

PM 2024:05:01

Datadelning för det företagsfrämjande systemet – Teknisk lösning och organisation

**Återrapportering av regeringsuppdrag om kartläggning och
effektutvärdering av det företagsfrämjande systemet**

Dnr: 2024/74

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Nancy Steinbach

Telefon: 010-447 4476

E-post: nancy.steinbach@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys uppdrag är att utvärdera och analysera effekterna av statens insatser för en hållbar nationell och regional tillväxt. Vi ska också ge underlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av politiken.

Syftet med den här förstudien är att ge förslag till hur möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelningen och effekterna av statliga stöd och bidrag från det offentliga till företag kan förbättras. Förstudien ska även ge förslag över hur Sverige på bästa sätt kan uppfylla kraven enligt EU:s kommande regelverk kring nationella register för statliga stöd.

I projektet medverkade Nancy Steinbach (projektledare), Marcus Jernström, Chrysa Morfi, Chizheng Miao, Petter Svärd och Petter Åberg. En parallell arbetsgrupp bestående av Peter Svensson, Marie Gartell, Christer Gerdes och Lovisa Högberg har arbetat med förslag och rekommendationer fokuserat på implementering av nya insatser för att främja förutsättningarna för effektutvärdering.

Projektets referensgrupp har bestått av Rickard Bengtsberg, Region Värmland; Anders Olsson, Region Värmland; Henrik Engström, SCB; Rickard Franzén, Vinnova; Kenth Hermansson, Vetenskapsrådet; Katrin Wallberg, Skatteverket; Mattias Durnik, Gävle kommun och Ola Lundman, Tillväxtverket.

Vi har även fått värdefulla synpunkter från Henrik Hermansson, Carl Wadell och Erik Hegelund vid Tillväxtanalys.

Ett varmt tack till GDP-gruppen som har bidragit med värdefulla inspel: Rickard Franzén, Vinnova; Kenth Hermansson, Vetenskapsrådet; Katrin Danerlöv, Formas; Peter Lekvall, Energimyndigheten och Peter Carlsson, Forte.

Vi vill även tacka sekretariatet för regeringsuppdraget Kompetens och livslångt lärande – Martin Lagerström, SCB och Abraham Bernhardt, Myndigheten för Yrkeshögskolan för erfarenhetsutbyte. Tack också till Miriam Terrell och Alex Turvey från Vinnova för er kunskap och bidrag till idégenereringen och till Magnus Lindbäck på Upphandlingsmyndigheten för värdefull diskussion och kunskap.

Östersund mars 2024

Sverker Härd,
Generaldirektör, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord.....	2
Sammanfattning.....	5
Summary.....	9
1. Inledning.....	13
1.1 Bakgrund.....	13
1.2 Uppdraget.....	15
1.1 Disposition.....	15
2. Förslag på regeringsuppdragets utformning	16
2.1 Uppdrag att utveckla och implementera datadelning inom det företagsfrämjande systemet.....	16
2.2 Mer om förslagens delar	17
2.3 Förslag till aktiviteter och plan för implementering	19
2.4 För- och nackdelar med förslagen	21
3. Modernisera datainsamlingen.....	22
3.1 Sammanfattande förslag	22
3.2 Bakgrund till förslaget.....	22
3.3 Nyttor	22
3.4 Interoperabilitet.....	24
3.5 Effektivitetsvinster för datautbyte mellan dataproducenter och datakonsumenter	25
3.6 Från grundförutsättning till nytta	27
3.7 Förslag till struktur för datamodellen.....	29
4. Förslag till sänkta trösklar via samverkan	32
4.1 Sammanfattande förslag	32
4.2 Bakgrund till förslaget.....	32
4.3 Kvalitetssäkring av information och data för effektutvärderingar	33
4.4 Utrymme för samverkan mellan stödaktörer.....	33
5. Utförandeorganisationen	35
5.1 Sammanfattande förslag	35
5.2 Bakgrund till förslaget.....	35
5.3 Roller.....	36
5.4 Operationaliserad projektverksamhet.....	37
6. Rekommendation till nytt statistikområde	39
6.1 Förslag till rekommendation	39

6.2	Bakgrund till förslaget.....	40
6.3	Statistisk redovisning och öppna data	40
6.4	Nationella datakällor	42
6.5	Taxonomi.....	43
7.	Främjandesystemet	45
7.1	Sammanfattande förslag	45
7.2	Bakgrund till förslaget.....	46
7.3	Definitioner av främjande och främjandesystemet	46
7.4	Omfattning och inriktning av stöd	48
7.5	Stödgivare och stödmottagare.....	50
8.	Nationellt register över de minimis-stöd	54
8.1	Förslag till rekommendationer.....	54
8.2	Bakgrund till rekommendationerna.....	54
8.3	Ett nationellt register för de minimis-stöd.....	55
8.4	Utmaningar i ett de minimis-register	57
8.5	Självständiga nationella register	58
	Referenser	59
	Bilagor	62

Sammanfattning

Regeringen önskar förbättra möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelning och effekter av offentliga stöd till privata företag. Samtidigt som arbetet med att kartlägga det företagsfrämjande systemet har pågått i decennier har systemet blivit allt mer komplext. Företag kan få många olika typer av stöd från många olika typer av offentliga stödgivare – myndigheter, regioner, kommuner, semioffentliga aktörer och EU – som kan ge stöd både enskilt och samfinansierat. Samtidigt är ansökningsprocessen för många stöd ofta komplex och krävande. Det är också okänt om olika stöd överlappar varandra och hur stor den finansiella omfattningen är. Bristen på transparens och tydlighet kring offentligt stöd till privata företag försvårar möjligheten till noggranna utvärderingar av dess effekter och måluppfyllelse. Det hindrar också en ändamålsenlig politisk styrning.

Denna förstudie baseras på ett regeringsuppdrag (KN2023/03551) med syftet att förbättra möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelning och effekter av offentliga stöd till företag och i förlängningen säkerställa att statens medel används effektivt och går till rätt ändamål. Med målsättningen att uppnå detta lämnar Tillväxtanalys ett antal förslag och rekommendationer, där förslag har högre prioritetsordning.

Förslag och rekommendationer

Tillväxtanalys övergripande förslag är att utveckla och implementera en gemensam modell för informationsutbyte av kvalitetssäkrade data av olika offentliga stöd till företag. Genom att systematiskt sammanställa, följa upp och utvärdera tilldelning och effekter av offentliga stöd till företag så ökar kunskapen och förståelsen för stödets utformning, implementering och effektivitet. En gemensam informationsutbytesmodell (Gium) kan generera betydande effektivitetsvinster jämfört med bilaterala överenskommelser om datastrukturer mellan olika dataproducenter och datakonsumenter.

Tillväxtanalys föreslår vidare att regeringsuppdrag ges till tre myndigheter¹ för att upprätta en utförandeorganisation som i samverkan ska utveckla och implementera informationsutbytesmodellen. Organisationen föreslås bestå av en styrgrupp med tillhörande sekretariat, rådsgrupp och ett antal arbetsgrupper som operationaliserar arbetet. Därutöver föreslås ett antal andra myndigheter och aktörer att bidra i detta arbete.² Tillväxtanalys rekommenderar att statsstödsrapporteringen på sikt integreras i den gemensamma informationsutbytesmodellen och att den framtida ansvariga myndigheten för statsstödsrapporteringen får befogenhet att delta i utförandeorganisationen.

¹ Tillväxtanalys föreslår att regeringsuppdrag tilldelas följande aktörer: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Tillväxtverket, Myndigheten för digital förvaltning (Digg).

² Till uppdraget bör Verket för innovationssystem (Vinnova), Energimyndigheten och Exportkreditnämnden knytas för att testa och implementera den gemensamma informationsutbytesmodellen. Med fördel kan även Almi och Norrlandsfonden tillfrågas att göra samma sak. Till uppdraget ser vi att flera myndigheter och aktörer bör inkluderas för dialog och samverkan och ges möjlighet att testa modellen. Dessa beskrivs närmare i rapporten.

Väljer regeringen att gå vidare med rekommendationen kan den myndighet som har ansvar för statsstödsrapporteringen knytas till utförarorganisationen.

Tillväxtanalys rekommenderar att ett särskilt regeringsuppdrag ges till Statistikmyndigheten SCB för att utveckla och implementera ett nytt statistikområde av offentliga stöd till företag. Syftet med statistiken är ökad tillgänglighet av denna data och att på kort sikt utveckla övergripande information om trender, strukturer och ändamål, ett behov som lyftes i regeringsuppdragets formulering till Tillväxtanalys. Även en ny taxonomi, eller klassifikation, av offentliga stöd till företag behöver utformas för att skapa en uttömmande, strukturerad och ömsesidigt uteslutande kategorisering. Väljer regeringen att gå vidare med rekommendationen kan SCB knytas till utförandeorganisationen.

Tillväxtanalys bedömer sammantaget att förslagen bidrar till en mer effektiv politisk styrning och användning av offentliga resurser. Tillväxtanalys bedömer att utvecklingsarbetet kan påbörjas snarast och att implementering kan ske, helt eller till stor del, hos fyra till åtta myndigheter till år 2026. Prioritet bör ges åt att säkerställa samverkansformerna, utveckla den gemensamma informationsutbytesmodellen och skapa samsyn kring de juridiska förutsättningarna samt differentiera accessen för datakonsumenter till Gium. Tillväxtanalys föreslår att medel som tilldelas regeringsuppdraget fördelas efter projektansökningar inom organisationen³.

Som utgångspunkt i arbetet rekommenderar Tillväxtanalys en operativ ansats i syfte att skapa en gemensam informationsutbytesmodell samt en operativ definition av offentligt företagsfrämjande stöd och vilka stöd som omfattas.

Ett antal näraliggande uppdrag om näringsfrämjade offentliga stöd och uppdrag om delning och nyttiggörande av offentliga data pågår för närvarande. Dessa bör beaktas, och eventuellt samordnas, för att skapa synergieffekter och undvika dubbelarbete.⁴

Förslag på operativ ansats för utveckling av en gemensam informationsutbytesmodell (Gium)

Den föreslagna modellen ska utvecklas och implementeras av utförandeorganisationen.

Tillväxtanalys bedömer att Gium har kapacitet att långsiktigt hantera en sammanhållen datainfrastruktur på stödnivå – ett behov som varit aktuellt under en lång tid.

Utvecklingen av modellen bör grundas på ett ömsesidigt utbyte och samarbete mellan dataproducenter och datakonsumenter, baserat på dessa gruppers olika behov, förutsättningar och utmaningar. Tillväxtanalys föreslår en operativ ansats som syftar till att skapa rätt förutsättningar för en modern och kvalitetssäkrad datainsamling och datatillgänglighet med hög rättssäkerhet. Den operativa ansatsen bör sträva efter hög effektivitet över hela värdekedjan, med utgångspunkt från användarbehoven, med en arbetsbelastning som är proportionell till uppgifternas omfattning, utifrån följande områden:

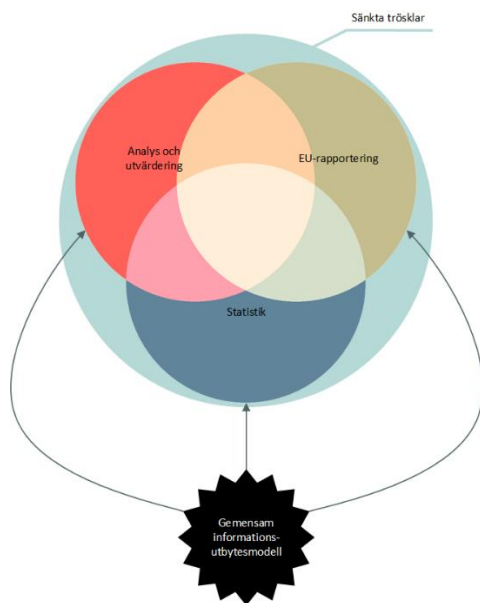
³ På liknande sätt som gjordes inom regeringsuppdraget för Kompetens och Livslångt Lärande (N2021/01915)

⁴ Även andra uppdrag pågår just nu hos andra myndigheter för att möta efterfrågan på information om statliga stöd och insatser. Av särskild vikt är Tillväxtverkets *Uppdrag om delning av data som rör företagsfrämjande* (KN2024/00520) och Diggs *Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens* (I2019/01416/DF, I2019/01020/DF [delvis]).

Olika nyttor

Förstudien, tillika de förslag och rekommendationer som lämnas, utgår från olika *nyttor* som ska tillgodoses. Datakonsumenternas användarbehov har varit i fokus. Bland annat syftar den föreslagna modellen att tillgodose användarbehov inom *Analys och utvärdering*, *Statistik*, och de kommande kraven inom *EU-rapportering (statsstödsrapporteringen)*. Dessutom ingår *Sänkta trösklar* som en integrerad del i att arbeta med att skapa rätt förutsättningar för kvalitativ och kvantitativa data. Utförandeorganisationens arbetsgrupper kan utgå ifrån nyttorna, med en särskilt sammansatt arbetsgrupp för teknisk utveckling.

Figur En gemensam informationsutbytesmodell driven av användarbehov



Interoperabilitet

Tillväxtanalys rekommenderar att modellen bör utvecklas utifrån det svenska ramverket för digital samverkan (LOST)⁵, vilket medför god interoperabilitet för en gemensam struktur för delning av data och metadata. Interoperabilitet innebär att olika system kan "samarbeta" utan att specialiserade lösningar behövs. Detta förutsätter dock en samsyn kring de fyra olika aspekterna av interoperabilitet:

- **Legal:** Myndigheterna som ingår i utförandeorganisationen bör utarbeta metoder för datadelning och utbyte som följer lagar, regler och krav gällande säkerhetsskydd, informationssäkerhet, offentlighetslag, sekretess och dataskydd.
- **Organisatorisk:** Myndigheterna bör samverka för att upprätta och integrera arbetsprocesser och verksamheter, i syfte att etablera effektiva samarbetsformer, till exempel rutiner, principer, samordningsmekanismer och arbetsstrukturer.
- **Semantisk:** Myndigheterna bör utveckla en enhetlig terminologi och översättningsnycklar baserat på existerande begreppsstrukturer för det företagsfrämjande systemet, för korrekt och meningsfull tolkning av data.⁶

⁵ Arbetsförmedlingen, 2024. Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande.

⁶ Arbetet ska integrera resultaten från regeringsuppdragen Gemensamma Data Projektet (GDP) och Kompetens och Livslångt Lärande (KLL).

- **Teknisk:** Myndigheterna bör utveckla en förmåga att genom olika tekniska system och plattformar effektivt kommunicera, utbyta data och samarbeta utan hinder.

En samsyn kring juridiska, organisatoriska, begreppsmässiga och tekniska frågor – de olika aspekterna av interoperabilitet – medför även att dataproducenter och datakonsumenter istället kan fokusera på att anpassa sina gränssnitt och system för ett effektivt informationsutbyte med övriga andra aktörer.

Användarbehov

Tillväxtanalys rekommenderar att utförandeorganisationen samarbetar med relevanta aktörer för att utveckla metoder och praxis som uppfyller de datakrav som uppstår inom områden som effektutvärdering, analys, statistik och EU-rapportering. Dessutom bör de ge förslag på hur dessa bäst kan integreras i Gium. Myndigheterna kan i samverkan med relevanta aktörer utveckla gemensamma eller individuella initiativ som främjar kunskapsdelning om befintliga processer hos stödaktörer vid insatsutformning, inklusive diskussioner om förändringslogik, dokumentation och kompetensutveckling.

Utveckling och förvaltning av modellen

Eftersom en sammanhållen datainfrastruktur ständigt står inför förändringar, krävs det en kontinuerlig insats från utförandeorganisationen för att säkerställa en långsiktig förmåga för förvaltning och utveckling av modellen. Om det identifieras behov av lagändringar eller andra förutsättningar för långsiktig utveckling och förvaltning, bör relevanta myndigheter kunna lämna sådana förslag.

Tillväxtanalys bedömer att Gium skulle förenkla processen för myndighetsinstruktioner och väsentligt minska tids- och resurskraven för datainsamling, vilket annars är mycket krävande. Det är värt att notera att både Tillväxtanalys och SCB redan har utvecklat de nödvändiga interna verktygen för att ta emot och hantera överförda data.

Förslag på definition av det företagsfrämjande systemet

Förstudiens förslag är primärt framtagna med fokus på de näringspolitiska stöden i utgiftsområde 24, men är tillämpbara även för andra politikområden.⁷ Förstudien visar även att många offentliga stöd till företag återfinns i andra utgiftsområden. Tillväxtanalys rekommenderar därför följande operativa definition som utgångspunkt i arbetet:

Offentligt företagsfrämjande är stöd som går till näringslivet från offentliga stödgivare – statliga myndigheter, regioner, kommuner, EU samt semioffentliga aktörer⁸.

Definitionen är transparent, tydlig och avsiktligt bred i syfte inkludera alla offentliga stöd oavsett form eller syfte riktade till näringslivet. Definitionen är i linje med statsstödsreglernas rapporteringskrav som omfattar statliga, regionala och kommunala insatser. Definitionen inkluderar olika typer av ekonomiska och administrativa styrmedel, men exkluderar stöd till enskilda personer utan entreprenöriell inriktning, stöd för beredskap såsom el- eller försvarsutgifter, samt löpande utgifter för förvaltning av vård, skola och omsorg.

⁷ Om Gium även ska kunna tillämpas för statsstödsrapporteringen avseende de minimis är det en nödvändighet att inkludera även andra politikområden än utgiftsområde 24.

⁸ Som till exempel Almi Invest, Norrlandsfonden eller Industrifonden.

Summary

The government wishes to improve the possibilities to systematically follow up and evaluate the allocation and effects of public support to private companies. At the same time, the work of mapping the system of public support has been going on for decades, while the system has become increasingly complex. Companies can receive many different types of support from many different types of public support providers – authorities, regions, municipalities, semi-public actors and the EU – which can provide support both individually and co-financed. At the same time, the application process for many grants is often complex and demanding. It is also unknown whether different supports overlap and how large the financial scope is. The lack of transparency and clarity around public support to private companies makes it difficult to accurately evaluate its effects and goal achievement. It also hinders effective political governance.

This feasibility study is based on a government assignment (KN2023/03551) with the aim of improving the possibilities to systematically follow up and evaluate the allocation and effects of public support to companies and, by extension, ensure that the state's funds are used efficiently and go to the right purpose. With the aim of achieving this, Tillväxtanalys submits a number of proposals and recommendations, where proposals have a higher order of priority.

Proposals and recommendations

Growth Analysis' overall proposal is to develop and implement a common model for information exchange of quality-assured data of public support to companies. By systematically compiling, following up and evaluating the allocation and effects of public support to companies, the knowledge and understanding of the support's design, implementation and effectiveness increases. A common information exchange model (Gium) can generate significant efficiency gains compared to bilateral agreements on data structures between different data producers and data consumers.

Growth Analysis further proposes that government mandates be given to three authorities to establish an implementation organization that will jointly develop and implement the information exchange model. The organization is proposed to consist of a steering group with associated secretariat, advisory group and a number of working groups that operationalize the work. In addition, a number of other authorities and actors are proposed to contribute to this work.

Growth Analysis recommends that state aid reporting be eventually integrated into the common information exchange model and that the future authority responsible for state aid reporting be empowered to participate in the implementing organization. If the government chooses to proceed with the recommendation, the authority responsible for state aid reporting can be attached to the implementing organization.

Growth Analysis recommends that a special government task be given to Statistics Sweden to develop and implement a new statistical area of public support to companies. The purpose of the statistics is increased availability of this data and to develop overall information on trends, structures and purposes in the short term, a need that was highlighted in the formulation of the government mission for Growth Analysis. A new

taxonomy, or classification, of public support to companies needs to be designed to create an exhaustive, structured and mutually exclusive categorization. If the government chooses to proceed with the recommendation, Statistics Sweden can be linked to the implementing organization.

Growth analysis overall assesses that the proposals contribute to more efficient political governance and use of public resources. Growth analysis assesses that the development work can begin as soon as possible and that implementation can take place, in whole or in large part, with four to eight authorities by the year 2026. Priority should be given to ensuring the forms of cooperation, developing the common information exchange model and creating consensus regarding the legal conditions and differentiating access for data consumers to Gium. Growth analysis suggests that funds allocated to the government mission be distributed according to project applications within the organization

As a starting point for the work, Growth Analysis recommends an operational approach with the aim of creating a common information exchange model as well as an operational definition of public business promotion support and which support is covered.

A number of closely related assignments on business-promoted public support and assignments on the sharing and utilization of public data are ongoing for those present. These should be taken into account, and possibly coordinated, to create synergistic effects and avoid duplication of work.

Proposal for an operational approach for the development of a common information exchange model (Gium)

The proposed model shall be developed and implemented by the implementing organization. Growth analysis assesses that Gium has the capacity to manage a cohesive data infrastructure at the support level in the long term - a need that has been relevant for a long time. The development of the model should be based on a mutual exchange and cooperation between data producers and data consumers, based on the different needs, conditions and challenges of these groups.

Growth analysis proposes an operational approach that aims to create the right conditions for modern and quality-assured data collection and data availability with high legal certainty. The operational approach should strive for high efficiency across the entire value chain, based on user needs, with a workload proportional to the scope of tasks, based on the following areas:

The uses of data

The feasibility study, as well as the proposals and recommendations submitted, are based on various benefits that must be met. The user needs of data consumers have been in focus. Among other things, the proposed model aims to satisfy user needs in Analysis and evaluation, Statistics, and the upcoming requirements in EU reporting (state aid reporting). In addition, Lower thresholds are included as an integral part of working with creating the right conditions for qualitative and quantitative data. The working groups of the implementing organization can start from the benefits, with a specially composed working group for technical development

Interoperability

Growth analysis recommends that the model should be developed based on the Swedish framework for digital collaboration (LOST), which leads to good interoperability for a common structure for sharing data and metadata. Interoperability means that different systems can "work together" without the need for specialized solutions. However, this presupposes a consensus around the four different aspects of interoperability:

- **Legal:** The authorities that are part of the implementing organization should develop methods for data sharing and exchange that comply with laws, regulations and requirements regarding security protection, information security, disclosure, confidentiality and data protection.
- **Organizational:** The authorities should work together to establish and integrate work processes and activities, with the aim of establishing effective forms of cooperation, for example routines, principles, coordination mechanisms and work structures.
- **Semantic:** The authorities should develop a uniform terminology and translation keys based on existing conceptual structures of the enterprise promotion system, for correct and meaningful interpretation of data.
- **Technical:** The authorities should develop an ability to effectively communicate, exchange data and collaborate without obstacles through various technical systems and platforms.

A consensus around legal, organizational, conceptual and technical issues – the various aspects of interoperability – also means that data producers and data consumers can instead focus on adapting their interfaces and systems for an effective information exchange with other actors.

User needs

Growth analysis recommends that the implementing organization collaborates with relevant actors to develop methods and practices that meet the data requirements that arise in areas such as impact evaluation, analysis, statistics and EU reporting. In addition, they should give suggestions on how these can best be integrated into Gium. The authorities can, in collaboration with relevant actors, develop joint or individual initiatives that promote knowledge sharing about existing processes with support actors when designing interventions, including discussions about change logic, documentation and competence development.

Development and management of the model

Since a cohesive data infrastructure is constantly facing changes, it requires a continuous effort from the implementing organization to ensure a long-term capability for management and development of the model. If a need for legislative changes or other prerequisites for long-term development and management is identified, the relevant authorities should be able to submit such proposals.

Growth analysis assesses that Gium would simplify the process for authority instructions and significantly reduce the time and resource requirements for data collection, which is otherwise very demanding. It is worth noting that both Tillväxtanalys and Statistics Sweden have already developed the necessary internal tools to receive and manage transferred data.

Proposing a definition of the system for public support

The feasibility study's proposals are primarily drawn up with a focus on the economic policy supports in expenditure area 24, but are also applicable to other policy areas. The preliminary study also shows that many public subsidies to companies are found in other areas of expenditure. Growth analysis therefore recommends the following operational definition as a starting point for the work:

Public business promotion is support that goes to the business world from public donors - state authorities, regions, municipalities, the EU and semi-public actors.

The definition is transparent, clear and intentionally broad in order to include all public support, regardless of form or purpose, aimed at business. The definition is in line with the state aid rules' reporting requirements, which cover state, regional and municipal efforts. The definition includes various types of financial and administrative instruments, but excludes support for individuals without an entrepreneurial orientation, support for preparedness such as electricity or defense expenses, as well as ongoing expenses for the management of care, school and care.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2023 fick Tillväxtanalys ett regeringsuppdrag (KN2023/03551) att genomföra en Förstudie för inventering av det företagsfrämjande systemet.⁹ I budgetpropositionen för 2024 beskrivs förstudien som en del i en större satsning för att bredare och mer systematiskt följa upp tilldelningen av statens medel till företag.¹⁰

Arbetet med att kartlägga och inventera närings- och tillväxtpolitiska insatser i Sverige har pågått i decennier. Det företagsfrämjande systemet utvecklas och blir alltmer komplext, vilket tydligt framgår i flera rapporter från det senaste decenniet (Tillväxtanalys 2011, 2015, 2023; Riksrevisionen 2016; Entreprenörskapsforum 2021).

Regeringens mål för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Målen för utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande är en fri, hållbar och regelbaserad internationell handel, en välfungerande inre marknad, växande export och [ökade] internationella investeringar i Sverige.¹¹

En faktor i komplexiteten är att tillväxtpolitiken i dag är knuten till fler än ett politikområde. Näringspolitiken har tydliga kopplingar till miljöpolitiken och EU:s gröna giv och Agenda 2030, men även exempelvis till finansmarknadspolitik och handelspolitiken (Regeringens skrivelse 2015/16:69).

En annan faktor är att stöd kan erhållas från många olika typer av offentliga stödgivare – myndigheter, regioner, kommuner, semioffentliga aktörer och EU – enskilt eller samfinansierat med varandra. Det är också okänt om olika stöd överlappar varandra, liksom om det finns glapp och luckor där staten borde kunna vara aktiv men inte är det i dag. Sammantaget leder detta till en brist på insyn och överblick över de stöd som finns, vilket utgör en utmaning för den politiska styrningen.

Även den finansiella omfattningen är oklar – hur mycket bidrar staten genom olika stöd till företags överlevnad och tillväxt? En grundförutsättning för kvalitetssäkrade analyser och utvärderingar är att det finns data om finansieringskällor, som skapar spårbarhet från de utbetalade beloppen till effekten av varje insats. Här ligger en utmaning i arbetet framöver, eftersom det i dag inte finns en spårbarhet från finansieringskällan till slutmottagaren. Dessutom brister kunskapen om kostnaderna för att förvalta stöden (OECD 2016; Entreprenörskapsforum 2021; Tillväxtanalys 2023).

Ett annat påtagligt hinder är de stuprör som stödgivarna befinner sig i, där rigida system hindrar samverkan och datadelning. Den svenska datastrategin (I2021/02739)¹² utmålar

⁹ <https://www.regeringen.se/contentassets/98f9eb88d3e04491be288dbaa632565e/uppdrag-om-forstudie-om-kategorisering-av-naringspolitiska-stod-till-foretag.pdf>

¹⁰ Budgetproposition 2024, utgiftsområde 24, s.42.

<https://www.regeringen.se/contentassets/e1afccd2ec7e42f6af3b651091df139c/utgiftsomrade-24-naringsliv.pdf>

¹¹ Budgetproposition 2024, utgiftsområde 24, s.11.

¹² Data – En underutnyttjad resurs för Sverige, s.2, (Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021). Regeringen. <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2021/10/data-en-underutnyttjad-resurs-for-sverige/>

dock målsättningen att Sverige ska vara en ledande datadelningsnation med syftet att stärka välfärden, konkurrenskraften och ett hållbart samhälle, och att offentlig förvaltning måste delta för etablera en digital infrastruktur som kan nyttja strategiska dataresurser.

Ett antal näraliggande uppdrag och arbeten om näringsfrämjade offentliga stöd eller offentlig datadelning pågår. Dessa bör beaktas för att skapa synergieffekter och undvika dubbelarbete.

Den offentliga utredningen, En reform för datadelning (SOU 2023:96), beskriver hur arbete med datadelning mellan myndigheter ökar stadigt. Den beskriver även att det finns en reaktiv styrning från regeringen där stegvisa regeringsuppdrag utvecklas baserat på inkrementella förslag från de involverade myndigheterna.

Det finns flera andra aktuella uppdrag som rör närliggande frågor. Bland annat publicerade Statskontoret nyligen rapporten, Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer (2023:19), med rekommendationen att utreda och skapa en gemensam databas över statliga stöd:

Utred och skapa en gemensam databas över statliga stöd. Det är inte ovanligt att en stödmottagare söker och beviljas stöd från flera olika utbetalande organisationer. Om mottagaren beviljas stöd från flera organisationer för samma ändamål har det skett en så kallad dubbelfinansiering. Det är både svårt och arbetskrävande att kontrollera detta. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till att utreda och skapa en databas över statliga stöd. Syftet är att ge bättre förutsättningar att göra kontroller och minska risken för dubbelfinansiering. Vi föreslår att Skatteverket får i uppdrag att utreda de närmare förutsättningarna för databasen.

Statskontoret har fått i uppdrag att analysera och föreslå en mer effektiv myndighetsfunktion för statsstöd, och ska redovisa sina förslag den 22 mars 2024.

En särskild utredare arbetar med att undersöka ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag, där en av tre komponenter är att kartlägga och analysera statliga stöd till företag. Utredningens ingång är att se vilka av stöden som behöver särskilt straffrättsligt skydd, men för att nå dit behövs också en kartläggning av vilka stöd som finns. Avrapportering ska ske den 1 april 2024.

Det pågår också arbete kring gemensamma datainfrastrukturer, som är av särskilt intresse för denna delstudie. Ett regeringsuppdrag för att utveckla förutsättningarna för tillgängliggörande av data och digital information om utbildning och arbetsmarknad, samt etablera former för förvaltning av en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande, gavs år 2021 till åtta myndigheter¹³ (Arbetsförmedlingen 2024).

Ett annat exempel är Gemensamma Data Projektet (GDP), initierat av Vinnova, i samarbete med forskningsmyndigheterna Vetenskapsrådet, Forte, Formas och

¹³ Arbetsförmedlingen, Statens skolverk (Skolverket), Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), Vetenskapsrådet (VR), Universitets- och högskolerådet (UHR), Statistiska centralbyrån (SCB), Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Verket för innovationssystem (Vinnova)

Energimyndigheten. GDP arbetar med att ta fram en gemensam datainfrastruktur för att ta fram och tillgängliggöra forskningsdata på ett likvärdigt och jämförbart sätt under standardiserade former.

Ytterligare ett viktigt regeringsuppdrag som behöver beaktas i det fortsatta arbetet är Tillväxtverkets regeringsuppdrag (KN2024/00520) om delning av data som rör företagsfrämjande.

1.2 Uppdraget

Regeringens uppdrag om en förstudie för en inventering av offentliga stöd¹⁴ till det företagsfrämjande systemet omfattar följande aktiviteter:

- Ge förslag på hur en inventering av näringspolitiska insatser riktade mot företag kan genomföras, inklusive identifiering av ansvariga aktörer för genomförandet.
- Ge förslag på hur data för insatserna på *övergripande nivå* kan sammanställas, kategoriseras och förvaltas på ett effektivt och löpande sätt.
- Ge förslag på hur data för insatser på *företagsnivå* systematiskt kan samlas in och förvaltas för att förbättra möjligheterna för uppföljning och utvärdering.
- Bidra till att Sverige uppfyller kraven enligt EU:s kommande regelverk kring nationella register för statliga stöd.

Uppdraget är utformat så att insatser som genomförs inom utgiftsområde 24 Näringsliv är i fokus men principerna bör i så stor utsträckning som möjligt vara tillämpbara även för stöd riktade till företag inom andra utgiftsområden.

Regeringens ambition är att genom uppdraget förbättra möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelning och effekter av offentliga stöd till företag och i förlängningen säkerställa att statens medel används effektivt och går till rätt ändamål.

Tillväxtanalys har delat in arbeten i *förslag* eller *rekommendation* – där ett förslag är av en högre prioriteringsordning.

1.1 Disposition

I kapitel 2 redogörs för Tillväxtanalys förslag till hur ett regeringsuppdrag kan utformas, vilka myndigheter som kan ingå och vad uppdraget kan bestå i. I kapitel 3 redogörs för Tillväxtanalys övergripande förslag av en gemensam informationsutbytesmodell för offentligt stöd inom det företagsfrämjande systemet. I kapitel 4 redogörs för ett förslag till utformning av en utförandeorganisation som kan utveckla och implementera informationsutbytesmodellen. I kapitel 5 beskrivs de utmaningar som behöver överkommas för att kvalitets- och framtidssäkra de dataunderlag som kan ingå i modellen. I kapitel 6 redogörs för befintliga datakällor samt Tillväxtanalys rekommendation om att SCB kan utveckla och implementera ett nytt statistikområde. I kapitel 7 definieras och avgränsas det företagsfrämjande systemet samt lyfts utmaningar kopplade till komplexiteten i att identifiera och redovisa olika stödinsatser. I det sista kapitlet, kapitel 8, redogörs för det kommande behovet av data och kontroll rörande *de minimis*-stöden inom statsstödsrapporteringen.

¹⁴ <https://www.regeringen.se/contentassets/98f9eb88d3e04491be288dbaa632565e/uppdrag-om-forstudie-om-kategorisering-av-naringspolitiska-stod-till-foretag.pdf>

2. Förslag på regeringsuppdragets utformning

I detta kapitel redogörs för Tillväxtanalys förslag gällande hur kommande regeringsuppdrag kan utformas, vilka myndigheter som kan ingå och vad uppdraget kan bestå i. Uppdragsbeskrivningen baseras i stort på utformningen av regeringsuppdraget *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande* (N2021/01915).¹⁵

I arbetet har vi enligt uppdraget haft dialog med flera berörda myndigheter.¹⁶ I förslagen lyfter vi fram Tillväxtverket och Digg som centrala aktörer. Tillväxtverket har en central roll i det företagsfrämjande systemet, erfarenhet av regionalt stöd via intermediärer och har idag ett uppdrag att utveckla API för sina interna databaser. De har bidragit med synpunkter och samtycker till det övergripande förslaget om kartläggning och datadelning. De har dock inte haft möjlighet att ta ställning till sin roll i datadelningsprojektets styrgrupp. När det gäller Digg har de uttryckt stöd för val av datadelningsteknik och att det är av vikt att koppla framtida datadelningsarbete till övergripande målsättningar om digitalisering i statlig förvaltning. De bedömer dock att de i dagsläget har förutsättningar för en rådgivande men inte drivande roll i projektet. Vi har fört en dialog med SCB angående deras roll och förslag till arbete, vilket de har ställt sig positiva till.

2.1 Uppdrag att utveckla och implementera datadelning inom det företagsfrämjande systemet

Regeringen bör uppdra åt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Tillväxtverket och Myndigheten för digital förvaltning (Digg) att upprätta en utförandeorganisation som i samverkan ska utveckla och implementera en gemensam informationsutbytesmodell för datadelning av offentliga stöd inom det företagsfrämjande systemet. Utförandeorganisationen föreslås bestå av en styrgrupp med tillhörande sekretariat, en rådsgrupp och ett antal arbetsgrupper som operationaliserar arbetet.

Uppdraget syftar till att långsiktigt främja effektiv utvärdering och uppföljning av den svenska politiken gentemot det företagsfrämjande systemet. Syftet är att stärka förutsättningarna för myndigheter och andra aktörer att skapa och tillhandahålla digitala tjänster och data under effektiva former, vilket möjliggör bättre statlig styrning för svensk hållbar tillväxt och företagsfrämjande. Utförandeorganisationen ska se till att detta utförs genom en långsiktig förvaltning av en sammanhållen datainfrastruktur.

Till uppdraget bör Verket för innovationssystem (Vinnova), Energimyndigheten och Exportkreditnämnden knyts för att testa och implementera den gemensamma

¹⁵ <https://www.regeringen.se/contentassets/c0adc7ccc191408796b2b246ecdc95e1/regeringsbeslut---uppdrag-att-utveckla-en-sammanhallen-datainfrastruktur-for-kompetensforsorjning-och-livslangt-larande.pdf>

¹⁶ Följande myndigheter och aktörer har bidragit med värdefulla synpunkter: Tillväxtverket, DIGG, Vinnova, Vetenskapsrådet, Skatteverket, IFAU, IAF, Upphandlingsmyndigheten, Region Värmland, Gävle kommun, GDP-gruppen (Vinnova, Vetenskapsrådet, Formas, Energimyndigheten, Forte), Sekretariatet för Kompetens och livslångt lärande (SCB, Myndigheten för Yrkesskolan).

informationsutbytesmodellen. Med fördel kan även Almi och Norrlandsfonden tillfrågas att göra samma sak.

I genomförandet av uppdraget bör synpunkter inhämtas från universitet och högskolor, då forskningens tillgång till data är en viktig del av datainfrastrukturen. Vidare utförandeorganisationens rådsgrupp kan bestå av Statistikmyndigheten SCB, den kommande myndigheten för statsstödsrapporteringen, Skatteverket, Statens kulturråd, Research institutes of Sweden AB (RISE), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt representanter från regeringsuppdragen Gemensamma Data Projektet (GDP) och Kompetens och Livslångt Lärande (KLL). Rådet kan öppnas för andra relevanta aktörer vid behov, exempelvis regioner, län eller kommuner. Se även kap 4.3 för Utförandeorganisationens olika roller.

I det operativa arbetet bör även synpunkter från följande myndigheter inhämtas: Kulturanalys, Trafikanalys, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket och Kommerskollegiet. Även andra berörda aktörer kan ingå vid behov. Dessas aktörer bör tillåtas att ingå som pilotaktörer för att testa och implementera informationsutbytesmodellen.

2.2 Mer om förslagets delar

Tillväxtanalys övergripande förslag är att en gemensam informationsutbytesmodell utvecklas och implementeras, helt eller i stora delar, av fyra till sju myndigheter, och att ytterligare tre till sex myndigheter har påbörjat implementering av modellen vid projektets slut. Som utgångspunkt i utförandeorganisationens arbete rekommenderar Tillväxtanalys en operativ ansats i syfte att skapa en gemensam informationsutbytesmodell (Gium). Regeringsuppdragets olika delar beskrivs i avsnitten 2.2.1-2.2.4

2.2.1 Utveckling av interoperabilitet via Diggs ramverk för digital samverkan

Modellen bör utvecklas utifrån det svenska ramverket för digital samverkan (LOST)¹⁷, vilket medför god interoperabilitet för en gemensam struktur för delning av data och metadata. Interoperabilitet innebär att olika system kan "samarbeta" utan att specialiserade lösningar behövs. Legal - Utveckling av säkra metoder för hantering av företags- och individdata

Utförandeorganisationens myndigheter ska utveckla säkra metoder för stödgivare att dela data och information med myndigheter och med andra externa aktörer. Metoderna ska säkerställa att kraven på säkerhetskydd och informationssäkerhet, offentlighet och sekretess samt dataskydd efterlevs. Arbetet ska ta utgångspunkt i de förslag som presenterats i rapporten från regeringsuppdraget om säkert och effektivt informationsutbyte inom den offentliga sektorn (Fi2018/02150 och Fi2018/03037).

¹⁷ Arbetsförmedlingen, 2024, Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande, samt Diggs Ramverk för digital samverkan <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan>

Organisatorisk - Utveckling av organisatorisk samverkan

Myndigheterna ska samverka för att upprätta och integrera arbetsprocesser och verksamheter, i syfte att etablera effektiva samarbetsformer, till exempel rutiner, principer, samordningsmekanismer och arbetsstrukturer. Nya arbetssätt är en förutsättning för att skapa ny information och samarbeta över aktörsgränser. Tillit och gemensamma mål är avgörande för måluppfyllelse.

Semantisk - Utveckling av gemensamma begrepp

Myndigheterna ska utveckla en enhetlig terminologi och översättningsnycklar baserat på existerande begreppsstrukturer för det företagsfrämjande systemet, för korrekt och meningsfull tolkning av data. Arbetet ska integrera resultaten från regeringsuppdraget Gemensamma Data Projektet (GDP) och använda lärdomarna från regeringsuppdraget Kompetens och Livslångt Lärande (KLL).

Teknisk – Utvecklig av teknisk förmåga och transparens

Myndigheterna ska utveckla en förmåga att genom olika tekniska system och plattformar effektivt kommunicera, utbyta data och samarbeta utan hinder. Där det är lämpligt och möjligt ska data tillgängliggöras som öppna data, annars ska de delas med lämplig grad av kontroll över slutanvändningen, s.k. datasuveränitet. Syftet är att förenkla för offentliga och semioffentliga aktörer att tillgängliggöra, dela och nyttiggöra data. Arbetet ska där det är relevant möjliggöra en integration med GDP-arbetet. Respektive myndighet ska verka för att följa Diggs riktlinjer. Data, standardiserade gränssnitt (API:er) och relaterade resurser såsom begrepp, kod och öppna specifikationer ska göras sökbara på Sveriges dataportal. Arbetet bör föra dialog med och lära av KLL.

Datainfrastrukturen för offentligt stöd inom det företagsfrämjande systemet ska baseras på den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen för informationsutbyte (I2019/03306 m.fl.). Arbetet ska beakta andra uppdrag om datainfrastruktur och annan digital infrastruktur, samt delning och nyttiggörande av data. Digg ska bidra utifrån sitt uppdrag att främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

2.2.2 Utveckling av användarbehoven

Myndigheterna ska i samverkan med relevanta aktörer utveckla metoder och praxis som uppfyller de datakrav som uppstår inom områden som effektutvärdering, analys, statistik och EU-rapportering. Dessutom bör de ge förslag på hur dessa bäst kan integreras i Gium.

Myndigheterna ska i samverkan med relevanta aktörer utveckla gemensamma eller individuella initiativ som främjar kunskapsdelning om befintliga processer hos stödaktörer vid insatsutformning, inklusive diskussioner om förändringslogik, dokumentation och kompetensutveckling.

2.2.3 Utveckling av förvaltning av myndigheternas gemensamma informationsutbytesmodell

Eftersom en sammanhållen datainfrastruktur ständigt står inför förändringar, krävs det en kontinuerlig insats från utförandeorganisationen för att säkerställa en långsiktig förmåga för förvaltning och utveckling av modellen. Myndigheterna ska föreslå hur utförandeorganisationen bör skapa en långsiktig utveckling och förvaltning av

myndigheternas sammanhållna datainfrastruktur för offentligt stöd inom det företagsfrämjande systemet. De ska också ge förslag på vilken eller vilka myndigheter som är bäst lämpade att samordna förvaltningen och utvecklingen av datadelning. Om myndigheterna identifierar behov av författningsändringar eller andra förutsättningar för långsiktig utveckling och förvaltning, ska de lämna sådana förslag. I det fall författningsförslag lämnas ska dessa följas av en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

2.2.4 Utveckling av en nationell statistik för offentligt stöd inom det företagsfrämjande systemet

Statistikmyndigheten SCB rekommenderas att, i samverkan med andra berörda myndigheter och internationella experter, utveckla statistikområdet för offentligt stöd till det företagsfrämjande systemet. Statistikens ingående data ska struktureras så att den detaljerade informationen finns tillgänglig även för andra forsknings- och statistikändamål. SCB bör även lämna en rekommendation om hur man bör utforma och förvalta ett transparensregister som inkluderar det offentliga stödet till det företagsfrämjande systemet.

2.3 Förslag till aktiviteter och plan för implementering

Följande aktivitetsplan är ett förslag på vad som kan tänkas behöva utvecklas, när det behövs utvecklas och i vilken prioriteringsordning. Prioriterat för 2024 är de förslag som redogörs för i denna förstudie. Aktivitetsplanen utgår ifrån att regeringsuppdrag, någorlunda utefter Tillväxtanalys förslag, lämnas inom närtid.

Tillväxtanalys bedömer att prioritet bör ges åt att säkerställa samverkansformerna, utveckla den gemensamma informationsutbytesmodellen och utforska de juridiska förutsättningarna. Delar av arbetet kan troligtvis genomföras inom en treårsperiod, men en informationsutbytesmodell som är försedd med data från majoriteten av stödgivare förväntas ta ett ytterligare antal år.

De juridiska aspekterna är av prioritet att hantera och bör vara genomförda inom 1–3 år. Övriga arbeten har möjlighet att dra igång beroende på resurstilldelning, men de viktigaste komponenterna blir således att upprätta utförandeorganisationen och säkerställa samverkansformerna och påbörja utvecklingen av informationsutbytesmodellen (Gium).

Tabell 1 Förslag till aktiviteter – tid och prioriteringsordning

Prio	Målbild för slutförande	Område	Aktivitet
2024	2024	Samverkan	Regeringsuppdraget utformas
2024	2024	Statistik	SCB får i uppdrag att utveckla ett nytt statistikområde
2024	2024	Statistik	Integrering av EU:s förslag till verktyg om de minimis-stöd med SARI och TAM
2024	2024	Samverkan	Utveckling av utförandeorganisationen
2024	2024	Samverkan och teknik	Dra lärdom från GDP-arbetet
1	<3 år	Samverkan och teknik	Begreppsdefinition till datamodell
1	<3 år	Samverkan	Utveckla semantik
1	>3 år	Samverkan och teknik	Utveckla informationsutbytesmodellen Gium
1	1-3 år	Samverkan	Juridik 1 - Pröva principen
1	1-3 år	Samverkan	Plattform för dialog och förändringsdrivna insatser
1	1-3 år	Analys och utvärdering	Databehov - kvalitativa och kvantitativa
1	1-3 år	Samverkan	Genomlysning av stödgivande myndigheters förutsättningar att möta alla förslag. Ska leda till projektförslag med kostnadsuppskattningar
2	>3 år	Samverkan och teknik	Kravspecifikation API
2	>3 år	Samverkan	Utveckla tekniska lösningar gällande exempelvis säkerhetsdiskussioner och federativa tjänster
2	>3 år	Analys och utvärdering	Integrerad analys/insatsutformning
2	1-3 år	Samverkan	Dokumentation i maskinläsbar form
2	1-3 år	Samverkan	Finna långsiktig förvaltning för GIUM
3	>3 år	Statistik	Juridik 2 - Pröva datamodell och utlämningsförfarande
3	>3 år	Teknik	Utveckla öppet register, liknande t.ex. Spanien
3	>3 år	Teknik	API-utveckling
3	>3 år	Samverkan och teknik	API-implementering
3	1-3 år	Samverkan	Utreda hur data-access via API ska hanteras

2.4 För- och nackdelar med förslagen

Förslagen och rekommendationerna i denna rapport bygger på en samverkansmodell genom ett antal regeringsuppdrag. Erfarenheter från tidigare arbeten, bland annat KLL och GDP bekräftar att om arbetet ska ge synergier och resiliens behövs samarbeten kring datadelning, kvalitetssäkring och lärande. Vi föreslår en operativ ansats som är långsiktig och att den datadelning vi förväntar oss är tillgänglig – efter lämpliga sekretessrutiner - för analyser och forskning på enklare sätt än vad som idag är fallet. Vårt förslag – att utveckla och implementera en gemensam informationsutbytesmodell skulle leda till ett par viktiga förenklingar. Dels en förenklad process med avseende på myndighetsinstruktioner, dels en mycket förenklad process gällande datainsamling vilket är tids- och resurskrävande idag. Det är värt att notera att både Tillväxtanalys och SCB redan har utvecklat de interna verktygen som behövs för att ta emot data överfört via delningsmetoder.

Gällande de minimis-stödets roll ser vi flera fördelar med att inkludera statsstödsrapporteringen i vår modell, bland annat på grund av aktualitetskriteriet och kontrollen som beviljande aktörer måste göra. Att rapportera beviljade belopp eller förändring av tidigare beviljade belopp var 20:e dag kan bli betungande. Att integrera statsstödsrapporteringen i den gemensamma informationsutbytesmodellen är ett långsiktigt alternativ.

Då gemensam datadelning fortfarande endast sker i begränsad utsträckning finns risker med förslaget i sin nuvarande utformning. Bland annat pekar SOU 2024:93 *En reform för datadelning*, på att dagens metod med specifika regeringsuppdrag snarare leder till en reaktiv handling än en framsynt och innovativ process. En annan risk är att den tid och resurser som behöver investeras i att utveckla den gemensamma informationsutbytesmodellen ses som ett hinder i en mer direkt datainsamling via konventionella kanaler (dvs. Excel-filer, bilaterala avtal osv). Genom att fortsätta dagens arbetssätt låser vi dock in oss i ett arbete där användare individuellt får leta, lära och kombinera sina egna dataset, ett i sammanhanget mycket mer tidskrävande och ineffektivt förfarande.

En gemensam informationsutbytesmodell kan generera betydande effektivitetsvinster jämfört med bilaterala överenskommelser om datastrukturer mellan olika dataproducenter och datakonsumenter. En samsyn kring de olika aspekterna av interoperabilitet medför även att dataproducenter och datakonsumenter kan istället fokusera på att anpassa sina gränssnitt och system för ett effektivt informationsutbyte med övriga andra aktörer. En aktör kan vara både dataproducent och datakonsument samtidigt. Exempel är myndigheter som är stödgivare och har egna analysfunktioner eller beställer oberoende analyser.

Tillväxtanalys bedömer sammantaget att förslagen bidrar till en mer effektiv politisk styrning och användning av offentliga resurser. Tillväxtanalys bedömer att utvecklingsarbetet kan påbörjas snarast och att implementering kan ske, helt eller till stor del, hos fyra till åtta myndigheter till år 2026.

3. Modernisera datainsamlingen

3.1 Sammanfattande förslag

Tillväxtanalys övergripande förslag är att utveckla och implementera en gemensam modell för informationsutbyte av kvalitetssäkrade data av olika offentliga stöd till företag (Gium). Modellen grundar sig i att skapa rätt förutsättningar, implementera teknik för en effektiv och moderniserad datatillgänglighet samt ökad nytta för användare.

Modellen ska specificeras och kravställas i samarbete mellan datakonsumenter och dataproducenter. Den föreslagna modellen har sin bakgrund i pågående arbete inom forskningsfinansiärernas regeringsuppdrag Gemensam Data Projektet (GDP) och Arbetsförmedlingens regeringsuppdrag i samverkan med sju andra myndigheter om Kompetens och livslångt lärande (KLL) samt Diggs utveckling av digitaliseringsarbetet.

3.2 Bakgrund till förslaget

Det långsiktiga målet är att utveckla och implementera en gemensam modell för informationsutbyte som ger möjlighet till datautbyte i realtid. Detta leder till att stödaktörernas information harmoniseras och tillgängliggörs så att den kommer fler tillgodo. Detta förslag är i linje med Sveriges datastrategi (I2021/02739)¹⁸ samt det arbete som Digg utvecklar och driver.

I denna förstudie föreslår vi en modell för informationsutbyte som kan införliva och bygga vidare på resultaten från framför allt regeringsuppdraget Gemensamma dataprojektet (GDP) som samlar forskningsmyndigheterna Vinnova, Vetenskapsrådet, Forte, Formas och Energimyndigheten samt regeringsuppdraget om Kompetens och Livslångt Lärande (KLL), där Arbetsförmedlingens och sju andra myndigheter ingår.

Gium är särskilt intressant för de datakonsumenter som i dag måste utveckla enskilda och bilaterala överenskommelser för att få tillgång till dataunderlag i syfte att utföra analyser och utvärderingar. Gium är även intressant för dataproducenter som offentliga aktörer, som snart måste följa mer rigorösa EU-krav gällande transparens för utbetalningar av *de minimis*-stöd. Dessa ska rapporteras in så ofta som upp till varannan vecka, om aktören beviljar dem regelbundet.

3.3 Nyttor

Denna förstudie, tillika de förslag och rekommendationer som lämnas, utgår från olika *nyttor* som ska tillgodoses. Datakonsumenternas användarbehov har varit i fokus. Bland annat syftar den föreslagna modellen tillgodoser behov inom *Analys och utvärdering*, *Statistik* och de kommande kraven av *EU-rapportering*. Tillväxtanalys bedömer att det finns ytterligare nyttor och effektivitetsvinster att hämta om förslaget om en gemensam modell för informationsutbyte implementeras. Det inkluderar att sänka trösklarna för framtidssäkrade data och informativa underlag men även aspekter som aktualitet av

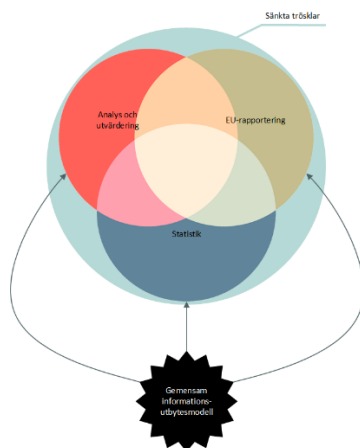
¹⁸ Data — En underutnyttjad resurs för Sverige, (Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021). Regeringen. <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2021/10/data--en-underutnyttjad-resurs-for-sverige/>

data, men även för att skapa realtidsuppföljning. Utförandeorganisationens arbetsgrupper kan potentiellt utgå ifrån nyttorna. Nyttorna beskrivs i mer detalj:

- **Analys och utvärdering:** Den gemensamma informationsutbytesmodellen leder till ökade förutsättningar att ta del av mikrodata. Dessa behövs vid djupgående effektutvärderingar men även när generella uppföljningar av olika typer av stöd eller aktiviteter hanteras. Inom detta nyttoområde besvaras frågor som: Hur effektiva är stöden? Finns glapp eller överlapp mellan olika stödformer?
- **Statistik:** Här fångar vi det kortsiktiga behovet som gäller beskrivningar på en *övergripande nivå* samt de deskriptiva delar som kan ligga under begreppet *uppföljning*. Det besvarar frågor som: Hur mycket bidrar det offentliga till det företagsfrämjande systemet? Vilka branscher får stöd och vilken inriktning har dessa stöd?
- **EU-rapportering av statsstöd:** Här fångar vi nyttorna av att de statsstödsrapporterande aktörerna kan få en automatiserad rapportering som i realtid (tekniskt sett) skulle kunna plockas upp av användare och arbeta vidare med. Särskilt viktig är realtidsaspekten med tanke på den kontrollfunktion som stödaktörer ska utföra.
- **Sänkta trösklar:** Det finns redan i dag en mängd data – både kvalitativ och kvantitativ att tillgå för att förse en informationsutbytesmodell med värden. Men plattformar saknas att samarbeta över aktörsgrensar för dataproducenterna med sina rutiner, processer och strukturer. I detta område får dataproducenter i samarbete med datakonsumenter möjlighet att gemensamt diskutera och föreslå vägar fram gällande hur dokumentation säkerställs, vad som behövs i förarbeten för att utföra kvalitetssäkrade utvärderingar och analyser. De kan även genom erfarenhetsutbyten modernisera och framtidssäkra kommande behov av data genom förändrade eller justerade arbetsprocesser.
- **Realtidsuppföljning** via en gemensam informationsutbytesmodell tillhandahållen genom API (application programming interface) är en möjlighet. På den samlade och då aktuella datamängden, skulle det gå att ställa en mängd olika funktioner och applikationer som skulle kunna bidra till att automatisera olika moment vad gäller uppgiftsvalidering till statsstödsrapporteringen, datainsamling till effektutvärderingar mm.

Vi ser att det både finns överlapp, med möjligheter att skapa synergier, mellan nyttorna. För att säkerställa att respektive nytta når sin fulla potential bör de ändå hanteras var för sig. Med det sagt kommer det vara viktigt att det sker samverkan och utbyten nyttorna emellan.

Figur 1 En gemensam informationsutbytesmodell driven av användarbehov



3.4 Interoperabilitet

Interoperabilitet innebär att system kan "samarbeta" genom att få tillgång till och använda varandras information. När data är interoperabla kan den läsas av maskiner utan att specialiserade lösningar behövs. För att göra detta möjligt krävs dock standardiserad och vedertagen tolkning av legala aspekter, organisation, semantik och teknik. Det är också viktigt att använda en väldefinierad och tydligt beskriven struktur för att organisera data och metadata, dvs bra och ändamålsenlig datamodell med permanenta identifikatorer.¹⁹

I Arbetsförmedlingen (2024) "Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande" skriver de i avsnitt 2.2 om interoperabilitet. De beskriver bl.a. att öppna standarder möjliggör för olika myndigheter att förstå och använda varandras data mer sömlöst. De skriver även att interoperabilitet underlättar gemensam utveckling av tjänster samt ökar flexibiliteten för att hantera förändrade behov över tid och att detta kan leda till stärkt förtroende för myndigheternas data och tjänster. Även SOU 2023:96 *En reform för datadelning* ger en liknande beskrivning. I sammanhanget är det viktigt att understryka vikten av en tillgänglig och väl dokumenterad datamodell.

Interoperabilitet definieras enligt fyra aspekter som kan sammanfattas med akronymen LOST:²⁰

- **Legal:** säkerställer överensstämmelse mellan lagar, regler och avtal för effektivt datautbyte och samarbete, inklusive dataskydd och ansvarsfördelning.
- **Organisatorisk:** myndigheters samverkan och integration av verksamheter för gemensamma mål till exempel rutiner, principer, samordningsmekanismer och arbetsstrukturer.
- **Semantisk:** användning av standardiserade semantiska modeller och terminologier för korrekt och meningsfull tolkning av data.
- **Teknisk:** system och enheters förmåga att effektivt utbyta data och samarbeta.

¹⁹ 2024-02-15. Umeå Universitet. <https://www.umu.se/bibliotek/forskningsdata/fordjupningar/fair-data/interoperabelt/>

²⁰ Arbetsförmedlingen, 2024. Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande.

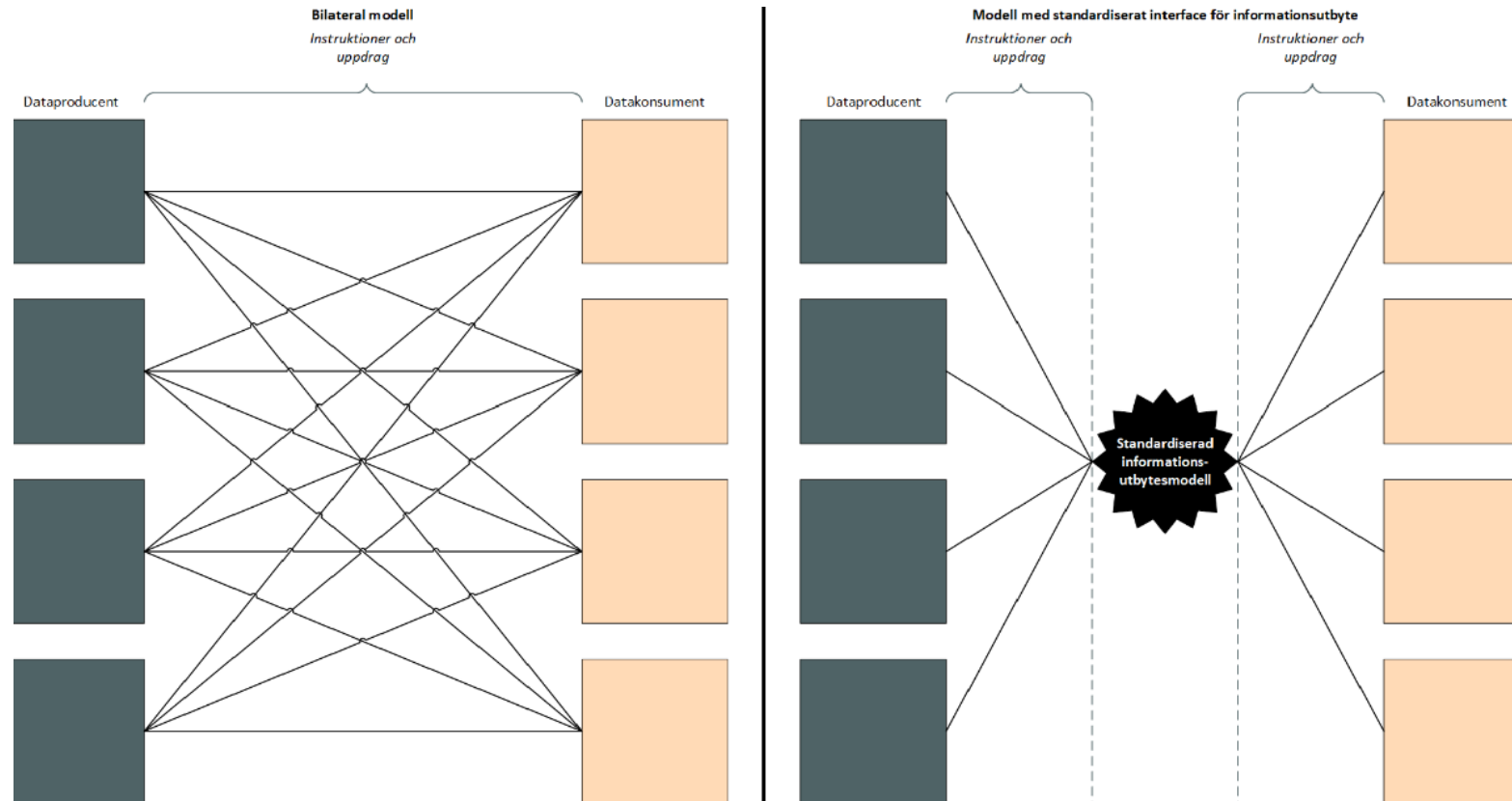
En sammanhållen datainfrastruktur är under ständig utveckling och förändring och ställer krav på systematisk kvalitetsledning. Det innebär ett kontinuerligt arbete där respektive myndighet säkerställer att det finns en långsiktig förmåga att förvalta och utveckla den gemensamma modellen för informationsutbyte. Det innebär även att de egna systemen är kompatibla med den, dvs har hög interoperabilitet.

3.5 Effektivitetsvinster för datautbyte mellan dataproducenter och datakonsumenter

En gemensam modell för informationsutbyte leder till ett minskat behov av bilaterala förhandlingar, detaljhantering av instruktioner, rapporteringsinstanser och utveckling av unika system mellan enskilda organisationer och aktörer. En samsyn omfattar juridiska, organisatoriska, begreppsmässiga, strukturella och tekniska frågor kring informationsutbyte (Arbetsförmedlingen 2024).

Det nuvarande bilaterala informationsutbytet kontrasteras med Tillväxtanalys föreslagna gemensamma informationsutbytesmodell illustreras i Figur 2 Visualisering av dagens utbyte av data och en gemensam informationsutbytesmodell.. Den bilaterala modellen ger upphov till unika länkar vad gäller informationsutbytets samtliga dimensioner mellan varje aktör. I praktiken innebär det, exempelvis för Tillväxtanalys, att enskilda överenskommelser ingås med olika dataleverantörer, med olika databas- och tabellstrukturer som utvecklats med olika leveranssätt (alltifrån API till att fysiskt gå till ett kontor och ladda ner data på plats). Därtill beskriver särskilda metadata specifika datasetet med olika standarder på variabler, enheter och avgränsningar, vilket försvårar skapandet av en enhetlig och sammanhållen datastruktur.

Figur 2 Visualisering av dagens utbyte av data och en gemensam informationsutbytesmodell.



Den enkla figuren av fyra dataproducenter och fyra datakonsumenter illustrerar att den bilaterala modellen har mångdubbelt större behov fler länkar mellan aktörer jämfört med Gium som har ett standardiserat API/gränssnitt. Den bilaterala modellen kräver många fler instruktions- eller uppdragsbeskrivningar och regelverkstolkningar för att delning av data kan genomföras, för att nämna några följder av det nuvarande bilaterala systemet. Dessutom kräver dagens situation att resurser för att skapa datastrukturer och upprätthålla informationsflödet binds upp för lång tid framöver. För den enskilda aktören ger den bilaterala modellen i detta exempel fyra gånger så många överenskommelser som behöver fattas, fyra gånger så många datamodeller som behöver förstås, översättas och hanteras, etc. Antalet möjliga kombinationer ökar exponentiellt med antalet aktörer.

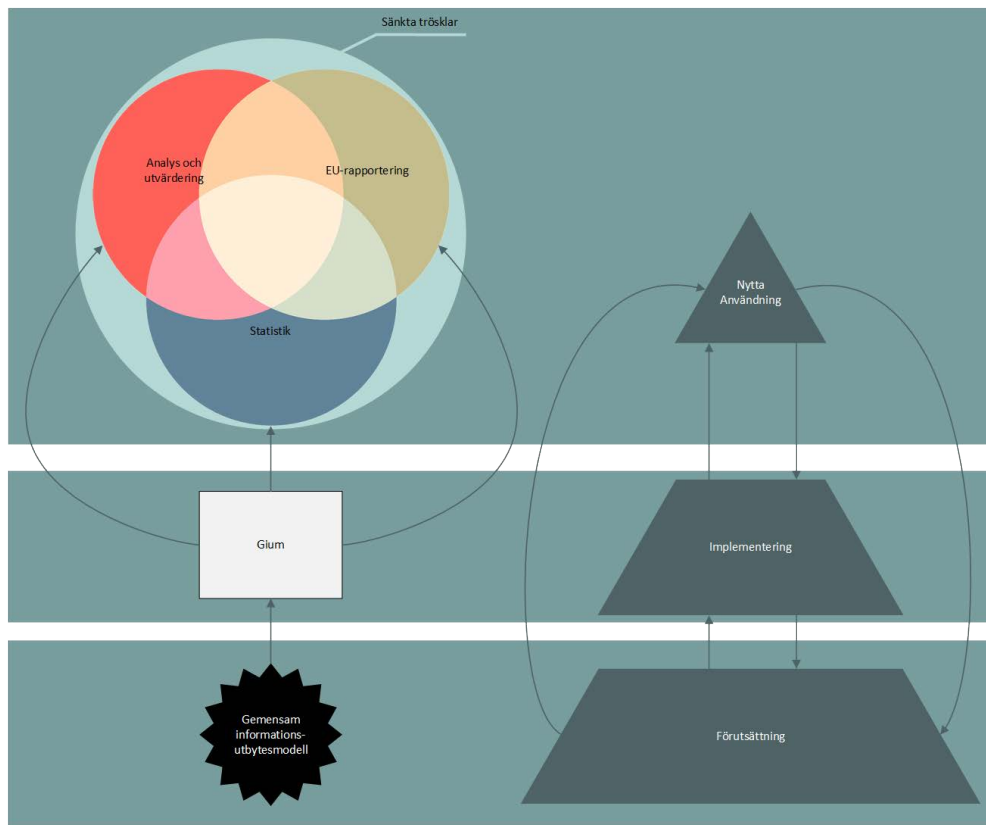
Det ett standardiserat API/gränssnitt erbjuder kräver förvisso fortfarande särskilda regeringsuppdrag eller myndighetsinstruktioner, men betydligt färre sådana. En gemensam modell med interoperabel samsyn mellan aktörerna minskar behovet av specifika specifikationer utefter varje informationsutbytes behov. För både dataproducenter och datakonsumenter betyder Gium att de kan fokusera på utveckling av API/gränssnitt och system för informationsutbyte mellan sig själva och andra aktörer.

3.6 Från grundförutsättning till nytta

Vi utgår ifrån att arbeta med de förutsättningar vi har i dag och göra en handlingsplan som driver ett förändringsarbete som leder till implementering och ökad nytta. Figur 3 visualiserar modellens övergripande tanke där två figurer hör ihop. Den vänstra som beskriver hur datakonsumenter med olika behov av data kan dra nytta av ett API som tillhandahåller och publicerar den logiska datamodell som ligger i den gemensamma modellen för informationsutbyte. Denna modell (datamodellen) benämns vidare som *Gium*, som står för *gemensam informationsutbytes-modell*. I pyramiden särskiljer vi på den applicerbara modellen (den vita boxen) mot det arbete som krävs för att utforma och utveckla modellen (den svarta stjärnan i figuren). Som tidigare nämnts gäller att alla dataproducenter bara behöver tillhandahålla sina data till en mottagare: Gium. Denna figur åskådliggör även hur nyttorna inte nödvändigtvis har samma databehov, även om de i flera avseenden överlappar varandra. Gium ska således specificeras och utformas för att leverera på nyttorna. Detta leder också till att alla som använder sig av de nyttor som får sina data via Gium kommer utgå från samma datakälla.

Pyramiden till höger visar hur de olika delarna i den vänstra figuren kan fördelas ut över olika "funktioner" som är beroende av varandra där förutsättningarna är grunden till allt arbete. Denna figur ska tolkas så att *Implementering* samt *Nytta Användning* inte kan existera om *Förutsättning* inte finns på plats. Samtidigt är *Nytta Användning* helt beroende av att *Implementering* existerar och fungerar. Pyramiden byggs alltså nedifrån och upp. Ingen bit som står på någon annan bit kan existera eller åtminstone fungera som tänkt om inte biten under finns på plats.

Figur 3 Automatiserad datadelning och dess delar.



Då vi föreslår en standardiserad gemensam informationsutbytesmodell i stället för en bilateral lösning är det upp till dataproducenter att knyta an sina respektive system mot Gium.

Under antagandet att varje dataproducent känner sina egna data bäst kommer de att arbeta med att matcha data mot standarden. Detta ställer stora krav på att specifikation och begreppsapparat för Gium är väl dokumenterad och genomarbetad. Vi menar att Gium är bättre än alternativet där en annan datakonsument eller myndighet ska lära sig varje dataproducenters data och göra beställningar ur okända system för att sätta ihop en enhetlig datamängd med data från flera olika dataproducenter. Kostnaden för att utveckla och implementera Gium kommer man inte ifrån. Det är rimligt att anta att dataproducenten kan göra det effektivare än vad någon annan aktör kan. Detta innebär att det uppstår behov av insatser hos dataproducenterna som kan behöva finansieras på något sätt. Exempelvis har Agronod beviljats 50 miljoner kronor ur Europeiska jordbruksfonden för att utveckla en nationell plattform för datadelning inom jordbruket och ytterligare 70 miljoner är beviljade för fortsatt utveckling²¹. Tillväxtverket har under 2024 beviljats 3 miljoner kronor att införa en API-lösning för sina system²² som ett steg i

²¹ <https://eufonder.se/aktuellt/artiklar/artiklar/2023-11-22-datadelning-mellan-aktorer-till-nytta-for-hela-livsmedelskedjan.html>

²² <https://www.regeringen.se/presmeddelanden/2024/02/regeringen-ser-over-och-effektiviserar-det-offentliga-foretagsframjandet/>

ett arbete med öppna data. I övrigt har regeringen i 2024 års proposition avsatt ytterligare 12 miljoner kronor för 2024 och därefter 15 miljoner kronor för 2025 och 2026²³.

3.6.1 Förutsättningar och implementering

Detta block i Figur 3 pekar på vilka möjligheter som finns för flera dimensioner. Det gäller dels de tekniska valen, dels nyttan av Gium som ska komma användaren till del, dels frågor om informationsutbytesmodellen, juridik, accessmöjligheter, och framtidssäkring av indata. Det är viktigt att alla aspekter och frågor kartläggs och att man påbörjar ett arbete ett tidigt skede för att undvika senare fördröjningar i genomförandet på grund av otydligheter i förutsättningarna.

Myndigheten Digg utvecklar byggblock, principer och tjänster som hjälper andra offentliga aktörer i deras digitalisering vilket är ett stöd i utvecklingen och implementeringen av FIFS-modellen. Digg har bland annat utvecklat ett ramverk för digital samverkan mellan aktörer (Digg odaterad):

Digital samverkan är förmågan hos organisationer att interagera i en gemensam riktning mot ömsesidigt fördelaktiga och överenskomna gemensamma mål²⁴

Digg bistår även här med den teknisk implementeringen i form av rekommendationer, kunskap och plattformar för datadelning. I Digg (2022) specificeras att tre huvudsakliga behov av teknisk förmåga måste etableras: Lagringsytor för datamängder med möjlighet för extern åtkomst, framtagande av tillhörande maskinläsningsbar och standardiserade metadata samt lagringsyta för metadata med extern åtkomst på internet.

Tekniken som förslaget bygger på är s.k. API. Detta är ett etablerat gränssnitt som applikationer använder för att utbyta information med varandra.

Till implementeringen hör även förvaltningstekniska frågor som diskuteras senare i denna rapport.

3.7 Förslag till struktur för datamodellen

För att ta arbetet framåt har vi inom ramen för förstudien påbörjat ett förslag till struktur för en datamodell. Den är utvecklad genom ett par olika arbetsströmmar. I workshops internt på Tillväxtanalys har databehov diskuterats och formulerats.

Som ytterligare underlag till förslaget av datamodell har vi gått igenom de effektutvärderingar som Tillväxtanalys har utvecklat under flera år. Det har bland annat rört sig kring exportfrämjandet, jämställdhet, skattesystemet i form av ROT och RUT, om avskaffande av skattestöd, om coronastöd och många andra stödformer. Detta för att fånga vilken typ av data som använts. Dessa har inkluderats som exempel på data i förslaget till datamodell för effektutvärderingar. Data från statsbudgetens utgifts- respektive intäktssida har använts. En fullständig redovisning över vilka stöd som har utvärderats finns i excel-filen "kartläggning effektutv med data metod" i anknypning till rapporten.

²³ Anslag 1:5 Näringslivsutveckling enligt 2024 års budgetproposition.

²⁴ <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan>

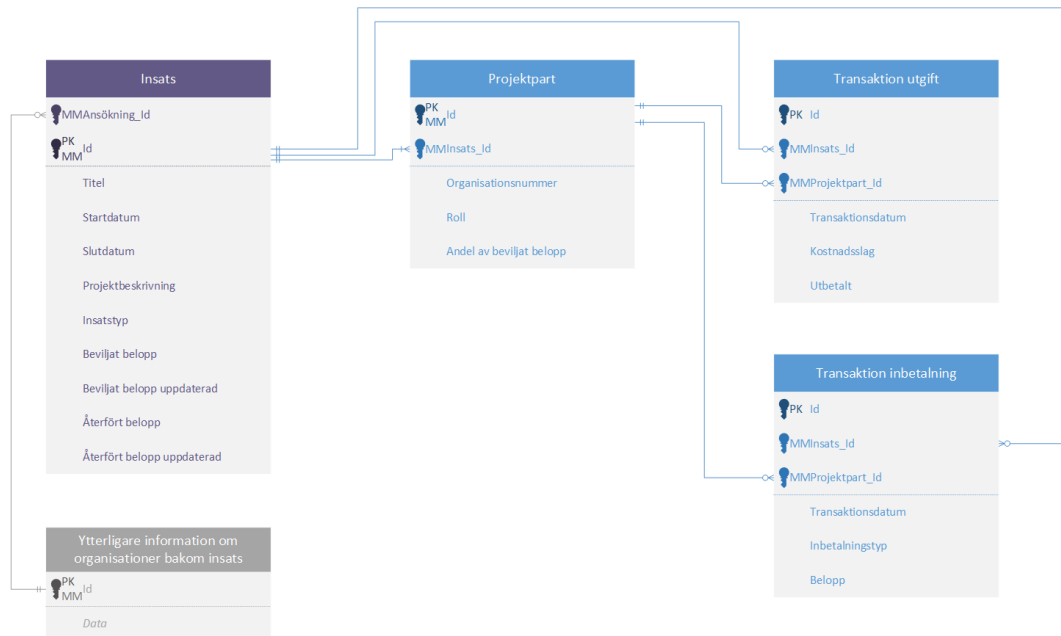
Vi har även tittat på vad som krävs för information från statsstödsrapporteringen till EU kommissionen, så som den ser ut idag. Vilka kraven på vilken information som ska ingå i rapporteringen av de minimis-stöden är ännu okänt. Vi har därför utgått från antagandet att behoven för rapporteringen av de minimis-stöden bör likna de som gäller för rapporteringen i TAM. Vi har även gjort en ansats att lägga en god grund för att möjliggöra statistiska framställningar över ett flertal dimensioner så som exempelvis geografi, jämställdhet, jämlikhet, bransch, mm.

Modellens innehåll har också stämts av i diskussioner med Klimat- och Näringslivsdepartementet där de fått redogöra för deras informationsbehov. Dessa samtal har bl.a. bidragit till att datamodellen tar höjd för att själva datastrukturen behöver vara okänslig för *informationsstrukturen*. Med detta menar vi att modellen hanterar olika behov av exempelvis kategoriseringar.

Ett exempel är Tillväxtverket som har grupperat sina insatser i upp till fyra nivåer. Kategoriseringen gäller dock bara ett antal program – några har upp till fyra nivåer andra har bara två. Teoretiskt, om en annan myndighet bara har en nivå och den sista myndigheten har fem behöver datamodellen kunna hantera alla dessa fallen. Datamodellen skulle då se kategorinivåbenämningen som ett variabelvärde och hierarkinivå som ett annat värde. På så vis blir datamodellen okänslig för hur många hierarkinivåer olika myndigheter kan tänkas bygga in i sina resp. programstrukturer. Dessutom slipper vi en massa NULL-värden.

Utöver ovanstående har vi utgått från själva insatsen och byggt vidare utifrån den. Detta innebär att datamodellen i huvudsak har två ben. Det första som utgår från den eller de myndigheter som utlyst, beviljat eller finansierat en insats. Det andra benet fångar mottagaren av de resurser som insatsen tillhandahåller näringslivet. Figur 4 visar ett förenklat utsnitt av det senare. Vår föreslagna datamodell i utökat format finns i bilaga 1

Figur 4 Extrakt av en möjlig datamodell



Utifrån de förutsättningar som presenterats, erfarenheter från liknande arbeten som GDP och KLL och den sammantagna behovsbilden har vi försökt identifiera gemensamma nämnare på mikronivå. Detta ger ett inspel till arbetet med den slutgiltiga datamodellen som ska möjliggöra framställning av den information som behövs, även om det i vissa fall innebär att information behöver aggregeras eller bearbetas på något annat sätt. Det ska även vara möjligt att implementera modellen i etapper om det skulle visa sig att all data inte finns tillgänglig från början.

4. Förslag till sänkta trösklar via samverkan

4.1 Sammanfattande förslag

Tillväxtanalys rekommenderar att arbete initieras för sänkta trösklar via en särskild arbetsgrupp. Denna arbetsgrupp skulle kunna bestå av 5–10 experter från stödaktörer, kanske i kombination med någon som representerar datakonsumenterna. Denna grupp behöver samverka både med arbetsgrupperna för Utvärdering och analys och gruppen för teknisk utveckling.

Gruppens uppdrag är att förbättra förutsättningarna för utvärdering och uppföljning genom att skapa en plattform för dialog och framtidsäkra arbetsprocesser, strukturer och upprätta nya former för samarbeten med fokus på insatsutformning.

Frågor som gruppen kan arbeta med:

- Hur ser processerna ut i dag hos stödaktörer vid insatsutformning – dvs. hur arbetar man med förändringslogiker, dokumentation av dessa och kontinuerlig kompetensutveckling inom området?
- Finns gemensamma lösningar på vissa hinder eller svårigheter med att arbeta med detta?
- Vilka data ser man kan komma att efterfrågas framöver – finns gemensamma idéer kring hur dessa kan struktureras, sparas och delas?

Output från denna arbetsgrupp är projektförslag som på kort tid kan förändra arbetsprocesser eller rutiner samt förslag till handlingsplaner i de fall längre tid behövs. Dessa projektförslag går sedan till styrgruppen för beslut om fortsatt arbete.

4.2 Bakgrund till förslaget

Som Digg noterat i sitt ramverk för digital samverkan är det centralt med ömsesidigt fördelaktiga och överenskomna gemensamma mål²⁵. Fördelaktiga på så sätt att mervärde skapas av datadelning. Men det är inte tillräckligt att bara samverka runt det digitala i ett kommande gemensamt arbete. I detta avsnitt redogör vi för inriktningen för arbetsgruppen sänkta trösklar. För längre diskussion om förutsättningar för effektutvärderingar hänvisas till tillhörande rapport inom ramen för detta regeringsuppdrag²⁶.

Vi behöver framtidsäkra både kvalitativa och kvantitativa data. Kvalitativa aspekter handlar om att dokumentation ska finnas på plats. Innehållet ska vara informativt och tydligt i sina beskrivningar så de kan förstås av användare. De kvantitativa aspekterna handlar om att säkerställa att data som inte är strukturerade eller sparade på lämpliga sätt kan förbli i det formatet.

Samverkan inom offentlig sektor är en drivkraft för innovation. Det finns inga konkurrensfördelar för någon part inom offentlig sektor att hemlighålla eller dölja interna processer, rutiner eller arbetskultur. I stället kan samverkan bidra till att idéer

²⁵ <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan>

²⁶ Tillväxtanalys 2024: Effektutvärdering för politikutveckling. Styrning för bättre förutsättningar

genereras för nya former av arbeten som effektiviserar, förankrar eller på annat sätt ändrar ett beteende till det bättre. Sänkta trösklar i detta sammanhang handlar om att identifiera hinder och föreslå lösningar på hur de kan övervinnas.

4.3 Kvalitetssäkring av information och data för effektutvärderingar

Tidigare rapporter har lagt fram ett flertal rekommendationer om vad som skulle behöva lyftas upp i ett kommande uppdrag och som kan stimulera till förändringsarbeten. Både nationella och internationella studier anmärker på avsaknaden av bra mikrodata. Det gäller data som kan användas för en övergripande bild av de statliga åtagandena och inriktningarna, men även data för effektutvärdering och uppföljning av specifika insatser och program.

I det följande kommer vi att sammanfatta de rekommendationer som getts i tidigare studier för en optimal och kvalitetssäkrad data. Vi har gått igenom följande rapporter: Tillväxtanalys 2013, 2014a, 2014b 2015b, 2016a, 2017, 2018, 2021a, 2021b och 2023. Även rekommendationer från Riksrevisionen 2014b och 2016 är med i vår sammanfattning. De flesta rekommendationerna berör till största delen tillgång till dokumenterad information men även tillgång till kvantitativa data.

I stora drag krävs att:

1. Dokumentation upprättas enligt en standardmall och sparas maskinläsningsbart
2. Vissa specifika data ska inte gallras eftersom de utgör en viktig del i användningen av ekonometriska modeller även om denna data innehåller känslig information
3. Grunddata hos stödgivande myndighet ska sparas digitalt, eller ännu hellre maskinläsningsbart
4. Grunddata och dokumentation hos stödgivande aktörer är harmoniserade och går att hämta ut i "paketerat format", dvs att större datamängder kan exporteras digitalt samtidigt.

I bilaga 2 finns en mall för de komponenter som dokumentationen bör innehålla. I sammanhanget vill vi dock belysa att registerdata sällan är tillräckligt för att kunna genomföra tillförlitliga effektutvärderingar inom det tillväxtpolitiska området. Som diskuteras i delrapporten *Effektutvärdering för politikutveckling – styrning för bättre förutsättningar* är det därför viktigt att arbeta med en aktiv styrning av genomförandemyndigheterna i syfte att bland annat främja en proaktiv implementering av nya insatser och åtgärder.²⁷

4.4 Utrymme för samverkan mellan stödaktörer

Det finns en generell, förordningsstyrd plikt för myndigheter att samarbeta och samverka. Trots detta leder det inte alltid till gemensamma resultat.

Myndighetsuppdragen styr prioriteringsordning och resursfördelning. Som vi noterat i denna rapport har flera aktörer, däribland regeringen, efterfrågat en samlad bild av offentliga stöd till företag vid olika tidpunkter, i syfte att se fler utvärderingar av statliga insatser och utökad forskning på området.

²⁷ För en mer utförlig diskussion se även Tillväxtanalys (2023).

Statskontoret (2017) skrev: "Idén om en sammanhållen förvaltning har tagit sig allt starkare uttryck i förvaltningspolitiken. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen uttrycks det att statsförvaltningen ska vara innovativ och samverkande" (s.6), den senaste förvaltningspolitiska propositionen presenterades 2009.

Vi har tidigare beskrivit nödvändigheten av att säkerställa rätt förutsättningar och sänkta trösklar behövs för att säkerställa en modern och kvalitetssäkrad datainsamling. Ett sätt att bidra till konstruktiva former av samarbeten är att bidra till en plattform för samverkan mellan stödaktörer.

I dag saknas en samverkan mellan stödaktörer gällande processer, rutiner och framsynthet inom insatsutformning. Genom att skapa ett forum kan stödaktörer både skapa rätt förutsättningar att dela sina erfarenheter med varandra, dels få tips och idéer till förändrade rutiner "hemmavid". I vårt fall är dock samverkan förknippat med målbaserade aktiviteter. Vi eftersträvar en förändringsbenägenhet där idéerna ska få utrymme att bli operativa handlingsplaner som ska genomföras över tid.

5. Utförandeorganisationen

5.1 Sammanfattande förslag

Vi föreslår en utförandeorganisation som bygger på en styrgrupp med tillhörande sekretariat, en rådsgrupp och ett antal arbetsgrupper.

Arbetsgrupperna bör utgå ifrån nyttorna: analys och utvärdering, statistik, EU-rapportering av statsstöd, och sänkta trösklar. EU-rapporteringen har en särskild ställning i detta arbete eftersom det handlar om en kravställan – EU-rapporteringen är inte frivillig.

Ett förslag är att de medel som budgetpropositionen har indikerat bör fördelas ut efter en projektifiering i arbetsgrupperna, där budget allokeras till lämpliga idéer och aktiviteter, efter samma logik som regeringsuppdraget Kompetens och livslångt lärande använde. Alla grupper ska ha möjlighet att ge projektförslag och därmed en budget. Styrgruppen fattar det formella beslutet om vilka projekt som ska gå vidare och få finansiering.

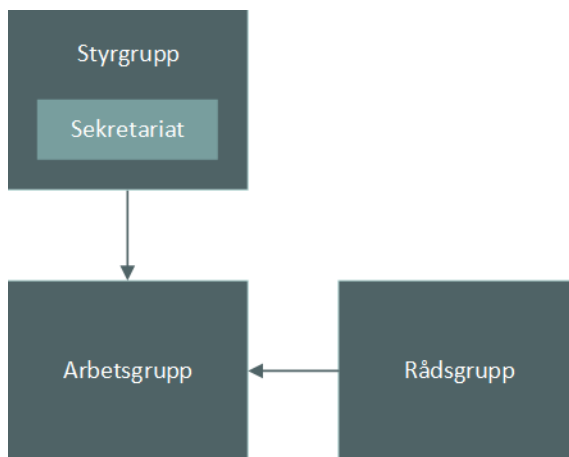
5.2 Bakgrund till förslaget

För att hantera det som behövs för att skapa och implementera Gium behövs en fastslagen genomförandeorganisation för samverkan. I denna behöver det framgå vilka organisatoriska funktioner som ansvarar för vad och vilka myndigheter eller semioffentliga organisationer som ingår. Det är nödvändigt att regeringen uppdrar till de organisationer som ska delta i arbetet.

Vi utgår ifrån att projektet drivs utifrån datakonsumenternas användarbehov. Arbetet med utvärderingar och analys genomförs vanligtvis av andra aktörer än stödgivarna som har denna specifika kompetensen. Arbetet kan dock inte genomföras utan dataproducenternas engagemang och förändringsvilja som ägare av sina datalager och processer.

I korthet föreslår vi att en styrgrupp och en rådsgrupp etableras, som visualiseras i Figur 5. Därefter behöver olika arbetsgrupper etableras som tar sig an specifika uppgifter. Dessa beskrivs nedan.

Figur 5 En utförandeorganisation för att lösa uppgiften.



5.3 Roller

Det övergripande flödet är att styrgruppen leder arbetsgruppen/arbetsgrupperna som utgår från LOST, se avsnitt 3.4. Rådgruppen delar med sig av sina kunskaper och ges tillfälle att kommentera olika delar av arbetet med både styrgruppen och arbetsgruppen/arbetsgrupperna.

- **Styrgruppen** är sammansatt av minst fyra representanter på hög nivå inom respektive organisation med mandat att fatta beslut och tilldela resurser. Varje representant förväntas bevaka den utpekade *nyttan* representanten kommer från (dvs: Analys- och utvärdering, statistik, EU-rapportering och sänkta trösklar). Den samlade styrgruppen har ett helhetsperspektiv på den tekniska utvecklingen och implementeringen. Styrgruppen föreslås förfoga över den finansiering som har lyfts i budgetpropositionen. Styrgruppen beslutar om förslag till utvecklingsprojekt. Styrgruppen beslutar även vilka arbetsgrupper som leder respektive grupp.
- **Sekretariatet** är knutet till styrgruppen och har en operativ roll som säkerställer att underlag tas fram och att arbetsprocesser och rutiner etableras.
- **Arbetsgruppen/arbetsgrupperna** kan vara utformade efter nyttorna, dvs. analys och utvärdering, statistik, sänkta trösklar, och eventuellt EU-rapporteringen med en särskilt sammansatt arbetsgrupp för teknisk utveckling. Förslagsvis utses en permanent arbetsgruppsdeltagare för varje arbetsgrupp men sammansättningen kan sedan vara flexibel beroende på de kunskaper som behövs för specifika frågor och insatser som arbetsgruppen behöver hantera. Arbetsgruppen får:
 - uppdrag från *styrgruppen*; samt
 - stämmer av arbetet löpande med styrgruppen och andra arbetsgrupper som har behov av kunskapsutväxling. Arbetsgrupperna utformar själva projektförslag som styrgruppen sedermera beslutar om.

Vi föreslår fem grupper som ska organisera arbetet:

- *Analys och utvärderingar*: fokuserar på vilka databehov som finns för olika analyser och utvärderingar och ger förslag till Gium. Denna grupp kan även samverka med gruppen för sänkta trösklar och bidra med kunskap och kompetens kring vad som kan behöva dokumenteras och vilka processer som en integrerad insatsutformning och analysfunktion kan hanteras.

- *Statistiken*: fokuserar på utvecklingen av metod, kategorisering och redovisning av ny statistik. De är delaktiga i utvecklingen av Gium genom att föreslå olika data som kan behöva utvecklas för en kvalitetssäkrad statistikprodukt.
- *Sänkta trösklar*: kan utveckla gemensamma eller enskilda arbeten relaterat till kunskapsdelning om hur processerna är utformade i dag hos stödaktörer vid insatsutformning. Det innefattar diskussioner och konkreta arbeten om hur man arbetar med förändringslogiker och dokumentation av dessa samt hur kontinuerlig kompetensutveckling inom området kan etableras. En framtidssäkring av databehov ingår även i denna grupps arbetsområde.
Teknisk utveckling: hanterar den tekniska utvecklingen med LOST i fokus där den första delen om legala förhållanden rimligen blir en vital del av arbetet. Här behöver semantik och begreppsapparat utvecklas tillsammans med Gium innan slutlig implementering.
- *EU-rapportering*: en eventuell grupp i sammanhanget som skulle kunna utgå ifrån statsstödsrapporteringen och fokuserar på vilka data som behöver utvecklas i Gium – denna grupp har ett skalkrav på datarapporteringen då denna rapportering följer EU:s krav på redovisning. Gruppen kan användas i arbetet med att skapa samsyn och förståelse för vilka principer kategorisering och harmonisering av rapporteringen behöver följa.
- Ytterligare en arbetsgrupp kan behövas som fokuserar på juridiska aspekter – men frågorna kan även integreras i de fem huvudgrupperna
- **Rådsgruppen** består av olika typer av dataproducenter med en god insyn i hur deras förutsättningar ser ut. De har erfarenhet av utformning och implementering av statliga stöd samt intern datahantering. Rådsgruppen bistår både styrgrupp och arbetsgrupper med råd men har ingen styrande funktion.

5.4 Operationaliserad projektverksamhet

Med utgångspunkt i regeringsuppdraget Kompetens och livslångt lärande ges möjlighet att lära av deras upplägg för arbetet. I regeringsuppdraget gavs huvudansvaret för arbetet till Arbetsförmedlingen och en övergripande finansiering för arbetet till Vinnova. Arbetsförmedlingen (2024) beskriver sitt upplägg:

Uppdragets finansiering, där medel söktes för olika projekt och tilldelats utifrån kostnader som myndigheterna har kopplat till regeringsuppdraget som är utöver ordinarie verksamhetskostnader, bidrog till att skapa en utförandeorganisation för styrning, framdrift och lärande. Styrning av uppdraget har skett genom ett förankringsforum med representanter från de olika myndigheterna samt ett utökat GD-forum inom Myndighetssamverkan för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Framdrift och lärande har drivits av ett myndighetsgemensamt sekretariat där projekten, som myndigheterna gemensamt beviljat medel, har varit den operativa delen. Sekretariatet har till sin form och finansiering varit ett projekt (s. 12).

I samtal med sekretariatet för KLL uppgavs att en särskild projektmatrix hade utvecklats som gav en rangordning över vilka projekt som var lämpliga att finansiera²⁸

²⁸ Matrisen var uppbyggd efter regeringsuppdragets krav samt tydlighet i syfte, mål, förväntat resultat, vilken organisation som krävdes samt vilka resurser som efterfrågades.

I vårt upplägg med en gemensam informationsutbytesmodell, är det av särskilt intresse att ta del av upplägget hos KLL för egna utvecklade projekt. Vi bedömer att arbetsgrupperna är lämpade att utveckla projektförslag och driva frågeställningar och dess implementering framåt. Styrgruppen har med sin helhetsbild en bra position att avgöra vilka projekt som har rätt förutsättningar att lyckas och kan bidra till målbilden.

6. Rekommendation till nytt statistikområde

6.1 Förslag till rekommendation

Tillväxtanalys ser att det finns tillräckliga underlag i dag för att skapa ett nytt statistikområde som ger en översikt över transaktioner, områden, trender och omfattning av offentliga stöd till näringslivet. Denna statistik kan på kort sikt möta regeringens behov av en strukturell inventering och kartläggning, men kan även tillgängliggöras för fler datakonsumenter.

Tillväxtanalys rekommenderar att Statistikmyndigheten SCB får i uppdrag att skapa ett nytt statistikområde. Till uppdraget bör finansiering tilldelas separat. Att Tillväxtanalys rekommenderar SCB beror på att stora delar av den relevanta indata som krävs finns redan hos SCB och att de redan har etablerade kanaler för samarbete med andra uppgiftslämnare när det gäller ny datainsamling. Vidare har SCB befintlig infrastruktur för datadelning, vilket möjliggör delning av avidentifierade mikrodata för ytterligare statistik- och forskningsändamål.

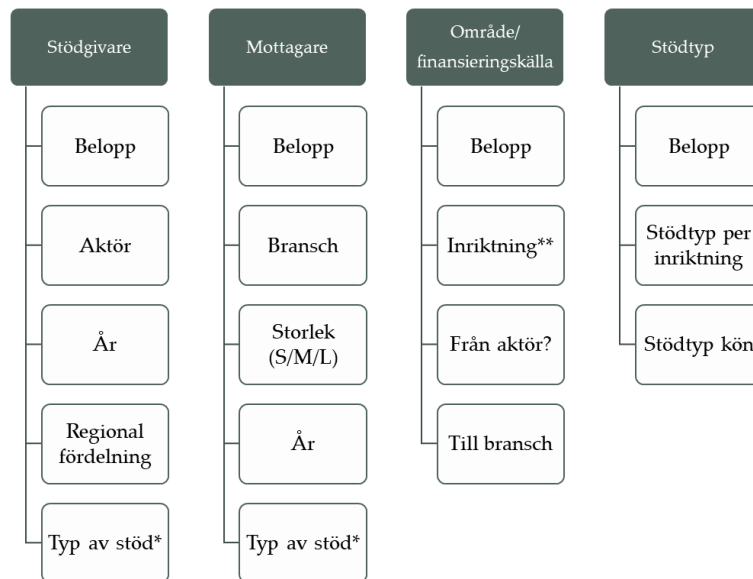
Förslag till utveckling av ny statistik

Målet är att lansera ett nytt statistikområde som omfattar offentligt stöd till näringslivet. SCB behöver därför:

- Utgå från rekommendationerna i denna rapport avseende definition, datakällor och inriktning (klassifikationer).
- Att i första hand utveckla statistiken med en kombination av tillgängliga datakällor och i andra hand utveckla ny statistik där behov finns. Framtida utveckling av datakällor bör göras med den gemensamma infrastrukturmodellen som utgångspunkt.
- Utveckla metoder för att kartlägga stöd som går till näringslivet, exempelvis för lån, krediter och icke-finansiella stöd.
- Utveckla resultatredovisning och publicera statistiken.
- Säkerställa att öppna data förblir öppna data.
- Säkerställa infrastruktur för tillgängliggörande av mikrodata för andra statistikändamål och forskning.
- Samarbeta i utvecklingen av den gemensamma informationsutbytesmodellen.

Figur 6 visar en ambitionsnivå för vad statistiken bör innehålla utifrån de informationsbehov som har identifierats under denna förstudie. Det finns bland annat ett behov av att veta vem stödgivaren är och vilka instrument som används. När det information om stödmottagaren är den strukturella informationen – där bland annat bransch och storlek innefattas – viktig. En särskild transparens är önskvärd när det gäller vilka områden stöden fokuserar på och vilka instrumenttyper dessa omfattar. Jämställdhet är inkluderat, vilket kan bidra till en förståelse av insatsers utformning och upptag ur ett genusperspektiv.

Figur 6 Förslag gällande omfattning



* Exempel på typ av stöd: bidrag, skattesubventioner, rådgivning, information

** Exempel på inriktning: områden, primära/sekundära syften

6.2 Bakgrund till förslaget

Det finns några goda exempel på hur andra länder tillgängliggör och redovisar översiktlig statistik eller information om statsstöd. Vi vill framhålla Eurostat samt, norska och kanadensiska statistikbyråerna som publicerar statistik över statsstöd. Därutöver finns flera länder som arbetar med öppna data via olika register. Dessa beskrivs kort nedan.

Ur ett svenskt perspektiv finns flertalet befintliga datakällor som omfattar delar av det offentliga stödet till företagsfrämjande. Dessa kan i delar och i kombination med varandra bidra till att utveckla inriktad statistik och dataunderlag för Sveriges offentliga stöd till företag.

6.3 Statistisk redovisning och öppna data

Nedan följer ett axplock på goda exempel av andra offentliga aktörers statistiska underlag och data.

6.3.1 Eurostats och DG Competitions scoreboard från statsstödsredovisningen

Eurostat samarbetar med DG Competition kring publicering av sammanställd statistik om statsstöd. Statistiken omfattar fyra speciella fokuspunkter förutom generell information om statsstödens trender, strukturer och inriktning:

- utgifter för statligt stöd som tillhandahålls i samband med covid-19-krisen
- utgifter för gruppundantag för statligt stöd
- statligt stöd för energi- och miljöskydd
- statligt stöd för att bygga ut bredbandsnät.

Detaljerad information relaterat till statsstöd per land är även möjligt att hämta via DG Competition. Här är det möjligt att få tillgång till information om beviljat stöd, stödmottagarens namn, stödbelopp, plats, sektor och syfte.

6.3.2 Kanada

Kanada har i samarbete med Treasury Board Secretariat (TBS) utvecklat statistiken "Business innovation and growth support". Syftet är att bidra till förbättrade resultat- och konsekvensbedömningar för tillväxt- och innovationsrelaterade program.

Statistiken täcker statlig verksamhet som stöder företagsinnovation och tillväxt, såsom finansiering, konsulttjänster till företag, industriinriktad forskning och utveckling, stöd som tillhandahålls direkt eller i partnerskap, samt stöd för teknisk utveckling (kommersialisering) och export. Grundläggande vetenskap, skatteutgifter, provinsiella och territoriella program och kronbolag²⁹ från Kanadas regering inkluderades inte i detta initiativ.

Statistiken fångar upp ett företag som slutlig förmånstagare när det drar nytta av aktiviteterna i en programström. Stöd som ges till en slutlig mottagare kan komma direkt från en federal avdelning eller indirekt genom en mellanhand. För en given programström kan en mellanhand inte vara en slutlig förmånstagare. Till exempel kan slutliga förmånstagare vara vinstdrivande eller ideella företag samt statliga organisationer eller utbildningsinstitutioner.

Information som publiceras:

- Antal företag per storleksklass (antal anställda, omsättning).
- Antal företag per storleksklass – omsättning och storleken på bidragen.
- Antal företag per bransch.

6.3.3 Norge

I Norge har statistiken "Nærings- og forskningspolitiske virkemidler" utvecklats. Statistiken ger en översikt över olika former av stöd från det offentliga för innovation, forskning och utveckling. Den beskriver typen av insatser som går till norska företag och andra mottagare, och egenskaper hos mottagarna som får stöd.

Definitionen baseras på att stöd från det offentliga går till icke-offentliga aktörer.

Privatpersoner ingår inte i definitionen.

Information som publiceras:

- beviljade belopp. (notering: belopp som faktiskt betalas ut kan skilja sig från dessa.)
- olika typer av bidrag: kontantförmån i form av direkta subventioner och skatteavdrag, lån, garantier och annat riskkapital: (inkluderar både låg- och högrisklån från aktörer och garantier för privatlån, omfattar även riskavlastning för företag och företagskluster genom fastighetsinvesteringar)
- aktieinvesteringar: offentligt företagsstöd som investeras i innovationsföretag direkt eller genom investeringsfonder
- rådgivning och andra tjänster: inkluderar vägledning i samband med ansökningar mm. och merkantil rådgivning, marknadsundersökningar och juridiska tjänster.

²⁹ Kronbolag är statliga organisationer med som styrs via en blandning av kommersiella och offentliga mål. De är direkt och helägda av kronan (dvs. Kanadas regering eller en provins).

6.3.4 Andra länders register

Inom EU finns några länder som publicerar olika typer av register där egna sökningar samlat kan göras för att identifiera särskilda insatser från olika ministerier eller myndigheter³⁰. Exempelvis Spaniens register innehåller fler stöd än bara statsstöden.

Tabell 2 Exempel på länder med öppna data

Land	Typ av stöd
Spanien	Alla typer av interventioner, även utöver statsstöd, inkl. de minimis
Polen	Alla typer av interventioner, inkl. de minimis
Estland	Alla typer av interventioner, exkl. jordbruk, skogsbruk, fiske
Italien	Alla typer av interventioner, exkl. jordbruk, skogsbruk, fiske
Slovakien	Alla sektorer, men endast >€500k och de minimis
Litauen	Alla statsstöd och de minimis, dock på aggregerad nivå

6.4 Nationella datakällor

I dag finns ett stort antal datakällor och register som på olika sätt fångar offentligt stöd. Det handlar om finansiella flöden, om projektspecifik information eller andra typer av information om resultat och målsättning.

Tabell 3 Olika datakällor för offentligt stöd

Typ	Omfattning	Förvaltas av
Statsstödsrapportering (TAM och SARI)	Belopp över 100 000 euro rapporteras av stödgivaren – en kommun, region eller statlig myndighet	Tillväxtanalys (administrerar, EU kommissionen förvaltar verktygen)
Statsbudgetens utfall (via Hermes)	Redovisning av statsbudgeten	Ekonomistyrningsverket
MISS	Mikrodata från Tillväxtverket, Vinnova, Energimyndigheten, Almi, Norrlandsfonden, EKN om deras finansiering	Tillväxtanalys
Statistiska undersökningar	Undersökningar som t.ex. kommuner och regioners räkenskapssammandrag, FOU-investeringar mm.	SCB
Årsredovisningar	Myndigheter rapporterar till RK om olika former av anslagsanvändning	Stödgivande myndigheter

³⁰ <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/en/convocatorias>

<https://SUDOP.uokik.gov.pl>

<https://rar.fin.ee/rar/providedAidsByRecipientAndMeasureReviewPage.action?fromMenu=true>

<https://www.rna.gov.it/RegistroNazionaleTrasparenza/faces/pages/TrasparenzaAiuto.jspx>

<https://semp.kti2dc.sk/>

<https://kotis.kt.gov.lt/>

Typ	Omfattning	Förvaltas av
Ymner	Utlysningar från stödgivande myndigheter, stiftelser, investerare, mm.	Ideell organisation
Swecris	Öppna data om hur medverkande forskningsfinansiärer har fördelat sina pengar till forskare i Sverige. Databasen innehåller data från både statliga och privata forskningsfinansiärer – totalt 11 stycken	Vetenskapsrådet

Vi kan konstatera att vi via ESV:s statistik om statsbudgetens utfall får en övergripande bild av hur mycket myndigheter finansierar företagssektorn med och vilka utgiftsområden det rör sig om. Vad som är särskilt intressant – utöver belopp som pekar ut direkta stöd – är kostnader knutna till administrativa och förvaltningsmässiga former. Det handlar om lokalhyror, omkostnader och löner som kan användas för att skapa ny information om dolda bidrag. Men detaljerna för att kunna gå vidare i en djupare analys saknas när det gäller områden och inriktningar för stöden. Dessutom fångar vi inte upp information om skattenedsättningar och avdrag, om lånekrediter eller riskkapital.

Använder vi oss av statsstödsrapporteringen får vi en större detaljeringsgrad i data, bland annat vem som får stöd, vad stödet handlar om och hur mycket pengar det rör sig om. Det intressanta med statsstödsrapporteringens data är att vi får tillgång till flera typer av ekonomiska styrmedel – allt från direkta utbetalningar till skattenedsättningar. Men inte heller detta omfattande material ger oss en överblick över det offentliga företagsfrämjandet. Detta beror på att belopp under gränsvärdet – som har legat på ca 500 000 euro inte har rapporterats.

MISS, mikrodatabasen för statliga företagsstöd, används av Tillväxtanalys för analyser och utvärderingar av näringspolitiska stöd. Databasen förvaltas som ett instruktionsuppdrag. I dag finns ingen överenskommelse med dataleverantörerna om att data kan användas på annat sätt, eller delas med tredje part för nya ändamål.

Data över antal insatser/utlysningar/projekt eller områden som utlysningarna riktar sig till finns bland annat hos Swecris och Ymner. I databasen Swecris identifieras svenska forskningsprojekt från olika forskningsfinansiärer. Genom databasen är det möjligt att jämföra olika projekt och får tillgång till olika statistiska sammanställningar. Ymner å andra sidan tillgängliggör data från forskningsfinansiärer som exempelvis Vinnova, Vetenskapsrådet, stiftelser och privata investerare. En öppen del och en betaltjänst finns.

6.5 Taxonomi

En ny taxonomi, eller klassifikation, ska utformas för att skapa en uttömmande och strukturerad uppsättning av ömsesidigt uteslutande och väl beskrivna kategorier. Det finns vissa principer och etablerad praxis att följa när man bygger en ny klassificering. Bland annat bör de mål och statistiska prioriteringar som formuleras vara tydliga och klassifikationens struktur ska vara väldefinierad och utgå ifrån de deskriptiva och

analytiska behoven. En bra klassifikation ska innehålla ömsesidigt uteslutande kategorier (Hoffman, Chamie 2003).

I korthet används statistiska klassificeringar för att:

- a) presentera statistisk information
- b) samla in redan befintlig information och/eller organisation av information
- c) aggregera och disaggregera datamängder på ett meningsfullt sätt i syfte att analysera dessa, inklusive konstruktion av exempelvis index.

Få studier tar sig an frågan om taxonomi eller klassifikationer på området. OECD (2023) är den som tydligt presenterar en taxonomi. Deras tänkta användning är både för presentation och som selektionskriterium för urval av stöd som tillhör ett visst område. Taxonomin omfattar sex olika kategorier som fångar en flerdimensionell inriktning, exempelvis om stödet ges för grön omställning, om det är sektorsstöd eller om teknikfokuserade. I bilaga 3 finns OECD:s taxonomi beskriven mer utförligt.

I statsstödsrapporteringsverktyget TAM finns flera typer av redovisning. En utgår ifrån vilket typ av ekonomiskt styrmedel som används – dvs direkt stöd, skattenedsättning osv. En annan kategori pekar ut stödets huvudsakliga inriktning/syfte – om det handlar om energi, utbildning, stöd för export och internationalisering osv.

Andra förslag på klassificering presenteras i Tillväxtanalys (2021) där fokus är på inriktningen av stöden utifrån tanken om primär/sekundär och direkta/indirekta stöd.

Primärt företagsfrämjande definieras som insatser med det primära syftet att stärka den svenska konkurrenskraften och underlätta möjligheterna att starta och driva företag i Sverige. Sekundärt företagsfrämjande beskrivs ha andra primära målsättningar, men bidrar sekundärt till konkurrenskraft eller annat inom näringslivet. Exempel på andra målsättningar är miljö, arbetsmarknad och regionalpolitik, men som sekundärt syftar till att främja näringslivet. (s. 10)

Direkt företagsfrämjande antas i rapporten innefatta utbetalning av bidrag eller motsvarande som företagscheckar, lån och skattesubventioner. Medan indirekt företagsfrämjande kan vara rådgivning, nätverksskapande och informationstjänster.

Ett fjärde exempel på taxonomi är Energimyndighetens diariesystem som används för uppföljning av stöd. I detta system taggas stöden under olika rubriker som exempelvis affärsutveckling, bidrag eller om stödet är ett enskilt projekt.

Bilaga 4 redovisar de olika typer av taxonomier/klassifikationer som har identifierats inklusive ett förslag till vad en taxonomi i det kommande arbetet bör inkludera.

Som visats saknas både nationella och internationella taxonomier som är harmoniserade eller kan spegla en helhetsbild varför det är ett fortsatt arbete att utveckla en taxonomi som är linje med det huvudförslaget i denna studie behövs. GIUM som diskuterats tidigare och som utgör målet med utförandeorganisationen behöver kunna integrera olika typer av taxonomier för att ge användare möjlighet att bygga sin egen redovisning.

7. Främjandesystemet

7.1 Sammanfattande förslag

Nu lämnar vi den övergripande datainfrastrukturen och organisationen och diskuterar inriktning, omfattning och avgränsningar av främjandesystemet.

Detta kapitel redovisar olika definitioner som använts för att avgränsa vad som är offentligt stöd till näringslivet. I förhållande till datainsamling för statistikändamål – där definitionen vi föreslår ska användas – är det viktigt att tillämpa en definition som omfattar mycket för att kunna täcka många situationer. Av denna anledning är det viktigt för den som sammanställer statistiken att vara bekant med mängden olika definitioner som används. Då kan rimliga slutsatser dras som återspeglar användarperspektivet samt identifiera systemgränser.

Vi rekommenderar följande definition:

Offentligt företagsfrämjande är stöd som går till näringslivet från offentliga stödgivare – statliga myndigheter, regioner, kommuner, EU samt semioffentliga aktörer³¹.

Definitionen avgränsas från stöd till enskilda personer som inte är av entreprenöriell inriktning samt stöd som går till beredskap, exempelvis för el eller försvar. Löpande utgifter för förvaltning av exempelvis vård, skola och omsorg är även exkluderat.

Näringslivet omfattar svensk näringsgrensindelning A–U, vilket omfattar spannet jordbruk, skogsbruk, fiske, tillverkning, el, gas och värme, avfall och avlopp, tjänstenärningar, utbildning, myndigheter, skola, vård, omsorg och civilsamhälle (hushållens icke vinstdrivande organisationer).

I Tabell 4 listas exempel på ekonomiska och administrativa styrmedel som ingår i offentliga verktyg för att stödja näringslivet.

Tabell 4 Stöd som omfattas i företagsfrämjande

Ekonomiska styrmedel	Administrativa styrmedel
Direkt finansiering (subventioner, investeringsbidrag) ³²	Utbildning
Skattesubventioner	Information
Checkar	Coachning
Lån	Rådgivning
Krediter	Seminarier/workshoppar/möten
Riskkapital	

³¹ Som till exempel Almi Invest, Norrlandsfonden eller Industrifonden.

³² En subvention är enligt nationalräkenskaperna "löpande, ensidiga betalningar som den offentliga sektorn eller Europeiska unionens institutioner gör till inhemska producenter med syftet att påverka produktionsnivåerna, priserna eller ersättningen till produktionsfaktorerna" ENS, § 4.3: Ett investeringsbidrag "består av kapitaltransfereringar, i kontanter eller in natura, som görs av den offentliga förvaltningen eller av utlandet till andra inhemska eller utländska institutionella enheter för att finansiera hela eller delar av kostnaden för anskaffandet av fasta tillgångar." (ENS § 4.152)

Den föreslagna datamodellen (som presenterades i kapitel 3) ger möjlighet att inkludera olika typer av stödformer, vare sig de är registrerade som kronor, tid eller i andra enheter. Den föreslagna modellen kommer även att strukturerat svara på frågorna gällande kontinuerlig överblick gällande inventeringen av offentliga stöd.

7.2 Bakgrund till förslaget

Under en längre tid har det rått brist på tillgänglig kunskap om stöd från det offentliga. Flera studier klargör vad som är viktigt att fånga men även vad som är viktigt att inkludera, avgränsa och definiera. Det har bland annat gjorts i Tillväxtanalys 2023, Entreprenörskapsforum 2021 och Howard Pack, Kamal Saggi 2006 för att nämna några få. Avsaknaden av formell eller institutionell datainsamling som beskriver stöden beror på att komplexiteten i främjandesystemet är hög, dels i form av vilka som är stödgivare eller stödmottagare, dels vad som ska samlas in, och dels vad som ska ingå eller avgränsas och på vilket sätt detta ska ske.

För att en användbar och rimlig datainsamling ska kunna utvecklas måste den befintliga litteraturen ge stöd åt kommande arbeten som behövs. Därför presenterar vi här en kortare sammanställning av nationella och internationella lärdomar som ger oss vägledning till en operativ ansats.

Vi tittar särskilt på följande områden som pekas ut i litteraturen som särskilt svåra att fånga:

- definitioner av främjande och främjandesystemet
- omfattningar och inriktning av insatser
- omfattning av aktörer

Detta kapitel utmynnar i ett förslag till en operativ definition av företagsfrämjande och ett förslag på vad och vilka stöd eller typer av insatser, som ska omfattas av en framtida datainsamling.

7.3 Definitioner av främjande och främjandesystemet

Främjandesystem, industripolitik, företagsfrämjande – offentligt stöd har en stor begreppsapparat knuten till sig. I nationell och internationell litteratur bekräftas gång efter annan att definitioner utvecklas efter den fråga studierna fokuserar på. Det har till viss del förklarats med att näringspolitiken är så nära och aktuell i andra politikområden, men även med att analytiker har olika utgångspunkter för sina studier (Entreprenörskapsforum 2021; OCD 2023).

I Svenska akademiens ordbok återfinns följande definition av ordet främja:

hjälpa; gagna.

(i mera vårdat spr.) med sakobj.: värka fördelaktigt (stundom: påskyndande) på gången l. utvecklingen l. realiserandet av (ngt), hjälpa l. föra fram (ngt) till åsyftat slut l. resultat, befordra, *befrämja*; *understödja*, *underlätta*, *gynna*; med saksubj. *äv.*: *vara till fördel för*, *gagna*;

I stort sett handlar företagsfrämjande om just detta, att hjälpa och gagna. Men offentligt stöd kan inte ges på vilka grunder som helst. Den rådande tanken utgår ifrån att det finns

ett marknadsmisslyckande i grunden för statlig intervention. Detta tar exempelvis EU:s fördrag om fri konkurrens fasta på³³.

Den juridiska definitionen av statligt stöd, enligt statsstödsreglerna³⁴, omfattar alla offentliga insatser eller stöd som avviker från vad som kallas normala marknadsförhållanden. Det innebär att definitionen utgår ifrån att den fria konkurrensen automatisk snedvrids med offentliga stöd oavsett syftet med insatsen eller dess ekonomiska effekter (Sieps 2020; Carlquist 2021).

Utöver statsstödsreglernas definition finns akademiska studier som fördjupar området och har egna definitioner. Detta är viktigt att få med sig då det finns statliga stöd som inte registreras som statsstöd, däribland stöd för forskning, utveckling och innovation.

Det finns studier som avgränsar industripolitik/statlig intervention till att handla om ökad konkurrenskraft eller att stärka ekonomisk utveckling (OECD 2023; Sandström 2021). Andra tar ett bredare grepp och utvidgar begreppen till att omfatta specifika eller breda ekonomiska aktiviteter och att främja strukturförändringar (Howard Pack, Kamal & Saggi 2006; Rodrik 2008; Juhász, Lane och Rodrik 2023). Bland annat Warwick (2013, s.16) definierar industripolitik som *”någon slags statlig intervention eller policy i syfte att förändra den ekonomiska strukturen i specifika sektorer, regioner eller teknologier för att generera bättre ekonomisk tillväxt eller samhällelig välfärd än vad som skulle inträffa i avsaknad av en sådan intervention”*.

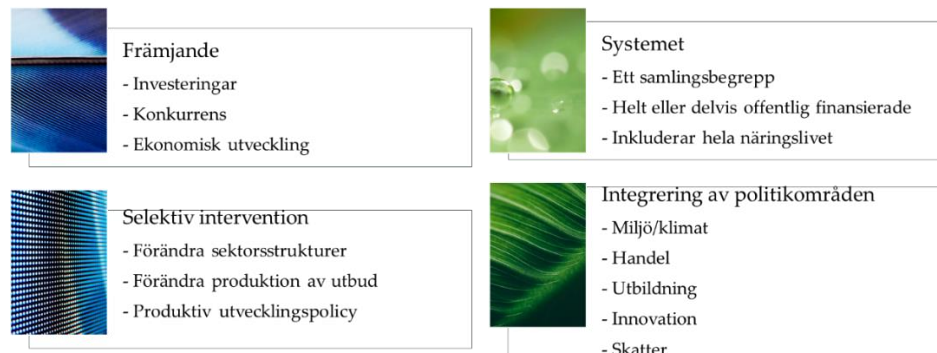
Beskrivningar av det företagsfrämjande systemet förekommer. Tillväxtverket avgränsar området till *”olika typer av tjänster och former av finansiering som är helt eller delvis offentligt finansierade”* (Tillväxtverket, 2015, s. 7). Även Tillväxtanalys har beskrivit systemet *”Det företagsfrämjande systemet är ett samlingsbegrepp för en rad olika aktörer, huvudsakligen inom rådgivning och finansiering. Myndigheter, intresseorganisationer, kommuner och regioner finns representerade bland de olika aktörerna”* (Tillväxtanalys 2015, s.8)

Sammanfattningsvis visar Figur 7 Definitioner och avgränsningar som litteraturen fångar upp olika definitioner och inkluderande aspekter av statlig intervention som pekas ut som viktiga att grunda en operativ definition på. Vi återkommer senare i kapitlet till den operativa definitionen efter att ha diskuterat stöds funktion och aktörer.

³³ Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) Artiklarna 101–109 och protokoll 27 om den inre marknaden och konkurrens klagör ett system med rättvis konkurrens som en integrerad del av den inre marknaden.

³⁴ ”EU:s fördrag innehåller ingen uttalad definition av statligt stöd. I stället har en sådan definition utvecklats successivt genom EU-domstolens och kommissionens tolkningar av artikel 107.1” (Sieps 2020 s. 16)

Figur 7 Definitioner och avgränsningar som litteraturen fångar upp



Vi rekommenderar följande definition:

Offentligt företagsfrämjande är stöd som går till näringslivet från offentliga stödgivare – statliga myndigheter, regioner, kommuner, EU samt semioffentliga aktörer.

Definitionen är transparent och tydlig – alla stöd oavsett form eller syfte ska inkluderas där stöden riktas till näringslivet. Det följer därmed den inriktningen som pekas ut för statsstöden. Den ger utrymme för att mottagare av stöd kan vara konsortium, grupper eller andra konstellationer där näringslivet är en part. Det innebär även att många olika statliga insatser blir belysta.

Denna definition inrymmer de stora insatser som i dag förmedlas via exempelvis Tillväxtverket och Vinnova. Likaså inryms andra typer av stöd.

Det innebär även att statistiken fångar upp finansiering med andra syften. Ett sådant exempel är insatser inom arbetet mot dopning. Finansiering går från Kammarkollegiet till Antidopning Sverige AB som ägs av Antidopningsstiftelsen för att möta delar av folkhälsopolitiken, men det är likväl ett stöd till ett aktiebolag.

Att statistiken redovisas per område är tänkt att tydliggöra för användare vad som ingår.

Definitionen ger vägledning om att stöd – oavsett form eller syfte, ska omfattas för att fånga statens intressen i att stödja näringslivet. För att få en helhetsbild – eller så nära en helhetsbild som är möjligt – är det av vikt att inte bara direkta bidrag identifieras. Andra typer av statliga stöd – oavsett namn på dessa – som påverkar och lyfter företagsverksamheter bör redovisas.

7.4 Omfattning och inriktning av stöd

Avsaknaden av en definition av företagsfrämjande går igen i avsaknaden av gemensamma begrepp för vad en "insats" eller "stöd" från det offentliga innefattar.

Regelverket för statsstöden – som alla EU-medlemmar följer – beskriver att både direkta former av stöd, som bidrag och subventioner, och indirekta former av stöd, där företag undantas från kostnader och avgifter, ingår. Sieps (2020) och Carlquist (2021) beskriver att de indirekta formerna av stöd exempelvis kan handla om riktade skattesänkningar, lån och garantier till förmånliga villkor, men även om försäljning av offentliga fastigheter till priser under deras marknadsvärde. Carlquist (2021) beskriver även att regelverket handlar om att de stöd som minskar de kostnader som normalt belastar företagets budget kan komma att utgöra statligt stöd (exempelvis att staten bidrar till anställdas löner, eller värdeöverföringar). Inte heller är orsaker eller syfte med en viss åtgärd en avgränsande faktor. Viktigt i detta är att det inte spelar någon roll på vilket sätt stödet är utformat eller vilken rättslig status den aktör som förmedlar stödet har.

OECD har utvecklat och använder en taxonomi för vilka insatser som är aktuella att inkludera (OECD 2023). Den utgår ifrån att fånga både en utbudspolitik och en efterfrågepolitik, där utbudsinriktade insatser som syftar till systemförändring med exempelvis skatter, subventioner, lån och riskkapital återfinns. De efterfrågeinriktade insatserna är exempelvis regleringar, standardiseringar, upphandling och beteenden. I anslutning till vilka instrument som ska fångas används ett antal kriterier. Uppfylls dessa pekar OECD ut insatserna och åtgärderna som företagsfrämjande (industry policy). Kriterierna är områden – eller kategorier som inkluderar: digitalisering-, gröna åtgärder-, sektorsbaserade, teknikinriktade, storleks/åldersbaserade, och FoU-policier (läs mer om taxonomin i bilaga 3).

Mellan 2003 och 2016 publicerade Tillväxtanalys en sammanställning av svenska statsstöd. En ny rutin för att följa upp statsstöden infördes 2016 och därför lades publikationen ned, istället används två olika rapporteringsverktyg³⁵. Statistiken gällde sådana stöd som omfattades av statsstödsreglerna i artikel 87 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen. Statistiken exkluderade därmed stöd som inte omfattades av fördraget. Statistiken avgränsade bort EU:s strukturfonder eller de jordbrukspolitiska stöden, vilka rapporterades till Regeringskansliet på annat sätt. En del stödprogram som enbart lämnade stöd med mindre belopp ingick inte heller i statistiken (Tillväxtanalys 2012).

7.4.1 Olika ansatser för identifiering av stöd

Regeringsuppdraget till Tillväxtanalys innehåller en önskan av att inventera och kartlägga stöd inom det företagsfrämjande systemet.

Under 2021 publicerade Tillväxtanalys den senaste utvärderingen av möjligheten att kartlägga och inventera de stöd som går till det företagsfrämjande systemet – med fokus på utgiftsområde 24 – näringsliv.

Slutsatserna i den rapporten var att det fanns för många hinder för att kunna utföra denna uppgift. Istället utvecklades ett frågeformulär som testades av ett flertal aktörer. Resultatet av arbetet var att även med en specifikt utformad enkät var informationen som efterfrågades alltför omfattande och med många oklarheter.

³⁵ SARI - State Aid Reporting Interactive och TAM - Transparency Award Module

Vi har gått vidare i att undersöka befintliga dataunderlag som kan användas för att samla in information om specifika stöd.

Fem källor till information har undersökts: Statsstödsrapporteringen (via TAM), Skatteverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket och Tillväxtanalys MISS.

Slutsatsen är att det mest omfattande materialet hittar vi i statsstödsrapporteringen där särskilda beslut dokumenteras men där en hel del arbete krävs för att säkerställa att rätt information kommuniceras. Dessutom – i dagsläget i alla fall, finns ingen information om stöd som är under tröskelvärden av statsstödsrapporteringen. För att använda TAM som uppföljningsverktyg krävs bearbetningar av beviljade belopp (rapporteras i euro/SEK samt som specifika belopp men även i intervall av belopp). I statsstödsrapporteringen återfinns inte heller de administrativa styrmedlen eller stöd som går till utbildning, checkar osv.

Skatteverket publicerar öppna data om exempelvis skattereduktioner som går att härleda till näringslivet och branscher. De bidrar även med statistikunderlag till regeringen för redovisningar av skatteutgifter³⁶.

Vi tittade även på skillnaderna på Tillväxtverkets och Energimyndighetens webbsidor angående stöd jämfört den data som levereras till Tillväxtanalys databas MISS. Snabbt framträder en bild där hemsidornas utlysningar och information om forskningsprogram skiljer sig från de bearbetade hierarkier av stöd som levereras till Tillväxtanalys. Dessutom syns inte på hemsidorna det interna arbetet och de utbildningsinsatser som till viss del rapporteras till Tillväxtanalys. Detaljerade tabeller och beskrivningar redovisas i bilaga 5.

7.5 Stödgivare och stödmottagare

Aktörerna i främjandesystemet består av nationella och internationella organisationer, företag och myndigheter, ibland uppträder de enskilt, ibland i olika konstellationer och samarbetsgrupper oavsett om de befinner sig där som stödgivare eller stödmottagare.

7.5.1 Stödgivarna

I ett företagsfrämjande system ingår alla som bidrar till ett konkurrenskraftigt näringsliv. Det kan vara andra företag, nationellt eller internationellt lokaliserade, det kan vara akademi eller andra forskningsnära institut. Det kan även vara myndigheter, regioner eller andra internationella partners.

Tillväxtverket (2015) identifierar tre nivåer av aktörer (stödgivare) i sin kartläggning. Dessa har olika och individuella uppdrag men det gemensamma övergripande målet om företagsfrämjande.

På nationell nivå identifieras myndigheter, departement, lärosäten och nationella program. På den regionala nivån ingår regioner och länsstyrelser, på lokal nivå återfinns 290 kommuner. I kartläggningen nämns inte EU som en av främjandesystemets huvudmän men EU återfinns som stödgivare till regionernas egen utformning av inriktningar via exempelvis strukturfonderna.

³⁶ <https://regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2023/04/skr.-20222398>

Vi har genom statistik från Ekonomistyrningsverket och Statsbudgetens utfall skapat en lista över myndigheters direkta finansiering till företagssektorn. Komplettering av aktörslistan har gjorts på basis av rapporter och andra samlingsportaler. Dessa är listade i Bilaga 6.

Komplexiteten växer när stöden delas – samfinansieras. Det är vanligt att flera myndigheter på olika nivåer är inkopplade samtidigt. En utmaning blir därmed spårbarheten i finansieringskällan. Redovisningssystemen tar inte hänsyn till de enskilda bidragen utan en budgetpost skapas för utlysningen. En annan utmaning handlar om vem som ansvarar för vad. I det numera borttagna investeringsstödet för solceller var upplägget ett delat myndighetsansvar. Riksrevisionen (2020) beskriver hur ansvaret "...fördelas mellan Statens Energimyndighet (Energimyndigheten) som disponerar anslaget, länsstyrelserna som handlägger och fattar beslut och Boverket som levererar systemstöd och betalar ut stödet."

Länsstyrelserna är ett viktigt nav i förmedlingen av företagsstöd. Flera myndigheter, allt från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Jordbruksverket, till Boverket och Skogsstyrelsen går via länsstyrelserna där medel betalas ut. Det handlar exempelvis om LOVA-bidrag, ersättningar för åtgärder i ängs- och betesmarker, investeringsstöd för biogas, klimatklivet och skydd av egen skog för att nämna några få områden.

Kommunerna nämns i Tillväxtverkets rapport (2015) som en viktig aktör- och finansiär genom sitt uppdrag kring upphandlingar, tillståndshantering och marktillgång. Det finns även kontaktytor via t.ex. näringslivskontor eller bolag (exempelvis företagslots, företagsinformation). Tillväxtverket noterar även att kommunernas roll ofta underskattas i kartläggningar av det företagsfrämjande systemet, mycket på grund av det komplexa system av insatser som finns i Sverige. Det beror på att kommunerna har möjlighet att själva finansiera stöd via anslag, men även via den budget som finansieras via kommunala inkomstskatten. Den senare ger möjligheter att dela ut projektbidrag eller att skapa mötesplattformar till företag inom kommunen, dock i restriktiva former. Kommuner har även möjligheter att hyra ut exempelvis lokaler till subventionerade priser till näringslivet (Almega 2019).

Andra stödgivare är semioffentliga aktörer, som exempelvis Almi Invest, Norrlandsfonden och Industrifonden. Dessa har ursprungligen på olika sätt finansierats av staten eller styrs via instruktioner eller ägaranvisningar (Riksrevisionen 2014a).

Sammanfattningsvis ser vi att de offentliga stödgivarna – myndigheter, semioffentliga aktörer, regioner och kommuner – alla i stort sett har egen rådighet över vilka insatser de genomför och på vilket sätt de genomför stödtilldelning. Detta innebär att det behövs resurser i form av tid, kunskap och finansiering för att utveckla denna datainsamling. Tänker vi på en rak sammanställning är dock antalet aktörer hanterbart, men där särskilt inom kommunerna är resurser en begränsande faktor i möjligheterna till redovisning. Dock rapporterar redan kommuner enligt vissa redovisningskrav – exempelvis till stadsstödsrapporteringen.

Det är fullt rimligt att en datainsamling påbörjas hos de större organisationerna och att man löpande utvärderar möjligheterna för de mindre att delta i redovisningen. Med EU:s nya regler kring transparens även för de minimis-stöd finns dock en yttre kravställan på redovisning även för dessa aktörer.

Komplexiteten ökar om redovisningen av vilka aktörer som är aktiva inom samma områden ska identifieras. Det kan exempelvis handla om internationalisering och exportfrämjandet, om miljö och energi eller om regionala insatser. Då behöver aktörernas specifika insatser eller stöd vägleda redovisningen.

7.5.2 Stödmottagarna

Statsstödsreglerna³⁷ tydliggör att den som genomför en stödåtgärd ska återrapportera till EU-kommissionen. Det finns även nationella rapporteringskrav med andra syften än granskning. Det kan handla om att föreskrifter eller instruktioner hos myndigheterna kräver datainsamling från stödmottagarna (Carlquist 2021).

När uppgifter från företag samlas in gäller att data som är av känslig natur inte röjs. För uppgifter som samlas in för forsknings- och statistikändamål gäller offentlighets- och sekretesslagen. Carlquist (2021) noterar dock att om det saknas starkt samband mellan stödgivningen och den data som samlas in kan det vara så att det också saknas sekretesskydd.

I många fall kräver den stödgivande aktören att insatsen ska göras i samarbete med andra partners. Det betyder att det administrativt uppstår en ny aktör – *en intermediär* som i sin tur utvecklar arbetet med sina partners. Det kan vara en långdragen och komplicerad process att få igenom sina idéer, särskilt om samarbetspartners finns i andra regioner eller i andra länder.

För aktörer som är intresserade av att söka regionala stöd eller EU-stöd är processen särskilt komplex. I dessa fall måste stödmottagaren, ofta intermediären, skicka in *samma* ansökan till de regioner och myndigheter som är inblandade. Gäller de att söka exempelvis ERUF – stöd för Norra Mellansverige från en grupp aktörer behöver den huvudsökande utföra varje moment 4 gånger. Det första momentet är att skicka en separat intresseansökan till Tillväxtverket, Region Värmland, Region Gävleborg och Region Dalarna. Därefter skickas ansökan till samma grupp myndigheter och regioner (4 x ansökningar). När sedan projekten löper på tillkommer olika uppföljningsmoment och återrapporteringar till respektive region och Tillväxtverket. I slutet av projekten måste aktören även fakturera de enskilda regionerna och Tillväxtverket separat. Detta påverkar hur datainsamlingen kan utformas för att minimera risk för både dubbelrapportering och underskattning av insatser.

Stödmottagarna uppger i en studie bland annat att det finns svårigheter med att rapportering ska ske på olika språk, att det ska rapporteras i olika format till olika intressenter samt att hålla tider i årshjul när det är flera projekt (Region Värmland). I bilaga 7 ges en översiktlig bild av processen för stödsökande hos regioner och exempel ges även på hur Tillväxtverkets processer ser ut.

Sammanfattningsvis ser vi att stödmottagarna kan organisera sig inom olika projektformer, tillsammans med partners nationellt och internationellt. Men inte heller identifiering av hur stödmottagaren är organiserad är alltid rättfram. Vi har ett flerdimensionellt perspektiv att ta hänsyn till ur en datainsamlings synpunkt. Dels *vem* det är som ska fångas upp – huvudpartner, eller deltagande partners eller alla deltagare

³⁷ Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, 12 a § första stycket.

(individer), dels *var* i systemet aktören bör fångas upp. I exemplet med ERUF behöver fyra stödgivare kontaktas men det är viktigt att säkerställa att inte belopp eller antal projekt dubbelräknas i en sammanställning.

Vi identifierar även ett behov av att harmonisera processerna som stödmottagarna behöver gå igenom. Denna del ligger utanför ramen för denna förstudie men lyfts för framtida behov.

8. Nationellt register över de minimis-stöd

8.1 Förslag till rekommendationer

Tillväxtanalys har identifierat flera aspekter som kan leda till synergier om statsstödsrapporteringen inkluderas i arbetet. I första hand är aktualitetskriteriet en viktig fråga. Att rapportera beviljade belopp eller förändring av tidigare beviljade belopp var tjugonde dag kan bli betungande. Detta kan vara det enskilt viktigaste motivet för stödgivare att använda Gium.

Det finns också en kontrollaspekt att ta hänsyn till med avseende på takbeloppen. Den innebär att den beviljande aktören måste få tillgång till alla andra stödaktörers information för att säkerställa att inte mer statsstöd beviljas än vad som är tillåtet. Detta ser vi att Gium kan underlätta.

Om en särskild arbetsgrupp formas som utarbetar förslag till data att inkludera i Gium, kan ett nationellt register etableras via API. Med inriktningen i arbetet att sänka trösklar finns dessutom möjligheter för stödgivande aktörer att samlas för att diskutera kvalitetsaspekter i inrapporteringar – exempelvis vilka principer som används för att kategorisera stöden – och hur en implementering av tekniken kan ske hos enskilda aktörer.

Output för denna typ av arbete skulle rimligtvis kunna formuleras till testpiloter för tekniken eller handlingsplaner för att integrera nya arbets sätt.

Hänsyn behöver tas till gällande regelverk för kommunal och regional styrning vilket kan påverka både möjligheter att delta i arbetet med Gium. Det kan även vara så att ett längre tidsperspektiv krävs inom detta område.

8.2 Bakgrund till rekommendationerna

EU:s utgångspunkt är att statliga stöd inte är tillåtna inom EU men EUF-fördraget tillåter vissa undantag från förbudet (artikel 107 EUF-fördraget). Statsstöd som ges inom ramen för dessa undantag behandlas enligt en särskild process där EU kommissionen involveras. Ett stöd av mindre betydelse är ett stöd till lågt värde som under vissa förutsättningar inte är att betrakta som ett statsstöd. Stöd av mindre betydelse, kallas även för försumbart stöd och benämns fortsättningsvis de minimis-stöd.

De minimis-stöd regleras via fyra förordningar: den allmänna förordningen om de minimis-stöd (kommissionens förordning 2023/2831), SGEI de minimis-stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (kommissionens förordning 2023/2832) och två sektorsvisa förordningar som behandlar de minimis-stöd inom jordbrukssektorn (kommissionens förordning 1408/203) samt fiskeri och vattenbrukssektorn (kommissionens förordning 717/2014).

Förordningarna som behandlar de minimis-stöd har gällt i sex år och har därefter reviderats inför en ny sexårs period. Från den 1 januari 2024 har nya reviderade förordningar trätt i kraft. Förordningarna reglerar exempelvis takbelopp för hur mycket

de minimis-stöd ett företag får ta emot inom en treårs period och en av anledningarna till att förordningarna revideras är att justera dessa takbelopp för inflation.

För stöd som grundar sig i den allmänna förordningen om de minimis-stöd, uppgår takbeloppet som "ett enda företag" kan beviljas i stöd inom en treårs period till totalt 300 000 EUR. I bedömningen om ett företag nått takbeloppet inkluderas även de minimis-stöd som getts inom ramen för övriga förordningar.

För att kontrollera att ett företag inte har mottagit mer stöd än vad takbeloppen tillåter tillämpas en metod där stödgivande myndighet begär att företag som är aktuellt för stöd via en blankett redogör för vilka de minimis-stöd som företaget mottagit tidigare. Det finns ingen annan etablerad kontrollmekanism i avsaknad av ett sökbart register där stödgivare kan kontrollera vad ett företag mottagit. I stället används i huvudsak ett intyg där stödmottagaren själv "på heder och samvete" får ange vad de mottagit för stöd.

8.3 Ett nationellt register för de minimis-stöd

I de reviderade förordningarna betonas att den administrativa bördan för företagen ska minska. De ska inte längre behöva redogöra för vilka stöd de mottagit. Det betyder att stödgivarna i varje medlemsland ska säkerställa att takbeloppen inte överskrids av stödmottagaren. Ansvaret för kontroll av tidigare beviljade stöd flyttas därmed över från stödmottagarna till stödgivarna. För att uppnå detta ska alla beslut om de minimis-stöd samlas i ett nationellt register.

Senast den 1 januari 2026 ska varje medlemsstat ha upprättat ett centralt nationellt register där alla beslut om de minimis-stöd registreras. Det nationella registret ska vara lättillgänglig för allmänheten samtidigt som unionens dataskyddsregler följs. Innehållet i registret ska finnas tillgängligt på en webbsida som inte kräver inloggning för användare och med möjlighet att exportera informationen enligt särskilda filstandarder.

Kommissionen har åtagit sig att utveckla ett system som uppfyller kraven och som är frivilligt för medlemsstaterna att använda. Det är fullt möjligt för medlemsstaterna att utveckla egna register som uppfyller förordningens krav.

Uppgifterna i det centrala registret ska innehålla stödmottagarens identitet (namn och organisationsnummer), stödbelopp, datum för beviljande, beviljande myndighet, stödinstrument och berörd sektor (NACE-kod – där Svensk näringsgrensindelning SNI, är den svenska motsvarigheten). Det finns ännu ingen tillgänglig information om hur kommissionens nya system är tänkt att fungera eller om det kommer innehålla någon ytterligare information eller funktionalitet än den grundläggande information som förordningen kräver.

Eftersom takbeloppen är baserade på beslutade stöd under den senaste treårs perioden kommer det att dröja tre år innan nuvarande rutiner kan ersättas. Det blir därmed en period av dubbelrapportering där stödmottagare måste verifiera sina uppgifter och där stödgivarna rapporterar enligt kraven i förordningen till det nya registret. Efter treårsperioden blir de minimis-registret inte bara ett register för stödgivare att rapportera in uppgifter till utan också det primära verktyget för stödgivares kontroll av redan utbetalade de minimis-stöd till stödmottagare. Beslut om de minimis-stöd som beviljats av en stödgivare ska registreras i det nationella registret inom 20 arbetsdagar från det att stödet beviljades.

Det finns sedan tidigare ett liknande register, Modul för Stödtransparens (TAM), som innehåller beslut om beviljade statsstöd över 100 000 EUR. I stor utsträckning motsvarar innehållet i TAM den information som de minimis-förordningen kräver.

Tabell 5 En jämförelse med data i TAM och data som de minimis-förordningen kräver.

Tillgängliga uppgifter	De minimis-register	TAM
Stödmottagarens namn	X	X
Stödmottagarens org.nummer	X	X
Sektor NACE-kod	X	X
Typ av stödmottagare		X
Region		X
Beviljat stödbelopp	X	X
Beviljat nominellt belopp		X
Utbetalat stödbelopp		
Datum för beviljande	X	X
Datum för offentliggörande		X
År utbetalt		
Valuta		X
Stödinstrument	X	X
Beviljande myndighet	X	X
Stödärende (SA-nummer)		X
Stödåtgärdens titel		X
Nationell samfinansiering		
Betrodd enhet		X
Finansförmedlare		X
Tredjeland utanför EU		X
Tidsfrist rapportering	20 dagar	6 månader

TAM innehåller enbart information om beslut om beviljade stöd och innehållet uppdateras inte med information om faktiskt utbetalade eller återtagna stöd.

Informationen i TAM görs också tillgänglig i en sökbar transparensdatabas som kommissionen driver och publicerar som webbsida. Medan TAM innehåller beslutade stöd som överstiger 100 000 EUR ska det nya nationella registret för de minimis-stöd innehålla alla beslut om de minimi-stöd oavsett belopp.

Det krävs aktualitet i data för att systemet ska kunna användas som kontrollverktyg – särskilt för att kontrollera kravet att företag inte beviljats högre stödbelopp än vad förordningen medger. Det har medfört att beslutade stöd ska registreras inom 20 dagar vilket minskar risken för att en stödmottagare tilldelas stöd som överstiger takbeloppet. Inrapporteringskravet om 20 arbetsdagar skiljer sig från villkoren för statsstöd som ger att stödgivaren inom sex månader ska registrera beslut om statsstöd i TAM.

8.4 Utmaningar i ett de minimis-register

När ett utbetalat de minimis-stöd är lägre än ett initialt beviljat stödbelopp eller när delar av stödet återkrävs skulle informationen i registret behöva uppdateras för att inte riskera att en stödmottagare i framtiden felaktigt nekas stöd på grund av att takbeloppet uppnåtts. Det skulle därmed finnas ett behov av att retroaktivt uppdatera de inrapporterade beviljade stöden.

Under vissa förutsättningar kan flera olika stödmottagare ses som "ett enda företag" även om det avser olika juridiska personer. Förordningen för de minimis-stöd tillämpar en definition som innebär att flera företag ska ses som samma stödmottagare om något av följande råder:

- Ett företag innehar majoriteten av aktieägarnas eller delägarnas röster i annat företag.
- Ett företag har rätt att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i ett annat företags styrelse, ledning eller tillsynsorgan.
- Ett företag har rätt att utöva ett bestämmande inflytande över ett annat företag enligt ett avtal som är slutet med detta eller enligt en bestämmelse i det företagets stiftelseurkund eller stadgar.
- Ett företag som är aktieägare eller delägare i ett annat företag förfogar till följd av en överenskommelse med andra aktieägare eller delägare i företaget ensamt över en majoritet av rösterna för aktierna eller andelarna i det företaget.

Denna definition innebär t.ex. att de minimis-stöd till flera dotterbolag inom samma koncern behöver räknas samman och samlat rymmas inom ramen för takbeloppen. Men denna definition är också vidare än att enbart innefatta specifikt koncerner. Ett företag kan t.ex. genom avtal ges ett bestämmande inflytande över annat företag och ett sådant inflytande är inte något som på ett enkelt vis kommer kunna samlas i databaser eller register. Det finns etablerade koncernregister som därmed ändå inte fångar alla organisationer som kan ses som ett enda företag enligt denna definition.

Vid företagssammanslagningar och företagsförvärv ska allt de minimis-stöd som beviljats någotdera av de tidigare företagen räknas samman i samband med att ett eventuellt nytt de minimis-stöd ska beslutas. På motsvarande sätt ska, om ett företag delas upp i två eller flera separata företag de minimis-stöd som beviljats före uppdelningen tilldelas det företag som tar över de verksamheter för vilka stödet har använts.

För att fånga upp de tillfällen där företag på olika sätt anses vara sammankopplade genom definitionen om "ett enda företag" eller historiska företagssammanslagningar kommer antagligen också fortsättningsvis en stödmottagare själv behöva ange om tidigare de minimis-stöd ska beräknas samlat med andra juridiska personer enligt dessa definitioner.

Under förutsättning att Sverige väljer att använda det system som kommissionen avser att ta fram bör Sverige göra sig involverat i och informerat om hur utvecklingen av det nya systemet fortskrider för att säkerställa att systemet möter behoven som stödgivarna har. Parallellt måste kommuner, regioner och stödgivande myndigheter informeras så att de har en beredskap för att nya de minimis-stöd ska rapporteras in i det centrala registret när det blir obligatoriskt att tillämpa för svenska stödgivare.

8.5 Självständiga nationella register

När det gäller transparensrapportering av stöd som omfattas av kommissionens olika statsstödsriktlinjer eller av motsvarande krav i den allmänna gruppundantagsförordningen finns också en möjlighet för medlemsstaterna att utveckla egna transparensdatabaser. Ett nationellt register skulle därmed kunna ersätta det etablerade registret TAM och det kommande de minimis-registret.

Men egna nationella register skulle ändå kräva att data överförs till kommissionens databaser. För de minimis-registret gäller att medlemsstater som använder ett eget register på nationell nivå senast den 30 juni varje år ska lämna in aggregerade uppgifter till kommissionen om de minimis-stöd som beviljats för det föregående året.

Statskontoret föreslår i ett regeringsuppdrag där man analyserat företagsstöd och stöd till ideella organisationer ett centralt register för allt företagsstöd, detta för att möjliggöra mer transparens och bättre uppföljning (Statskontoret 2023:19). I det fallet är syftet med registret att säkerställa att finansiering inte ges till samma ändamål.

För ett nationellt register med större ambitioner än transparensredovisning skulle det behöva säkerställas att det finns rättsliga förutsättningar för stödgivare och stödmottagare att lämna ifrån sig mer uppgifter än vad som är möjligt att kräva in enligt lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Referenser

- Almega (2019) *Kommunerna får inte agera matchningsaktörer*. Författad av: Professor Olle Lundin, 20 oktober 2019 – Vänge, Uppsala.
- Andersson Järnberg, L., Karpaty, P., & Lundberg, J. (2023) *Kommunala bolag i Sverige: Att förstå framväxten av dessa och produktivitetens utvecklingen över tid*. Kommuninvest forskningsberedning 2023-06-12.
- Arbetsförmedlingen (2024) *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Slutredovisning 31 januari 2024. Författare: Myndighetsrepresentanter inom sekretariatet sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande, KLL
- Carlquist, M. (2021) *Statligt stöd till näringslivet. Den rättsliga regleringen av statens stödgivning*. Nordstedts juridik. Upplaga 1:1.
- Chang, H., Andreoni A. (2020) *Industrial Policy in the 21st Century. Development and Change* 51(2): 324–351. DOI: 10.1111/dech.12570. Published on behalf of the Institute of Social Studies, The Hague.
- DIGG (odaterad). *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*.
- DIGG (2022) *Tekniska förutsättningar för öppna data. En analys över tekniska förvaltningsgemensamma förutsättningar för tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data från den offentliga förvaltningen*. Dnr: 2022-0428.
- Ekonomistyrningsverket (2022) *Utfallet för statens budget– del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2021*. Publikationsnummer: ESV 2022:21.
- Entreprenörskapsforum (2021) *Swedish perspectives on industrial policy. The Washington consensus and beyond*. Andersson, M., Deiacio, E. and Eklund, J. (Editors).
- Hoffmann, E.,* & Chamie, M.** (2003) *Standard statistical classifications: Basic principles*. *ILO, ** United Nations Statistical Division. Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe, vol. 19, no. 4, pp. 223-241, 2002.
- Juhász, R., Lane, N. & Rodrik, D. (2023) *The New economics of industrial policy*. Draft paper prepared for the Annual Review of Economics.
- OECD. (2016) *OECD Review of Innovation Policy: Sweden 2016*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022) *Are industrial policy instruments effective? A review of the evidence in OECD countries*. OECD Science, Technology and Industry policy papers. May 2022 No. 128.
- OECD (2023) *Quantifying industrial strategies (QuIS): Cross-country evidence on 9 OECD countries. Benchmarking industrial policy expenditures*. Directorate for Science, Technology and Innovation committee on industry, innovation and entrepreneurship. DSTI/CIIE(2023)4.
- Pack, H., & Saggi, K. (2006) *The case for industrial policy : a critical survey*. Policy Research Working Paper Series 3839, The World Bank.

- Regeringskansliet (2015) Regeringens skrivelse 2015/16:69 *Politik för hållbart företagande*.
- Regeringskansliet (2019) *Sveriges export- och investeringsstrategi*. Daterad 20191209.
- Reingruber, Michael, C., Gregory, & William, W. (2003) *The data modeling handbook: a best-practice approach to building quality data models* ISBN 0-471-05290-6, 1994.
- Riksrevisionen (2013) *Påväg ut i världen – statens främjandeinsatser för export*. (RiR 2013:10).
- Riksrevisionen (2014a) *Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget* (RiR 2014:1).
- Riksrevisionen. (2014b) *Näringspolitikens effekter – Brister i informationen om statliga satsningar*. (RiR 2014:26).
- Riksrevisionen (2016) *Statliga stöd till innovation och företagande*. (RiR 2016:22).
- Riksrevisionen (2020) *Statliga stöd med delat myndighetsansvar – möjliga förenklingar och effektiviseringar*. RiR 2020:23.
- Rodrik, D. (2008) *Industrial policy: Don't ask why, ask how*. Middle East Development Journal, Demo Issue (2008) 1–29 c Economic Research Forum.
- Sandström C. (2021) *Chapter 5: Innovation through Collaboration to meet Grand Challenges? A Critique of Current Trends in Industrial Policy*. I Entreprenörskapsforum 2021.
- SCB (2014) MIS 2014:1. *Standard för institutionell sektorindelning, INSEKT 2014, Standard för indelning efter ägarkontroll 2000, ÄGAR 2000 Indelning efter juridisk form, JURFORM*.
- SOU (2023) *En reform för datadelning*. SOU 2023:96 Betänkande av Utredningen om interoperabilitet vid datadelning. Stockholm 2023.
- SOU (2008) *Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande*. Betänkande av Exportutredningen Stockholm 2008.
- Statskontoret (2017) *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*. OOS 31.
- Tillväxtanalys (2012) *Statligt stöd till näringslivet 2011*. Statistik 2012:05.
- Tillväxtanalys (2013) *En lärande innovationspolitik – ett ramverk för innovationspolitiska utvärderingar och analyser*. Rapport 2013:12.
- Tillväxtanalys (2014a) *Kartläggning av aktörerna på miljöteknikområdet*. Tillväxtverkets dnr 1.2.2-2014-2582.
- Tillväxtanalys (2014b) *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering*. Rapport 2014:07
- Tillväxtanalys (2015a) *Med varm eller kall hand? Bemötandet av män och kvinnor i det företagsfrämjande systemet*. Rapport 2015:08.
- Tillväxtanalys (2015b) *Tillväxt genom stöd*. Tillväxtfakta 2015.
- Tillväxtanalys (2015c) *Forskning och innovation för omställning av energisystemet – en analys av Energimyndighetens FOI-verksamhet*. Rapport 2015:08.

Tillväxtanalys (2016a) *Fokus på resultat – en analys av tillväxtpolitisk återsrapportering*. PM 2016:10.

Tillväxtanalys (2016b) *Hur randomiserade kontrollstudier kan utveckla tillväxtpolitiken – erfarenheter och förslag på tillämpning*. Rapport 2016:03.

Tillväxtanalys (2017) *Smarta sätta att kartlägga tillväxtpolitiska insatser – en förstudie*. PM DNR 2017/194.

Tillväxtanalys (2018) *Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser*. Rapport 2018:13.

Tillväxtanalys (2021a) *Programdokumentation för utvärdering. En lägesbild av Vinnovas, Energimyndighetens och Tillväxtverkets dokumentation av näringspolitiska insatser*. Rapport AU 2021:01.

Tillväxtanalys (2021b) *Företagsfrämjande under utgiftsområde 24*. Dnr: 2021/48.

Tillväxtanalys (2023) *Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik*. Rapport 2023:08.

Warwick, K. (2013-04-05) *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris.

Bilagor

Bilagorna återfinns som ett separat dokument.



Tillväxtanalys
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010-447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
Webb: www.tillvaxtanalys.se