

Repliker och kommentarer*

De statliga subventionerna till den privata industrin*

De statliga subventionerna till den privata industrin har ökat snabbt sedan början av 60-talet. Lars Lundberg gör ett försök att mera systematiskt kartlägga denna utveckling. □

Svensk ekonomisk politik har under senare år präglats av ett ökat bruk av selektiva medel. Ett slag av selektiva medel som rönt särskild uppmärksamhet är de statliga subventionerna till den privata industrin. Diskussionen har bland annat gällt det kloka i att hjälpa tillbakagående företag, konsekvenserna av statliga detaljgrepp i ekonomin och subventionernas betydelse för utrikeshandeln. Att sådana frågor väcks av subventionernas framväxt är inte svårt att förstå. Mer förvånande är däremot att vissa grundläggande förhållanden om subventionerna är ganska okända. Det gäller frågor som "hur många subventioner finns det" och "hur fort har de vuxit fram". Det torde finnas en allmän föreställning om att subventionerna är många och att utvecklingen har gått fort. Men någon kartläggning som kan ge ett någorlunda exakt svar på frågor av det slaget finns inte.¹ Ett försök till en sådan kartläggning ska här redovisas.

Den som vill skaffa sig en klarare uppfattning om subventionernas utveckling har liten hjälp av officiell statistik och andra lättillgängliga källor. Man är hän-

visad till att på flera olika vägar – offentligt material, broschyrer, dags- och fackpress, personkontakter – söka göra bilden så fullständig som möjligt. Arbetet

* Denna artikel bygger på en mer utförlig rapport: Subventionerna till industrin, Lundberg [1979]. Den har skrivits inom ramen för forskningsprojektet "Samhällsförändring i Sverige", som finansierats av Riksbankens Jubileumsfond. För en utförligare beskrivning av källor och tillvagnångångsätt hänvisas till denna rapport.

¹ En del beräkningar finns, men de har gjorts från olika utgångspunkter och bara för enstaka år. Den mest omfattande studie jag funnit är en undersökning från GATT som citeras av Jan Herin [1979, s 105]. Jan Broms [1977, s 153] anger bidragen till 1,3 miljarder 1976/77, 2,4 miljarder 1977/78 och lånen till 0,7 miljarder för båda åren. *Kapitalmarknadsutredningen* (SOU 1978: 11, s 276–8) säger att bidrag, avskrivningslån och kreditförluster 1976/77 uppgick till 2,5 miljarder och 1977/78 till 4,6 miljarder. Lånen var 732 respektive 2 465 miljoner, garantierna 277 respektive 5 579 miljoner och "foretagservice" 106 respektive 156 miljoner. Här kan noteras att när Särskilda naringspolitiska delegationen (Ds Ju 1979: 1, s 127) refererar Kapitalmarknadsutredningens data läggs bidrag, lån och garantier ihop. Det är svårt att se vilken mening en summa med så olikartade beståndsdelar har. Wiking-Faria [1976] säger att lån och bidrag 1973/74 uppgick till 1,5 miljarder. Ulf af Trolle [1978: s 43] hävdar att "stödet till företag" uppgick till 4 miljarder 1976 och 8 miljarder 1977. Inga källor eller beräkningsgrunder anges. Några beräkningar utförda av tidskrifter finns också. *Dagens Industri* 1977-06-21 anger direkta bidrag 1976/77 till 1,3 miljarder och 1977/78 till 4,6 miljarder. Lånen uppskattas till 0,7 och 1,2 miljarder respektive år och garantierna till 13 respektive 23 miljarder. *Af-farsvarlden* (1977: 12) påstår att "direkta subventioner" 1977 var 7 miljarder utan att säga hur summan räknats fram.

* I denna avdelning välkomnas såväl repliker på tidigare artiklar i Ekonomisk Debatt som fristående kommentarer i ekonomiska frågor. Bidrag skall vara redaktionen tillhanda senast den 28 mars. Manus bör inte överstiga 4 maskinskrivna A 4-sidor.

med att sammanställa denna bild har således till största delen kommit att bestå i att foga ihop uppgifter från olika håll och av olika slag och kvalitet; ofta att göra "det basta" av situationen. Det faktum att data ej kunnat preciseras med en exakthet som vore önskvärd ska ses främst som en reflexion av det nuvarande kunskapsläget vad gäller subventionerna. Förhoppningen är att denna kartläggning ska göra det lättare för den intresserade att skaffa sig en överblick av "subventionsfloran".

Definition

Subventioner sarredovisas inte i nationalräkenskaperna och de finns i olika former; rena bidrag, förmånliga lån, kreditgarantier och villkorliga lån, som betalas tillbaka bara om vissa förutsättningar är uppfyllda. Man talar omväxlande om industristöd och selektiva subventioner utan att innebörden är riktigt klar. En definition är i hög grad påkallad om en kvantitativ uppskattning ska kunna göras. Med subventioner förstås här *statliga åtgärder med anledning av individuella ansökningar från enskilda, privata industriföretag, vilka efter prövning föranleder utbetalning av pengar från staten utan att någon motprestation i form av varor, tjänster eller ägarinflytande följer.*

Några begränsningar som följer av denna definition bör framhållas. Kravet att en subvention skall manifesteras i en *utbetalning* innebär att många statliga "stödåtgärder" faller bort. Det gäller statliga garantier, som i normalfallet ej medför någon utbetalning. Undantagna är också olika typer av skatteavdrag och frislappande av investeringsfonder. De är i och för sig en finansiell förmån — det allmänna kriteriet på en subvention — men de medför inte någon utbetalning från staten. Denna undersökning gäller *privata* industriföretag. Några av de på senare år största statliga insatserna; kapitaltillskott till statliga företag som NJA och ASSI, bildandet av SSAB och Svenska Varv, lämnas utanför. Däremot beaktas statlig kreditgivning, då den sker i former som avviker från de gängse på

kreditmarknaden. Statens Investeringsbank ger alltså subventioner, till skillnad från PK-banken.

Slutligen ett ord om den motprestation företagen gör för subventionspengar. Här kan invändas, att om ett företag anställer en handikappad eller utvecklar en viss produkt för stödpengar, så har staten köpt en tjänst. På sätt och vis gäller detta, men det torde dock stå klart att ett sådant utbyte är vitt skilt från en normal affärstransaktion.

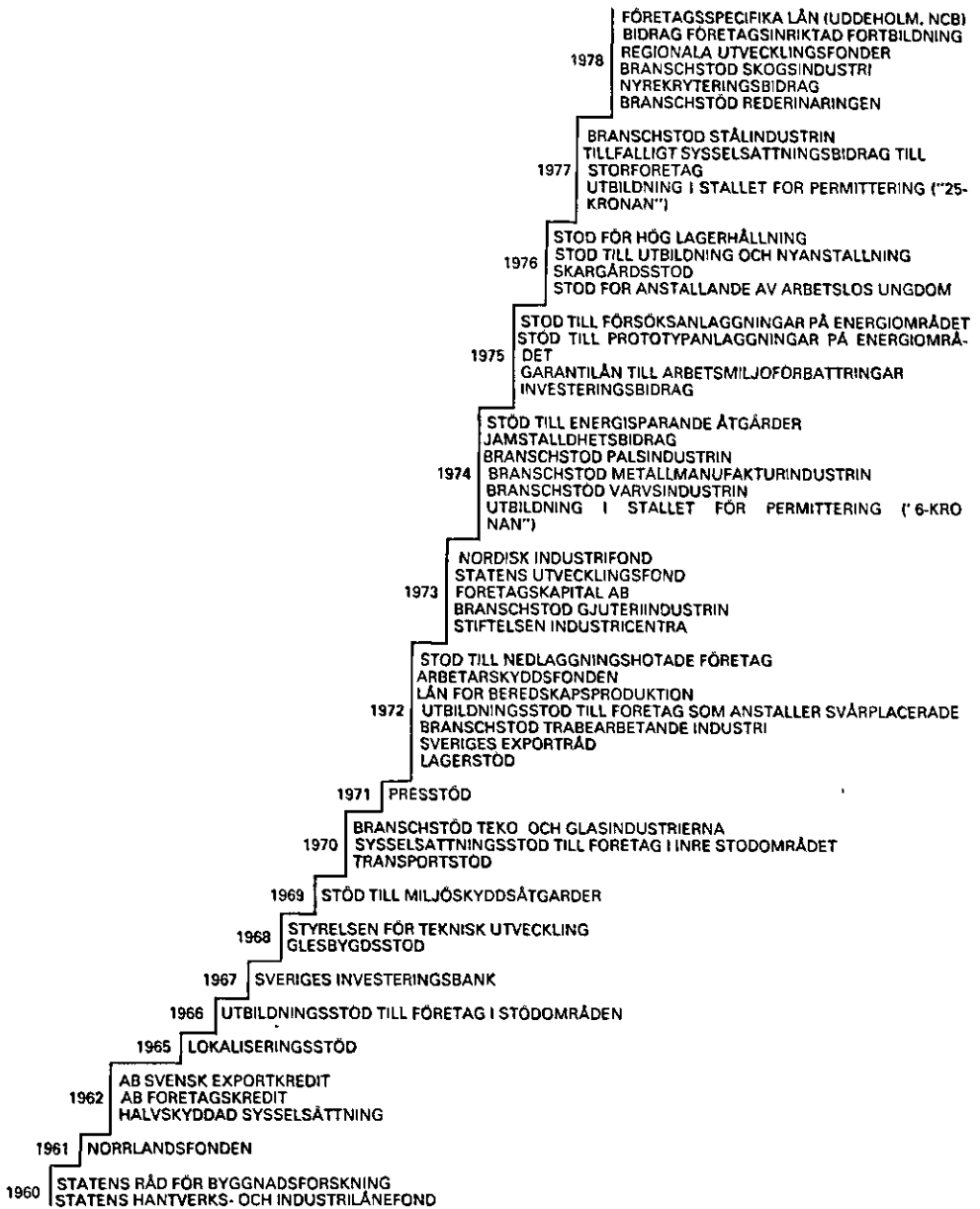
Efter att ha gjort detta försök att ge begreppet "subventioner" en avgränsning tjänlig för empirisk undersökning, är det dags att presentera undersökningens resultat. Först beskrivs de olika slagen av subventioner och hur de har tillvuxit över tiden. Därefter redovisas hur stora statliga utgifter subventionerna har foranlett.

De olika subventionsformerna

Den sammanställning av subventionernas framväxt som gjorts i *figur 1* — "Subventionstrappan" — visar på en trendmässig ökning under 1960- och 1970-talen. Varje år utom 1963 och 1964 har nya subventioner tillkommit. Utvecklingen tycks gå allt snabbare. Under 1960-talet introduceras en till tre subventioner per år. Under 1970-talet är takten fyra till fem per år. Totalt finns det drygt 50 subventionsformer, enligt det här brukade beräkningssättet. Antalet subventioner, vilka så gott som uteslutande består i långivning, kan uppskattas till mellan 15 och 20. Merparten, dvs 30–35 stycken, utgår således i form av rena bidrag. Många subventioner finns både i form av lån och bidrag, eller i mellanformer av dessa, varför gränsdragningen inte kan göras klar.

Före 1960 fanns det bara ett par slag av subventioner, och de var inrättade för de små företagen. 1934 bildades det halvstatliga Industri kredit och dessutom fanns Företagareföreningarna. Det är under 1960-talet subventionerna börjar växa fram på allvar. Flertalet subventioner gavs då i form av lån. Sedan blir bidragsgivningen dominerande. De förs-

Figur 1. Subventionstrappan. Statliga subventionsformer och subventionsinstitut för den privata industrin ordnade efter tillkomstår.



Källa: Propositioner, SOU m m

ta bidragen av större omfattning är lokaliseringstödet (1965) och stödet till miljöskyddande åtgärder (1969).

Subventionstrappan tyder på att konjunktursvängningarna inte spelat någon större roll. Visserligen har en del subventioner tillkommit för att lösa problem typiska för en lågkonjunktur. Detta gäller exempelvis lagerstödet och nyrekryteringsbidraget. Men i stort sett har nya subventioner tillkommit oberoende av om tiderna varit goda eller dåliga. Högkonjunkturer har inte hejdat utvecklingen. Tar man högkonjunkturår som 1969-70 och 1973-74 finner man, att då tillkom fyra respektive elva nya subventioner.

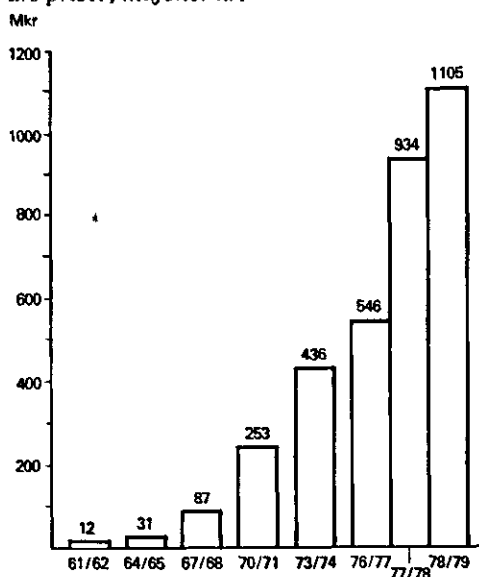
Subventionstrappan visar också att subventionerna inte tillskapats för något enstaka syfte eller område. Företagen inom krisbranscher är långtifrån de enda mottagarna. Statligt stöd finns inom regional- och arbetsmarknadspolitiken, för småföretag, för exporterande företag, för teknisk forskning och utveckling, för energibesparing, för miljöskydd och för arbetsmiljö. Man kan alltså konstatera, att inom en rad olika områden, vilka inte har någon direkt anknytning till varandra, har subventioner kommit att användas för att styra privata industriföretags agerande.

Statens utgifter för bidragen

En egenskap hos subventionerna, som har dragit till sig uppmärksamhet, är de enorma belopp som ofta nämns i samband med dem. De siffror som ska presenteras här kommer inte att väcka uppseende på grund av sin storlek. Detta beror på att statliga garantier, statliga övertaganden av förlustföretag och kapitaltillskott till statliga företag ej ingår i denna undersökning. När nu statens utgifter för subventionerna ska beräknas tillkommer ytterligare en avgränsning. Enbart *bidragen* kommer att beaktas, eftersom lånen inte på ett meningsfullt sätt låter sig summeras.

En beräkning av bidragen möter en del praktiska problem, vars lösning gett upphov till vissa systematiska fel. Som källa

Figur 2. Statliga bidrag till privata industriföretag under perioden 1961/62-1978/79. 1961 års priser, miljoner kr.



Källa: Budgetpropositioner

har budgetpropositionen använts. Bidragen upptar ibland bara en del av beloppet under en titel, och detta har inte kunnat beaktas alla gånger. Det har också varit svårt att skilja ut bidragen till de privata industriföretagen i alla fall, och detta medför att i siffrorna ingår en del bidrag till statliga företag och företag inom andra näringsgrenar. Man bör också komma ihåg att statsbudgeten bara talar om hur stora anslagen är, inte hur mycket som faktiskt betalas ut. Dessa omständigheter gör att bidragen overskattas. Siffrorna bör dock ge en tillförlitlig bild av de statliga bidragens *trendmässiga* förändring. Bidragen har mätts för vart tredje budgetår från och med 1961/62 samt för de tre senaste budgetåren.

Figur 2 beskriver bidragen mätta i fasta priser. Det intryck uppskattningen av antalet subventionsformer gav kvarstår även då utvecklingen beskrivs i monetära termer. De statliga subventionerna har ökat kraftigt. Ökningen har skett allt snabbare. Värt att notera är också att bidragen lågkonjunkturåret 1967/68 bara var en tredjedel så stora som högkonjunkturåret 1970/71.

Tabell 1. De statliga bidragen till privata industriföretag 1961/62–1978/79. Fasta och löpande priser, andel av driftbudgeten m m.

År	Bidrag löpande priser miljoner kr	Bidrag fasta priser miljoner kr	Index 1961/62 = 100	Driftbudgeten miljarder kr	Bidrag/driftbudget 0/00
1961/62	12	12	100	18,0	0,7
1964/65	34	31	258	23,7	1,4
1967/68	112	87	717	33,1	3,4
1970/71	367	253	2091	41,9	8,7
1973/74	768	436	3603	63,9	12,0
1976/77	1278	546	4512	106,8	11,9
1977/78	2354	934	7728	129,3	18,2
1978/79	2918	1105	9134	141,5	20,5

Källa: Budgetpropositioner

Bidragen har tydligen ökat kraftigt, men det har också de statliga utgifterna totalt. Man kan därför undra om bidragens ökning är något mer än bara en avspeglning av statsbudgetens expansion.

Det visar sig att bidragen upptar en i och för sig blygsam, men snabbt stigande andel av statsbudgeten. 1961/62 var andelen inte ens en promille. 1978/79 är andelen cirka två procent. *Tabell 1* sammanfattar de viktigaste resultaten om de statliga bidragen.

En vidgad definition

Om man släpper kravet på att subventionen ska medföra en utbetalning och ej ge ägarinflytande, blir utvecklingen av de statliga subventionerna säkert ännu snabbare. Som undersökningsobjekt har man då selektiva statliga åtgärder som innebär en finansiell förmån för privata industriföretag. Detta är statliga åtgärder som är ännu svårare att överblicka och kvantifiera än de tidigare studerade bidragen och lånen. Här följer några exempel.

Statliga garantier finns inrättade för flera olika ändamål. Exportkreditnämnden ställer garantier för förluster vid kreditgivning inom exporthandeln. Nämnden kan också ge garantier för investeringar i vissa u-länder.

Statens industriverk handlägger industrilånegarantier, vilka är inriktade på de mindre och medelstora företagen.

Flera så kallade krisbranscher kan få garantier. För att klara varvens problem har staten ställt eller utlovat garantier på 17,5 miljarder kronor.² Det *statliga ägandet* har kommit att utökas kraftigt de senaste åren genom flera stora övertaganden. De största övertagandena är Svenska Varv (1977, Eriksberg blev statligt redan 1975), Svenskt Stål AB (1977) och Eiser (1978). Även inom data-branschen har staten förstärkt sitt ägarengagemang genom sammanslagningen av Datasaab och Stanssaab (1977). Staten är också ägare inom skogsindustrin efter att ha köpt delar av Norrländska Cellulosabolagen och Södra Skogsägarna (1979). En annan typ av statligt ägande är de satsningar av offensiv karaktär som stat och storföretag gör gemensamt. Hit hör ASEA-Atom (1968), UDDCOMB (1969) och Oljeprospektering AB (1969). *Statlig upphandling* framhålls ibland som ett verkkningsfullt sätt att stödja och styra teknisk utveckling. Några av de teknologiskt sett mest framträdande företagen har staten som stor kund; ASEA – SJ/Vattenfall, SAAB-Scania – Försvaret, L M Ericson – Televerket. En statlig order är också ett sätt att ge stöd åt ett företag vars sysselsättning är hotad.

Det är en besvärlig uppgift att beräkna hur stora finansiella förmåner privata in-

² Ds Ju 1979: 1, s 128.

dustriföretag får genom statligt ägande, statliga garantier och statlig upphandling, eller att ange hur många sådana insatser som gjorts. Det verkar dock inte orimligt att anta att sådana statliga åtgärder ökat i omfattning under senare år. Subventionstrappan (*figur 1*) och beräkningarna av bidragens storlek skulle med andra ord underskatta ökningen av de selektiva åtgärder som innebär en finansiell förmån för privata industriföretag.

Lars Lundberg*

Referenser

- Broms, J., [1977], "Den selektiva politiken"; *Soci- al valfard genom marknadsekonomi*, Stock- holm
- Herin, J., [1979], "Den internationella konjunktur- utvecklingen och strukturomvandlingen", *bi- laga 2* i Ds Ju 1979: 1, Stockholm
- Lundberg, L., [1979], *Subventionerna till indu- strin*, Sociologiska institutionen, Uppsala uni- versitet, SOU 1978: 11
- Wiking-Faria, P., [1976], "Statens subventionspo- litik", *Haften for kritiska studier*, nr 7-8
- af Trolle, U., [1978], *Strategi for ny valfard*, Liber Forlag, Malmo

* Forfattaren är forskningsassistent och lärare vid Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala uni- versitet.