



Näringspolitikens effekter

– Brister i informationen om statliga satsningar

RIR 2014:26



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 364 6

RIR 2014:26

FOTO: CHRISTIAN LINDH/TT

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014

RiR 2014:26

Näringspolitikens effekter

– Brister i informationen om statliga satsningar





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-12-09

DNR: 31-2014-0312

RIR 2014:26

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Näringspolitikens effekter – Brister i informationen om statliga satsningar

Riksrevisionen har granskat vilka möjligheter och hinder det finns för att skapa en informationsdatabas över företag som får del av näringspolitiska satsningar från staten. Det huvudsakliga syftet med denna databas är att utgöra underlag för uppföljning och utvärdering av näringspolitiska satsningar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Näringsdepartementet, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Norrlandsfonden, Industrifonden, Fouriertransform AB, Almi Invest AB och Inlandsinnovation AB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Norrlandsfonden, Industrifonden, Fouriertransform AB, Almi Invest AB och Inlandsinnovation AB.

Riksrevisor Claes Norgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Jonas Månsson* har varit föredragande. I granskningsarbetet har även Revisionsledare *Christian Jonsson* och Jurist *Anna-Karin Waldton* medverkat. Revisionsdirektör *Jesper Antelius* och Avdelningschef *Peter Danielsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Jonas Månsson

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Norrlandsfonden, Industrifonden, Fouriertransform AB, Almi Invest AB, Inlandsinnovation AB



Innehåll

Slutsatser och rekommendationer	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfråga	16
1.3 Avgränsningar	16
1.4 Utgångspunkter	16
1.5 Metod, genomförande och disposition	17
1.6 Centrala termer och begrepp i rapporten	18
2 Aktörerna och deras bedömning av informationsutlämnande	19
2.1 Aktörerna med ansvar för informationsinhämtandet	19
2.2 Aktörer som förväntas lämna information	22
3 Möjligheter och hinder för utlämnande av information	27
3.1 Den officiella statistiken i Sverige	29
Referenser	31
Bilagor	35
Bilaga 1 – Heltäckande informationsdatabas och utvärderingsproblemet	35
Bilaga 2 – Tillväxtanalys hantering av statistikmaterial	37



Slutsatser och rekommendationer

Bristen på information om företag som får del av statliga näringspolitiska insatser har funnits under en längre tid. 2010 gav regeringen Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) i uppdrag att upprätta en databas över samtliga företag som fick del av sådana näringspolitiska satsningar. Vid avrapporteringen av detta uppdrag 2012 konstaterades det att det fanns brister. 2014 skrev uppdraget in i Tillväxtanalys instruktion, men inga åtgärder har vidtagits för att säkerhetsställa att databasen innefattar samtliga företag. Detta har motiverat Riksrevisionen att genomföra en granskning.

Syftet med granskningen har varit att undersöka vilka möjligheter och vilka hinder som föreligger för att skapa en databas som innehåller information om samtliga företag som tagit del av näringspolitiska satsningar. Syftet med en sådan databas är i huvudsak uppföljning och utvärdering av de aktuella satsningarna.

Enligt 9 kap 7 § regeringsformen (1974:152) får anslagen från riksdagen inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. För att kunna följa upp hur medlen har använts och för att kunna bedöma att hanteringen inte står i strid med exempelvis EUs statsstödsregler måste det finnas viss typ av information. Vidare ställs i 1 kap 3 § budgetlagen krav på effektiv resursanvändning av statens resurser och god hushållning. Av 10 kap 3 § budgetlagen framgår även att regeringen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de uppsatta målen.

Riksrevisionen har granskat vilka *förutsättningar* som finns för att följa upp och utvärdera statliga näringspolitiska insatser. Dessa förutsättningar är i denna granskning en operationalisering av budgetlagens krav på effektiv resursanvändning. Problembilden som initierade granskningen var att uppgifter saknas från flera aktörer och detta försvårar, i vissa fall förhindrar, uppföljning och utvärdering av insatserna. Den övergripande slutsatsen av granskningen är att informationen om dessa insatser i dagsläget är bristfällig. Därigenom är det svårt att säkerhetsställa att regeringsformens och budgetlagens bestämmelser efterlevs. Samtidigt har Riksrevisionen vid sina intervjuer konstaterat att samtliga aktörer, inklusive regeringen, anser att utvärdering och uppföljning av insatserna är viktiga.

Att informationen är bristfällig har även tidigare påtalats av Riksrevisionen. I exempelvis Riksrevisionens granskning 2014:1 pekas på att det inte ens finns samlad information om vilka som är statliga aktörer inom kapitalförsörjning samt att det inte finns någon kunskap om effekter av riskkapitalsatsningar. Detta är dock inget nytt problem. Redan 2009 påpekades att bristen på information utgjorde ett hinder för uppföljning och

utvärdering av de näringspolitiska satsningarna. Regeringen gav därför Tillväxtanalys 2010 i uppgift att upprätta en heltäckande databas över vilka företag som fått del av insatserna. När detta uppdrag avrapporterades 2012 framkom att ett antal aktörer valt att inte lämna ut information. De argument som framfördes var dels affärssekretess, men även arbetsbörda. Riksrevisionen har i granskningen inte fått någon information om att regeringen genomfört några ytterligare åtgärder vars syfte varit att från 2014 underlätta uppgiftsinsamlandet till databasen varför de problem som fanns 2012 även finns i dag. Problemet bedöms även kunna öka i framtiden för de fall nya statliga finansieringsaktörer inrättas och informationsutlämnandet inte regleras redan initialt vid bildandet av exempelvis aktiebolag eller stiftelser.

Det är betydande belopp som staten satsar på olika typer av stöd och insatser till enskilda företag. Det totala beloppet uppgick 2011 till närmare 37 miljarder kronor. Detta belopp inkluderar även skattelättnader och kontantbidrag.¹ Av detta utgör medel som avsatts för statlig kapitalförsörjning till enskilda företag cirka 10 miljarder kronor.²

Bristen på information skapar problem att upptäcka effektivitetsbrister

Grundproblemet för granskningen är att de informationsbrister som finns gör det svårt för regeringen att på ett trovärdigt och heltäckande sätt kunna uttala sig om effekter av näringspolitiska satsningar riktade till enskilda företag och därmed i förlängningen kunna göra det trovärdigt att de satsningar som görs lever upp till budgetlagens krav på effektivt resursutnyttjande. Att information om företag som tagit del av insatser i form av lån eller kapitalförsörjningsinsatser saknas från ett antal aktörer har enligt Riksrevisionen lett till att regeringen har små eller inga möjligheter att följa upp eller utvärdera väsentliga delar av de näringspolitiska insatserna som är riktade till enskilda företag. Bristen på information gäller framför allt lånefinansiering och riskkapitalförsörjning till enskilda företag. Den enda möjlighet som finns i nuläget är att frivilliga överenskommelser om utlämnande av information görs från gång till gång då utvärderingar och/eller uppföljningar ska genomföras. Möjligheterna till uppföljning och utvärdering begränsas på två sätt: dels finns av naturliga skäl ingen möjlighet att följa upp eller utvärdera verksamheten avseende de aktörer som inte lämnar information, dels begränsas möjligheterna att utvärdera de aktörer som lämnat information eftersom en effektutvärdering kräver en kontrollgrupp av företag som inte fått ta del av samma eller snarlik statlig näringspolitisk åtgärd. Något som är en risk i dagsläget.

Ovanstående förutsättningar för informationsutlämnande kan förändras. Om information om samtliga företag som får del av näringspolitiska insatser registreras skapas bättre förutsättningar för bedömning av om insatserna inom

¹ Tillväxtanalys, 2012:05.

² Riksrevisionen, 2014:1.

det näringspolitiska området används på ett effektivt sätt. Dessutom förbättras förutsättningarna för ökad transparens inom området.

Kunskap om effekter av statligt finansierad verksamhet kan inte vara beroende av enskilda överenskommelser

I dag skiljer sig besluten om att lämna information mellan aktörerna. Det finns aktörer som redan i dag lämnar information och det finns aktörer som säger sig vara villiga att lämna information. Det finns även aktörer som säger sig inte kunna lämna information. Riksrevisionen är dock av den uppfattningen att även i de fall information lämnas, eller där det finns en vilja att lämna, bör frågan om vilken och/eller hur information om insatserna som ska lämnas inte bygga på enskilda överenskommelser och tolkningar. Riksrevisionens uppfattning är därför att det ska finnas, och att det är möjligt, att skapa ett system för hur och vilken information som ska lämnas. Detta system ska vara utformat så att det möjliggör uppföljning och utvärdering, samtidigt som det tar hänsyn till den arbetsbörda som det åsamkar uppgiftslämnarna. En möjlighet är att den information som behövs för uppföljning och utvärdering omfattas av Sveriges officiella statistik. Denna statistik omfattas även av uppgiftsskyldighet. Myndigheter, statliga bolag och av staten ensamt bildade stiftelser bör ha en sådan uppgiftsskyldighet vad gäller information som möjliggör utvärdering och uppföljning av näringspolitiska insatser. I den mån enskilda firmor omfattas av denna information bedöms personuppgiftslagen (1998:2004) inte utgöra något hinder för uppgiftslämnande.

Riksrevisionen är samtidigt medveten om att det kan finnas avtal mellan de statliga bolagen samt stiftelserna och deras samarbetspartner och kunder som kan tolkas som att ingen information ska lämnas ut. För att få tillgång till historiska data är det lämpligt att en skriftlig förfrågan om samtycke för utlämnande av information görs till företaget som tidigare varit föremål för insatser.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tillsammans med Tillväxtanalys utreda möjligheterna att, exempelvis inom regelverket för den officiella statistiken, införa en lagreglerad uppgiftsskyldighet som möjliggör uppföljning och utvärdering av näringspolitiska insatser.

Rekommendationer till Tillväxtanalys

Tillväxtanalys bör i samband med att ny information samlas in rikta denna förfrågan till samtliga stöd- och finansieringsaktörer i syfte att skapa en heltäckande databas.

Tillväxtanalys bör i samråd med aktörerna även gå igenom den information som begärs i syfte att, samtidigt som det möjliggör uppföljning och utvärdering, minimera arbetsbördan för uppgiftsinlämnandet.

Rekommendation till de statliga bolagen och stiftelserna

Vad gäller historisk data rekommenderar Riksrevisionen de statliga bolagen och stiftelserna att inhämta ett skriftligt samtycke om att utlämnande av information för uppföljning och utvärdering kan ske. Denna rekommendation avser situationer där redan ingångna avtal eller liknande finns, eller kan tolkas, som att information inte får lämnas ut.

1 Inledning

För att kunna undersöka transparensen och effektivitet i användningen av statliga medel är det av central betydelse att aktörerna på ett ändamålsenligt sätt redovisar användningen av dessa medel. Denna redovisning bör omfatta vilka som fått medel, hur mycket stöd och vad medlen använts till. Inom det näringspolitiska området är så inte fallet. Aktörerna är i detta fall myndigheter, företag, stiftelser och andra organisationer som förmedlar medel. Nettokostnaden för dessa insatser, exklusive krisåtgärder, uppgick 2011 till drygt 27 miljarder kronor.³ Till detta kommer även medel som avsatts för kapitalförsörjning om cirka 10 miljarder.

Ett av de grundläggande ekonomisk-politiska målen är en ökad och hållbar tillväxt för den svenska ekonomin. I syfte att nå detta mål bedrivs bland annat via myndigheter, statliga aktiebolag och statligt bildade stiftelser olika former av näringspolitiska insatser till privata företag.⁴ Insatserna kan exempelvis omfatta rådgivning, riskkapital, lån samt investerings- och anställningssubventioner. En förutsättning för att detta ska bli utfallet av den förda politiken är att insatserna ger de förväntade effekterna. Ett problem i dagsläget är att det inte finns någon samlad och heltäckande information om vilka företag som får stöd och insatser, hur stora beloppen är samt vilken inriktning dessa stöd och insatser har. Detta medför att förutsättningar för att följa upp, genomföra utvärderingar och även revision inom det näringspolitiska området är reducerade. Denna brist på information och transparens har därför medfört att kunskapen om måluppfyllelse och effekter om väsentliga delar av de näringspolitiska insatserna är begränsade, vilket påverkar förutsättningen för en effektiv hushållning med statens medel.

1.1 Motiv till granskning

I Riksrevisionen 2014:1 granskades statens insatser för riskkapitalförsörjning. I granskningen konstaterades problem kring att de övergripande målsättningarna för området inte nås. Ett skäl till detta anges vara att det är svårt att få en överblick över vilka statliga aktörer som genomför insatser inom området. Ett annat problem som framförs i granskningen är att det statliga riskkapitalet inte främst riktas till

³ Tillväxtanalys, (2012:05).

⁴ Med näringspolitiska insatser avses i denna rapport samtliga stöd och finansieringsinsatser som görs till privata företag från statliga myndigheter och aktiebolag samt av staten bildade stiftelser.

företag i tidiga skeden och slutligen att undanträngningseffekter kan ske av privat riskkapital.⁵ Riksrevisionen har således även i tidigare granskningar konstaterat att det föreligger problem på området. För att kunna svara på dessa frågor samt för att kunna följa upp och utvärdera insatserna behövs bland annat information om vilka statliga satsningar som görs och vilka företag som erhåller dessa. Denna information behöver omfatta samtliga företag som får del av åtgärder. I nuläget saknas väsentliga delar av denna information.⁶ Detta problem har existerat under en lång tid och har gjort att utvärderingar och granskningar av väsentliga delar av näringspolitiska insatserns effekter begränsats. Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) gjorde följande iakttagelse vid en genomgång av utvärderingar på det näringspolitiska området: "ITPS utvärderingsarbete har vid flera tillfällen försvårats på grund av begränsningar i data. Dessa begränsningar har gällt dels själva tillgången till data, dels datas kvalitet."⁷ Vidare konstateras i denna rapport att flera tänkta effektutvärderingar inte kunnat genomföras.⁸ För att hantera detta problem fick Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) i 2010 års regleringsbrev uppdraget att utveckla en databas, benämnd mikrodatas, över de företag som tagit del av någon insats från myndigheter, statliga bolag och/eller stiftelser.⁹ Uppdraget ingår från och med 2014 i myndighetens instruktion.¹⁰ Enligt uppdragsformuleringen ska databasen dels kunna användas för att utveckla arbetet med Sveriges rapportering av omfattningen på statligt stöd till EU och WTO, dels kunna användas som underlag för utvärderingar av tillväxtpolitiska insatser riktade till enskilda företag. Regeringsuppdraget avrapporterades 2012.¹¹ I avrapporteringen framgår att några av de större aktörerna inte lämnat information till myndigheten. Detta gällde exempelvis Industrifonden och Norrlandsfonden. De skäl som uppgavs av dessa aktörer som orsak till att inte lämna ut information är dels sekretess, dels arbetsbörda. Dessa argument har även framkommit vid de intervjuer som genomfördes 2014 med representanter för några av aktörerna under Riksrevisionens förstudie.

⁵ Med undanträngningseffekter menas här att företag som söker finansiering hellre riktar sig mot offentliga aktörer än privata. De offentliga aktörerna blir då konkurrenter till de privata snarare än marknadskompletterande.

⁶ De analyser som gjorts på riskkapital i Sverige bygger i huvudsak på data från Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA). I Tillväxtanalys 2014:05 ges intrycket av att dessa data är på företagsnivå: "Beräkningarna och sammanställningarna baseras huvudsakligen på data som tillhandahållits av Svenska riskkapitalföreningen (SVCA), i vissa fall kompletterade med företagsdata från SCB." (Tillväxtanalys 2014:05, sid. 7). Enligt kontakter med Tillväxtanalys 2014-12-05 rör data ifrån SVCA enskilda investeringar. För cirka 80 procent av investeringsvolymen över de senaste 7 åren finns organisationsnummer till portföljbolagen.

⁷ ITPS, A2009:002, sid 20.

⁸ Exempelvis nämns *Utvärderingen av expertskatten* (ITPS 2005:4), *Utvärdering av regional tillväxtpolitik* (ITPS 2007:016), *Metautvärdering av strukturfonderna* (ITPS 2008:015) etc.

⁹ N2009/9578/KLS och N2009/9750/KLS.

¹⁰ 7 § förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

¹¹ Tillväxtanalys, 2012:06.

Varför är då avsaknad av information ett problem? Om information om insatserna till företagen helt saknas går det av naturliga skäl inte att uttala sig om vare sig effekter eller måluppfyllelse för dessa insatser. Det praktiska problemet som uppstår vid en så kallad effektutvärdering är att det i allmänhet behövs två grupper av, i detta fall, företag.¹² Det behövs en grupp som fått ta del av någon insats och en grupp av företag som inte fått del av någon insats. Den senare benämns vanligen kontrollgrupp. En effektutvärdering baseras på att jämföra ett relevant utfall, exempelvis ökad sysselsättning eller ökad försäljning, mellan företag från de båda grupperna.¹³ En förutsättning för effektutvärderingar är att företagen från de två grupperna ska vara jämförbara, exempelvis avseende verksamhet och storlek – ibland benämnt tvillingföretag. Eftersom det inte finns någon samlad information om vilka enskilda företag som tagit del av statligt finansierade insatser går det i många fall inte att använda en kontrollgruppsansats vid effektutvärderingar. Samtidigt riskerar effektutvärderingar som ändå genomförs att baseras på jämförelse mellan företag som fått stöd och företag som fått liknande stöd, men som inte ingår i databasen över finansieringsinsatser. Det senare utvärderingsproblemet går under benämningen datakontaminering.¹⁴ Bristen på samlad information gör det således svårt att både följa upp och effektutvärdera stöd till enskilda företag och de utvärderingar som genomförs riskerar att underskatta de faktiska effekter som finns.¹⁵ I förlängningen är en konsekvens av dessa informationsbrister att regeringen har svårt att säkerställa att de statliga finansieringsinsatserna är effektiva. Dessutom skapar situationen stora svårigheter för Riksrevisionen, liksom för andra granskare och utvärderingsorgan, att på ett effektivt sätt granska denna typ av satsningar.

Under Riksrevisionens förstudie har det framkommit att en sannolik orsak till att information om stöd och insatser inte lämnats till Tillväxtanalys av samtliga aktörer är att regeringen inte på ett ändamålsenligt sätt tillsett att uppgiftslämnarna ska lämna information till myndigheten. Ett skäl som angivits är oklarheter om tolkningar av de lagar och förordningar som styr stiftelser och bolag.¹⁶ Till viss del bedöms problemen även bero på bristande kommunikation mellan aktörerna som ger stöd och Tillväxtanalys.

¹² För definitioner av olika utvärderingstyper se exempelvis Delander & Månsson (2009)

¹³ Se exempelvis Card & Kreuger (1994).

¹⁴ Se exempelvis Heckman & Robb (1985) eller Widerstedt & Månsson (2014) för en diskussion om kontamineringens betydelse.

¹⁵ En närmare beskrivning av de utvärderingsproblem som uppstår i nuläget när informationen är bristfällig görs i bilaga 1.

¹⁶ Riksrevisionen har under granskningen gått igenom bestämmelser om informationsutlämnande för aktuella stiftelser. Det som nämns i lag och stiftelsestadgar för Industrifonden respektive Norrlandsfonden vad gäller sekretess avser obehörigt yppande. Enligt professor Katarina Olsson vid Juridiska institutionen vid Lunds universitet, med bland annat stiftelser som expertområde, kan inte utlämnande av information från dessa stiftelser för utvärdering och uppföljning till Tillväxtanalys betraktas som obehörigt yppande.

1.2 Syfte och revisionsfråga

Huvudsyftet med denna granskning är att undersöka vilka förutsättningar som finns och vilka hinder som föreligger för att bygga upp en gemensam och heltäckande databas. Denna databas ska omfatta samtliga företag och vara på en detaljnivå som möjliggör uppföljningar och utvärderingar av statliga näringspolitiska insatser riktade till enskilda företag. Utgångspunkten för granskningen är således att, om problem föreligger, ge rekommendationer som förbättra förutsättningarna för granskning av effektiviteten inom i huvudsak utgiftsområdet Näringsliv (Utgiftsområde 24). I förlängningen gäller detta regeringens möjligheter att visa på att budgetlagens bestämmelse om effektivt resursutnyttjande inom området uppfyllts.

Granskningen utgår från följande övergripande fråga:

- Vilka hinder finns för att upprätta en heltäckande databas över statliga finansieringsinsatser och andra stöd till näringslivet på en detaljnivå som möjliggör uppföljning och utvärdering?

1.3 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till ett urval av större statliga aktörerna vars uppgift är att stödja enskilda företag. De aktörer som omfattas av granskningen är: Almi Invest AB, Norrlandsfonden, Industrifonden, Inlandsinnovation AB samt Fouriertransform AB. Av dessa är Norrlandsfonden och Industrifonden av staten ensamt bildade stiftelser och övriga aktörer är helägda statliga aktiebolag. De aktiviteter som avses är i huvudsak kapitalförsörjning till enskilda företag. Undantaget från denna princip är Norrlandsfonden som arbetar med lån. Utöver dessa bolag och stiftelser har granskningen omfattat Tillväxtanalys och regeringens (Näringsdepartementet) arbete för att samla in information om de näringspolitiska insatserna på en detaljnivå som medger uppföljning och utvärdering av insatserna.

1.4 Utgångspunkter

Enligt 9 kap 7 § regeringsformen (1974:152) får anslagen från riksdagen inte användas på annat än vad riksdagen har bestämt. Regeringen är med andra ord bunden av de anvisningar av statens medel som anslagen innebär. För att kunna följa upp hur medlen har använts måste det finnas information härom. Granskningen tar även sin utgångspunkt i budgetlagens (2011:203)

krav på effektiv resursanvändning av statens resurser och god hushållning.¹⁷ Enligt 10 kap 3 § budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. En förutsättning för effektiv styrning är ett bra kunskapsunderlag bestående av analyser av kostnader samt direkta och indirekta effekter.¹⁸ Budgetlagens övergripande mål om ett effektivt resursutnyttjande i statens verksamhet operationaliseras i denna granskning till att *information* om statliga stöd och andra insatser som görs till näringslivet från myndigheter, statliga aktiebolag och statligt bildade stiftelser ska finnas tillgängligt. Denna information ska omfatta samtliga företag, det vill säga vara heltäckande. Detta underlag är en *förutsättning* för att frågan om effekter ska kunna närmas. Utgångspunkten är således vilka förutsättningar som finns för att göra det troligt att budgetlagens krav om effektivitet uppfylls. Granskningen syftar inte till att följa upp eller studera faktiska effekter av näringspolitiska insatser.

Tillväxtanalys har ett uppdrag att samla in information som möjliggör uppföljning och utvärdering och är således ansvarig för att detta sker.¹⁹ Möjligheter att följa upp och effektvärdera är viktiga förutsättningar för att budgetlagens krav om effektivt resursanvändande ska kunna garanteras. Om en databas som innehåller information om samtliga företag och organisationer som får del av statligt finansierade insatser kan skapas förbättras förutsättningarna för att göra en bedömning av om insatserna inom det näringspolitiska området används på ett effektivt sätt. Dessutom skapas bättre förutsättningar för ökad transparens inom området.

1.5 Metod, genomförande och disposition

Granskningen har genomförts genom intervjuer samt analys av olika styrdokument. Syftet med intervjuer och analyser har främst varit att granska aktörernas insatser i samband med informationsinsamlandet. Bland annat har de åtgärder som Tillväxtanalys respektive regeringen vidtagit för att underlätta informationsutlämnandet till mikrodatabasen varit föremål för granskning. Intervjuerna har också använts för att ta fram ett underlag för konkreta rekommendationer som syftar till att informationsutlämnandet blir heltäckande i framtiden.

Aktuell lagstiftning är aktiebolagslagen (2005:551), stiftelselagen (1994:1220), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), offentlighets- och

¹⁷ Se 1 kap 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁸ Bet. 2007/08:FiU2, Ekonomistyrningsverket (2007), Bet. 2000/01:FiU20 och Bet. 2003/04:JU1.

¹⁹ 7 § förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

sekretessförordningen (2009:641), lagen om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete (1979:631) samt stiftelsestadgar.

1.6 Centrala termer och begrepp i rapporten

Med stöd till enskilda företag avses kontantbidrag, rådgivning, lån samt ägande från statliga myndigheter, aktiebolag och av staten bildade stiftelser.

- *Mikrodatabas* är en databas som tillåter identifiering av statliga stöd och andra statliga finansieringar till enskilda företag och/eller arbetsställen. Informationen samlas in på den lägsta möjliga nivån, i detta fall företags- eller arbetsställenivå.
- *Heltäckande databas* avser en databas som innehåller information på företagsnivå över samtliga företag som varit föremål för statliga finansieringsinsatser.
- Med *kontantbidrag* menas ett direkt finansiellt stöd som ett företag erhåller. Vanligast är detta genom projektbidrag eller subventionerade arbetsgivaravgifter
- Med *rådgivning* menas att en statligt finansierad aktör ger enskilda företag råd i affärsutvecklings- eller etableringsfrågor.
- *Lån* innebär att den statliga aktören eller stiftelsen enskilt eller tillsammans med andra aktörer på marknaden lånar ut medel till ett privat företag. Lånen räntesätts efter den risk som bedöms föreligga.
- En statlig aktör eller stiftelse kan gå in som *ägare* i ett företag för att finansiera hela eller delar av en investering. En vanlig benämning på detta agerande är *riskkapital*. Detta innebär att den statliga aktören i normalfallet köper nyemitterade aktier i ett bolag.

Utvärderingsdefinitioner: *Uppföljning* av en verksamhet innebär exempelvis att graden av *måluppfyllelse* studeras. För att kunna uttala sig om huruvida graden av måluppfyllelse är ett resultat av den statliga aktörens involvering måste jämförelse göras med företag som inte fått del av stödet. Detta benämns *effektutvärdering*. En *effektutvärdering* innebär således att det faktiska bidraget av den statliga aktörens involvering i företaget analyseras, med avseende på lämpliga utfallsvariabler.

2 Aktörerna och deras bedömning av informationsutlämnande

I den process som handlar om informationsinhämtande finns det aktörer med olika uppgifter. Tillväxtanalys är den myndighet som regeringen utsett för att genomföra insamlingen av data och administrera databasen.

2.1 Aktörerna med ansvar för informationsinhämtandet

De aktörer som granskats i samband med processen för informationsinsamlandet har varit Tillväxtanalys och regeringen.

2.1.1 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Tillväxtanalys fick i 2010 års regleringsbrev uppdrag från Näringsdepartementet att upprätta en mikrodatabas över statliga insatser till näringslivet.²⁰ Detta uppdrag avrapporterades 2012.²¹ Sedan 2014 ingår upprättandet av en databas på företagsnivå (mikrodatabas) som ett uppdrag i myndighetens instruktion.²² Med utgångspunkt från uppdraget i regleringsbrevet vände sig Tillväxtanalys till ett antal statliga finansieringsaktörer våren 2010 för att inhämta information om deras olika typer av insatser och stöd till näringslivet. Redan tidigt uttryckte vissa aktörer en oro för sekretesskyddet för de uppgifter som skulle komma att överföras till databasen vid Tillväxtanalys, men de påtalade även ett omfattande administrativt merarbete som skäl till att inte överlämna uppgifterna. Efter detta inledde Tillväxtanalys en dialog med Näringsdepartementet om förutsättningarna för att stärka sekretesskyddet för de uppgifter som skulle komma att föras in i databasen. I november 2010 gjordes ett tillägg i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) vilket innebar en förstärkning av den redan gällande sekretessen.²³ Processen med datainsamlandet hade då redan pågått en relativt lång tid och vissa av aktörerna hade vid denna tidpunkt även tagit formella beslut, eller förberett sådana,

²⁰ N2009/9578/KLS och N2009/9750/KLS.

²¹ Tillväxtanalys, 2012:06.

²² 7 § förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

²³ Tillväxtanalys, 2012:06. För en beskrivning av Tillväxtanalys hantering av sekretessreglerna se bilaga 2.

om att inte lämna ut uppgifterna.²⁴ Beträffande den initiala datainsamlingen 2010 har det under granskningen uppmärksammats att denna främst skedde genom skriftlig kommunikation med de berörda aktörerna. Det var först senare i processen som en dialog inleddes med uppgiftslämnarna kring förutsättningarna och former för, och omfattningen av uppgiftslämnandet.

Regleringsbrevsuppdraget avrapporterades till Näringsdepartementet i april 2012.²⁵ Av rapporten framgår bland annat att myndigheten haft problem att erhålla information. Ett sådant problem var att vissa centrala aktörer valt att inte lämna ut information. Rapportens överlämnande innebar att regleringsbrevets uppdrag var avslutat och därefter har arbetet med mikrodatan basen främst varit av förvaltande karaktär vid myndigheten och ny information har enbart tillförts för specifika uppdrag. Exempelvis uppdaterades databasen med information om företagsrådgivning i samband med att myndigheten genomförde en utvärdering om effekterna av dessa stöd.

I tabell 1 sammanfattas status på uppgiftslämnandet från de av Tillväxtanalys tillfrågade centrala aktörerna. Den initiala förfrågan gjordes 2010 men Riksrevisionen har även tillfrågat två aktörer vilka inte var aktuella vid den initiala datainsamlingen. Dessa aktörer är Fouriertransform AB och Inlandsinnovation AB. Situationen efter Riksrevisionens förfrågan 2014 visas i kolumnen "Status våren 2014."

²⁴ Formella beslut fattades av Industrifonden och Norrlandsfonden 2011-02-24 respektive 2011-03-21.

²⁵ Tillväxtanalys, 2012:06.

Tabell 1 Sammanställning av status på uppgiftslämnandet 2012 samt våren 2014 baserad på prioriterade aktörer i den första versionen av mikrodatabasen över statligt stöd till näringslivet

Aktör	Huvudsaklig stödform	Status 2012	Status våren 2014
Tillväxtverket	Bidrag	Lämnat	Lämnat
Skatteverket	Avgiftsreduktion	Lämnat	Lämnat
Vinnova	Bidrag	Lämnat	Lämnat, bristfälligt
Energimyndigheten	Bidrag	Lämnat	Lämnat, bristfällig*
Almi Företagspartner AB	Rådgivning och lån	Lämnat på lån	Lämnat om lån, bristfällig vad gäller rådgivning**
Almi Invest AB (dotterbolag till Almi Företagspartner AB)	Riskkapital	Ej tillfrågade***	Information finns tillgänglig dock ej i databasen
Arbetsförmedlingen	Bidrag	Ej lämnat uppgifter	Ej aktuell
Industrifonden	Riskkapital	Ej lämnat uppgifter	Ej lämnat
Norrlandsfonden	Lån	Ej lämnat uppgifter	Ej lämnat
Inlandsinnovation AB	Riskkapital	Ej tillfrågade	Ej tillfrågad. Lämnar ej
Fouriertransform AB	Riskkapital	Ej tillfrågade	Ej tillfrågad. Inga hinder för utlämnande

Källa: Tillväxtanalys, 2012:06 kompletterat med intervjuresultat i granskningen.

* Kommunikation med Tillväxtanalys, 2014-10-14

** Enligt Tillväxtanalys har detta arbete påbörjats vid Almi Företagspartner AB.

*** I Tillväxtanalys rapport (2012:06) säredovisas inte Almis riskkapitalverksamhet.

Som framgår av tabellen finns brister i den information som finns tillgänglig. Bristerna berör i huvudsak insatser i form av riskkapital och lån. De brister som finns ger sammantaget en bild av att regeringen, eller någon annan aktör, har små möjligheter att på ett systematiskt sätt följa upp effekter av väsentliga delar av de statliga insatserna riktade till enskilda företag.

Tillväxtanalys har även uppdrag som ansvarig myndighet för vissa delar av Sveriges officiella statistik.²⁶ Bland annat är Tillväxtanalys ansvarig myndighet för insamling av uppgifter för uppföljning av statligt stöd till näringslivet (utgör underlag för Statsstödsrapportering till EU).²⁷ I samband med detta statistikinsamlade föreligger uppgiftsskyldighet. Den officiella statistiken som i dag samlas in av Tillväxtanalys kan heller inte användas till uppföljning och utvärdering av näringspolitiska insatser då uppgifterna från vissa aktörer är aggregerade. Detta innebär att informationen inte är på en detaljeringsnivå

²⁶ 7 § förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

²⁷ 8 § förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

som gör det möjligt att identifiera enskilda företag. Enligt Tillväxtanalys omfattas inte heller uppbyggandet av mikrodatan av uppdraget att samla in och sammanställa officiell statistik, och därmed gäller inte heller uppgiftsskyldighet.²⁸

2.1.2 *Regeringen*

År 2010 gav regeringen, genom Näringsdepartementet, Tillväxtanalys ett regleringsbrevsuppdrag att upprätta en mikrodatan över statliga insatser och stöd till företag. För att underlätta informationsinsamlandet tillsåg Näringsdepartementet att myndigheten under hösten 2010 erhöll stärkt statistiksekretess.²⁹ Från och med 2014 har uppdraget om att upprätta en databas på företagsnivå av regeringen införts i instruktionen för Tillväxtanalys.³⁰ Riksrevisionen har ingen annan information som skulle göra gällande att åtgärder vidtagits efter 2012 för att underlätta informationsinsamlandet varför Riksrevisionens bedömning är att de problem för informationsinhämtande som kunde observeras vid avrapporteringen 2012 även kommer att gälla för framtida insamlande, om ingen förändring av förutsättningarna sker kring informationsutlämnandet. Det finns således också en risk att problemet kan komma att öka om nya statliga finansieringsaktörer inrättas i framtiden där inte informationsutlämnande regleras redan initialt vid bildandet av dessa aktiebolag eller stiftelser.

2.2 **Aktörer som förväntas lämna information**

I granskningen ingår ett urval av större aktörer som ger olika typer av finansieringsstöd. Det kan röra sig om antingen lån eller om riskkapitalförsörjning till enskilda företag. De aktörer som ingår är antingen statligt helägda aktiebolag eller av staten ensamt bildade stiftelser.

Av tabell 2 framgår finansieringsaktörernas kapitaltillgångar samt deras nyinvesteringar under delar av perioden 2011–2013 (under tabellen anges aktuell period per aktör). Samtliga aktörer arbetar med riskkapital förutom Norrlandsfonden som erbjuder lån till företag.

²⁸ Tillväxtanalys efterfrågar information på företagsnivå, men där uppgiftslämnaren bedömer att detta förfarande inte är möjligt lämnas informationen summerad. (Tillväxtanalys, Statistik 2012:05).

²⁹ Förordningen (2010:1139) om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

³⁰ Förordningen (2009:146) instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Tabell 2 Aktörer och finansiella tillgångar mm, 2011–2013

Aktör	Kapital	Nyinvesteringar eller utlåning under olika tidsperioder
Almi Invest AB	1 mdkr	360 mnkr*
Fouriertransform AB	3 mdkr	573 mnkr**
Inlandsinnovation AB	2 mdkr	197 mnkr**
Industrifonden	3,5 mdkr	247 mnkr***
Norrlandsfonden	1 mdkr	569 mnkr* (lån)
Summa	10,5 mdkr	1,946 mdkr

Källa: Riksrevisionen, 2014:1.

* Uppgiften avser perioden 2011–2012,

** uppgiften avser perioden 2011 till och med 20 juni 2013,

*** uppgiften avser perioden 1 juli 2011 till och med 30 juni 2013

2.2.1 Statliga aktiebolag

År 2008 bildade Almi Företagspartner AB företaget Almi Invest AB som ett helägt dotterbolag. Almi Invest AB arbetar med riskkapitalförsörjning och hade 2014 cirka 350 bolag i sin investeringsportfölj och hade ett investerat belopp på cirka 1 miljard kronor.³¹ Den huvudsakliga inriktningen på investeringarna är unga tillväxtföretag. Vid den initiala förfrågningen om att lämna information som gjordes 2010 tillfrågades inte Almi Invest AB om att lämna uppgifter om riskkapital. Uppgifter för uppföljning och utvärdering finns idag tillgänglig via Tillväxtverket. Att uppgifterna finns tillgängliga för Tillväxtanalys är ett resultat av en överenskommelse mellan i detta fall Tillväxtanalys och Almi Invest AB. Vid den intervju som genomfördes med Almi Invest AB framfördes, som svar på en direkt fråga, att en annan tolkning av aktiebolagslagen skulle vara möjlig. En sådan tolkning skulle kunna innebära att den gällande överenskommelsen bryts och att informationen inte skulle lämnas ut.³²

Fouriertransform AB är ett helägt statligt bolag som bildades 2009. Investeringarna är inriktade på kapitalförsörjning till tillverkningsindustrin och företaget har en investeringsram på 3 miljarder kronor. Vid Tillväxtanalys ursprungliga förfrågan om underlag hade Fouriertransform AB enbart existerat i ett år varför de inte tillfrågades. Riksrevisionen har i intervjuer ställt frågan om Fouriertransform AB är villiga att lämna information om företag där Fouriertransform AB engagerat sig, i enlighet med de instruktioner för datainsamlingen som användes av Tillväxtanalys 2010. Fouriertransform

³¹ <http://www.almi.se/Om-Almi/Historik-om-Almi/> 2014-10-13.

³² Intervju med Almi Invest AB 2014-10-13.

ABs svar var att de har möjlighet att lämna all efterfrågad information förutom uppgiften om CFAR-nummer³³. Detta kunde inte lämnas eftersom Fouriertransform AB inte hade tillgång till informationen.³⁴

Inlandsinnovation AB är ett helägt statligt bolag som arbetar med riskkapitalförsörjning för företag företrädevis i Norrlands inland. Bolaget bildades efter ett riksdagsbeslut i december 2010 och fick ett kapitaltillskott på 2 miljarder kronor. Vid den ursprungliga förfrågningen var Inlandsinnovation AB nystartat varför Tillväxtanalys tog bort detta aktiebolag från förfrågan. Riksrevisionen har i granskningen ställt frågan om Inlandsinnovation AB är villigt att tillföra information till databasen över företagsstöd i enlighet med de instruktioner som användes av Tillväxtanalys 2010. Inlandsinnovation AB:s svar på denna fråga var att de på grund av affärssekretess enligt aktiebolagslagen inte kunde lämna ut de efterfrågade uppgifterna. Inlandsinnovation AB hänvisar även till bristande administrativa resurser för att ta fram uppgifterna.³⁵

2.2.2 *Stiftelser bildade av staten*

Stiftelserna är egna juridiska personer och uppbär inte några kontinuerliga statliga anslag. De stiftelser som ingår i denna granskning har historiskt fått sitt stiftelsekapital antingen från staten eller från statliga bolag och är bildade av staten ensam.

Norrlandsfonden inrättades 1961 och uppgiften var att hjälpa till att bygga upp ett regionalt näringsliv i Norrland vid sidan av den omfattande gruvdriften, vid i huvudsak LKAB. Fondens kapital kommer ursprungligen från avsättningar i LKAB, men staten har även direkt skjutit till medel. I dag har Norrlandsfonden ett eget kapital på cirka 1 miljard kronor. Stiftelsen har därutöver upptagit ett långfristigt lån på 200 miljoner kronor från Inlandsinnovation AB. Den huvudsakliga verksamheten för fonden är långivning till små och medelstora företag i de nordligaste länen i Sverige. Norrlandsfonden har inte rapporterat in information med hänvisning till sekretess enligt stiftelsens stadgar. Norrlandsfonden har även framfört att en retroaktiv inrapportering av uppgifterna skulle innebära ett omfattande administrativt merarbete.

Stiftelsen Industrifonden bildades 1979. Från början inriktades investeringarna mot i huvudsak större företag. 1984 beslutade riksdagen att Industrifondens verksamhet skulle permanentas. 1992 presenterades en översyn av Industrifondens verksamhet och en ny förordning gav fonden i uppgift att även

³³ CFAR-nummer är en identifikator som är knuten till verksamheten. Om ett företag byter organisationsnummer, exempelvis genom uppköp, men har kvar samma verksamhet så behåller arbetsstället sitt CFAR-nummer.

³⁴ E-postsvar från Fouriertransform AB 2014-10-09.

³⁵ Intervju med Inlandsinnovation AB 2014-10-07.

arbete med nyföretagarlån och vad som kallades kvinnolån. Denna verksamhet pågick fram till 1995, då nyföretagar- och kvinnolånen fördes över till Almi. När Sverige gick med i EU innebär det att Industrifonden kom att omfattas av EUs statsstödsregler. En del av detta regelverk innebär att staten inte får stödja storföretag. För att anpassa verksamheten till dessa regler ändrades inriktning till att fokusera små och medelstora företag. Redan året efter ändrades fondens inriktning mot företag i tidiga skeden. Detta finansieringsstöd skedde genom lån eller tillskott av ägarkapital. I dag är inriktningen på verksamheten i huvudsak inriktad på tillskott av ägarkapital i tillväxtföretag, dvs. inte i de tidiga skedena. Under 2014 förvaltade Industrifonden 3,5 miljarder varav 1,6 miljarder var investerade i företag. De investeringar som görs innebär att Industrifonden går in som delägare och lämnar företaget efter ett antal år. Industrifonden har inte lämnat uppgifter, med hänvisning till sekretess och omfattande administrativt merarbete med att ta fram efterfrågade uppgifter.

3 Möjligheter och hinder för utlämnande av information

Granskningen har i hög grad fokuserat på möjligheter respektive hinder för uppgiftsutlämnandet från de granskade aktörerna. I förlängningen skulle uppgiftslämnande förbättra möjligheterna till heltäckande uppföljningar och utvärderingar av de näringspolitiska insatserna. Genom att möjliggöra uppföljningar och utvärderingar förbättras även transparensen och förutsättningarna för en effektiv hushållning med statens medel inom området.

I granskningen har förutsättningarna för att upprätta en databas på företagsnivå över företag som har fått insatser från statliga aktiebolag eller statligt bildade stiftelser kartlagts. Denna kartläggning ger en bild av svårigheter och brister i processen med insamlandet av efterfrågade uppgifter. Hänvisning har gjorts till att detta bland annat skulle bero på aktörernas organisationsform. Att Industrifonden och Norrlandsfonden är stiftelser som omfattas av särskilt regelverk har exempelvis lämnats som argument. Ett aktiebolag och de bägge stiftelserna har vidare hävdade att det inte finns någon skyldighet att lämna ut uppgifterna och de har bedömt att det inte kan lämna ut dem bland annat med hänvisning till sekretess i redan ingångna avtal. En alltför omfattande administrativ arbetsinsats har också anförts som skäl att inte lämna ut uppgifterna. Vid intervjuerna i granskningen har det även framkommit att olika tolkningar görs av aktiebolagslagen. Fouriertransform AB gör exempelvis bedömningen att de kan lämna uppgifter medan Inlandsinnovation AB inte anser sig kunna lämna uppgifter med hänvisning till sekretess gentemot de bolag de investerat i. Till detta kommer att Almi Invest AB lämnar uppgifter efter en överenskommelse med Tillväxtanalys, samtidigt som företaget, som svar på en direkt fråga, påpekar att den överenskommelse som finns i dag inte behöver gälla i framtiden.

Från de intervjuer som hållits i granskningen framkommer samtidigt bilden att de aktörer som inte lämnat uppgifter ändå anser att en samlad information skulle vara bra och att utvärderingar av insatserna är viktiga. Även Kapitalmarknadsrådet som är knutet till Tillväxtanalys, är av samma uppfattning: ”Uppföljning och utvärdering måste ses som en naturlig del av de statliga insatserna och alltid finnas med redan i planeringsskedet.”³⁶

³⁶ <http://www.tillvaxtanalys.se/sv/aktuellt/nyheter/2014-10-23-kommentar-fran-kapitalmarknadsradet-hosten-2014.html>, 2014-11-06.

Information till uppgiftslämnarna om förutsättningarna och hanteringen av uppgifterna hos Tillväxtanalys är, mot bakgrund av vad som har framkommit i granskningen, av särskild betydelse för stiftelser och statliga aktiebolag. Det finns sedan november 2010 möjlighet att skydda uppgifterna från insyn hos Tillväxtanalys med stöd av sekretess.³⁷ Sekretess gäller undersökningar av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional tillväxtpolitik och innovationspolitik. Denna sekretess är absolut, det vill säga någon möjlighet att lämna ut uppgifterna finns inte. Undantaget är emellertid uppgifter som behövs för forsknings- och statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde. Dessa får lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.³⁸

Även om det i dag finns företag som antingen väljer att lämna ut information eller säger sig vara beredda att göra så är detta ingen långsiktig hållbar lösning kring informationsinsamlandet. Situationen som gällde 2012 där vissa aktörer valt att inte lämna information trots sekretessbestämmelsen är fortfarande densamma 2014. Som framgår av intervjuer och analyser är den överenskommelse, eller viljeyttring som finns, inte reglerad i något regelverk varför aktörerna kan besluta att inte lämna ut uppgifter. Det är inte rimligt att möjligheter till uppföljning och därmed kunskap om insatsernas effekter ska bygga på någon form av "gentlemen's agreement" och således vara beroende av olika tolkningar av aktiebolagslagen, stiftelsestadgar och liknande. Mot bakgrund av att Tillväxtanalys inte erhållit informationen från vissa aktörer finns det enligt Riksrevisionen skäl för att en tydlig styrning av informationsutlämnande och informationsinsamlande införs. Denna styrning ska omfatta samtliga aktörer. Beträffande information tillbaka i tiden är Riksrevisionen medveten om att det kan förekomma avtal som kan tolkas som att ingen information ska lämnas ut utanför det statliga bolaget eller stiftelsen. Detta innebär att det kan finnas ett problem med uppgiftslämnandet av information bakåt i tiden. Ett sådant potentiellt problem kan lösas genom att den statliga aktören och det enskilda företaget kommer överens, exempelvis genom skriftligt samtycke, om möjligheten att lämna ut information för uppföljning och utvärdering. Slutligen, beträffande det administrativa merarbetet som framförts så kan den troligen hämtas igen om uppföljningen och utvärderingarna i framtiden leder till mer effektiva insatser.

³⁷ Förordningen (2010:1139) om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

³⁸ 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

3.1 Den officiella statistiken i Sverige³⁹

Riksdagen har beslutat att det i Sverige ska finnas officiell statistik tillgänglig för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den officiella statistiken regleras i särskild lag där uppgiftsskyldighet föreligger för bland andra näringsidkare och stiftelser.⁴⁰ Motsvarande uppgiftsskyldighet för myndigheter regleras i förordning.⁴¹ Regeringen avgör i enlighet med riksdagens beslut inom vilka ämnes- och statistikområden det ska produceras officiell statistik och vilka myndigheter som ska ansvara för statistiken. Den statistikansvariga myndigheten bestämmer i samråd med viktiga användare av statistiken och med hänsyn till de krav som EU ställer, vilka objekt och variabler som ska undersökas, vilka statistiska mått och redovisningsgrupper som ska användas, periodicitet m.m.

Av 7 § lagen om den officiella statistiken (2009:99) framgår dels att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten, dels att regeringen får bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter för den officiella statistiken. I förarbetena till bestämmelserna uttalas följande: "Statistikområdet är rörligt och följer samhällsutvecklingen eftersom behoven ändras från tid till annan. Därför bör regleringen om vilka uppgifter som uppgiftsskyldigheten ska avse lämpligen tas in i föreskrifter på lägre normnivå än lag. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om detta."⁴²

Tillväxtanalys är redan i dag ansvarig myndighet för Sveriges officiella statistik avseende *internationella företag, nystartade företag och konkurser*. Tillväxtanalys insamlande av uppgifter till mikrodatanoden sker dock inte inom ramen för uppdragen gällande den officiella statistiken.

³⁹ Detta avsnitt bygger på SCB (2013), Sveriges officiella statistik årlig rapport för 2013.

⁴⁰ 7 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

⁴¹ 6 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁴² Proposition 2013/14:7, sid 13.

Referenser

Litteratur

Card, D & Krueger, A.B. (1994). "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review*, September, 84(4), sid. 772–93.

Delander, L. & Månsson, J. (2009). "Valet av utvärderingstyp beror på vilken fråga som ställs" i Svensson, L, Brulin, G, Jansson, S. & Sjöberg, K. (red.) *Lärandeutvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.

Ekonomistyrningsverket (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, EVS Rapport 2007:23, Stockholm.

Heckman, JJ & Robb, R. Jr. (1985). "Alternative methods for evaluating the impact of interventions: An overview", *Journal of Econometrics*, 30(1–2), sid. 239–267

Institutet för tillväxtpolitiska studier (2005). *Utvärderingen av expertskatten*, ITPS 2005:4, Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (2007). *Utvärdering av regional tillväxtpolitik*, ITPS 2007:016, Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (2008). *Metautvärdering av strukturfonderna*, ITPS 2008:015, Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (2009). *Metoder för att utvärdera regional tillväxtpolitik – Lärdomar och råd för utvärderare och uppdragsgivare*, ITPS A2009:002, Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Riksrevisionen (2014). *Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget*, Riksrevisionen 2014:1, Stockholm: Riksrevisionen.

Statistiska centralbyrån (2013). *Sveriges officiella statistik årlig rapport*, Örebro.

Tillväxtanalys (2012). *Statliga stöd till näringslivet 2011*, Statistik 2012:05, Östersund: Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys (2012). *Mikrodatabas över statligt stöd till näringslivet – Ett verktyg för att följa upp och utvärdera tillväxtpolitiska insatser i enskilda företag*, WP/PM 2012:06, Östersund: Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys (2014). Riskkapital 2013: *Venture capital – Investeringar i Svenska portföljföretag*, Statistik 2014:05, Östersund: Tillväxtanalys.

Widerstedt, B. & Månsson, J. (2014). "Can Business Counselling Help SMEs Grow? Evidence from the Swedish Business Development Grant Programme", kommande i *Journal of Small Business and Enterprise Development*.

Offentligt tryck

Betänkande 2007/08:FiU2. *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

Betänkande 2000/01:FiU20. *Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor m.m.*

Betänkande 2003/04:JU1. *Rättsväsendet*.

Lagar

Regeringsformen (1974:152)

Lag (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete.

Stiftelselag (1994:1220).

Lag (2001:99) om den officiella statistiken.

Aktiebolagslag (2005:551).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Budgetlag(2011:203).

Förordningar

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Förordning (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).

Förordningen (2010:1139) om ändring i offentlighets och sekretessförordningen (2009:641).

Propositioner

Proposition 2013/14:7.

Regleringsbrev

N2009/9578 KLS & N2009/9750 KLS, Regleringsbrev för Tillväxtanalys 2009.

Hemsidor

<http://www.almi.se/Om-Almi/Historik-om-Almi/> 2014-10-13

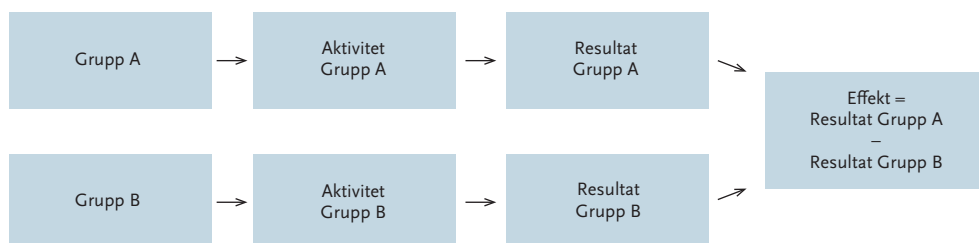
<http://www.tillvaxtanalys.se/sv/aktuellt/nyheter/2014-10-23-kommentar-fran-kapitalmarknadsradet-hosten-2014.html>, 2014-11-06

Bilaga 1 – Heltäckande informationsdatabas och utvärderingsproblemet

En av granskningens utgångspunkter är att avsaknad av en fullständig informationsdatabas om stöd och olika finansieringsinsatser skapar svårigheter och ibland omöjliggör uppföljning och utvärdering. Om en organisation väljer att inte lämna några uppgifter är det helt uppenbart att ingen utanför den egna organisationen kan följa upp verksamheten, än mindre utvärdera dess effekter. Det är således svårt för exempelvis regeringen att kunna ha någon annan uppfattning om verksamheten än vad aktörerna själva rapporterar. Förutom detta problem skapar brister i fullständighet problem för utvärdering av andra organisationer.

För att kunna utvärdera effekter av en verksamhet krävs i normalfallet att den utvärderade verksamheten jämförs med en liknande verksamhet som inte fått ta del av en åtgärd. Åtgärderna i detta sammanhang handlar om rådgivning, lån eller annan kapitalförsörjning. I Figur 1 illustreras principerna för effektutvärdering.

Figur 1 Illustration över principer för effektutvärdering



Grupp A och aktivitet A betecknar företag som fått ta del av en statligt finansierad aktivitet som ska utvärderas. Grupp B och aktivitet B är företag som i all väsentlighet liknar företagen i grupp A men inte fått del av den utvärderade aktiviteten under den tid som aktiviteten pågått. I utvärderingssammanhang talar man om aktivitet B som det kontrafaktiska, eller kontrollgrupp. I medicinska utvärderingar, och i en del samhällsvetenskapligt inriktade utvärderingar, innebär aktivitet B att ingen åtgärd satts in. Det vanligaste är dock att beteckna aktivitet B som att vi åtminstone vet att de inte blivit föremål för samma aktivitet som gäller för grupp A. Ett problem som uppstår när några aktörer inte lämnar information är att det vid utvärdering av aktiviteter finns en uppenbar risk att urvalet av företag till kontrollgruppen väljs bland företag som fått del av, ibland identisk, aktivitet som det som ska utvärderas. I detta fall jämförs resultatet

av aktivitet A med resultatet av aktivitet B där båda grupperna har fått ta del av samma statliga aktiviteter.⁴³ Varför det i dessa fall är osannolikt att; a) några effekter kan identifieras, b) om de mot förmodan finns så är de troligen felaktiga.

Sammanfattningsvis gäller således att om ingen information lämnas kan den egna verksamheten inte på ett heltäckande sätt vare sig följas upp och utvärderas av regering eller annan extern part. Vidare reduceras möjligheterna avsevärt att andra insatser på ett rättvisande sätt kan utvärderas eftersom det blir svårt att vara säker på att företagen i kontrollgruppen inte fått ta del av samma eller liknande åtgärd.

⁴³ I utvärderingssammanhang benämns detta för att kontrollgruppen är kontaminerad.

Bilaga 2 – Tillväxtanalys hantering av statistikmaterial

Information om sekretesskydd och interna rutiner för hantering av statistiskt material vid Tillväxtanalys

Statistik- och forskningssekretessen

Tillväxtanalys är både statistikansvarig myndighet och har enligt myndighetens instruktion rätt att bedriva egen forskning inom myndighetens verksamhetsområde. Således omfattas en stor del av Tillväxtanalys verksamhet av bestämmelserna om sekretess till skydd för enskild inom forskning och statistik enligt 24 kapitlet, 8 § i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För att ytterligare säkerställa att erforderligt sekretesskydd föreligger för de uppgifter som kommer att föras i ett register över statligt stöd till näringslivet har regeringen meddelat föreskrift om sekretess för det aktuella arbetet i 7§ i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Organisation och administrativa rutiner som reglerar åtkomst till uppgifter

Tillväxtanalys verksamhet är organiserad i fyra avdelningar. Enligt myndighetens arbetsordning ansvarar avdelningen för entreprenörskap och näringsliv för sådan särskild verksamhet hos myndigheten som avser framställning och hantering av statistik.

Anställda vid avdelningen för entreprenörskap och näringsliv har för särskilda projekt/uppdrag tillgång till myndighetens statistik så länge de är anställda och tjänstgör vid avdelningen. Av myndighetens arbetsordning framgår vilka anställda som tillhör avdelningen för entreprenörskap och näringsliv. Medarbetare vid andra avdelningar skall underteckna förbehåll om tystnadsplikt när de arbetar i projekt/uppdrag som kräver tillgång till sekretesskyddat statistiskt material. Enligt myndighetens arbetsordning skall dessa förbehåll diarieföras.

För att få tillgång till sekretesskyddat statistiskt material krävs att ansvarig avdelningschef godkänt och undertecknat projektplan för särskilt projekt/uppdrag. Behörighetens omfattning avgörs av respektive projekts eller uppdrags innehåll. Tillväxtanalys tillämpar för närvarande ett system med olika behörighetsgrupper för att reglera tillgång till motiverade delar av myndighetens sekretesskyddade statistiska material. Ansvarig databasadministratör ansvarar för verkställighet av tilldelade rättigheter.

När det gäller det register över statligt stöd till näringslivet som är under uppbyggnad kommer detta att organiseras som en särskild och avgränsad behörighetsgrupp. Det innebär att endast de medarbetare vid Tillväxtanalys som arbetar med det aktuella uppdraget kommer att ha tillgång till detta material.

Tekniska rutiner för skydd av uppgifter

Tillväxtanalys bedriver sin verksamhet i lokaler som dygnet runt är låsta för obehöriga. Efter kontorstid är lokalerna larmade. De servrar där sekretesskyddat statistiskt material lagras förvaras i ett särskilt skyddsklassat serverrum till vilket endast myndighetens IT-ansvariga personal har tillträde.

Av säkerhetsskäl tillåts endast access till sekretesskyddat statistiskt material via Microsoft Terminal Server. Detta system omöjliggör fysisk överföring av filer och data mellan databasservrar och användares klienter. Systemet är isolerat och helt utan koppling till Internet. Allt arbete med applikationsprogram för uttag och bearbetning av data sker inom ramen för det slutna systemet.

Information och utbildning av medarbetare

Tillväxtanalys arbetar löpande med att informera och utbilda medarbetare om de särskilda krav och skyldigheter som gäller vid arbete med sekretesskyddat statistiskt material. Bland annat informeras medarbetare om det förbud som återfinns i offentlighets- och sekretesslagen mot att röja eller utnyttja sekretesskyddade uppgifter som man fått del av på grund av anställning, uppdrag eller annan liknande grund. Vidare informeras om vikten av att med hjälp av rutiner och metoder för röjandekontroll analysera eventuella röjanderisker i syfte att skydda enskilds integritet i samband med publicering av statistiskt material.

Källa: Brev från Tillväxtanalys, 2014-12-08.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet
	2014:25	Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Redan 2009 konstaterades att bristen på information gjorde det svårt, och ibland omöjligt, att följa upp och utvärdera vissa näringspolitiska insatser riktade till enskilda företag. Regeringen gav 2010 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) i uppdrag att upprätta en databas över företag som fått del av näringspolitiska satsningar. Vid avrapporteringen 2012 konstaterades att det fanns problem med att samla in information från företagen med hänvisning till affärssekretess och arbetsbörda.

Riksrevisionen gör bedömningen att denna brist i information måste lösas. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att tillsammans med Tillväxtanalys utreda möjligheterna att, exempelvis inom regelverket för den officiella statistiken, införa en lagreglerad uppgiftsskyldighet som möjliggör uppföljning och utvärdering av näringspolitiska insatser. Rekommendationer riktas även till de granskade statliga bolagen och de av staten ensamt bildade stiftelserna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 364 6

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

