



# Hur använder myndigheter utvärderingar?

Christian Sandström

# Hur använder myndigheter utvärderingar?

En studie av årsredovisningar från Vinnova,  
Energimyndigheten och Tillväxtverket

Christian Sandström  
Jönköping International Business School och Ratio  
E-mail: [christian.sandstrom@ratio.se](mailto:christian.sandstrom@ratio.se)

## ENTREPRENÖRSKAPSFORUM

*Entreprenörskapsforum är en oberoende stiftelse och den ledande nätverksorganisationen för att initiera och kommunicera policyrelevant forskning om entreprenörskap, innovationer och småföretag. Stiftelsens verksamhet finansieras med såväl offentliga medel som av privata forskningsstiftelser, näringslivs- och andra intresseorganisationer, företag och enskilda filantroper. Författarna svarar själva för problemformulering, val av analysmodell och slutsatser i rapporterna.*

*För mer information se [www.entreprenorskapsforum.se](http://www.entreprenorskapsforum.se)*

Entreprenörskapsforum  
Örebro universitet, 701 82 Örebro  
E-post: [info@entreprenorskapsforum.se](mailto:info@entreprenorskapsforum.se)

Författare: Christian Sandström  
Form: Entreprenörskapsforum  
ISBN: 978-91-89752-11-5  
Tryck: Örebro universitet

# Sammanfattning

---

Industripolitiken har upplevt något av en renässans sedan finanskrisen. Växande belopp offentliga medel ställs till företags förfogande, bland annat för att skapa hållbar utveckling. Därmed har det uppstått ett behov av såväl mer utvärderingar som kunskap om hur utvärderingar används i praktiken. I den här rapporten utforskas hur de tre näringspolitiska myndigheterna Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket hänvisar till utvärderingar i sina årsredovisningar 2010–2020.

I dessa 33 årsredovisningar identifieras 654 fall när en av myndigheterna beskriver resultat från en utvärdering, i 13 procent av fallen innehåller dessa också en källhänvisning. De 654 observationerna har kodats som positiva, neutrala respektive negativa. Resultaten visar att 84 procent av hänvisningarna är positiva, tolv procent är neutrala och fyra procent är negativa. En fördjupad analys av materialet antyder att myndigheter använder utvärderingar som ett sätt att framställa sin verksamhet på ett positivt sätt.

## Viktiga resultat

- I den här rapporten utforskas hur Energimyndigheten, Vinnova och Tillväxtverket hänvisar till utvärderingar i sina årsredovisningar under åren 2010–2020.
- I dessa årsredovisningar identifieras totalt 654 fall där myndigheter beskriver hur deras verksamhet har utvärderats. 84 procent av dessa hänvisningar är positiva, tolv procent är neutrala och en liten andel innehåller negativ eller kritisk information avseende myndigheternas insatser (fyra procent).

- För Vinnova var andelen positiva hänvisningar 92 procent, sju procent neutrala och en procent var negativa.
- För Energimyndigheten var motsvarande siffror 85,2 procent, 9,4 procent respektive 5,3 procent.
- Tillväxtverkets siffror var 78 procent positiva hänvisningar, 18 procent neutrala och fyra procent negativa eller kritiska hänvisningar.
- I 13 procent av fallen anger myndigheterna en källa som stöd för sin formulering. I 87 procent av fallen sker ingen källhänvisning.
- Av de 82 formuleringarna som också anger en källa är 84 procent positiva, 15 procent neutrala och en procent negativa.
- Av samtliga 654 formuleringar där myndigheterna hänvisar till utvärderingar finns det ett fall av att en myndighet både anger en källa och ger en negativ eller mer kritisk bild av sin verksamhet.
- Av de 82 fallen där en källa också anges står Energimyndigheten för 90 procent av källhänvisningarna, Tillväxtverket nio procent och Vinnova en procent.
- I de fall myndigheter anger källa för sitt påstående är källan i 79 procent av fallen en utvärdering genomförd av ett konsultföretag, i 19 procent av fallen är det den egna myndigheten som genomfört utvärderingen och i två procent av fallen är det en annan myndighets utvärderingsarbete man hänvisar till.
- I de 654 identifierade observationerna omnämns Tillväxtanalys sex gånger, varav fyra gånger är när myndighetens analyser påvisar positiva effekter. Den femte hänvisningen är av mer neutral karaktär och ett exempel på att kritik går att finna.
- Under åren 2016–2018 är andelen negativa formuleringar mellan sex och åtta procent, åren 2019–2021 är andelen negativa hänvisningar i intervallet 0–4 procent.

# Inledning

---

# 1

Sedan finanskrisen har såväl Sverige som EU och västvärlden upplevt något av en industripolitisk renässans. Växande summor av stöd och billiga lån har skapats, inte minst sedan pandemin. Enbart EU:s Green Deal uppgår till 1 000 miljarder euro över ett decennium. 430 av dessa miljarder är öronmärkta för vätgas. Beloppen kombineras ofta med satsningar på nationell och kommunal nivå vilket ger upphov till en växande flora av industripolitiska stöd och åtgärder. Målen med dessa stöd sägs vara att åstadkomma såväl ekonomisk återhämtning som innovation, strategisk autonomi och hållbar utveckling.

Det råder med andra ord enighet idag om vikten av innovation och förnyelse för att stärka konkurrenskraften i Europa och USA. Givet dessa frågors dignitet har det också blivit viktigare med utvärderingar av de industripolitiska satsningar som görs. Har de olika stödprogrammen de effekter som från början var avsedda eller hade de kunnat utformas annorlunda? Står de samhällsekonomiska nyttorna i proportion till kostnaderna? Finns det oavsiktliga positiva och negativa konsekvenser som behöver studeras närmare?

Det finns idag många utvärderingar av näringspolitiska insatser, vi vet dock relativt lite om hur myndigheter använder och hänvisar till utvärderingar. Utvärderingar kan användas som ett verktyg för att utveckla en verksamhet, men också till att utreda eventuella effekter av en specifik insats. Endast ett fåtal studier existerar där man försöker analysera en samlings av utvärderingar i syfte att utröna mönster i de utvärderingar som genomförs och hur de används i praktiken.

Tidigare forskning om svenska utvärderingar av näringspolitik har visat att dessa tenderar att vara mer positiva än negativa, samt att

utvärderingar utförda av konsulter och av myndigheterna själva är mer positiva än de som utförs av Tillväxtanalys och Riksrevisionen (Collin m.fl., 2021). Andra forskare har understrukt vikten av att särskilja effektutvärderingar och utvärderingar som primärt syftar till lärande (Fridholm, 2022). Enligt Fridholm används begreppet utvärdering för såväl kontrafaktiska effektanalyser som rapporter där utvärderaren snarare fungerar som ett bollplank, exempelvis använder OECD (2010) begreppen "implementation evaluation" och "development evaluation" för att påvisa denna skillnad.

Mot bakgrund av att det finns olika sorters utvärderingar med olika syften blir det viktigt att studera hur utvärderingar faktiskt används i praktiken. Det finns i dagsläget relativt lite forskning om hur myndigheter gör bruk av de utvärderingar som författas. Denna rapport fyller delar av detta gap inom forskningen genom att analysera hur myndigheter inom näringspolitiken hänvisar till utvärderingar i officiella dokument. En förkortad engelsk version har accepterats för publicering i boken *Moonshots and the New Industrial Policy – Questioning the Mission Economy* på det akademiska förlaget Springer i början av 2024.<sup>1</sup>

Materialet baseras på årsredovisningar från myndigheterna Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket under tidsperioden 2010–2020. Samtliga hänvisningar till utvärderingar som har gjorts i dessa årsredovisningar har identifierats och sedan kodats som antingen positiva, neutrala eller negativa. Då myndigheter är skyldiga att avge årsredovisningar och dessa handlingar enligt förordning 2017:682 skall ge ett kortfattat "underlag för regeringens uppföljning, prövning, eller budgetering av myndigheternas verksamhet" kan årsredovisningar studeras för att se hur myndigheter använder utvärderingar för att kommunicera med exempelvis politiker och allmänheten.

I nästa avsnitt beskrivs delar av den data och de metoder som har använts. Därefter presenteras aggregerade siffror för de tre myndigheterna samt resultat för varje enskild myndighet. Här ges även illustrativa exempel på

---

1. Björnemalm, R., Sandström, C., Åkesson, N. (2024) A Public Choice Perspective on Mission-Oriented Innovation Policies and the Behavior of Government Agencies in Henrekson, M., Sandström, C., Stenkula, M. eds (2024) *Moonshots and the New Industrial Policy – Questioning the Mission Economy*, Springer.

hur myndigheter hänvisar till utvärderingar. I nästföljande avsnitt görs en fördjupad analys av materialet gällande bland annat källhänvisning och hur myndigheter förhåller sig till mer kritiska utvärderingar. Därefter följer en diskussionsdel som kort försöker förklara resultaten med hjälp av viss nationalekonomisk och statsvetenskaplig teori. Sist följer en sammanfattande slutsats.



## Metod

---

# 2

För att utforska hur myndigheter använder sig av utvärderingar har det gjorts en granskning av Tillväxtverkets, Vinnovas och Energimyndighetens årsredovisningar för åren 2010–2020. Rapporterna har publicerats på myndigheternas hemsidor under åren 2011–2021, de behandlar således myndigheternas verksamheter under åren 2010–2020.

Det finns olika sätt att studera hur myndigheter använder och hänvisar till årsredovisningar. Årsredovisningar valdes här då dessa utgör ett viktigt sätt för myndigheter att kommunicera med sin omgivning. Såväl politiker och tjänstemän på departement som anställda på myndigheten tar del av sådant material och formar sig en uppfattning om myndighetens verksamhet baserat på detta underlag. Vidare är det enligt SFS 2000:605 och SFS 2019:577 obligatoriskt för myndigheter att avge årliga årsredovisningar till regeringen, vilket gör att en förhållandevis lång och konsekvent serie av dokument kan jämföras och analyseras. Förordning 2017:682 stipulerar dessutom att "handlingarna ska kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning, prövning, eller budgetering av myndigheternas verksamhet. Vidare står det i paragraf 6 av SFS 2000:605 att *"Årsredovisningens delar skall upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning"*.

Mot bakgrund av ovanstående riktlinjer blir det av särskilt intresse att studera just årsredovisningar och hur myndigheter använder sig av utvärderingar. En genomgång av hur myndigheter hänvisar till utvärderingar i sina årsredovisningar ger förstås inte en komplett bild av hur myndigheter använder utvärderingar. Detta material hade kunnat kompletteras och potentiellt jämföras med andra dokument. Intervjuer med myndigheter och tjänstemän på departement skulle kunnat ge djupare

insikt i hur myndigheter använder utvärderingar. Den här studien bör därför ses som en initial explorativ studie av hur näringspolitiska myndigheter använder utvärderingar.

I studiens första steg behandlas hur samtliga 33 årsredovisningar och avsnitt som var knutna till utvärderingar söktes fram. Med hjälp av sökordet "utvärd" identifierades relevant text, och gav totalt 665 observationer. Varje formulering som kunde hittas granskades sedan med avseende på den här studiens syfte. Avsnitt som på olika vis utvärderade eller bedömde myndighetens verksamhet inkluderades. Elva observationer togs bort då termen "utvärd" inte avsåg myndighetens egna aktiviteter, det slutliga antalet observationer uppgick därmed till 654. Som exempel kan nämnas följande formulering från Energimyndighetens årsredovisning 2018: "För Energimyndighetens del bidrar den löpande utvärderingen till mer tillgänglig och systematisk kunskap om insatsen samt till mer tillgänglig och systematisk kunskap om insatsen samt till ökad transparens". En sådan text exkluderas från datasetet då den inte avser myndighetens egen verksamhet utan är en mer generell formulering gällande utvärderingars funktion och syfte.

De 654 observationerna skrevs sedan in i ett excel-ark och varje observation kodades antingen som 1) positivt, 2) neutralt eller 3) negativt. De positiva formuleringarna är entydigt uppskattande i sin bedömning av myndighetens verksamhet, de neutrala innehåller ofta en blandning av positiva och mer kritiska formuleringar medan de negativa är mer entydigt kritiska. I nästa steg undersöktes också huruvida det angavs någon källa för detta uttalande eller ej. Kodningen genomfördes av tre personer<sup>2</sup> och gav upphov till resultat enligt tabell 1 nedan.

Kodningen gjordes utan att kodarna kände till resultaten från de andra personernas kodning. I de fall det inte rådde enighet i kodningen användes den bedömning som gjordes av två personer. I 88 procent av fallen rådde enighet i de tre kodningarna och i tolv procent av fallen (113 observationer) avvek en kodning från de andra. För varje utvärdering dokumenterades även årtalet den publicerades, samt vilken myndighet det gällde.

---

2. Kodningen genomfördes av Rickard Björnemalm, Christian Sandström och Nelly Åkesson.

Syftet med detta är att både se eventuell förändring över tiden och utreda om det finns skillnader mellan myndigheterna.

Tabell 1. Kodningen av 654 observationer från myndigheternas årsredovisningar uppdelat per person.

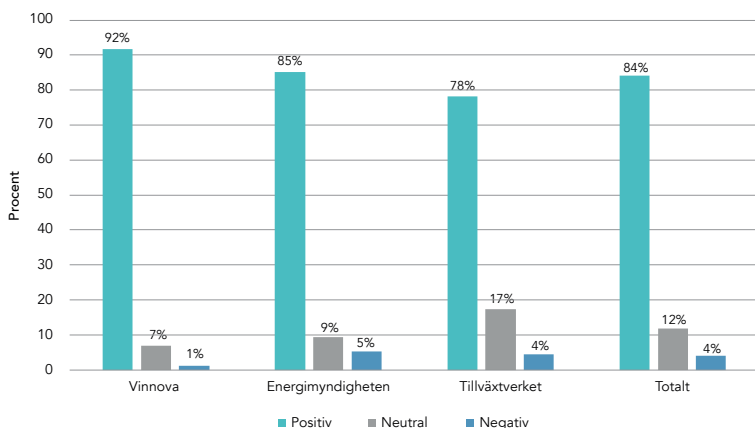
	Person 1	Person 2	Person 3
Positiv	554	528	530
Procent positiv	85	81	81
Neutral	78	96	101
Procent neutral	12	15	15
Negativ	22	30	23
Procent negativ	3	5	4
<b>Total</b>	<b>654</b>	<b>654</b>	<b>654</b>

# Resultat

# 3

Figur 1 ger en övergripande sammanfattning av andelen positiva, neutrala och negativa formuleringar, samt hur dessa resultat skiljer sig åt mellan de tre myndigheterna Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnova.

Figur 1. Andel positiva, neutrala och negativa formuleringar gällande utvärderingar i årsredovisningarna för Vinnova, Energimyndigheten och Vinnova (2011–2021).



Samtliga tre myndigheter visar ett tydligt mönster av att företrädesvis uttala sig positivt när de hänvisar till utvärderingar av sin verksamhet. Vinnova har högst andel positiva uttalanden (92 procent) och lägst andel negativa formuleringar (en procent). Tillväxtverket har den lägsta andelen positiva uttalanden (78 procent) medan Energimyndigheten har högst andel negativa formuleringar (fem procent). Vid en summering av samtliga myndigheters hänvisningar till utvärderingar är 84 procent positiva hänvisningar, tolv procent är neutrala och fyra procent är negativa.

Tabell 2–4 innehåller illustrativa exempel på positiva, neutrala och negativa uttalanden som är knutna till utvärderingar. I dessa tabeller har två formuleringar per myndighet valts ut inom varje kategori i syfte att få en representativ bild av materialet.

Tabell 2. Exempel på positiva formuleringar som förekommer i myndigheters årsredovisningar gällande utvärderingar.

Årsredovisning	Citat
Energimyndigheten (2020)	”Därmed bidrar programmet till energieffektivisering som annars inte hade skett inom svensk industri.”
Energimyndigheten (2015)	”En utvärdering 2015 visar att belyningsprogrammet är något av en pionjärgärning, både nationellt och internationellt”
Tillväxtverket (2016)	”Vidare framgick att programmet starkt bidragit till att rädda företag och arbetstillfällen, och att överlevnadsgraden är hög bland de företag som fått rådgivning via Företagsjouren”
Tillväxtverket (2013)	”Genomslagskraften har också blivit större än om företaget genomfört insatsen på egen hand”
Vinnova (2011)	”En preliminär studie visar också att företag som deltar i Produktionslyftet har visat bättre tillväxt än företag i genomsnitt, också under finanskrisen.”
Vinnova (2010)	”Utvärderarna konstaterar att TSS har lyckats utomordentligt väl i att knyta samman olika aktörer i Sverige med intresse av demonstrations- och testverksamhet av fordon”

Tabell 3. Exempel på neutrala formuleringar som förekommer i myndigheters årsredovisningar gällande utvärderingar.

Årsredovisning	Citat
Energimyndigheten (2020)	”Utvärderingen pekar på att det finns ett fortsatt behov av att arbeta med energieffektivisering bland SMF, men att stödet behöver differentieras och anpassas till olika branscher”
Energimyndigheten (2019)	”Däremot har programmet endast delvis bidragit till att öka företagens möjligheter till att sprida sina innovationer.”
Tillväxtverket (2019)	”Utifrån dessa utvärderingar drar Tillväxtverket slutsatsen att innehållet generellt sett kan anses vara relevant. Det är dock tydligt att det finns en målgrupp som efterfrågar någon form av kunskapsutbyte som kan vara på en mer specialiserad och avancerad nivå”
Tillväxtverket (2020)	”Utvärderingen visade att resultat och effekter av uppdraget blir synliga framförallt på längre sikt”
Vinnova (2012)	”Efter genomförd medarbetarenkät och 360 graders utvärdering under 2011 har förbättringsområden identifierats och handlingsplaner upprättats.”
Vinnova (2014)	”Utvärderingar under året har däremot gett en blandad bild av programmets effekt på företagen”

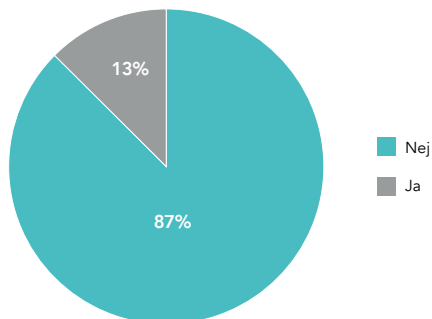
Tabell 4. Illustrativa exempel på negativa formuleringar som förekommer i myndigheters årsredovisningar gällande utvärderingar.

Årsredovisning	Citat
Energimyndigheten (2012)	"Slutsatser från utvärderingen var följande: Avseende myndighetens handläggning framfördes en viss kritik omfattande långa berednings- och beslutprocesser"
Energimyndigheten (2011)	"Energimyndighetens roll och engagemang i kursen behöver utvecklas"
Tillväxtverket (2019)	"Kontigo saknade också ett programägarskap i form av organisationer som tar ett långsiktigt och strategiskt ansvar i gränsregionen, och som kan arbeta gränsoverskridande"
Tillväxtverket (2017)	"Utvärderarna pekade på att genomförandet kan bli bättre, exempelvis genom tydligare prioritering bland styrdokument och genom tydligare beskrivning av och samsyn kring hur respektive program förväntas nå sina mål"
Vinnova (2015)	"Rapportförfattarna av den förra menade att inga signifikanta effekter på exempelvis tillväxt och sysselsättning av VINNOVAs satsningar kunde konstateras med den metod som tillämpats. "
Vinnova (2018)	"Programmen bör emellertid stärka sitt arbete med internationalisering och stärka kommunikationsinsatserna samt vidareutveckla arbetet med jämställdhet och mångfald"

### 3.1 Källhänvisningar är ovanliga

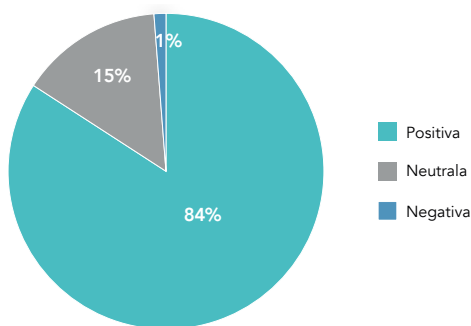
Av de 654 hänvisningar till de identifierade utvärderingarna går det att hitta 82 fall där myndigheterna också ger en källhänvisning, vilket motsvarar 13 procent av fallen (se Figur 2). I 87 procent av fallen anges med andra ord inte en källa så att en intresserad läsare, politiker, eller tjänstemän kan ta del av det underlag myndigheterna refererar till.

Figur 2. Andelen hänvisningar till utvärderingar som innehåller källangivelse.



Av de 82 hänvisningar som faktiskt anger en källa går det endast att identifiera ett exempel på när hänvisningen är av kritisk eller negativ karaktär (se Figur 3).

Figur 3. Av de hänvisningar till utvärderingar som anger källa är 84 procent positiva, 15 procent neutrala och en procent (ett fall) negativ.



Denna negativa hänvisning står att finna i Tillväxtverkets årsredovisning avseende 2015 (publicerad 2016): "Den studie som presenterades 2015 visar att de företag som beviljades regionalt investeringsstöd 2010 har en sämre vinstutveckling än både en kontrollgrupp och gruppen företag i Sverige" I anslutning till denna formulering återfinns emellertid två andra, väsentligt mer positiva formuleringar, som hänvisar till samma rapport vid namn Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet – budgetåret 2014, rapport 0192. Dessa formuleringar anges nedan:

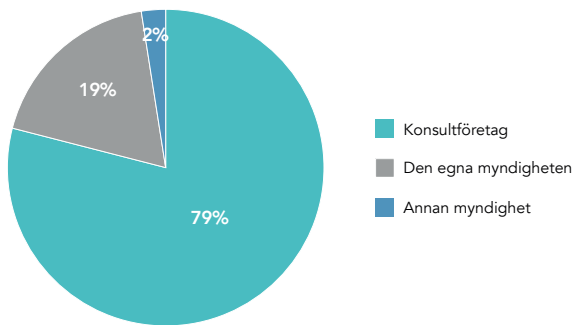
*"Förädlingsvärdet i stödföretagen har emellertid utvecklats bättre än i de övriga grupperna"*

*"För regionalt bidrag till företagsutveckling hade stödföretagen en bättre procentuell utveckling än jämförelsegrupperna för samtliga studerade nyckeltal "*

Även i det här fallet blir alltså det sammantagna intrycket ändå positivt då det samtidigt också görs positiva hänvisningar till den utvärdering som finns att tillgå.

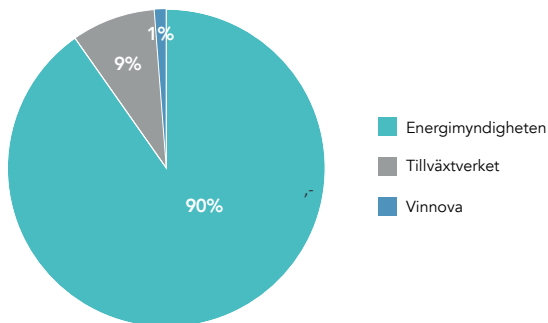
Figur 4 nedan visar att 79 procent av myndigheternas källhänvisningar refererar till utvärderingar genomförda av konsultföretag, 19 procent hänvisar till den egna myndigheten och två procent till utvärderingar som genomförts av en annan myndighet. Det går inte att finna någon referens till externa forskare. En av de 82 källorna kunde inte identifieras varför denna graf baseras på 81 källhänvisningar.

Figur 4 visar huruvida myndigheter hänvisar till utvärderingar utförda av konsultföretag, den egna myndigheten eller en annan myndighet.



Figur 5 nedan visar hur de 82 källhänvisningarna fördelar sig mellan olika myndigheter. 90 procent av källhänvisningarna görs av Energimyndigheten, nio procent av Tillväxtverket och en procent av Vinnova.

Figur 5. Hänvisningar till utvärderingar som också innehåller källangivelse, fördelat på de tre myndigheterna Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnova.

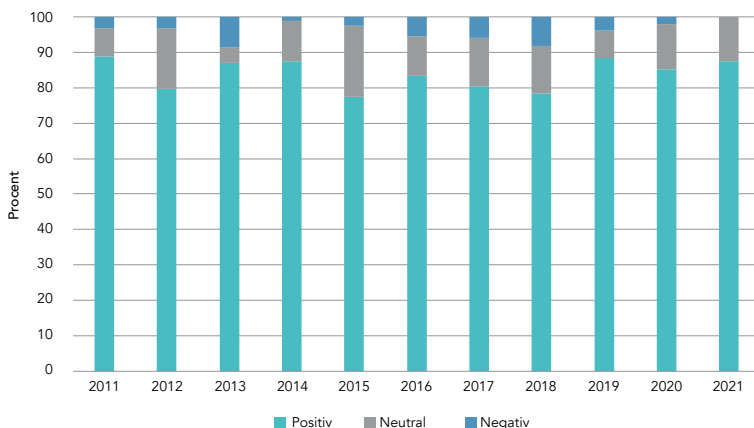




### 3.2 Förändringar över tiden

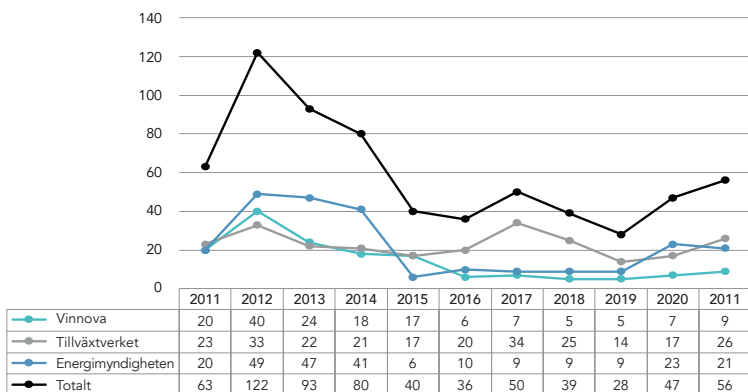
Figur 6 anger hur fördelningen mellan positiva, neutrala och negativa formuleringar har förändrats över tiden. Det förekommer viss variation, men det är svårt att dra några generella slutsatser gällande någon trend. Om en trend bör poängteras så är det att andelen positiva formuleringar verkar öka och antalet negativa hänvisningar minska medan andelen neutrala förblir i stort sett oförändrad. Under åren 2016–2018 är andelen negativa formuleringar mellan sex och åtta procent, åren 2019–2021 är andelen negativa hänvisningar i intervallet 0–4 procent.

Figur 6. Andel positiva, neutrala och negativa formuleringar gällande utvärdering av innovationspolitik i Vinnovas, Energimyndighetens och Tillväxtverkets årsredovisningar för åren 2010–2020.



Figur 7 visar antalet hänvisningar till utvärderingar som kan identifieras i Energimyndighetens, Tillväxtverkets och Vinnovas årsredovisningar publicerade 2011–2021. En kraftig uppgång kan observeras i början då antalet hänvisningar fördubblas mellan 2011 och 2012. På ett år ökar det totala antalet hänvisningar från 63 till 122 och 2013 är antalet hänvisningar 50 procent över 2011 års nivå. Därefter sjunker det totala antalet ner till nivåer runt 40 de kommande åren. Vad den stora ökningen 2011–2013 beror på är oklart, men såväl uppgången som den efterföljande nedgången sker för samtliga myndigheter.

Figur 7. Antalet positiva, neutrala och negativa hänvisningar till utvärderingar i Vinnovas, Energimyndighetens och Tillväxtverkets årsredovisningar för åren 2010–2020.



## Fördjupad analys

# 4

I nedanstående avsnitt ges en fördjupad inblick i hur myndigheterna Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket använder utvärderingar för att informera om verksamheten i sina årsredovisningar, enligt de förordningar som tidigare angivits kapitel 2.

### 4.1 Starka positiva formuleringar

Vissa av de uttalanden som återfinns i årsredovisningarna är anmärkningsvärt starka och överdrivet positiva så till den grad att de nästan kan anses vara orealistiska. I Vinnovas (2014) årsredovisning för 2013 finns tre sådana exempel:

*“En utvärdering av företag med finansiering från programmet VINN NU visar att dessa har ökat sin omsättning och sysselsättning mer än dubbelt så mycket som företagen i en kontrollgrupp” (p. 40)*

*“Sammanfattningsvis visar utvärderingen att de företag som beviljas medel attraherar mer kapital (14–15 gånger), ökar sin omsättning (tre gånger) och antalet anställda (2,5 gånger) mer än en kontrollgrupp, sju år efter att de beviljats VINN NU-medel” (p. 40)*

*“En utvärdering av de företag som finansierats 2002–2004 inom programmet VINN NU, som riktar sig mot nystartade företag, visar att dessa i snitt ökat sin omsättning 19 gånger om mellan året för finansiering och mätpunkten 2012” (p. 11)*

I finanssektorn brukar det betraktas som en prestation att slå index med någon procentenhet och det finns forskning som gör gällande att i stort sett ingen klarar av att över tid prestera bättre än index. Att tjänstemän på en myndighet skulle kunna skapa de resultat som beskrivs ovan där

företag presterar tre gånger bättre eller attraherar 14–15 gånger mer kapital eller ökat antalet anställda med 2,5 gånger mer än en kontrollgrupp, verkar därför inte rimligt.

I Tillväxtverkets årsredovisning för 2018 (publicerad 2019) återfinns liknande exempel på starka positiva ordalydelser:

*”Projektets egen utvärdering visar att 99,1 procent av deltagarna (108 av 109 svarande) rekommenderar andra att söka till Emax”*

I samma myndighets årsredovisning för 2020 (publicerad 2021) går det läsa att

*”I dessa företag ökar exportvolymen med så mycket som 93 procent jämfört med en kontrollgrupp efter fyra år”*

*”Närmare 98 procent var nöjda eller mycket nöjda”*

Även om dessa exempel är enskilda exempel på starka positiva formuleringar utgör de inte på något sätt undantag. Tvärtom finns det gott om hänvisningar i myndigheternas årsredovisningar som ger en mycket positiv bild av verksamheten.

## **4.2 Hur förhåller sig myndigheterna till kritiska utvärderingar?**

Som tidigare nämnts indikerar en rad utvärderingar som genomförts under den studerade perioden att innovationspolitiken och de olika stödprogram som dessa tre myndigheter har genomfört har gett begränsade positiva effekter (Daunfeldt m.fl., 2022; Gustafsson Tingvall, and Videnord, 2019; Gustafsson m.fl., 2016; Gustafsson m.fl., 2020; Gustavsson Tingvall och Deiaci, 2015; Tillväxtanalys, 2014; Tillväxtanalys, 2015; Tillväxtanalys, 2019). Nedan skall vi titta djupare på hur myndigheterna förhåller sig till dessa utvärderingar, men först beskrivs nedan i korthet några av de utvärderingar som gjorts av bland annat Tillväxtanalys.

Daunfeldt m.fl. (2016, 2022) genomförde en kontrafaktisk studie med en matchad kontrollgrupp som visade att flera stödsystem inte hade några betydande effekter på sysselsättning, omsättning eller vinster. I en

efterföljande studie dokumenterade Gustafsson Tingvall och Videnord (2020) en skillnad mellan landsbygds- och stadsområden. Positiva men svaga effekter konstaterades för städer, medan en statistiskt signifikant negativ effekt konstaterades för landsbygdsregioner (Gustafsson Tingvall och Videnord, 2020).

Gustafsson m.fl. (2019) undersökte företagens långsiktiga resultat efter att ha fått innovationsbidrag. I motsats till den allmänna uppfattningen om de betydande långsiktiga fördelarna med sådana bidrag observerades effekterna endast initialt. Den främsta orsaken till dessa effekter var en initial ökning av investeringarna. Den positiva effekten var dock inte bestående. Författarna kallade detta fenomen för en "sugar rush"-effekt på grund av avsaknaden av ihållande långsiktiga effekter.

Gustafsson m.fl. (2020) studerade "bidragsentreprenörer", definierade som företag som fick flera bidrag och FoU-subventioner från statliga myndigheter. Under perioden 1997–2013 fann de att av 14 205 företag som erhållit stöd hade 3 624 fått mer än ett bidrag, och vissa hade till och med fått fler än tio olika bidrag. Intressant nog betalade dessa subventionerade entreprenörer i genomsnitt högre löner men uppvisade lägre produktivitet jämfört med icke-mottagare av stöd. Bortsett från denna skillnad identifierades inga signifikanta effekter.

I en efterföljande studie undersökte Tillväxtanalys 15 innovationsprogram som tillsammans uppgick till 1,8 miljarder kronor och betalades ut till företag mellan 2001 och 2010. Resultaten av denna analys sammanfattas av Tillväxtanalys (2019):

*"Det går inte att påvisa någon signifikant koppling mellan erhållande av stöd och företagets omsättning, varken på kort eller lång sikt. Avsaknaden av omsättningseffekt gäller även oavsett vad vi väljer att jämföra resultaten mot; företagets tidigare egna utveckling eller en kontrollgrupp av liknande företag som ej erhållit stöd" (s. 28)*

Forskarna fann signifikanta effekter endast för en kategori: företag med färre än 250 anställda. De kunde dock inte identifiera några indirekta effekter när det gäller investeringar eller antalet anställda. Tillväxtanalys skriver dessutom följande:

*”Oavsett om vi skiljer på landsbygd och stad; tjänstesektorn mot tillverkningsindustrin; eller olika definitioner av vad vi menar med ett tillväxtorienterat stöd, är resultaten likartade. Det går inte att påvisa någon effekt av stöden på företagens omsättning” (s. 29)*

Hur förhåller sig då de tre näringspolitiska myndigheterna till dessa studier som är av mer kritisk karaktär? I de granskade årsredovisningarna för Energimyndigheten, Vinnova och Tillväxtverket finner vi i stort sett inget omnämnande av eller diskussion om dessa utvärderingar. Hänvisningar till dessa studier lyser i stort med sin frånvaro. Detta gäller även Tillväxtanalys övriga utvärderingar. I de 654 observationer som identifierats omnämns Tillväxtanalys sex gånger, varav fyra gånger är när myndighetens analyser påvisar positiva effekter. Den femte hänvisningen är av mer neutral karaktär och ett exempel på att kritik går att finna.

Det sammantagna intrycket blir att myndigheterna hänvisar till Tillväxtanalys när Tillväxtanalys kommer fram till resultat som försätter myndigheten i en positiv dager. I övrigt verkar man ignorera myndighetens arbete och i stället ägnas uppmärksamhet åt positiva utvärderingar som genomförts av inhyrda konsulter, alternativt självutvärderingar.

### **4.3 Utvärderingar används för att bemöta kritik**

I den mån kritiska utvärderingar diskuteras används årsredovisningen och hänvisningar till andra myndigheter i syfte att bemöta denna kritik och värna myndighetens rykte. Ett sådant exempel är de utvärderingar som visade att Innovationsmyndighetens stödprogram VINN NU och Forska och Väx inte har haft någon märkbar effekt på sysselsättning, omsättning, tillväxt eller innovation. I Vinnovas årsredovisning för 2014 (publicerad 2015) nämns och diskuteras dessa utvärderingar kortfattat:

*Under 2014 har två effektutvärderingar av Forska och Väx slutförts. Den ena har gjorts av forskningsinstitutet Ratio på uppdrag av Tillväxtanalys och den andra av Vinnova. Rapportförfattarna av den förra menade att inga signifikanta effekter på exempelvis tillväxt och sysselsättning av Vinnovas satsningar kunde konstateras med den metod som tillämpats (s. 37).*

Även om dessa myndigheter ofta verkar ignorera utvärderingar som inte är positiva, kan utvärderingar som har fått mycket uppmärksamhet kräva ett uttalande. I samma årsrapport försvarar Vinnova sina program:

*“Vinnovas bedömning är att utvärderingen har gjorts för kort tid efter projektens avslut, och inte tagit tillräcklig hänsyn varken till företagsdynamik eller innovationsprocessers funktionssätt för att kunna dra tydliga slutsatser” (sid. 37–38)*

Vad som avses med de breda termerna företagsdynamik eller “innovationsprocessers funktionssätt” specificeras aldrig. Därefter hävdade Vinnova också att vid analys av annat material kunde positiva effekter identifieras:

*“På projektnivå indikerade utvärderingen en positiv avkastning på Vinnovas satsningar som överstiger deras kostnader för projekten” (p. 38)*

En liknande diskussion återfinns i Tillväxtverkets (2016) årsrapport gällande 2015. Först nämner man att en studie har gjorts som påvisar avsaknad av positiva effekter:

*“Den studie som presenterades 2015 visar att de företag som beviljades regionalt investeringsstöd 2010 har en sämre vinstutveckling än både en kontrollgrupp och gruppen företag i Sverige” (p. 43)*

På samma sida bemöts denna iakttagelse med följande påstående:

*“Förädlingsvärdet i stödföretagen har emellertid utvecklats bättre än i de övriga grupperna” (p. 43)*

I den mån man hänvisar till kritiska utvärderingar tycks myndigheterna slå ifrån sig snarare än att dra lärdom av eller förklara hur man lär sig och ändrar sina processer.

#### **4.4 Även misslyckade satsningar framställs som positiva**

En rad initiativ som finansierats av Energimyndigheten har resulterat i betydande misslyckanden. Ett anmärkningsvärt exempel är det

väldokumenterade fallet med Sekab i Örnsköldsvik (mer utförligt diskuterat i Sandström och Alm, 2022). Detta fall utlöste något av en skandal i Sverige, eftersom ett litet kommunalt företag var engagerat i byggandet av fabriker i Ungern och Polen samtidigt som man etablerade sockerplantager i Tanzania för etanolproduktion. En del av dessa kontroverser har dokumenterats i Uppdrag granskning (2014). Sekabs satsningar på cellulosebaserad etanol stöddes med cirka en miljard kronor från Energimyndigheten. Energimyndigheten (2012) har i sin årsredovisning för 2011 gjort följande uttalanden om sina etanolsatsningar:

*”Detta var ett excellent program och en fortsättning på en nivå som är åtminstone lika hög som under de gångna åren rekommenderas starkt” (p. 42)*

Energimyndigheten skriver i sin årsredovisning att dessa slutsatser baseras på en vetenskaplig utvärdering, men de anger inte någon specifik källa som gör det möjligt att få tillgång till utvärderingen. Med tanke på att Sekab-fallet redan 2011–2012 hade blivit mycket uppmärksammat i Sverige, framstår formuleringarna i årsredovisningen som potentiella försök att skydda myndigheten från kritik.



## Diskussion: Hur kan dessa resultat förklaras?

---

# 5

När det gäller myndigheternas hänvisningar till utvärderingar har den här studien av 33 årsredovisningar identifierat totalt 654 fall. Som framgår av figur 1 är den överväldigande majoriteten av dessa uttalanden positiva (84 procent), få är neutrala (tolv procent) och endast en mycket liten andel är negativa (fyra procent).

Man skulle kunna hävda att myndigheters årsredovisningar, i likhet med företagens, tenderar att förmedla ett mer positivt intryck eftersom de ger en helhetsbild av organisationen. På samma sätt som företag använder årsredovisningar för att förklara och legitimera sin verksamhet, kan även statliga myndigheter göra det. Det bör inte komma som någon överraskning att sådana rapporter tenderar att vara mer positiva än negativa, vilket bidrar till att ge ett positivt intryck av organisationen. Privata företag skärskådas emellertid av aktiemarknaden, analytiker och ägare ställer kritiska frågor och ledningen måste stå till svars för den information de ger ut. Styrningen är inte lika direkt och tydlig för myndigheter och därför är det viktigt att utvärderingsfunktionen fungerar.

Resultaten överensstämmer med de förutsägelser som kan härledas från ett Public Choice-perspektiv. Public Choice är en litteratur inom nationalekonomin och statsvetenskapen som utgår från att den politiska sfären av samhället är föremål för en sorts handel eller utbyten mellan aktörer som försöker maximera egen nytta (Buchanan och Tullock, 1965). Politiker maximerar sin nytta genom att appellera till väljare och väljargrupper så att de blir valda, särintressen försöker skaffa sig förmåner från politiken i form av avdrag, bidrag, eller lagstiftning som gagnar dem.

Den delen av Public Choice litteraturen som studerat myndigheter och offentlig förvaltning brukar utgå från att myndigheter också söker maximera sin nytta. Nyttan för en myndighet handlar normalt sett om att upprätthålla och växa verksamheten, inte minst genom att erhålla mer anslag från politikerna. En del av detta handlar om att framställa myndighetens arbete som viktigt och att verksamheten i stort uppfattas som välskött.

En invändning mot ovanstående kan förstås vara att ett sådant synsätt är alltför cyniskt. Är myndigheter verkligen själviska och syftar till att bli större och mäktigare? Inom nationalekonomin finns det även beteendekonomiska ansatser till att förstå och beskriva myndigheters agerande. Människor på en arbetsplats känner en tillhörighet med gruppen, har en gemensam identitet och tror att verksamheten är viktig och meningsfull för samhället. Detta kan gälla för såväl företag som lärosäten eller myndigheter och är egentligen bara en naturlig del av hur organisationer fungerar. Detta faktum medför emellertid en risk att organisationer tillmäter sig själva ett större värde och mer kompetens än vad som faktiskt är fallet och därför är det viktigt med oberoende utvärderingar som försöker uppskatta såväl kostnader som nyttor.

Ett annat sätt att förstå myndigheternas agerande vore att fråga sig hur en chef på en myndighet uppfattas om denne aktivt försöker minska myndighetens omfång. Människor tenderar att uppfatta den egna insatsen och arbetet som viktigt och det vore konstigt om inte de som arbetar på myndigheter också anser att deras arbete är viktigt och förtjänar mer anslag. Forskaren Bednarczuk visade i en studie från 2022 att myndighetspersonal föredrar en växande offentlig budget så länge som deras egen myndighet får mer finansiering, vilket ger visst stöd för hypotesen om myndigheter som intäktsmaximerande aktörer.

Det bör också understrykas att myndigheter som verkar under samma departement i viss mån också konkurrerar om samma budget. Om en myndighet skulle anlita utvärderare som är betydligt mer kritiska och därefter rapportera dessa kritiska resultat utförligt i sina årsrapporter, skulle myndigheten framstå som mindre kapabel och betydelsefull

jämfört med sina "konkurrenter", och följaktligen stå inför risken att få färre resurser i nästa budget.

## Slutsatser

Tidigare forskning har visat att myndigheter inom näringspolitiken primärt anlitar konsultföretag för att genomföra utvärderingar, samt att dessa för det mesta är positiva. Den här studien adderar kunskap genom att visa hur myndigheter inom näringspolitiken använder utvärderingar i officiella dokument för att beskriva resultat och effekter av verksamheten.

Genom en analys av 654 fall där statliga myndigheter hänvisar till utvärderingar i sina årsredovisningar, går det att se att majoriteten av dessa hänvisningar är positiva (84 procent), några är neutrala (tolv procent) och mycket få är negativa (fyra procent). Detta mönster förblir oförändrat under elvaårsperioden, utan några betydande skillnader mellan de tre myndigheterna som studeras. Vinnova sticker ut med en högre andel positiva uttalanden (92 procent), men den övergripande trenden med övervägande positivt innehåll, minimalt neutralt innehåll och ytterst få negativa omnämnananden av utvärderingar gäller för alla tre organisationerna. Referenser används mycket sparsamt, endast i 13 procent av fallen går det att hitta en källa.

En fördjupad analys av materialet visar att myndigheter bitvis använder utvärderingar för att ge en nästan orealistiskt positiv bild av verksamhetens resultat och effekter. Vidare är det tydligt att negativa eller kritiska utvärderingar, genomförda av andra myndigheter och forskning i stort sett, ignoreras. I den mån det görs hänvisningar till kritiska utvärderingar lägger myndigheterna i nästa läge fram en egen utvärdering eller bild av verksamheten som argumenterar att den kritiska utvärderingen ger en missvisande bild.

Ovanstående resultat bör ställas i relation till paragraf 6 av SFS 2000:605 där det står att myndigheters årsredovisningar *"skall upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning"* och förordning 2017:682 som säger att en årsredovisning skall ge ett kortfattat

*"underlag för regeringens uppföljning, prövning, eller budgetering av myndigheternas verksamhet".* Materialet som presenterats i den här rapporten antyder att årsredovisningar inte verkar ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat utan att årsredovisningar och det sätt som utvärderingar används bidrar till en oproportionerligt positiv bild av verksamheten.

Sammanfattningsvis verkar det som om statliga myndigheter använder utvärderingar och referenser för att skapa en positiv bild av sin verksamhet snarare än att genomföra en undersökning av effektiviteten i resursutnyttjandet för regeringen och skattebetalarna.


Dessa resultat är kompatibla med Public Choice-teorins antaganden om att statliga myndigheter i första hand strävar efter att maximera sitt egenintresse snarare än allmänintresset. För myndigheter brukar egenintresset handla om att öka myndighetens status och dess ekonomiska anslag. I en tid när industripolitiska instrument ökar är det än viktigare att verksamhetens samhällsekonomiska betydelse bedöms under förutsättningar som skapar en objektiv och korrekt bild av de industripolitiska satsningarnas faktiska kostnader och nyttor. Den här studien bör ses som ett första explorativt försök att analysera hur myndigheter faktiskt använder utvärderingar. Studien bygger enbart på sekundärdata från årsredovisningar, vilket är en begränsning. Framtida forskning skulle kunna dra nytta av en kombination av intervjuer, sekundärdata och andra arkivkällor. Det skulle exempelvis vara av stort intresse att undersöka förhållandet mellan statliga myndigheter och departement i resursfördelningsprocessen.

# Referenser

---

- Bednarczuk, M. E. (2022). The “budget-maximizing bureaucrat” around the world: The budgetary preferences of public employees across countries. *Public Finance & Management*, 21(1), 1–29.
- Björnemalm, R., Sandström, C., Åkesson, N. (2024) A Public Choice Perspective on Mission-Oriented Innovation Policies and the Behavior of Government Agencies i Henrekson, M., Sandström, C., Stenkula, M. eds (2024) *Moonshots and the New Industrial Policy – Questioning the Mission Economy*, Springer.
- Buchanan, J. M., och Tullock, G. (1965). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, MA: University of Michigan Press.
- Collin, E., Sandström, C., och Wennberg, K. (2022). “Evaluating evaluations of innovation policy: Exploring reliability, methods, and conflicts of interest”. In K. Wennberg och C. Sandström (Eds) *Questioning the Entrepreneurial State*. (pp. 157–173) Cham: Springer.
- Collin, E., C Sandström och K Wennberg (2021), “Välkommen kritik men slutsatserna håller”, *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 8, s 48-51.
- Collin, E., C Sandström och K, Wennberg. (2021). “Utvärderingar av näringspolitik – en intressekonflikt mellan myndigheter, konsultföretag, politik och skattebetalare?”, *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 4, s 30–41.
- Daunfeldt, S.-O., Tingvall, P. G., och Halvarsson, D. (2016). “Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag – har de någon effekt?” *Ekonomisk Debatt*, 44(1), 6–19.
- Daunfeldt, S.-O., Halvarsson, D., Tingvall, P. G., och McKelvie, A. (2022). “Do targeted R&D grants toward SMEs increase employment and demand for high human capital workers?”. In K. Wennberg och C. Sandström (Eds.), *Questioning the Entrepreneurial State* pp. 1–14). Cham: Springer.
- Fridholm, T. (2021), “Collin m fl har inte underlag för sina slutsatser”, *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 7, s 39–44.

- Energimyndigheten, Årsredovisningar, 2010–2020.
- Gustafsson, A., Stephan, A., Hallman, A., och Karlsson, N. (2016). The “sugar rush” from innovation subsidies: a robust political economy perspective. *Empirica*, 43(4), 729–756.
- Gustafsson, A., Gustavsson Tingvall, P., och Halvarsson, D. (2020). “Subsidy entrepreneurs: An inquiry into firms seeking public grants”, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(3), 439–478.
- Gustavsson Tingvall, P., och Deiacio, E. (2015). “Do selective industrial policies cause growth?”, Working Paper No. 70. Stockholm: Tillväxtanalys.
- Gustavsson Tingvall, P., och Videnord, J. (2020). “Regional differences in effects of publicly sponsored R&D grants on SME performance”, *Small Business Economics*, 54(4), 951–969
- Vinnova Årsredovisningar, 2010–2020.
- Vinnova (2014). *Effektanalys av Vinnovas finansiering av Innovativa SMF*. Stockholm: Vinnova.
- Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., Rockström, J. (2019). Six transformations to achieve the sustainable development goals. *Nature Sustainability*, 2(9), 805–814.
- Tillväxtanalys (2014). Företagsstöd till innovativa små och medelstora företag – en kontrafaktisk effektvärdering. PM 2014:15. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2015). *Tillväxt genom stöd – en bok om statligt stöd till näringslivet*. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2019). Selektiva företagsstöd med flera mål – hur påverkas företagets tillväxt? PM 2019:14. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Sandström, C., och Alm, C. (2022). “Directionality in innovation policy and the ongoing failure of green deals: Evidence from biogas, bio-ethanol, and fossil-free steel”. In K Wennberg, och C. Sandström (Eds.) *Questioning the Entrepreneurial State* (pp. 251–269). Cham: Springer.
- Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, SFS 2000:605
- Förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning, SFS 2019:577
- Tillväxtverket, Årsredovisningar 2010–2020.
- Wennberg, K., och Sandström, C. (Eds.), *Questioning the Entrepreneurial State. International Studies in Entrepreneurship*. Cham: Springer.



I *Hur använder myndigheter utvärderingar?* studeras myndigheters förhållande till utvärderingar. Författaren utforskar hur Energimyndigheten, Vinnova och Tillväxtverket hänvisar till utvärderingar i sina årsredovisningar under åren 2010–2020 samt vilken effekt myndigheternas satsningar indikeras ha haft.

De senaste åren har allt större summor offentliga medel tilldelats industriföretag, bland annat för att främja hållbar utveckling. Det har ökat behovet av utvärderingar och kunskap om hur myndigheterna använder sig av utvärderingar i praktiken. Genom att analysera 33 årsredovisningar från tre olika myndigheter har författaren identifierat över 600 fall där myndigheten beskriver resultat utifrån en utvärdering. Detta ger en bild av hur myndigheter använder sig av utvärderingar som förmedlar positiva respektive negativa slutsatser.

Författare är Christian Sandström, biträdande professor Internationella handelshögskolan i Jönköping.



ENTREPRENÖRSKAPS  
FORUM

WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE