

Avskaffade företags- subventioner leder till högre BNP

Benjamin Dousa

SAMMANFATTNING

- En stor del av den svenska näringspolitiken består av riktade stöd mot specifika sektorer och tekniker. Ofta utformas stöden utifrån trendiga ord, som AI, digitalisering, cirkulär ekonomi, hållbarhet och grön omställning. Det finns en överhängande risk för att stöden är verkningslösa, vilket motverkar omställning och tillväxt.
- Det saknas såväl teoretiskt som empiriskt stöd för att företagssubventioner genom bland andra Vinnova, Almi och Tillväxtverket leder till högre tillväxt och minskade utsläpp. Riksrevisionen (2020) har påtalat att det finns betydande brister i effektutvärderingen av den subventionerade näringspolitiken och Konjunkturinstitutet (2017) har visat att företagsstöd inom klimatområdet är ineffektivt.
- Detta briefing paper föreslår en reform som innebär att de riktade stöden till näringslivet tas bort. Det statsfinansiella utrymmet på 13 miljarder kronor som frigörs används till att sänka bolagsskatten med 1,5 procentenheter till 19,1 procent. Då kommer Sverige under EU:s genomsnitt på 20,1 procent.
- Skattesänkningen uppskattas ge en BNP-ökning på 9 till 18 miljarder kronor och cirka 9 000 arbetstillfällen. Reformen innebär ett skifte från en stödpolitik som inte kan uppvisa några dokumenterade effekter, till en politik som säkrar upp reella effekter för tillväxt. En sådan näringspolitik är viktig i tider där Sverige uppvisar en svag ekonomisk tillväxt.

Timbros Briefing Paper är en serie kortrapporter som belyser komplexa frågor i ett kortare format. För att läsa detta eller andra av våra briefing papers, besök www.timbro.se/bp.

OM FÖRFATTAREN

Benjamin Dousa är vd på Timbro och ekonom från Handelshögskolan i Stockholm.

Bakgrund

Den aktiva näringspolitiken, som i Sverige kanske mest förknippas med 70-talet och varvsindustrin, har på senare år fått ett uppsving med den gröna omställningen och pandemin.

I omvärlden har USA antagit Inflation Reduction Act (IRA) som bland annat innehåller riktade företagsstöd och subventioner. En reaktion från EU är Net Zero Industry Act som riskerar att luckra upp statsstödsregler och peka ut specifika branscher för politikerna att satsa på.

Tendenserna finns även i Sverige, där det offentliga betalar ut riktade stöd mot specifika sektorer och tekniker. Det finns dock en annan inriktning för näringspolitiken. Föreliggande briefing paper föreslår en omstöpning av

den svenska näringspolitiken, där riktade stöd avlägsnas till förmån för en generell bolagsskattesänkning. Sänkningen finansieras av den borttagna stödpolitiken. Reformen är att betrakta som en uppsäkring av att näringspolitiken får effekt, då effekterna av sänkt bolagsskatt har dokumenterat empiriskt stöd i forskning, vilket den riktade näringspolitiken inte har.

Studien inleds med ett ifrågasättande av den teoretiska grunden för en näringspolitik som betalar ut riktade stöd till företag. Därefter konstateras att empirin som stöttar den förda politiken saknas. Nästföljande avsnitt kartlägger omfattningen på de riktade stöden till näringslivet och avslutningsvis uppskattas effekterna av skattesänkningen på tillväxt.

Den aktiva näringspolitiken kan ifrågasättas

Näringspolitik kan beskrivas på två olika sätt, som underlättande eller aktivt stimulerande. Den förstnämnda handlar om att ta bort hinder för företagen att skapa värde genom entreprenörskap. Några exempel som kan nämnas är borttagande av administrativa regelverk och skadliga skatter, och att påskynda tillståndshantering och liknande. Den underlättande näringspolitiken ska ge marknaden möjlighet att uppfylla sin fulla potential, utan att peka ut vissa tekniker, företag eller sektorer.

Därutöver finns den aktivt stimulerande näringspolitiken. Den nyttjar skattemedel för att stötta utpekade näringsverksamheter. Teoretiskt motiveras stödet ofta med att det löser marknadsmisslyckanden. Det finns flera typer av marknadsmisslyckanden men de relevanta gällande företagsstöd utgörs av positiva samt negativa externaliteter samt asymmetrisk information.¹

Inte sällan hörs politiker säga att företagen satsar för lite på forskning och utveckling (FoU). Företagens investeringar i FoU ger potentiellt större avkastning till samhället än vad som tillfaller det enskilda företaget. Det handlar om att idéer och kunskap som kommer av enskilda företags FoU-satsningar sprids i samhället, så kallade överspillningseffekter eller positiva externaliteter (Romer, 1986). Av detta följer att det enskilda företaget investerar mindre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat, vilket kan beskrivas som ett marknadsmisslyckande och motiverar statliga stimulanser av forskning. Ett svenskt exempel är FoU-avdraget, där företag får lägre arbetsgivaravgifter för anställda som arbetar med forskning och utveckling.

Ett annat argument för en aktiv näringspolitik utgår från marknadsmisslyckandet med asymmetrisk information. Det handlar om att relationen mellan företag och finansmarknaden karakteriseras av asymmetrisk information, där den förstnämnda av naturliga skäl vet mer om sin produkt och dess potential än finansierarna. Brist på information kan då leda till att finansiering uteblir.

Principproblematiken utformades av Akerlof (1970), som i en teoretisk modell med informerade säljare och oinformerade köpare av bra och dåliga begagnade bilar, inte kommer att hitta en affär. Oinformerade köpare är inte villiga att betala ett högt pris för en eventuellt dålig bil, vilket medför att säljare av bra bilar kliver ur marknaden

och marknaden kollapsar. Den asymmetriska informationen mellan köpare och säljare medför att marknaden misslyckas.

Resultatet är dock en teoretisk produkt. Verkligheten visar att marknaden för begagnade bilar faktiskt existerar. Problemet med modellen är att aktörer kan införskaffa information om den produkt som ska säljas. Informationsinhämtningen och bedömningen av framtida avkastning är inte alltid lätt, till exempel gällande finansiering av produkter i tidiga skeden av utvecklingen. Det är dock oklart varför myndigheter som Vinnova, Energimyndigheten, eller Tillväxtverket skulle kunna göra en bättre bedömning än aktörer på den finansiella marknaden. En motsatt hypotes är att de företag som inte fått finansiering från marknaden kanske inte har livskraftiga affärsidéer. Om vi antar att information kan inhämtas, så faller Akerlofs (1970) utsagor om att det offentliga ska behöva intervensera på marknaden, till exempel genom offentliga stöd.

Ett annat vanligt förekommande motiv för offentliga företagsstöd utgår från den negativa externaliteten med utsläpp av koldioxid. Problemet löses dock mest effektivt med ett pris på koldioxid, antingen genom en koldioxidskatt eller ett utsläppsrättshandelssystem.² Sverige har världens fjärde högsta koldioxidskatt (Worldbank, 2023) och industrin regleras av den europeiska utsläppsrättshandeln, EU-ETS. Det ger svenska företag incitament att anpassa sin verksamhet och investera för att minska utsläppen.

Trots dessa effektiva styrmedel har Sverige även stödssystem till företag för att utveckla ny grön teknik. Huruvida stödssystemen ovanpå priset på koldioxid bidrar till teknikutvecklingen är oklart. Problemet ligger i additionaliteten. En utsläppsminskning är bara additionell om den inte hade skett utan stödet. Skulle en investering ha genomförts även utan subventionen, bidrar inte stödet till klimatnytta. Världens fjärde högsta koldioxidpris och en kommande skärpning av EU:s klimatpolitik med Fit-For-55, indikerar att stödssystemen inte bidrar till klimatnytta utan mer ska betraktas som en subvention.

Ur ett teoretiskt perspektiv kan den aktiva näringspolitiken med riktade stöd till delar av näringslivet ifrågasättas.

¹ De övriga är kollektiva varor och marknadsmakt.

² Coase (1960) påvisade att marknaden kan lösa problemet genom väldefinierade äganderätter. Det leder dock till väldigt höga transaktionskostnader, då varje utsläppande enhet (t. ex. en industri) måste förhandla med samhället om att betala för att släppa ut.

Bristande empiriskt stöd för näringspolitiken

Utöver bristande teoretiska argument, saknas även empiriskt underlag för riktade stöd.

Den uppmärksammande boken *The Entrepreneurial State* (Mazzucato, 2011) ligger till grund för mycket av dagens stödpolitik och argumenterar för dess fördelar. Bokens empiriska underlag är att kategorisera som anekdotisk bevisföring. Det mest framträdande exemplet är hur det var den amerikanska staten som skapade Iphone. Exemplet har dock ifrågasatts som selektiv tolkning av data (Sandström, 2015).

Mazzucatos uppmärksamhet har dock gett upphov till en motreaktion från kvantitativ empirisk forskning i antologin *Questioning the Entrepreneurial State* (Wennström och Sandström, 2022). Antologin inkluderar övergripande studier som motsäger Mazzucatos anekdotiska bevisföring och pekar på hur offentliga satsningar ofta går fel. Exempel på svenska misslyckanden är etanol-satsningen (Sandström och Björneman, 2022) och plastcykeln Itera (IVA, 2015).

Beträffande svenska stödsystem konstaterar Riksrevisionen (2020) att det finns betydande brister i den effektutvärderingen av näringspolitiken. Deras granskning går igenom effektutvärderingar genomförda av Tillväxtanalys, Tillväxtverket, SCB, Almi och Vinnova utifrån tre kriterier. Analysen måste nyttja en kontrafaktisk ansats, utfallet ska jämföras samt att metodval måste vara motiverade. Resultatet är uppseendeväckande. Endast 2 av 37 granskade utvärderingar uppfyller kraven. En stor mängd av utvärderingarna går ut på att de som erhållit stöd återrapporterar resultaten, vilket är ett problem i sig samt att dessa data inte jämförs med ett kontrafaktiskt scenario, till exempel med liknande projekt som inte erhållit stöd.

Gällande olika typer av företagsstöd för klimatinvesteringar har författare kopplade till Konjunkturinstitutet (Samakovlis och Vredin Johansson, 2007; Broberg et al, 2009; Vredin Johansson, 2010; Konjunkturinstitutet, 2017) genomfört analyser på ett metodmässigt tillfredsställande sätt. Den övergripande slutsatsen är att stöden ger upphov till en ineffektiv dubbelstyrning, då det redan finns ett pris på koldioxid samt att det är svårt att påvisa additionalitet i stöden.

Neddragning av offentligt riktade stöd

Givet bristande teoretiska och empiriska underlag för riktade stöd i näringspolitiken, föreslås en reform där de dras tillbaka. Det statsfinansiella utrymme som skapas kan sedan nyttjas för att dra ned bolagsskatten. Skattesänkningen utgör en förbättring för hela det svenska näringslivet, i kontrast till stöd för några utpekade tekniker och branscher.

Finansieringen för reformen baseras på neddragning av specifika stöd i 2023 års statsbudget gällande siffrorna för 2024 (Regeringen, 2022). Stöden som tas bort avser enbart näringslivet samt stöd till regioner och kommuner som slussas vidare till företag. Neddragningen avser inte forskning och utveckling som sker på universitet och forskningsinstitutioner. I de fall där stöden blandar betalningar till näringsliv och universitet har uppskattningar vidtagits för att exkludera de senare.

Transportbidraget, Industrikivet, Sjöfartsstödet och Internationell tågtrafik betraktas oavkortat gå till det privata näringslivet och siffrorna är hämtade direkt från budgeten.

Hela anslaget till Regional utveckling, Klimatinvesteringar, Klimatpremien och Laddinfrastruktur betraktas som ett stöd till den privata sektorn. Även om andelar betalas ut till det offentliga är det till slut näringslivet som utför jobbet eller tillhandahåller produkten.

Formas finansieras över flera utgiftsområden. De totala anslagen (20.2:1-2:2, 23.01:24-25, 24.01:2) växer 1 procent i statsbudgeten från 2022 till 2024. Utbetalning till privata aktörer uppgick 2022 till 3 procent (Formas, 2023), vilket antas vara intakt för 2024 och räknas upp med 1 procent.

Hela anslagsposten Forskning, utveckling och innovation (21.1:4 11) till Energimyndigheten ökas med 2 procent från 2022 till 2024. År 2022 utgjorde den privata delen av anslagsposten 26 procent av Energimyndighetens anslag (Energimyndigheten, 2023), vilket antas vara intakt för 2024 och räknas upp med 2 procent.

Hela Energimyndighetens anslagspost för Näringslivsutveckling (24.1:5.3) dras ned med 42 procent från 2022 till 2024. År 2022 utgjorde den privata delen av anslagsposten 0,2 procent av Energimyndighetens anslag (Energimyndigheten, 2023), vilket antas vara intakt för 2024 och dras ned med 42 procent.

Hela anslagsposten för Vinnova dras ned med 2 procent från 2022 till 2024. År 2022 utgjorde den privata delen av anslagsposten 46 procent av Vinnovas anslag (Vinnova, 2023), vilket antas vara intakt för 2024 och dras ned med 2 procent.

De riktade stöden till näringslivet uppgår till 13 miljarder kronor, se tabell 1.

Tabell 1: Omfattning av offentliga stöd till näringslivet (tusental kronor)

Utgiftsområde och anslag	Myndighet	Anslag för 2024
19.1:1 Regional utveckling	Tillväxtverket, Komerskollegium och regioner	2 028 337
19.1.2.2 Transportbidrag	Tillväxtverket	450 864
20.1:16 Klimatinvesteringar (Klimatklivet och Ladda bilen)	Naturvårdsverket	4 155 000
20 Formas utbetalning till privata aktörer	Formas	57 568
20.1:18 Industrikivet	Energimyndigheten	1 235 553
20 1:17-1 Klimatpremier	Energimyndigheten	452 000
21.1:4 Forskning, utveckling och innovation	Energimyndigheten	380 786
24.1:5.3 Näringslivsutveckling – del till Statens energimyndighet, den del som går till privata företag	Energimyndigheten	1 901
21. 1:10 Laddinfrastruktur	Energimyndigheten	1 000 000
22. 1:15 Sjöfartsstöd	Trafikverket	1 650 000
22. 1:16 Internationell tågtrafik	Trafikverket	95 000
24. 1:2 Vinnova utbetalningar (exklusive finansiering till universitet och institut)	Vinnova	1 660 767
SUMMA		13 167 775

Samhällsekonomiska effekter av sänkt bolagsskatt

Inkomstskatten på företagens vinster, eller bolagsskatten, sänktes år 2021 till 20,6 procent. Finansdepartementet bedömer i vårbudgeten 2023 att skatteintäkterna från bolagsskatten kommer att uppgå till 183 miljarder kronor år 2024 (Regeringen, 2023). En linjär uppskattning ger att skatteintäkterna, på kort sikt, minskar med knappt 9 miljarder kronor för varje procentenhet som bolagsskatten sänks.

Givet ett utrymme på 13 miljarder kan bolagsskatten sänkas med 1,5 procentenheter till 19,1 procent.

Denna beräkning antar dels att intäkterna har ett linjärt samband med skattens nivå och eventuella dynamiska effekter är inte inkluderade. Det är en konservativ bedömning av den kortsiktiga statsfinansiella effekten.

Effekten av en sänkt bolagsskatt för företagen är att nettoavkastningen på investeringar ökar, allt annat lika. Det medför att investeringarna och kapitalintensiteten ökar – dvs mängden kapital som finns investerat i företagssektorn per anställd. En högre kapitalintensitet ger de anställda mer och/eller bättre teknik för att utföra sitt arbete, vilket ökar produktiviteten. När de anställda blir mer produktiva, ökar arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Högre produktivitet och fler arbetade timmar har en positiv effekt på BNP.

Det är genom dessa mekanismer som en sänkt bolagsskatt har en positiv effekt på produktivitet, sysselsättning och tillväxt. Sørensen (2010) bekräftar effekterna att en lägre svensk bolagsskatt skulle öka företagens investeringar, höja tillväxten i BNP samt höja reallönerna, vilket också ger positiva effekter på arbetsutbud, sysselsättning och välfärd.

Omfattningen på tillväxteffekterna uppskattas av Lee och Gordon (2005) baserat på en studie med data från 70 länder under 27 år. De skattar att en sänkning av bolagsskatten med en procentenhet ökar den årliga tillväxten i BNP per capita med 0,1–0,2 procentenheter.

Applicerat till föreslagen reform medför en skattesänkning till 19,1 procent att det årliga produktionsvärdet i Sverige (BNP) höjs med 9 till 18 miljarder kronor.

Sysselsättningseffekter kan bedömas utifrån Bettendorf et al. (2009) som använder en allmän jämviktsmodell för hela EU. För Sverige visar resultaten att en sänkning av bolagsskatten med en procentenhet skulle medföra en lägre arbetslöshet om 0,16 procentenheter. Ovan skattesänkning på 1,5 procentenheter motsvarar ungefär 9 000 personer.

Slutsatser

Sverige uppvisar en svag tillväxt jämfört med andra utvecklade ekonomier. Därför är det av vikt att genomföra reformer i näringspolitiken som har reella effekter. Föreslagen åtgärd bidrar med ett skifte från riktade stödåtgärder för ett fåtal företag, till en generell bolagsskattesänkning för hela det svenska näringslivet.

Neddragningen av stöden på 13 miljarder kronor finansierar en bolagsskattesänkning på 1,5 procentenheter till 19,1 procent. Det uppskattas ge en BNP-ökning på 9 till 18 miljarder kronor och cirka 9 000 arbetstillfällen. Storleken på effekterna begränsas av att skattesänkningen är fullt finansierad.

Att ersätta stödpolitiken med skattesänkningar bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamt. Motsatsen kräver att företagsstöden överträffar skattesänkningens effekter på BNP och sysselsättning. Då varken forskning eller genomförda granskningar tyder på att så är fallet, kan stödpolitiken starkt ifrågasättas. Om stöden istället ska motiveras utifrån ett klimatperspektiv blir slutsatsen detsamma, eftersom företagsstöd är ett dyrt sätt att minska utsläppen som redan är internaliserade genom exempelvis koldioxidskatt.

Utöver de beräknade och förväntade effekterna på BNP och sysselsättning finns ett egenvärde i att minska den politiska och byråkratiska styrningen av näringspolitiken för att långsiktigt stärka konkurrenskraften. Statlig styrning av framtidens tekniker är inte rätt väg framåt.

Referenser

- Akerlof G (1970) "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism". *Quarterly Journal of Economics*, 84(3):488–500.
- Bettendorf, van der Horst och de Mooij (2009) "Corporate Tax Policy and Unemployment in Europe: An Applied General Equilibrium Analysis". *The World Economy*, Vol. 32.
- Broberg, Samakovlis och Forslund (2010) "Investeringsstöd – Ett överskattat styrmedel i miljöpolitiken", *Ekonomisk Debatt*, nr 3 2010, årgång 36.
- Coase (1960) "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*: 1–44.
- Energimyndigheten (2023) *Energimyndighetens årsredovisning 2022*.
- Formas (2023) *Årsredovisning 2022*.
- IVA (2015) *Platshoj till evigheten efter kort livscykel*.
- Konjunkturinstitutet (2017) *Miljö ekonomi och politik*.
- Lee och Gordon (2005) "Tax Structure and Economic Growth". *Journal of Public Economics*, Vol. 89.
- Mazzucato, M. (2011) *The Entrepreneurial State*. London: Demos.
- Regeringen (2022) *Regeringens proposition 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023*.
- Regeringen (2023) *Regeringens proposition 2022/23:100*.
- Riksrevisionen (2020) *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet*. RIR 2020:30.
- Romer (1986) "Increasing Returns and Long Run Growth". *Journal of Political Economy*, 94, 1002–37.
- Samakovlis och Vredin Johansson (2007) *En utvärdering av kostnadseffektiviteten i klimatinvesteringsprogrammen*. Specialstudie 12 Konjunkturinstitutet.
- Sandström (2015) "Skapades iPhone av den amerikanska staten?" *Ekonomisk Debatt*.
- Sandström och Björneman (2022) "Hur uppstår gröna bubblor? Lärdomar från etanolbubblan som sprack". *Ekonomisk Debatt*.
- Sørensen, P. (2010) "Swedish Tax Policy-Recent Trends and Future Challenges", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, No 2010:14.
- Vinnova (2023) *Vinnovas årsredovisning 2022*.
- Vredin Johansson (2010) *En utvärdering av det ekonomiska stödet till åtgärder för att främja hållbara städer*. Specialstudie 23 Konjunkturinstitutet.
- Wennström och Sandström (2022). *Questioning the Entrepreneurial State Status-quo, Pitfalls, and the Need for Credible Innovation Policy*.
- Worldbank (2023) *State and Trends of Carbon Pricing 2023*.

TIMBRO

Kungsgatan 60, Box 3037,
103 61 Stockholm, Sweden
Telefon: +46 8 587 898 00
E-mail: info@timbro.se