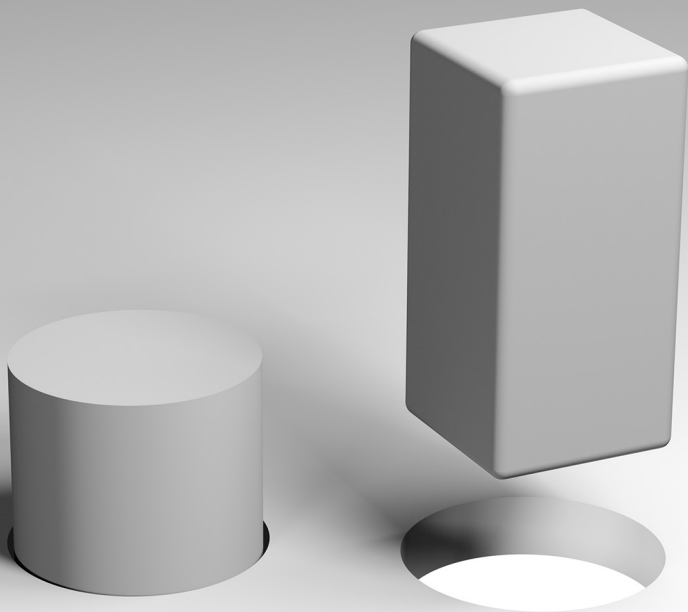


Att utvärdera nyttor och ignorera problem

En analys av näringspolitiska utvärderingar

Christian Sandström



Att utvärdera nyttor och ignorera problem

En analys av näringspolitiska utvärderingar

Christian Sandström

Internationella Handelshögskolan i Jönköping & Affärsvärlden

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

Entreprenörskapsforum
Örebro universitet, 701 82 Örebro
E-post: info@entreprenorskapsforum.se

Författare: Christian Sandström
Form: Entreprenörskapsforum

Sammanfattning

Tidigare forskning har visat att näringspolitiska utvärderingar tenderar att vara positiva till företagsstöd som delas ut av Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnova. Entreprenörskapsforum har också dokumenterat hur dessa utvärderingar även använts av samma myndigheter för att i årsredovisningar ge en god bild av den egna verksamheten.

I den här skriften görs en fördjupad analys av huruvida näringspolitiska utvärderingar nämner eller mäter olika former av kostnader och problem som är knutna till företagsstöd. Fem kategorier av utmaningar identifieras: snedvridning av konkurrens, opportunistisk administration, teknikneutralitet och undanträngning av andra resurser.

I genomsnitt har 85 procent av de 80 utvärderingarna ingen referens till någon utmaning, 57 procent nämner inte någon utmaning alls. Vid en uppdelning mellan utvärderingar gjorda av konsultföretag och myndigheter (Riksrevisionen och Tillväxtanalys) märks att de senare hänvisar 5,5 gånger oftare till olika utmaningar.

Resultaten visar också att de utvärderingar som är kritiska i sina slutsatser, i dubbelt så stor utsträckning, hänvisar till någon av utmaningarna, vilket antyder att utvärderingars resultat styrs av vilka frågor som formuleras och adresseras. I de fall då utmaningar nämns studeras de inte mer ingående utan nämns endast i förbigående. Den sammantagna bilden blir att utvärderingar av företagsstöd ägnas åt att beskriva nyttor men ignorera kostnader och utmaningar. Den sammantagna bilden blir att utvärderingar av företagsstöd ägnas åt att beskriva nyttor men ignorera kostnader och utmaningar. Därmed ger inte utvärderingar ett underlag för att bedöma samhällsekonomisk effektivitet.

Viktiga resultat

- I rapporten analyseras i vilken utsträckning utvärderingar av stöd till näringslivet beaktar olika kostnader och utmaningar som är förknippade med stöd.
- Rapporten baseras på en genomgång av 80 näringspolitiska utvärderingar. 59 procent av dessa är gjorda av konsultföretag, 29 procent av Tillväxtanalys eller Riksrevisionen och resterande tolv procent av forskare eller av myndigheterna själva.
- Inverkan på konkurrens nämns inte i 82 procent av utvärderingarna, problem med opportunism är helt frånvarande i 81 procent av fallen, och administrativa kostnader nämns inte i 66 procent av utvärderingarna. 97 procent av de studerade utvärderingarna nämner inte teknikneutralitet och 85 procent nämner inte problem med undanträngning av kapital.
- 57 procent av utvärderingarna nämner inte någon av ovanstående kostnader eller problem. Annorlunda uttryckt studerar dessa utvärderingar enbart olika former av nyttor och eventuella positiva resultat. Potentiella utmaningar existerar inte.
- Totalt identifieras i rapporten 61 fall där olika kostnader eller problem nämns. Då fem kategorier av utmaningar har identifierats och 80 utvärderingar har granskats, kan dessa 61 exempel ställas i relation till ett hypotetiskt max på 400, det vill säga när samtliga utvärderingar adresserar samtliga aspekter.
- I genomsnitt saknar 85 procent av utvärderingarna hänvisning till något potentiellt problem med företagsstöd
- Vid en jämförelse mellan utvärderingar utförda av konsulter och utvärderingar författade av Riksrevisionen och Tillväxtanalys, märks att myndigheternas utvärderingar hänvisar till potentiella problem 5,5 gånger oftare än konsultföretagens

- De utvärderingar som är kritiska till en näringspolitisk insats har dubbelt så hög andel hänvisningar till potentiella designproblem kopplade till företagsstöd.
- En frånvaro av positiva effekter tolkas ofta som ett neutralt resultat eftersom de samhällsekonomiska kostnaderna för det mesta negligeras.
- För att uppnå samhällsekonomisk effektivitet är det viktigt att säkerställa utvärderarens oberoende i förhållande till de myndigheter som skall utvärderas.

Introduktion

1

Det talas alltmer om vikten av utvärderingar, inte minst inom näringspolitiken där växande summor av stöd, bidrag, billiga lån och exportkrediter har introducerats under det senaste decenniet. Under 2000-talet har det gjorts hundratals utvärderingar av näringspolitiska insatser, men det finns relativt lite forskning om dessa utvärderingar, vilka metoder som används vilken data de baseras på och hur de används av politiker och myndigheter.

I ett första försök att systematiskt studera utvärderingar av näringspolitiken visar Collin med flera (2021a; 2022) att majoriteteten av näringspolitiska utvärderingar utförs av konsultföretag. Jämfört med analysmyndigheter såsom Tillväxtanalys och Riksrevisionen är dessa generellt sett mer positiva till de insatser och program som de utvärderar.

En tidigare skrift från Entreprenörskapsforum visar att myndigheter som blir utvärderade ofta använder utvärderingar för att framställa sin verksamhet på ett positivt sätt inför allmänheten och ansvariga politiker. Hela 84 procent av Energimyndighetens, Vinnovas och Tillväxtverkets hänvisningar till utvärderingar under elvaårsperioden 2010–2020 var positiva, tolv procent var neutrala och endast fyra procent var negativa eller kritiska. Studien av Collin med flera visar att 61 procent av de 110 studerade utvärderingarna var positiva, 33 procent var neutrala och sex procent var negativa eller kritiska.

En intressant fråga som infinner sig är på vilka grunder utvärderingarna har landat i positiva slutsatser. Det finns en ansenlig litteratur inom såväl innovationsekonomisk forskning som litteratur inom politisk ekonomi som gör gällande att det finns ett flertal problem och utmaningar behäftade med näringspolitiska interventioner såsom stöd till näringslivet (Lerner, 2009; Henrekson m.fl., 2024). Dessa inkluderar bland annat risker

för snedvridning av konkurrens, risker för skadlig opportunistisk såsom systematiskt utnyttjande av dessa stöd, undanträngningseffekter, felaktig selektion av teknologier och administrativa kostnader. I vilken utsträckning dessa kostnader eller utmaningar nämns eller studeras empiriskt i en utvärdering kan påverka resultatet.

I den här skriften utreds huruvida näringspolitiska utvärderingar adresserar de risker, problem och utmaningar som enligt teorin är behäftade med olika typer av stöd. Nämns dessa utmaningar överhuvudtaget i utvärderingarna? Har utvärderare försökt att empiriskt studera och avtäckta olika potentiella problem? Finns det i dessa bemärkelser några skillnader mellan olika kategorier av utvärderare?

I skriften analyseras 80 utvärderingar av näringspolitiska insatser och därefter görs försök att besvara ovanstående frågor. I nästa avsnitt ges en fördjupad bakgrund där såväl nyttor som olika potentiella kostnader och utmaningar beskrivs. Därefter följer en beskrivning av den data som har använts. De övergripande resultaten presenteras, och följs upp av en fördjupad analys och diskussion om implikationerna för hur utvärderingsfunktionen bör designas för att säkerställa samhällsekonomisk effektivitet. Sist följer en mindre slutsats.

Teoretisk bakgrund 2

Det finns idag en ansenlig litteratur som belyser såväl nyttor som fördelar med en aktiv, interventionistisk innovationspolitik som baseras på aktiva företagsstöd. Nedan återges i korthet de nyttor som i teorin kan uppstå till följd av sådana stöd. Därefter beskrivs några av de utmaningar eller problem som är behäftade med industripolitiska interventioner.

2.1 Argument för företagsstöd

Inom forskningen finns ett flertal argument för att olika politiska interventioner behövs i en innovativ verksamhet. Dessa återges nedan.

Teknik som en kollektiv nyttighet

Forskning och utveckling (FoU) har vissa drag av en kollektiv nyttighet. En kollektiv nyttighet är en vara eller resurs vars konsumtion är icke-exkluderbar. Med detta menas att den kan användas av flera aktörer samtidigt, och att de inte kan hindra varandra (Arrow, 1962).

Förekomsten av kollektiva nyttigheter riskerar att resultera i så kallade free rider-problem, vilket innebär att samhället investerar en suboptimal mängd resurser på teknik och utvecklingsarbete. Normalt brukar detta betraktas som ett marknadsmisslyckande. Även om graden av detta misslyckande är svår att studera eller mäta, är det idag en vedertagen teori.

Den politiska implikationen av denna teori är att politiken bör öka mängden FoU i samhället, vilket kan göras genom investeringar i grundforskning, statlig finansiering av universitet eller avdrag för FoU (Svensson, 2024). Denna form av innovationspolitik brukar benämnas som den första generationens innovationspolitik och populariserades av Vannevar Bush *Science the Endless Frontier* (1945). I denna skrift argumenterar Bush att

staten bör göra betydande investeringar i grundforskning som sedan skapar positiva kunskapsexternaliteter. Dessa så kallade spillover-effekter skapar innovation, entreprenörskap och välbefinnande i samhället.

Samverkan och systemiska effekter

Den andra generationens innovationspolitik växte fram under 80- och 90-talen ur insikten att spridningen av FoU i samhället var allt annat än friktionsfri. Det finns betydande utmaningar i interaktionen mellan universitet och näringsliv, mellan uppfinnare och entreprenörer och mellan små och stora företag (Jacobsson och Bergesk, 2004). Politiken kan därmed i teorin minska friktionen mellan de olika aktörerna, exempelvis genom att skapa innovationsprogram där små och stora företag samverkar. Framväxten av moderna inkubatorer och Science Parks kan också motiveras med utgångspunkt i den andra generationens innovationspolitik (Kline och Rosenberg, 1986).

Direktionalitet

Den tredje generationens innovationspolitik har fått genomslag på bredare front under det senaste decenniet. Forskare har påtalat att innovationspolitiken saknat riktning och att politikens roll har varit att möjliggöra teknikutveckling och facilitera dess spridning i samhället. Författare av denna teori menar att politiken även behöver peka ut en önskvärd riktning för samhällets utveckling. Mariana Mazzucatos *The Entrepreneurial State* (2013) och uppföljaren *Mission Economy* (2021) kan sägas vara framgångsrika populariseringar av detta tankegod som säger att staten såväl kan som bör peka ut och orkestrera riktningen för innovationsprocesserna i samhället.

2.2 Argument mot stöd till näringslivet

Det finns ett flertal olika problem eller utmaningar behäftade med en industripolitik baserad på aktiva företagsstöd. Olika begrepp används i olika delar av forskningen. Här görs ett försök att sammanställa dessa till fem olika kategorier av kostnader.

Snedvridning av konkurrens

Ett företag som beviljas stöd får en potentiell konkurrensfördel i förhållande till andra företag på marknaden. Det finns visst belägg för att

stöd tenderar att allokeras till stora företag snarare än mindre aktörer (Bergquist m.fl., 2022).

Opportunism

Förekomsten av stöd i form av gratispengar riskerar att leda till skadlig opportunism där företag sätter i system att söka medel. De utvecklas till så kallade bidragsentreprenörer. Forskning om detta fenomen har visat att sådana företag betalar ut högre löner men har lägre produktivitet (Kärnä m.fl., 2020). I en av Riksrevisionens utvärderingar (2020) används begreppet "lycksökare" för att adressera fenomenet. Frågor om huruvida sådan opportunism i förlängningen kan urarta i olika former av korrupcion kan förstås också diskuteras.

Administrativa kostnader

Kring hanteringen av företagsstöd uppstår det även olika administrativa kostnader. Företag som ansöker om och erhåller medel behöver lägga tid både på att ansöka om och rapportera hur medel har använts. Alla företag som ansöker om pengar, men får avslag, har också avsatt tid som ytterst hade en alternativ användning och därför behöver tas i beaktande.

Det uppstår även administrativa kostnader hos handhavaren av stöden. Tjänstemän hanterar ansökningar och gör bedömningar. Alla anställda på en myndighet har lönekostnader, och utöver detta tillkommer overhead-kostnader i form av kontor, datorer och andra resurser som är nödvändiga för ändamålet. Även dessa administrativa kostnader bör tas i beaktande, men kan vara svåra att uppskatta då de styrs av storleken på beloppen och mängden byråkrati. I ett försök att uppskatta kostnaderna för mindre anslag och mindre bolag estimerade Sandström (2022) att dessa kan motsvara upp till 35 procent av stöden som betalas ut. Detta låter väldigt omfattande när såväl den handläggande myndighetens kostnader som sökkostnaderna för alla som söker pengar inkluderas. De administrativa kostnaderna riskerar att, totalt sett, bli betydande.

Teknikneutralitet

Företagsstöd riskerar även att förvränga teknikutvecklingen i en ekonomi. Om stora offentliga resurser öronmärks för en viss teknologi kommer den få oproportionerligt mycket större fokus i samhället. Politiker kan som regel inte sitta inne med information om vilken teknologi som kommer att dominera i framtiden (Hayek, 1945). Aktiva företagsstöd riskerar därför

att inte bara snedvrider konkurrensen mellan företag utan även mellan teknologier. Statliga miljardstöd till försök att göra etanol ur skog under 2000-talet är ett sådant exempel (Sandström och Alm, 2022).

Undanträngningseffekter

Aktiva företagsstöd kan också resultera i undanträngningseffekter. På engelska brukar nationalekonomer använda begreppet "deadweight loss", vilket kan översättas som "dödviktsoförlust". Enkelt uttryckt innebär det att företaget i fråga skulle ha gjort investeringen även om man inte hade erhållit några skattemedel. Stödet får därför ingen positiv nettoeffekt.

2.3 Syntes och frågeställningar

Ovanstående ger en viss sammanställning över vilka kostnader eller problem som kan uppstå i relation till industripolitiska interventioner såsom företagsstöd. Syftet med den här rapporten är att utreda ett flertal frågeställningar kring hur dessa faktorer återfinns i näringspolitiska utvärderingar:

1. I vilken utsträckning försöker utvärderingar av näringspolitiska insatser att empiriskt kartlägga de utmaningar som finns identifierade inom forskningslitteraturen?
2. I vilken utsträckning nämner eller diskuterar näringspolitiska utvärderingar de utmaningar som forskning på området har pekat ut?
3. Föreligger några skillnader i dessa avseenden mellan olika kategorier av utvärderande organisationer?

Metod och data

3

Med det övergripande syftet att studera i vilken utsträckning utvärderingar av företagsstöd ägnas åt att mäta eller studera olika former av kostnader och problem, har ett urval av näringspolitiska utvärderingar från de senaste två decennierna använts. Med utgångspunkt i de 110 utvärderingar som studerades av Collin med flera (2022) har 80 lämpliga utvärderingar identifierats. För att kunna använda samma sökord har utvärderingar skrivna på engelska exkluderats. Även utvärderingar som inte handlar om företagsstöd utan olika reformer har tagits bort.

Ett annat selektionskriterium för skapandet av detta underlag har varit att det behövs en viss balans mellan olika kategorier av utvärderingar. 59 procent av utvärderingarna är utförda av konsulter och 29 procent av någon av analysmyndigheterna Tillväxtanalys eller Riksrevisionen. Resterande tolv procent är utförda av andra aktörer, främst myndigheterna själva eller olika forskargrupper.

I dessa utvärderingar har sedan sökningar gjorts efter huruvida utvärderingen 1) nämner en form av utmaning eller problem 2) försöker studera den empiriskt, antingen med kvalitativa eller kvantitativa data. Genomgången har ägt rum på två olika sätt. Först med hjälp av sökord som är relaterade till de olika kategorierna av problem eller utmaningar. Sökorden har identifierats genom att först läsa ett tiotal mer kritiska utvärderingar för att se vilka termer som kan användas. Tabell 1 nedan ger en sammanfattning av de sökord som har använts för de olika kategorierna av utmaningar. Därefter har en läsning gjorts av utvärderingen med särskilt fokus på att identifiera ställen där kostnader, problem eller utmaningar adresseras.

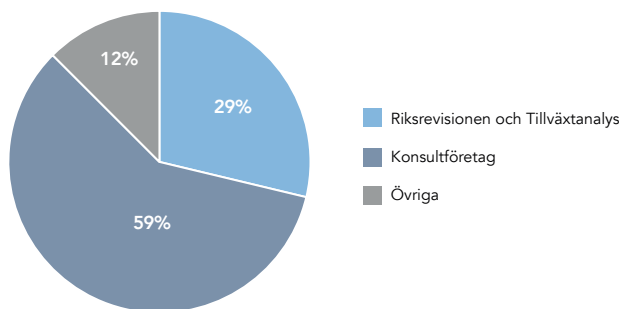
Tabell 1 nedan visar en sammanställning av vilka sökord som har använts för att identifiera huruvida en utvärdering diskuterar en viss kategori av utmaningar.

Tabell 1. Sökord som har använts för att analysera utvärderingarna.

	Exempel på sökord
Inverkan på konkurrens	Snedvridning, konkurrens, dominans
Opportunism	Lycksökare, opportunism, bidragsentreprenör, fusk, konstgjord, rent seeking, fusk
Administrativa kostnader	Administration, rundgång, byråkrati, ansök, rapportera
Teknikneutralitet	Teknikneutral, teknikval, selektion
Undanträngning	Undanträngning, dödvikt, crowding out

Figur 1 visar hur utvärderingarna fördelar sig mellan olika kategorier av utvärderare. 59 procent av utvärderingarna har genomförts av konsultföretag och 29 procent av myndigheterna Riksrevisionen eller Tillväxtanalys. Tolv procent av utvärderingarna är gjorda av annan aktör, exempelvis enskilda forskare eller att någon av de näringspolitiska myndigheterna utvärderat sig själva.

Figur 1. Utvärderingarna som har analyserats i den här rapporten.



Åtta utvärderingar gällde Energimyndigheten, 27 Vinnova och 28 Tillväxtverket. Resterande 17 gällde antingen program där flera av dessa

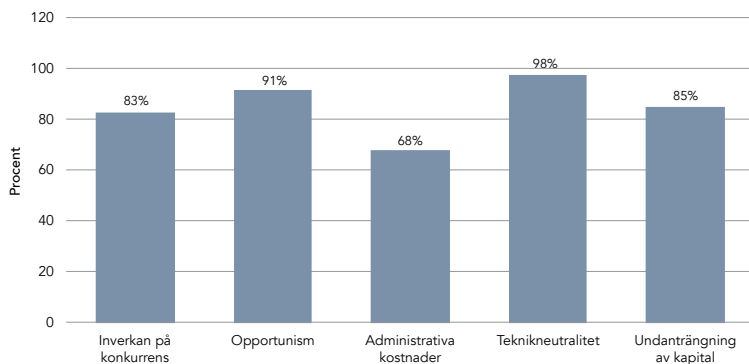
myndigheter varit involverade eller andra aktörer inom näringspolitiken, såsom regeringen, regioner eller inkubatorer. Det finns ingen betydande orsak till att Energimyndigheten inte är lika välrepresenterad i detta material som övriga myndigheter. Av de 110 utvärderingar som urvalet baserats på var det färre som gällde Energimyndigheten, vilket sedan speglats i de 80 utvärderingar som studerats i den här rapporten.

Varje utvärdering har bedömts för sig gällande förekomsten av såväl begrepp som i vilken utsträckning utvärderingen gjort anspråk på att empiriskt studera någon av dessa utmaningar. Materialet sammanställdes i ett excelark. Därefter kunde datan kategoriseras och analyseras för att besvara rapportens frågeställningar.

4.1 Övergripande resultat

Figur 2 ger en övergripande sammanfattning av i vilken utsträckning näringspolitiska utvärderingar nämner olika former av utmaningar eller kostnader knutna till näringspolitiken. Grafen visar att de fem utmaningar som härletts från forskningslitteraturen är helt frånvarande i majoriteten av de utvärderingar som görs.

Figur 2. Andel utvärderingar som saknar hänvisning till någon av de näringspolitiska utmaningarna.



Inverkan på konkurrens nämns inte i 82 procent av fallen, problem med opportunism är helt frånvarande i 81 procent av utvärderingarna, och administrativa kostnader nämns inte i 66 procent av utvärderingarna. 97 procent av de studerade utvärderingarna nämner inte teknikneutralitet och 85 procent av utvärderingarna adresserar inte problemen med undanträngning av kapital. 57 procent av utvärderingarna adresserar inte någon av dessa

kostnader eller problem. Annorlunda uttryckt studerar de granskade utvärderingarna enbart olika former av nyttor och eventuella positiva resultat.

Totalt har 61 exempel på olika kostnader eller problem kunnat identifieras. Då fem kategorier av utmaningar har identifierats och 80 utvärderingar har granskats, kan dessa 61 exempel ställas i relation till ett hypotetiskt max på 400, det vill säga, samtliga utvärderingar adresserar samtliga aspekter. I genomsnitt är det med andra ord 85 procent av utvärderingarna som saknar hänvisning till ett potentiellt problem med företagsstöd.

Det bör i sammanhanget understrykas att flera av de utvärderingar där någon av utmaningarna adresseras, endast nämner problemet i förbigående. En utvärdering som är 60 sidor lång och nämner inverkan på konkurrens i en mening har kodats som att den tar detta i beaktande.

Opportunism

Nio procent av utvärderingarna nämner någon form av opportunism som ett potentiellt problem för företagsstöd. I de 80 utvärderingarna återfinns inte något exempel på försök att kritiskt granska en sådan opportunism i termer av hur vanligt det är eller hur problematiskt det skulle kunna vara. Varje utvärdering har genomsökts för att se om ordet "korruption" förekommer. Ingenstans har detta kunnat identifieras. Riksrevisionen använder begreppet "lycksökare" vid ett tillfälle.

I Swecos Delrapport 2 gällande Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 3, återfinns en diskussion av opportunism och "utdraget bidragsberoende":

I båda dessa program har dessutom en stor andel av företagen fått stöd upprepade gånger under loppet av flera år, vilket pekar på ett utdraget bidragsberoende som inte leder till önskade förändringar utan snarare stimulerar investeringar som inte är grundade på marknads efterfrågan och som riskerar att snedvrider konkurrenssituationen på den lokala marknaden. (s. 30)

Administrativa kostnader

Administrativa kostnader diskuteras ofta, inte minst i konsultbolagens utvärderingar. Det sker dock utan att göra några försök att

uppskatta storleken på kostnaderna. En ansats till att mäta dessa kostnader har identifierats.

Utvärderingen *Erfarenheter av EU:s samarbetsprogram JTI – IKT (Artemis och Eniac)* från 2013 utgör ett illustrativt exempel på hur administrativa kostnader diskuteras utan att leda vidare till någon djupare problematisering. På sidan 4 återfinns följande diskussion:

Deltagandet har kostat en del i form av insatser på olika nivåer, däribland en tung administration, men man tror generellt på arbetet inom projekten och vill gärna delta igen.

I 14 procent av utvärderingarna har den stödgivande myndighetens administrativa kostnader nämnts, dock har inga exempel på att man har försökt mäta eller inkludera dessa i ett övergripande omdöme kunnat observeras.

Teknikneutralitet

Teknikneutralitet är den mest ovanligt förekommande utmaningen. Dilemmat med stöd till fel projekt eller fel teknologi har endast diskuterats i två utvärderingar, vilka båda är utförda av Tillväxtanalys (2015; 2016). Inget exempel har identifierats där en utvärdering har försökt mäta eller uppskatta huruvida ett stöd eller en insats påverkar teknikneutraliteten.

Undanträngningseffekter

Endast 15 procent av utvärderingarna nämner det potentiella problemet med undanträngningseffekter. Det görs inget försök att empiriskt studera fenomenet. Med tillgång till ett bra datamaterial torde detta vara metodologiskt hanterbart. Inget exempel på att detta görs har dock kunnat identifieras.

4.2 Observationer

Nedan görs ett antal iakttagelser beträffande innehållet i de näringspolitiska utvärderingar som studerats.

Nyttor studeras – utmaningar ignoreras

I Oxford Research utvärdering (2019) av Tillväxtverkets program *Innovationssynk och Projektledarträffar* baseras utvärderingen på en enkät där respondenterna får beskriva ett antal nyttor. Nyttorna ställs

aldrig i relation till kostnader eller någon alternativ användning av resurser. Utvärderingen drar också slutsatsen att Tillväxtverkets insats har varit positiv.

Många utvärderingar innehåller en lista med effekter samt en kvalitativ diskussion av huruvida genomförandet hade kunnat vara mer effektivt eller ej.

Faugert & Companys utvärdering av Vinnovaprogrammet *Framtidens personresor* (2010) utgör ett illustrativt exempel. Även den här utvärderingen innehåller en ganska omfattande diskussion av administrativa kostnader som inte mäts eller ställs i relation till en total sammanvägning av kostnader och nyttor. Det bör också poängteras att dessa båda exempel är mer än 100 sidor långa och innefattar således mer information och nyansering än övriga.

Många så kallade effektanalyser är just analyser i bemärkelsen att de studerar effekter utan att ställa dessa i relation till några kostnader. Vinnovas självutvärdering *Effektanalys av Vinnväxt-programmet – Analys av effekter och nytta från 2017* är ett sådant exempel.

Utvärderingen kartlägger en mängd olika effekter, såväl direkta som indirekta, och ägnar ingen uppmärksamhet åt kostnader eller potentiella utmaningar. Den som enbart söker efter positiva effekter och inte intresserar sig för kostnader eller utmaningar, kommer att dra positiva slutsatser avseende en viss insats.

Utvärderingar där ett fåtal utmaningar nämns

Andra utvärderingar nämner kortfattat något av de problem eller utmaningar som är knutna till företagsstöd och subventioner, men gör ingen djupare analys. Ett sådant exempel är Swecos *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden – Delrapport 1: Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi* (2017). Följande formulering återfinns på sidan 26:

Detta innebär att allmänna subventioner, som inte vilar på djupgående problemanalyser eller en tydlig målgrupp, kan leda till betydande samhällskostnader, då vissa investeringar förmodligen hade genomförts ändå (utan offentligt stöd), vilket leder till så kallad dödvikt.

Ovanstående formulering har kodats som att utvärderingen å ena sidan nämner problem med undanträngning av kapital (dödviktsförluster), men å andra sidan inte ägnar någon uppmärksamhet till att empiriskt kartlägga fenomenet. Rapporten drar positiva slutsatser avseende det utvärderade programmets effekter. Övriga kostnader eller risker knutna till snedvridning av konkurrens, administration, brist på teknikneutralitet eller opportunism nämns inte.

Tillväxtanalys studerar också effekter men ignorerar nyttor

Ett flertal utvärderingar som gjorts av analysmyndigheterna Riksrevisionen och Tillväxtanalys beskriver och diskuterar förekomsten av olika utmaningar. I nästa skede görs dock inga försök att empiriskt beskriva och analysera dessa utmaningar eller väga dem mot de eventuella positiva effekter som identifierats.

Tillväxtanalys utvärdering *Främja kvinnors företagande – utvärdering av insatser inom Entreprenörskap vid universitet och högskola* (2016) är ett bra exempel på en utvärdering som inte lyckas identifiera några positiva effekter, men inte heller ägnar någon större uppmärksamhet åt att mäta eller diskutera förekomsten av kostnader eller utmaningar:

Sammantaget drar vi slutsatsen att det inte går att statistiskt säkerställa några effekter av Almis företagsrådgivning på tillväxt, lönsamhet eller överlevnad. (s. 7)

Ett annat exempel på obenägenheten att diskutera kostnader går att finna i Tillväxtanalys utvärdering av Tillväxtverkets *Rådgivning till företagare* där nyttor och effekter studeras, men utmaningar och problem inte nämns.

Andra utvärderingar från Tillväxtanalys innehåller utvecklade resonemang om olika utmaningar, men gör trots detta inget försök att empiriskt kartlägga de potentiella problem man härlett från litteraturen. Tillväxtanalys utvärdering från 2016 – *De regionala företagsstöden – ändamålsenliga eller otidsenliga?* utgör ett bra exempel på detta.

Ett generellt intryck är att analysmyndigheter också drar sig för en alltför djup diskussion kring olika problem eller utmaningar. Tillväxtanalys utvärdering *Var gör innovationsstöden mest nytta? Stora skillnader i*

effekt mellan olika regioner (2015) innehåller en utvecklad diskussion om de potentiella problemen med företagsstöd såsom snedvridning av konkurrens, administration, undanträngning med mera, men där hela denna diskussion har förpassats till en bilaga.

Utvärderingen *De regionala företagsstöden – ändamålsenliga eller otidsenliga?* av Tillväxtanalys (2016) innehåller en förtjänstfull genomgång av de utmaningar som är behäftade med företagsstöd. Samtliga kategorier av utmaningar nämns och diskuteras med hänvisning till forskningslitteraturen, men detta leder i nästa skede inte till någon skillnad i forskningsdesign. Här står exempelvis följande:

I rapporten studeras endast utfallen för det stödmottagande företaget och tar sålunda inte hänsyn till de kostnader för rent-seeking och snedvridande av konkurrensvillkoren som uppstår. Inte heller har kostnaden för programadministration inkluderats. Detta innebär att även om stöden skulle ge positiva resultat på de stödmottagande företagen är det svårt att säga något om de samhällsekonomiska effekterna eftersom eventuella positiva effekter av stödprogrammen även måste täcka de kostnader som följer med införandet av selektiva stödåtgärder. Den analysen återstår att göras. s.12

Liknande resonemang återfinns i Tillväxtanalys utvärdering *Regionalt investeringsstöd – En effektutvärdering i en värld med många företagsstöd*. På sidan 36 återfinns följande formulering:

Föreliggande studie har endast fokuserat på de direkta effekterna för mottagarna av regionalt investeringsstöd. Avgränsningen motiveras av att dessa effekter är centrala för att värdera åtgärdens samhällsekonomiska konsekvenser. Men för en regelrätt samhällsekonomisk bedömning av stödformen, och mer vittgående policyrekommendationer, är det viktigt att också beakta och väga in andra effekter. Stödets kostnader (inklusive administration), effekter av skatteuttag för att finansiera stödformen och stödets påverkan på ickestödmottagare är exempel på faktorer som bör ingå i en sådan bedömning.

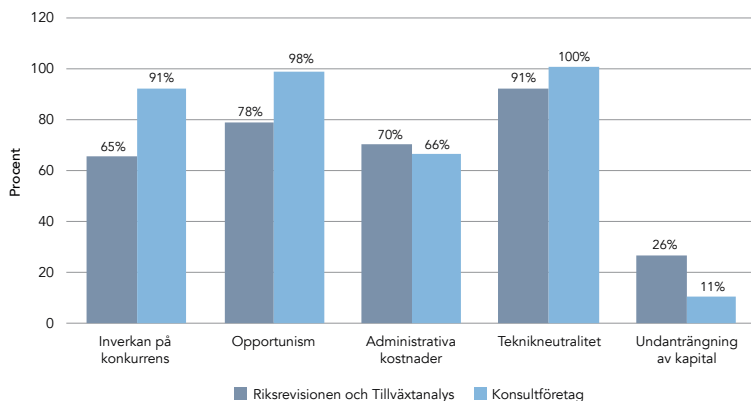
Även om dylika formuleringar förekommer på sina håll är det tydligt att dessa inte leder till någon djupare analys av de utmaningar som nämns. I stället står det:

Att analysera eventuell förekomst av sådana undanträngningseffekter är viktigt, men det ligger tyvärr utanför ramarna för denna studie. (sid. 36)

4.3 Skillnader mellan konsultföretag och myndigheter

Figur 3 jämför resultaten mellan konsultföretagens utvärderingar och de som gjorts av Tillväxtanalys och Riksrevisionen. Ett tydligt övergripande mönster kan identifieras i att myndigheternas utvärderingar i väsentligt större utsträckning nämner och förhåller sig till de kostnader och utmaningar som är förknippade med företagsstöd.

Figur 3. Skillnader mellan utvärderingar som görs av analysmyndigheter och utvärderingar gjorda av konsultföretag. Diagrammet visar andelen av utvärderingarna som saknar hänvisning till en viss utmaning.



Gällande inverkan på konkurrens har 35 procent av myndigheternas utvärderingar nämnt problemet, konsultföretagens utvärderingar nämner det i nio procent av fallen. För *opportunism* är siffrorna 22 respektive två procent, gällande *administrativa kostnader* omnämns dessa i större utsträckning av konsultföretagen (34 procent) än av myndigheterna (30 procent). Beträffande *teknikneutralitet* är det enbart nio procent av myndigheternas

utvärderingar som nämner problemet, noll procent av konsultföretagens utvärderingar diskuterar problemet. För undanträngning av kapital är siffran 26 respektive elva procent.

I genomsnitt förekommer de fem olika utmaningarna 5,5 gånger oftare i Tillväxtanalys och Riksrevisionens utvärderingar än i konsultföretagens utvärderingar. Denna observation förklarar delvis varför tidigare studier på området kunnat identifiera att konsultföretagens utvärderingar är väsentligt mer positiva än andra utvärderingar (Collin m.fl., 2022). En viktig orsak till denna skillnad är sannolikt att konsultföretagen i lägre utsträckning frågar efter eller försöker studera olika problem som är behäftade med företagsstöd. Man intresserar sig för att försöka beskriva och dokumentera effekter utan att beakta kostnader eller indirekta negativa effekter. Att det sedan resulterar i positiva utvärderingar borde inte förvåna någon.

4.4 Få exempel på att kostnader studeras empiriskt

Grafen i figur 2 ovan gäller huruvida ett visst problem nämns överhuvudtaget. En annan fråga handlar om huruvida utvärderingen gör en ansats till att empiriskt kartlägga ett problem och baserat på detta göra någon sorts samhällsekonomisk bedömning där nyttor ställs mot kostnader.

Den enda kostnaden som utvärderingarna försökt beskriva empiriskt är den administrativa. Flera konsultföretag har i intervjuer eller enkäter dokumenterat att det föreligger olika administrativa göromål som fungerar mer eller mindre bra. Endast ett exempel har identifierats där en utvärdering faktiskt syftar till att analysera de administrativa kostnaderna med samhällsekonomiska metoder och systematik. En grupp konsulter genomförde en samhällsekonomisk analys av Energimyndighetens Energikartläggningsscheckar (2013).

I den mån konsultföretag diskuterar administrativa kostnader görs det ofta ur effektivitetshänseende snarare än som ett försök att mäta eller dokumentera verkliga kostnader eller ställa dessa i relation till potentiella nyttor. Man diskuterar huruvida administrativa kostnader bedöms som belastande, men man försöker inte uppskatta den administrativa

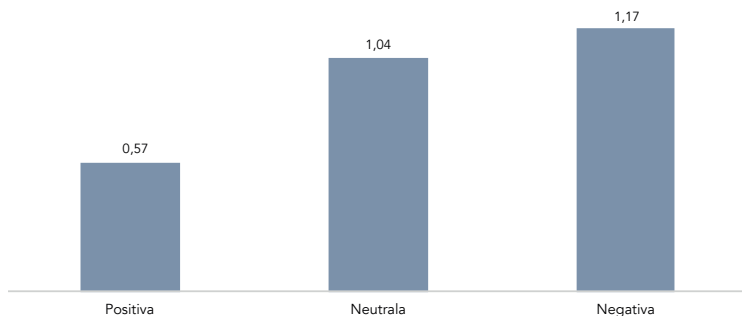
bördan i termer av ekonomiska kostnader som ställs i relation till övriga nyttor och kostnader.

4.5 Valet av frågeställning styr resultatet

Då datamaterialet för den här rapporten utgår från de utvärderingar som analyserats i Collin med flera (2024) är det möjligt att relatera andelen problem och utmaningar som studerats till huruvida utvärderingarna är positiva, neutrala eller negativa. I figur 4 nedan har andelen hänvisningar till någon av de fem utmaningarna delats upp på sådant vis. De utvärderingar Collin med flera (2021; 2022) kodat som kritiska har i genomsnitt 1,17 hänvisningar till någon av de fem utmaningarna. De neutrala utvärderingarna har 1,04 hänvisningar till någon av utmaningarna medan kategorin positiva utvärderingar har 0,57 hänvisningar per utvärdering.

De utvärderingar som är kritiska till en näringspolitisk insats har med andra ord dubbelt så hög andel hänvisningar till någon av utmaningarna. Annorlunda uttryckt verkar formuleringen av frågeställningen också påverka resultatet och slutsatserna. Den utvärderare som nämner frågor om snedvridning av konkurrens, teknikneutralitet, administrativa kostnader, undanträngning eller opportunistik kommer också i nästa skede att vara mer benägen att dra mer kritiska slutsatser avseende en policyinsats effekter.

Figur 4. Genomsnittligt antal hänvisningar till de fem utmaningarna fördelat över huruvida utvärderingarna är positiva, neutrala eller negativa.



Även kritiska utvärderingar ignorerar verkliga kostnader

Av de 80 utvärderingar som granskats i den här studien är sex kodade som negativa av Collin med flera (2022). Som framgår i figur 4 ovan innehåller dessa en högre andel hänvisningar till de fem utmaningarna. Det bör dock i sammanhanget påpekas att även den här siffran är relativt låg. I genomsnitt har de kritiska utvärderingarna alltså nämnt en kritisk utmaning. Ingen av dessa kritiska utvärderingar har försökt att empiriskt kartlägga de olika utmaningarna. Det finns inget exempel på att dessa utvärderingar försökt mäta eller adressera exempelvis snedvridningen av konkurrensen eller förekomsten av skadlig opportunist. I vissa fall nämns sådana faktorer och diskuteras i korthet, men de ligger inte till grund för utformandet av en datainsamling eller analys.

Diskussion: Ett utvärderingssystem som kräver översyn

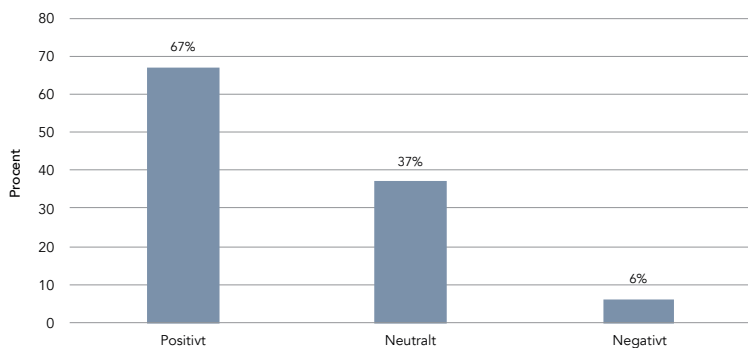
5

När resultaten från den här rapporten kombineras med resultaten från andra genomgångar av näringspolitiska utvärderingar framstår det tydligt att en översyn av hela utvärderingssystemet är på sin plats. Nedan beskrivs några av de tidigare resultaten som påvisar behovet av en sådan översyn. Baserat på dessa listas därefter ett antal rekommendationer.

5.1 Utvärderingar är ofta positiva

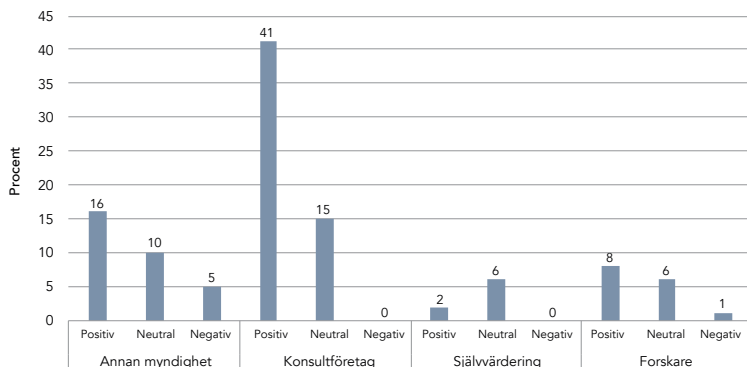
Studierna från Collin med flera (2021; 2022) visar att utvärderingar företrädesvis är positiva (Figur 5), samt att såväl självutvärderingar som konsultutvärderingar inte i något enskilt fall landat i negativa eller kritiska slutsatser (Figur 6).

Figur 5. 110 utvärderingars omdömen



Källa: Collin m.fl., 2022.

Figur 6. Utvärderingars omdöme fördelat på aktör



Källa: Collin m.fl., 2022.

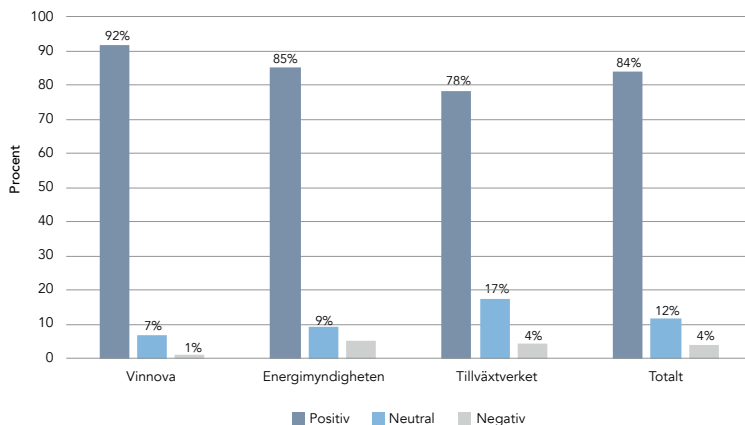
5.2 Samhällsekonomiska belägg saknas

I den här skriften visas att det saknas samhällsekonomiska belägg för dessa positiva och icke-kritiska uttalanden. Kostnader och utmaningar nämns ytterst sällan och knappt några försök till att empiriskt mäta eller illustrera dessa står att finna. Resultaten visar också en betydande skillnad mellan de utvärderingar som är utförda av analysmyndigheter och de utförda av konsulter på beställning från en myndighet.

5.3 Utvärderingar används för att framhäva myndigheter

Samtidigt som det är tydligt att utvärderingar tenderar att vara positiva, men att det saknas belägg för positiva samhällsekonomiska effekter, har tidigare forskning också visat att de näringspolitiska myndigheterna använder sig av utvärderingar för att framhäva den egna verksamheten. Vid en genomgång av 33 årsredovisningar för de tre myndigheterna Energimyndigheten, Vinnova och Tillväxtverket, visas att av totalt 654 hänvisningar till utvärderingar är 84 procent positiva, tolv procent neutrala och endast fyra procent är negativa eller kritiska (Sandström, 2023; Björnemalm m.fl., 2024).

Figur 7. Andel positiva, neutrala och negativa formuleringar gällande utvärderingar i årsredovisningarna för Vinnova, Energimyndigheten och Vinnova (2011–2021)



5.4 Se över rollfördelningen

Ovanstående resultat visar att utvärderingsmekanismen runt näringspolitiken inte fungerar. Det presenteras kontinuerligt positiva utvärderingar, men det saknas belegg för dessa positiva slutsatser då samhällsekonomiska effekter inte ställs mot samhällsekonomiska kostnader.

I nästa skede ser vi hur utvärderingarna används systematiskt av myndigheterna för att framhäva sin verksamhet på ett positivt sätt. När dessa observationer kombineras med data som visar att analysmyndigheter är väsentligt mer kritiska än de utvärderingar som myndigheterna själva har finansierat, framstår det som nödvändigt att utvärderingsfunktionen blir föremål för en betydande översyn där rollfördelningen reformeras.

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 den egna nyttan (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.

Enligt Public choice teorin agerar myndigheter med utgångspunkt i sitt egenintresse, vilket ofta handlar om att öka organisationens anslag och legitimitet (Bednarczuk, 2022). Resultaten som beskrivits ovan kan förstås i ljuset av denna teori. Om myndigheter försöker maximera sin status och anslag, och detta dessutom sker i en konkurrenssituation där de konkurrerar mot andra myndigheter, blir det i praktiken omöjligt för myndigheter att beställa sakliga utvärderingar som gör objektiva samhällsekonomiska analyser. Det ligger inte i deras intresse att kostnader och utmaningar nämns, adresseras eller utreds empiriskt.

För att utvärderingsfunktionen, inte minst inom näringspolitiken, skall ge rättvisande underlag som gör att politiker kan allokera resurser med samhällsekonomisk effektivitet, är det nog därför på sin plats att utvärderingsfunktionen undanhålls från de myndigheter vars verksamhet skall bedömas. Extern granskning behövs, men bör inte finansieras och beställas av de myndigheter som skall bli utvärderade.

5.5 Lärandeutvärderingar behöver inte definieras som utvärderingar

Bör det vara tillåtet för myndigheter att finansiera och beställa utvärderingar? Resultaten som presenterats ovan visar att det inte görs samhällsekonomiska utvärderingar och att utvärderingar används strategiskt av myndigheterna för att framhäva sig själva på ett positivt sätt.

En invändning skulle kunna vara att myndigheter också använder utvärderingar för ett kontinuerligt förbättringsarbete (Fridholm, 2021). Resultaten som presenterats här och i Björnemalm m.fl. (2024) visar även att utvärderingar som görs i lärandesyfte, används för att framhäva myndigheterna i positiv dager. Kontinuerligt lärande är lovt, men det behöver inte definieras som "utvärderingar" utan kan vara en del av ständiga processförbättringar. Om myndigheter finansierar och beställer sina egna utvärderingar finns det en inneboende tendens att blanda samman utvärderingar för lärande med effektutvärderingar.

Slutsats: kostnader och designproblem relaterade till företagsstöd negligeras 6

Den här rapporten har gått igenom 80 utvärderingar av näringspolitik för att utreda i vilken utsträckning eventuella kostnader eller utmaningar tas i beaktande.

Inverkan på konkurrens nämns inte i 82 procent av utvärderingarna, problem med *opportunist* är helt frånvarande i 81 procent av fallen, och *administrativa kostnader* nämns inte i 66 procent av utvärderingarna. 97 procent av de studerade utvärderingarna nämner inte *teknikneutralitet* och 85 procent nämner inte problemen med *undanträngning* av kapital.

57 procent av utvärderingarna nämner inte någon av dessa kostnader eller problem. Annorlunda uttryckt studerar dessa utvärderingar enbart olika former av nyttor och eventuella positiva resultat. Potentiella utmaningar existerar inte. I rapporten identifieras totalt 61 fall där olika kostnader eller problem nämns. Då fem kategorier av utmaningar har identifierats och 80 utvärderingar har granskats, kan dessa 61 exempel ställas i relation till ett hypotetiskt max på 400, det vill säga att samtliga utvärderingar adresserar samtliga aspekter.

Som tidigare visats tenderar analysmyndigheter som Tillväxtanalys och Riksrevisionen att vara mer kritiska till företagsstöd, bland annat eftersom de i högre utsträckning hänvisar till och diskuterar de utmaningar som enligt forskningslitteraturen är behäftade med företagsstöd. Dessa myndigheter får ibland utstå kritik för att deras effektanalyser är för

snäva och inte tar hänsyn till indirekta systemeffekter och långsiktiga effekter.

En genomgång av de utvärderingar som dessa myndigheter genomfört visar emellertid att även Riksrevisionen och Tillväxtanalys primärt ägnar sig åt att mäta och dokumentera effekter. Kostnader eller problem mäts inte och ställs inte i relation till eventuella nyttor.

I en tid när storskaliga industripolitiska projekt återigen har blivit högsta mode är det av särskild vikt att utvärderingar tar såväl samhällsekonomiska kostnader som nyttor i beaktande.

Referenser

- Arrow, K. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. In: The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors. Princeton University press, 609-626.
- 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.
- Bergek, A., Jacobsson, S., Carlsson, B., Lindmark, S. and Rickne, A. (2008). "Analyzing the functional dynamics of technological innovation systems: A scheme of analysis". *Research policy*, 37(3), 407-429
- Bergquist, J-E., Moodysson, J., Sandström, C. (2021). "Third Generation Innovation Policy: system transformation or reinforcing business as swedish entrepreneurship forum 105 usual?", Forthcoming in Sandström, C. and Wennberg, K., *Questioning the Entrepreneurial State*, Springer.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, MA: University of Michigan Press.
- Bush, V. (1945). *Science: The endless frontier*. Ayer Company Publishers
- Collin, E., Sandström, C., & Wennberg, K. (2022). Evaluating evaluations of innovation policy: Exploring reliability, methods, and conflicts of interest. In K. Wennberg & C. Sandström (Eds) *Questioning the Entrepreneurial State*. (pp. 157–173) Cham: Springer.
- Collin, E, C Sandström och K Wennberg (2021a), "Utvärderingar av näringspolitik – en intressekonflikt mellan myndigheter, konsultföretag, politik och skattebetalare?", *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 4, s 30–41.
- Collin, E, C Sandström och K Wennberg (2021b), "Välkommen kritik men slutsatserna håller", *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 8, s 48-51.
- Daunfeldt, S.-O., Tingvall, P. G., & 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., & McKelvie, A. (2022). Do targeted R&D grants toward SMEs increase employment and demand for high human capital workers? In K. Wennberg & C. Sandström (Eds.), *Questioning the Entrepreneurial State* pp. 1–14). Cham: Springer.
- Energimyndigheten (2013) Energikartläggningscheckar – En samhällsekonomisk utvärdering, ER 2013:13.Faugert & Company (2018) Utvärdering

- av Vinnovas MERA-program. Faugert & Company (2010) Utvärdering av Vinnova-programmet Framtidens Personresor (2010).
- Fridholm, T (2021), "Collin m fl har inte underlag för sina slutsatser", *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 7, s 39–44.
- Gustafsson, A., Stephan, A., Hallman, A., & Karlsson, N. (2016). The "sugar rush" from innovation subsidies: a robust political economy perspective. *Empirica*, 43(4), 729–756.
- Kärnä, A., Gustavsson Tingvall, P., & 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., & Deiaco, E. (2015). Do selective industrial policies cause growth? Working Paper No. 70. Stockholm: Tillväxtanalys.
- Gustavsson Tingvall, P., & Videnord, J. (2020). Regional differences in effects of publicly sponsored R&D grants on SME performance. *Small Business Economics*, 54(4), 951–969
- Henrekson, M, C Sandström och M Stenkula (red) (2024a), *Moonshots and the New Industrial Policy: Questioning the Mission Economy*, Springer, Cham.
- Henrekson, M, C Sandström och M Stenkula (2024b), "Learning from Overrated Mission-Oriented Innovation Policies: Seven Takeaways", i M Henrekson, C Sandström och M Stenkula (red), *Moonshots and the New Industrial Policy: Questioning the Mission Economy*, Springer, Cham.
- Kline, S. J., & Rosenberg, N. (1986). An overview of innovation. In R. Landau & N. Rosenberg (Eds.), *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth* (pp. 275–306). Washington, DC: National Academic Press.
- Lerner J. (2009). *Boulevard of broken dreams: why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed – and what to do about it*, Princeton University Press.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin UK.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State*, Anthem Press.
- Muldoon, J och D K Yonai (2023), "A Wrong but Seductive Idea: Public Choice and the Entrepreneurial State", *Journal of the International Council for Small Business*, under utgivning.
- Oxford Research (2019) Innovationsynk Projektledarträffar på Tillväxtverket under hösten 2019.
- Riksrevisionen, (2020), "Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet", RiR 2020:30, Riksrevisionen, Stockholm.



WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE