



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående stöd till start av näringsverksamhet

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat effekterna av det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet. I granskningen har även ingått att undersöka om och hur stödet har följts upp och utvärderats av regeringen och Arbetsförmedlingen. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Stöd till start av näringsverksamhet – ett framgångsrikt program* (RiR 2008:24).

Riksrevisionens granskning visar att stöd till start av näringsverksamhet har haft övervägande positiva effekter. En central slutsats i Riksrevisionens granskning är samtidigt att kunskapen om vilka effekter programmet stöd till start av näringsverksamhet har är bristfällig. Granskningen visar också att det gjorts få effektstudier av stödet. Den bristande kunskapen har gjort det svårt att bedöma om programverksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med de intentioner som riksdagen och regeringen hade när stödet till start av näringsverksamhet beslutades.

Regeringen bör enligt Riksrevisionen generellt skaffa sig bättre kunskap om effekterna av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Utan sådan kunskap är det inte heller möjligt att lämna en relevant återrapportering till riksdagen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt Riksrevisionen har programmet gett goda sysselsättningseffekter jämfört med alternativet att vara öppet arbetslös eller att ta del av andra arbetsmarknadspolitiska program. Programmet stöd till start av näringsverksamhet har även bättre effekter på sysselsättningen än det numera nedlagda allmänna anställningsstödet.

Granskningen visar enligt styrelsen på behovet av en fördjupad kunskap om effekterna av stödet till start av näringsverksamhet. Styrelsen förutsätter att de rekommendationer och slutsatser som Riksrevisionen ger i rapporten kommer att utgöra ett värdefullt underlag för regeringen och Arbetsförmedlingen i det fortsatta arbetet med att utveckla och förbättra uppföljningen och redovisningen av stödets sysselsättningseffekter.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning .....	4
Bakgrund och inriktning.....	4
Stödets sysselsättningseffekter .....	5
Uppföljning och utvärdering av stödet .....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden .....	9

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 21 januari 2009

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalen Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Agneta Lundberg (s), Ulla Löfgren (m) och Helena Höij (kd).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat effekterna av det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet. I granskningen har även ingått att undersöka om och hur stödet har följts upp och utvärderats av regeringen och Arbetsförmedlingen. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Stöd till start av näringsverksamhet - ett framgångsrikt program* (RiR 2008:24).

## Bakgrund och inriktning

Det arbetsmarknadspolitiska programmet stöd till start av näringsverksamhet startades 1984 och har varit en del av arbetsmarknadspolitiken sedan dess. Inledningsvis var det en försöksverksamhet, som 1987 övergick till att bli ett permanent program. Sedan 1999 har programmet i genomsnitt kostat 932 miljoner kronor per år och drygt 10 000 programperioder har påbörjats årligen. Volymerna har emellertid minskat successivt under senare år, och under 2007 har kostnaden och programvolymen nästan halverats jämfört med genomsnittet för perioden 1999–2006.

Målgruppen är arbetslösa, eller personer som riskerar att bli arbetslösa, som vill starta företag. De ska vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen för att få ta del av stödet. Stödet ska ges i längst sex månader och fungera som ett tillfälligt tillskott till deltagarens försörjning under den första tiden i näringsverksamheten. I särskilda fall kan stödet förlängas, det gäller vid sjukdom eller om något tillstånd från någon myndighet har försejats.

En förutsättning för att den arbetssökande ska beviljas stöd är att verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet och ge varaktig sysselsättning åt den arbetssökande. Vidare ska Arbetsförmedlingens verksamhet generellt utformas så att den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden och att den inte bidrar till att arbetstillfällena trängs undan, såvida det inte kan anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Stöd till start av näringsverksamhet får slutligen inte lämnas för verksamheter inom jordbruk och transportsektor, med undantag för viss taxiverksamhet.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka såväl positiva som negativa effekter av stöd till start av näringsverksamhet. Riksrevisionen har studerat effekter på utflödet från arbetslöshet till sysselsättning och dödviktseffekten, det vill säga, att vissa deltagare som fått stöd skulle ha startat verksamhet även utan stödet. Riksrevisionen har även försökt studera stödets konkurrensnedrivande effekter. Med detta avses minskad efterfrågan på arbetskraft för företag utan stöd som en följd av konkurrensen från företag med stöd.

I granskningen har också ingått att undersöka i vilken mån stödets effekter har följts upp och utvärderats av regeringen och Arbetsförmedlingen.

## Revisionsfrågan

Den övergripande revisionsfrågan som Riksrevisionen ställt i granskningen är om stöd till start av näringsverksamhet är ett effektivt arbetsmarknadspolitiskt program och om uppföljningen och utvärderingen av programmets effekter har skett på ett ändamålsenligt sätt. Frågan har delats upp i följande delfrågor:

1. Är stödet effektivare än öppen arbetslöshet?
2. I vilken utsträckning förekommer dödviktseffekter?
3. I vilken utsträckning förekommer konkurrensnedvridning?
4. Har regeringen och Arbetsförmedlingen följt upp och utvärderat programmets effekter och har i så fall uppföljningen och utvärderingen varit ändamålsenlig?

Riksrevisionen har använt sig av flera olika metoder i granskningen. Riksrevisionen har bland annat med hjälp av SCB genomfört en enkät till ett urval av deltagare i stödet under perioden februari till april 2008 samt gett Växjö universitet i uppdrag att genomföra en studie för att mäta stödets positiva och negativa effekter.

## Stödets sysselsättningseffekter

### Stödet jämfört med öppen arbetslöshet och andra program

Granskningen visar enligt Riksrevisionen att stöd till start av näringsverksamhet har goda sysselsättningseffekter jämfört med alternativet att vara öppet arbetslös eller att ta del av andra arbetsmarknadspolitiska program. Stöddeltagarna övergick till reguljära arbeten både i större utsträckning och i snabbare takt än jämförelsegruppen.

Den genomsnittliga effekten av att ha fått stödet var 46 % högre sannolikhet att inte vara inskriven vid Arbetsförmedlingen två år senare respektive 20 % högre efter fyra år. Vidare var övergången från Arbetsförmedlingen till reguljära arbeten större för stöddeltagarna, 85 % under den sammanlagda uppföljningsperioden på fyra år jämfört med 63 % för gruppen arbetslösa. Detta motsvarar en skillnad på 35 % till stödets fördel.

Deltagare i stödet hade också betydligt kortare sammanlagda inskrivningstider vid Arbetsförmedlingen än med öppet arbetslösa eller deltagare i övriga program, en i stort sett halverad tid för stöddeltagare jämfört med kontrollgruppen under den fyraårsperiod som följde efter stödperioden. Iakttagelsen att färre återinskrivs bland stöddeltagarna kan enligt Riksrevisionen vidare vara en indikation på att dessa fick en fastare förankring på arbetsmarknaden.

### **Stödet i jämförelse med allmänt anställningsstöd**

Granskningsresultatet visar att deltagare i stöd till start av näringsverksamhet också fick arbete i större utsträckning och i en snabbare takt än deltagare i allmänt anställningsstöd. Effekter har även i detta fall studerats över en fyra-årsperiod när det gäller förekomsten av och längden på nya arbetslöshetsperioder, då ett av de arbetsmarknadspolitiska målen är att programinsatser ska leda till varaktiga arbeten och kortare framtida arbetslöshetsperioder. Sannolikheten var lägre för att deltagarna i stöd till start av näringsverksamhet kom tillbaka till Arbetsförmedlingen än för deltagare i det allmänna anställningsstödet.

Programmet stöd till näringsverksamhet har således bättre effekter på sysselsättningen än det numera nedlagda allmänna anställningsstödet.

### **Stödet har även vissa negativa effekter**

Samtidigt som stödet framstår som effektivt för deltagarnas framtida sysselsättning har stödet också ett antal negativa effekter. I denna granskning har stödets dödviktseffekter och dess konkurrensnedvridande effekter undersökts. Dödviktseffekten motsvarar i detta fall andelen deltagare som hade startat företag även utan stöd, det vill säga där staten har subventionerat verksamheten i onödan.

Konkurrensnedvridning kan uppstå när företag med stöd skaffar sig en konkurrensfördel i förhållande till företag inom samma bransch som inte har fått något stöd, vilket i sin tur skulle kunna leda till att de senare trängs undan.

Riksrevisionens anlitade forskare (CAFO) har inte kunna göra någon tillförlitlig skattning av stödets konkurrensnedvridande effekter utifrån registerdata, men Riksrevisionens enkätundersökning indikerar att stödet i vissa fall kan medföra snedvridande effekter på konkurrensen på lokal nivå.

#### *Dödviktseffekter*

Enligt den analys som genomförts i granskningen är stödets dödviktseffekter drygt 20 % och enligt den enkätundersökning som ingått cirka 40 %. Om den sanna dödvikten ligger närmare den registerbaserade skattningen, vilket enligt Riksrevisionen förefaller troligt, hade sju till åtta deltagare av sammanlagt tio inte startat näringsverksamhet utan stödet.

#### *Konkurrensnedvridande effekter*

I den enkätundersökning som genomförts i granskningen uppgav drygt var fjärde deltagare att stödet hade gett dem en fördel gentemot konkurrenterna. Detta behöver, enligt Riksrevisionen, emellertid inte innebära att det har skett en betydande konkurrensnedvridning eftersom stödet främst utgjorde en tryggad försörjning för deltagaren. Det finns dock risk för att det i vissa fall förekommer snedvridande effekter på konkurrensen på lokal nivå eftersom

det genomsnittliga företaget med stöd bedriver tjänsteproducerande verksamhet på en lokal marknad. Lönekostnaden utgör en stor del av totalkostnaden för tjänsteproducerande företag.

Enligt enkäten var 63 % verksamma inom en lokal marknad och bland dessa upplevde 23 % att marknaden var svag, vilket skulle kunna tyda på få verksamma aktörer. Risken för undanträngning är enligt Riksrevisionen förmodligen störst på en lokal marknad med få aktörer och i synnerhet för tjänsteproducerande företag.

## Uppföljning och utvärdering av stödet

I förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen står det uttryckt att Arbetsförmedlingen ska analysera, följa upp och utvärdera hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Riksrevisionens genomgång av framför allt budgetpropositioner för åren 1997 till 2008 visar också att regeringen påtalar negativa effekter av stöd till start av näringsverksamhet såsom undanträngning och snedvridning av konkurrens.

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen inte har utvärderat effekter av stödet sedan 2001. Lokala uppföljningar av stödet görs, men omfattningen, kvaliteten och dokumentationen varierar mellan förmedlingskontoren. I Riksrevisionens enkätundersökning tog närmare hälften av deltagarna helt eller delvis avstånd från att Arbetsförmedlingen har följt upp hur deras verksamhet utvecklades. Uppföljningarna görs dessutom främst inom stödperioden, som är på högst sex månader.

Riksrevisionen anser att Arbetsförmedlingens uppföljning av stödet bör förbättras, bl.a. genom att uppföljningsperioden förlängs för att man bättre ska kunna avgöra företagets lönsamhet och möjligheter till sysselsättning. Varje programbeslut på Arbetsförmedlingen bygger på kunskaper om den lokala och regionala arbetsmarknaden. Mer enhetliga uppföljningsrutiner med förlängda uppföljningsperioder skulle, enligt Riksrevisionen, tillsammans med relevanta utvärderingar av stödet, kunna ge handläggaren ett bättre kunskapsstöd för framtida programbeslut. Detta skulle i sin tur kunna medföra såväl att stödets positiva effekter förbättras ytterligare som att dess negativa effekter reduceras.

Regeringen har framfört att den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens insatser avsevärt ska förbättras, genom att utveckla och prioritera uppföljning och utvärdering inom berörda myndigheter. Regeringen har i Arbetsmarknadsverkets regleringsbrev för 2006 uppdragit att myndigheten ska se till att samtliga program och insatser är uppföljnings- och utvärderingsbara och att dessa ska redovisas i myndighetens årliga programrapport. Enligt regleringsbreven för 2007 och 2008 ska Arbetsförmedlingen samråda med Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) för att se till att de arbetsmarknadspolitiska programmen genomförs och statistikförs så att de blir uppföljnings- och/eller utvärderingsbara.

Från och med 2007 producerar Arbetsförmedlingen två gånger per år en arbetsmarknadsrapport, som bl.a. redovisar programeffekter. Syftet är att beräkna programmens sysselsättningseffekter, det vill säga skatta om deltagarna i större utsträckning fått sysselsättning än vad som skulle vara fallet utan programinsatsen. Riksrevisionen noterar dock att stöd till start av näringsverksamhet inte redovisas separat utan ingår i en större programgrupp, ”arbete med stöd”. Riksrevisionen anser att Arbetsförmedlingen bör särredovisa de effekter stöd till start av näringsverksamhet har. Effekterna mäts dessutom efter ett år, vilket enligt Riksrevisionen är en för kort period för att mer ingående mäta stödets effekter.

## Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- skaffa bättre kunskap om effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska program för att bättre kunna uppfylla och återrapportera målet för arbetsmarknadspolitiken om en väl fungerande arbetsmarknad.

Riksrevisionen rekommenderar även Arbetsförmedlingen att

- i högre utsträckning prioritera stöd till start av näringsverksamhet bland de arbetsmarknadspolitiska programmen i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken. Enligt Riksrevisionen kan detta ske inom den befintliga anslagsbudgeten för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd,
- erbjuda den beslutande handläggaren ett bättre kunskapsstöd kring arbetsmarknadens funktionssätt och programeffekter i syfte att förbättra stödets positiva effekter och reducera dess negativa effekter,
- i sitt påbörjade arbete med att mäta programeffekter särredovisa stödet samt att införa en längre uppföljningsperiod än ett år,
- införa tydliga och enhetliga uppföljningsrutiner med förlängda uppföljningsperioder kring stödet för att bättre kunna besvara frågan om företagets lönsamhet och sysselsättningsmöjligheter.



## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Stöd till start av näringsverksamhet – ett framgångsrikt program* (RiR 2008:24) ska överlämnas till riksdagen som en redogörelse. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande:

En central slutsats i Riksrevisionens granskning är att kunskapen om vilka effekter programmet stöd till start av näringsverksamhet har är bristfällig. Granskningen visar också att det gjorts få effektstudier av stödet. Den bristande kunskapen gör det svårt att bedöma om programverksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med de intentioner som riksdagen och regeringen hade när stödet till start av näringsverksamhet beslutades. Regeringen bör enligt Riksrevisionen skaffa sig bättre kunskap om effekterna av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Utan sådan kunskap är det inte heller möjligt för regeringen att lämna en relevant återrapportering till riksdagen om utfallet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Riksrevisionen ger i rapporten flera rekommendationer som syftar till att förbättra uppföljningen och redovisningen av stödets effekter. Bl.a. föreslås att myndigheten i sitt påbörjade arbete att mäta programeffekter bör särredovisa stödet till start av näringsverksamhet och införa längre uppföljningsperioder än nuvarande på ett år.

Styrelsen noterar att regeringen i budgetpropositionen 2006/07 särskilt uppmärksammat att uppföljning och utvärdering av förmedlingsverksamhetens insatser behöver utvecklas och prioriteras inom berörda myndigheter. I de senare regleringsbrev till AMS och Arbetsförmedlingen har regeringen också uppdragit till myndigheten att göra de arbetsmarknadspolitiska programmen uppföljnings- och utvärderingsbara.

Styrelsen konstaterar vidare att programmet har haft övervägande positiva effekter. Stöd till start av näringsverksamhet har goda sysselsättningseffekter jämfört med alternativet att vara öppet arbetslös eller att ta del av andra arbetsmarknadspolitiska program. Programmet stöd till start av näringsverksamhet har även bättre effekter på sysselsättningen än det numera borttagna allmänna anställningsstödet. Samtidigt som stödet framstår som effektivt för deltagarnas framtida sysselsättning har stödet också enligt Riksrevisionen ett antal negativa effekter. De rekommendationer som Riksrevisionen ger i granskningsrapporten syftar till att ytterligare förbättra de positiva effekterna och reducera de negativa effekterna av stödet.

Granskningen visar enligt styrelsen på behovet av en fördjupad kunskap om effekterna av stödet till start av näringsverksamhet. Styrelsen förutsätter därför att de rekommendationer och slutsatser som Riksrevisionen presenterar i rapporten kommer att utgöra ett värdefullt underlag för regeringen och Arbetsförmedlingen i det fortsatta arbetet med att utveckla och förbättra uppföljningen och redovisningen av stödets sysselsättningseffekter.