken till avslag på kreditansökningar från företag i Stockholmsregionen under tre månader vid årsskiftet 1994/95. Andelen avslag var 16 procent. De huvudsakliga anledningen till avslag var bedömd dålig betalningsförmågan, 19 procent, för lågt eget kapital 28 procent, otillräckliga säkerheter 21 procent, svag affärsidé 17 procent, svag ledning 7 procent och övriga skäl 8 procent.

I studien *Småföretagens Riskkapitalförsörjning (Näringsdepartementet Ds 1994:52)* presenteras en enkätundersökning av småföretagens syn på riskkapitalförsörjningen. Inte någon av de 285 respondenterna tycker att kapitalförsörjningen fungerar bra. Många småföretagare, framför allt inom tillverkningsindustrin vill inte ha in en ny ägare i sitt företag. Cirka hälften anser att det är bättre att låna i banken än att få in en nya ägare och att nackdelarna med en ny ägare överstiger fördelarna.

Att beräkna behovet av ägarkapital för små och medelstora företag är svårt och kan göras på många olika sätt. I utredningen Småföretagens Riskkapitalförsörjning beräknades hur stort tillskott som skulle behövts 1992 för att småföretagen skulle få samma soliditet som de stora företagen (en höjning från 25 till 31 procent). För detta skulle krävas ett kapitaltillskott 105 miljarder kronor.

Företagarnas Riksorganisation har gjort ett försök att beräkna investeringsbehovet om småföretagen skulle expandera så att 400 000 nya arbetstillfällen skulle tillkomma fram till år 2000. Det årliga

kapitalbehovet beräknas till 77 miljarder kronor.

Slutsatser

Det totala utbudet av kapital är omfattande. Problemet är närmast hur de små och medelstora företagen skall kunna hävda sig i konkurrensen med övriga aktörer.

Ett grundläggande problem är småföretagens låga soliditet. Det har uppenbarligen ett samband med de oförmånliga skattereglerna för pengar som investeras som ägarkapital. Problemet har påtalats från många håll och regeringen har genom tilläggsdirketiv 1995 uppdragit åt Företagsskatteutredningen att behandla frågan. Det är angeläget att frågan löses.

Centerpartiets förslag om företagsgaranti tar sikte på att lösa finansieringsproblem för nyföretagare under första verksamhetsåret. Förslaget innebär att staten äger det nystartade företaget till 91 procent och tar ansvar för den löpande finansieringen. Kapitaltillskott utöver aktieinsatsen ersätts med ränta medan aktieinsatsen kan övertas av entreprenören till nominellt värde. Det är ovisst hur många entreprenörer som är beredda att starta under de villkor förslaget innebär. Staten förutsätts nämligen i vissa situationer kunna ta över företaget och skilja entreprenören från hans affärsidé.

För statens del kan förslaget emellertid bli dyrt. Staten får stå för 90 procent eller mer av kostnaderna för de företag som går i konkurs eller läggs ner. För de lyckade projekten får staten å andra sidan endast nominell återbetalning av det satsade ägarkapitalet. Förslaget är vidare utformat för företag vars kapitaltillskott är koncentrerat till det första året. Det normala är emellertid att företag startar med ett mindre kapitalbehov och att det stora behoven infinner sig fyra till åtta år efter starten då man hunnit etablera sig på marknaden.

För riskkapitalförsörjning där huvudägaren är villig att släppa in andra ägare har tagits ett antal initiativ, som refererats ovan och som ger anledning att hoppas att problemen med små och medelstora företagens riskkapitalförsörjning successivt kommer att minska. Om allmänheten skall kunna bidra på något väsentligt sätt till företagens riskkapitalförsörjning måste det även ske i indirekt form genom fonder eller riskkapitalbolag. Det finns anledning för samhället att se över villkoren för riskkapitalbolag vad avser låneförbudet och beskattningen av utdelningar och realisationsvinster så att privata riskkapialbolag får samma

villkor som börsnoterade investmentbolag.

Ett problem är företag där ägaren inte vill dela inflytandet i företaget med andra ägare och där företagets kassaflöde i början av ett utvecklingsarbete är så litet att krediter med löpande kostnader i form av räntor inte är lämpligt. För sådana företag kan det finnas anledning att överväga att införa ett system med återbetalningsbart ägarkapital. En sådan form för kapital har efterlysts av flera debattörer, bl.a. SIF och Företagarna och finns utomlands, bl.a. i Tyskland.

Det närmast till hands liggande alternativet är att ge aktiebolag vidgade möjlighet att återköpa aktier. Det kan ge ägaren möjlighet att för en begränsad tid släppa in en ny delägare för att vid ett senare tillfälle utnyttja ackumulerade vinster till att återlösa aktier. Aktiebolagsutredningen överväger denna fråga och avser att komma med ett förslag till utgången av 1996. Företagsstödsutredningen anser att det är viktigt att denna fråga finner en lösning.

I övrigt finns det anledning att förvänta sig att de många privata och statliga initiativ för att underlätta försörjningen med ägarkapital som ovan redovisats kommer att lösa problemen. Erfarenheterna under de närmaste åren kommer att visa om det finns anledning till ytterligare åtgärder. Enligt utredningens mening finns det för närvarande inte anledning att ta ytterligare initiativ.

6 Finansiellt stöd

6.1 Inledande synpunkter

Utredningens förslag:

* Finansiella stöd bör så långt som möjligt finnas tillgängligt nära företagen. Stöd som kräver djup och bred kompetens vid handläggningen bör även i fortsättningen hanteras i ett fåtal organisationer som har möjlighet att utveckla sådan kompetens.
* För att underlätta kreditgivning till små företag utan bankmässiga säkerheter bör Almi få i uppdrag att i samråd med Bankföreningen undersöka förutsättningarna för ett nytt garantisystem för banklån, finansierat inom ramen för Almis nuvarande verksamhet.
* Det är viktigt att de lokala/regionala aktörerna marknadsför sig till små och medelstora företag så att dessa känner till deras existens och vilken service de olika aktörerna kan ge.

Inledning

Goda finansieringsmöjligheter är en nödvändighet för att företagen i Sverige skall bli konkurrenskraftiga. De statliga insatserna spelar en viktig men begränsad roll i sammanhanget. Som utredningen tidigare konstaterade är det kompetensutveckling av anställda och företagsledare som är den största näringspolitiska utmaning vi står inför. Finansiellt stöd till enbart investeringar kommer sannolikt ej att vara avgörande för utveckling i näringslivet som helhet. Däremot är det utredningens mening att rådgivning i samband med finansiering kan tillföra företaget viktig och avgörande kunskap.

Det är viktigt att informations- och rådgivningsinsatser finns tillgängliga *nära* företagen. Lika viktigt är att de många företagen kan nå aktörer med finansiella resurser på regional och lokal nivå. Finansiering kompletterad med kvalificerad rådgivning till ett företag ger mervärde

jämfört med om enbart finansiellt stöd ges. På regional och lokal nivå samverkar i dag statliga aktörer inom områden som nyetablering, teknikutveckling, export etc. Denna samverkan bör utvecklas vidare.

En framgångsrik nationell näringspolitik måste beakta de specifika förhållandena på regional och lokal nivå. Det är viktigt att det ges utrymme för statliga aktörer på lokal/regional nivå att anpassa sina verksamheter efter rådande förhållanden. Utredningen föreslår bland annat att de regionalpolitiska stöden skall kunna ges på ett flexibelt sätt och med en ökad frihet för den regionala nivån i valet av insatser.

Små företag anses under decennier ha missgynnats. Olika regelsystem har gynnat stora företag med stora reala resurser. Bankerna anses prioritera företag med säkerheter och gamla företag med välkända verksamheter. Skattesystemets utformning har gjort att små företag betalat en högre andel av vinsten i skatt, på grund av sämre avskrivningsmöjligheter, än de stora företagen.

Det är när vi kan utveckla system där små företag kan konkurrera på samma villkor som de stora företagen som näringslivet verkligen kan förnyas och utvecklas. Ur ett näringspolitiskt perspektiv är det i första hand företag som har utvecklingspotential och som kan och vill växa som bör stödjas.

Stöd för utveckling och tillväxt

Utveckling innebär inte uteslutande expansion av företag, utan kan även innebära förändring av produkter/processer/organisationer som möjliggör fortsatt existens på marknaden. Förmågan att kunna anpassa produkterna till varje enskild kunds behov blir allt viktigare. *Innovationer* kommer mer och mer att vara viktiga konkurrensmedel. De statliga företagsstöden inom näringspolitiken är i hög grad inriktade på att stödja framtagning av ny teknik, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet. Detta beskrivs därför samlat i ett särskilt avsnitt 6.4.

Vidare är *nya företag* viktiga för förnyelse och utveckling av näringslivet. Att stödja tillkomsten av nya företag har blivit ett politiskt prioriterat område. Nya företag är viktiga i sin mångfald och för att öka sysselsättningen, men vi skall komma ihåg att det är betydligt lättare att utveckla redan befintliga företag än att starta ett helt nytt. Inom området nyföretagande agerar aktörer från de tre politikområden som utredningen har att behandla. Överväganden och förslag om finansiellt stöd till nya företag återfinns därför samlat i avsnitt 6.3.

De flesta små företag är beroende av lokala marknader och lokala/regionala kontaktnät där banker, revisorer och företagarföreningar oftast ingår. En del företag har också kommunens näringslivssekreterare, länsstyrelsens handläggare, Almi Företagspartners konsulter med flera i sina nätverk.

För att statliga insatser skall nå ut till företagen är det viktigt med en lokal förankring. På lokal/regional nivå spelar länsstyrelserna, Almi företagspartner och arbetsförmedlingarna som statliga representanter viktiga roller för att utveckla det regionala näringslivet. Deras funktioner varierar i olika län och rollerna är olika. Almi är den näringspolitiska aktören som har i uppgift att arbeta med nya företag och tillväxt av befintliga små företag. Länsstyrelsen har ett regionalpolitiskt perspektiv, men prioriterar också tillväxt och förnyelse samtidigt som sysselsättningsfrågorna har stor betydelse. Arbetsförmedlingarna har en viktig roll för kompetensförsörjningen av näringslivet, även om deras insatser i första hand är inriktade på enskilda individers sysselsättning. Utifrån utredningens perspektiv bör länsstyrelsernas regionalpolitiska företagsstöd bli än mer utvecklingsinriktat. Länsstyrelsen har en särskilt viktig roll i de regioner där regionalpolitiskt stöd lämnas. Det regionalpolitska stödet är i vissa regioner avsevärt större än det näringspolitiska. Utredningens grundläggande inställning är att de regionalpolitiska medlen till sin huvuddel skall användas med ett näringspolitiskt syfte och i samspel med andra tillgängliga medel för den regionala utvecklingen.

Länsstyrelsernas roll har ytterligare förstärkts genom EGs strukturfondsprogram. Betydande resurser har tillkommit genom dessa. Länsstyrelserna är regionalt ansvariga för sekretariatsfunktionen för flera program, länsarbetsnämnden för något av programmen och i andra ligger ansvaret på samverkansorgan mellan flera olika parter, bland annat arbetsmarknadens organisationer. Överhuvudtaget finns en strävan att förankra EG-programmen mycket väl på den lokala och regionala nivån genom regionala beslutsgrupper och krav på medfinansiering. Överväganden och förslag angående de regionalpolitiska stöden som länsstyrelsen hanterar utvecklas i avsnitt 6.2. länsstyrelsen ger omfattande stöd till företag för att utveckla näringslivet i länet. Den uttalade statliga aktören för små företag är dock Almi Företagspartner. Almi har utvecklingsbolag i varje län och behandlas i ett särskilt avsnitt nedan.

Vilka finansiella stöd känner små företag till?

Den tidigare refererade SCB-enkäten[1] konstaterar att det mest kända statliga stödet är rekryteringsstödet, som 34 procent av alla små företag känner till. Landsbygdsstödet, det regionalpolitiska stödet och riktat anställningsstöd (RAS) känner 27, 24 respektive 23 procent till. Övriga stöd som var med i enkäten - tillfälligt småföretagsstöd, nedsättning av sociala avgifter, stöd från Nutek och lån från Almi - kände färre än 20 procent till.

Rekryteringsstödet är det stöd som söks i störst utsträckning. Av de som kände till stödet sökte 31 procent detta stöd. Nedsättning av sociala avgifter, lån från Almi och RAS söktes av ca 20 procent av dem som kände till stödformerna.

Högst "beviljandefrekvens" (andel företag som har beviljats stöd av dem som sökte stöd) har rekryteringsstödet och nedsättningen av sociala avgifter. Överlag är beviljandefrekvensen hög. Det skall dock påpekas att det var relativt få som hade sökt stöd.

Finansiellt stöd till kompetensutveckling

I de statliga insatserna till företag med tillväxtpotential utgör det finansiella stödet till kompetensutveckling en viktig komponent. Det kan till exempel gälla att lyfta fram det tillväxtbefrämjande beteendet hos företagaren eller utveckla arbetsformer som gynnar tillväxt. Nutek och Almi tillhandahåller sådant kapital som företagen i denna kategori är i behov av. Det har visat sig att de högteknologiska små företagen upplever större brist på riskkapital än andra små företag (17 procent mot snittet 6 procent)[2].

Även det stöd som ges genom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är av stor betydelse för de små och medelstora företagen. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har en viktig funktion i att på bredden medverka i näringslivets kompetensförsörjning. Där så är möjligt bör också mer specifika behov tillgodoses. Det kommer alltid att finnas arbetslösa med nyckelkompetens för näringslivets utveckling och tillväxt. Arbetsmarknadsutbildningen har traditionellt haft uppgiften att

---

[1] SCB-enkät. *Småföretagens villkor och verklighet.* (prel.data) 1996.

[2] Småföretagsbarometern 1996.

föra över arbetskraft från krympande sektorer till nya yrkesområden. Arbetsmarknadsutbildning har också inriktats mot att motverka inflationsdrivande flaskhalsar i produktionen genom att t.ex. utbilda verkstadsarbetare för industrins behov.

Inom ramen för olika projekt har försök gjorts att dra nytta av invandrares, civilingenjörers respektive marknadsförares kompetens. Vilka specifika kategorier som är aktuella kan variera över tiden. Det är naturligtvis en resursfråga hur mycket Arbetsmarknadsverket kan ägna sig åt nyckelkategorier av detta slag. Helst bör insatserna göras i det löpande arbetet och inte vara beroende av att särskilda projekt startas. Sådana insatser - genomförda från arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter - hindrar givetvis inte att näringspolitiska organ på sina egna premisser arbetar för att tillgodose näringslivets kompetensbehov inom samma områden.

Medlen från strukturfondernas mål 3-program är också en resurs för att kompetensutveckla särskilda grupper i samhället. Programmet riktar sig till långtidsarbetslösa, ungdomar och dem som riskerar att uteslutas från arbetsmarknaden. Projekt inom ett antal utvecklingsområden kan få stöd till 45 procent från EG-kommissionen, resterande 55 procent skall finansieras av nationella aktörer. Utvecklingsområden i den senaste ansökningsomgången var specificerade till: kompetensutveckling, rådgivning och vägledning, utveckling av Datortekens arbetsmarknadsdel, utbildningsinsatser och rådgivning vid Starta eget-verksamhet.

Under de närmaste åren kommer det även att finnas stora möjligheter för mindre företag att få stöd till att utveckla sin kompetens genom ett ett annat målområde inom EGs strukturfondsprogram. Växtkraft mål 4 syftar till att främja kompetensutveckling av anställda i samband med en arbetsorganisationsförändring i små företag, i första hand företag med upp till 50 anställda. Under programperioden, som sträcker sig till och med 1999, ställer EG-kommissionen ca 1,4 miljarder kronor till förfogande under förutsättning att svenska staten satsar lika mycket och att företagen som vill kompetensutveckla skjuter till lika mycket som den totala offentliga finansieringen. Med en uppskattad budget på 5,5 miljarder kronor för perioden är mål 4-aktiviteterna det mest omfattande stödet till kompetensutveckling. Uppskattningsvis kan 30 000 företag, och ca. 250 000 anställda, få del av medlen.

Företagares självtillit, som är beroende av hans/hennes kompetens, har visat sig vara av avgörande betydelse för företagets tillväxt. Att ha tillgång till en mentor till exempel kan utveckla företagare och ha en positiv inverkan på verksamheten. Vidare är det viktigt att mindre företag tar in extern kompetens för att utveckla företaget. En ny styrelserepresentant kan tillföra värdefull kunskap. Utredningen föreslår

därför att vid statlig stödgivning skall ledningsfunktionen hos det stödmottagande företaget beaktas och vid behov skall åtgärder diskuteras för att stärka styrelsen. Almi bör därför i varje län arbeta med mentorprogram samt för att hjälpa företag att förstärka styrelser och utveckla styrelsearbetet.

Kapitalfrågor i ett regionalt perspektiv

Almi Företagspartner AB

Almi med sin regionala representation är den statliga organisation som på regional nivå har till uppgift att stödja nya och små företag fram till utveckling och tillväxt. Almi skall utvecklas till ett nav för småföretagssamheten i varje län (prop. 1994/95:100, bilaga 13). Organisationen kan tillhandahålla både kompetens och kapital. Genom sitt samarbete med andra lokala, regionala och centrala aktören som alla främjar små och medelstora företag har Almi ett brett kontaktnät.

Hos Almi kan små företag hitta information om vilka stödmöjligheter som finns. Almi har till sin hjälp ett datorbaserat informationsverktyg - ett system som Nutek uppdaterar varje månad - med information om tillgängliga stödformer i Sverige och inom EU. Almi är i dag representerat i varje län med totalt 50 kontor över Sverige. Under 1996 kommer Almi att i samtliga kommuner inleda samarbete för att kunna nå ut till små företag på lokal nivå. Personal från Almi kommer att finnas tillgängliga på kommunens näringslivssekretariat ett antal dagar per månad. Utredningen stödjer det tagna initiativet.

I betänkandet *Strategi för småföretagsutveckling* (SOU 1993:70) pekade man på behovet av statliga rådgivnings- och finansieringstjänster för små företag för att komplettera och effektivisera marknaderna. Svensk och internationell forskning har visat att det är främst vid etableringen av nya företag och utveckling av små företag som staten bör komplettera marknaden med kapital. Vidare syntes statliga kompletteringar vad gäller viss information och strategisk rådgivning vara efterfrågade. Med utgångspunkt i bland annat detta ersättes utvecklingsfonderna med den nya organisationen Almi Företagspartner AB 1994.

Utredningen bedömer att det finns kvarstående behov av statlig medverkan när det gäller krediter med hög risk. Även i flertalet av våra konkurrentländer drivs sådan verksamhet i statlig eller delvis statlig regi.

Förutsättningarna för Almi varierar i olika delar av landet. Utbudet

av offentlig regionalpolitiskt stöd i Norrland begränsar efterfrågan på Almis lånemedel. Efterfrågan på Almis konsulttjänster är dock inom samma område stor beroende på att tillgången på privata konsulter är begränsad - särskilt utanför residensstäderna. I storstadsregionerna gör utbudet av konsulttjänster att Almi utsätts för en helt annan konkurrens än på landsorten. Det är därför viktigt att Almi i varje län anpassar sig till de regionala förhållandena och inriktar sig på att komplettera såväl marknaden som den offentliga sektorns småföretagsstöd. Utredningen menar också att det är viktigt att Almi upprätthåller ett serviceutbud i alla delar av Sverige. Samtidigt är det angeläget att Almi, med statligt stöd, inte på ett otillbörligt sätt konkurrerar med privata konsultbolag.

Det är angeläget att Almi får tydliga mål för sina insatser inom ramen för det statliga anslaget och att verksamheten i övrigt inriktas mot att svara mot den efterfrågan som finns. Det kommer att medföra att Almi varierar från län till län. Inriktningen av Almi får ske i samråd med länsstyrelserna som föreslås få i uppgift att övervaka det totala utbudet av tjänster till småföretagen.

Det är utredningens bedömning att Almi i dag har mål som är svåra att förena. Å ena sidan skall Almi främja nya och mindre företag genom att ge kostnadsfri information och rådgivning och å andra sidan skall de bedriva affärsmässig konsultverksamhet och lånefinansiering. Almi har inget avkastningskrav på sitt kapital. Det förvaltade statliga kapitalet skall endast behållas nominellt över tiden, vilket medger betydande risktagande. Under år 1995 gick Almi med vinst, vilket är rimligt under högkonjunkturår.

Det är dock viktigt att Almi utnyttjar den av statsmakterna givna möjligheten att ta höga risker och ge möjligheter åt projekt som inte annars får finansiering.

Almis verksamhet är fortfarande ny och under utveckling. Den pågående organisatoriska uppdelningen i tre verksamhetsområden: service, konsultation och finansiering är enligt utredningens mening riktig. Utredningen betonar vikten av att verksamheten kontinuerligt utvärderas och anpassas. Almis lånegivning bör följas upp och redovisas på respektive låneform för att öka tydligheten.

Ett nytt lånegarantisystem?

De mindre företagens problem med krediter gäller framför allt att de inte kan ställa bankmässiga säkerheter. Almis risklån är en kompletterande kredit till företag med tillväxtambitioner och ges som topplån när banken inte kan ta hela risken. Finansieringen är för företaget dyrare än

ett vanligt banklån, eftersom risken är större. Efterfrågan på Almis låneprodukter är växande och prognosen för nyutlåningen år 1996 beräknas till 1 300 miljoner kronor. Almi är emellertid inte så känd bland små företag med mindre än 20 anställda, enligt ovan nämnda SCB-enkät. Bankerna är naturligen den mest kända aktören och har ett avsevärt större kontorsnät jämfört med Almi.

För att förenkla lånefinansieringen ur småföretagets synpunkt föreslår utredningen att en ny typ av lånegaranti, som skulle administreras av bankerna, övervägs. Utredningen kom under sitt besök i Nederländerna i kontakt med ett intressant system.

Garantisystemet i Nederländerna innebär att staten varje år ställer en garantiram till bankers förfogande. För år 1995 uppgick beloppet till 3,5 miljarder kronor. Ramen fördelas mellan de banker som vill använda garantin och finansiera nya företag med bra affärsidéer och små företag (färre än 100 anställda), som saknar fullgoda säkerheter. Garantin täcker enbart 50 procent av lånebeloppet. Risken för de övriga 50 procenten tar banken, men kräver för detta belopp normala säkerheter. Om garantin faller ut kompenseras banken enbart för 90 procent av kostnaden. Detta innebär att banken även tar en tio procents risk av det garanterade beloppet. Banken får betala en kommission för garantin på 3 procent, som i sin tur tas ut av företaget. Företaget betalar en ränta på hela lånet som motsvarar den banken skulle satt på en lågriskkredit, det vill säga ett lån med fullgoda säkerheter.

Då tidigare erfarenheter av garantisystem påvisat komplikationer anser utredningen att ett förslag om ett nytt system kräver mer analys än vad som varit möjligt under untredningens begränsade tid. Almi bör därför i samråd med bankföreningen få i uppdrag att undersöka förutsättningarna för hur detta skulle kunna fungera i Sverige. Garantigivningen bör ske inom Almis befintliga ramar.

6.2 Regionalpolitiskt stöd för utveckling och tillväxt

Utredningens förslag:

Regionalpolitiska stöd

* Det regionalpolitiska företagsstödet ges en tydligare inriktning mot utveckling av företagen. Ökad vikt läggs vid att stödja investeringar i produktutveckling, marknadsinvesteringar och andra mjuka investeringar.
* Två stöd, regionalpolitiskt utvecklingsstöd till företag och regionalpolitiskt småföretagsstöd, ersätter de nuvarande regionalpolitiska stöden lokaliseringsstöd, utvecklingsbidrag och landsbygdsstöd. Båda stöden beslutas efter individuell prövning. Utvecklingsstödet kan ges endast i regionalpolitiskt prioriterade stödområden medan småföretagsstödet kan ges i alla län. Utvecklingsstöd lämnas i första hand som bidrag och lån, småföretagsstöd främst som bidrag.
* Stödet via nedsättning av socialavgifter föreslås avvecklas i två steg, med en halvering från och med år 1997 i en första etapp. Transportstödet och sysselsättningsbidraget behålls med vissa förändringar. Transporter med lastfartyg och flyg blir bidragsberättigade och jämställs med landsvägs- och järnvägstransporter. Sysselsättningsbidraget avkortas från fem till tre år och lämnas inom ett mer begränsat geografiskt område. Liksom nedsättningen av socialavgifterna ges sysselsättningsbidrag och transportstöd som tidigare utan individuell prövning om vissa villkor uppfylls. Nutek ges i uppdrag att föreslå förändringar i villkoren för sysselsättningsbidraget och transportsödet så att även de i större utsträckning främjar företagens utveckling. Besparingarna i nedsättning av socialavgifter och sysselsättningsbidragen uppgår för år 1997 till 230 respektive 20 miljoner kronor.
* Utredningen föreslår att Nutek ges 50 miljoner kronor i anslag för att starta ytterligare regionala utvecklingskonsortier utöver det dryga tjugotal som redan kommit igång.

OBS rutan fortsätter på nästa sida.

* Den nuvarande nationella stödområdesstrukturen - stödområde 1 och 2 samt tillfälliga stödområden - ändras till två stödområden, A och B. Stödområde A sammanfaller med målområdet för EGs strukturfondsprogram för svagt utvecklade regioner (mål 6).
* Stödområde B omfattar den del av de nuvarande stödområdena som faller utanför stödområde A, eventuellt med komplettering av några ytterligare områden.
* De föreslagna förändringarna förenklar den stödområdesstruktur som blivit komplicerad genom tillkomsten av EGs strukturfondsprogram. En ytterligare förenkling bör eftersträvas i anslutning till förhandlingar med EG-kommissionen inför en ny period för strukturfondsprogrammen.

Målstyrning och utvärdering

* Länsstyrelserna ges större frihet att själva besluta om de regionalpolitiska medlen. Nutek ges i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna utforma tydligare mål för det regionalpolitiska företagsstödet och bättre metoder för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

6.2.1 Några inledande och principiella överväganden

I avsnittet 3.4 Regionalpolitiska stöd har regionalpolitikens omfattning, mål och aktörer behandlats. Särskilt diskuterades målfrågorna och utredningen framhöll att målen behöver göras tydligare och stringentare. Detta skulle möjliggöra en bättre uppföljning och utvärdering av insatserna. Några citat från riksdagens revisorers granskning av anslaget för regionala utvecklingsinsatser, det s.k. länsanslaget, understryker behovet. Revisorerna anser "att det saknas ett tydligt och användbart huvudmål för verksamheten" och att det är svårt "att mäta måluppfyllelsen i en verksamhet, där det inte finns några klara och tydliga mål att relatera resultaten till". Ett motsvarande behov av att på ett bättre sätt

formulera målen och följa upp verksamheten finns inom andra politikområden, vilket för de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas del framgår av Arbetsmarknadspolitiska kommitténs nyligen avlämnade betänkande (SOU:1996:34) *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Utredningen återkommer i ett senare avsnitt av betänkandet specifikt till mål-, uppföljnings- och utvärderingsfrågorna.

Som närmare utvecklats tidigare avser Företagsstödsutredningen med regionalpolitik den s.k. lilla regionalpolitiken som i statsbudgeten huvudsakligen kan hänföras till ett särskilt anslag för utveckling av geografiskt avgränsade områden. Det finns därutöver en mer omfattande regionalpolitik - den stora regionalpolitiken - som handlar om den samlade effekten av statliga åtgärder inom många andra politikområden. Av dessa andra områden innefattas två - närings- och arbetsmarknadspolitik - i utredningens uppdrag.

Även om huvuddelen av de regionalpolitiska medlen går till regioner med särskilda problem omfattar den lilla regionalpolitiken i en del avseenden hela landet. För vissa ändamål kan regionalpolitiska medel fördelas av samtliga länsstyrelser. De särskilt prioriterade nationella stödområdena omfattar knappt 20 procent av landets befolkning när man inkluderar det särskilda transportstödsområdet. Med tillkomsten av EGs strukturfondsprogram har de regionalpolitiskt prioriterade områdena ökat till att omfatta 25 procent av befolkningen. Såväl nya prioriteringar som ökade resurser har tillkommit genom EG-programmen.

Tillkomsten av EG-stödet är en av orsakerna till att de regionalpolitiska stöden behöver ses över. Dessa stöds samspel med EG-programmen samt med näringspolitiska stöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder är en viktig fråga. Den regionalpolitiska stödstrukturen behöver göras enklare. Antalet stöd bör minska. Förenklingar behövs såväl i stödens utformning som i avgränsningen av de områden i vilka de kan lämnas.

Länsstyrelserna har i sina respektive län ansvaret för reginalpolitiken. Näringslivs- och arbetsmarknadspolitiken täcker hela landet och har sina egna regionala organ. De arbetsmarknadspolitiska insatserna ökar med arbetslösheten och de får då en viktig regionalpolitisk funktion eftersom hög arbetslöshet är ett av kännetecknen på en problemregion. Det är en självklarhet att närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiken måste samverka i regionerna. Just därför att dessa politikområden måste samspela så nära med varandra behöver ställning tas till den principiella boskillnaden mellan dem i ett regionalt perspektiv.

Företagsstödsutredningen anser att regionalpolitiken - vad gäller den del av denna politik som riktar sig till näringslivet - i huvudsak skall avse en regionalt orienterad näringspolitik. Detta ligger helt i linje med

den betoning av ekonomisk tillväxt som redan finns i förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd. I denna förordning anges villkoren för när lokaliseringsstöd, utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag kan lämnas till företag. Även med en betoning på utveckling och tillväxt kvarstår givetvis de regionalpolitiska prioriteringarna, bland annat i att åstadkomma en inomregional balans i näringslivet.

I de regioner där de regionalpolitiska insatserna är finansiellt omfattande överskuggar dessa den generella för hela landet gällande näringspolitiken. Detta gäller i synnerhet för företagsstödet eftersom det regionalpolitiska stödet till företag ofta utgörs av bidrag och därmed är förmånligare än det näringspolitiska stödet som vanligen lämnas i form av lån. Det är mot denna bakgrund viktigt att i varje region få till stånd en samverkan och en tydlig rollfördelning mellan de närings- och regionalpolitiska organen. Eftersom förhållandena skiljer sig mycket mellan olika regioner kan arbetsfördelningen mellan politikområdena variera avsevärt från region till region, beroende på såväl finansieringsresurser som kompetens hos de statliga aktörerna i respektive region.

Näringslivsinriktade stöd till företag bör inte lämnas inom arbetsmarknadspolitikens ram utan förbehållas närings- och regionalpolitiken. Däremot finns inom arbetsmarknadspolitiken ett antal åtgärder vars syfte är att stärka individers situation på arbetsmarknaden men som därigenom också - som en bieffekt - kan innebära ekonomiska förmåner för berörda företag. Utredningen har i ett tidigare avsnitt beskrivit de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och även redovisat sin syn på vilka av dem som med hänsyn till sådana förmåner kan anses vara företagsstöd.

Utöver ekonomisk tillväxt är regional balans, kunskapsbildning och hög sysselsättning viktiga målsättningar i regionalpolitiken. Att skapa förutsättningar för sysselsättning är i första hand en fråga för den allmänna ekonomiska politiken. Därutöver faller ett särskilt ansvar på arbetsmarknadsmyndigheterna. Dessa myndigheter är viktiga aktörer också i att stödja kunskapsbildningen i näringslivet. En stor del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna tar sikte på detta. Också de närings- och regionalpolitiska organen har viktiga roller när det gäller kompetens- och kunskapsfrågorna.

Med EGs strukturfondsprogram har det tillkommit ett stort antal nya organisationsformer, som regionala beslutsgrupper och s.k. regionala partnerskap, i vilka lokala och regionala aktörer samverkar. Dessa nya organisationer arbetar med tillväxt-, utvecklings- och kompetensfrågor. Denna utökning av antalet organ ställer ytterligare krav på en tydlig

rollfördelning och förstärkt samordning. Utredningen återkommer i ett senare avsnitt till samverkansfrågorna.

Principiella synpunkter på utformning av regionalpolitiska stöd

Stöd till uppbyggnad av sådana infrastrukturer som företagen behöver och använder sig av bör generellt prioriteras framför finansiellt stöd direkt till enskilda företag. Infrastrukturella åtgärder kommer fler företag till del och risken för konkurrensproblem är ringa. Utveckling och uppbyggnad av infrastrukturer bör bygga på regionernas förutsättningar och utnyttja de strukturer som redan finns tillgängliga inom näringslivet. Utredningen ger här begreppet infrastruktur en vid tolkning. Det innefattar t.ex. organ för utbildning, rådgivning och information, samverkansorganisationer, IT-lösningar av olika slag för kunskapsinhämtning och kommunikation, kollektiva resurser för företagen m.m.

EGs strukturfondsprogram innehåller i huvudsak åtgärder av infrastrukturell karaktär. I något av programmen dominerar dock det direkta företagsstödet och i flera andra utgör sådant stöd en viktig del. En betydande andel av de nationellt tillgängliga regionalpolitiska medlen kommer att användas som medfinansiering av EGs strukturfondsprogram. Det är mot denna bakgrund uppenbart att i den övergripande avvägningen inom varje region mellan stöd till infrastrukturella åtgärder och till enskilda företag måste strukturfondsprogrammen beaktas. Länsstyrelserna har som regionalt ansvariga för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen en central roll i koordineringsarbetet.

Det regionalpolitiska stödet bör i första hand inriktas på att identifiera och ta sin utgångspunkt i de komparativa fördelar som finns i en region, dvs. närmast syfta till att utveckla regionen till att bli annorlunda än andra delar av landet. Ett helt annat synsätt är att man med stödet försöker eliminera de nackdelar som finns i regionen och därmed strävar efter att göra regionen mer lika landet i övrigt. Självklart är potentialen för att utveckla ett regionalt näringsliv som på sikt är oberoende av stöd större vid det förstnämnda synsättet. I det andra alternativet tenderar det regionalpolitska stödet att konservera den näringslivsstruktur som redan finns eller att etablera ny kontinuerligt stödberoende verksamhet i den aktuella regionen.

Ett finansiellt stöd till utveckling kan genom olika former av återbetalningsmekanismer konstrueras rättvisare än ett som syftar till att kompensera nackdelar. I det senare fallet fordras en analys av åtminstone de mest betydande nackdelarna för att skapa ett "rättvist"

system. Flera skilda faktorer som avstånd, kyla m m kan åberopas som skäl för ett regionalpolitiskt stöd. För vissa enskilda verksamheter kan sådana faktorer vara av avgörande betydelse men i mycket varierande kombinationer för olika företag. Det skulle inte vara en framkomlig väg att med analyser av regionala nackdelars kostnadskonsekvenser som grundval - med avdrag för eventuella regionala kostnadsfördelar - utforma ett kompensatoriskt stödsystem.

Det grundläggande regionalpolitiska problemet ligger framför allt i att näringsliv och arbetsmarknad inte är av tillräcklig storlek och tillräckligt differentierade. Det regionala stödet bör så direkt som möjligt ta sikte på att förbättra denna situation. EG-stödet kan i princip sägas ha en sådan inriktning med tyngdpunkten på utveckling, i synnerhet av infrastrukturen.

Trots det nyss sagda kan företagsstöd som syftar till att undanröja specifika nackdelar inte uteslutas ur regionalpolitiken. Ett kontinuerligt stöd med ett sådant syfte kan ibland vara motiverat för att behålla för regionen viktig verksamhet som annars slås ut. Stöd av detta slag bör vara av begränsad omfattning och medel i första hand tilldelas efter beslut för varje enskilt företag och inte styras av mindre träffsäkra generellt verkande regler. Om stödet är mer omfattande medger åtgången av administrativa resurser dock knappast att ställning tas i de enskilda fallen utan någon form av generellt stöd behövs.

Det regionalpolitiska företagsstödet bör i så stor omfattning som möjligt och så direkt som möjligt ta sikte på det önskvärda målet - i allmänhet utveckling och tillväxt - och ge incitament till företagen att utvecklas och växa.

De regionalpolitiska och företagsekonomiska målen överensstämmer inte alltid. Det kan därför finnas skäl att ange vissa villkor som förutsättning för stöd, i första hand beträffande krav på sysselsättningsökning. En viss försiktighet bör dock iakttas med sådana villkor eftersom de inskränker de ramar inom vilka företaget skall bedriva sin affärsverksamhet. De regionalpolitiska målen bör hellre uppnås genom urvalet av vilka projekt som får stöd än genom att via villkor styra enskilda projekt mot dessa mål.

När det gäller kompetensen kan det dock finnas skäl att ställa krav. Kompetensstöd kan ges eller förmedlas till företaget i anslutning till att stöd lämnas, alternativt kan företaget ges särskilt stöd att utveckla sin kompetens innan det får ytterligare stöd.

Man kan lägga vissa principiella synpunkter på vilken typ av avgränsning som bör göras vid regionalpolitiskt stöd. Den geografiska

avgränsningen är given. Den grundläggande föreställningen är ju att särskilda behov finns i vissa delar av landet eller i vissa områden inom en region. Därnäst bör en avgränsning till företag under en viss storlek komma ifråga. Motiven är desamma som generellt gäller för att prioritera de mindre företagen och som utvecklas på andra ställen i betänkandet. Däremot bör man så långt möjligt undvika att avgränsa vissa näringsgrenar från stöd. Utvecklingspotentialen hos ett företag är inte primärt bunden till dess näringsgrenstillhörighet.

Krav på de regionalpolitiska stöden

På en bra regionalpolitisk stödstruktur ställs många krav. Den bör innehålla så få slags stöd som möjligt och även i övrigt vara enkel. Den bör helst vara stabil över tiden. Stöden bör inte heller överlappa varandra utan vart och ett ha sitt specifka utvecklingssyfte. Ett sådant system av stöd gör det möjligt för företagen att orientera sig i det, det gör handläggningen enklare, underlättar kontrollen och minskar därmed möjligheten till överutnyttjande av systemet. Det blir också lättare att utforma regler och villkor på ett konsistent sätt. Vidare förenklas uppföljning och utvärdering avsevärt.

Stöden bör så selektivt som möjligt inriktas mot de utpekade syftena och de valda målgrupperna. Tidsbegränsade stöd är att föredra framför kontinuerliga då de lättare kan anpassas till ändrade förhållanden. Stöd till ett företag för ett specifikt projekt är både selektivt och tidsbegränsat. Ett automatiskt utgående, generellt stöd är å andra sidan lättare att administrera än ett som baseras på bedömning av det enskilda projektet.

Som lätt inses kan inte alla dessa önskemål förenas i en regionalpolitisk stödstruktur. Att göra en rimlig kompromiss blir då Företagsstödsutredningens uppgift.

Det ställs ytterligare några krav på stöden. Deras eventuella konkurrenssnedvridande effekter måste beaktas. EGs regler om statsstöd ger i detta avseende vissa villkor. Dessa gäller konkurrensen mellan skilda länder. En bedömning behöver dock också göras av konkurrenseffekterna i ett nationellt, regionalt och lokalt perspektiv.

Som redan framgått måste det regionalpolitiska stödet också kunna fungera tillsammans med EGs strukturfondsprogram. Detsamma gäller gentemot näringspolitiska stöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

En grundmodell för regionalpolitiskt stöd

Det regionala finansiella stödet kan grovt delas in i tre kategorier, dels stöd av infrastrukturell karaktär som inte riktar sig till enskilda företag, dels stöd till företag efter beslut i varje enskilt fall, dels stöd som ges om företaget uppfyller vissa på förhand givna villkor.

Länsstyrelsens projektmedel och merparten av stödet via EGs strukturfondsprogram har karaktären av infrastrukturellt stöd. Det skulle i och för sig även för dessa stöd kunna föras en diskussion om fördelning efter enskilda beslut eller mer schablonmässigt efter givna regler. Den diskussionen tas dock inte upp här och infrastrukturellt stöd diskuteras överhuvud inte mer. Som framgått av det föregående beror detta inte på att utredningen anser stöd till infrastrukturell utveckling vara av underordnad betydelse. Stödet till företag utgör emellertid utredningens huvuduppgift.

De nuvarande regionalpolitiska stöd som lämnas efter beslut i varje enskilt fall är lokaliseringsstöd, utvecklingsbidrag och landsbygdsstöd. Detta slag av stöd benämns i fortsättningen individuellt prövade regionalpolitiska stöd. Som framgår av det följande avsnittet föreslår utredningen att de nuvarande tre stöden omvandlas till två, vad gäller reglerna väl samordnade regionalpolitiska stöd med en huvudsaklig inriktning på att främja utveckling och tillväxt. Det ena av dessa två benämns regionalpolitiskt småföretagsstöd, det andra regionalpolitiskt utvecklingsstöd till företag. Det förra kan ges i alla län medan utvecklingsstödet kan lämnas endast i särskilt utpekade stödområden.

Utvecklingsstödet är i princip en sammanslagning av nuvarande lokaliseringsstöd och utvecklingsbidrag medan småföretagsstödet närmast kan sägas vara ett utvidgat landsbygdsstöd.

De nuvarande regionalpolitiska stöd som lämnas om företaget uppfyller på förhand givna villkor är transportstödet, sysselsättningsbidraget och de nedsatta socialavgifterna. Stöd av detta slag benämns i fortsättningen generella regionalpolitiska stöd. Som framgår av ett senare avsnitt föreslår utredningen att ett av de nuvarande stöden, nedsättningen av socialavgifterna, avvecklas i två steg. De övriga två stöden föreslås med vissa förändringar vara kvar.

En enkel och klar modell för det regionalpolitiska företagsstödet vore att ha ett individuellt prövat och ett generellt stöd. Som framgår av diskussionen i de följande avsnitten är en så enkel modell svår att realisera. Företagsstödsutredningens förslag innebär dock att antalet stöd i vardera kategorin reduceras från nuvarande tre till två.

Det finns några regionalpolitiska stöd som är av annan karaktär än de som nämnts ovan. Dessa behandlas under rubriken *Övriga regionalpolitiska stöd.*

Under Företagsstödsutredningens arbete har frågan väckts om en helt annan typ av stöd till näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden. Det gäller möjligheten att under vissa villkor och över en viss tidsperiod skriva av hela eller delar av studielånet för dem som tar anställning i företag inom sådana områden. Denna fråga har diskuterats inom regeringskansliet inför en tidigare regionalpolitisk proposition utan att något förslag dock las. En sådan möjlighet till låneavskrivning finns i den norska regionalpolitiken bland annat med prioritering vissa särskilda yrkesgrupper. På ett motsvarande sätt skulle för svenskt vidkommande prioritet ges åt sådana nyckelkategorier som näringslivet i stödområdena specifikt behöver.

En åtgärd av nämnt slag skulle förmodligen inte vara kostnadskrävande och inte heller svår att administrera. Utredningen har inte haft möjlighet att granska hur stora rekryteringsproblemen är i regionalpolitiskt prioriterade områden. Det är också osäkert vilka effekterna kan bli av ett stöd av detta slag. Andra, på den enskilde inriktade incitament skulle också behöva övervägas i sammanhanget. Det skulle för Företagsstödsutredningen föra för långt att gå närmare in på denna typ av stöd. Stödet kan knappast karakteriseras som företagsstöd.

6.2.2 Individuellt prövade regionalpolitiska stöd

Regionalpolitiskt utvecklingsstöd

Allt högre krav ställs på förnyelsen i näringslivet. Utvecklingstempot är högre än tidigare när det gäller att ta fram nya produkter, söka nya marknader m.m. Utvecklingsfrågorna har också sedan länge betonats i det regionalpolitiska stödet. Ett särskilt utvecklingsbidrag infördes 1990. Även inom ramen för landsbygdsstödet har en motsvarande möjlighet skapats att stödja utvecklingsprojekt. Mot denna bakgrund bör steget nu tas fullt ut att ge det regionalpolitiska stödet en tydlig inriktning mot att främja utveckling och tillväxt.

Det nuvarande regionalpolitiska stödet till företag ger möjlighet till både bidrags- och lånefinansiering. Med sina för företagen förmånligare villkor ersätter därmed det regionalpolitiska företagsstödet till betydande del den lånefinansiering som kan ges inom den rikstäckande näringspolitiken. Detta förhållande blir ännu mer uttalat om utvecklingsaspekterna i regionalpolitiken betonas ytterligare. Inom parentes kan

noteras att detta förhållande kan bero på att det svenska näringspolitiska stödet är mer "affärsmässigt" och dyrare än i många andra länder där företagen ges större ekonomiska förmåner i det näringspolitiska stödet.

Som redan nämnts föreslår utredningen att lokaliseringsstödet och utvecklingsbidraget slås samman till ett utvecklingsstöd. Detta lämnas i huvudsak som bidrag och lån. Vidare föreslår utredningen att landsbygdstödet breddas till ett rikstäckande regionalpolitiskt småföretagsstöd. Detta stöd ges främst som bidrag.

Utredningen har diskuterat alternativet att sammanföra utvecklings- och småföretagsstödet till ett enda stöd. Valet mellan alternativen ett eller två stöd hänger närmast samman med EGs statstödsregler. Som framgår av det följande är tanken att småföretagsstödet skall falla inom ramen för EGs nivå för de minimis-stöd (800 000 kronor under en treårsperiod) och därmed inte behöva godkännas av kommissionen. En sammanslagning till ett enda stöd skulle däremot innebära krav på sådant godkännande. Då det är oklart vad detta skulle föra med sig har utredningen valt alternativet med två stöd.

Sammanläggningen av lokaliseringsstödet och utvecklingsbidraget som båda redan är godkända av EG-kommissionen torde inte bereda några problem i förhållande till kommissionen.

Utvecklingsstödet och småföretagsstödet bör sammantaget tillgodose det behov som finns av att ge individuellt prövat regionalpolitiskt företagsstöd. Omfattning och inriktning kan styras genom de budgetar som tilldelas de olika länen och genom särskilda direktiv i regleringsbrevet. De båda stöden skulle också kunna ta hand om sådant stöd som nu ges inom ramen för det tillfälliga småföretagsstödet. Detta är ett rikstäckande, av EG-kommissionen till slutet av år 1996 godkänt stöd till företag med högst 50 anställda som ges med högst 15 procent av en investeringskostnad om högst 20 miljoner kronor. Den maximala bidragsnivån blir då tre miljoner kronor och stöd på denna nivå skulle med utredningens förslag till ny stödstruktur kunna lämnas endast i stödområdena genom utvecklingsstödet. I övriga delar av landet skulle småföretagsstödets begränsning till 800 000 kronor gälla. I praktiken skulle denna begränsning vara av mycket ringa betydelse eftersom det genomsnittliga investeringsbidraget i det tillfälliga småföretagsstödet enligt uppgifter från Nutek är mindre än 200 000 kronor. Denna låga genomsnittsnivå är inte förvånande med hänsyn till att det rör sig om småföretag med begränsade investeringsbehov.

Det är naturligtvis fördelaktigt om det tillfälliga småföretagsstödet för Sveriges del också fortsättningsvis är godkänt av EG-kommissionen.

Detta ger möjligheten att använda stödet vid behov. Inom parentes kan nämnas att det med kommissionen redan har avtalats att behålla det tillfälliga småföretagsstödet inom vissa av EGs strukturfondsprogram. Även villkoren för ett stöd av detta slag bör så långt möjligt samordnas med vad som skall gälla för utvecklings- och småföretagsstödet.

Utformning av ett regionalpolitiskt utvecklingsstöd till enskilda företag

Inom det nuvarande landsbygdstödet lämnas stöd till "produktutveckling, marknadsföring, utbildning eller andra liknande ändamål". Samma målbeskrivning återfinns för utvecklingsbidraget men där har tillkommit möjligheten att ge stöd för patent och licenser. Inget av stöden får avse företagets normala drift. Det regionalpolitiska stödet till utveckling kan ges för projekt med stor spännvidd, alltifrån kvalificerad produktutveckling till projekt som får stöd därför att företagen inte själva helt och hållet förmår finansiera sina normala utvecklingsbehov även i de fall utvecklingsarbetet inte innebär några större tekniska eller ekonomiska risker.

Det föreslagna utvecklingsstödet bör kunna hanteras i stort sett som det nuvarande utvecklingsbidraget. Frågan om användningen av stödet för hårda investeringar dvs. för investeringar i byggnader, maskiner m.m. behandlas i det följande avsnittet. Som för det nuvarande lokaliseringsstödet gäller för det föreslagna utvecklingsstödet att det kan ges som en kombination av bidrag och lån.

Det nuvarande utvecklingsbidraget ges i huvudsak som bidrag, men kan även lämnas i andra former. Så gott som alltid ges det dock i form av bidrag. De enligt förordningen om regionalpolitiskt stöd givna alternativa formerna villkorslån och medelstillskott mot återbetalning i form av royalty används knappast. För att få en så enkel handläggning som möjligt bör dessa stödformer även i fortsättningen bara undantagsvis komma till användning i det regionalpolitiska stödet. Avvägningen bör i stället huvudsakligen ske genom storleken på bidraget och genom relationen mellan bidrags- och lånedelen i stödet. Eftersom en del av stödet alltid kan ges som bidrag finns det inte anledning att ge ett extra bidrag också genom en lågt satt ränta. Räntan bör i stället ligga högre än den nivå som bankerna tillämpar.

Då de mer komplicerade stödformerna villkorslån eller medelstillskott mot royalty oundgängligen behövs är det viktigt att man försäkrar sig om den kompetens som behövs för att på ett konsekvent sätt hantera dessa former av stöd. I de län där den regionalpolitiska

stödverksamheten är omfattande kan man bygga upp egen kompetens. I andra fall kan länsstyrelserna anlita Nutek, Almi eller annan expertis.

I det underlagsmaterial som utredningen har tagit fram finns ett mycket starkt stöd för att slopa sysselsättningskravet för enskilda projekt. Utredningen har också denna uppfattning och anser att inget strikt krav på sysselsättningsökning normalt bör ställas på det enskilda företaget som villkor vid utvecklingsstöd. Rationaliseringsmöjligheter i en investering måste få tas tillvara fullt ut. Om investeringen leder till att företaget utvecklas torde förutsättningar ändå finnas för att antalet anställda i företaget ökar, i varje fall på lite sikt. Länsstyrelserna bör dock ha frihet att ställa de villkor man önskar vid beslut om utvecklingsstöd, inklusive krav på sysselsättning, även med villkor om återbetalning av medel om sysselsättningen inte kommer till stånd.

För det nuvarande utvecklingsbidraget finns en mjuk reglering i förordning vad gäller sysselsättningen, nämligen att möjligheten till nya arbetstillfällen för såväl kvinnor som män skall beaktas särskilt. Denna formulering föreslås användas också för det nya utvecklingsstödet. Detta innebär att tunga investeringar i kapitalintensiv verksamhet inte heller i fortsättningen kommer att prioriteras i det regionalpolitiska företagsstödet. Med den föreslagna formuleringen får sysselsättningsaspekterna en fortsatt roll i projektbedömningen. Detta kan vara viktigt för att ge den nödvändiga legitimiteten åt de regionalpolitiska insatserna. Den förväntade sysselsättningsökningen bör således vara en viktig prioriteringsgrund vid valet av vilka projekt som får stöd.

Om statsmakterna frångår kravet om viss sysselsättningsökning i varje enskilt projekt bör i stället gentemot länsstyrelserna riktas sysselsättningskrav inklusive fördelningen av den tillkommande sysselsättningen på kön på en mer övergripande programnivå. Erfarenheter finns i detta hänseende att hämta från det tillfälliga småföretagsstödet där detta slag av krav har ställts.

I övrigt bör regleringen av stödet vara sådan att den regionala stödgivaren ges stora friheter att i det enskilda fallet utforma stödet på lämpligt sätt. Eftersom stöd erfarenhetsmässigt ofta utnyttjas maximalt inom givna ramar av de regionala aktörerna kan det dock vara viktigt att i stödförordningen tydligt ange begränsningarna i utnyttjandet av ett stöd, bland annat avseende högsta tillåtna stödnivåer i absoluta tal och i procent av investeringskostnaden.

De maximala procentuella stödnivåerna bestäms i stor utsträckning av de överenskommelser som gjorts med EFTAs övervakningsmyndighet i anslutning till att denna godkänt det nuvarande lokaliseringsstödet

och utvecklingsbidraget. Företagsstödsutredningen föreslår vad gäller stödnivåerna för utvecklingsstödet inga andra ändringar än sådana som följer av förändringar i stödområdesindelningen. Se närmare härom i avsnittet *Områden för regionalpolitiskt stöd.* Beträffande valet av nivå när beslut om medel skall fattas av Nutek i stället för länsstyrelserna föreslår utredningen heller inga ändringar. Sammanslagningen av lokaliseringsstödet och utvecklingsbidraget till ett enda utvecklingsstöd innebär dock att länsstyrelserna föreslås generellt få besluta upp till en total projektkostnad om 20 miljoner kronor. För närvarande gäller den nivån för lokaliseringsbidraget medan nivån för utvecklingsbidraget är avsevärt lägre. Nutek bör givetvis även i fortsättningen besluta i ärenden som berör flera län.

Företaget bör självt få ha ett stort inflytande på hur stödmedlen skall fördelas på olika typer av kostnader när projektet väl bedömts vara värt att satsa på. I den projektplan som gäller när finansieringen är klar - inte den som gällde vid tidpunkten för ansökan - måste företaget givetvis noga ange hur man avser använda medlen. Uppföljningen skall göras gentemot denna plan. Det är också viktigt att stödgivaren vid beviljandet av medel ställer de villkor som behövs, bland annat om i vilka fall medel skall återbetalas.

Stöd till investeringar i byggnader, maskiner m m

En hörnpelare i det nuvarande regionalpolitiska stödet är lokaliseringsstödet som ges i samband med hårda investeringar, dvs. investeringar i byggnader, maskiner och andra inventarier. Investeringar i samband med lokalisering av tjänsteföretag kan också täckas med lokaliseringsstödet.

Ibland ges till samma projekt både lokaliseringsstöd för de hårda investeringarna och utvecklingsbidrag för de mjuka. Ofta finns emellertid en naturlig tidsföljd i att ett företag vid utveckling av sin verksamhet först behöver göra de hårda investeringarna och därefter de mjuka.

Utvecklingen går i den riktningen att de mjuka investeringarna, dvs. investeringar i produkt- och kompetensutveckling m m, blir allt viktigare. Det finns ett utomordentligt starkt stöd från gjorda utvärderingar och andra erfarenheter och bedömningar att de mjuka investeringarna bör ges en hög prioritet. Detta ligger också i linje med uttalandet i utredningens direktiv att "företagsstöden måste utformas med hänsyn till den omvandling som medför att sysselsättningen minskar inom de varuproducerande näringsgrenarna medan olika tjänstenäringar expanderar".

Hårda och mjuka investeringar måste planeras i ett sammanhang även

om de respektive kostnaderna kan ligga olika i tiden. Utredningens förslag att införa ett enda utvecklingsstöd för både hårda och mjuka investeringar är ett uttryck för att projektet som helhet skall bedömas, inte de kostnadsposter som behövs för dess genomförande. Det är projektets utvecklingspotential som finansiären skall ta ställning till. I huvudsak bör staten sedan förhålla sig neutral till vilka medel företaget behöver använda för att nå det projektmål som staten finner angeläget att stödja. Företagets behov måste få vara styrande.

Det finns dock vissa argument för att statens roll är viktigare vid de mer riskfyllda mjuka investeringarna. Den normala kreditmarknaden bör i stor utsträckning kunna ge lån till de hårda investeringarna. Inom stödområdet kan dock möjligheterna till alternativ användning av lokaler och utrustning vara små och det kan vara svårt att få lån med hänsyn till den begränsade säkerhet som kommer att ligga i investeringen. Det kan då finnas skäl att staten ger möjlighet till lån.

Det bidrag som givits inom ramen för lokaliseringsstödet har delvis bestämts av hur många nyanställningar man kunde räkna med till följd av investeringen. På detta sätt har man velat undvika att stödja kapitalintensiva investeringar med begränsad sysselsättningseffekt. Som redan nämnts bör stor vikt läggas vid sysselsättningsaspekten också i utvecklingsstödet men främst i urvalet av projekt och på en övergripande programnivå.

Höga kvalitetskrav i handläggningen

De mycket allmänna villkoren för vad som kan stödjas med det föreslagna utvecklingsstödet ställer stora krav på beslutsunderlag och beslutsprocess. Beslutsunderlaget måste bland annat innefatta en analys av företagets ledning, ekonomi och affärsplaner. Det förhållandet att stödet till betydande del lämnas som bidrag understryker behovet av noggranna bedömningar.

Kraven på handläggningen av företagsstödet kommer således att vara höga. Samtidigt har arbetsuppgifterna för många av länsstyrelserna ökat avsevärt under senare tid genom tillkomsten av EGs strukturfondsprogram. Stora krav ställs då på att prioritera handläggningsinsatserna. Dessa måste främst förbehållas projekt som avser stora ekonomiska åtaganden eller utvecklingsprojekt innefattande kvalificerade teknik-, marknads- och företagsbedömningar. För stöd av mindre omfattning, bland annat det småföretagsstöd som behandlas i följande avsnitt, bör

stöd enligt på förhand givna prioriteringar och kriterier kunna förenkla handläggningen.

Utredningen inser det resursproblem som länsstyrelserna står inför. Å andra sidan är det fråga om mycket viktiga insatser som riktar sig direkt mot det regionalpolitiska huvudmålet - att skapa utveckling och tillväxt.

Ett regionalpolitiskt småföretagsstöd inom ramen för EGs regler om de minimis-stöd

EG medger att så kallat de minimis-stöd får ges utan anmälan till och godkännande av EG-kommissionen. Detta stöd får uppgå till högst 100 000 ecu (cirka 800 000 kronor under en treårsperiod). Det nuvarande landsbygdsstödet är anpassat till nivån för detta stöd så som nivån tidigare formulerades - högst 50 000 ecu (cirka 450 000 kronor enligt den valutaomräkning som gällde då nivån för landsbygdsstödet las fast) för hårda investeringar och lika mycket för mjuka. I proposition (1995:201) *Vissa regionalpolitiska frågor* har lagts ett förslag om att landsbygdsstöd i fortsättningen skall kunna lämnas med 800 000 kronor under en treårsperiod oavsett typ av finansiering.

Som nämnts ovan föreslår utredningen att det nuvarande landsbygdsstödet breddas till ett regionalpolitiskt småföretagsstöd med stor frihet för länsstyrelserna att använda stödet. Stödet bör anpassas till EGs regler om de minimis-stöd.

Stödet till kommersiell service regleras nu i samma förordning som landsbygdsstödet med föreslås regleras i en särskild förordning.

Det nuvarande landsbygdsstödet ges i form av avskrivningslån, vilket i praktiken är detsamma som bidrag. Utredningen föreslår att stödformen avskrivningslån utgår och att den normala formen för småföretagsstödet blir bidrag.

Småföretagsstödet bör lämnas främst i form av bidrag. Ett eventuellt kompletterande lånebehov bör tillgodoses på den normala kapitalmarknaden. I undantagsfall bör det dock vara möjligt att inom stödets ram också ge lån. Inom de särskilda stödområdena kan småföretagsstödet kombineras med det ovan föreslagna utvecklingsstödet. Enligt EGs regler får numera ett de minimis-stöd på detta sätt kombineras med annat stöd.

Företagsstödsutredningen föreslår att länsstyrelsen med småföretagsstödet alltid får rätt att ge bidrag upp till halva projektkostnaden. För närvarande görs i landsbygdsstödet en regionalpolitisk prioritering med maximala stödnivåer som varierar mellan 20 och 50 procent beroende

på vilket slag av område det gäller. Som utredningen framför i flera andra sammanhang bör det vara en fråga för länsstyrelserna att inom uppgjorda planer och budgetbegränsningar göra de nödvändiga prioriteringarna.

Även det till 800 000 kronor begränsade småföretagsstödet ger utrymme för kraftfulla satsningar. Vid en hälftenfinansiering med stödet kan utvecklingsprojekt på nästan två miljoner kronor stödjas. Normalt bör medfinansieringen ligga på en lägre nivå vilket innebär att finansiell medverkan kommer att ske i än större investeringar.

Utvärdering av landsbygdsstödets föregångare, glesbygdsstödet, visade att det på många håll saknades en strategi för stödet och att det också fanns små resurser inom länsstyrelsen för att arbeta med stödet. Sedan tiden för utvärderingen har länsstyrelserna utvecklat sitt strategiarbete. Företagsstödsutredningen vill peka på vikten av att småföretagsstödet och inom stödområdena också utvecklingsstödet inkluderas i strategin för länets utveckling.

Det har varit svårt för utredningen att av årliga redovisningar och genomförda utvärderingar få en tydlig bild av det sakmässiga innehållet i den verksamhet som har givits stöd inom det tidigare glesbygdsstödet och det nuvarande landsbygdsstödet. Företagsstödsutredningen anser därför att en särskild uppföljning bör göras av stödet. Vid en sådan uppföljning bör också undersökas om det stöd till hemarbete som kan ges inom landsbygdsstödets ram fortfarande behövs. En tidigare uppföljning pekade på att stödet inte längre fyllde någon funktion.

De förändringar som utredningen föreslår behöver inte avvakta den föreslagna uppföljningen. Det underlag som kommer fram kan i stället tjäna som underlag för en vidare utveckling av länsstyrelsernas stödgivning och statsmakternas övergripande målstyrning av verksamheten.

Geografisk avgränsning för småföretagsstödet

Det nuvarande landsbygdsstödet är riksomfattande men i varje län begränsat till vissa landsbygds- och glesbygdsområden. För avgränsningen av områdena ges i förordning vissa generella riktlinjer. Länstyrelserna fastställer områdena. Glesbygdssverket har tillsyn över att områdena bestäms enligt de givna reglerna.

Landsbygdsstödet är nytt och har inte utvärderats. Det överensstämmer dock i flera hänseenden med det tidigare glesbygdstödet.

Utvärderingen av glesbygdsstödets geografiska avgränsning visade på stora variationer mellan länen, beroende på dels strukturella skillnader mellan dem, dels olika sätt att göra bedömningar på grundval av de vaga reglerna i förordningen. Distinktionen mellan glesbygd och landsbygd ansågs vara konstlad i många fall. En slutsats var att länsstyrelserna borde ges stor frihet att bestämma inom vilka områden stöd skulle lämnas.

Enligt Företagsstödsutredningens mening finns det inte anledning att på central nivå fastställa vilket slag av geografiska avgränsningar som skall finnas för småföretagsstödet. Det bör ankomma på länsstyrelserna att använda medlen på det sätt de vill inom ramen för den policy och de mål som anges för stödet och de gränser som budgeten sätter. De enskilda länsstyrelserna kan naturligtvis själva välja att definiera särskilda stödområden för stöd. Oavsett om detta görs eller inte får förutsättas att inomregional balans - som en väsentlig regionalpolitisk målsättning - kommer att vara en viktig faktor i styrningen av vad medlen används till.

Medelsbehovet för småföretagsstödet

Utrymmet för utvecklingsinsatser inom länsanslaget varierar i dag avsevärt mellan länen. Anslaget är för vissa län mycket begränsat och medger endast enstaka insatser i form av direkt företagsstöd. Det kan övervägas om länsstyrelserna borde ges ett ökat utrymme på det sätt som de fått under senare år genom det tillfälliga småföretagsstödet. I rådande budgetläge är detta dock tveksamt. Direkt företagsstöd bör som hittills i första hand förbehållas regioner med särskilda problem. Länsstyrelserna utanför stödområdena bör koncentrera sig på de infrastrukturella insatserna. De företagsstöd som ges där bör i första hand vara strategiskt inriktade för att understödja de infrastrukturella insatserna. I vilken utsträckning detta i praktiken kan ske inom ramen för ett litet länsanslag är en avvägning som får göras av länsstyrelsen.

På senare tid har resurser tillkommit genom EGs strukturfondsprogram. Målen 3 (bekämpning av långtids- och ungdomsarbetslöshet) och 4 (utbildning och kompetensutveckling) är rikstäckande och mål 4 innefattar i stor utsträckning stöd till företag. Länsstyrelserna är inte regionalt ansvariga för dessa två program men kommer naturligtvis att medverka i arbetet. Vidare kommer EGs geografiskt avgränsade strukturfondsprogram att engagera fler länsstyrelser än de som tidigare i någon större utsträckning arbetat med regionalpolitiska medel. Med hänsyn till dessa omständigheter finns knappast anledning att nu tillföra

ytterligare resurser till länsstyrelserna med hänvisning just till småföretagsstödet. Frågan kan åter aktualiseras efter den utvärdering som under år 1997 görs av det tillfälliga småföretagsstödet och som bör kunna tillföra ytterligare underlag av intresse i sammanhanget.

6.2.3 Generella regionalpolitiska stöd

Några övergripande synpunkter på generella stöd

Stöd där utfallet bestäms av på förhand definierade regler och det i enskilda fall inte behövs något beslut eller endast ett beslut av enklare karaktär är från många utgångspunkter att föredra. Det administrativa arbetet minskar och utfallet är förutsägbart för stödmottagarna. Om villkoren är desamma över lång tid kan potentiella stödmottagare lära känna stödmöjligheterna. Problemet med stöd av detta slag är dels att kunna göra en tydlig och långsiktigt giltig priortering av vad som bör få stöd, dels att få reglerna för stödet tillräckligt selektiva och precisa.

De individuellt beslutade stöden som diskuterats i det föregående syftar främst till att främja utveckling och tillväxt. Frågan är om generella stöd skall förstärka dessa stöd, dvs. också rikta sig till de utvecklings- och tillväxtinriktade företagen. Alternativt skulle stöden kunna tänkas ha ett kompenserande syfte för att stödja sådana företag som inte får utvecklingsinriktat stöd. Ett tredje alternativ kan vara att stödet är neutralt och stödjer alla företag inom den aktuella regionen, eventuellt med vissa näringsgrensavgränsningar, oavsett företagens utvecklingsmöjligheter, lönsamhet m.m.

Företagsstödsutredningens ståndpunkt är att generella stöd i högre grad bör stödja utveckling och tillväxt i företagen. Ett i förhållande till utvecklingsperspektivet neutralt stöd kommer att kosta mycket i förhållande till den tillväxt det genererar. Att utforma generella stöd i syfte att hålla företag under armarna är direkt olämpligt.

Utveckling och tillväxt betingas av många variabler och det är inte lätt att formulera urvalskriterierna för ett generellt stöd. Det kan vara svårt att finna en form för att styra stödet direkt mot det primära målet. Man får i stället söka ett annat mål som styr i någorlunda rätt riktning. Ett stöd som prioriterar företag med kunskapstillväxt vore av intresse, med antagandet att kunskap är relaterad till utveckling. Också kunskapsvariabeln är dock svårfångad. Sysselsättningsökning som ett mått på tillväxt är ett annat möjligt kriterium som används i ett av de nuvarande

stöden.

Generellt bör de geografiska områdena för generella stöd - till skillnad mot vad som bör gälla för de individuellt prövade stöden - vara så begränsade som möjligt. Om området blir för stort kommer alltfler företag som inte borde höra till målgruppen att få stöd. Vid individuellt prövade stöd blir gränsdragningen inte alls lika känslig beroende på den individuella prövning som sker.

Med underlag i de genomförda utvärderingarna av de nuvarande generella stöden kan det starkt sättas i fråga om dessa stöd överhuvud styr företagens beteende. Ett stöd av detta slag utgör mer en belöning än ett incitament. Det behöver därmed inte vara mindre betydelsefullt. På längre sikt påverkar stödet ekonomin i de företag som får stöd och därmed också deras möjligheter till investeringar och tillväxt. Det är knappast unikt för de generella stöden, möjligen mer utpräglat för dessa, att de har ringa styreffekt på företagen. I betydande utsträckning gäller detta även för individuellt prövade stöd. Det är egentligen något i grunden sunt att företagen följer sina egna planer och utnyttjar de möjligheter som finns att få finansiering för förverkligandet av dem.

Den administrativa enkelheten i hanteringen är självklart en tillgång för de generella stöden. Ett regionalpolitiskt stöd av nuvarande omfattning skulle knappast kunna administreras med enbart individuell prövning.

Det finns ofta möjligheten att integrera administrationen av ett generellt stöd i uppbördsmyndigheternass hantering av skatter eller socialavgifter. Detta kan i förstone te sig enkelt men visar sig i praktiken snarast bli komplicerat. Bidragssystem är i allmänhet att föredra också för generella stöd. Denna fråga behandlas mer ingående i avsnittet *Utformning av företagsstöd.*

Från statsfinansiell synpunkt har generella stöd den nackdelen att deras utfall inte kan bestämmas i förväg utan endast mer eller mindre säkert prognosticeras. Då denna nackdel vidlåder stora delar av statsbudgeten bör heller inte de generella stöden vara diskvalificerade med hänsyn till svårigheten att förutsäga utfallet. Men det bör ställas höga krav på prognoserna.

Sysselsättningsstöd (sysselsättningsbidrag och nedsatta socialavgifter)

I dag finns två regionalpolitiska stöd som är knutna direkt till företagets sysselsättning, dels sysselsättningsbidraget som ges till de företag som ökar antalet anställda, dels den nedsättning av socialavgifterna som

tillkommer alla företag. Sysselsättningsstödet kan ha särskild betydelse vid nystart av företag eller då små företag växer kraftigt. Näringsgrens- och områdesbegränsningar finns i båda fallen.

Båda de nämnda stöden är i hög grad styrda av generellt givna regler och handläggningen är enkel. Beträffande de nedsatta socialavgifterna har enkelheten i handläggningen dock fått ske på bekostnad av möjligheterna att följa upp stödet på ett bra sätt.

EG-kommissionen har haft invändningar mot båda sysselsättningsstöden och förhandlingarna om dessa stöd är inte slutförda. Problemet är att de har karaktär av driftstöd och därmed inte överensstämmer med de riktlinjer som kommissionen har formulerat för sysselsättningsstöd. En avkortning av den femåriga stödperioden i sysselsättningsbidraget har diskuterats i detta sammanhang..

Det finns inga belägg för att något av de båda stöden direkt skulle styra företagens beteende och i det korta perspektivet leda till en ökning av antalet anställda. Möjligheten till detta skulle vara störst i tjänsteföretag med hög andel lönekostnader. Inga undersökningar har veterligen gjorts av stödens effekter specifikt på sådana företag.

Förslag till ändringar har funnits som skulle öka incitamentet till en mer eller mindre omedelbar sysselsättningsökning. De forskare som i slutet av 1980-talet utvärderade de nedsatta socialavgifterna framförde tanken att nedsättningen inte skulle avse alla anställda utan endast anställda utöver 80 procent av antalet under föregående redovisningsperiod. Inga åtgärder vidtogs dock med anledning av förslaget. För sysselsättningsbidragets del togs av riksdagen under våren 1994 beslut om att höja bidragsnivån men inför förhandlingarna med EG-kommissionen om de regionalpolitiska stöden beslutades senare att inte genomföra höjningen. Det är tveksamt om ökade incitament av detta slag skulle förändra bilden. Den effekt man snarast har anledning att räkna med är en positiv påverkan på företagens ekonomi och tillväxt och därmed också en potential för senare sysselsättningsökning.

Man skulle kunna argumentera för att sysselsättningen bör få vara endast ett bivillkor i regionalpolitiken - där tillväxten är huvudmålet - och att man inte har anledning att direkt stimulera sysselsättningen. Detta skulle i stället ske genom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I en till utredningen inkommen skrivelse har föreslagits att sysselsättningsbidraget slopas. Dess funktion skulle i stor utsträckning kunna övertas av rekryteringsbidraget. Detta skulle innebära att staten styr sitt sysselsättningsstöd mot de grupper som mest behöver stödjas, t.ex. långtidsarbetslösa, i stället för att premiera de anställningar som

företagen själva väljer att göra. I grunden är dock detta ett helt annat mål än som gäller för sysselsättningsbidraget.

Det finns inom regionalpolitiken en viss överlappning när det gäller att ge ekonomiska förmåner till de företag som ökar antalet anställda. Utvärderingar har visat att en stor del av de utvecklingsinriktade företagen inom stödområdena får lokaliserings- eller utvecklingsbidrag, ofta flera gånger, i samband med investeringar, utvecklingsprojekt m.m. En jämförelse mellan data för bedömd sysselsättning till följd av lokaliseringsbidrag och uppgifter om sysselsättningsbidraget pekar också i riktning mot att det till delar är samma företagspopulation som får lokaliserings- och sysselsättningsbidrag. Den bonus företagen får genom sysselsättningsbidraget är delvis en följd av sysselsättningsökning som delvis har genererats av andra regionalpolitiska stöd.

I det föreslagna utvecklingsstödet skall till skillnad mot det nuvarande lokaliseringsbidraget inte finnas några direkta krav på ökad sysselsättning. Som tidigare nämnts bör en förväntad ökning av antalet anställda dock vara en viktig urvalsgrund vid valet av projekt för utvecklingsstöd. En koppling av nämnt slag mellan utvecklingsstödet och sysselsättningsbidraget skulle därmed kvarstå.

Som nämnts ovan bör ett generellt stöd i första hand främja tillväxt. Sysselsättning kan vara ett lämpligt kriterium för detta. Om man önskar stödja företag med inriktning mot utveckling och tillväxt torde man fånga in många av dem genom att stödja företag som ökar sysselsättningen, även om viss del av ökningen kan vara följden av andra statliga stöd.

Mot sysselsättningsbidraget talar önskvärdheten av att renodla stödfloran så att flera stöd inte täcker in samma variabler. Om varje stöd har ett specifikt syfte blir stödsystemet tydligt och effektutvärderingar underlättas. Ett fortsatt sysselsättningsbidrag kommer i viss utsträckning att innebära ett förstärkt stöd till de företag som får utvecklingsstöd. Det vore mer rationellt att öka stödet via endera av de två stöd som överlappar varandra. I valet av vilket stöd som då skulle väljas är svaret givet. Det individuellt prövade, utvecklingsinriktade stödet bör behållas och det generella utgå. Med hänsyn till de med EG-kommisionen gjorda överenskommelserna är möjligheten att höja bidragsnivåerna för utvecklingsstödet dock begränsade.

Utredningen har stannat för att sysselsättningsbidraget skall vara kvar men föreslår ett par förändringar i stödet. I ett senare avsnitt föreslår utredningen en förändring av de nationella stödområdena så att det regionalpolitiskt mest prioriterade området får sammanfalla med målområdet för EGs strukturfondsprogram för utveckling av glest befolkade regioner (mål 6). Utredningen anser att sysselsättningsbidrag skall

lämnas endast i detta område. Detta innebär att företag i den sydliga delen av nuvarande stödområde 2 där sysselsättningsbidrag nu kan lämnas - med den lägre av de två stödnivåerna i sysselsättningsbidrag - inte längre kommer att kunna få bidrag. Inskränkningen av området ligger i linje med utredningens åsikt att generella stöd så långt möjligt bör koncentreras till de allra högst prioriterade områdena. Utredningen följer också den prioritering av de nordligare delarna som redan skett genom fastställandet av mål 6-området och även av området för nedsättning av socialavgifterna.

Utredningen föreslår vidare att tiden för sysselsättningsbidraget avkortas från nuvarande fem år till tre år utan någon uppräkning för de kvarstående åren. Denna avkortning av bidragstiden bör underlätta attsysselsättningsbidraget kan godkännas av EG-kommissionen. Alla de företag som redan har fått sysselsättningsbidrag för en del av den femåriga stödperioden bör givetvis få fortsatt stöd hela perioden ut oavsett var de ligger.

Utredningen föreslår att förändringarna i sysselsättningsbidrag skall ske från den 1 januari 1997. Som utredningen pekat på finns dock vissa oklarheter om i hur hög grad samma företag får ta del av andra stöd med liknande syften som sysselsättningsbidraget. Det har inte heller på senare tid gjorts någon mer ingående uppföljning av bidraget. Utredningen föreslår därför att en särskild uppföljning görs av detta företagsstöd. På grundval av en sådan uppföljning kan det finnas skäl att åter överväga sysselsättningsbidragets närmare utformning.

Nedsättningen av socialavgifterna gynnar ett brett spektrum av företag och tenderar att bevara den befintliga företagsstrukturen. Företag får stöd oavsett om de har ambitioner att utvecklas eller inte. Detta företagsstöd är således till skillnad mot sysselsättningsbidraget inte specifikt inriktat på tillväxt. Stödet kostar därmed mycket i förhållande till de tillväxteffekter som det ger.

Möjligheten att följa upp stödet är dålig. Förhållandena kan förbättras något från år 1998 med införandet av ett nytt uppbördssystem för skatter och avgifter. Vissa problem kommer dock att kvarstå eftersom stödet med bibehållet syfte knappast kan fås att följa skattelagstiftningens regler, definitioner m.m. Utredningen för på annat ställe en generell diskussion om den typ av stöd som baseras på avdrag från avgifter och anser den i allmänhet vara en olämplig stödform. Företagsstöd bör hellre utformas som bidragssystem, i första hand med individuell prövning.

Med hänsyn till att stödet i form av nedsatta socialavgifter inte är tillväxtinriktat och därmed kan förmodas vara dyrt i förhållande till

effekterna föreslår utredningen att stödet avvecklas. Det har vidare en olämplig teknisk utformning.

Riksdagen har tidigare beslutat att socialavgifterna skall sättas ned med tio procentenheter till och med år 2000. Med hänsyn till detta anser utredningen att stödet inte bör avvecklas helt redan den 1 januari 1997 utan att detta görs i två steg. Utredningen föreslår att nedsättningen i den första etappen minskas till fem procentenheter från den 1 januari 1997.

De ändringar som utredningen föreslår i sysselsättningsbidraget och nedsättningen av socialavgifter avser olika geografiska områden. Inget företag kommer således att vid samma arbetsställe drabbas av båda ändringarna. Effekterna för företagen utvecklas närmare i avsnittet *Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag.*

Transportstöd

Företagstödssutredningen anser att transportstödet bör behållas men att det skall göras konkurrensneutralt med avseende på transportsätt och utvecklas till att i första hand stödja utvecklingsinriktade företag, t.ex. genom att skärpa stödvillkoret avseende vidareförädling.

Till skillnad mot nedsättningen av socialavgifterna och sysselsättningsbidraget är transportstödet redan godkänt av EG-kommissionen. Kommissionen har dock ställt vissa villkor som skall vara uppfyllda senast vid utgången av år 1996.

Som framgått av redovisningen av transportstödet i ett tidigare avsnitt av betänkandet finns olika uppfattningar om transportstödets syfte. Företagsstödsutredningen anser att det syfte som framgår av den nu gällande förordningen skall fortsätta att gälla. Syftet anges där som att stödet skall "främja en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet". I syftet måste givetvis tolkas in stöd till både nyetablering och befintlig verksamhet. I själva existensen av regionalpolitiken finns en underliggande bedömning att näringslivet av samhällsekonomiska skäl bör främjas i vissa regioner. Den bedömningen gäller regionalpolitiken som helhet och inte specifikt transportstödet.

Transportstödet har ursprungligen konstruerats för att i viss mån kompensera de kostnadsskillnader som finns mellan företag i norra Sverige och tänkta företag belägna i andra delar av landet under förutsättning att företagens kundkrets är spridd över landet. Områdena längst i norr har av allmänna regionalpolitiska skäl givits en högre relativ kompensation dvs. en större andel av transportkostnaden i bidrag.

Med en sådan konstruktion av stödet kan inte tas för givet att stödet

eliminerar kostnadsskillnader mellan verkliga konkurrenter inom och utom transportstödsområdet. För att avgöra om så är fallet skulle krävas undersökningar av hur mönstret ser ut i ett urval av viktiga näringsgrenar vad gäller geografisk fördelning av produktionen och var företagen har sina leverantörer och kunder. Få uppgifter finns om detta, men de som finns pekar på att stödet endast undantagsvis har funktionen att utjämna transportkostnader mellan existerande konkurrenter. Det finns enligt Företagsstödsutredningen heller inte anledning att undersöka detta närmare. Stödets syfte bör inte vara att främja lämplig lokalisering av näringslivet genom att eliminera kostnadsnackdelar gentemot konkurrenter. Utredningen har tidigare tagit avstånd från att ett kompensationstänkande skall vara huvudlinjen i det regionalpolitiska företagsstödet. En sådan inriktning på stödet kan konservera en olämplig näringslivsstruktur. Det är särskilt viktigt att undvika detta i de delar av transportstödsområdet som faller utanför de nationella stödområdena och således inte i övrigt är regionalpolitiskt prioriterade. Där bör enligt de allmänna regionalpolitiska bedömningarna finnas möjligheter till en successiv omvandling och tillväxt i näringslivet som konserverande stöd kan bromsa.

Transportstödets ekonomiska betydelse är av begränsad betydelse för en stor del av företagen, naturligtvis främst i de regioner där bidragets andel av transportkostnaden är låg. För enskilda företag i norr kan stödet dock vara helt avgörande för verksamhetens långsiktiga fortlevnad.

Transportstödet skall enligt utredningens mening så långt möjligt främja utveckling och tillväxt. Detta kan ske på två sätt, genom att stödet i sig självt ger incitament i denna riktning och att man ekonomiskt premierar sådana företag som utvecklas eller anses ha möjlighet att utvecklas. Även det senare fallet leder till tillväxt - genom att företagen ges ökade resurser till att utveckla sin verksamhet.

Företagsstöd ger i varierande grad både incitament och belöning. Det vanliga är att incitamentsandelen överskattas. Som nämnts tidigare torde den vara mindre för generella företagsstöd som transportstödet än vid individuellt prövade stöd. De uppföljningar som gjorts specifikt av transportstödet pekar på att det inte styr hur man väljer leverantörer och kunder, i hur hög grad man förädlar sin vara m.m. I det korta perspektivet avgör stödet inte företagens lokalisering, annat än möjligen när det gäller fördelningen av produktionen inom koncerner. Däremot kan en del andra regler i transportstödet styra företagens beteende, t.ex. avseende val av transportväg och -sätt. I det sammanhanget bör nämnas att Företagsstödsutredningen genom uppvaktningar och inkomna

skrivelser har uppmärksammats på att det i transportstödet finns regler och avgränsningar som anses vara omotiverade.

Frågan är då om transportstödet kan konstrueras och tillämpas så att utveckling och tillväxt prioriteras. En av de nuvarande urvalsgrunderna utgörs av förädlingsgraden som kan anses vara en indikator på utveckling och där kraven skulle kunna skärpas. Det kan också finnas andra kriterier för stödet som skulle kunna leda i samma riktning.

Transportstödet ger från miljösynpunkt en oriktig signal, i synnerhet som man har exkluderat transporter med lastfartyg, med de miljö- och även säkerhetsfördelar som detta transportsätt kan erbjuda. Detta har påpekats av Sjöfartspolitiska utredningen i dess betänkande. Man är där också kritisk mot den bristande konkurrensneutralitet som ligger i att stöd inte lämnas till transporter med lastfartyg. Sjöfartspolitiska utredningen har överlämnat frågan till behandling inom Kommunikationskommittén.

Att transporter med lastfartyg exkluderades från transportstödet motiverades ursprungligen delvis med att samhället stod för isbrytarservice till de aktuella hamnarna. Detta skäl är inte längre relevant då isbrytarverksamheten numera finansieras med avgifter.

Stöd medges för närvarande inte heller för transporter med flyg. I linje med utredningens synsätt om att premiera en utvecklingsinriktning, bland annat genom hög förädling, kan flyg vara ett viktigt transportmedel för mycket högförädlade produkter, i synnerhet som tidsavståndet ibland kan vara en väl så viktig nackdel som det geografiska avståndet. I anslutning till att transportstöd börjar lämnas för flygfrakt bör den nu gällande gränsen för lägsta vikt sänkas från 100 kilogram till förslagsvis 20 kilogram.

Ytterligare ett fall där konkurrensaspekten är aktuell gäller de s. k. bulksågverken. Här har genom tidigare fattade beslut ett antal namngivna sågverk exkluderats från stöd. Den utveckling som sedan skett i dessa och andra sågverk innebär att om de ursprungliga urvalsreglerna skulle gälla blev urvalet i dag ett annat. Utredningen har uppvaktats och dessutom fått skrivelser i denna fråga.

Företagsstödsutredningen anser att transportstödet bör göras konkurrensneutralt i så många hänseenden som möjligt. Bulksågverken bör få stöd om de i övrigt uppfyller villkoren för stöd. Transporter med lastfartyg och flyg bör vidare inkluderas i stödet. När det gäller transporter med lastfartyg tillkommer utöver konkurrensaspekten också miljöskälet. Utredningen lämnar inget förslag till på vilket sätt sjö- och flygtransporter skall inkluderas utan detta får prövas i ett fortsatt beredningsarbete. Det bör noteras att enligt EG-kommissionens krav får stöd lämnas endast till transporter inom landet.

En fråga i sammanhanget gäller om stöd skall kunna lämnas också för interntransporter. En skrivelse har inkommit till utredningen i denna fråga. Skälet till att exkludera interntransporter från stöd beror främst på svårigheten att på ett tillfredställande sätt kontrollera kostnaderna utan tillgång till fakturor för transporterna. Utredningen ser ingen lösning på detta problem med mindre än att transportstöd lämnas på ett mer schablonartat sätt. Sådana förslag har funnits och bör, också i förenklande syfte, övervägas i det vidare arbetet med transportstödet. För närvarande kan emellertid önskemålet om konkurrensneutralitet mellan intern- och externtransporter inte tillgodoses.

Tidigare har stöd i viss utsträckning kunnat lämnas också för persontransporter och IT-kommunikation. Företagsstödsutredningen anser att IT-kommunikation inte bör komma ifråga för stöd. Samhällets stöd bör här i första hand ske via uppbyggnad av en god infrastruktur. Dessutom är IT-området högt prioriterat såväl nationellt som i vissa av EGs strukturfondsprogram och gemenskapsinitiativ. Det bör således finnas goda möjligheter att få stöd för utvecklingsinsatser. Persontransporter blir allt viktigare för näringslivet, inte minst i kunskapsintensiva företag och frågan om stöd till sådana transporter bör kunna prövas i det vidare arbetet med att utveckla transportstödet.

Utredningen föreslår slutligen att den lägsta bidragsgrundande transportkostnaden per år höjs från nuvarande 6 000 kronor till 15 000 kronor. Detta svarar mot en indexuppräkning från den tidpunkt för femton år sedan då gränsen 6 000 kronor las fast. Besparingseffekten av detta är marginell vad gäller minskningen av stödbeloppet. Administrativt sett bör en viss besparing vara möjlig.

Utredningen föreslår att vissa förändringar sker i transportstödet den 1 januari 1997. Från den tidpunkten bör stöd kunna lämnas för transporter med flyg och lastfartyg samt till bulksågverk. Utredningen anser att dessa förändringar bör ske inom i stort sett oförändrade ekonomiska ramar för stödet. Detta innebär att kostnadsminskande ändringar måste göras i stödet. Exempel på sådana ändringar kan vara att höja förädlingskravet, att minska bidragsandelen av transportkostnaderna, att införa begränsningar avseende varuslag och näringsgrenar, att avgränsa stödet till enbart små och medelstora företag, att minska transportstödsområdet, att minska lägsta transportavstånd, att införa ett högsta bidragsgrundande avstånd och att ge stöd endast till uttransporter ur transportstödsområdet. Det bör ankomma på Nutek att närmare utreda på vilket sätt en anpassning av kostnaderna bäst kan ske.

I det lite längre perspektivet bör en uppföljning av transportstödet

göras i syfte att få underlag för förändring av transportstödet i riktning mot ett stöd som på ett mer utpräglat sätt både ger incitament till och stödjer utveckling i företagen. Då kan det vara aktuellt att - utöver ett ytterligare övervägande av förändringsmöjligheter enligt ovan - också mer grundligt pröva stödets konstruktion. Ett alternativ kan t.ex. vara att beräkna stödet efter schablonmässigt framräknade transportkostnader. Frågan om stöd till persontransporter bör prövas först i detta mer senare sammanhang.

I föregående avsnitt har utredningen redogjort för att det även för sysselsättningbidraget finns ett långsiktigare utredningsbehov. Utredningarna av de båda stöden bör göras i ett sammanhang. De är båda generella stöd som skall vara utvecklingsinriktade och de bör utformas så att de så väl som möjligt kompletterar varandra. Sysselsättningsbidraget är viktigast för verksamheter med högt tjänsteinnehåll och därmed hög andel lönekostnader medan transportstöd lämnas till industriell verksamhet.

6.2.4 Övriga regionalpolitiska stöd

Utredningen föreslår inga förändringar när det gäller stödet till *länsstyrelsernas projektinsatser* men vill betona vikten av att dessa insatser i stor utsträckning samlas till program inom prioriterade områden. Det är angeläget att den pågående utvecklingen i denna riktning fortgår. För flertalet länsstyrelser kommer en stor del av medlen för projektverksamheten att utgöra nationell finansiering inom EGs strukturfondsprogram och bör ses i ett sammanhang med dessa. Kopplingen till EGs programlagda verksamhet torde med automatik leda till en ökad programinriktning i de regionala insatserna.

Lånen till regionala investmentbolag är villkorade med att bolagen skall stödja endast regionalpolitiskt stödberättigade verksamheter inom stödområdena. Det kan ifrågasättas om inte den begränsningen innebär sådana restriktioner för de aktuella investmentbolagen att deras lönsamhet påverkas negativt. Nutek har i sin senaste anslagsframställan föreslagit att stödet avvecklas med hänvisning till att andra regionalpolitiska stöd kan nyttjas för att stödja de företag som investmentbolagen skulle verka för. Företagsstödsutredningen har inget att invända mot att stödet till regionala investmentbolag avvecklas. Med hänsyn till den fortlöpande diskussionen om behovet av statligt riskkapital är det för erfarenhets vinnande dock viktigt att väl dokumentera även sådana statliga initativ som inte fallit väl ut. Om tillgängligt underlag är otillräckligt för att göra detta bör en enklare uppföljning göras, av den

art som Nutek lät genomföra år 1993.

Det nuvarande *stödet till kommersiell service* bör finnas kvar och lämpligen regleras i en separat författning. Motivet för stödet är i stor utsträckning konsumentpolitiskt.

Utredningen ser positivt på *Norrlandsfondens verksamhet* och den bör få fortgå med nuvarande inriktning. Vissa problem vad gäller överlappning med Almis verksamhet har påtalats. De båda organisationerna bör i överläggningar sinsemellan kunna klara ut denna fråga. Det är också viktigt att dessa båda organisationer samt Industrifonden så långt möjligt försöker koordinera innehållet i och utformningen av sina stödvillkor.

Utredningen har i anslutning till behandlingen i det föregående av det föreslagna regionalpolitiska småföretagsstödet kommenterat det nuvarande *tillfälliga småföretagsstödet*. Behov av det senare slaget av stöd kommer i fortsättningen att vara begränsat. Det man vill uppnå med stödet bör normalt kunna hanteras med de av utredningen föreslagna regionalpolitiska stöden - utvecklingsstöd och småföretagsstöd. Det är dock en fördel att också fortsättningsvis ha ett godkännande från EG-kommissionen om att få använda ett stöd av detta slag. Ett sådant godkännande finns redan för en fortsatt användning fram till och med år 1999 av det tillfälliga småföretagsstödet inom EGs strukturfondsprogram för omstrukturering av industriregioner och utveckling av landsbygen (mål 2 respektive 5b).

Slutligen ser utredningen mycket positivt på de *regionala utvecklingsprogram* som syftar till att förbättra överföringen av kunskap från forskningen till de mindre företagen. Det är en angelägen uppgift att på sätt som sker i programmen utveckla kompetens och teknik i små och medelstora företag genom nätverksbyggande mellan företagen, högskolan och FoU-institut, allt i syfte att angripa för företagen gemensamma utvecklingsfrågor. Kvalificerade utvecklingsinsatser av detta slag, med god regional förankring, ger spridningseffekter inom regionerna samt ger incitament till och stärker den generella inriktning mot utveckling och tillväxt i de regionala insatserna som utredningen förespråkar. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att utöver de 170 miljoner kronor som redan anslagits för ändamålet Nutek ges ytterligare 50 miljoner kronor för att initiera fler regionala utvecklingskonsortier. Härmed stödjer utredningen det förslag med samma innebörd som Nutek lämnat i sin senaste anslagsframställning.

6.2.5 Näringsgrensavgränsning vid regionalpolitiskt stöd

Generellt förespråkar utredningen att man bör vara försiktig med att avgränsa vissa näringsgrenar från stöd, särskilt i ett utvecklings- och tillväxtperspektiv. Tillväxtföretag visar en spridning över alla näringsgrenar.

Med de förhållandevis stora ekonomiska förmåner som företagen kan få genom regionalpolitiskt stöd, ofta med en avsevärd bidragsandel, är det viktigt att beakta konkurrensaspekterna. Dessa kan vara särskilt framträdande på en lokal marknad, i synnerhet om det gäller en marknad av mer eller mindre given storlek. Med hänsyn till detta exkluderas för flertalet regionalpolitiska stöd lokal service och handel. Utredningen föreslår ingen ändring härvidlag. Vid stödgivningen bör i stället företag som kan konkurrera och expandera på en nationell eller internationell marknad prioriteras.

Näringsgrensavgränsningen är vid generella regionalpolitiska stöd inte lika känslig från konkurrenssynpunkt. I och med att stödet, som t.ex. nedsättningen av socialavgifterna, lämnas generellt till alla företag inom en viss näringsgren uppträder inget konkurrensproblem på den lokala marknaden. Som huvudprincip bör dock även för denna typ av stöd näringsgrenar med en nationell eller internationell marknad prioriteras.

Frågan om konkurrensaspekter i ett internationellt perspektiv torde numera huvudsakligen avgöras av EG-kommissionen i dess ställningstagande till om ett företagsstöd är förenligt med EGs statsstödsregler.

6.2.6 Områden för regionalpolitiskt stöd

Bakgrund och utgångspunkter

Ur Företagsstödsutredningens direktiv kan citeras:

"En fråga som är starkt förknippad med det regionalpolitiska företagsstödet är de nationella stödområdenas omfattning. Det övergripande målet i detta sammanhang är att stödet skall koncentreras till de mest utsatta regionerna. Genom de svenska programmen inom ramen för EGs strukturfonder och deras olika geografiska målområden har stödområdesindelningen blivit svåröverskådlig. Systemet med tillfälliga stödområden bör ses över med hänsyn till de regler som Europeiska kommissionen tillämpar i detta avseende. Kommittén skall lämna förslag till förändringar i stödområdenas omfattning och deras varaktighet som leder till

en förenkling av indelningen."

I den beskrivande delen av betänkandet har redogjorts för dels nationella regionalpolitiska stödområden, dels stödområden för de av EGs strukturfondsprogram som är geografiskt avgränsade. Se avsnitten *Regionalpolitiska stöd* respektive *EG-kommissionens stöd till små och medelstora företagstöd* med tillhörande bilagor. Vad som har redovisats där sammanfattas i korthet nedan.

Se också kartbilder i slutet av betänkandet, före litteraturförteckningen. Bilderna visar nationella stödområden, transportstödsområdet, målområden för EGs geografiskt avgränsade strukturfondsprogram, glesbetsområde och strukturomvandlingsområden samt Företagsstödsutredningens förslag till nationella stödområden.

Nationella regionalpolitiska stödområden

Nationellt finns stödområde 1 och 2 samt tillfälliga stödområden. Stödvillkoren är förmånligast i område 1 och minst förmånliga i de tillfälliga stödområdena. Vissa delar av område 2 kan få förhöjt stöd i förhållande till övriga delar av detta område. För transportstödet gäller en särskild indelning.

För landsbygdsstödet finns glesbygds- och landsbygdsområden. Dessa berörs inte av diskussionen i detta avsnitt eftersom Företagsstödsutredningen föreslår att landsbygdsstödet skall breddas till att bli rikstäckande och anpassas till EGs regler om de minimis-stöd. Någon koordinering med andra områden blir därmed inte aktuell.

Målområden för EGs geografiskt avgränsade strukturfondsprogram

Sverige får EG-stöd för tre geografiskt avgränsade strukturfondsprogram. Målen för dessa är:

Mål 2 Omstrukturering av regioner med industrier på tillbakagång

Mål 5b Utveckling av landsbygden

Mål 6 Utveckling av glest befolkade regioner

Mål 6-området är sammanhängande medan områdena för de två andra programmen består av flera olika delområden. Andelen av Sveriges befolkning som totalt ingår i EGs målområden är större än den del som

omfattas av de nationella regionalpolitiska stödområdena, 25 procent mot 13,5 procent (18,5 procent om också transportstödsområdet räknas in). Det är i första hand i södra och mellersta Sverige som områdena för EG-stödet är mer omfattande.

Strukturfondsprogrammen och tillhörande målområden har bestämts för tiden fram till och med år 1999.

Den sammantagna bilden av de nationella regionalpolitiska stödområdena och målområdena för EGs strukturfondsprogram är komplex. Uppdraget till Företagsstödsutredningen är att föreslå förenklingar.

Ramar som ges av överenskommelser med EG-kommissionen

I ett brev den 30 december 1994 från EFTAs övervakningsmyndighet (ESA) till Sverige summeras de överenskommelser som gjorts om stödnivåer och stödområden för vissa av de svenska regionalpolitiska stöden. Överenskommelsen gäller gentemot EG-kommissionen efter Sveriges inträde i EU.

Inom mål 6-området är den maximala stödnivån 35 procent, med en ökning till högst 40 procent för små och medelstora företag. I övrigt inom gleshetsområdet, som omfattar cirka 14 procent av befolkningen och innehåller mål 6-området som en del, gäller den maximala stödnivån 25 procent, med en ökning till högst 35 procent för de mindre och medelstora företagen. Den gjorda överenskommelsen om avgränsningar och maximala stödnivåer för mål 6-området och gleshetsområdet förväntas gälla under hela perioden för strukturfondsprogrammen, dvs. fram till och med år 1999.

De delar av de nationella stödområdena som ligger utanför gleshetsområdet benämns strukturomvandlingsområden i överenskommelsen med ESA. Dessa områden innefattar delar av såväl stödområde 2 som de tillfälliga stödområdena. Stödnivåerna är i strukturomvandlingsområdena desamma som för gleshetsområdet. Dock får under en övergångsperiod stöd lämnas upp till 35 procent också för de större företagen i de delar av stödområde 2 där förhöjt stöd enligt nationella regler kan lämnas. (Jämför ovan under rubriken nationella regionalpolitiska stödområden)!

Strukturomvandlingsområdena omfattar cirka 4,5 procent av befolkningen. Områdena skall enligt den träffade överenskommelsen ses över senast till slutet av år 1997. Motiven och riktlinjerna för översynen framgår inte av det ovan nämnda brevet från ESA. En i samband med förhandlingarna om Sveriges inträde i EU underförstådd begränsning är att gleshetsområdet och strukturomvandlingområdena sammantaget får

omfatta högst 20 procent av befolkningen. För närvarande finns totalt cirka 18,5 procent av befolkningen inom dessa områden.

Stödområden för individuellt prövade och generella regionalpolitiska företagsstöd

Som framgått ovan har flera beslut redan fattats som begränsar möjligheten till en mer förutsättningslös diskussion av stödområdesstrukturen. Först vid förhandlingar med EG-kommissionen, inför en ny programperiod från och med år 2000 finns möjlighet att i grunden bättre anpassa de nationellt beslutade och de med EG-kommissionen överenskomna stödområdena till varandra. Då kan det även vara aktuellt att samlat diskutera kriterierna för indelningen i nationella stödområden, bland annat vad gäller balansen mellan de tillväxt- och sysselsättningsinriktade variablerna vid bestämmandet av stödområden. I dag dominerar till sysselsättningsläget relaterade kriterier. I linje med Företagsstödsutredningens grundsyn att regionalpolitiken i första hand bör inriktas på utveckling och tillväxt anser utredningen att dessa aspekter bör ges en större vikt vid bedömningen.

Den nationella stödområdesstrukturen innehåller vissa tillfälliga stödområden. Tanken har varit att dessa skulle omprövas med jämna mellanrum. Så har dock skett i mycket begränsad omfattning. Till stora delar ingår samma områden nu i de tillfälliga stödområdena som då dessa först infördes. Den regionalpolitiska bilden är stabil. Det finns därför inte anledning att behålla distinktionen mellan permanenta och tillfälliga stödområden. Hela stödområdesstrukturen bör som redan nämnts omprövas med de intervall som ges av EG-programmens tidsperioder.

I utredningens diskussion om de regionalpolitiska stöden har dessa delats in i å ena sidan stöd som är generella och helt styrs av centralt givna regler och som betalas ut om dessa regler väl följs (generella stöd) och å andra sidan stöd med individuell prövning. Länsstyrelsen svarar i allmänhet för prövningen av de senare stöden.

Individuellt prövade stöd

För de individuellt prövade stöden finns egentligen ingen anledning att arbeta med allt för snäva områden, i synnerhet om sådana stöd skall göras allt mer inriktade på utveckling. En detaljerad central styrning är

då inte nödvändig eller ens önskvärd. Det blir i stället en fråga för länsstyrelsen att inom en given budget stödja de projekt som sammantaget ger den bästa regionala utvecklingseffekten. Ju större stödområde desto fler projekt finns att välja på och desto bättre effekt kan påräknas. Detta kräver en förändring av synsättet att företagstöd närmast är en rättighet. Det förefaller som att ett stort antal ansökningar, med sökbelopp sammantaget avsevärt över tillgänglig budget, nu kan upplevas mer som ett problem än en möjlighet. Genom att kunna välja mellan många konkurrerande projekt ges förutsättningar för att bättre uppnå det regionalpolitiska syftet med och höja kvaliteten i verksamheten.

Det ovan förda resonemanget, underbyggt med Företagsstödsutredningens principiella ståndpunkt att så långt möjligt överlåta besluten till den regionala nivån, leder närmast till att länsstyrelserna inom sina budgetar och med en tydligare målstyrning borde få ge de företagsstöd som de önskar. Restriktioner skulle behövas endast på ett fåtal punkter, t.ex. beträffande högsta absoluta och procentuella bidragsnivå. Hypotetiskt skulle då inga stödområden överhuvud behöva definieras utan styrningen kunde ske helt och hållet genom av statsmakterna givna budgetar och länsspecifika mål för det regionala stödet. Ett mindre långtgående alternativ vore att definiera ett enda stödområde som t.ex. kunde bestämmas av den yttre gränsen för gleshetsområdet, de nuvarande nationella stödområdena och målområdena för EGs strukturfondsprogram. Inget av dessa mer långtgående förändrings alternativ är dock möjligt eftersom det med företrädare för EG-kommissionen under hand överenskommits att högst 20 procent av befolkningen får finnas inom det totala nationella stödområdet (för närvarande finns 18,5 procent inom området). I och med att EG-kommissionen har graderat tillåtna bidragsnivåer för olika områden skulle gemensamma regler för ett enda stödområde också medföra att den högsta bidragsnivån för hela området måste sättas lågt, anpassad till det delområde där kommissionen givit den lägsta tillåtna nivån.

I stället föreslår utredningen, med hänsynstagande till de av EG-kommissionen givna premisserna, att två stödområden införs, här benämnda stödområde A och B. Utanför dessa områden har länsstyrelserna möjlighet att ge stöd endast genom det av utredningen föreslagna småföretagsstödet enligt EGs regler för de minimis-stöd. Dessutom kan särskilda överenskommelser göras med EG-kommissionen om stöd enligt kommissionens regler för stöd till små och medelstora företag, så som redan skett för det tillfälliga småföretagsstödet.

Den av EG-kommissionen högsta tillåtna bidragsnivån gäller för mål 6-området och är där 35 procent generellt och 40 procent för mindre

och medelstora företag. Företagsstödsutredningen föreslår att det ena av de nationella stödområdena, stödområde A, får sammanfalla med mål 6-området och att högstnivåerna där anpassas till de av EG-kommissionen satta nivåerna för detta område. Dessa nivåer gäller redan inom stödområde 1 som omfattar ett drygt tjugotal kommuner. Genom den föreslagna förändringen tillkommer ytterligare ungefär lika många kommuner att ingå i stödområde A. De tillkommande områdena hör i dag i huvudsak till stödområde 2. Ett område i centrala Jämtland ingår i dag dock inte i något stödområde.

De ovan angivna högstnivåerna gäller redan för stödområde 1 och i stor utsträckning och för det tillkommande området. Inom ungefär hälften av de senare är maximal bidragsnivå redan förhöjd till samma nivå - 35 procent - som för stödområde 1. För övriga tillkommande delar kommer med utredningens förslag tillåten högsta bidragsnivå att höjas från 20 till 35 procent. I det helt nya området i Jämtland kommer stöd nu att kunna lämnas upp till denna högstnivå mot att stöd tidigare överhuvud inte kunnat ges.

Företagsstödsutredningen vill understryka att de förändringar som föreslås är av teknisk natur - syftande enbart till att förenkla stödområdesstrukturen - och inte baseras på några ändrade bedömningar av de regionala förhållandena. En höjning av tillåten högsta bidragsnivå kan därför i sig inte läggas till grund för en ökad tilldelning av medel till länsstyrelserna. Dessa får inom ramen för tillgängliga medel avgöra om bidragsnivåerna i enskilda fall i praktiken bör tillåtas öka.

Som redan nämnts ovan finns inte anledning att ha kvar de tillfälliga stödområdena utan alla stödområden bör omprövas med jämna mellanrum, i första hand i anslutning till förhandlingar med EG-kommissionen om nya strukturfondsprogram. De tillfälliga stödområdena och de delar av stödområde 2 som inte ingår i stödområde A utgör basen i stödområde B. Detta område kommer att innefatta kommuner som ligger såväl inom som utom gleshetsområdet. Delarna utanför gleshetsområdet kallas som redan nämnts strukturomvandlingsområden.

Utan EG-kommissionens godkännande kan ytterligare områden inom gleshetsområdet få ingå i stödområde B. Som ett skäl till att göra detta har anförts att stödområde A bör omslutas av stödområde B och inte - som med utredningens förslag - gränsa till områden utan stöd. Utredningen finner inte detta skäl i sig tungt vägande - motsvarande förhållande finns redan i Norrbottens län med de nuvarande nationella stödområdena. Statsmakterna bör dock i princip kunna inta en positiv hållning till länsstyrelsernas önskemål om att vidga stödområde B.

Dessa bör själva om de så önskar få avväga fördelningen av de givna medlen inom ett större geografiskt område än tidigare. Regeringen bör i dessa frågor inhämta synpunkter från berörda länsstyrelser. Att inkludera ytterligare några kommuner i stödområde B bör också betraktas som en förändring av teknisk natur och inte i sig föranleda någon ändring i medelsfördelningen till länsstyrelserna.

För att i stödområde B föra in flera kommuner som ligger utanför gleshetsområdet, dvs. öka omfattningen av strukturomvandlingsområdena, fordras EG-kommissionens godkännande. Som nämnts ovan skall en översyn av dessa strukturomvandlingsområden göras före utgången av år 1997.

Företagsstödsutredningen går i övrigt inte in på att diskutera bidragsnivåerna. Så långt möjligt bör dock antalet maximala bidragsnivåer begränsas. Dessa nivåer är som framgått ovan i stor utsträckning givna av de begränsningar som ges av överenskommelser med EG-kommissionen. Det finns dock ett utrymme för att inom de delar av stödområdena där maximal bidragsnivå är 20 procent höja denna till den av EG-kommissionen generellt godkända nivån 25 procent.

Generella regionalpolitiska stöd

De generella regionalpolitiska stöden är transportstöd, nedsatta socialavgifter och sysselsättningsbidrag.

Det regionalpolitiska transportstödet har en särskild indelning i transportstödzoner. Det administreras också i särskild ordning. Transportstödszonerna har ingen knytning till de nationella stödområdena. Företagsstödsutredningen anser det inte befogat att göra de stora ingrepp i transportstödet som en anpassning av transportstödzonerna till de föreslagna nya stödområdena A och B skulle innebära.

De nedsatta socialavgifterna och sysselsättningsbidraget är däremot knutna till de nuvarande nationella stödområden och kommer att påverkas om dessa områden förändras. De nedsatta socialavgifterna omfattar stödområde 1 och gäller där för ett stort antal näringsgrenar. Också i de nordliga delarna av stödområde 2 sätts avgifterna ned men för avsevärt färre näringsgrenar än i stödområde 1. Sysselsättningsbidraget omfattar stödområde 1 och 2 fullt ut, med ett högre bidrag i det förstnämnda området.

Avgränsningen av stödområdena för de generella stöden bör till skillnad mot vad som bör gälla för de individuellt prövade stöden vara snäv och väl avvägd. Några individuella bedömningar som rättar till effekter av ofullkomligheter i den geografiska gränsdragningen kan ju

inte göras.

Utredningen föreslår att sysselsättningsbidrag skall lämnas endast i det av utredningen föreslagna och med EGs mål 6-område sammanfallande stödområdet A. Detta innebär att sådant bidrag inte längre kommer att kunna lämnas i de sydligare delarna av nuvarande stödområde 2.

Till skillnad mot vad som gäller för närvarande kan med utredningens förslag sysselsättningsbidrag lämnas också i centrala Jämtland. Möjligheten finns naturligtvis att göra undantag på denna punkt. Med hänsyn till önskvärdheten av en så enkel stödområdesstruktur som möjligt är detta dock inte utredningens förstahandsalternativ.

Enligt utredningens förslag skall nedsättningen av socialavgifter avvecklas med en första etapp från den 1 januari 1997. Utredningen föreslår att området för nedsättningen inte bör förändras under avvecklingsperioden. Området där stöd lämnas faller som helhet inom det av utredningen föreslagna stödområdet A.

Hänvisning till de nuvarande stödområdena 1 och 2 kan direkt eller indirekt förekomma i förordningar som inte hör till regionalpolitiken. Detta gäller för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna beredskapsarbete och starta eget-verksamhet. De förändringar som utredningen föreslår torde inte här medföra några problem.

Det är utredningens bestämda uppfattning att när en omprövning av hela stödområdesstrukturen senare kan ske, i anslutning till förhandlingar med EG-kommissionen inför en kommande programperiod för strukturfondssatsningarna, måste en avsevärd förenkling eftersträvas. Det är inte rimligt att statsmakterna centralt beslutar om, än mindre förhandlar med EG-kommissionen om områdesindelningar på detaljnivån församlingar eller t.o.m. delar av sådana. Det finns i dag exempel på att en och samma kommun tillhör tre olika typer av stödområden. I linje med utredningens grundläggande hållning bör det i betydligt högre grad kunna överlåtas på länsstyrelserna att avgöra hur tilldelade medel skall fördelas inom länet.

6.2.7 Målstyrning, uppföljning och utvärdering av regionalpolitiskt stöd

Målstyrning, uppföljning och utvärdering behandlas från generella utgångspunkter i ett senare avsnitt av betänkandet. Skälet att också ta upp dessa frågor specifikt för de regionalpolitiska insatserna är att flera av

utredningens förslag bygger på att länsstyrelserna ges ett ännu större ansvar för dessa insatser. Detta måste åtföljas av att målen görs tydligare och att verksamheten följs upp och utvärderas på ett bättre sätt. För närvarande är flera av målen för oprecisa. Uppföljning och utvärdering är alltför ofta av otillräcklig kvalitet.

De politiskt satta målen inom ett område är med nödvändighet så övergripande att en utvärdering direkt mot dem sällan är möjlig. Det är då viktigt att myndigheterna på olika nivåer bryter ned de övergripande målen i delmål som kan följas upp och utvärderas. För regionalpolitikens del är det närmast Nutek och länsstyrelserna som har att ansvara för detta.

En övergripande fråga är hur statsmakternas budgetstyrning gentemot länsstyrelserna bör ske. För närvarande får länsstyrelsen ett s.k. länsanslag inom vilket länsstyrelsen har frihet att välja mellan flera olika typer av företagsstöd och infrastrukturellt stöd. Numera ingår också medfinansieringen av EGs strukturfondsprogram i anslagsposten. Utredningen anser att även i fortsättningen bör länsstyrelserna på detta sätt få ett samlat anslag. Som underlag för statsmakternas beslut om anslag bör finnas länsvisa utvecklingsprogram som inkluderar länsstyrelsernas insatser inom EGs strukturfondsprogram. Ett underlag finns att bygga på genom att man i många län kommit långt i strategiarbetet och genom att ett omfattande planeringsarbete har genomförts inför EGs strukturfondsprogram. De länsvisa program som utgör underlag för beslut om medel bör vara nedbrutna i ett lämpligt antal delprogram. En modell för detta finns i EGs strukturfondsprogram. Enligt utredningens mening behövs dock inte en sådan detaljeringsnivå som i dessa.

Länsstyrelserna bör själva avgöra vilka medel t.ex. stöd till företag eller infrastrukturella insatser, som skall användas, för att uppnå de i program och delprogram givna målen. Detta innebär att ingen styrning normalt sker av hur stor del av resurserna som tilldelas enskilda företag. En redovisning av hur mycket företagsstöd som ges måste dock alltid kunna göras liksom också av hur medlen fördelas på olika slag av finansiellt stöd.

Utredningen har inte närmare gått in på hur de för regionalpolitiska ändamål tillgängliga resurserna bör fördelas geografiskt men vill anlägga några principiella synpunkter på denna fråga. Riksdagens revisorer har ställt sig frågande till den stora skillnaden i den länsvisa medelsfördelningen mellan de regional- och arbetsmarknadspolitiska insatserna. Man menar att sysselsättningsläget är ett centralt kriterium i båda fallen.

Det är förvisso sant att sysselsättningen är en central variabel också i regionalpolitiken. Det kan dock här vara naturligt att som kriterier för medelsfördelningen i viss mån använda andra aspekter av sysselsätt-

ningen än i arbetesmarknadspolitiken. En och samma aspekt bör också kunna ges olika vikt i regional- och arbetsmarknadspolitiken. Med utgångspunkt i sysselsättningen kan medelsfördelningen därför bli olika för politikområdena ifråga. Utredningen anser därutöver att sysselsättningskriterierna inom regionalpolitiken bör kompletteras med andra kriterier, i första hand avseende ekonomiska förhållanden. Skillnaden mellan de regional- och arbetsmarknadspolitiska prioriteringarna kommer därigenom att kunna bli än större.

Det behöver mot bakgrund av det ovan sagda ske ett utvecklingsarbete vad gäller såväl lämplig struktur för program och delprogram som kriterier för fördelning av medel på län och för fastställande av stödområden. Dessa frågor måste lösas i sammanhang med hur verksamheten skall följas upp och utvärderas och i samarbete mellan berörda aktörer. Nutek bör därför få i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna genomföra det nödvändiga utvecklingsarbetet. Det är viktigt att tid ges för ett processinriktat arbete, främst för den dialog som behövs mellan aktörerna. Man bör kunna räkna med att användbara resultat kommer fram successivt.

En förbättring av uppföljningen och utvärderingen av den regionalpolitiska verksamheten behöver inte avvakta det ovannämnda utvecklingsarbetet. Det krävs här insatser i många led. Det gäller stödmottagaren, länsstyrelsen som både stödgivare och på en övergripande nivå ansvarigt organ för länets utveckling samt också de ansvariga centrala organen. Det är viktigt att möjligheten till en löpande uppföljning, liksom också mer kvalificerad utvärdering, tillgodoses redan då stödsystemet utformas. Detta bör också beaktas vid genomförandet av de förslag som Företagsstödsutredningen lägger. För flera av de nuvarande stöden är redovisningen bristfällig och det är ibland omständligt att få fram basdata. Ett grundkrav bör t.ex. vara att alla stöd redovisas med fördelning på alla de former i vilka de kan ges.

Brister i insamlandet och redovisningen av data om det regionalpolitiska stödet har påtalats tidigare i andra sammanhang, bland annat av Riksrevisionsverket. Arbete pågår för att rätta till bristerna. Utredningen vill understryka vikten av att få fram data för att kunna styra verksamheten. En prioritering av de i utredningens direktiv särskilt omnämnda kategorierna kvinnor och invandrare skulle t.ex. underlättas avsevärt om en uppföljning kunde göras av vilka insatser som riktar sig till dessa grupper.

En viktig uppgift i redovisningen av företagsstödet gäller var företaget hör hemma geografiskt. I en utvärdering från dåvarande Gles-

bygdsmyndigheten diskuterades om fastighetsbeteckningen kunde användas för detta ändamål. Företagsstödsutredningen har inte haft möjlighet att gå in i dessa frågor men vill ändå påtala angelägenheten av att just det regionalpolitiska företagsstödet kan följas upp väl vad gäller den geografiska fördelningen av stödet.

Utredningen vill slutligen här summera de behov av uppföljningar som identifierats och redovisats under i de föregående avsnitten.

Det av utredningen föreslagna småföretagsstödet kommer i stor utsträckning att bygga vidare på det tidigare glesbygdsstödet och det nuvarande landsbygdsstödet. Utredningen har funnit att underlaget för att bedöma dessa stöd har varit bristfälligt och finner det vara angeläget med en uppföljning.

Utredningen har föreslagit vissa förändringar i sysselsättningsbidraget och transportstödet per den 1 januari 1997. Dessa förändringar kommer att vara av begränsad räckvidd. Det finns återstående oklarheter för båda stöden som inte kan belysas med mindre än att ytterligare uppgifter tas fram om stöden. Även här anser utredningen att det är viktigt att göra uppföljningar.

De uppföljningar som utredningen föreslagit utgör ett minimikrav. Det kan vid den närmare analys som bör föregå uppföljningarna visa sig att dessa bör kompletteras med utvärderingar av stödens effekter.

6.3 Finansiellt stöd till nyföretagande

Utredningens förslag:

* Ansvaret för starta eget-bidraget bör ligga kvar på Arbetsmarknadsverket. Samverkan mellan arbetsförmedlingarna och Almi bör dock öka.
* Utredningen föreslår att Almi vid behov skall kunna erbjuda dem som får starta eget-bidrag ett två-årigt utvecklingsprogram som omfattar kompletterande lånefinansiering, utbildning och mentorstöd. AMS och Almi bör få i uppdrag att utreda hur detta program närmare bör utformas, finansieras och administreras. Behoven för kvinnors och invandrares företagande bör härvid särskilt uppmärksammas.
* Företagsstödsutredningen anser att stor vikt måste läggas vid konkurrensaspekterna i starta eget-verksamheten. AMS bör i sitt interna regelverk tydliggöra hur detta skall ske.
* Den undre gränsen för nyföretagarlånet bör tas bort. Detta skulle underlätta för personer med små kapitalbehov (lägre än 150 000 kronor) att start eget.
* Slutligen framhåller utredningen behovet av att förbättra statistik och uppföljning av allt nyföretagande. Det bär ankomma på Nutek att ta initiativ till detta.

Inledning

Majoriteten av nya företag startar som levebrödsföretag och har en lokal marknad. Dessa har i de flesta fall relativt små finansieringsbehov och kan tillgodose sina kapitalbehov med egna medel och genom den ordinära kapitalmarknaden. Något generellt näringspolitiskt stöd för detta nyföretagande finns inte och behövs inte heller. Vid start av utvecklingsföretag är dock behoven annorlunda än för levebrödsföretagen. Företag som vill och kan växa har ofta ett större kapitalbehov och för dem finns det näringspolitiska anledningar för staten att ge stöd.

Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv är det dock intressant att

öka sysselsättningen genom att uppmuntra arbetslösa personer att starta företag. Inom regionalpolitiken kan finnas andra skäl än rent näringspolitiska för att ge stöd till start eller drift av levebrödsföretag.

Staten stödjer nyföretagande inom alla de tre politikområden som utredningen har att behandla. Det är framför allt mellan arbetsmarknads- och näringspolitiken som behovet av samverkan är särskilt tydligt. Inom näringspolitiken fokuseras tillväxt och förnyelse, medan det arbetsmarknadspolitiska målet är att öka sysselsättningen.

Det finns en rad skillnader mellan det arbetsmarknadspoltiska starta eget-bidraget och det näringspolitiska nyföretagarlånet. Målgruppen för starta eget-bidraget är en helt annan än för nyföretagarlånet. Nyföretagarlån går till större och mer avancerade satsningar, ofta inom tillverkningsindustrin. Stödet kan uppgå till en miljon kronor. Majoriteten av dem som beviljas starta eget-bidrag startar s.k. levebrödsföretag som vanligen sysselsätter bara någon enstaka person och som ofta befinner sig i tjänste- och servicesektorn. Bidragets storlek är i genomsnitt 70 000 kronor. Dessa företag har generellt sett ett mindre kapitalbehov, men är desto mer i behov av rådgivning, utbildning och erfarenhetsutbyte i nätverk[3].

Skillnaden i omfattningen av satsningarna inom arbetsmarknads-, närings- och regionalpolitiken är värda att beakta. Under budgetåret 1994/95 erhöll enligt AMS statistik 20 000 personer starta eget-bidrag. Nyföretagarlånet gick till 500 företag och företagarlån till kvinnor till 600 personer. Under 1990-talet har vidare i genomsnitt 100 företag per år fått regionalpolitiskt lokaliseringsstöd från länsstyrelsen för nyetablering.

Utöver de statliga insatserna tillhandahåller också andra organisationer starta eget-bidrag till arbetslösa medlemmar. Detta gäller Trygghetsfonden SAF-LO, Trygghetsrådet SAF-PTK (4 500 personer under år 1993) och Trygghetsstiftelsen (400 personer under år 1995)

Potentiella nya företagares finansieringsbehov

Under februari/mars gjorde Nuteks Startlinje en undersökning åt Företagsstödsutredningen vad gäller hur nya företagare avser att finansiera företagsstarten. Frågorna ställdes till de som ringde in till Startlinjen för att fråga om starta eget. Totalt ingick 240 personer i undersökningen. Det visade sig att majoriteten (75 procent) hade ett kapitalbehov på

---

[3] Ramström och Fondelius: *Att stimulera nyföretagandet.* Nutek R 1995:15.

mindre än 150 000 kronor. Ungefär lika många var villiga att satsa maximalt 50 000 kronor själva. Finansiering efterfrågas framför allt till egen försörjning och inventarier. Därefter följer - med ungefär samma inbördes frekvens i önskemålen - behovet av kapital för marknadsföring, kontorsutrustning, varor och lokaler. Liksom tidigare utvärderingar påvisat, har kvinnor ett lägre kapitalbehov vid start än vad män har. Nästan hälften av alla kvinnor beräknade startkapitalet till mindre än 50 000 kronor, medan enbart en tredjedel av männen uppger kapitalbehovet till samma belopp.

Undersökningens sista fråga var öppen och löd: "Vad tycker du att staten bör göra för dig som startar företag?". Svaren klassificerades i efterhand i fyra grupper: finansiering, kompetens, klimat och hårda krav. Inte helt oväntat hamnade flest kommentarer i kategorin finansiering; 60 procent tyckte att staten skulle hjälpa till med finansiering i någon form. En tredjedel ansåg att staten borde erbjuda mer information, rådgivning och utbildning. Knappt en femtedel efterfrågade lägre skatter, arbetsgivaravgifter etc. En av tio ansåg att staten bör ställa högre krav på dem som får stöd.

Undersökningen bekräftar att merparten av dem som vill starta eget efterfrågar ett relativt litet kapital. Det enda statliga nyföretagarstöd som finns när personer som har arbete och inte bor i område där regionalpolitiskt företagstöd eller landsbygdsstöd lämnas, vill starta företag är nyföretagarlånet. Villkoren för nyföretagarlånet innebär emellertid att det beräknade kapitalbehovet måste vara *minst* 150 000 kronor. Detta innebär att det för de flesta av dem som startar inte finns något statligt stöd. Detta faktum har två aspekter. Dels är det ett motargument till åsikten att det finns för mycket stöd. Dels kan det te sig märkligt att de politiska ambitionerna att stödja nyföretagande *inte* ger någon möjlighet till finansiellt stöd för merparten av nya företagare.

Starta eget-bidrag

Det av arbetsförmedlingarna hanterade starta eget-bidraget och motsvarande stöd som ges av "trygghetsorganisationerna" omfattar en betydande del av dem som startar företag. Gjorda uppföljningar pekar på att utfallet vad gäller företagens överlevnad är ungefär detsamma som för företag som startar utan denna typ av stöd vilket närmast får betraktas som ett gott betyg.

Som för alla stöd är det en betydande andel som skulle vidtagit

åtgärden ändå, dvs. i detta fall ha startat företaget även utan stöd. Stödet har då i praktiken varit enbart en möjligen välbehövlig finansiell förstärkning i det besvärliga startskedet.

Frågan om eventuell snedvridning av konkurrensen till följd av det ekonomiska stödet har en särskild aktualitet för starta eget-bidragen. Det ringa bidragsbeloppet talar i och för sig för att den fria konkurrensen kan störas endast i begränsad utsträckning. Starta eget-bidraget lämnas normalt för en period av högst sex månader men i särskilda fall kan stöd lämnas upp till tolv månader. Denna möjlighet utnyttjas emellertid sällan. Innan starta eget-bidraget börjar utgå finns möjlighet till förberedelse av företagsstarten genom arbetslivsutveckling (ALU) eller arbetsmarknadsutbildning. Detta sker dock endast i en liten andel av fallen.

Även en så liten konkurrensstörande effekt som svarar mot bidrag under sex månader kan dock komma att uppmärksammas eftersom många av bidragen avser start av levebrödsföretag på en mycket lokal marknad. Då det dessutom är fråga om en stor mängd av nystarter ger även en liten andel konkurrensstörande bidrag upphov till ett tillräckligt antal fall som kan leda till att den viktiga starta eget-verksamheten kan ifrågasättas som helhet.

Företagsstödsutredningen anser mot denna bakgrund att stor vikt måste läggas vid konkurrensaspekterna i starta eget-verksamheten. Detta bör ske genom att en eventuellt konkurrenssnedvridande inverkan bedöms med hänsyn till den totala ekonomiska förmån som är förknippad med starta-eget bidraget. Detta innebär att bidragstiden, eventuellt föregående tid i arbetslivsutveckling och konsultstöd inför företagsstarten bör beaktas.

AMS bör i sitt interna regelverk tydliggöra att konkurenssnedvridningen skall beaktas och på vilket sätt så skall ske. De nuvarande skrivningarna i denna fråga är inte tillfyllest.

Frågan om starta eget-bidragets administrativa hemvist har väckts. Borde det höra till näringspolitiken i stället för till arbetsmarknadspolitiken? Bidraget skulle i så fall närmast få hanteras av Almi. Att tillföra en volym på för närvarande årligen cirka 20 000 starta eget-bidrag skulle enligt utredningens mening dock på ett olyckligt sätt förskjuta tyngdpunkten i Almis verksamhet från det nuvarande kvalificerade företagsstödet.

Flera andra skäl talar för att ansvaret för starta eget-bidraget bör ligga kvar på arbetsmarknadsmyndigheterna. Ett är möjligheten till decentralicerad hantering och lokal närvaro genom arbetsförmedlingarna. Verksamheten har också funnit sina former inom Arbetsmarknadsverket och uppvisar ett gott resultat. Starta eget-bidraget kopplas ibland till

andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ALU-verksamhet och arbetsmarknadsutbildning. Vid en till näringspolitiken ändrad hemvist för bidraget skulle arbetsmarknadsmyndigheterna ändå bli inblandade genom dessa anknytande aktiviteter och möjligen också genom utbetalningen av själva starta eget-bidraget. Följden skulle bli en ökad administration totalt sett.

Det förekommer redan en betydande samverkan mellan arbetsförmedlingarna och Almi beträffande starta eget-verksamheten. Som en bland flera andra organisationer biträder Almi arbetsförmedlingarna med utredningar inför det att bidraget ges. Det sker också samfinansieringar där Almi kompletterar starta eget-bidraget med medel för investeringar.

Utredningen vill förorda en ökad samverkan mellan arbetsförmedlingarna och Almi för att stimulera det livskraftiga nyföretagandet. Detta bör ske genom att Almi för de nystartare som har potentiellt löftesrika idéer kan erbjuda ett tvåårigt utvecklingsprogram som omfattar kompletterande lånefinansiering, utbildning, mentorskap m.m. De särskilda behov som finns i anslutning till kvinnors och invandrares företagande bör uppmärksammas vid utarbetandet av programmet.

De personer som redan har anställning kan inte få starta eget-bidrag såvida de inte bor inom stödområde 1 och 2 eller riskerar att bli arbetslösa och söker arbete. I de senare falle finns redan möjlighet för anställda personer att få starta eget-bidrag. Möjligheten utnyttjas dock i ringa utsträckning.

Utredningen har övervägt om redan anställda utanför stödområdena skulle kunna få starta eget-bidrag men inte funnit någon bra form för detta. Sannolikt skulle efterfrågan vara liten eftersom arbetsgivarna sällan torde ge den tjänstledighet som behövs. Utredningen vill här erinra om den möjlighet som finns för de anställda som riskerar bli arbetslösa att enligt nuvarande regler få starta eget-bidrag. Vidare ges vissa möjligheter med nyföretagarlånet och i regionalpolitiskt prioriterade områden också med regionalpolitiska medel.

Som nämnts tidigare hanterar arbetsmarknadsmyndigheterna också bidrag till näringshjälp om högst 60 000 kronor till funktionshindrade som vill starta eget. Bidraget som avser medel för arbetsmaskiner eller verktyg kan kombineras med starta eget-bidrag. Även här är överlevnadsgraden förhållandevis hög, närmare 60 procent vilket står sig väl i förhållande till andra åtgärder för funktionshindrade. Detta är en omfattande verksamhet. Budgetåret 1994/95 beviljades cirka 800 bidrag för drygt 40 miljoner kronor, dvs. något mer än antalet nyföretagarlån

och företagarlån till kvinnor under samma år. Även vid starta eget-bidrag för denna kategori av företagare bör naturligtvis Almi vid behov kunna ge stöd.

Starta eget-lån

Nyföretagarlånet har sedan det infördes 1993 beviljats till cirka 3 500 företag. En utvärdering i form av telefonintervjuer med 100 personer (låntagare m. fl.) gjordes under första halvåret 1994[4]. Det fanns enligt denna "en bred och positiv uppslutning kring uppfattningen att nyföretagarlånen är ett viktigt medel att främja den industriella tillväxten samt etableringen av nya företag". Man ansåg det också angeläget att pröva nya organisationsformer och pekade på möjligheten att lägga hela eller delar av utförandeansvaret på utvecklingsfonderna. Lånet har också sedermera förts över till utvecklingsfondernas efterföljare, Almi.

I en undersökning[5] av åtta företag som beviljades lånet framkom att majoriteten av företagen med stor sannolikhet skulle startat även utan lånet. Trots att lånet är räntefritt i två år vid en löptid på sex år är det oklart hur förmånligt lånet i praktiken är. Efter två års räntefrihet löper lånet med samma ränta som en bank skulle ha gett till högriskprojekt. Almi kompenserar på så vis sitt risktagande när de lånar ut utan säkerhet genom att ta en högre ränta än vad en lågriskkredit på banken skulle kostat. Lånet möjliggör dock att personer utan fulla säkerheter kan låna 30 procent av kapitalbehovet hos Almi.

Utredningen anser att lånets villkor bör överensstämma med den författning (SFS 1994:1100) som reglerar Almis finansieringsverksamhet. I 10 § står att läsa att lånet under de första två åren skall "löpa utan ränta". Det är därför angeläget att de räntefria åren blir en realitet och att räntekostnaden för dessa inte kompenseras med en förhöjd ränta under lånets återstående löptid.

Företagarlån till kvinnor har från starten den 1 juli 1994 till årsskiftet 1995/96 lämnats till cirka 1700 kvinnor. Majoriteten av lånet går till nya företagare, men kan även beviljas kvinnor som redan driver företag. De kvinnor som beviljats lånet har i många fall redan fått starta eget-bidrag. Detta är ett tydligt exempel på hur näringspolitik samverkar med

---

[4] Hans Eisler, Sevenco, (1994): *Industri- och Nyföretagarfondens Nyföretagarlån - en utvärdering*

[5] J P Hedelin (1994): *Nyföretagarlån - en undersökning av en stödform för nyföretagande.*

arbetsmarknadspolitik.

Även vid företagarlån till kvinnor är det angeläget att den ränta som sätts under den räntebelastande perioden inte innebär en kompensation för utebliven ränta de första åren. I likhet med nyföretagarlånet skall lånet löpa "utan ränta" under lägst ett år och högst två år (enligt 31 §, SFS 1994:1100).

Invandrarpolitiska kommittén har i sitt delbetänkande (SOU 1995:76) *Arbete åt invandrare* föreslagit en särskild bankgaranti om högst 100 000 kronor för invandrare som vill starta eller utveckla företag. Kommittén föreslår en bankgaranti i stället för lån för att därigenom skapa en kontakt mellan invandrarföretaget och banken. Företagsstödsutredningen redovisar på annat ställe i betänkandet sin tveksamhet till detta slags särregler för invandrare. Däremot finns det anledning att i den ovan föreslagna samverkan mellan arbetsförmedlingen och Almi beakta invandrarföretagandets särskilda villkor och behov.

"Startlån" till nya företagare

Jobs and Society (J&S) har nyligen lagt fram ett förslag till "startlån". Lånet skulle möjliggöra för personer som inte har säkerheter, men med bra affärsidéer, att få finansiering i bank. Eftersom de av Almi administrerade företagarlånen till kvinnor har blivit mycket efterfrågade anser J&S att ett mikrolån oavsett kön på maximalt 100 000 kronor skulle kunna öka nyföretagandet väsentligt. Flertalet av de personer som har fått rådgivning vid ett nyföretagarcentrum och som inte startar, eller skjuter upp starten, framhåller att det var bristen på kapital som gjorde att de avstod från att starta företag.

Banken skulle svara för den nya lånemöjligheten, med ett statligt borgensansvar på upp till 60 procent av det lånade beloppet. Staten skulle ligga först i prioriteringsordning och banken sist. Banken skulle göra en normal kreditbedömning före beslut om beviljande av lånet. Lånet bör ha ett års amorteringsfrihet samt en löptid på ytterligare fem år. Kontrollen av låneformen kan till exempel skötas av länsstyrelserna.

Viktigt är också att personen som vill låna i banken har varit hos ett nyföretagarcentrum, eller annan lämplig organisation, och fått sin affärsidé belyst och prövad och att ett intyg på att detta har skett lämnas till banken. Det skall dessutom ställas krav på att företaget har en kvalificerad revisor.

Utredningen delar J&Ss uppfattning angående den potential som

finns bland anställda som vill starta eget, men som saknar säkerheter och som har mindre kapitalbehov än som krävs för att få nyföretagarlån. Utredningen finner det angeläget att staten på något sätt underlättar för dessa personer.

Ett lånesystem i enlighet med det som J&S föreslår är ett alternativ för att ta vara på den nyss nämnda potentialen. Utredningen anser emellertid att den önskade effekten skulle kunna uppnås genom att minimigränsen för att få nyföretagarlån tas bort helt. Lägsta beloppsgräns för nyföretagarlånet är inte reglerat i förordning och kan således ändras genom beslut av Almi självt.

Statistik och uppföljning

Slutligen kan framhållas behovet av att förbättra statistik och uppföljning av allt nyföretagande. Utredningen har, som även andra gjort, uppmärksammat att statistiken om nyföretagandet har brister. Staten stödjer nyföretagande med avsevärda medel. Nyföretagandet utgör också en mycket viktig del i förnyelsen av näringslivet. Det finns därför all anledning att ha en bra statistik. Nutek bör därför se över möjligheten att förbättra denna.

Det är också viktigt att det följs upp hur det går med de företag som startar med statligt stöd. För dem som startar med starta eget-bidrag bör uppföljningen inte ske bara från arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter, som redan sker, utan den bör också innefatta hur företagen utvecklas avseende omsättning, lönsamhet m.m.

6.4 Stöd till teknisk utveckling

Utredningens förslag:

* Utredningen föreslår ett ökat anslag till Nutek för finansiering av tidig teknikutveckling med stor marknadspotential. Ökningen föreslås bli 50 miljoner kronor.
* Nutek bör få möjlighet att vid behov följa och finansiera projekt även i tidig kommersialiseringsfas. Verksamheten bör ej vara hårt styrd till enbart vissa branscher eller program. Tillgången på projekt med stora affärsmöjligheter bör i första hand styra verksamheten.
* Kompetensen hos handläggarna av kvalificerade projekt är viktig. Nutek bör få i uppdrag att som en del av sitt strategiska programansvar inom området organisera erfarenhetsutbyte mellan handläggarna av innovationsstödet i Sverige.
* Produktråden bör utvecklas så att de i alla län fungerar som en första instans för personer och mindre företag med teknikutvecklingsprojekt. Råden bör kunna tillhandahålla mindre bidrag med enkelt handläggninsförfarande. Råden bör ha tydliga kanaler till andra finansiärer såväl privata som statliga. Samverkan mellan SUF, Almi och Nutek bör ytterligare utvecklas.
* Rollfördelningen mellan Nutek, Almi, Industrifonden och stiftelsen Innovationscentrum bör bli tydligare. Nutek bör med sitt strategiska programansvar för innovationsområdet ta initiativ till detta.

Inledning

Stöden inom näringspolitiken hör till de minst kontroversiella av de som utredningen har haft att behandla. Näringspolitiska stöd syftar till tillväxt och förnyelse, vilka de flesta är överens om är viktiga faktorer för näringslivets utveckling. Merparten av de näringspolitiska stöden främjar teknikutveckling av olika slag. Även länsstyrelsen kan ge stöd till tekniska utvecklingsprojekt och då i form av utvecklingsbidrag. Länsstyrelsens verksamhet beskrivs i avsnitt 6.2.

Vidare är de näringspolitiska stöden inte uppenbart konkurrenssnedvridande eftersom de i huvudsak ges som lån. De finns för att den privata kapitalmarknaden inte är beredd att finanansiera vissa projekt eller typer av företag. Att utveckla ny teknik är svårt och tar lång tid varför det är angeläget att staten stödjer denna process.

Området teknisk utveckling har emellertid även andra aspekter. Tekniköverföring till små företag och dessa företags förmåga att utnyttja och kommersialisera teknik blir avgörande för näringslivets utveckling. För att små och medelstora företag skall komma att spela en avgörande roll för svensk ekonomi och vara internationellt konkurrenskraftiga krävs att kompetensnivån och teknologinivån i dessa företag ökar.[6] Det har indikerats att svenska företag har lägre teknikhöjd än företag i andra europeiska länder. Detta motiverar statliga insatser inom området.

Utredningen har inte haft i uppgift att granska de olika stödgivarna var och en för att bedöma de inre effektiviteterna. Vi har koncentrerat oss på stödstrukturen i stort och relationen mellan de olika organisationerna.

Detta avsnitt behandlar i huvudsak de näringspolitiska aktörer som hanterar finansiellt innovationsstöd, men även vikten av små företags tekniska kompetensutveckling berörs.

Dagens aktörer i det innovationsfrämjande systemet

I ett internationellt perspektiv särskiljer sig det svenska innovationsfrämjande systemet på flera punkter. I Finland och Frankrike till exempel, är det vanligt med bidrag, vid lånegivning är räntan subventionerad och ibland tar staten hela risken för projektutvecklingen. Det finansiella stödet som Nutek, Industrifonden och Almi satsar skall betalas tillbaka, till marknadsmässig ränta. Risken för projektet skall alltid delas med andra. Detta visar på att innovationsstödet i Sverige är mer affärsmässigt och ställer större krav på de företag som får stöd.[7]

Enligt en undersökning presenterad i *Statens roll i riskkapitalförsörjningen* (Nutek B 1995:9) har de svenska statliga aktörerna satsat i rätt företag, det vill säga i enlighet med de mål och inriktning som respektive aktör satt upp. Finansiering beviljas till företag i de storleksklasser och enligt de finansieringsändamål som var tänkt. Aktörerna intar dock

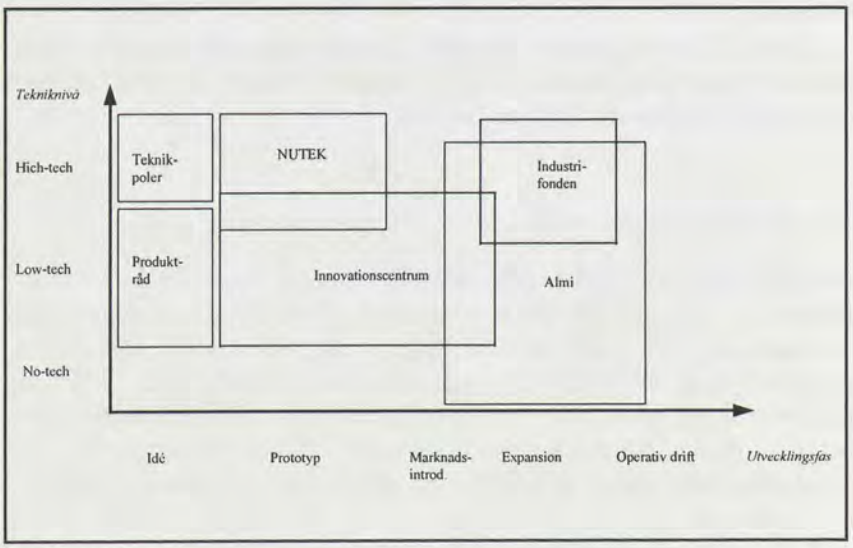
---

[6] *Mindre företags kompetens- och teknikförsörjning*. Arbetsrapport, Nutek 1994.

[7] *Stöd och information till teknikbaserat företagande*. Nutek R 1995:27.

olika positioner i finansieringssystemet. En viss specialisering på företag vad gäller storleksklasser och branscher har skett.

Rollfördelningen mellan Nutek, Almi, Industrifonden och stiftelsen Innovationscentrum (SIC) upplevs av flertalet som otydlig. Samtliga organisationer har till syfte att främja små och medelstora företags teknikutvecklingsprojekt, men det går att finna ett antal skillnader vad gäller till exempel teknikhöjd och utvecklingsfas. Följande figur får illustrera detta. Utredningen vill betona att det är med "dagsfärsk" information som figuren är sammanställd. Det skall noteras att området är under förändring och om bara några månader kan det se annorlunda ut. Nutek är till exempel under omorganisation och Almi ämnar öka sina insatser inom innovationsområdet.



Figur 6.1
Källa: Nutek, Claes Ihre

I vissa fall synes verksamheterna överlappande. Almis verksamhet är delvis överlappande med Industrifondens samt de stöd som stiftelsen Innovationscentrum ger. Det behöver i sig inte vara ett problem. Överlappning gör att risken för att bra projekt skall "falla mellan stolarna" elimineras. Men det kan även naturligtvis vara ineffektivt.

Det synes också som det finns vissa glapp i systemet. Framför allt

mellan Nuteks satsningar och Almis respektive Industrifondens finansiering. Då det är i statens intresse att stödja framtagningen av ny teknik anser utredningen att det är angeläget att ett projekt som i tidigt skede fått Nutek stöd även har möjlighet att få fortsatt finansiering. Denna möjlighet bör endast utnyttjas då det är bekräftat att kapital ej stod att finna på den ordinära kapitalmarknaden.

En vision om ett väl fungerande innovationsfrämjande system som skulle uppfylla flera av småföretags behov vad gäller närhet, kompetens, kapital etc. skulle kunna förenklat beskrivas som följer. En företagare eller person som har en teknisk idé tar i första hand kontakt med sitt produktråd, som finns nära i länet. Produktrådet kan snabbt bevilja ett litet bidrag som möjliggör att produktidén kan realiseras till en prototyp eller avgöra om annan aktör, exempelvis Almi eller Nutek, skall kontaktas.

Om projektet behöver utvecklas ytterligare och kräver mer kapital samt annan typ av kompetens, borde i första hand det regionala Almi-kontoret hjälpa till. Om Almi inte anser det möjligt att stödja projektet kan företagaren kontakta stiftelsen Innovationscentrum. SIC är en neutral part, som inte har att ta hänsyn till avkastningskrav på eget kapital och kan därför ta större risker. En företagare med projekt som däremot innehåller en hög teknisk och kommersiell risk, samt är i behov av större kapital än vad SIC har möjlighet att erbjuda, skall kontakta Nutek. Företag med industriella utvecklingsprojekt av än större omfattning skall rikta sig till Industrifonden. Denna schematiska bild överensstämmer till stor del med det system som finns i dag.
Utredningen vill dock betona att rollfördelningen kan göras tydligare. Nutek bör ytterligare inom sitt programansvar för området underlätta för mindre företag och enskilda personer med innovativa idéer.

Aktörer med finansiellt innovationsstöd

Produktråden

Utredningen har funnit att produktråden varierar från län till län, både vad gäller kompetens och inriktning. Fokus läggs på enskilda amatör-uppfinnare och kopplingen till den ordinära kapitalmarknaden eller till andra finansiärer, till exempel Almi är svag. Som regional aktör har dock Produkråden en rad fördelar: närhet till små företag och möjligheter att ge tröskelbidrag. Utredningen menar att det är angeläget att Produktråden utvecklas samt blir och upplevs som kompetenta aktörer i varje län. Nutek bör som del av sitt programansvar inom innovationsområdet kunna stödja råden i deras arbete.

Almi Företagspartner AB

Almis verksamhet har traditionellt inte varit inriktad på att stödja innovationer. Man har i och för sig administrerat Produktråden, men de egna insatserna har varit relativt små i jämförelse med Almis ordinära verksamhet, som innebär finansiering av mindre riskfylld karaktär och strategisk affärsutveckling. Almi utvecklar emellertid under våren 1996 en ny strategi för att främja innovationer i varje län.

Olika kategorier av uppfinnare och teknikutvecklare har skilda behov och insatserna skall därför delas upp på två grenar. En skall ta hand om enklare idéer från framför allt amatöruppfinnare och hantera små stödbelopp på ett enkelt sätt. Den andra skall hantera high-tech-projekt från professionella uppfinnare från högskolor etc. och utveckla ett nära samarbete med näringsliv och högskola eller annan kreativ miljö. Den första organisationen är i grova drag Produktråden som de fungerar i dag. Den andra funktionen finns ej i dag, men det är Almis ambition att för denna verksamhet att utveckla en särskild versamhetsgren i koncernen - Almi-Innovation. Den ansvarige på respektive regionalt Almi-bolag skall i samarbete med projektägaren förädla och stötta projektet till och med marknadsintroduktion. Genom denna funktion kommer innovationsprojekt att även få möjlighet till annan service från Almi. Det kan gälla strategisk affärsutveckling, tillväxtfinansiering eller utbildning. Enligt utredningens mening är detta ett angeläget initiativ, men poängterar vikten av att utvecklingen av verksamhetsgrenen görs i samverkan med Nutek, som har mångårig erfarenhet inom området.

Stiftelsen Innovationscentrum (SIC)

Nuteks medel för stöd till idéer, uppfinningar och utvecklingsprojekt har det senaste decenniet minskat kraftigt, både uttryckt i finansiella termer och immateriella resurser såsom juridisk assistans och patentstöd. Den privata stiftelsen Innovationscentrum har blivit en förstärkning inom området.

Utredningen har dock erfarit att inriktningen på SICs verksamhet skiljer sig från Nuteks och att detta innebär att det statliga stödet för kvalificerade utvecklingsprojekt, som kräver större resurser än de SIC hanterar, fortfarande är begränsat. SIC skall i huvudsak stödja enskilda personer och nystartade verksamheter, medan Nutek finansierar befintliga små företag. Vidare är SICs högsta stödbelopp satt till

400 000 kronor, till skillnad från Nuteks finansiering som kan uppgå till ca två miljoner kronor.

Det skall dock beaktas att i skrivande stund finns vissa oklarheter om SICs verksamhet som klarläggs inom kort då man offentliggör sin verksamhetsplan. Med tanke på SICs mycket begränsade egna handläggningsresurser vill utredningen peka på vikten av att samarbetet med andra redan etablerade aktören inom området stöd till innovationer, framför allt Nutek, byggs ut.

Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek)

Som tidigare påpekats har Nuteks anslag till såddfinansiering minskat kraftigt sedan början av 1980-talet. Nutek har en unik ställning eftersom man satsar i projekt i tidiga utvecklingsskeden där både den tekniska och den kommersiella risken är hög. Verksamheten är också neutral och har inga särintressen. Almi och Industrifonden tar mindre risker genom att väsentligen ge finansiering i senare utvecklingsskeden, då projekten kan visa på marknadsacceptans.

Av den privata venture capital-marknadens satsningar i utvecklingsprojekt har mellan 30 och 40 procent i sina tidigare utvecklingsfaser finansierats av Nutek. Motsvarande förhållande gäller även för de projekt som Industrifonden finansierat. Det är på så vis tydligt att Nuteks satsningar möjliggör för finansiärer som agerar i senare utvecklingsskede att hitta intressanta projekt.

Utredningen anser att det är angeläget att Nutek fortsätter sitt arbete med kvalificerade teknikbaserade innovativa projekt med stor affärspotential och där kopplingen till marknaden är tydlig. Vidare anser utredningen att verksamheten bör ej vara hårt styrd till enbart vissa branscher eller program. Tillgången på projekt med stora affärsmöjligheter bör i första hand styra verksamheten.

Utvecklingsprojekt som innebär både teknisk och kommersiell risk vid framtagandet stupar oftast inte på tekniska brister. Mer vanligt är att bristen på kompetens och kapital i kommersialiseringsfasen är det som fäller projektet. Det är därför angeläget att Nutek vid behov kan följa ett projekt längre än teknikutvecklingsfasen. Nuteks handläggare tillför projekten kompetens och den kontakten samt kännedom om fortsatt finansieringsmöjligheter kan vara särskilt viktig när ett projekt går ur den tidiga utvecklingsfasen.

Detta ställer självfallet höga krav på Nuteks personal vad gäller kunskaper och erfarenheter. Här är en fortlöpande och kvalificerad personalutveckling absolut nödvändig. Inom detta område finns med stor

sannolikhet betydande utrymme för närmare samverkan mellan Nuteks teknikkompetens och Almis kommersiella kompetens.

Industrifonden

Industrifondsutredningen konstaterade i betänkandet (SOU 1992:95) *Den svenska marknaden för projektkapital* att den svenska marknaden för projektkapital var påtagligt outvecklad, vilket då motiverade statliga insatser inom detta område. Utredningen påpekade vidare att dessa brister var särskilt påtagliga för projekt i mindre företag varför detta blev fondens verksamhetsinriktning. Detta sägs även i fondens senaste förordning, SFS 1995:1608.

Företagsstödsutredningen ser ingen anledning att föreslå förändringar vad gäller Industrifondens verksamhet. Fonden har att behandla ett begränsat antal projekt, har ett brett kontaktnät och en erkänd hög kompetens. Vidare noterar utredningen fondens nya möjlighet att tillhandahålla riskkapital (ägarkapital). Finansiering genom ägarkapital är ett komplement till nuvarande finansieringsformer och en utökad möjlighet för fonden att utforma finansieringslösningar i enlighet med företags specifika behov. Uppskattningsvis kommer fonden att gå in i mellan 20 och 25 sådana engagemang per år.

Industrifonden satsade under 1994 i knappt 40 företag, till ett belopp av ca 180 miljoner kronor. Det är således en mycket begränsad grupp av företag med industriella utvecklingsprojket som får del av fondens medel. Av Industrifondens projekt har uppskattningsvis 30 - 40 procent av projekten tidigare fått finansiering från Nutek. Industrifondens och Nuteks finansiering synes sålunda komplettera varandra väl. Vikten av ett välutvecklat samarbete mellan organisationerna är således uppenbar.

Teknisk kompetensutveckling och tekniköverföring

För små företags tekniska kompetensutveckling spelar universitet, högskolor och forskningsinstitut m.fl. viktiga roller. I dag är mindre företags efterfrågan eller nyttjande av denna kunskap mycket begränsad. P å Nutek drivs flertalet projekt som syftar till att höja den tekniska kompetensen i små företag. Bland annat driver Nutek programmet regionala utvecklingskonsortier som syftar till att stärka teknik-

överföringen till mindre företag och skapa nya länkar till både små och stora företag samt institut och högskolor. Projekten är efterfrågestyrda och har utformats av grupper av företag i de regionalpolitiskt prioriterade områdena med utgångspunkt i sina egna behov av kompetens och teknologi. Intresset för programmet är stort och det har blivit populärt både bland små företag och de aktörer som arbetar med teknologisk service. Utredningen anser att programmet på ett nydanande sätt möjliggör småföretags tekniska kompetensutveckling och stimulerar dessa företag att arbeta i nätverk med andra företag och organisationer. Utredningen föreslår därför att ytterligare medel avsätts till programmet. Detta utvecklades ytterligare i avsnitt 6.2.

Vidare fick Nutek hösten 1995 i uppdrag att tillsammans med andra organisationer bygga upp nätverk för tekniköverföring, inte enbart i de regional politiskt prioriterade områdena enligt programmet ovan utan i hela Sverige. Syftet med programmet är att förbättra möjligheterna för små och medelstora företag att utnyttja teknik i sin affärsutveckling. Medel kan beviljas mindre företag som tillsammans med andra företag, högskolor, institut m.fl. som erbjuder tekniktjänster, hittar samverkansformer för gemensam teknikutveckling. Tanken är att dessa lokala företagsgrupper bland annat skall kunna utnyttja stödet för att använda teknikkonsulter och befintliga resurser vid högskolor och institut.

De olika initiativen inom området är ett uttryck för det starka intresset för att höja tekniknivån i små och medelstora företag. Initiativ av denna karaktär är svåra att utvärdera då alla fall är unika och antalet påverkande faktorer stort. Utredningen vill betona vikten av projekten och betydelsen av att initiativen följs upp och utvärderas.

Frågan om hur småföretag skall kunna ta del av kunskapen vid högskolor och universitet behandlas för närvarande av utredningen NYFOR (Nyttiggörandet av forskningsresultat, samverkan näringsliv-högskola, DIR 1995:139) som skall lämna sitt betänkande den 31 maj 1996. Utredningen finner frågan som ytterst angelägen.

6.5 Utformning av företagsstöd

Utredningens förslag:

* Företagsstöd bör normalt ges av stödgivande organ. Stöd i form av avdrag från skatter eller avgifter kan eventuellt passa för mycket generella stöd med enkla stödkriterier.
* Bidrag och lån till marknadsmässig ränta - anpassad till risknivån - bör vara basen i stödssystemet. Fördelningen mellan bidrag och lån bestäms i det enskilda fallet. Lån bör i största möjliga utsträckning tas om hand av den ordinarie kapitalmarknaden.
* I vissa fall ges lån med förmånliga villkor. Sådana lån bör inte kombineras med bidrag.
* Avskrivningslån bör utgå som stödform då lånet i realiteten är likställt med bidrag.
* Royaltybetalningar, garantier och villkorslån bör användas endast då stödet behöver anpassas till särskilda förhållanden och då stödgivaren har tillräcklig kompetens för att hantera dessa typer av stöd.
* Företagsstöd bör ges till "projekt" och inte hänföras till enskilda kostnadsposter. I avtal eller kontrakt läggs dock kostnaderna fast och uppföljning sker mot dessa preciseringar.
* Som villkor för stöd bör ställas ökade krav på kompetens hos styrelse och ledning i företaget samt på kvalitets- och miljöarbetet i företaget.
* Stöden bör utformas och stödvilkoren formuleras på ett mer enhetligt och systematiskt sätt, så att oavsiktliga skillnader mellan skilda stöd och politikområden elimineras.

Inledning

I betänkandet (SOU 1995:36) *Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning* behandlas på ett generellt plan bland annat de förmåner som staten ger till företag. Häri ingår dels direkta överföringar och bidrag,

mjuka lån och andra gynnsamma ekonomiska villkor samt skatteförmåner, dels regleringar som gynnar någon och varor och tjänster som erbjuds någon på förmånliga villkor. De sistnämnda slagen av förmåner är inte aktuella för Företagsstödsutredningen.

Riskkapitalfrågorna behandlas i ett separat avsnitt av betänkandet och tas därför inte upp här. För övriga stöd är följande indelning ändamålsenlig för Företagsstödsutredningens vidkommande:

- nedsättning av skatter och avgifter
- bidrag
- lån, royalty m.m.

Det bör observeras att en nedsättning av skatter eller avgifter inte är en åtgärd som är helt likvärdig med ett bidrag på motsvarande belopp, eftersom ett bidrag ger skattekonsekvenser i företaget. Det är således egentligen oriktigt att summera bidrag och skattelättnader på det sätt som skett i avsnitt 3.2. Som framgår av samma avsnitt är det dock brukligt att göra så i den internationella statistiken.

Nedsättning av skatter och avgifter

Varje form av ekonomisk förmån från staten till företag kan i princip antingen utformas som stöd direkt från särskilda stödgivande organ eller ske i anslutning till annan statlig reglering av de ekonomiska förhållandena mellan företagen och staten, i första hand inom ramen för de system för skatter och avgifter som hanteras av uppbördsmyndigheterna. Nedsättning av flertalet skatter och avgifter kan tillämpas på i stort sett alla företag. I vissa fall finns dock uppenbara begränsningar. T.ex. får en nedsättning av företagsskatten effekt endast i vinstgivande företag.

Vad som bör betraktas som företagsstöd, i synnerhet sådant stöd som ges inom ramen för skatte- och avgiftssystemen, måste relateras till någon form av norm som anger en "neutral" nivå. I förhållande till denna nivå kan företaget ges en ekonomisk förmån, t.ex. få företagsstöd.

Det ligger ett betydande mått av godtycke i hur man väljer normnivån och den kan också behöva väljas olika beroende på vilka frågeställningar som skall belysas. Valet av norm är således långtifrån självklart.

Fördelen med att ansluta ett företagsstöd till ett befintligt system för skatter och avgifter ter sig uppenbart. Inga nya administrativa system behöver införas. Information, uppföljning m. m. kan ske i redan

tillgängliga och för företagen välbekanta kanaler. Detta förutsätter dock att företagsstödet vad gäller definitioner, kategoriindelningar m. m. överensstämmer med vad som gäller i de aktuella systemen och att reglerna utformas så att vederbörande myndigheter, normalt uppbördsmyndigheterna, själva kan hantera företagsstödet.

På senare tid är det främst inom det arbetsmarknadspolitiska området, avseende generellt och riktat anställningstöd (GAS och RAS) samt utbildningsvikariat, som stöd fördelats genom skatte- och avgiftssystemet, i de nämnda fallen genom avdrag på arbetsgivaravgifterna. De ovannämnda villkoren har inte alltid varit uppfyllda i dessa fall; reglerna för stödet har varit dåligt anpassade till systemet. Stödet har i något fall inneburit att två myndigheter varit inblandade, med administrativ tungroddhet som följd, ytterligare förstärkt genom att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna varit oklar. Med ett ofta snabbt införande av stöden har det heller inte varit möjligt att göra erforderliga administrativa anpassningar, ibland inte ens att få till stånd en uppföljning av företagsstödets totala kostnad, än mindre göra mer sofistikerade utvärderingar.

Med hänsyn till de relaterade problemen har regeringen givit Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att i samråd med Riksskatteverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket föreslå åtgärder för bättre kontroll och uppföljning av nya och existerande stödformer som baserar sig på avdrag från arbetsgivaravgifterna samt belysa skillnaderna mellan bidragsgivning och avdragsrutin. RRV har redovisat uppdraget till regeringen den 1 mars 1996.

RRV och samrådsparterna är kritiska till att stöd ges i form av avdrag från arbetsgivaravgifterna. Man föredrar stöd i form av bidrag. Vägen via avdrag leder till problem med kontroll, uppföljning och utvärdering samt risk för felaktigheter och fusk. Ett sådant system blir sannolikt också mer komplicerat, dyrare och känsligare för störningar. Bilden för stödmottagarna kompliceras vidare om stöd inom ett och samma politikområde ges både som bidrag och genom avdrag.

Stöd i form av avdrag kan möjligen passa för generella stöd med mycket enkla stödkriterier och uppbördsmyndigheten bör då ges hela ansvaret för administration och kontroll. Om mer selektiva stöd ändå skall ges genom avdrag kräver detta att ansvarsfördelning och utbyte av uppgifter mellan de inblandade myndigheterna regleras.

Företagsstödsutredningen delar de slutsatser som redovisas i RRVs rapport. Det är endast mycket generella stöd som bör ges genom nedsättning av skatter eller avgifter. Ett exempel kan vara momsned-

sättning för vissa väldefinierade sektorer av näringslivet. Normalt bör stödet ges i andra former än avdrag och hanteras helt och hållet av det organ som ansvarar för stödet.

Stöd i form av bidrag

I stödformen bidrag ligger att mottagaren av stödet inte krävs på återbetalning av erhållna medel. Detta gäller givetvis under förutsättning att mottagaren på avsett sätt och vid regionalpolitskt stöd också på avsedd plats genomför den verksamhet för vilken bidraget utgått. I annat fall kan hela eller delar av bidraget krävas åter.

Det kan i vissa fall finnas skäl att från statens utgångspunkt ge bidrag tämligen frikostigt. Ofta ligger statens huvudsakliga vinst till följd av bidragsgivningen i den verksamhet som de mest lyckade utfallen genererar i form av nya arbeten och ökade skatteintäkter. Man kan notera att EGs stöd såväl till FoU som för andra ändamål till helt övervägande del ges som bidrag.

Även om bidrag kan vara en god investering för samhället på sikt måste medlen dock prioriteras mot många andra behov. Villkorslån kan ibland av rent ekonomiska skäl vara att föredra framför bidrag. Även om en mindrepart av lånen verkligen återbetalas leder detta ändå till att den finansiella volymen i verksamheten kan öka med de återbetalda medlen.

Det är viktigt att bidrag inte får bli liktydigt med avsaknad av krav på mottagaren. Krav bör t.ex. ställas på medfinansiering från stödmottagarens sida och på regelbundna avrapporteringar. Stödgivaren bör också i särskild ordning följa upp verksamheten och kontrollera dess kvalitet. Om inget av det nämnda är genomförbart kan bidragsformen vara olämplig. I stället bör då en stödform väljas som ger mottagaren av stödet ett större ekonomiskt medansvar än som är fallet vid bidrag.

Bidrag är den stödform som mest uppenbart kan skapa en snedvridning av konkurrensen mellan företag. Stöd med en högsta tillåten bidragsnivå om 100 000 ecu under en treårsperiod behöver trots detta inte anmälas till och godkännas av EG-kommissionen (de minimis-stöd). Stöd av denna omfattning anses nämligen inte i nämnvärd utsträckning påverka konkurrensen mellan företagen i de olika EU-länderna. Självklart kan marknaden inom landet och lokalt störas kraftigt av stöd som är mycket mindre än den angivna miniminivån. Konkurrensfrågorna behandlas mer ingående i ett särskilt avsnitt av betänkandet.

Lån, royalty m.m.

Som redovisats i ett tidigare avsnitt finns det särskilt inom närings- och regionalpolitiken ett stort antal stödformer utöver bidrag och nedsättning av avgifter. Bilden ter sig också mer komplex än nödvändigt beroende på att samma stödfrom kan ges skilda benämningar i olika sammanhang.

Viktiga karakteristika för stödformerna är hur de påverkar företagens soliditet och balansräkning samt vilken ekonomisk förmån som direkt eller implicit ligger i stödet. Dessa förhållanden är kopplade till hur och under vilka villkor som medel betalas ut till mottagaren av stöd samt i vilken utsträckning och när medel skall betalas åter till stödgivaren.

En viktig aspekt på ett stöd är vilken monetär "förlust" för staten som är acceptabel. Här kan utgångspunkten vara att stödgivarens kapital skall behållas intakt i reala termer eller nominellt. Båda dessa alternativ utgör givetvis i genomsnitt en betydande förmån från staten till de företag som får stöd. Finansiärer på den privata kapitalmarknaden kräver ju en förräntning på sitt insatta kapital.

I vissa fall förlorar staten en stor del av det utlånade kapitalet som t.ex. i Nuteks villkorslån, där endast omkring en fjärdedel av stödet återbetalas. Även en så begränsad andel återbetalade medel kan dock vara acceptabel eftersom det är fråga om att ta ekonomiska risker på en nivå som kapitalmarknaden i övrigt inte accepterar och "intäkter" för staten kommer på annat sätt. En tydlig styrning av "förlustnivån" synes hittills i första hand ske då det är fråga om att behålla kapitalet i stort sett intakt, som i de villkor som ställts upp för Almi och Industrifonden. Det kan finnas skäl att överväga en motsvarande styrning även när det gäller nivåer som innebär att en betydande del av kapitalet årligen får förbrukas.

En fråga värd att begrunda är om överskott i en stödform får täcka underskott i en annan hos samma stödgivare. Får överskott i låneverksamheten t.ex. användas som bidrag eller täcka förluster i kapital mot royalty? Även om det inte finns anledning för staten att styra finansieringsorganen på ett alltför detaljerat sätt bör man dock kräva att den ekonomiska redovisningen av verksamheten görs på sådant sätt att utfallet för varje enskild stödform framgår.

Kapital mot royalty

Stöd med en motprestation från företaget i form av royalty - eller annat slag av resultatbaserad återbetalning - anges på olika sätt i skilda

förordningar. Termerna bidrag, medelstillskott eller kapital mot royalty finns utan att någon skillnad i betydelse synes vara avsedd. Företagsstödsutredningen anser att alternativet kapital mot royalty är att föredra.

Kapital mot royalty är i princip en bra form för stöd. Eftersom stödet skattemässigt likställs med ett bidrag belastas inte företagets balansräkning. Detta kan underlätta en kompletterande finansiering på den öppna kapitalmarknaden. Samtidigt kan staten i de fall som leder till lönsam exploatering få tillbaka medel i betydande omfattning, i ett skede då företaget har ekonomiska möjligheter till återbetalning.

Det finns dock i praktiken problem med att få ett royaltyavtal att fungera på avsett sätt. Det är svårt att i ett tidigt utvecklingsskede utforma villkoren så precist att avtalet passar när det väl är dags för betalning. Utrymmet för tvister kan då bli stort och bevisbördan faller närmast på stödgivaren när denne hävdar kravet på återbetalning. Detta till skillnad mot villkorslånet där det närmast ankommer på stödmottagaren att motivera varför lånet eventuellt bör avskrivas.

Möjligheten finns att starta med ett lån och omvandla detta till en överenskommelse om royalty då utvecklingen bättre kan överblickas. Visserligen har balansräkningen i detta alternativ inte kunnat avlastas i det initiala skedet, men det måste ändå vara av värde att detta kan ske vid en senare tidpunkt, i synnerhet om företaget då står inför en expansion av sin verksamhet.

Det kan också finnas en oförståelse från stödmottagarens sida för behovet att återbetala avsevärt mer än det erhållna kapitalet. De lyckade fallen måste ju ekonomiskt balansera långt flera misslyckaden om royalyåtagandena sammantaget skall gå ihop för den som ger stöd. För de stödgivare som inte behöver behålla sitt kapital intakt är denna fråga naturligtvis inte lika problematisk.

Kapital mot royalty kvarstår trots de nämnda problemem som en intressant stödform. Den bör dock förbehållas stödgivare som har möjlighet att upprätthålla den särskilda komptetens som behövs för de erforderliga bedömningarna.

Lån och garantier

Spännvidden i former är mycket stor för de lån som ges till företag inom de tre politikområden som utredningen behandlar. Det finns lån som har marknadsmässiga villkor med ibland till och med en relativt hög ränta för att kompensera de större risker som tas. Andra lån, särskilt i anslutning till nyföretagande, konstrueras med ett eller två räntefria år och amorteringsanstånd.

Villkorslån ges med olika grad av förväntningar på återbetalning där Nutek med de högsta risknivåerna också får endast en mindre del av lånen återbetalade. Ytterligare längre ut på skalan av lånevillkor finns landsbygdsstödets avskrivningslån. Dessa skall enligt villkoren skrivas av på ett antal år om inget oförutsett inträffar och kan därför i praktiken likställas med bidrag.

Enligt Företagsstödsutredningens mening bör stödformen villkorslån utgå och ersättas av bidrag. Även bidragsformen kan innefatta möjligheter till återkrav om bidragsmottagaren inte följer uppställda villkor. Återkravsmöjligheter av detta slag finns redan för det nuvarande lokaliseringsbidraget.

Räntan på lånen relateras normalt till diskontot men även Stibor förekommer som bas. Den bestäms normalt av det finansierande organet på egen hand. Att olika organ opererar med olika räntor är normalt inget problem. För att undvika dubbelarbete är det dock viktigt att statliga organ som har finansieringsdiskussioner med samma företag etablerar en tidig kontakt sinsemellan. Företaget lär ju slutligen preferera den finansiär som ger de bästa villkoren.

Också för garantier finns flera olika slag av syften och utforminngar. Almis och Industrifondens villkor för stödgivningen ser olika ut. Almi har i flera avseenden friare regler och kan till exempel i högre grad på egen hand avgöra hur mycket man är beredd att garantera i det enskilda fallet och hur garantin skall utformas. Det är utredningens mening att reglerna för en viss stödform inte onödigtvis bör vara utformade på olika sätt.

Typ av kostnader som ett företagsstöd kan täcka

Företagsstödsutredningen argumenterar för att företagstöd för utvecklingsändamål normalt bör lämnas efter en helhetsbedömning av ett projekt eller annan avgränsad insats. Kostnaden är givetvis en avgörande del i bedömningsunderlaget. Vilka kostnadsposter som staten respektive stödmottagaren skall anses stå för kan dock inte vara det väsentliga. För att möjliggöra en god uppföljning av samtliga projektkostnader bör dessa dock specificeras noga när projektets totala finansiering väl är klar.

I det regionalpolitiska stödet har finansiering av leasing- och avbetalningskostnader hittills inte tillåtits. Det är svårt att se några principiella skäl för att detta inte borde kunna ske. Eftersom stödgivaren helt

bestämmer stödvillkoren borde dessa kunna utformas så att denna typ av kostnad kan tillåtas. Utredningen anser att Nutek bör utreda denna fråga vidare i syfte att om möjligt finna en lösning på frågan.

Villkor vid stödgivning

I anslutning till stödet ställer stödgivaren olika slags villkor på mottagaren. Ett huvudvillkor är givetvis att företaget som får stöd skall besitta den ekonomiska styrka som tillsammans med stödet gör det trovärdigt att projektet kan genomföras. Det är också viktigt att ställa krav på kompetens hos företaget styrelse och ledning samt på dess kvalitets- och miljöarbete. Frågan om villkor i anslutning till konkurrensaspekter tas upp i ett följande avsnitt.

Det är också självklart att stödgivaren skall ställa alla de krav som direkt hänger samman med det finansiella stödet. Det kan gälla krav på redovisning, regler om hur konkurser hanteras m. m. Det finns också ett antal villkor som är att betrakta som ordningsregler avseende informationsskyldighet m.m. Dessa bör naturligtvis vara så få som möjligt, i synnerhet för stöd av mindre omfattning. I övrigt är dessa regler knappast kontroversiella.

Andra villkor kan avse inflytande och kontroll från olika parter, t.ex. de fackliga organisationerna. Det har anförts att kontrollen från de fackliga organisationernas sida inte kan utsträckas för långt, i synnerhet inte till sådana områden där arbetsgivaren och de fackliga organisationerna har sammanfallande intressen.

Det finns också villkor om att de anställda skall tillförsäkras en tillfredsställande arbetsmiljö och ges lön och anställningsförmåner som är likvärdiga med vad som följer av tillämpligt kollektivavtal. Här finns ett av alltför många exempel på att formuleringarna skiljer mellan politikområdena utan att någon skillnad synes vara avsedd. Till skillnad mot vad som gäller för de arbetsmarknadspolitiska stöden är regeln vid de regionalpolitiska stöden att löner och förmåner skall vara "minst" likvärdiga med kollektivavtalen. Frågan är om man bara skall kontrollera att lönerna inte är för låga, dvs motverka någon form av social dumpning, eller det gäller en kontroll av att lönerna varken är för höga eller för låga. Svaret på denna fråga borde inte skilja mellan politikområdena. Andra exempel på skiljaktigheter mellan dessa ges i avsnitt 3.6.

Specifika villkor som rör helt andra politikområden bör inte ställas i regleringen av stödet, t.ex. avseende jämställdhetsplaner, yttre miljö, arbetsmiljö, djurskydd e.t.c. Man får utgå från att företagen följer

gällande regler och tillsynsmyndigheterna får ta ansvaret för tillsynen inom sina respektive sektorer. Sedan är det en annan sak att på rent affärsmässiga grunder måste miljökrav och andra krav uppfyllas samt såväl kvinnors som mäns kompetens tas till vara i företaget ifråga.

Generellt torde det underlätta för mottagarna av stöd om villkoren så långt möjligt är lika inom olika politikområden och dessutom där så är möjligt ansluter till gällande regler och villkor på den övriga kapitalmarknaden. Villkoren skall dessutom vara möjliga att kontrollera på ett någorlunda enkelt sätt.

Frågor om uppföljning av stöden behandlas i ett särskilt avsnitt av betänkandet.

Mångfalden av statliga stödformer och samspelet dem sinsemellan och med annan finansiering

Det är en allmän mening att stödformerna är för många och att deras antal därför bör reduceras. Väl så viktigt är också att de stödformer som finns samspelar såväl med varandra som med den kompletterande finansieringen på ett bra sätt.

Det är inte a priori givet att en mångfald av stödformer är av ondo. Vid mycket komplicerade projekt och med en kompetent handläggning kan det snarare vara en fördel att kunna skräddarsy stödet till de specifika omständigheterna och t.ex. utnyttja villkorslån, garantier eller royalty. Detta gäller i första hand inom delar av näringspolitiken. När det gäller ärenden som är av enklare karaktär, har en betydande bidragsdel eller förekommer i större mängder som inom regional- och arbetsmarknadspolitiken är det dock uppenbart till fördel - för såväl stödgivare som stödmottagare - om det finns ett begränsat antal, på förhand givna stödformer att tillgå.

Grundformerna i stödsystemet bör vara bidrag och lån. Inom det arbetsmarknadspolitiska området förekommer i stort sett bara bidrag. I det regionalpolitiska stödet dominerar bidrag men lån används också. Som redan nämnts bör avskrivningslånen här ersättas av bidrag.

Med en lämplig kombination av bidrag och lån kan en stor del av stödbehovet tillgodoses. Genom att avväga fördelningen mellan bidraget och lånet kan stödet anpassas till risknivån. Den ekonomiska förmånen bör helst ligga helt i bidragsdelen och det finns då inte anledning att ge någon ytterligare förmån genom gynnsamma lånevillkor. Lånevillkoren bör snarare ligga högre än den marknadsmässiga nivån. Stödmottagren

bör ges incitament att så långt möjligt utnyttja den normala kapitalmarknaden för lånedelen i finansieringen.

6.6 Finansiellt stöd och konkurrensaspekter

Utredningens förslag:

* Alla förordningar som reglerar stödgivning skall innehålla krav på att beslut om stöd skall föregås av en bedömning av stödets konkurrenspåverkan.
* Konkurrensfrågorna skall behandlas konsekvent även i myndigheters och andra stödlämnande organisationers interna regler.
* Vid uppföljningar och utvärderingar av stödens effekter skall konkurrensaspekter beaktas.
* Krav på företags medfinansiering bör alltid ställas vid beviljande av stöd.

Inledning

Som tidigare nämnts är statens motiv för att stödja företag flera. Ett är att marknaden underproducerar en nyttighet. Nyttan för samhället av till exempel forskning och utbildning i ett företag är större än för det enskilda företaget. Forskning och utbildning ger också positiva effekter och "spiller" ofta över till andra företag än de som ursprungligen fick stöd.

Finansiellt stöd kan även medföra negativa effekter i näringslivet i form av bland annat konkurrenssnedvridning, vilket negativt påverkar produktivitets- och effektivitetsförhållanden på aktuell marknad. På senare tid har det i debatten framförts att offentligt företagsstöd är samhällsekonomiskt olönsamt. Företag som erhåller stöd får en konkurrensfördel och kan konkurrera ut företag utan stöd. Konkurrensverket[8] med flera anser att stöd till näringslivet har effekter på samhällsekonomin och att stöd i princip alltid är konkurrenssnedvridande och på

[8] Konkurrensverket: Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens. Bilaga i betänkande (SOU 1995:105) *Konkurrens i balans*.

lång sikt bör avvecklas. I Konkurrensverkets rapport *Offentligt stöd till näringslivet* (1994) hänvisar man bland annat till nationalekonomisk teori och menar att offentliga subventioner på en marknad med fungerande konkurrens medför att den ekonomiska välfärden reduceras.

Om måluppfyllelsegraden med stödgivningen i relation till kostnaden är stor kan en konkurrensstörning vara det pris det kan vara motiverat att samhället betalar.[9]

Utöver risken att företagsstöd snedvrider konkurrensen finns andra aspekter. Stöd kan vara dyra i förhållande till måluppfyllelsegraden, kan verka konserverande och fördröja strukturomvandling samt ge företagarna fel incitament (stor kraft läggs på projekt som är mindre bra, men som man kan få stöd för). De potentiella konkurrensproblemen gäller i första hand finansiellt stöd.

Däremot är icke-finansiellt stöd som till exempel gratis information och rådgivning, i den mån de inte påverkar redan befintliga företag på marknaden, oproblematiska utifrån konkurrensaspekter. Gratis information är allmänt tillgängligt och kan konsumeras av alla företag.

Sammanfattningsvis vill Företagsutredningen peka på att risken för konkurrenssnedvridning endast är en av flera aspekter vid stödgivning. Utredningen menar dock att konkurrensneutralitet vid stödgivning alltid bör eftersträvas.

Konkurrens i balans (SOU 1995:105)

Konkurrensproblem i samband med offentlig underprissättning och subventioner till företag behandlades av Underprissättningsutredningen under 1995. Förslagen presenterades i betänkandet *Konkurrens i balans* (SOU 1995:105). Arbetsmarknadsverkets starta eget-bidrag är ett exempel på stöd som har fått kritik vad gäller konkurrenssnedvridning. I *Konkurrens i balans* finns följande material angående anmälningar mot länsarbetsnämndens beviljande av starta eget-bidrag.

Konkurrensverket har mottagit endast en anmälan från företag som anser att konkurrensen har blivit snedvriden på grund av starta eget-bidrag. Konkurrensverkets beslut i ärendet blev att till länsarbetsnämnden meddela att nämnden bör "...beakta konkurrensaspekten..." vid prövning av starta eget-bidraget.

---

[9] *Konkurrens i balans* (SOU 1995:105).

Det låga antalet faktiska anmälningar kan bero på de relativt begränsade möjligheterna att få rättelse med stöd av konkurrenslagen (KL) vid subvention av konkurrensutsatt verksamhet. Huvudförutsättningen för att kunna tillämpa KL är nämligen att de anmälda myndigheterna/offentliga stödgivarna är företag i KL:s mening. Stödgivning som en "...offentligrättsligt reglerad förmån..." är att betrakta som myndighetsutövning och faller därmed utanför företagsbegreppet. Företag vill ofta heller inte göra en anmälan för att inte i onödan stöta sig med den aktör, till exempel en länsstyrelse, som svarat för stödet.

Endast i några få av de utredningar som Företagsstödsutredningen tagit del av har man berört konkurrenspåverkan av myndigheters stödgivning. Där detta skett har man endast i begränsad usträckning kunnat konstatera någon direkt påverkan på konkurrensen mellan företag. Detta pekar på hur svårt det är att identifiera eventuella negativa effekter av offentlig stödgivning.

Anmälningarna till Konkurrensverket är betydligt fler då det handlar om konkurrensaspekten vid kommuners agerande, till exempel vid subvention av hyreslokaler och försäljning av vissa tjänster. Vissa av arbetsmarknadsstöden har i huvudsak gått till offentlig sektor, till exempel utbildningsvikariaten, varför de enligt Företagsstödsutredningen definitionsmässigt inte är att betrakta som företagsstöd. Konkurrensaspekten bör emellertid även beaktas i dessa fall. Kommuner som erhållit arbetsmarknadspolitiska stöd kan genom sitt agerande påverka företagandet. En kommun som tillhandahåller tjänster som utförs av beredskapsarbetare kan få en fördel och tränga ut företag på marknaden. I betänkandet *Konkurrens i balans* ges flera förslag till förändringar i befintlig lagstiftning som kan öka konkurrensneutraliteten då offentliga organisationer bedriver näringsverksamhet i konkurrens med privata företag.

För de arbetsmarknads- och regionalpolitiska stöden är risken för snedvridning av konkurrensen sannolikt större än för de inom näringspolitiken. De förra stöden utgår bland annat som bidrag och har ibland karaktär av driftsstöd. De näringspolitiska däremot lämnas i regel som lån. Industriförbundet och Företagarna pekar bland annat på att rekryteringsstödet och ALU är utformade så att de ger företagen som erhöll stöd en uppenbar fördel gentemot företag som ej fick motsvarande stöd.

Konkurrensaspekten i stödens förordningar

Företagsstödsutredningen konstaterar att i befintliga stödförordningar saknas vägledning för hur stöd skall lämnas för att konkurrensintresset skall beaktas tillsammans med andra mål för stödet. Statligt stöd till näringslivet regleras dels av en övergripande förordning (1988:764, senast ändrad 1994:1592), dels av särskilda förordningar för enskilda stöd och för särskilda områden som tekniskt utvecklingsarbete, regionalpolitiskt företagsstöd m.m. Förordningarna saknar generellt bestämmelser om att konkurrensaspekten skall beaktas vid stödgivningen. Det är endast i ett fåtal förordningar, bland annat de om lokaliseringsstöd och landsbygdsstöd, där det särskilt framgår att beslut om stöd skall föregås av en konkurrensanalys. I myndigheters egna riktlinjer för handläggning av stöd behandlas konkurrensaspekterna inte eller så ges motstridiga budskap.

Det är Företagsstödsutredningens uppfattning att vid all stödgivning bör konkurrensaspekten uppmärksammas. Förordningar skall innehålla krav på att hänsyn tas till konkurrensfrågorna innan beviljandet av stöd.

Positiva effekter av konkurrenspåverkan

Teoretiskt sett kan en marknad som utmärks av ineffektivitet och som utsätts för konkurrens bli effektivare. Ett företag som har marknadsdominans på en marknad med höga etableringshinder har föga incitament att effektivisera sin verksamhet. Om företaget däremot möter konkurrens av nya företag behöver det öka effektiviteten för att överleva. Stöd till nyetablering i sådana fall kan leda till samhällsekonomisk vinst.

Företagsstödsutredningen har tagit del av ett exempel på att stöd som beviljats och till en början spåddes ge en snedvridande effekt på marknaden men faktiskt ledde till en från samhällets synpunkt positiv effekt. Ett nystartat företag som fick stöd, och tack vare det kunde hålla något lägre priser, tvingade ett redan etablerat företag till att bli effektivare. Det senare företagets effektivisering ledde i sin tur till att det nystartade företaget var tvungen att anpassa sin verksamhet till hårdare konkurrenskrav. Resultatet blev två överlevande företag, båda med effektivare produktion än det tidigare etablerade företaget hade haft. Exemplet visar att företagsstöd inte enbart påverkar konkurrensen negativt utan kan leda till en ökad effektivitet i de befintliga företagen på marknaden. Förutsättningen är dock att företaget som skall erhålla stöd skall agera på en marknad som utmärks av monopol eller

domineras av ett fåtal företag där konkurrensen satts ur spel.

Hur behandla konkurrensfrågorna vid stödgivning?

Konkurrensfrågor - principer

Det är Företagsstödsutredningens mening att konkurrensneutralitet är utomordentligt viktig vid beviljande av stöd. Stöd bör inte lämnas om det snedvrider konkurrensen. Enligt Underprissättningsutredningen är det mest önskvärt att man inför beslut om stöd gör en fördjupad samhällsekonomisk helhetsbedömning där eventuella konkurrensaspekter beaktas. Relationen mellan stödets positiva effekter, t.ex. nyföretagande, FoU och regional utjämning, och stödets negativa effekter i form av risker för att stödet t.ex. fördröjer nödvändig strukturomvandling, motverkar ekonomisk tillväxt och försvårar nyetablering måste klarläggas.

Företagsstödsutredningen menar att det är viktigt att hitta en balans mellan tidsödande samhällsekonomisk kalkylering och en relativ obyråkratisk och snabb handläggning. Detta gäller framför allt vid handläggningen av de stöd som av komissionen klassas som de minimi-stöd. Till dessa räknas starta eget-bidraget och landsbygdsstödet, vilka beloppsmässigt inte överstiger maximinivån på 100 000 ecu. Den stora mängden av ärenden för dessa stöd - 20 000 respektive 2 500 ansökningar per år - samt de relativt ringa beloppen är faktorer som motiverar visst avkall från samhällsekonomiska överväganden. Det är ändå viktigt att de som handlägger stöden är medvetna om att stödgivningen kan påverka konkurrensen på den lokala marknaden.

För att minska risken att företag drivs av fel incitament och i större utsträckning anpassar sin verksamhet efter vilka stöd som finns, skall det ställas krav på företagets medfinansiering. Det är också i enlighet med Konkurrensverkets rapport *Offentligt stöd till näringslivet* (1994). Genom att kräva att företagen satsar en del av kostnaderna motverkas att stödet ger upphov till "fel" aktiviteter. Företagens affärsrisker är en huvudförutsättning för en fungerande konkurrens på olika marknader och i detta fall en effektiv resursallokering

Krav på medfinansiering gäller för majoriteten av företagsstöden i dag, med undantag för de arbetsmarknadspolitiska stöden. Företagen måste själva satsa för att få stöd. Dock finns indikationer på att uppföljningen av hur mycket som det stödmottagande företaget själv finansierat av den berörda satsningen är relativt bristfällig.

Vidare anses stöd till små och medelstora företag i mindre utsträckning ge upphov till konkurrenssnedvridande effekt än stöd till stora företag. Stora företag har ofta p.g.a. sin storlek möjlighet att påverka

marknadens prissättning i större utsträckning än vad små företag har.

I november 1995 fick ett antal länsstyrelser[10] ett regeringsuppdrag som bland annat innebär att kartlägga erfarenheter av hur konkurrensförhållandena påverkas och hur konkurrensaspekter beaktas vid stödgivning. Inom uppdraget skall även redovisas eventuella modeller som utvecklats för att ta hänsyn till konkurrensförhållandena vid enskilda stödbeslut. Målet med utredningen är att den skall resultera i ett antal riktlinjer för länsstyrelsernas stödgivning för att mimimera risken för att konkurrensen snedvrids. Uppdraget skall vara slutfört den 31 december 1996. Företagsstödsutredningen har samrått med länsstyrelsen i Stockholms län vad gäller uppdraget.

Konkurrensfrågor och handel över ländergränserna

Internationell konkurrenssnedvridning beaktas i EG-kommissionens statsstödsregler och motsvarande enligt subventionsavtalet under World Trade Organisation (WTO). Huvudprincipen är att statligt stöd så långt möjligt skall minimeras. Endast vissa former av stöd är tillåtna. För att medge kontroll av vilka stöd som ges skall statsstöd alltid anmälas och godkännas av EG-kommissionen respektive WTO. Syftet med att övervaka stödgivningen i EU-medlemsländerna och i de länder som undertecknat WTO-avtalen är att förhindra beviljandet av stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och som på så vis kan påverka handeln mellan länderna. Majoriteten av de svenska stöden har inte lett till några invändningar från EG-kommissionen eller WTO.

Även om kommissionen i stort sett inte haft invändningar mot svenska stöd är det därmed inte sagt att dessa stöd inte kan verka konkurrenssnedvridande inom landet. För att undvika konkurrenssnedvridning vid beviljande av stöd anser Företagsstödsutredningen att företag med nationell eller internationell marknad skall prioriteras. På detta vis uppmuntras utveckling, och risken för utebliven strukturomvandling minskar. Det måste finnas utvecklingspotential i de företag som får stöd.

En viktig faktor vid värderingen av stödets effekter är om det stödmottagande företaget dominerar marknaden eller inte. Ett företag med marknadsdominans som ges stöd kommer att få en konkurrens-

---

[10] Länsstyrelserna i Stockholms, Kronorbergs, Malmöhus, Kopparbergs, Jämtlands och Västerbottens län.

fördel som det lätt kan utnyttja på marknaden. Små företag har normalt sett mindre möjligheter att påverka marknaden.

7 Särskilda aspekter på stödpolitiken

7.1 Kvinnors företagande

Utredningens förslag:

* Budgetårets anslag för företagarlånet till kvinnor beräknas endast räcka till och med september 1996. Det är angeläget att lånemedel även därefter finns att tillgå och ytterligare medel bör kunna ställas till förfogande inom Almis nuvarande ramar.
* Möjligheten att bevilja starta eget-bidrag på halvtid för kvinnor bör uppmärksammas.
* Länsstyrelsen bör i sitt samordningsuppdrag se till att behovet av kvinnliga affärsrådgivare i länet är tillfredställt.
* Statistik över stödgivningen bör vara könsfördelad och bättre anpassad till branschutvecklingen. Detta för att anpassa stöden bättre, inte bara till kvinnliga företagares behov utan även till den nya företagsstrukturen som växer fram.

Kvinnors företagande[1]

Att kvinnor driver företag är inte något nytt. Men man kan ibland få det intrycket av dagens debatt där intresset för kvinnors företagande är mycket stort. Orsaken till uppmärksamheten får tillskrivas sökande efter möjligheter att minska arbetslösheten. Hur många företag drivs egentligen av kvinnor och finns det en stor potential för att starta nya företag och skapa nya arbetstillfällen?

Det är svårt att få siffror över antalet företag ägda av kvinnor eftersom statistiken inte är könsuppdelad. Olika uppskattningar har

[1] Som underlag för kapitlet ligger en rapport som Sylvia Runeborg, Runeborg Konsult AB, utarbetat på uppdrag av Företagsstödsutredningen.

gjorts och en aktuell siffra är att 25 procent av alla företag ägs av kvinnor. I Stockholm är 30 procent av de enskilda näringsidkarna kvinnor (av totalt 40 000). År 1994 fanns 460 000 privata företag i Sverige, jord och skogsbruk exkluderade. Så gott som alla företag, 99,8 procent, är små eller medelstora (färre än 200 anställda). De kvinnliga företagarna är alltså en mycket stor grupp på arbetsmarknaden och har betydelse för den svenska samhällsekonomin.

Vilka branscher?

Sundin-Holmquist visar i sin studie "Kvinnor som företagare - osynlighet, mångfald och anpassning" från 1989, en uppdelning på bransch och kön. Statistiken visar att kvinnor finns inom alla sektorer av näringslivet, men koncentrerar sig till handel och service. Undersökningen Företagaren Han-Hon utförd av länsstyrelsen i Stockholm 1995 visar att det finns ca 12 000 enskilda kvinnliga näringsidkare i Stockholms län. Av dem finns 17 procent inom "andra företagstjänster" som bl.a. innefattar redovisning, bokföring, revision, organisationskonsulter, information m.m. Under "annan serviceverksamhet" (hår och kroppsvård m.m.) finns 13 procent. Att den statistiska klassificeringen bör ses över visas av att inte mindre än 33 procent av företagen hamnar under rubriken "övrigt". Det skall noteras att Stockholm förmodligen är överrepresenterat när det gäller högutbildade kvinnor som startar konsultverksamhet.

Regionala variationer

Företagarfrekvensen varierar i landet. Statistiken visar att det är stora skillnader både vad det gäller branscher, sysselsättningsutveckling, nyföretagande och konkurser. Kvinnors andel av nyföretagandet var högst i Uppsala län, 28 procent, medan Västernorrland svarar för 11 procent[2]. Sundin-Holmquists studier visar överrepresentation av kvinnor som företagare i södra Sverige samt Jämtland.

---

[2] *Småföretagen i Sverige 1995*, Nutek B 1995:6

Företagsstarten

Nutek gjorde 1992 en större intervjuundersökning[3] av kvinnliga företagare. Den visar att kvinnor förbereder företagsstarten noga. Försiktighet är överlag något som utmärker det kvinnliga företagandet. Företagaren (hon) utbildar sig, förankrar, lånar ogärna pengar, startar i liten skala, börjar hemma, köper begagnad utrustning m.m. Om man har möjlighet startar man på halvtid och har kvar en fot på arbetsmarknaden genom att behålla sitt gamla jobb på resterande halvtid. Detta är självfallet en schablonbild som dock stämmer bra på många kvinnlig företagare.

Nyföretagandet ökar för kvinnliga företagare. Av alla nystartade företag 1994 ägs och leds 23 procent av en kvinna. År 1989 var siffran 15 procent, för att år 1991 ha ökat till 17 procent.

Orsak till att starta företag

Det finns många anledningar till att företag startas; de flesta orsaker är gemensamma för män och kvinnor. Men det finns också förhållanden som har särskild betydelse för kvinnor. Kvinnor startar t.ex. i högre grad eget för att kunna kombinera arbete och familj. Ibland kan det vara svårt att förena ett vanligt arbete med barntillsyn och då är eget företagande en lösning. Hustrur flyttar också med sina män till orter där möjligheterna att få anställning är liten och de startar då eget. Drivkraften för både kvinnor och män att starta företag är viljan att skapa någonting, bestämma över sitt eget liv, förverkliga en idé, få arbete i en viss bransch etc. Arbetslöshet är en vanligare anledning att starta-eget för män än för kvinnor.

Har kvinnor svårare än män att starta och driva företag?

E. Sundin skriver[4] att de flesta företeelser i vårt samhälle har en könsstämpel. Företagande har en manlig könsstämpel. Kvinnor som startar företag bryter in på ett manligt område. Det medför att de ofta betraktas med misstro eller inte blir tagna på allvar. Det senare är

---

[3] *Att främja kvinnors företagande.* Nutek R 1992:50.

[4] Elisabeth Sundin: *Kvinnors företagsamhet - en spegling av samhället.* Pengarna och livet. Perspektiv på kvinnors företagande. Nutek B 1995:3.

någonting som återkommer i Nuteks intervjuer med kvinnliga företagare. Just att inte uppfattas som seriös ses som ett stort hinder för kvinnor som startar företag. Många män uttalar sig i frågor som rör kvinnors företagande och anser att kvinnor måste starta företag på samma villkor som män och att några särskilda insatser för kvinnliga företagare inte behövs. Kvinnligt företagande förknippas ofta med branscher som hårvård, kroppsvård, handel m.m. Kvinnorna i dessa branscher betraktas inte alltid som "riktiga" företagare trots att hårfrisörskan är den vanligaste företagaren i Sverige. Kvinnliga företagare finns emellertid även i andra branscher, men förutsätts då konkurrera på männens villkor.

Att kvinnor finns inom handel och service är väl belagt. Det är också ställt utan tvivel att dessa branscher inte är lika kapitalkrävande som t.ex. tillverkningsindustrin. Därför torde det vara lätt för kvinnor att starta företag vad beträffar finansieringen. Så är dock oftast inte fallet. Kvinnor gör ofta noggranna kalkyler och vill inte låna mer än nödvändigt. När den kvinnliga företagaren kommer till banken med sin snålt tilltagna kalkyl kan det därför hända att hon inte inger förtroende. Företagande bygger på större kapitalinvesteringar och ett företag som vill låna 30 000 kronor kan inte vara ett "riktigt" företag. Banken tjänar mer pengar på stora lån än på små, vilket minskar kvinnors chanser att få bankfinansiering.

Nuteks utredning pekar också på att många kvinnor gärna vill möta en kvinnlig rådgivare när de presenterar sin affärsidé. Kvinnor har helikoptersyn och väger in hela sin sociala situation när det gäller att fatta beslut om att starta företag. För en man kan det verka förbryllande, medan en kvinna ser det som en självklarhet. Försiktigheten går igen även då det gäller finansiering.

Det finns därför all anledning att öka antalet kvinnor på kommunernas näringslivskontor och antalet kvinnliga konsulter hos Almi Företagspartner AB. Det är också ett jämställdhetskrav. Om staten vill att fler kvinnor startar företag måste det även slå igenom i organ som betalas av skattemedel och som är till för att främja företagande.

Företagarföreningarna domineras av män. Kvinnliga företagare är också i behov av nätverk och startar därför egna sådana. I Finland finns t.ex. en riksförening för kvinnliga företagare med 10 000 medlemmar och som har funnits sedan 1945. Enligt en nyligen genomförd SCB-enkät visade sig att en tredjedel av kvinnorna och en fjärdedel av männen ingår i nätverk som inte är företagarföreningar. Båda könen ansåg att utbyte av erfarenheter/social kontakt var viktigast. Däremot

ansåg större andel av männen att den affärsmässiga relationen är viktigast.

Företagarrollen och kvinnorollen går inte alltid ihop. Att driva företag betyder att sälja, antingen en produkt eller en tjänst och det innebär i sin tur att ta initiativ, argumentera, inte ge upp, osv, egenskaper som mer förknippas med män än med kvinnor. Att vara företagare är också förenat med risk, vilket också hör ihop med manlighet. Det kan vara en av anledningarna till att det endast finns en kvinnlig VD i ett börsnoterat företag i Sverige.

Företagandets villkor grundar sig på industrisamhället. Strukturer i form av lagar, regler, stöd m.m. bygger på industrisamhällets värderingar. Samhället genomgår nu en omdaning och vi går från industri- till informationssamhället. I industrisamhället var det maskiner och fastigheter som band kapital. I informationssamhället är det kompetensen hos medarbetarna som är kapitalet i företaget. Det är svårt att värdera och förknippat med risk eftersom personalen kan försvinna över en natt. Av alla nystartade företag 1994 fanns 81 procent inom tjänstesektorn. Hur skall vi få exportinkomster och en stark hemmamarknad av tjänsteföretag? Vilka nya strukturer behöver vi skapa för att stödja tjänsteföretagen? Vi är vana vid att det är de stora industriföretagen som skapar välstånd och det är svårt att förutse hur framtidens näringsliv gestaltar sig. Kvinnorna finns i de nya branscherna. Hur kvinnor startar och organiserar sitt företagande kan ge en vink om det nya näringslivet.

Liksom allt företagande skiljer sig kvinnors företagande åt mellan regioner. Resultatet av den tidigare refererade enkätundersökning som länsstyrelsen i Stockholm har genomfört avviker delvis mot tidigare mönster hos kvinnor som driver företag. Då storstäderna oftast ligger före när det gäller nya trender skulle ytterligare studier av de kvinnliga företagarna i Stockholms län kunna visa hur moderna företag arbetar.

Att arbeta för att främja kvinnors företagande innebär förbättringar för småföretagare generellt.

Vad gör myndigheterna för att stödja kvinnliga företagare i dag?

Nutek

Nutek driver sedan fem år verksamhet för att främja kvinnors företagande. År 1992 gjordes en utredning som visade på hinder och möjligheter för kvinnliga företagare. Utredningen gav upphov till ett regeringsuppdrag vars viktigaste direktiv var att Nutek skulle medverka till att det anställdes kvinnliga affärsrådgivare i det reginalpolitiska

stödområdet. Alla 62 kommuner i stödområdet slöt upp kring projektet och i dag är många av de kvinnliga affärsrådgivarna på väg att permanenta sina tjänster. De arbetar förutom med rådgivning även med nätverksbyggande, utbildning m.m.

Nutek ansvarar också för fördelning av projektmedel från näringsdepartementet. Anslaget går till projekt som är nydanande och främjar kvinnors företagande. Nutek anordnar vidare även en årlig konferens för kvinnliga företagare. Under budgetåret 1994/95 avsattes 5 miljoner kronor till området.

Almi Företagspartner AB

I Almis verksamheten ingår att på olika sätt stödja kvinnliga företagare. Varje dotterbolag skall ha en ansvarig person för denna verksamhet. Programmet utgörs av rådgivning, utbildning, mentorprogram samt finansiering, främst genom företagarlån till kvinnor som Almi ansvarar för sedan 1 juli 1995. Lånet som till en del har sin bakgrund i att Nutek uppmärksammat att kvinnliga företagare hade svårare än män att få lån eftersom deras lånebehov ofta var ringa och deras affärsidé inte alltid var utformat enligt den vanliga mallen. Det maximala beloppet är 150 000 kronor och villkoren är i vissa avseenden förmånliga. Lånet har blivit mycket efterfrågat. Det genomsnittliga lånebeloppet är 70 000 kronor och merparten av företagen som får lån startar eller drivs inom handel och service.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har genom sina projektmedel möjlighet att göra extra insatser som bedöms som är angelägna för länets utveckling. En del av dessa medel har avsatts för att främja kvinnors företagande. Länen i stödområdet har kunnat avsätta mer resurser genom tillgång till särskilda infrastrukturmedel och samtliga län deltar i Nuteks affärsrådgivarprojekt.

Även i övriga delar av landet har olika initiativ tagits. Exempelvis har i Stockholms län länsstyrelsen under ett år drivit ett projekt med en särskild anställd rådgivare för att främja kvinnors företagande. I många län anordnas mässor som lyfter fram kvinnors företagande. Man har på vissa håll även finansierat s.k. handelsgårdar, butiker som marknadsför produkter tillverkade av kvinnor i länet. Flera län har stött Handelsgården Sverige i Stockholms centrum. Under 1995 har man i många län

inrättat regionala resurscentra för kvinnor för vilka länsstyrelserna har ansvar.

Arbetsmarknadstyrelsen (AMS)

Regeringen har givit Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i uppdrag att presentera en strategi för att bl.a. med hjälp av starta-eget-bidraget öka kvinnors företagande. AMS har tidigare två program; Strategi för Starta-eget-bidrag samt Nyföretagarprogram - Modell för arbetsmarknadsverket vilka kommer att kompletteras med åtgärder speciellt för kvinnor. Bland annat kommer man att arbeta med, individuell vägledning, anpassad utbildning samt nätverk som stöd och kunskapsöverföring. Utvärderingar visar att 30 procent av starta-eget bidraget redan i dag går till kvinnor.

Är den statliga stödstrukturen jämställd?

Personalen

En enkät till länsstyrelsernas regionalekonomiska enhet visar att ca 40 procent av handläggarna av de regionalpolitiska stöden är kvinnor. Fördelningen män - kvinnor kan därmed anses vara acceptabel. Almi Företagspartner har 337 konsulter anställda varav 83 är kvinnor. Det motsvarar 25 procent och här finns således utrymme för förbättringar. Det är också stora skillnader mellan de regionala Almi-kontoren vad avser fördelningen manliga - kvinnliga konsulter. Almi Företagspartner i Jönköping har t.ex. bara en kvinnlig konsult av totalt 17, på Almi i Sörmland är bara en kvinna av tio, medan Kronoberg har sex kvinnliga konsulter av totalt 13 och Göteborg har 13 av 30.

Hur fördelar sig de statliga stödpengarna på företag ägda av män respektive kvinnor?

Utredningen har tagit fram statistik för två stöd, nämligen lokaliseringsstödet som även innefattar lokaliseringsbidrag och utvecklingsbidrag samt sysselsättningsbidraget.

Av sysselsättningsbidraget gick fyra procent av det beviljade stödbeloppet till företag som drevs av kvinnor. Av stödmottagarna svarade företag som drevs av kvinnor för sju procent. Genomsnittsbeloppet till företag ägda av kvinnor var 83 000 kronor, medan motsvarande för företag som ägs av män var 152 000 kronor.

Vad gäller lokaliseringsstödet är siffrorna sämre. Av det beviljade

beloppet gick endast drygt en procent till företag som drevs av kvinnor. Två procent av antalet stödmottagande företag drevs av kvinnor.

Det är således uppenbart att dessa stöd inte i någon större utsträckning går till företag ägda av kvinnor. Detta gäller även om man tar hänsyn till att män äger och driver företag i större utsträckning än kvinnor. Kvinnor utnyttjar inte den här typen av stöd. En förklaring är att kvinnor ofta startar företag inom lokal service, vård och omsorg, som inte är stödberättigade verksamheter enligt de regionalpolitiska stödförordningarna. För att utnyttja den resurs som potentiella kvinnliga företagare utgör, bör stöd utformas på ett sätt som tar hänsyn till kvinnors speciella behov och villkor; stöden bör vara anpassade till hur kvinnor driver företag.

De förslag som utredningen lägger vad gäller det regionalpolitiska företagsstödet innebär en prioritering av utveckling och tillväxt. Särskilt trycker utredningen på vikten av de s k mjuka investeringarna. Dessa är av stor betydelse för bland annat tjänstesektorn där kvinnors företagande till stor del finns. Även i utredningens direktiv pekas på vikten av de framväxande tjänstenäringarna. Den inriktning på det regionalpolitiska företagsstödet som utredningen föreslår bör ge goda möjligheter för länsstyrelserna att i större utsträckning än hittills främja kvinnors företagande.

I dag finns krav på att kvinnor skall få sin andel av de genom regionalpolitiska företagsstöd skapade sysselsättningstillfällena. En prioriterad uppgift för länsstyrelserna bör även vara att se till att kvinnliga *företagare* får sin andel av stödbeloppen.

Utredningen föreslår vidare att statistik som är uppdelad på kön alltid skall föras över stödgivningen; detta för att få underlag för åtgärder som innebär anpassning av stöden till kvinnliga företagares behov.

Fler förslag för att främja kvinnors företagande

Möjligheten att bevilja starta eget-bidrag på halvtid för kvinnor bör uppmärksammas. Detta är redan i dag möjligt under den period då arbetslöshetsersättning utgår för deltidsarbetslöshet. Kvinnor är försiktiga när de startar företag och möjligheten att få pröva företagandetunder trygga förhållanden skulle därför kunna öka kvinnors företagande. Förslaget skulle även gynna statens strävan att omföra arbetskraft från den offentliga sektorn. Bland de anställda i offentlig sektor dominerar kvinnorna, som dessutom i många fall arbetar deltid. Arbetsförmed-

lingen bör därför tillämpa nuvarande regler för starta eget-bidrag generöst och stödja kvinnor som vill försöka starta företag samtidigt som de bibehåller ett deltidsarbete.

Det pilotprojekt med kvinnliga rådgivare som har drivits i kommunerna inom stödområdena visar på goda resultat och erfarenheterna skulle kunna tas tillvara på andra platser i landet. Länsstyrelsen bör i sitt samordningsuppdrag se till att behoven av kvinnliga affärsrådgivare i länet är tillfredsställt.

7.2 Invandrares företagande

Utredningens förslag:

* Alla de organ som ger rådgivning och finansiellt stöd till företagande bör ägna invandrares företagande ökad uppmärksamhet. De som specifikt arbetar med detta bör ges god kunskap om invandrares företagande; alternativt anlitas personer med sådana kunskaper på konsultbas. Nära kontakter bör etableras med invandrarnas egna företagarsammanslutningar.
* Arbetsmarknadsverket bör stödja de invandrare som startar eget med anpassade utbildningar. Insatserna för att ta tillvara invandrare med särskild kompetens är viktiga och bör integreras i den löpande verksamheten.
* Det ökade stödet till invandrarföretagandet bör ske genom att detta prioriteras inom de stödformer och institutionella ramar som finns. Att ha särskilda villkor för invandrarföretagande är olämpligt, inte minst beroende på svårigheten att definiera och avgränsa sådant företagande. En viktig del i att främja invandrarföretagandet är kravet på en mer ingående redovisning och uppföljning av insatserna från Almi, länsstyrelsen och andra organ som ger stöd till invandrarföretag.
* Statistiken över invandrares företagande bör förbättras och forskningen ökas. De skilda villkoren för kvinnors och mäns företagande bör härvid beaktas. Bättre kunskaper om invandrarföretagandet ger också viktiga insikter om småföretagandet i allmänhet.

Inledning

Enligt sina direktiv skall Företagsstödsutredningen överväga behovet av särskilt stöd till företag som drivs av invandrare.

Det finns flera skäl att ta upp frågan om invandrares företagande. Det är i första hand en fråga om jämlikhet. Om det skulle finnas särskilda hinder för företagandet bland invandrare bör dessa givetvis undanröjas redan av detta skäl. Men det är också i hög grad en fråga om resursutnyttjande. Invandrares erfarenheter och kunskaper kan vara till stor nytta i ett näringsliv som i stora mått behöver kreativitet och mångfald för att uppnå en hög tillväxttakt. Invandrares språkkunskaper är också en stor tillgång. Ett tredje skäl är att stora invandrargrupper uppvisar en mycket hög arbetslöshet. Egenföretagandet kan här ge sitt bidrag till att ändra på detta förhållande i synnerhet som invandrarföretagare ofta anställer landsmän. Med hänsyn till den mycket svåra situationen för invandrare, särskilt de utomnordiska, på arbetsmarknaden och svårigheten att uppnå ett gott utfall för invandrare med många av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är stöd till nyföretagandet inte oviktigt.

I flertalet hänseenden kan invandrare självklart inte betraktas som en homogen grupp. De uppvisar i många avseenden en större variation än den övriga befolkningen. Detta gäller t.ex. utbildningen som i genomsnitt är som den övriga befolkningens men har en mycket stor spridning. Särskilt bland invandrare från det forna östblocket finns en mycket hög andel med eftergymnasial utbildning. Samtidigt har antalet som inte är skriv- och läskunniga ökat.

Invandrarföretagandet är till sin natur ett småföretagande. Ali Bensalah-Najib, som ägnar sig åt invandrarfrågor vid kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet, har beskrivit invandrarföretaget på följande sätt:

* En egen mindre rörelse, som drivs av en invandrare ofta med hjälp av hans/hennes familj. Även om rörelsen är lite större t.ex. mätt i antal anställda definieras den också som invandrarföretag under förutsättning att ägaren och flertalet av de anställda är invandrare.

Kunskaper om invandrares företagande

Utredningen har inte gjort någon mer omfattande genomgång av det material som kan finnas om invandrares företagande utan enbart gått

igenom ett begränsat antal källor. Det kan ändå konstateras att tillgången på sådant material är begränsad såväl i statistik som från forskning.

De data som finns gäller i allmänhet antingen utrikes födda eller utländska medborgare. Inom båda dessa kategorier finns grupper - utrikes födda svenska medborgare och utländska medborgare födda i Sverige - som kan förväntas likna infödda svenska medborgare i många avseenden. Med hänsyn till de många invandrargrupperna och de skilda möjligheterna att kategorisera dem är statstikfrågorna komplicerade. Invandrarpolitiska kommittén anför i sitt slutbetänkande (SOU 1996:55) *Sverige, framtiden och mångfalden* att det inte finns någon vedertagen definition av vem som är att betrakta som invandrare. I sina kommentarer och förslag avseende statistiken om invandrares förhållanden redovisar kommittén inget som specifikt hänför sig till invandrares företagande.

Oscar Pripp har i sin rapport *Att vara sin egen* (Mångkulturellt centrum, 1994) redovisat några utländska erfarenheter. Dessa visar att företagandet varierar stort mellan olika invandrargrupper och kan vara alltifrån extremt högt till mycket lågt jämfört med vad som gäller för landets befolkning i övrigt. Invandrarföretagen är i huvudsak koncentrerade till tjänstenäringarna. En del av dessa näringar domineras helt av vissa specifika invandrargrupper. En motsvarande dominans kan också förekomma inom avgränsade geografiska områden.

I den nämnda rapporten beskriver Pripp också svenska studier, såväl egna som andras. Pripps studier avser i huvudsak invandrare i Södertälje och Botkyrka, med en särskild undersökning av assyrier och syrianer, invandrargrupper med ett högt egenföretagande.

De svenska erfarenheterna överensstämmer med de utländska. Vissa invandrargrupper kännetecknas av en hög andel egenföretagande. Det gäller t.ex. polacker, greker, turkar, iranier, assyrier och syrianer. Andra som t.ex. finländare och latinamerikaner tenderar att ha en låg andel.

Den dåliga arbetsmarknaden för många invandrargrupper ger givetvis ett incitament till att starta företag men huvudskälet kan inte sökas i detta förhållande annat än för akademiker och annan mycket kvalificerad personal bland invandrargrupperna. Det synes snarare vara frågan om en tradition av företagande och tillgång till nätverk inom invandrargruppen. Den egna gruppens nätverk underlättar företagsstarten genom att tillhandahålla förebilder, praktikmöjligheter, rådgivare och hjälp med riskkapital. Vid export och import utnyttjas de internationella kontakterna hos invandrargruppen i fråga.

Tjänstenäringarna dominerar i invandrarföretagandet, särskilt handels- och restaurangverksamhet, därtill hantverkstjänster och konsultverksamhet. I tillverkningsindustrin är invandrarföretagandet påfallande lågt.

Det kan för invandrare vara lättare att komma in i näringsgrenar som inte kräver så mycket kapital och där man kan lita till familjens medlemmar med ett lägre löneuttag vid perioder med dålig lönsamhet. Här finns naturligtvis risken för ett egenföretagande med extremt låga inkomster.

Det måste understrykas att variationen mellan olika grupper av invandrare beroende på bakgrund, hur länge de varit i Sverige och många andra faktorer gör att iakttagna samband inte alltid gäller för alla grupper. Vidare är många av erfarenheterna från invandrares företagande desamma som finns från småföretagande generellt.

Genom det omfattande invandrarföretagandet i etablerade tjänstenäringar sker en kvalitativ utveckling av dessa. Tydligast är väl detta inom handels- och restaurangverksamheten där invandrargrupperna delvis själva skapar ett behov av nya handelsvaror, maträtter m.m. Dessa vinner dock också inträde hos den infödda befolkningen. Eftersom de aktuella näringarna totalt sett är stagnerande eller svagt växande torde invandrarföretagandet i betydande utsträckning slå ut andra företag, i synnerhet om man i invandrarföretagen ofta är beredd att acceptera en låg lönsamhet genom att låta sin familj eller etniska nätverk i övrigt delta i arbetet inom företaget.

Vissa erfarenheter tyder på att koncentrationen till näringar med lågt kapitalbehov skulle kunna vara ett övergående förhållande. När invandrarna själva lyckas ackumulera mer eget kapital skulle de också vara beredda att satsa i mer kapitalintensiva branscher. Som alla andra företagare torde invandrarföretagare helst vilja använda eget, eller i sitt nätverk lånat kapital.

Det behövs bättre statistik för och ökad forskning om invandrares företagande. Forskningen kan belysa förhållanden som nätverksbildning m.m. av intresse inte bara för invandrarfrågorna utan för egenföretagande i allmänhet. I både statistik och forskning är det viktigt att såväl kvinnors som mäns förhållanden beskrivs och studeras också när det gäller invandrargrupperna.

Inom Arbetsmarknadsverket har på grundval av ett handlingsprogram för invandrarfrågor *Invandrare till arbete* (AMS, oktober 1994) genomförts en rad insatser som är särskilt riktade till invandrare. I detta sammanhang kan särskilt nämnas åtgärder för att ta till vara högutbildade invandrares kompetens. Bland annat finns flera försök att nyttiggöra denna kompetens i exportverksamhet och vid andra internationella kontakter.

Insatserna för invandrare överhuvudtaget inom Arbetsmarknadsverket

finns redovisade i rapporten *Arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar och invandrare* (Information från Vägledningsenheten 1995:4). Där redovisas utfallet för invandrares del av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En kraftig ökning av bidrag till invandrare som startar egen näringsverksamhet har skett under de senaste åren. Försök har gjorts med särskilt anpassade utbildningar för invandrare som startar eget. Det påpekas också att olika kommunala insatser verkar ha ersatt en del av de traditionella arbetsmarknadspolitiska insatserna för invandrare.

Nyligen (januari 1996) har Arbetsmarknadsstyrelsen, Nutek och Statens invandrarverk gemensamt givit ut en informationsskrift *Invandrare som egenföretagare*. Målgruppen för informationen är handläggare inom olika myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med invandrare som vill starta eget.

Utöver omständigheter som redan omnämnts kan ur informationsskriften hämtas uppgiften att andelen egenföretagare bland de utrikes födda i genomsnitt är densamma som för infödda svenskar men med stora variationer mellan olika grupper. Andelen kvinnor är något högre bland de invandrade företagarna än för övriga företagare. Det anges också att ett skäl till att invandrarföretagen lånar en liten del av sitt kapital i bank kan vara deras sämre möjligheter att erbjuda säkerhet i fast egendom. I skriften görs denna summering: "Kapitalbrist, brist på kunskap om svenska regler och brist på svenska kontakter är ofta de stora stötestenarna för de invandrare som driver eller vill starta eget företag".

I skriften refereras vissa erfarenheter från Storbritannien. Man har där på regeringens initiativ startat ett antal företagscentrum som leds av personer ur etniska minoriteter. Efterfrågan på rådgivning har visat sig vara stor trots att grupperna i fråga tidigare inte har utnyttjat det befintliga utbudet av stöd och service. Man drar vissa slutsatser för verksamheten vid lokala företagscentrum i allmänhet. Det är viktigt att det vid dessa finns rådgivare, utbildare m.m. ur minoritetsgrupperna. Vidare bör kontakt etableras med minoriteternas företagarsammanslutningar och dessa bör ges stöd i att knyta an till majoritetssamhällets företagar- och branschsammanslutningar.

I en nyligen utkommen bok (Gür, Hellman, *En stjälpande hand - om invandrarföretagares villkor i Sverige*, Ekonomifakta, 1996) ges en ytterligare belysning av invandrares företagande.

Några data om invandrares företagande

Enligt AMS-rapporten *Arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar och invandrare* (Vägledningsenheten 1995:4) är första halvåret 1994 fem procent av de utländska medborgarna sysselsatta som egenföretagare inklusive medhjälpare och familjemedlemmar. Motsvarande siffra för landet som helhet är åtta procent (siffror enligt AKU). Detta avser andelen av invandrargruppen ifråga. Beroende på de många utländska medborgare som står utanför arbetskraften utjämnas siffrorna om antalet egenföretagare sätts i relation till antalet sysselsatta och blir elva procent i båda fallen. För utomnordiska medborgare med sin mycket höga arbetslöshet blir andelen så hög som 14 procent.

I samma rapport anges att av starta eget-bidragen under budgetåret 1993/94 gick 7,5 procent till utländska medborgare. Härav stod utomnordiska medborgare för 6 procentenheter vilket var mindre än deras andel av sökande utan arbete. Knappt 20 procent av de utomnordiska medborgare som fick starta eget-bidrag under andra halvåret 1993 var i september 1994 anmälda vid arbetsförmedlingen som arbetssökande eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta är cirka dubbelt så mycket som när det gäller svenska medborgare.

I rapporten *Småföretagen i Sverige* 1995 (Nutek B 1995:6) anges att av samtliga nyföretagare 1994 hade 17 procent invandrarbakgrund, varav 12 procentenheter gäller utomlands födda.

Underlag från SCB-enkät

SCB har i slutet av år 1995 riktat en enkät till ägarna av 12 000 företag med färre än 20 anställda. Företagsstödsutredningen har fått ta del av vissa preliminära data. I avsnitt 4.5 lämnas mer uppgifter om enkäten. Beträffande invandrarfrågorna finns följande att redovisa.

Tolv procent av de tillfrågade uppger att de har invandrarbakgrund.

Företagarna har tillfrågats om sina kontakter med ett flertal organisationer, hur man blivit bemött och vilken nytta man haft av kontakten. Företagare med invandrarbakrund har i stort samma kontaktmönster som övriga företagare. För båda kategorierna sker de mest frekventa kontakterna i storleksordning med bank, arbetsförmedling, länsstyrelse, branschorganisation och Almi.

Andelen som haft kontakt med de nämnda organisationerna varierar från 57 procent för banken och 14 procent för Almi. Invandrarföretagen skiljer sig från övriga företag endast på den punkten att avsevärt fler av

dem har haft kontakt med länsstyrelsen. I övrigt framträder en helt entydig bild att invandrarföretagen har en mer omfattande kontakt med rådgivnings- och expertorganisationer av skilda slag. Detta gäller Nutek, även Nuteks startlinje, nyföretagarcentrum, uppfinnarförening, Euro Info Centre och särskild rådgivning till kvinnor.

När det gäller bemötandet ligger - för hela företagargruppen - branschorganisation, bank, länsstyrelse och nyföretagarcentrum i topp, nämnda i rangordning. För dem med invandrarbakgrund är ordningen densamma förutom att länsstyrelsen intar förstaplatsen. Även företagarförening, nyföretagarcentrum, arbetsförmedling och Almi får generellt ett gott betyg. Nyföretagarcentrum får av dem med invandrarbakgrund ett bättre betyg än av övriga företagare medan det motsatta gäller för företagarförening och arbetsförmedling. Kommunernas näringslivssekretariat och flera specialorganisationer som uppfinnarförening, Nuteks startlinje m.fl. får generellt sämre betyg och i synnerhet av invandrarföretagarna.

När det gäller nyttan av kontakten ligger bank och branschorganisation i topp. De med invandrarbakgrund skiljer sig från de övriga genom att värdera branschorganisationen framför banken. De ser på nyttan av kontakter med länsstyrelsen och Almi på ungefär samma sätt som övriga. Däremot ger de arbetsförmedling och företagarförening ett sämre betyg när det gäller nyttoaspekten men nyföretagarcentrum och Nuteks startlinje ett bättre.

Beträffande finansieringen av start eller övertagande av företaget har egna medel använts i tre fall av fyra och banklån i nära hälften av fallen. Invandrarföretagarna skiljer sig från övriga genom att i avsevärt större utsträckning (22 mot 8 procent) utnyttja medel från släkter och vänner. Som därefter i frekvens följande finansieringskälla kommer starta eget-bidraget. Tolv procent av invandrarföretagen har utnyttjat detta mot tio procent för övriga företag. Det är notabelt att lån från Almi och företagarlån för kvinnor har utnyttjats i klart högre utsträckning av invandrarföretagen än övriga företag.

En fråga har i enkäten ställts om man känner till tio olika slags stöd som kan lämnas till företag. Kännedomen om stöden varierar från knappt tio procent för lån från Europeiska investeringsbanken till 34 procent för rekryteringsstödet. Merparten av företagen har således ingen kunskap om stöden. Inga betydande skillnader kan noteras mellan invandrarföretag och andra.

Av dem som känner till respektive stöd har invandrarföretagen med något undantag sökt stöd i större utsträckning. Detta gäller framför allt lån från Almi, men också tillfälligt småföretagsstöd, teknikbaserad affärsutveckling (Nutek) och rekryteringsstöd. Generellt får man stöd i

stor utsträckning. Endast ett av utfallen är lägre än 50 procent och det gäller ansökningar om medel från Nutek. För några stöd är utfallet lite bättre för invandrarföretagen, i andra fall sämre, särskilt beträffande stöd från Nutek. Det kan noteras att invandrarföretagen i relation till andra företag utnyttjar Almi mycket. De både söker och får lån oftare. Trots att invandrarföretagen utgör endast tolv procent av företagen svarar de för mer än fjärdedelen av antalet lån från Almi.

På frågan om företagets största hinder för tillväxt blir svaren i första hand hård konkurrens, svag efterfrågan och brist på egen tid. Dålig lönsamhet och brist på riskkapital får en midre framträdande plats i svaren. Den mest notabla skillnaden mellan invandrarföretagen och de andra företagen är att de förra i betydligt mindre omfattning anger bristande tid som ett problem.

Datorstrukturen skiljer föga mellan invandrarföretagen och de övriga. Inte heller andelen som är medlemmar i någon företagarorganisation är olika. Ungefär hälften av såväl invandraföretag som övriga företag är medlemmar. Andelen som ingår i nätverk med andra företagare är mindre, särskilt för invandrarföretagarna. Inga nämnvärda variationer finns i synpunkterna på nätverkens funktion och sammansättning.

Ett antal frågor har ställts om hur man ser på företagets framtid. Svaren är i stort sett samstämmiga mellan invandrarföretagen och de övriga företagen.

Förslag från Invandrarpolitiska kommittén

Invandrarpolitiska kommittén har i sitt delbetänkande (SOU 1995:76) *Arbete åt invandrare* lämnat ett par förslag som är av särskilt intresse för Företagsstödsutredningen. I sitt slutbetänkande (SOU 1996:55) *Sverige, framtiden och mångfalden* har kommittén fogat in dessa förslag i en omfattande aktionsplan som skall utgöra en tidsbegränsad kraftsamling mot etnisk segregation.

Kommitténs förslag kan sammanfattas på följande sätt:

* Staten bör genom att inrätta en särskild bankgaranti göra det lättare för invandrare att låna pengar till start och expansion av egna företag.
* Ett statligt etableringsstöd bör införas för att gynna tillkomsten av konsultföretag drivna av invandrare med inriktning på svenska exportföretag.

Båda förslagen aktualiserar den generella frågan om särregler för invandrarföretag. Sådana särregler kräver hållbara kriterier dels för vad ett invandrarföretag är, dels för vilka invandrare det gäller, dels hur invandrarbegreppet läggs fast. För invandrarföretag har ovan refererats en definition given av Najib. För att bli användbar skulle definitionen behöva preciseras i några hänseenden. Villkoren för företagarlån till kvinnor innebär att företaget skall ägas och drivas av en eller flera kvinnor. Flera ägare tillåts således och motsvarande borde gälla för invandrarföretaget.

Invandrarpolitiska kommittén vill avgränsa dem som skall kunna få ta del av bankgarantin till invandrare som kommer från icke EES-länder och varit i Sverige kortare tid än tio år.

Legitimiteten i de avgränsningar som görs torde bli störst om man har så få definitioner som möjligt och samma definitoner används i så många sammanhang som möjligt.

Kommitténs delbetänkande har remissbehandlats varvid några remissinstanser pekar på olika risker med en positiv särbehandlig.

Ett alternativ till att skapa särregler för invandrare är att inom ramen för andra företagsstöd prioritera invandrarna. För att detta skall fungera ställs dock större krav på tydlig styrning och uppföljning från statsmakternas sida.

Lån till invandrarföretagare

Invandrarpolitiska kommittén föreslår en bankgaranti om högst 100 000 kronor som skall kunna ges till nya och befintliga företag. Deltagande i utbildningsåtgärder kan få vara ett krav för beviljande av garantin.

Ett garantisystem anses vara att föredra framför direkta statliga lån genom att invandrarföretagens kontakter med bankerna därigenom främjas. Dessa skulle göra sedvanlig kreditbedömning och beslutet om garantin därefter fattas av en statlig organisation. Almi pekas ut som den lämpligaste organisationen.

Inställningen till förslaget bland remissinstanserna är blandad. En i grunden positiv ton kan dock spåras. Flera remissinstanser pekar på att det inte är klarlagt att tillgången på kapital är ett huvudproblem för invandrarföretagandet. Man trycker vidare hårt på behovet av utbildning och rådgivning. Från några håll föreslås en samordning med företagarlånen för kvinnor. Almi menar att många frågor av teknisk karaktär återstår att diskutera avseende de föreslagna garantierna.

Etableringsstöd till internationella konsultföretag

Invandrarpolitiska kommitténs förslag är oprecist utformat. Den närmast till hands liggande tolkningen är att man avser ett lånesystem administrerat av Almi och maximerat till 300 000 kronor. Kommittén anför i samanhanget följande:

"Genom att det ses som en fördel att svenskar och invandrare samarbetar i företagen, behövs inte någon särskild definition av vilka invandrare förslaget riktar sig till."

Även här finns en i grunden positiv hållning hos många remissinstanser. Frågetecknen är dock flera i frågan om stödet behövs eller om andra stödformer kan användas för ändamålet.

Den sistnämnda frågan är relevant eftersom det av delbetänkandet framgår att flera initiativ i den föreslagna riktningen redan tagits, bland annat med engagemang från Almi och arbetsmarknadsmyndigheterna. Dessa initiativ utgör grunden för kommitténs förslag. Det synes således som om det som bör göras kan göras redan inom nuvarande stödsystem. Visserligen nämns problemet med otillfredsställda kapitalbehov i anslutning till ett av de initiativ som redan tagits och refereras i betänkandet. Men detta synes inte avse startfasen utan en vidareutvecklingsfas och de nivåer som nämns, 25-30 miljoner kronor, ligger långt utanför det föreslagna stödets ramar.

Redovisning av en rapport genomförd på uppdrag av Invandrarpolitiska kommittén

Invandrarpolitiska kommittén har givit den redan ovan omnämnde Ali Bensalah-Najib i uppdrag att göra en undersökning om invandrarföretagande i Sverige. Studien *På väg mot egenföretagande* kommer att publiceras som en bilaga till kommitténs slutbetänkande (SOU 1996:55) *Sverige, framtiden och mångfalden.*

Invandrarföretagandets omfattning och utvecklingsvillkor samt behovet av särskilda insatser för att främja företagandet har undersökts i studien som bygger på primärdata i form av enkätsvar från 25 företagare från 14 länder och ett antal s.k. externa bedömare av företagandet, bland annat Almi. Kompletterande intervjuer har gjorts. Därtill har tidigare undersökningar av invandrarföretagandet och offentlig statistik utnyttjats. Från studien kan följande uppgifter och förslag hämtas.

Personer med invandrarbakgrund utgör omkring 18 procent av

Sveriges befolkning. Invandrarföretagarnas andel av samtliga företag i landet kan uppskattas till cirka elva procent. Invandrare är således underrepresenterade när det gäller företagens ägarförhållanden. En utveckling i riktning mot att ändra detta förhållande pågår. Detta framgår av att invandrarna står för 17 procent av nyföretagandet.

Många invandrarföretag återfinns inom näringsgrenar med låga inträdeströsklar, låg vinstnivå, hög konkurrens och små expansionsmöjligheter.

Cirka 30 procent av invandrarföretagen leds av kvinnor. I förhållande till invandrarbefolkningen har en stor andel av företagarna högskoleutbildning. De högskoleutbildade företagarna finns i stor utsträckning inom uppdragsverksamhet.

Särskilt företagare från utomeuropeiska länder har svårt att få låna i bank och blir då hänvisade till att använda eget kapital och låna från släkt och vänner.

Invandrarföretagare och externa bedömare har olika syn på invandrarföretagarnas problem och vilket behov av insatser som finns. Invandrarföretagen lyfter fram finansieringsproblemen. Externa bedömare betonar affärsidé, utbildning i företagsekonomi samt kunskaper i svenska språket och om det svenska regelsystemet. I konsekvens härmed önskar sig invandrarföretagen hjälp med finansiering från det offentliga medan externa bedömare anser att det främsta behovet ligger i utbildning och rådgivning.

Almi och andra rådgivande aktörer anges ha liten kontakt med invandrarföretag och ha ett tjänsteutbud som inte är anpassat till dessa. Invandrarföretagen har överhuvudtaget en för liten kontaktyta. Det finns bland annat behov av bättre kontakter med myndigheter.

Najib hävdar att för mycket intresse riktas mot nyföretagandet. Det är viktigt att stödja också existerande företag.

Najibs förslag - som Invandrarpolitiska kommittén inte har tagit ställning till - är bland annat följande:

* I kommuner och vid Almi anställs helst invandrare eller svenskar med god kännedom om olika invandrarkulturer. Ett mångkulturellt företagarcentrum byggs upp för att ge råd till invandrare.
* Samma starta eget-bidrag ges oavsett tidigare inkomst. Flera särstödformer införs. De organisationer som utbildar invandrare ges förmånliga lån eller bidrag. Nätverk ges stöd.
* Statistiken förbättras och forskningen får ökade resurser.
* Nutek får en initierande och samordnande roll när det gäller invandrarföretagande.

Överväganden

Invandrarföretagandet har vissa särskilda kännetecken. Samtidigt är variationerna inom detta företagande mycket stora. Mest slående är kanske ändå att invandrarföretagaren i stort sett möter samma typ av problem som andra företagare. Den ovan redovisade SCB-enkäten visar på många punkter en samstämmighet mellan företagare med invandrarbakgrund och företagare i gemen.

I all undersökning av invandrarföretagandet är det således viktigt att låta detta spegla sig i företagandet i allmänhet. I den studie som Najib gjort för Invandrarpolitiska kommitténs räkning och som redovisats ovan har detta inte skett. Resultat i den rapporten som i förstone ter sig specifika för invandrarföretagande kan vid en jämförelse med annat företagande visa sig vara mer allmängiltiga. Detta synes t.ex. gälla bristerna i kontakten mellan företagarna och samhällets rådgivande organ. I Najibs rapport framstår kontakten som särskilt dålig för invandrarnas del. SCB-enkäten visar närmast att invandrarföretagarna har en bättre kontakt och att man utnyttjar dessa organ, t. ex. Almis finansieringsmöjligheter, i större utsträckning än de inhemska företagarna. Detta kan bero på att invandrarföretagarna har större problem och därför söker samhällets stöd. En alternativ tolkning kan vara att man är mer benägen att söka nya vägar i sitt företagande och gärna inhämtar råd i anslutning till detta.

Trots det ovannämnda finns tydliga fakta som talar för att invandrares företagande bör uppmärksammas och stödjas i större utsträckning. Utredningen vill ändå inte förelå att detta sker i särskilda former. I stället bör samma medel som kommer till användning också för annat företagande utnyttjas. Skälet är bara delvis att invandrarföretagandet till stora delar liknar annat företagande. Ett annat viktigt skäl är att en strikt formell avgränsning av invandrarföretagande från annat företagande är svår att göra. Det fordras en definition av vilka som skall räknas som invandrare och vad ett invandrarföretag är. Dessutom måste ställning tas till vilka invandrare som skall inkluderas. Invandrarpolitiska kommittén valde för sin föreslagna bankgaranti att den skulle gälla för invandrare från icke EES-länder som varit i landet kortare tid än tio år.

Invandrarföretagandet bör enligt utredningens mening kunna ges ökat stöd utan att man skapar särskilda former för detta och tvingas till svåra avgränsningar av nämnt slag. I stället bör insatser för sådant företagande

prioriteras inom det stöd som redan finns. En viktig del i att detta skall fungera är en förbättrad uppföljning. Detta kräver i sin tur att det statistiska underlaget för invandrarföretagandet, givetvis relaterat till annat företagande, också blir bättre. En ökad forskning är vidare angelägen. Denna skulle säkerligen ge resultat av stort intresse också för småföretagandet i allmänhet.

En aspekt som bör uppmärksammas särskilt vid stöd till invandrares företagande är att det i mycket högre utsträckning än för annat företagande är en storstadsfråga. Merparten av invandrarföretagen finns i storstadsområdena. Det är därför naturligt att storstadskommunerna i samverkan med näringslivet, statliga organ och invandrarorganisationer driver särskilda projekt riktade till invandrarföretagare. Stockholms kommun har i sina insatser etablerat en samverkan med en nyligen bildad organisation för invandrarföretagare. Enligt vad utredningen har erfarit avser denna organisation bredda verksamheten till andra orter i landet och skulle då kunna bli en viktig part för de samhälleliga organen att samverka med i frågor om invandrares företagande.

Den särskilda prioritet som föreslås ges till stöd för invandrarföretagande får inte tolkas som att detta företagande bara skulle vara kringgärdat med problem. Utvecklingen är redan i många hänseenden positiv och det är fråga om att ge incitament till en ytterligare tillväxt i företagandet hos invandrare, till gagn för dem och samhället i stort.

7.3 Företagsstödet och IT-tekniken

Utredningens förslag

* Almi och länsstyrelserna bör uppmanas att vid kreditgivning ta hänsyn till IT-företagens särskilda problem att ställa säkerheter av traditionellt slag.
* De regionala partnerskapen och EGs programkontor uppmanas att särskilt prioritera kompetensbehoven inom IT-området vid fördelning av medel från EUs strukturfondsprogram

I Företagsstödsutredningens uppdrag ingår att överväga behovet av förändringar av företagsstödet mot bakgrund av informationsteknikens (IT-teknikens) betydelse.

IT-tekniken har en stor betydelse för hela samhällsutvecklingen och inte minst för de mindre och medelstora företagen. Frågan har nyligen

beskrivits i regeringens *proposition 1995/96:125 Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationstekniken*. Där framläggs förslag om mål för en övergripande nationell IT-strategi. Som prioriterade statliga uppgifter nämns där rättsordnigen, utbildningen och samhällets informationsförsörjning.

Vad gäller de små och medelstora företagen tar propositionen upp både deras problem med kapitalförsörjningen och önskemålet att bredda marknaden för små företag genom upphandling.

Regeringen anför att små programvaruföretag har svårigheter att få lån då de inte kan ge säkerheter i maskiner och utrustning på det sätt som traditionella tillverkande företag kan göra. Regeringen skall därför uppdra åt Nutek och Almi att se över kapitalförsörjningsfrågan till nya IT-baserade företag.

När det gäller önskemålet att bredda marknaden för små företag genom offentlig upphandling pekar regeringen på möjligheten att påverka företagens IT-användning genom att underlätta elektronisk kommunikation mellan företag och myndigheter. IT-utvecklingen i en regionen är beroende av tillgången på elektroniska kommunikationsvägar, av tillgången på service och av att den man önskar kommunicera med också använder tekniken. På lokal nivå har kommunerna en viktig roll att spela för att underlätta småföretagens IT-användning. En stort antal kommuner har redan en IT-strategi eller håller på att utarbeta en sådan. Regeringen avser att ge i uppdrag åt Nutek att i samverkan med Almi och Svenska Kommunförbundet utveckla informationen till småföretagen.

Ett första förutsättning för att kunna utnyttja IT-tekniken är att företagen skaffar och använder persondatorer med kringutrustning. SCBs enkät till företag med mindre än 20 anställda i början av 1996 visar att endast 60 procent av småföretag använder datorer. Av de som använder datorer har två tredjedelar endast fristående persondatorer medan övriga har persondatorer som är sammankopplade i nät.

Ett av problemen med företagsstödet är att nå fram till småföretagen med information och rådgivning. Flera tidigare utredningar har belyst detta problem bl.a. *KSA-utredningen (SOU 1994:48)*. Svårigheten är att kunna erbjuda aktuell informationen just när småföretagaren behöver den. Skriftlig information har visa sig ha mycket lite värde om den inte är tillgänglig just när behovet uppstår. Här erbjuder modern IT-teknik stora möjligheter att erbjuda aktuell information. Utredningen föreslår att Nutek får i uppdrag att utarbeta en hemsida på Internt om företagsstödet. Till den kan stödgivare koppla egna hemsidor som var

en ajourhåller. Härigenom kan alla via Internt få tillgång till aktuella information. Tanken är inte i första hand att småföretagarna själva skall söka information i detta system, även om en och annan säkert kan ha glädje av det. Det är i första hand småföretagarens primära kontakter så som banker, revisor, arbetsförmedlingar eller kommunala näringslivsorgan som i diskussion med småföretagaren kan leta sig fram till rätt instans i stödstrukturen.

Småföretagens möjligheter att utnyttja IT-tekniken i produkter och produktionsprocesser beror delvis på finansieringsmöjligheter och kompetensen i företaget med. Det statliga stödet har tidigare i första hand varit inriktat på stöd till investeringar i produktionsutrustning och fast egendom. Under senare år har s.k. mjuka investeringar allt mer betonats. Utredningen vill förstärka den utvecklingen ytterligare och föreslår att begränsningar vad gäller medelsavändningen tas bort. Detta innebär att de hinder som tidigare eventuellt har funnits för att få stöd till programvaruinköp, utbildning etc. som del i företagens utvecklingsprojket undanröjs.

För många företag är utvecklingen av IT i produkter eller i produktionsprocesser i första hand en fråga om personalens kompetens. Det är en fråga som i första hand företagen själva måste lösa genom personalutbildning eller genom rekrytering. Det finns numer ett omfattande utbud av utbildningstillfällen såväl i offentlig som privat regi. Ett exempel är de Datortek som Arbetsmarknadsverket byggt upp över hela landet och som är avsedda för utbildning av arbetslösa ungdomar. EUs mål 4 är ett särskilt program för kompetensutveckling i mindre företag. Genom det programmet kan företag få halva kostnaden för de insatser som görs betalda. Utredningen vill understryka vikten av att IT-frågan ges hög prioritet i detta och andra av EGs strukturfondsprogram. Därutöver anser Företagsstödsutredningen inte att det är motiverat med ytterligare särskilda stöd inom detta område.

7.4 Företagsstödet och miljön

Utredningens förslag

* miljökrav skall ingå i den allmänna bedömningen av företagens utvecklingsplaner vid behandling av ansökningar om statliga stöd. Däremot bör inga specifik miljökrav resas vid beslut om statligt stöd.
* ekologiska krav och kretsloppstänkande öppnar ny affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Statliga stödgivare bör särskilt uppmärksamma företag med denna inriktning vid sitt arbete.

Miljön är en samhällsangelägenhet av första rang. "Hotet mot miljön är ett hot mot livet självt" framhålls det i regeringsförklaringen av den 22 mars 1996. Miljöaspekterna skall beaktas av Företagsstödsutredningen liksom av andra statliga utredningar.

De stora miljöproblemen i Sverige sammanhänger framför allt med energiförbrukning vid transporter och uppvärmning, jord- och skogsbruk samt utsläpp och avfallshantering vid industriell verksamhet.

Är tillväxt ett miljöhot?

Stödet till företag avser att åstadkomma tillväxt, dvs. i regel ökad produktion och fler anställda. För verksamheter som medför påverkan på miljön kan naturligtvis tillväxt medföra en ökad miljöbelastning. Så kan ske i form av ökad energiförbrukning, ökade transporter och ökad mängd utsläpp och avfall från produktion. Produkter kan också medföra miljöproblem när de inte längre brukas. Dessa problem kan dock inte lösas genom produktionsbegränsningar utan genom att man väljer material och produktionsmetoder som undandröjer eller åtminstone minskar problemen. Dessa problem varierar med bransch snarare än med företagsstorlek. Många av de stora miljöproblemen återfinns i verksamheter där endast stora företag är aktiva så som skogsindustrin, stål- och kemisk industri.

Stödet till små och medelstora företag syftar i första hand till att öka kompetensen och att tillföra nytt kapital. Det är åtgärder som är väl för-

enliga med ökade ambitioner vad gäller miljön. Miljöförbättringar kan ofta åstadkommas genom ökade kunskaper och i samband med teknisk utveckling och nya investeringar. Det finns därför all anledning att förmoda att det statliga stödet väl går att förena med höga miljökrav och att det ofta direkt kan medverka till en bättre miljö.

Miljökrav vid statliga stöd

Utredningen har övervägt om miljökrav bör ställas i samband med att företag får del av statliga stöd i någon form. En möjlighet är att ställa specifika miljövillkor som måste vara uppfyllda för att stöd skall utgå. En annan möjlighet är att miljöfrågor uppmärksammas i samband med stödgivning och att företaget får råd och information om miljöfrågor och hur miljöproblem kan lösas.

Utredningen avvisar det första alternativet, att ställa villkor. De statliga myndigheter som inrättats för att stödja utvecklingen av mindre företag kan inte antas vara särskilt väl lämpade för att agera kontrollmyndighet i miljösammanhang. Miljökontrollen utövas av personal med särskild kompetens vid kommuner och länsstyrelser och bör gälla lika för alla företag vare sig de söker statligt stöd eller inte.

Utredningen förordar att miljöfrågan uppmärksammas i samband med företagsstöd på samma sätt som andra utvecklingsfrågor. Personalen vid Almi, Nutek, Industrifonden etc. diskuterar som ett led i sitt arbete det sökande företagets situation och utvecklingsmöjligheter. Därvid bör frågor om kvalitet, miljö, jämställdhet etc. uppmärksammas som en del i företagets affärsutveckling. Frågan om företaget skall få stöd eller inte grundas då på en samlad bedömning av företagets framtidsutsikter. Det företag som är omedvetet om miljöfrågor eller kan misstänkas inte klara gällande miljökrav kommer säkerligen inte att kvalificera sig för stöd vid en sådan samlad bedömning. Miljömedvetande och höga ambitioner i miljöavseende är en viktig del vid modern affärsutveckling. Miljöfrågorna har uppmärksammats inom Nutek och Almis på flera olika sätt. Bl.a. driver Nutek på regeringens uppdrag projektet "Miljöstyrning i småföretag". Syftet med projektet är att stödja små företags utveckling på miljöområdet för att minska deras påverkan på miljön och öka deras konkurrenskraft.

Miljön som framtidsbransch

Det ökande intresset för miljön och kravet på att ekologiskt agerande och kretsloppstänkande öppnar också nya affärsmöjlilgheter för små och

medelstora företag. Behovet av expertis inom olika kunskapsområden öppnar nya marknader för konsultbolag. Nya krav på hantering av produkter, återvinning m.m. ger nya affärsmöjligheter vad gäller såväl produkter som tjänster. Utredningen har tidigare framhållit att det är viktigt att det statliga stödet inte endast utformas för att passa traditionella företag med investeringar i maskiner och lokaler. Den framväxande företagsamheten inom miljöområdet understryker ytterligare vikten av en sådan omorientering. Stödet måste också kunna utnyttjas av nya företag med nya arbetsmönster och nya typer av investeringsbehov. Det ställer bl.a. krav på kreditgivande institutioner att kunna bedöma nya typer av tillgångar och bedöma företag som arbetar i olika slag av konstellationer och allianser med andra företag. Erfarenheter av IT-branchen och den växande tjänstesektorn visar att nya branscher kan välja helt nya verksamhetsformer. Detta ställer krav på flexibilitet och fortlöpande omprövning av det statliga företagsstödets utformning.

8 Organisation, utvärdering och konsekvenser

8.1 Samverkansfrågor

Utredningens förslag

* Länsstyrelsen får i uppdrag att i samverkan med småföretagens företrädare och övriga intressenter i länet skapa en överblick över tillgång och behov av stöd och service till företag samt verka för förbättringar.
* Formerna för samarbete måste utformas länsvis med utgångspunkt från varje regionens speciella behov och förutsättningar. Samlokalisering och samarbete behövs på både läns- och kommunnivå.
* Tillkomsten av EGs strukturfonder och nya organ för att administrera och besluta om stöd innebär en ökad komplexitet. Det är angeläget att så lång möjligt integrera EGs stöd i existerande myndigheter och organisationer och avstå från att bygga upp nya organisationer.

Det enskilda mindre företaget har ingen möjlighet att överblicka det stora antalet organisationer som kan bistå företaget i olika avseenden. Ur företagets synpunkt finns det inte heller någon anledning att fortlöpande hålla sig underrättat om det för dagen aktuella utbudet av stöd. Däremot är det viktigt att när behov uppkommer, företaget snabbt når fram till rätt instans utan att behöva engagera sig i en tidskrävande sökprocess. Företagen har därför behov av en första instans på lokal nivå för information och rådgivning varifrån man kan slussas vidare.

Den statlig organ som har det mest utbyggda kontorsnätet är arbetsmarknadsverket som genom arbetsförmedlingarna finns representerade i varje kommun. Almi har hittills i huvudsak endast funnits på länsplanet men håller genom samarbete med kommunerna på att etablera

en närvaro även på kommunal nivå.

Det finns starka skäl till ökad samordning av de statliga resurserna till stöd för företagen. Ansvaret för samordningen av de statliga organen på länsnivå ligger i första hand på länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall enligt förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete utse en beredningsgrupp för samverkan mellan länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och de regionala utvecklingsfonderna (numera Almi) i regionala utvecklingsfrågor. Den regeln infördes 1994 men ännu har inte utvecklingsgrupper inrättats i alla län. Länsstyrelsen bör, i utvecklingsgruppen eller på annat lämpligt sätt i samråd med företagens företrädare och andra aktörer bedömma behovet av stöd och service till näringslivet och ta initiativ för att åtgärda de organisatoriska brister man kan finna. Ett allt viktigare område är utbildningsutbudet som är ojämnt fördelat i landet.

Förhållandena och behoven varierar mycket i olika delar av landet. Det är därför inte önskvärt att genomföra någon enhetlig modell för stödorganisationen i hela landet. I stället bör de offentliga insatserna inriktas till att komplettera de verksamheter som kommer till stånd på privat initiativ. Så sker redan på många platser.

Almi har en särskilt känslig roll då man både erbjuder kostnadsfri information och rådgivning och samtidigt verkar som komersiell konsult. Det är viktigt att Almi inte tränger undan privata aktörer utan verkligen lyckas vara det komplement till den privata konsultmarknaden som avsikten är. Den divisionalisering i tre verksamhetsgrenar, information och rådgivning, konsultation och finansiering som nu genomförs inom Almi bör medverka till att förhindra osund konkurrens.

De exempel på nya samarbetsformer som refereras i avsnittet Försöksverksamhet med nya samarbetsformer, visar på värdet av att föra samman flera aktörer i samma lokal och därmed erbjuda företagarna en bredare serviceutbud på ett ställe. Exemplet från Östergötland gäller tre organisationer på länsnivå och exemplet från Jämtland gäller fyra organisationer på kommunal nivå. Båda exemplen är värda att studeras och föras vidare på andra håll. Därutöver har Nutek har tagit initiativ till ytterligare försök med nya samarbetseformer. Det är viktigt att detaljerna i den här typen av samlokalisering och samarbete utformas lokalt. Den måste i hög grad bäras upp av lokala eldsjälar och utformas med hänsyn till lokala traditioner och den lokala näringslivssituationen. Ur de mindre företagens synvinkel är det självfallet en stor fördel att nå flera myndigheter på samma gång. Även ur myndigheternas synpunkt är det värdefullt att personalen får arbeta med kolleger från andra organisationer både som ett led i verksamhetsutvecklingen och ett led

i utvecklingen av de egna personalens kompetens. Dessutom underlättas naturligtvis enskilda stödärenden.

Information om samhällets stöd till företag bör i första hand gå via de kanaler som företagen normalt använder. Samhället bör i ökad utsträckning utnyttja banker, revisionsbyråer och företagens egna organisationer för att nå ut till företagen med information.

Sveriges medlemskap i EU och tillkomsten av stöd från EGs fonder och gemenskapsinitiativ har ytterligare komplicerat stödstrukturen. En rad nya myndigheter och organ har inrättats. Utredningen ser med oro på den ökade komplexitet som detta medfört. Verksamheten är under uppbyggnad samtidigt som föreliggande utredningsarbete pågår varför det inte varit möjligt att granska och utvärdera de nya institutionerna. Det är emellertid angeläget att de nya organen utvärderas vid lämplig tidpunkt och att det då på nytt görs en samlad bedömning av stödadministrationen. Strävan bör vara att inte inrätta nya organ utan att så långt möjligt utnyttja de existerande organen. På länsnivå är det naturligt att länsstyrelsen blir sammanhållande för stödadministrationen.

8.2 Målstyrning, uppföljning och utvärdering

Utredningens förslag:

* Statmakternas övergripande mål för företagsstödet tydliggörs och skrivs in i författningar eller andra lämpliga dokument. Samordning bör ske mellan angränsande politikområden.
* Dialogen om mål och uppföljning/utvärdering utvecklas mellan såväl statsmakterna och myndigheterna som mellan de centrala och regionala myndigheterna.
* Myndigheterna bör i anslagsframställningar och verksamhetsplaner redovisa sin strategi för uppföljningar och utvärderingar. I denna skall anges hur man organiserar verksamheten. En utvärderingsfunktion med fristående ställning bör finnas.
* Redan då nya företagsstöd införs bör uppföljningar och utvärderingar planeras och resurser för dessa avsättas.
* Alla individbaserade uppföljningsdata bör ges uppdelade på kön.
* Kvaliteten i redovisningen av data i myndigheternas årsredovisningar bör förbättras.
* Statsmakterna bör stimulera till en ökad "fri" utvärderingsforskning och till att utvärderingar sker över sektorsgränser.

Bakgrund

I detta avsnitt av betänkandet behandlas frågor om mål, uppföljning och utvärdering på ett allmänt plan för de tre politikområden som utredningen behandlar. I tidigare avsnitt av betänkandet har dessa frågor i viss mån redan berörts enskilt för dessa områden. Detta gäller särskilt för det regionalpolitiska stödet eftersom utredningen föreslår en mer utpräglad målstyrning för detta stöd i förhållande till vad som nu gäller.

Företagsstödsutredningen har i sin genomgång av de närings-, regional- och arbetsmarknadspolitiska stöden funnit avsevärda brister i styrningen av insatserna. De övergripande av statsmakterna satta målen

kan vara både motstridiga och otydliga. Även målen för de enskilda stöden är ofta otillräckligt preciserade. Ibland är de inte angivna i de för stöden gällande författningarna utan får sökas i propositionstexterna. Det kan också vara svårt att se på vilket sätt olika stöd i en omfattande stödflora förhåller sig inbördes och till de övergripande målen.

Brister i målbeskrivningarna får obönhörligen konsekvenser för de utvärderingar som görs; osäkerheten om målen kommer då i dagen. I bästa fall diskuterar utvärderarna själva målen för verksamheten, definierar på grundval av sin diskussion något mål och genomför utvärderingen i relation till detta mål. I andra fall görs inget sådant val och tolkningen av utvärderingen kan då bli vansklig.

Det finns även betydande brister i de stödgivande organens löpande uppföljning och redovisning av verksamheten. Ofta särredovisas inte utfallet för de olika slagen av stöd. I ett och samma dokument anges ibland motstridiga uppgifter. Det kan vara svårt att få data på relevanta utfallsstorheter och de data som redovisas är otillräckligt preciserade. Sålunda framgår det ofta inte om det är beslutade eller utbetalda medel som redovisas. Även när det gäller antalsuppgifter är det i alltför många fall oklart vad som avses. Det framgår heller inte hur omräkningar från primärdata för kalenderår har omvandlats till budgetårsvärden.

Avsaknaden av en uttalad strategi för uppföljningar och utvärderingar med preciseringar av mål och medel för dessa resulterar bland annat i en oklar terminologi. Detta yttrar sig framför allt i att även mycket enkla uppföljningar åsätts beteckningen utvärdering. Denna term bör förbehållas mer djupgående och analyserande studier, vanligen av stödens effekter, medan uppföljning avser enklare sammanställningar av utfall m.m.

Företagsstödsutredningen har i det föregående och i betänkandets bilagor tämligen okritiskt redovisat uppföljningar och utvärderingar och därvid använt samma terminologi som valts av dem som gjort undersökningarna, dvs. ofta utvärdering i stället för den mer adekvata termen uppföljning. Utredningen har dock varit försiktig med att basera några ställningstaganden på den del av det genomgångna materialet som är av otillräcklig kvalitet.

Det bör i detta sammanhang noteras att det i EG-stödet ställs avsevärt högre krav på målbeskrivning och uppföljning än som varit brukligt i det nationella stödet.

Behovet av bättre målstyrning och utvärdering finns inom alla de tre politikområdena. Riksdagens revisorer har t.ex. i sin genomgång av de regionala utvecklingsinsatserna påtalat detta behov (1994/95:RR2). Bland annat mot bakgrund av sitt förslag om ökad målstyrning har Arbetsmarknadspolitiska kommittén i sitt betänkande (SOU 1996:34)

Aktiv arbetsmarknadspolitik gjort motsvarande påpekande för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Kommittén framhåller också att statsmakternas styrning inom angränsande politikområden ibland inte är samordnad. Riksrevisionsverket har i en rapport - *Nuteks stöd till företag och forskning* (RRV 1995:39) - redovisat kritik mot uppföljningar och utvärderingar inom delar av det näringspolitiska området.

Arbetsmarknadspolitiska kommittén sammanfattar i det avsnitt som tar upp utvärderingsfrågorna sina ställningstaganden på följande sätt:

- Mot bakgrund av kommitténs förslag till målstyrning av Arbetsmarknadsverket finns det starka skäl till att utveckla verksamheten med utvärdering och uppföljning av arbetsmarknadspolitiken.
- Det är viktigt att utvärderingar utförs på flera håll så att olika studier kan balansera varandra.
- Det finns anledning att närmare överväga de institutionella formerna för kvalificerad akademisk utvärderingsverksamhet inom det arbetsmarknadspolitiska området.
- Det finns skäl att förstärka resurserna på Arbetsmarknadsdepartementet för utvärderingsverksamhet och bedömning av framtagna forskningsresultat.

Det framstår som uppenbart att dessa kommitténs principiella ståndpunkter i allt väsenligt kan överföras till närings- och regionalpolitiken.

Det kan vara av särskilt intresse att ta upp de forskningsmässiga utvärderingsinsatserna. Dessa tillgodoser vanligen metodkraven på ett helt annat sätt än andra utvärderingar. Om forskargrupperna får arbeta kontinuerligt med utvärderingsfrågor kan de successivt utveckla kompetens och även ta del av den internationella utvecklingen inom området.

I de forskningsmässiga utvärderingarna skiljer det arbetsmarknadspolitiska området ut sig på ett positivt sätt. Det finns här en betydande forskning som också redovisats av Arbetsmarknadspolitiska kommittén. Det framgår dock av kommitténs betänkande att forskningen visserligen har stimulerat debatten och givit många uppslag. Resultaten låter sig dock inte utan vidare summeras till ställningstaganden som kommittén kunnat använda i utredningsarbetet. Detta är en god illustration av att forskningsinriktade utvärderingar inte är tillräckliga utan som kommittén själv säger måste balanseras med andra slag av studier, bland annat genomförda av de berörda myndigheterna själva.

De brister som kan identifieras inom de aktuella tre politikområdena återfinns också på många andra håll. Det finns knappast anledning tro

att dessa tre områden utmärker sig på något särskilt sätt. Även om kvaliteten ibland kan diskuteras har det trots allt gjorts omfattande insatser och ambitionerna är höga inom de närmast berörda myndigheterna, AMS och Nutek. Med hänsyn till att frågetecknen runt utvärderingar är större för de närings- och regionalpolitiska än för de arbetsmarknadspolitiska stöden är det särskilt positivt att notera de planer för utvärderingar som nu finns inom Nutek.

Aktörer på flera olika nivåer

Det är uppenbart att vad gäller såväl att formulera målen för verksamheten som att följa upp och utvärdera denna måste flera skilda nivåer engageras, dels statmakterna med det övergripande ansvaret för att sätta mål samt att följa upp och utvärdera insatserna, dels de myndigheter som har ansvar för programgenomförandet, dels de enskilda företag som får projektstöd. Hela denna kedjan av målsättande och uppföljning/utvärdering måste fungera.

Utarbetandet av målen och fastsställandet av uppföljnings- och utvärderingsstrategin måste hänga samman. Mål som inte kan följas upp och utvärderas har ett begränsat värde. Målen och uppläggningen av uppföljningen/utvärderingen måste utarbetas samtidigt och få påverka varandra.

En ofta försummad resurs i uppföljnings- och utvärderingsarbetet är stödmottagaren själv. Dennes rapportering är en självklar grund för varje form av uppföljning men kan vara av intresse även för en mer kvalificerad utvärdering om mottagaren av stödet får besvara väl övertänkta frågor om utfallet av sitt projekt. Just när det gäller finansiellt stöd finns ju också alltid möjligheten att använda det ekonomiska incitamentet för att verkligen få in begärda uppgifter.

Viktiga aktörer är också konsulter och forskare som anlitas av myndigheter m.fl. för att genomföra utvärderingar. Dessvärre är tillgången på kvalificerade utvärderade knapp. Även de stödgivare som vill höja sina ambitioner kan ha svårt att få den hjälp de behöver.

En viktig roll har också den fria utvärderingsforskningen. Detta är en forskning som i idealfallet beställs, betalas och utförs utan styrning från dem som utvärderas. En från stödgivarna fristående utvärdering är särskilt viktig när dessa såväl själva är aktörer som finansiärer av andras verksamhet.

En mellanställning vad gäller graden av oberoende intar den forskning som stöds av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska studier (EFA). Det är här inte den enskilda myndigheten som beställer forskningen men det görs av intressenter inom det politikområde dit

myndigheten hör.

Utvärdering är ett svårt och ofta mångdisciplinärt forskningsområde som kräver erfarna forskare. Utvärderingsforskningen är inom den akademiska världen föga meriterande för forskarna och tillflödet av pengar till forskningen är osäkert och kraftigt varierande över tiden. Det är mot denna bakgrund föga förvånande att det råder brist på utvärderingsforskning.

Att få till stånd mer fri utvärderingsforskning är en forskningspolitisk fråga. Det skulle vara önskvärt att institutioner inom högskolan utvecklade kompetens inom utvärderingsområdet. Ansvaret att få detta till stånd faller inte inom något av de politikområden som utredningen behandlar. Det är dessutom en uppgift med en tidshorisont på i varje fall ett decennium. En uttalad prioritering av området är dock utan varje tvekan önskvärd.

De aktuella sektorerna kan själva agera som skett i uppbyggnaden av EFA. Expertgruppen för regional för regional utveckling (ERU) hade tidigare en delvis liknande funktion inom det regionalpolitiska området. Det vore dock olyckligt om varje sektor skulle bygga upp egna organ. EFA skulle möjligtvis kunna finansiera också vissa utvärderingar av det regionalpolitiska stödet. Däremot är det inte enkelt att ge något förslag om vilket organ som på denna övergripande nivå bäst skulle kunna ta sig an att utvärdera de näringspolitiska insatserna.

För att få till stånd fler utvärderingar och även stimulera uppbyggnaden av utvärderingskompetens borde initiativ tas gemensamt för de tre politikområdena. Det finns flera frågeställningar som berör alla områdena. Det gäller t.ex. hur stöden påverkar företagens utveckling och konkurrensförhållandena. Även mångåriga utvärderingsprogram skulle kunna genomföras till helt marginella kostnader i förhållande till vad stöden kostar.

Olika slag av utvärderingar

En mycket stor del av de som utvärderingar etiketterade insatserna inom alla de tre politikområdena bör som tidigare nämnts snarast betecknas uppföljningar, dvs. de har inte haft ambitionen att redovisa effekterna av företagsstödet. Det är i stället ofta fråga om upppföljningar av vad som brukar benämnas prestationer, t.ex. hur mycket stöd som lämnats till olika kategorier av företag m.m.

De reella utvärderingar som genomförts har mestadels skett i

efterhand och syftat till att belysa effekterna av stödet till företagen. Ofta har man inte ägnat tillräckligt intresse åt att belysa det som verkligen har hänt då företagsstöd lämnats i förhållande till vad som skulle ha skett utan stöd till företaget, en central fråga i en kvalificerad utvärdering. Ytterst sällan har man i utvärderingarna för jämförelser använt sig av kontrollgrupper.

Endast i få fall har utvärderingen startat i ett tidigt skede av den verksamhet som skall utvärderas. Det säger sig självt att detta skulle vara att föredra. Överhuvudtaget finns det skäl att sträcka ut utvärderingar längre i tiden än som hittills skett. För en utvärdering som följer pågående verksamhet finns två huvudsakliga förhållningssätt. Antingen växelverkar utvärderarna med den process som utvärderas eller inte. Det förra fallet som ibland benämns formativ utvärdering kräver särskilt hög kompetens hos utvärderarna för att de skall kunna utvärdera en process som de samtidigt påverkar. Å andra sidan ger en sådan utvärdering goda möjligheter för alla aktörer i processen att i dialog med utvärderarna analysera sin verksamhet och därmed öka den egna kompetensen.

Uppföljning av företagsstödet

I sina betänkanden (SOU 1995:36) *Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning* och (SOU:56) *Förmåner och sanktioner - utgifter för administration* har utredningen om statliga subventioner föreslagit att förmåner - varav företagsstöd är en typ - skall redovisas i en databas som också skall inkludera administrativa kostnader. De statliga myndigheterna föreslås för varje förmån och sanktion årligen särredovisa sina administrationsutgifter. Om utredningens förslag kommer till stånd innebär det en avsevärd höjning av ambitionsnivån i uppföljningen av företagsstödet.

Som påpekats ovan finns betydande brister i hur data redovisas såväl i särskilda uppföljningsrapporter som i årsredovisningar och liknande. Uppföljningsdata måste bli distinktare på många punkter.

Det närings- och regionalpolitiska stödens syftar till ekomisk tillväxt. De arbetsmarknadspolitiska stöd som utbetalas till företagen har annat syfte men har givetvis ändå ekonomiska effekter på dessa. Man skulle då förvänta sig vissa uppföljningar av den ekonomiska utvecklingen i de företag som ges stöd. Sådana saknas dock. Det är normalt svårt att få tillgång till data om de ekonomiska förhållandena i företag. Vid företagsstöd finns dock möjligheter att i anslutning till beviljandet av medel ställa krav på det uppgiftslämnande som behövs.

Det finns även anledning att följa upp i vilken utsträckning som

stöden inte används för rätt ändamål eller rent av missbrukas. I det sammanhanget kan noteras att en pågående statlig utredning har till uppgift att lämna förslag till branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet. I utredningens uppdrag innefattas bland annat kontrollfrågor i anslutning till bidragsgivning. (Se kommittédirektiv 1995:142.)

Resurser för utvärdering

Den löpande och årsvisa uppföljningen av företagsstödet är en självklar uppgift för den stödgivande organisationen. Detta gäller i och för sig också utvärderingsinsatserna men dessa kan vara avsevärt kostsammare och dessutom behöver ambitionsnivån höjas betydligt. Det är då viktigt att de finansierande organen kan avsätta tillräckliga resurser för ändamålet.

Behovet av resurser för utvärdering bör beaktas då ett nytt stöd införs. Detta kan med fördel, i synnerhet vid tidsbegränsade insatser, ske genom att en särskild medelsram avsätts för ändamålet. För utvärdering av löpande verksamhet bör resurser finnas avsatta i vederbörande myndigheters budgetar.

Allt större krav ställs från statsmakterna på att myndigheternas egna insatser verkligen hänförs till myndighetens förvaltningsanslag. För närvarande kan sakanslag ibland få användas för bland annat utvärderingsändamål. Det är viktigt att de förändringar som sker inte leder till att resurserna för utvärdering kommer att minska i en situation då de i stället behöver öka betydligt.

8.3 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag:

* Utredningen föreslår att det regionalpolitiska företagsstödet i form av nedsatta socialavgifter avvecklas och att sysselsättningsbidraget begränsas dels geografiskt till målområdet för EGs strukturfondsprogram för utveckling av glest befolkade regioner (mål 6), dels tidsmässigt från nuvarande fem år till tre år. Dessa åtgärder beräknas, när de får full effekt, resultera i minskade kostnader om totalt drygt 500 miljoner kronor per år.
* Nedsättningen av socialavgifterna föreslås tas bort i två etapper, med avveckling av halva nedsättningen från den 1 januari 1997 och resterande del senare. Förändringarna i sysselsättningsbidraget föreslås ske från den 1 januari 1997. Områdesavgränsningen ger en viss besparing omedelbart, den minskade bidragstiden får effekter först senare. Den sammantagna besparingen för budgetåret 1997 beräknas till cirka 250 miljoner kronor.
* Utredningen föreslår att för transportstödet, med ett förslagsanslag för budgetåret 1995/96 om 287 miljoner kronor och ett aviserat överskridande om nära 90 miljoner kronor (båda beloppen räknade på årsbas), från och med budgetåret 1997 beräknas ett förslagsanslag om 300 miljoner kronor. Den stora variationen mellan olika år för transportstödet bör beaktas vid anslagsbehandlingen.

OBS rutan fortsätter på nästa sida

* Utredningen föreslår att 50 miljoner kronor avsätts till utvecklingsprogram för kompetensuppbyggnad i regionalpolitiskt prioriterade områden. Ett lika stort belopp föreslås för att öka statens stöd till teknikprojekt i tidiga skeden.
* Utredningens förslag innebär en nettobesparing för budgetåret 1997 om 140 miljoner kronor. Ytterligare medel kommer att frigöras under de följande åren. Utredningen har ålagts att redovisa en besparing om 50 miljoner kronor från och med budgetåret 1997. Med utredningens besparingsförslag ges utrymme att förstärka det s.k. länsanslaget som länsstyrelserna disponerar, bland annat för medfinansiering av EGs strukturfondsprogram och individuellt prövade företagsstöd.

De generella regionalpolitiska företagsstöden

I tilläggsdirektiv har Företagsstödsutredningen fått i uppdrag att lämna förslag till en besparing på de generella regionalpolitiska företagsstöden uppgående till 50 miljoner kronor per år från och med år 1997. Besparingen skall ske i förhållande till de medel som har anslagits för budgetåret 1995/96.

De generella regionalpolitiska företagsstöden är nedsatta socialavgifter, sysselsättningsbidrag och transportstöd. Dessa stöd lämnas till företag så snart vissa i förväg givna villkor är uppfyllda. Medelsförbrukningen för stöden kan inte bestämmas i förväg utan medel anslås som förslagsanslag på grundval av prognoser.

De medel, omräknade från en period om 18 till 12 månader, som riksdagen med anledning av propositionen 1994/95:161 *Regionalpolitik* för budgetåret 1995/96 har avsatt för de generella stöden är sammantaget 949 miljoner kronor med följande fördelning:

Nedsatta socialavgifter	462 Mkr
Sysselsättningsbidrag	200 Mkr
Transportstöd	287 Mkr

Utredningen måste, med den formulering som tilläggsdirektiven har, i sin bedömning utgå från prognosticerade kostnader budgetåret 1997 för de generella stöden.

För transportstödet har underhand lämnats uppgifter från Nutek att anslaget för budgetåret 1995/96 beräknas överskridas med 86 miljoner kronor räknat på årsbas. Detta kan till viss del bero på kvardröjande effekter från den under inledningen av budgetåret 1995/96 goda industrikonjunkturen. Denna borde i viss utsträckning slå igenom som en ökning även för de nedsatta socialavgifterna och sysselsättningsbidraget men utredningen har inte underlag för annat ställningstagande än att prognoserna för dessa bidrag håller för budgetåret 1995/96. Som utredningen tidigare framhållit är det dock svårt att fastställa det budgetmässiga utfallet för nedsättningen av socialavgifterna.

Det rimligaste antagandet är att för alla de generella stöden anta samma kostnadsnivå för budgetåret 1997 som för budgetåret 1995/96. Möjligen ligger en viss säkerhetsmarginal i detta genom att transportstödet vid en något dämpad konjunktur torde minska. Om inga ändringar i stöden görs skulle kostnaden totalt för budgetåret 1997 då bli 86 miljoner kronor mer än vad som på årsbas budgeterats för budgetåret 1995/96, d.v.s. 1 035 miljoner kronor.

Företagsstödsutredningen har föreslagit ändringar i alla de tre aktuella stöden. Nedsättningen av socialavgifterna föreslås tas bort i två steg, med avveckling av halva stödet från den 1 januari 1997 och resten senare. Med hänsyn till den ringa kontrollen i systemet med nedsatta socialavgifter är det inte självklart att kostnaden minskar till hälften men utredningen kan knappast göra något annat antagande än detta. Kostnaden för budgetåret 1997 beräknas därmed till 231 miljoner kronor.

Utredningen har lagt förslag om ändring av sysselsättningsbidraget på två punkter. Dels reduceras stödområdet, dels minskas bidragstiden från fem till tre år. För närvarande lämnas sysselsättningsbidrag i stödområde 1 och 2. Från och med år 1997 föreslås att bidrag lämnas endast i det nya stödområdet A, d.v.s. detsamma som EGs mål 6-område. Detta område innefattar hela stödområde 1 och något mindre än hälften av stödområde 2. I stödområde A ingår därutöver de delar av Östersunds och Krokoms kommuner som nu inte alls faller inom nationella stödområden. Sammantaget sker en betydande minskning av stödområdet för sysselsättningsbidraget. Detta beräknas leda till en besparing som är cirka 20 miljoner kronor per år för åren 1997-1999 och som därefter ökar. Begränsningen till tre års bidrag slår från år 2000 igenom i kostnadssänkningar. Den fulla effekten av ändringarna i sysselsättningsbidraget uppnås år 2001. Bidraget beräknas från och med detta år ligga på nivån 140 miljoner kronor per år.

Det har i beräkningarna förutsatts att inga retroaktiva ändringar görs för de företag som redan fått beslut om sysselsättningsbidrag.

Flera ändringar föreslås också i transportstödet. Stödet görs konkurrensneutralt i förhållande till transportsätt och därmed tillkommer transporter med flyg och lastfartyg. Utredningen bedömer att flygtransporterna kan leda till en tillkommande transportvolym av mindre omfattning, medan det för transporter med lastfartyg i huvudsak torde bli fråga om överflyttning av transporter från land till sjö. Till detta kommer transporter från de s.k. bulksågverken som tidigare varit exkluderade men nu föreslås få transportstöd under förutsättning att de i övrigt uppfyller stödvillkoren. Utredningen har inte funnit något lätt tillgängligt underlag för att beräkna de ökade kostnaderna. Med en grov bedömning uppskattar utredningen dem till storleksordningen 50 miljoner kronor.

Enligt utredningens mening bör anslaget för transportstödet budgetåret 1997 vara 300 miljoner kronor. Detta är något mer än förslagsanslaget för budgetåret 1995/96 men avsevärt mindre än det beräknade utfallet för samma år. Med beaktande av det förväntade budgetöverskridandet och de tillkommande kostnaderna enligt ovan behöver åtgärder vidtas i besparande syfte. Utredningen har i ett tidigare avsnitt pekat på olika möjligheter att reducera kostnaderna för transportstödet, t.ex. sänkning av de procentandelar av transportkostnaden som lämnas som bidrag och skärpning av det förädlingskrav som är ett villkor för transportstöd. Nutek bör kunna lämna förslag om hur stödet kan utformas så att kostnaderna bringas ned till den nivå som utredningen föreslår för budgetåret 1997.

Det är naturligt att kostnaderna för transportstödet kan skilja högst avsevärt mellan olika år beroende på konjunkturläget för industrin. Det överskridande som prognosticeras för budgetåret 1995/96 pekar på att kostnaderna kan variera uppåt och nedåt med omkring 25 procent. Detta förhållande måste beaktas vid en diskussion om anslaget för transportstödet. Det vore lämpligare att ta ställning till kostnaderna över en flerårsperiod än att göra detta för ett år i taget.

Utredningen föreslår att lägsta bidragsgrundande årskostnad för transportstödet höjs från 6 000 till 15 000 kronor. Detta ger en i sammanhanget försumbar besparing.

Sammanfattningsvis blir år 1997 kostnaderna för de generella stöden med de av utredningen föreslagna förändringarna:

Nedsatta socialavgifter	231 Mkr
Sysselsättningsbidrag	180 Mkr
Transportstöd	300 Mkr

Detta gör sammantaget 711 miljoner kronor.

Effekter för företagen av ändringar i de generella stöden

Effekterna av utredningens förslag till ändringar torde genomsnittligt bli störst för de företag - inom delar av stödområde 2 - som i fortsättningen inte kommer att få sysselsättningsbidrag. Som tidigare nämnts fullföljs stödet till de företag som redan påbörjat sin femåriga bidragsperiod. Den effekt som uppstår för det enskilda företaget är således inte att ett fortgående stöd minskas. Däremot försvinner möjligheten att få ett visst bidrag i framtiden. Att ta bort sysselsättningsbidraget slår hårdast mot nystartande eller små expanderande tjänsteföretag. Det uteblivna stödet beräknas som mest svara mot två till tre procent av omsättningen.

Effekterna för företagen av att i ett första steg reducera nedsättningen av socialavgifterna till fem procentenheter kan förväntas bli högst två procent på omsättningen. Tjänsteföretag med hög löneandel kan närma sig högstgränsen medan effekten för industriföretag torde bli under en procent.

Inget företag kommer att för samma produktionsenhet drabbas av både minskad nedsättning av socialavgifter och bortfall av sysselsättningsbidrag. Däremot kan samma produktionsenhet få vidkännas ekonomiska effekter av ändringar i endera av dessa stöd och ändringar i transportstödet, t.ex. som en neddragning av bidragsandelen för transportkostnaderna.

Om de stödberättigade transportkostnaderna utgör tio procent av omsättningen, en nivå som få företag torde överskrida, innebär en sänkning av transportstödets bidragsandel med tio procentenheter en kostnadsökning med en procent av omsättningen.

De sysselsättningsrelaterade stöden slår hårdast mot tjänsteföretagen medan endast industriföretagen drabbas av förändringar i transportstödet. De av utredningen föreslagna förändringarna fördelas sålunda på ett någorlunda balanserat sätt på dessa båda kategorier av företag.

Sammanfattningsvis kan man för ett mindre antal företag räkna med effekter av de föreslagna ändringarna som är omkring tre procent av omsättningen. Vid en låg vinstnivå i storleken sex procent av omsättningen skulle detta leda till att vinsten halveras jämfört med om ändringarna inte gjordes. Det stora flertalet företag torde påverkas i avsevärt mindre utsträckning.

Övriga stöd

Utredningen ger inga förslag till förändringar i omfattningen av de övriga, individuellt prövade regionalpolitiska stöden. Detta låter sig knappast göras i en finansiell situation som nu är mycket oklar med hänsyn till att länsstyrelserna med det s. k. länsanslaget, inom vilket kostnaderna för de individuellt prövade företagsstöden faller, också skall medfinansiera EGs strukturfondsprogram, som till en mindre del inrymmer företagsstöd. Utredningen anser nuvarande kostnadsnivå för de individuellt prövade stöden i stort sett vara rimlig. En slutlig avvägning måste dock göras i förhållande till de möjligheter och kostnader som EGs strukturfondsprogram för med sig.

Utredningen finner det vara angeläget att flera utvecklingsprogram för kompetensutveckling i regionalpolitiskt prioriterade områden kan initieras och föreslår att 50 miljoner kronor avsätts för detta ändamål. Detta innebär att utredningen stödjer det förslag om ytterligare sådana program som Nutek framfört i sin anslagsframställning. Utredningen föreslår också att stödet till teknikutveckling i tidiga skeden ökar med 50 miljoner kronor. Med utredningens ställningstaganden i övrigt avseende de näringspolitiska stöden följer inga kostnadskonsekvenser.

Efter de nyssnämnda två förslagen om sammantaget 100 miljoner kronor kvarstår en nettobesparing 138 miljoner kronor budgetåret 1997 Ytterligare medel frigörs genom de besparingar som ligger senare i tiden. Det av regeringen givna besparingskravet är 50 miljoner kronor. Med de utöver denna nivå frigjorda medlen ges möjlighet till viss förstärkning av länsstyrelsernas länsanslag som bland annat används för medfinansieringen av EGs strukturfondsprogram och för individuellt prövade företagsstöd.

Som framgått tidigare i betänkandet har vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder inräknats i utredningens summering av företagsstödets totala kostnader. Dessa stöd kan dock inte betraktas som företagsstöd i egentlig mening. Deras huvudsyfte är inte att stärka företag utan individers ställning på arbetsmarknaden. Utredningen har inte gjort några ställningstaganden som påverkar kostnaderna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och har inte heller i övrigt anledning att diskutera kostnaderna för dessa åtgärder.

Ett undantag ges dock. Starta eget-bidraget låter sig motiveras som företagsstöd och har behandlats mer ingående av utredningen. Utredningen har föreslagit en mer kritisk hållning till konkurrensfrågorna i starta eget-verksamheten. Detta kan leda till minskade

kostnader genom att några personer av konkurrensskäl inte kommer att ges starta eget-bidrag. Till viss del kan en kostnadsminskning för starta eget-verksamheten leda till ökade kostnader för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utredningen bedömer att kostnadskonsekvenserna till följd av förslagen avseende starta eget-bidraget blir begränsade.

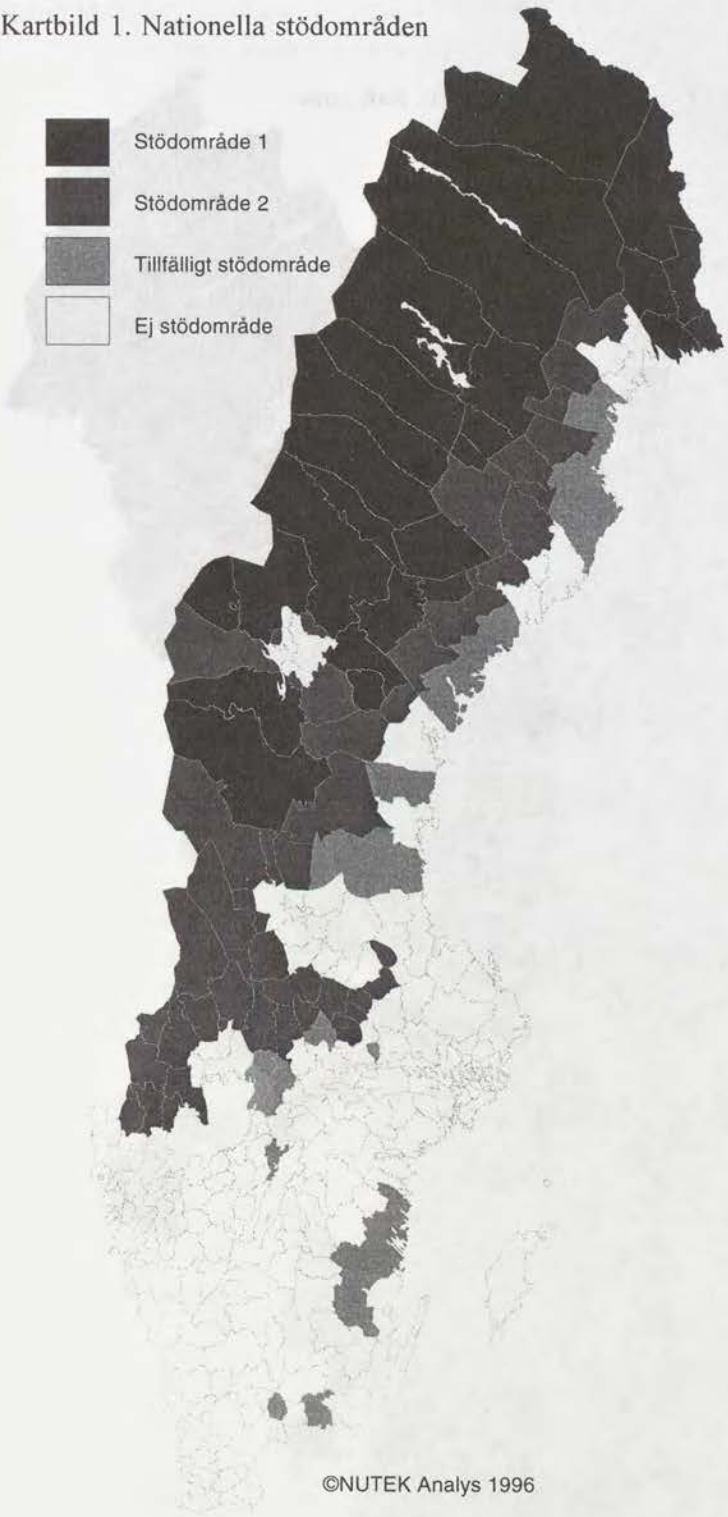
Kostnader för handläggning

Utredningens förslag innebär i flera hänseenden att kompetenskraven vid handläggning av stöden höjs. Detta gäller generellt beträffande en bättre uppföljning av stödgivningen, likaså för en tydligare inriktning mot utvecklingsfrågor i länsstyrelserna stödverksamhet och betoningen av konkurrensaspekterna bland annat i starta eget-verksamheten. En marginell besparing följer av att antalet transportstödsärenden minskar genom höjningen av den lägsta årliga transportkostnad som är bidragsgrundande.

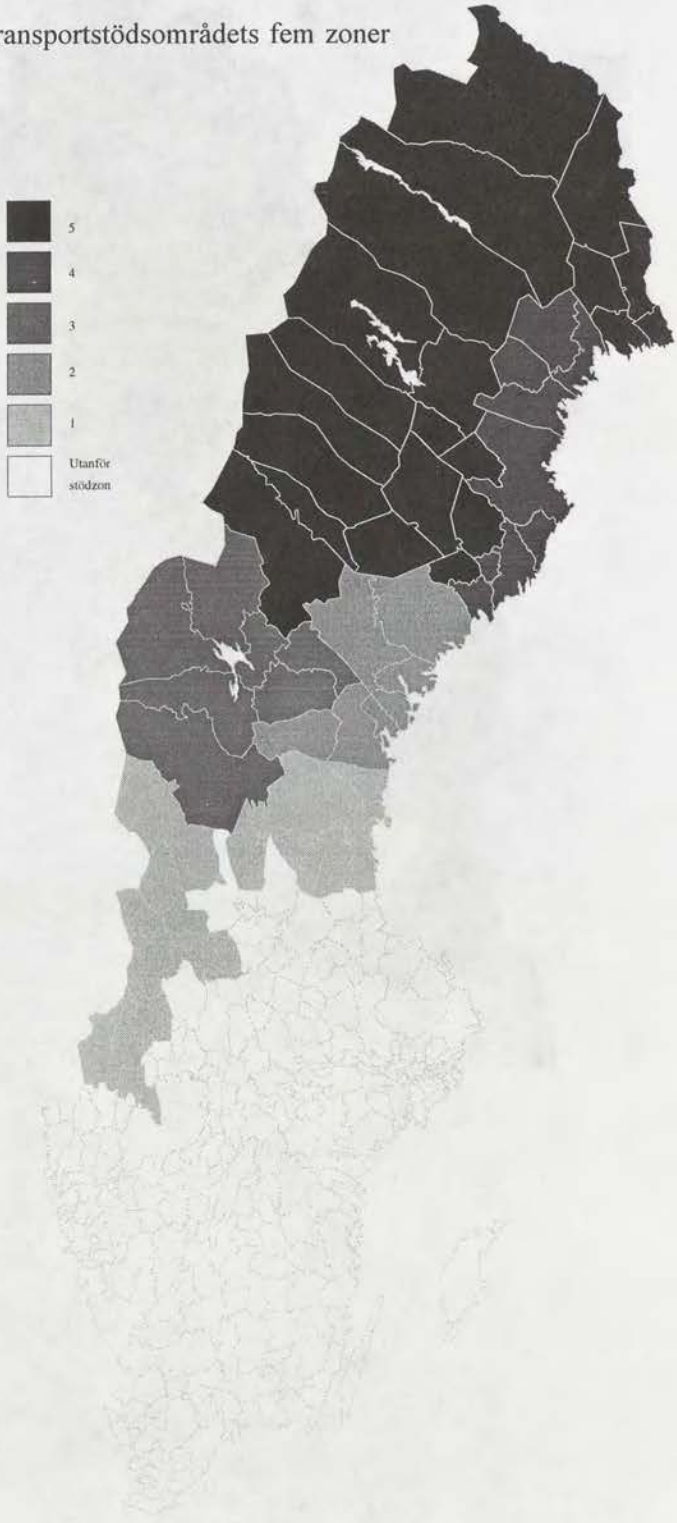
Ett temporärt utredningsbehov uppkommer vid Nutek genom de förändringar som utredningen föreslår för transportstödet och andra regionalpolitiska stöd.

De resursbehov som aktualiseras till följd av utredningens förslag bedöms vara begränsade och får tillgodoses genom omprioriteringar. I sammanhanget bör dock noteras att flera aktörer är resursmässigt hårt ansträngda beroende på det omfattande arbete som följer med EGs strukturfondsprogram och gemenskapsinitiativ. Detta torde i synnerhet gälla för vissa länsstyrelser och Nutek.

Kartbild 1. Nationella stödområden



Kartbild 2. Transportstödsområdets fem zoner



Kartbild 3. Målområden för EGs geografiskt avgränsade strukturfondsprogram

Kartbild 4. Gleshetsområde och strukturomvandlingsområden

Kartbild 5. Företagsstödsutredningens förslag till nationella stödområden

Litteratur

Riksdagens revisorers förslag till riksdagen

1994/95:RR2 Riksdagens revisorers förslag angående regionala utvecklingsinsatser.

Propositioner

Prop 1989/90:76 Regionalpolitik för 90-talet

Prop 1992/93:82 Kapital för nya företag, m m

Prop 1993/94:40 Småföretagsutveckling

Prop 1993/94:140 Bygder och regioner i utveckling

Prop 1993/94:206 Innovationsstöd

Prop 1994/95:100 Regeringens proposition, bilaga 13, Näringsdepartementet

Prop 1994/95:161 Regionalpolitik

Prop 1994/95:218 En effektivare arbetsmarknadspolitik m m

Prop 1995/96:25 En politik för arbete, trygghet och utveckling

Prop 1995/96:94 Exportinsatser för små och medelstora företag m m

Prop 1995/96:109 Skattelättnader för riskkapital, m m

Prop 1995/96:150 Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m. m.

Prop 1995/96:201 Vissa regionalpolitiska frågor

Utskottsbetänkanden

Betänkande 1993/94:NU11 Småföretagsutveckling

Betänkande 1994/95:AU 13 Regionalpolitik

Regleringsbrev

Arbetsmarknadsdepartementet 1995/96

Kommittédirektiv

Dir 1994:62 Omstrukturering och förstärkning av industriforskningsinstituten

Dir 1994:140 Kommunikationskommittén

Dir 1994:149 De kooperativa företagsformernas ställning i förhållande till andra företagsformer

Dir 1995:67 Ett nationellt kunskapslyft för vuxna

Dir 1995:119 Kvinnors arbetsmarknad

Dir 1995:124 Översyn av statliga företagsstöd

Dir 1995:139 Nyttiggörandet av forskningsresultat, samverkan näringsliv-högskola

Dir 1995:142 Branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet

Dir 1995:144 Analys av de regionala konsekvenserna av förändringar i den statliga sektorn

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1989:24 Statligt finansiellt stöd?

SOU 1989:55 Fungerande regioner i samspel

SOU 1989:111 Invandrare i storstad

SOU 1990:73 Transportstöd

SOU 1991:3 Statens roll vid främjande av export

SOU 1992:95 Den svenska marknaden för projektkapital

SOU 1993:70 Strategi för småföretagsutveckling

SOU 1993:84 Innovationer för Sverige

SOU 1994:48 Kunskap för utveckling

SOU 1995:4 Långtidsutredningen 1995

SOU 1995:27 Regional framtid

SOU 1995:36 Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning

SOU 1995:56 Förmåner och sanktioner - utgifter för administration

SOU 1995:76 Arbete till invandrare

SOU 1995:93 Omprövning av statliga åtaganden

SOU 1995:105 Konkurrens i balans

SOU 1995:112 Svensk sjöfart - Näring för framtiden

SOU 1996:29 Forskning och pengar

SOU 1996:34 Aktiv arbetsmarknadspolitik

SOU 1996:55 Sverige, framtiden och mångfalden (Bilaga Ali Bensalah-Najib, På väg mot egenföretagande)

Departementsrapporter (Ds)

Ds 1992:46 Statliga bidrag - motiv, kostnader, effekter

Ds 1993:78 En tillväxtfrämjande regionalpolitik

Ds 1994:52 Småföretagens riskkapitalförsörjning

Ds 1995:14 Företagsstödet - Vad kostar det egentligen? (ESO-rapport)

Ds 1995:68 Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter

Svensk författningssamling (SFS)

Näringspolitik

Förordning (1978:571) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet, senast ändrad 1995:1254.

Förordning (1981:665) om exportkreditfinansiering med statlig stöd, senast ändrad 1994:1410.

Förordning (1988:764) om statligt stöd till näringslivet, senast ändrad 1994:1592.

Förordning (1988:805) om statligt stöd ur energiteknikfonden, m.m., senast ändrad 1994:794.

Förordning (1988:1225) med instruktion för Exportkreditnämnden, senast ändrad 1995:1088.

Förordning (1990:45) om stöd genom fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete.

Förordning (1990:113) om exportkreditgaranti, senast ändrad 1993:714.

Förordning (1991:960) med instruktion för Närings- och teknikutvecklingsverket, senast ändrad 1995:1382.

Förordning (1993:31) om finansiering genom stiftelsen Industrifonden, senast ändrad 1995:1608.

Förordning (1994:1100) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag (ALMI), senast ändrad 1995:1196.

Regionalpolitik

Förordning (1980:803) om regionalpolitiskt transportstöd, senast ändrad 1995:892

Förordning (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete, senast ändrad 1994:578

Förordning (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd, senast ändrad 1995:890

Lag (1990:912) om nedsättning av socialavgifter, senast ändrad

1995:894

Förordning (1994:549) om nedsättning av socialavgifter

Förordning (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service, senast ändrad 1995:538

Förordning (1994:771) om tillfälliga stödområden m.m. senast ändrad 1995:891

Förordning (1994:773) om tillfälligt småföretagsstöd, senast ändrad 1995:893

Arbetsmarknadspolitik

Förordning (1984:518) om bidrag till utbildning i företag, senast ändrad 1994:938

Förordning (1984:523) om bidrag till arbetslösa m.fl. som startar egen näringsverksamhet, senast ändrad 1995:723

Förordning (1986:414) om rekryteringsstöd, senast ändrad 1995:720

Förordning (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, senast ändrad 1995:718

Förordning (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning, senast ändrad 1995:1078

Förordning (1987:409) om bidrag till arbetshjälpmedel m. m, senast ändrad 1995:725

Förordning (1987:411) om beredskapsarbete, senast ändrad 1995:719

Förordning (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket, senast ändrad 1995:1332

Förordning (1991:333) om lönebidrag, senast ändrad 1995:1291

Förordning (1992:1333) om arbetslivsutveckling, senast ändrad 1995:722

Lag (1993:1503) om generellt anställningstöd

Lag (1995:287) om anställningsstöd, senast ändrad 1995:320

Lag (1995:409) om arbetslivsutveckling

Lag (1995:411) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter

Lag (1995:705) om arbetsplatsintroduktion

Förordning (1995:711) om arbetsplatsintroduktion

Rapporter från AMS

Utbildningsvikariat. Uppföljning av företag och anställda samt vikarier som avslutat utbildninmgsvikariat under 4:e kvartalet 1991 (Utbildningsenheten 6/92)

Uppföljning av ALU. Rapport daterad 1994-11-16

Strategi för Starta Eget-bidrag (SEB) - Antagen av AMS styrelse den 24 september 1993

Nyföretagarprogram - Modell för Arbetsmarknadsverkets arbete med Starta Eget (1994-07-01)

Starta eget-bidrag. En totalundersökning över de personer som avslutade bidragsperioden i oktober -93

Rekryteringsstödets resultat (Uuu 1995:1)

Arbetsmarknadsutbildning i företag (UBra 1995:2)

Redovisning av otraditionella insatser 1994-95. Skrivelse till regeringen 1995-09-28

Anslaget B5. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade. Årsrapport 1994/95 (Vin 1996:1)

Utvecklingen av anställningar med lönebidrag enligt riksdagens tillkännagivande till regeringen (Rapport daterad 1996-02-19)

Invandrare till arbete, Ett handlingsprogram för Arbetsmarknadsdepartementet, 1994

Arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar och invandrare. Information från vägledningsenheten 1995:4

Rapporter från Nutek

Näringspolitik

B 1995:3 Pengarna och livet.

B 1995:6 Småföretagen i Sverige 1995

B 1995:9 Statens roll i riskkapitalförsörjningen

R 1992:46 Behovet av särskilda småföretagspolitiska insatser - Vad privata småföretag vill ha av samhället

R 1992:50 Att främja kvinnors företagande.

B 1993:7 Regionalt och lokalt utvecklingsarbete i Europa

R 1995:15 Att stimulera nyföretagandet

R 1995:27 Stöd och information till teknikbaserat företagande - Vad kan vi lära av andra?

FAF-bilaga: Småföretagsprogram för uthållig konkurrenskraft

Näringslivsdynamik under 90-talet, februari 1996. Davidsson P, Lindmark L och Olofsson, C. (Stencil)

Svenskt näringsliv och näringspolitik, 1995

Nutek-PM, Innovationsfrämjande insatser, 1995.

Utvärdering av produktutvecklingsstödet (pu-stödet), Georg Sjöberg Management, 1993.

Regionalpolitik

R 1993:43 Värdet av regionalpolitiken

R 1993:44 Regionalpolitiskt företagsstöd

R 1993:45 Omvärld, samhällsinsatser och regional utveckling

R 1993:46 Effekter av regionala utvecklingsprojekt

R 1993:47 Transportstödet och företagens ekonomi

R 1993:48 Transportstödet och företagens beslut

R 1993:49 Företagen och det regionalpolitiska stödet

R 1993:50 De regionalpolitiska stödens ekonomiska och finansiella effekter på små nyetablerade företag

R 1993:51 Utvecklingsbidraget som utvecklingsstöd

R 1993:52 Utlokalisering av tjänsteföretag

R 1993:53 Utvecklingsbidraget som regionalpolitiskt stöd

Arbetsmarknadspolitik

R 1994:66 Utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Arbetslivsutveckling, ALU

R 1994:67 Arbetslösa civilingenjörer - en outnyttjad resurs för småföretagen?

R 1995:14 Arbetslösa marknadsförare - en utvecklingsmöjlighet för småföretag?

R 1995:15 Att stimulera nyföretagandet

Övrigt

Nutek Finansieringsmöjligheter i Sverige, Upplaga 2 1995

På tröskeln till ett nytt årtusende. Anslagsframställning för 1997-1999.

Småföretagsbarometern 1996.

Övriga rapporter m.m.

Organisationer

Centrum för marknadsanalys AB: Utvärdering av projekt "Tillskottet", januari 1996

EIM Small business research and consultancy. The state of small business in the Netherlands 1994.

Finansinspektionen (1995): Bankernas kreditgivning till små och medelstora företag

Företagarna: Den säkra vägen / Företagarnas höstbok 1994

Företagarna: Ett K-rike för företagare/ Företagarnas höstbok 1995

Företagarna / Lennart Ohlsson: Skall Sverige utveckla världens bästa arbets- och kapitalmarknad. 1995

Företagarna: Företagarna förbättrar / Plattform och näringspolitiskt program. 1995

Glesbygdsmyndigheten: Glesbygdsstödet 1987-1992 (Rapport september 1993)

Glesbygdsmyndigheten: Glesbygdsavgränsningen i förordningen om glesbygdsstöd (SFS 1990:643) (Rapport 1993-11-25)

IVA Tekniken och det framtida arbetet. 1994

IVA-R 409 Sveriges innovationssystem. 1994

IVA-R 412 Utvecklingstendenser inom teknikområden av betydelse för det framtida arbetet. 1994

IVA-R 414 Framtidens arbetsmarknad i sikte. 1995

Industrifonden Statistik över Nyföretagarlånen (1995-09-22, Carl Olof Skygge)

Kommerskollegium och Nutek: EU-stöd till företag

Konkurrensverket, Offentligt stöd till näringslivet - Åtgärder för ökad konkurrensnetralitet

Konsumenteverket Utvärdering av stödet till kommersiell service hösten 1993 (Arbetsrapport december 1994)

Konsumentverket Utvärdering av Lanthandlarutbildning (maj 1995)

Länsstyrelsen i Norrbottens län Rapport nummer 7, 1989 Företagsutveckling och stödpolitik/ De sänkta arbetsgivaravgifterna i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Stockholms län, Undersökningen Företagaren Han-Hon, 1996.

Norrlandsfonden Stadgar

Norrlandsfonden Utvärdering av Norrlandsfonden (odaterad)

Norrlandsfonden Norrlandsfonden - En atittydundersökning

Riksrevisionsverket F 1993:32 Regionala utvecklingsinsatser

Riksrevisionsverket 1994:12 Otraditionella insatser inom Arbetsmarknadsverket

Riksrevisonsverket 1995:19 Exportkreditnämndens garantigivning.

SCB Statistiska meddelanden, Nyföretagandet i Sverige 1992 och 1993

SCB Statistiska meddelanden, Nyföretagandet i Sverige 1993 och 1994

SIND PM 1990:3. EKH-ett västtyskt nyetableringslån.

Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen Starta-eget-bidraget, en utvärdering (C-uppsats av Henrik Larsson, maj 1995)

University of Strathclyde, The European Policies Research Centre: Euoropean Regional Incentives 1995-1996 (Bowker-Saur 1995)

Enskilda personer

Bohm, P & Lind H, Regionala arbetskraftssubventioner - har de någon effekt? Ekonomisk Debatt 5/89

Brune, Ylva, Invandrare som företagare, Arbetsmarknadsstyrelsen, Nutek, Statens invandrarverk, 1996

Eisler, Hans, SEVENCO Industri- och Nyföretagarfondens Nyföretagarlån - en utvärdering 1994.

Gür, Thomas och Hellman, Jonas, En stjälpande hand - om invandrarföretagares villkor i Sverige (Ekonomifakta, 1996)

Hedelin J P, Nyföretagarlån - en undersökning av en stödform för nyföretagare. Riskforskningsgruppen vid Stockholms universitet, 1994:1.

Hjalmarsson, Dan (1994): Kreativt kapital för utveckling

Johannisson, B och Lindmark, L. (red.), Företag, företagare och företagssamhet, 1996.

Pripp, Oscar, Att vara sin egen, Mångkulturellt Centrum, 1994

Ramström, D och Fondelius C, De nya företagarna - en studie av Trygghetsstiftelsens nyföretagare, 1994.

Ramström och Fondelius (1995): Att stimulera nyföretagandet

Sehlstedt,Kjell, Utvecklingscentra - förslag till en nationell strategi för små och medelstora företags produktutveckling, Näringsdepartementet, 1995.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. UD.
62. EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. [61]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
- Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring -
alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på
90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia -
att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns
upphandling av varor och tjänster med
miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing
World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

FRITZES
POSTADRESS: 10647 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 91 90

ISBN 91-38-20264-6
ISSN 0375-250X