

Tillväxtfakta **2015**

TILLVÄXT GENOM **STÖD**

En bok om **statligt stöd** till **näringslivet**



INNEHÅLL

KAPITEL	SIDAN
1. Inledning: Syfte och ambition	6-7
2. Stödets historik: Från merkantilism till triple helix	8-12
3. Statens roll för företagsstöd och särskilt innovationsstöd	13-21
4. Det svenska innovationssystemet: Aktörer, belopp och regler	22-33
5. En översikt: Stödets effekter på näringslivet	34-47
6. Utvärderingsproblematiken: Drömmen om en tidsmaskin	48-59
7. Från utvärdering till ett utökat policylärande	60-67
8. Slutsatser och diskussion	68-74
Referenser	75-79

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 010 447 44 00
E-post info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Utgiven av Tillväxtanalys maj 2015
ISBN 978-91-637-7743-1
Produktion: Jerhammar & Co kommunikationsbyrå
Tryck: Norrköpings Tryckeri AB

Förord

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, skriver varje år en bok under vinjetten Tillväxtfakta. Där väljer vi ett aktuellt tema och sammanfattar på ett lättbegripligt sätt myndighetens arbete inom området. Hittills har fem böcker tagits fram som i tur och ordning avhandlat tillväxt i Sverige och dess regioner, utvecklingen av Sveriges innovationsförmåga, olika utmaningar kring den så kallade flernivåstyrningen, hur grön strukturomvandling kan främjas och de kunskapsintensiva små företagens internationaliseringsmönster.

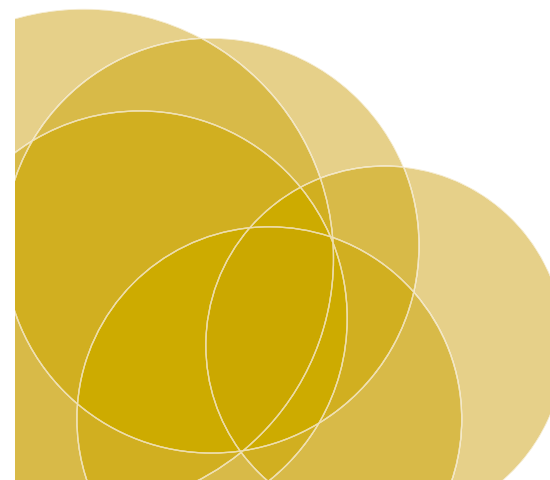
I år, i bok nummer sex, har vi valt att lyfta frågan om hur statliga investeringar i företagsstöd för innovation och entreprenörskap bäst kan bidra till hög ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Frågan är högaktuell då den ekonomiska tillväxten som stora delar av världen upplevde under den första halvan av 2000-talet fick ett abrupt slut när den internationella finanskrisen slog till under 2008. Visserligen klarade Sverige sig bättre än många av våra konkurrenter men en låg produktivitetstillväxt under de senaste åren visar att faran inte är över.

I denna osäkra framtid finns en livlig internationell diskussion om vilka policyåtgärder som bäst kan få hjulen att rulla snabbare igen. Sverige, liksom många andra länder, använder olika former av företagsstöd till näringslivet som ett av många medel för att få fart på innovation och entreprenörskap. Att avgöra hur dessa ska designas och implementeras för att få önskvärda effekter är emellertid en svår uppgift.

I årets Tillväxtfakta diskuterar vi dessa frågor ingående. Hur väl fungerar stöden? Hur vet man om stöden uppfyller sina mål och hur kan man mäta effekterna av dem? Vilken roll spelar utvärderingar för policylärandet och för effektivare styrning av närings- och innovationspolitiken? Vi konstaterar mot bakgrund av våra egna undersökningar och internationell forskning att vi vet för lite om hur olika stödprogram verkligen fungerar, ett problem som inte är unikt för Sverige. Vi anser att det finns stor potential till förbättringar men att fler och bättre utvärderingar krävs så att återkopplingen från lärdomar av tidigare stödprogram på bästa möjliga sätt återförs till beslutsfattare och utvecklare av stödprogram. Vi menar även att Sverige har goda förutsättningar att experimentera med så kallade randomiserade fältexperiment som kan stärka kunskapen om stödets effekter.

Tillväxtfakta 2015 bygger i huvudsak på analyser som tagits fram av Tillväxtanalys. Arbetet har letts och utförts av avdelningschef Enrico Deiaco vid Tillväxtanalys och docent Patrik Tingvall, Tillväxtanalys och Ratio. I arbetet med olika delar har även Irene Ek, Lars Bager Sjögren och Barbro Widerstedt deltagit, alla analytiker vid Tillväxtanalys. En rad andra personer har också läst utkast och slutmanus och till dessa vill vi rikta ett speciellt tack.

Jan Cedervärn
Vik. generaldirektör
Tillväxtanalys



Inledning

Syfte och ambition med boken

Den ekonomiska tillväxten som stora delar av världen upplevt under den första halvan av 2000-talet tog abrupt slut när den internationella finanskrisen slog till under 2008. Under loppet av sex månader föll världens globala BNP med tre procent och världshandeln minskade med trettio procent. I finanskrisens kölvatten visade det sig även vara svårt att få tillväxten att återhämta sig. Trots massiva injektioner av ekonomiska stimulanser gick många länders ekonomier trögt och spåren av finanskrisen finns kvar än i dag. Som en följd av den ekonomiska inbromsningen har frågor som rör ekonomisk tillväxt hamnat alltmer i den politiska sfärens centrum. I den internationella policydebatten varnas för en framtid med låg ekonomisk tillväxt där begreppet ”secular stagnation” blivit sinnebild för de dystra framtidsutsikterna för västvärldens ekonomier (VOX EU 2014).

Inte heller Sverige har varit opåverkat av den internationella turbulensen trots att vi klarat av perioden efter 2008 bättre än många av våra europeiska grannar. Den nya regeringen har inlett framtidsdebatten med att inrätta en framtidsminister, en nyindustrialiseringsstrategi och ett innovationsråd. Åtgärderna motiveras bland annat med behovet av betydande investeringar i forskning och innovation (FoI) vid våra högskolor och företag för att stimulera tillväxt och klara den framtida sysselsättningen. Vi har även sett en förskjutning mot en mer aktiv närings- och innovationspolitik för att klara framtidsutmaningarna. Inom EU utgör tillväxtstrategin för perioden 2012–2020 (the Europe 2020 Strategy) en del i denna trend där innovationer identifieras som nyckeln till en framtida hållbar tillväxt. På ett liknande sätt diskuteras inom OECD behovet av en ”new industrial policy” för att få fart på investeringar i innovation, entreprenörskap och tillväxt (Warwick 2013).

Med tanke på att kunskap och idéer till relativt stor del är kollektiva tjänster och varor spelar politiken en viktig roll för att etablera ett fungerande system som skapar goda förutsättningar för forskning och innovation. De nya policyidéerna som refererats ovan utgår från att närings- och innovationspolitiken både kan och bör inta en mer aktiv roll i detta arbete. Ett återkommande motiv är att, genom olika stödinsatser, på ett effektivt sätt sätta in resurser där de bäst behövs. Men de exakta förslagen om hur stöden bör utformas och implementeras för att få önskvärda effekter är inte alltid lika klagörande. Utifrån ekonomisk teori går det att såväl motivera som avråda från en aktiv näringslivs- och innovationspolitik.

Med den här boken vill vi närma oss några av dessa frågor genom att diskutera statligt stöd till näringslivet. Mera specifikt, vad vet vi om stödets effekter på sysselsättning, innovation, entreprenörskap och tillväxt? Hur kan statens roll motiveras? Hur kan man lära sig av tidigare genomförda stödåtgärder, och vad bör man tänka på vid upprättandet av ett stödprogram?

Vi är medvetna om att motiven bakom stöd är skiftande. Det kan handla om att vässa företag för tillväxt, hjälpa företag genom svåra finansieringsfaser eller motverka oönskade fördelningseffekter av tillväxt. Fokus för boken är emellertid de samhällsekonomiska effekter som olika tillväxtfrämjande stöd har haft. Att diskutera och analysera stöd till näringslivet går även att motivera enbart med de belopp som är i cirkulation. De statliga medel som går till det svenska näringslivet uppgick 2011 till drygt 27 miljarder kronor, motsvarande närmare 3,1 procent av den totala statsbudgeten. Det är inte självklart hur dessa medel bäst kan användas, eftersom det knappast saknas aktörer eller stöd i det svenska innovationssystemet. Utmaningen är snarare att få en effektiv verkningsgrad i existerande och nya närings- och innovationspolitiska stöd.

En viktig del är därför att diskutera vilka effekter tidigare stödprogram haft på sysselsättning, innovationsförmåga, entreprenörskap och ekonomisk tillväxt. Att lyfta fram effektiviteten i stödprogrammen är därför det återkommande temat i boken.

Kunskap om programmets effektivitet är viktigt, oavsett om en stödåtgärd syftar till att generera hög tillväxt i potentiella framtidsföretag eller enbart stötta företag i utsatta regioner eller krympande branscher. I båda fallen vill vi veta vad vi får för pengarna. Gör stöden någon nytta, bör de utökas, samspela bättre med andra stöd eller kan de avvecklas utan att det gör någon skillnad?

Inte minst med tanke på de belopp som är i rörelse måste den selektiva näringspolitiken visa på resultat, och Tillväxtanalys erfarenheter pekar på att det finns utrymme för utveckling. Vi vet i dag förvånansvärt lite om vilka effekter stöden verkligen har, och Sveriges problem och erfarenheter är på intet sätt unika: kunskap om hur företagsstöd faktiskt fungerar saknas tyvärr i de flesta utvecklade länder. För att öka vår förståelse om den selektiva närings- och stödpolitikens effekter behövs det både mer och bättre data såväl som fler effektutvärderingar där randomiserade fältexperiment kan vara ett sätt att förbättra kunskapsläget. I slutändan ger ansträngningar i denna riktning underlag för en mer ingående diskussion om hur stöd bör utformas för att på bästa sätt ge resultat. Vårt huvudbudskap är därför att med en evidensbaserad politik ökar möjligheten till att stödåtgärder utformas så att de ger upphov till de önskvärda effekterna, att accelerera innovation, entreprenörskap och sysselsättning. Det är detta kunskapsproblem vi har i fokus.

Tillväxtanalys har under ett antal år analyserat och utvärderat olika program och instrument som haft som syfte att påverka innovations- och entreprenörskap i Sverige. Detta arbete har vi under de senaste åren kunnat utveckla och förbättra, inte minst genom bättre tillgång till mikrodata där man kan analysera vilka företag som deltagit i olika typer av innovationsprogram och därmed jämföra det ekonomiska utfallet med företag som inte deltagit i de olika programmen. I boken kommer dessa erfarenheter att lyftas fram och effekter och bakomliggande kostnader att diskuteras. Numera finns också en relativt stor internationell litteratur där effekterna av tillväxtfrämjande selektiva företagsstöd har analyserats, och därmed kan erfarenheterna av det svenska stödet jämföras med de internationella erfarenheterna (Edler m.fl. 2013). Denna jämförelse utgör även en grund för en diskussion om hur vi i Sverige kan förbättra vårt utvärderingsarbete och därigenom, till våra politiker och beslutsfattare, tillhandahålla bättre underlag för framtida policybeslut.

De olika kapitlen har lagts upp på följande sätt. I kapitel 2 ges en kort historik av de svenska stödprogrammets framväxt och hur motiv och mål har skiftat över tiden. I kapitel 3 diskuteras på vilka grunder selektiva tillväxtfrämjande företagsstöd kan motiveras. Kapitel 4 beskriver de regler som ligger till grund för att kunna ge ut stöd, de aktörer som administrerar stöd och de belopp som är i cirkulation. Kapitel 5 sammanfattar de ekonomiska effekterna som uppmåtts av olika typer av stöd och fokuserar på innovationsprogram, regionala stöd och program som riktats mot inkubatorer. Kapitel 6 diskuterar utvärderingsproblematiken och hur goda utvärderingar kan ge underlag till ett förbättrat policylärande. I kapitel 7 tas policydiskussionen ytterligare ett steg framåt genom att vi diskuterar hur lärdomar från utvärderingar och olika stödprogram kan byggas in i den politiska beslutsprocessen. I kapitel 8 sammanfattas och diskuteras bokens slutsatser.

Stödets historik:

Från **merkantilism** till **triple helix**



SAMMANFATTNING

Inställningen till statligt företagsstöd har varierat genom tiderna. Redan på 1700-talet infördes stöd för att skydda svenska företag mot utländsk konkurrens. Fram till tidigt 1900-tal handlar det statliga stödet mest om tullar.

För svenskt vidkommande kan 1965 ses som en brytpunkt vad gäller inställningen till statligt stöd till näringslivet. 1965 var året då lokaliseringsstödet infördes. Företagsstöd hade fram till denna tidpunkt varit omtvistat men därefter kom debatten snarare att handla om hur stöden skulle utformas än om de skulle finnas eller inte.

På 1970-talet fokuserar det statliga stödet på att rädda företag i den krisdrabbade stål- och varvsindustrin. Syftet var att minska negativa effekter på sysselsättningen och överbrygga kriser. Under 80-talet ser vi däremot en tendens mot mindre statliga stöd till näringslivet.

Med EU-inträdet 1995 förstärks åter fokus på regionalt stöd. Under 2000-talet blir företagsstöd mer inriktat på innovation och tillväxt, ofta genom att främja samverkan mellan näringsliv och akademi. Denna omsvängning hänger ihop med dagens syn på kunskap och innovationer som nyckeln till tillväxt och lösningen på flera av framtidens utmaningar som miljö och fortsatt välfärd med en åldrande befolkning.

Den fråga vi reser i detta kapitel är: Hur har resan mot dagens närings- och innovationspolitiska stödsystem sett ut?

En sak är alldeles klar. Resan mot nutidens struktur har varit allt annat än linjär. Under vissa perioder har företagsstöd setts som något som bör undvikas för att därefter följas av perioder av en positiv inställning till företagsstöd. Vi kommer även att se att det bakomliggande motivet till stöd skiftat från att under vissa perioder vara riktat till att bromsa fallet i krympande industrier och utsatta regioner, till att under andra perioder vilja lyfta unga och snabbväxande företag i olika framtidsindustrier.

1900-TALET: REGIONALA STÖD OCH KRISPAKET FÖR SYSSÄTTNINGEN

Under 1900-talets första hälft hade företagsstöden spelat en begränsad roll inom svensk politik och dess existens var inte alltid självklar. Men under 1950-talet kom tillväxten inom industrin att prioriteras och därigenom lades grunden för en ny industripolitik. Dock kom skiftet mot att prioritera tillväxt inom industrin snarare till uttryck som en minskad åtstramning av kreditmarknaderna än en utbyggnad av statliga stödsystem (LO 1961).

Den snabba industrialiseringen medförde en omflyttning från landsbygd till stad vilket så småningom började uppfattas som en utarmning av landsbygden, och under tidigt 1960-tal började således en aktiv lokaliseringspolitik att drivas i Sverige. Denna mynnade ut i införandet av ett antal regionalpolitiska stöd. Det går här att urskilja en skarp skiljelinje: året 1965, då lokaliseringstödet infördes. Från och med denna tidpunkt kom debatten snarare att handla om hur stöden skulle utformas än om de skulle finnas eller inte (Pettersson 1991). Denna tidpunkt ses som starten för det system som vi ser i dag, och en del av de stöd som infördes under mitten och slutet av 1960-talet lever kvar än (Statskontoret 2003).

Det regionala lokaliseringstödet infördes med syftet att främja industrins utveckling i vissa delar av Norrland. I dag har stödet bytt namn till regionalt investeringsstöd och har som mål att främja en hållbar tillväxt i stödföretagen och regionen. Regionalstöden har därmed skyltats om från att vara stöttande till att främja tillväxt. Investeringsstödet har än i dag formen av ett selektivt företagsstöd som delas ut till sökande i vissa regioner (Tillväxtanalys 2012:12). I kapitel 5 diskuteras olika utvärderingar av de regionala investeringsstödens effekter.

När vi går in i 1970-talet möts Sverige av en räkka ekonomiska bakslag. Under 1970-talet ser vi två oljekriser (OPEC 1, 1973 och OPEC 2, 1979), en lågkonjunktur och tre stora devalveringar 1976–77, och under dessa krisår ökade mängden statliga stöd. Några exempel på sådana insatser är statliga krispaket och stöd för att rädda företag i branscher som stål- och varvsindustrin, den så kallade överbrygningspolitiken (Statskontoret 2003). Både stöden och politiken kom således att till stora delar handla om att minska de sysselsättningsmässiga effekterna av kriserna under 1970-talet, och sedermera även under 1980-talet (Larsson 1993). Fraktstödet introducerades 1971 som ett experiment i syfte att stötta företag i glesbygd och detta stöd lever vidare än i dag, med huvudsyftet att kompensera kostnadsnackdelarna för företag med långa transportavstånd samt stimulera till ökad förädlingsgrad inom stödområdet (Tillväxtanalys 2012:12). Sysselsättningsbidraget är även det en produkt av 1970-talets regionalpolitik. Dock har stödet genomgått förändringar genom åren och omvandlades år 1998 från ett generellt till ett selektivt företagsstöd (ITPS 2003).

Under 1980-talet kom flera marknader att avregleras. Även den direkta statliga inblandningen i näringslivet minskade något mot slutet av 1980-talet. Kriser skulle med andra ord lösas inom ramen för befintliga program, inte genom statliga medel (Statskontoret 2003). Detta till trots lanserades ett nytt regionalt stödprogram under 1980-talet inriktat mot sänkta socialavgifter. Även detta program infördes som ett försök för företag i Norrbottens län 1984 som senare kom att permanentas och utvidgas till fler regioner. Målet med stödet är än i dag att stimulera småföretagandet och samtidigt bidra till en god service i stödområdet (Tillväxtanalys 2012:12)¹.

Under den tidiga delen av 1990-talet stod bankkrisen och makroekonomiska frågor i centrum. Med EU-medlemskapet kom även de regionala frågorna upp på agendan då regionala stöd är en viktig del av EU:s verksamhet och politiska inriktning. Ett exempel på ett regionalt stöd som formellt infördes under 1990-talet är det regionala bidraget till företagsutveckling. Även om införandet dateras till 1994 var stödet egentligen bara en ersättning för liknande stödformer som funnits tidigare (Tillväxtanalys 2012:12).

2000-TALET: FOKUS PÅ INNOVATION OCH TILLVÄXT

Under 2000-talet kom ytterligare en vändning på stödpolitiken kom att bli mer inriktad mot innovation och tillväxtfrågor. En myndighetsorganisation med Vinnova, Nutek och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) i centrum tog form med uppgift att arbeta för nationell, regional och lokal näringslivsutveckling. Programmen som infördes i samband med detta utformades för att stödja innovation, entreprenörskap och kompetensutveckling inom företag (Statskontoret 2003). Företagsstöd som tidigare hade varit inriktade på att dämpa fallet för företag på nedgång eller erbjuda kompensation till företag i avlägsna delar av landet kom nu att få karaktären av tillväxtpolitiska instrument. Syftet var att företagen skulle få en knuff uppåt och förhoppningsvis dra med sig omgivningen i lyftet. Att denna omställning i näringslivspolitikerna kom just i början av 2000-talet var knappast en slump.

Det nya årtusendet förde med sig en syn på att staten, akademien och näringslivet behöver arbeta nära och tillsammans för att generera ny kunskap, ibland under samlingsnamnet triple helix. Samverkan mellan utbildning, forskning och innovation hamnade högt upp på agendan och ligger där än i dag. I vår samtid råder konsensus kring att det är genom innovationer som samhällen utvecklas. Alltifrån klimatförändringar till en åldrande befolkning kräver innovativa lösningar för att mänskligheten ska kunna

VÄGEN FRÅN 1700-TALET

De första statliga stödprogrammen till näringslivet går att spåra till merkantilismen och 1700-talets Sverige. Under merkantilismen bedrevs en starkt protektionistisk näringspolitik där manufakturerna skyddades mot utländsk konkurrens vilket ledde till att den så kallade Skeppsbroadeln skapades.

Under 1800-talet kom liberalismen att ersätta merkantilismen, och med merkantilismens fall avskaffades även de höga tullarna.

Avregleringstrenden från det sena 1800-talet följde med in i tidigt 1900-tal. Men det första världskrigets utbrott 1914 visade sig vara det första av en lång räkka av händelser som helt kom att förändra denna process. Under mellankrigstiden hamnade fokus åter på tullar och kvoter.

1930-talet var även startskottet för regionalpolitikens frammarsch som tog sin början i England. I början av 1930-talet beslutades i Sverige om lån och subventioner till krisdrabbade företag i syfte att förhindra massarbetslöshet. Tanken var att stöden skulle vara tillfälliga men flera stöd kom att bestå en lång tid framöver. 1934 fastslog riksdagen att företagsstöd kunde gå till nyetableringar och småföretag (Dahlin, 1996). Statliga stöd till nystartade företag och småföretag hade sett dagens ljus.

När andra världskriget bröt ut ökade den statliga kontrollen av näringslivet och kreditmarknaderna, och efter kriget stärktes statens styrning av kreditmarknader och näringsliv (Larsson, 1993, 2014).

Mot slutet av 1940-talet stöddes jordbrukssektorn aktivt i syfte att skapa färre och större enheter, och det var först under 1950-talet som man började prioritera tillväxt inom industrin.

¹ Syftet med stödet är att stimulera småföretagandet samt att bidra till en god service i stödområdet. Nedsättningen av socialavgifterna innebär att stödberättigade företag får dra av 10 procent av underlaget för arbetsgivaravgifterna på lönesummor upp till 852 000 kronor per år. Det innebär att det maximala årliga stödbeloppet för ett företag uppgår till 85 200 kronor. Under de senaste åren har omfattningen på det utbetalda stödbeloppet uppgått till omkring 500 miljoner kronor per år.

gå en ljusare framtid till mötes. Denna tro på innovationer som drivkraft speglas i både nationell och internationell närings- och innovationspolitik.²

EU OCH SVENSKT STÖD TILL NÄRINGSLIVET

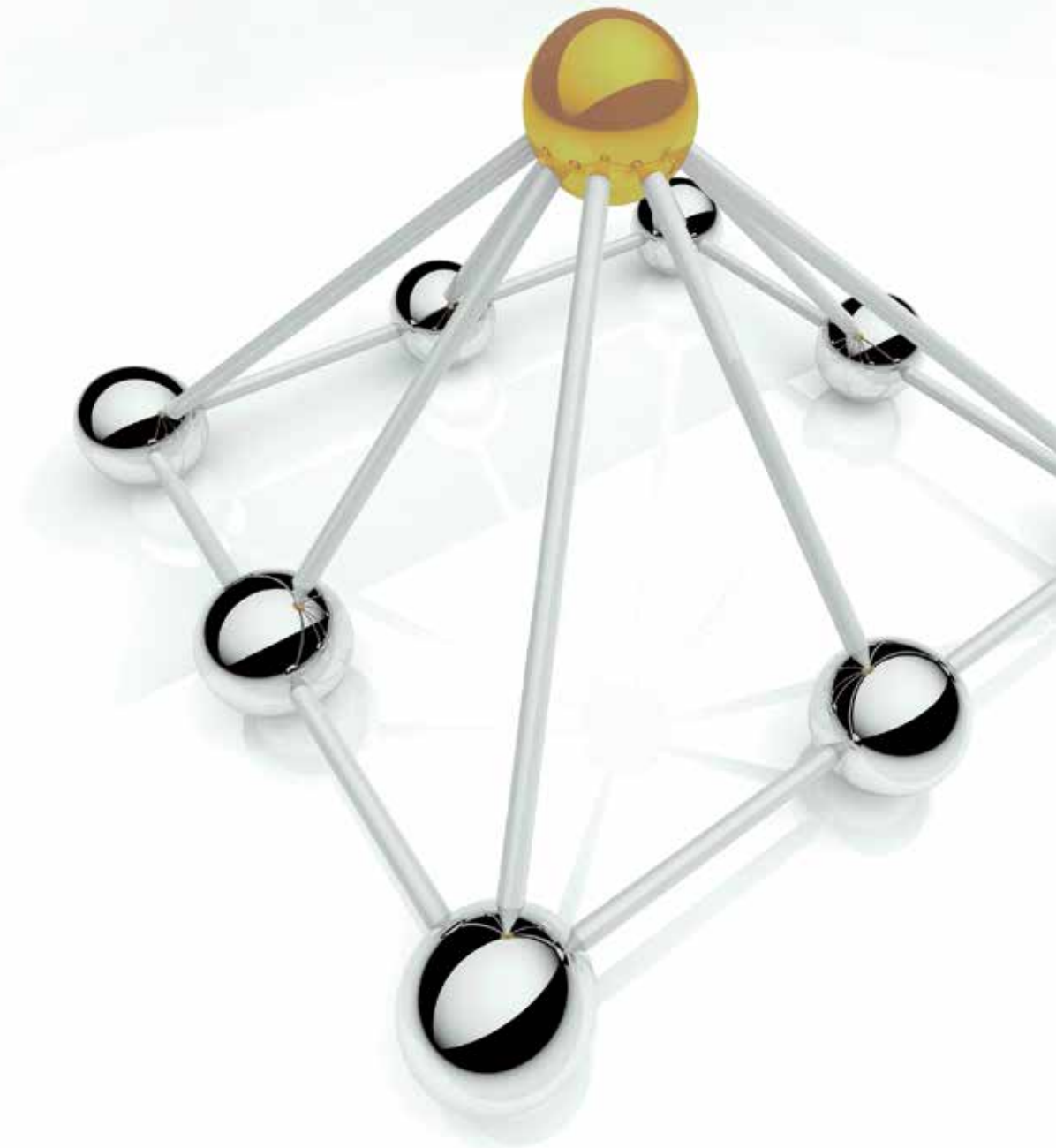
Sveriges inriktning på företagsstöd beror också på EU:s ramar. Formellt sett godtar EU bara selektiva företagsstöd som utvecklar missgynnade regioner, främjar små och medelstora företag, forskning, teknisk utveckling, utbildning, sysselsättning eller kultur, samt skyddar miljön. Anledningen till att stöd som ligger längre fram i produktionskedjan, till exempel exportstöd, inte är tillåtna är att EU anser att företagen då får en orättvis fördel mot andra företag i EU-länder. Även WTO:s konkurrenslagstiftning verkar i denna riktning. Ett statligt stöd måste alltså ligga i allmänhetens intresse och bidra till en vinst för samhället och hela ekonomin för att vara lagligt.³ Att det är just stöd till regioner och innovativa företag som präglar den inhemska näringslivspolitikerna är således föga förvånande.⁴ Utgår man från dagens stödprogram och de målbeskrivningar som finns ser man att i många fall är syftet med stöden inte längre att dämpa ett fall, utan snarare att fungera som en heliuminjektion för att få ballongen att lyfta till nya höjder. Boken diskuterar fortsättningsvis denna fråga och de möjligheter och begränsningar som finns med några av de selektiva tillväxtpolitiska stöden.

² Det går också att hävda att Sveriges medlemskap i EU i mångt och mycket har påverkat vår syn på statens och EU:s roll att erbjuda ekonomiskt stöd till innovationsdrivna företag.

³ http://ec.europa.eu/competition/consumers/government_aid_sv.html

⁴ Det finns dock ett viktigt undantag från de generella reglerna om företagsstöd. Enligt den s.k. de minimis-förordningen gäller en generösare bedömning av stöd "av mindre betydelse", vilket diskuteras i kapitel 4.

Statens roll för **företagsstöd** och då särskilt **innovationsstöd**



SAMMANFATTNING

Kapitlet diskuter argument för och emot statlig intervention och selektiva stödåtgärder. Under vilka förutsättningar är det motiverat att stötta företag och FoI-verksamhet, och vilka utmaningar möter en sådan politik?

Argument för statligt stöd är att staten kan lösa marknadsproblem. Exempelvis kan staten behöva stötta innovativa företag som annars har svårt att få finansiering. Det är ofta svårt för banker och andra finansiärer att bedöma dessa företags lönsamhet, vilket gör dem mindre benägna att låna ut pengar. Riskkapitalbolag kan ta större risker, men stödjer sällan nya företag eftersom det blir för dyrt att utvärdera om de är värda att satsa på.

Ett annat argument är att ny kunskap har positiva effekter på andra än de företag som får stöd. Därför bör staten stötta innovativa företag och projekt som ännu inte är lönsamma nog för marknaden.

Dessutom kan staten ta en aktiv roll för att samordna och effektivisera innovationssystemet och samverka mellan stat, näringsliv, akademi och finansiärer.

Argument emot statligt stöd är att företag ägnar sig åt att söka stöd i stället för åt produktivt arbete. Stödet kan också gå till företag som är bra på att söka stöd och ägnar sig åt "rätt" saker, snarare än de företag som bäst behöver det.

Ett annat motargument är att det kan vara svårt att motivera varför staten skulle vara bättre på att hitta lönsamma företag än marknaden. Statliga selektiva stöd kan också leda till att ett mindre produktivt företag konkurrerar ut ett som är mer produktivt.

Andra utmaningar som stödpolitiken har att brottas med är bland annat att det kan vara dyrt att administrera stöden, att stöden inte genererar nya investeringar utan bara ses som en alternativ finansiering till en åtgärd som skulle gjorts i alla fall och att de kan hindra nödvändig strukturomvandling.

Men statligt stöd kan också handla om att stötta företag i utsatta regioner och sektorer. Här handlar det om medmänsklighet och valfrihet för medborgarna. Vi menar dock att även om stöden är av denna karaktär bör de användas så effektivt som möjligt.

Det genomgående temat för detta kapitel är hur vi kan se på företagsstöd och statens roll. Under vilka förutsättningar är det motiverat att stötta företag i allmänhet och FoI i synnerhet, och vilka utmaningar möter en sådan politik, framför allt de riktade stöden? Ett vanligt förekommande argument för statliga insatser bygger på att i en fri marknad uppstår mindre FoI än det för samhället optimala varför stöd till FoI tar en central roll i denna debatt. Vi inleder därför med en diskussion kring statens insatser för att främja forskning och innovation.

De grundläggande antagandena om effekterna av ökad FoI bygger till stor del på ekonomiska teorier som utvecklats de senaste decennierna (Solow 1957; Romer 1986; Romer 1990; Lucas 1988; Aghion & Howitt 1992). Ett viktigt element i dessa teorier är att ny kunskap till viss del är en kollektiv vara som inte kan skyddas fullt ut. Detta innebär att innovatören själv inte kan tillgodogöra sig hela nyttan av en innovation – en del kunskap läcker ut och stärker omkringliggande företag. Dessutom kan kunskapen delas med flera aktörer utan att därför förbrukas. Sammantaget leder detta till för lite FoU och innovationer.

Genom att kunskap och idéer till viss del är kollektiva varor spelar staten en viktig roll för att etablera och utveckla väl fungerande innovationssystem med syftet att skapa goda förutsättningar för både FoU, spridning av kunskap och kommersialisering av innovationer. Hur ett fungerande innovationssystem ska designas är naturligtvis en fråga som ständigt diskuteras. Vårt intresse i kapitlet är emellertid att diskutera vilka selektiva instrument som bäst främjar en hög innovationsförmåga och ett kunskapsintensivt entreprenörskap.

Det går utifrån ekonomisk teori såväl att motivera som att avråda från selektiva stöd. I kapitlet går vi kort igenom de vanligaste teoretiska argumenten som såväl motiverar som avråder från insatser riktade mot företagsstöd i allmänhet och FoI-stöd i synnerhet. De teoretiska argumenten är viktiga, då de visar på de styrkor och brister som dessa stöd kan ha och därmed möjliggör både bättre utformning av existerande stöd och bättre uppföljning av tidigare stöd.

ARGUMENT FÖR STATLIG INTERVENTION

Ett argument för statlig intervention bygger på att det finns någon form av marknadsmisslyckanden som leder till att marknadslösningen blir suboptimal. De två mest diskuterade marknadsmisslyckandena är ofullständiga kapitalmarknader och positiva spridningseffekter (externa effekter). Ofullständiga kapitalmarknader leder till att särskilt små och medelstora företag har svårt att finansiera långsiktigt lönsamma investeringar och FoI-projekt. Argumentet med externa effekter pekar på att nyttan av ny kunskap är större än den nytta som det uppfinnande företaget får.⁵ Detta gör att utan statliga insatser leder marknadslösningen till för lite FoU och färre innovationer än det samhällsekonomiskt optimala.

Det finns också en bredare ansats som kallas systemperspektivet. Systemperspektivet menar att det kan finnas anledning för staten att ta en mer aktiv roll i hela processen från grundläggande FoU till en mer tillämpad utveckling, och att statens roll inte ska vara begränsad till att korrigera marknadsmisslyckanden. En aktiv stat kan således odla fram mer tillväxt än vad en passiv stat lyckas med. Sammantaget innebär detta att det finns tre argument som motiverar statliga insatser i allmänhet och FoI-stöd i synnerhet:

- ofullständiga kapitalmarknader
- positiva externa effekter
- systemperspektivet.

På nästa sida ser vi närmare på dessa argument.

⁵ Vi kan här notera att det även finns positiva externa effekter som inte nödvändigtvis är sammankopplade med FoU och innovationer.

Ofullständiga kapitalmarknader

Företag, särskilt unga och växande, behöver vid olika tillfällen få tillgång till extern finansiering för att till exempel investera i ett FoU-projekt. Finansieringen kan ske antingen via lån, traditionellt sett via banker, men även via företagsobligationer eller externt ägande. Det senare kan antingen ske direkt eller indirekt via aktiemarknaderna. Kapitalet möjliggör investeringar, överbryggande av tillfälliga nedgångar i försäljningen samt möjligheten att utveckla ett företag innan det har fått i gång sin försäljning.

Kapitalmarknaderna är inte perfekta, vilket innebär att inte alla företag som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv borde få finansiering får den. Det finns flera anledningar till detta. Kapitalmarknaderna påverkas av asymmetrisk information, vilket innebär att den som söker finansiering vet mer om sin produkt eller tjänst än den som ska finansiera den (Akerlof 1970). Detta leder till svårigheter att bedöma risken för finansören, och därmed sätta rätt pris. Det i sin tur leder antingen till att finansören kreditransonerar, alltså lånar ut mindre än de annars skulle gjort, eller höjer priset på kapital, det vill säga höjer räntan som företaget får betala på lånet. I båda fallen levererar den privata marknaden ett underskott av kapital utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv (Svensson 2006; Svensson 2011).

Problemet med asymmetrisk information gäller särskilt lånefinansiering av innovativ verksamhet. Det är svårt för banken att bedöma lönsamheten för nya och innovativa produkter. Svårigheten med att få lån är dessutom särskilt stor i branscher som saknar fysisk egendom som kan användas till pantsättning. Exempelvis är det ofta lättare att sälja en maskin och därmed få igen delar av sitt kapital, än att sälja mjukvarukod då företaget har gått i konkurs.

Då en bank som lånar ut pengar till ett företag inte aktivt kan styra företaget behöver de även oroa sig för moral hazard, det vill säga att låntagaren använder pengarna till icke-produktiva ändamål som egen konsumtion. Detta leder till ett behov av ytterligare riskpremie och därmed ytterligare höjd ränta, framför allt för entreprenörer som inte har ett gott rykte och en god kredithistorik.

Till detta kommer den så kallade double trust-problematiken. Ett företag som har en banbrytande idé vill inte dela med sig av all information kring innovationen då risk för stöld av idéer är ett högst verkligt problem. Problemet är att ju mindre information företaget ger ut, dess mindre villig är banken eller finansören att bidra med lån (Cooter & Schäfer 2012).

Konsekvensen av detta är att möjligheterna till banklån minskar, allra mest för företag som grundats av unga personer utan god kredithistorik, som säljer en produkt eller tjänst som är ny eller innovativ, samt som inte har fysiska kapitaltillgångar att pantsätta. Loppet är dock inte kört. Det finns framgångsföretag som Spotify eller Klarna som passar bra in på denna beskrivning och ändå har klarat sig bra.

Nya företag kan även få tillgång till kapital via investerare som tar över delar av ägandet i företaget, så kallade riskkapital- eller venture capital-bolag (VC). Dessa investerare i företag, tar över delar av ägandet och tjänar senare pengar då företaget säljs vidare till ett annat företag eller börsnoteras (initial public offering, IPO).

Fördelarna med VC-finansiering jämfört med banklån är att VC-bolagen har större möjligheter att styra företaget och därmed minska mängden moral hazard (Kaplan & Strömberg 2001). VC-bolagen bidrar vidare med kompetens och styrning vilket ökar sannolikheten att företaget kommer att bli framgångsrikt. Eftersom VC-bolag tar andelar av företagen som de finansierar så gör de stora vinster på företag som blir framgångsrika. Därför kan de ta större risker än banker, då bankernas vinst inte ökar ifall företaget som tagit deras lån går oväntat bra. Ett banklån genererar alltid samma vinst till banken så länge låntagaren betalar, medan tillgångar i ett företag potentiellt kan vara extremt lönsamma (Gompers & Lerner 2001).

VC-bolag har dock stora transaktionskostnader för att granska företagen de finansierar. De behöver analysera företagen som vill ha finansiering och utvärdera deras möjligheter till framgång, vilket kräver tid och expertis. Detta gör att företag som vill ha begränsade summor finansiering inte har möjlighet att vända sig till ett VC-bolag, då kostnaden för VC-bolaget att utvärdera dem är omfattande. VC-finansiering passar således bättre för företag som har kommit en bit på vägen i sin utveckling och mindre bra för helt nystartade företag som behöver begränsade summor, så kallad säddfinansiering (Svensson 2014).

Ytterligare ett sätt att finansiera ett företag förutom banker och VC-bolag är genom direkta lån eller bidrag från privatpersoner. Dessa kan vara professionella investerare, så kallade affärsänglar, som har god vana vid att finansiera företag och göra en vinst på det. Men det kan även vara vad man i den engelska litteraturen kallar family, friends and fools (F-F-F), det vill säga familj, vänner och lättlurade personer. Familj och vänner bidrar med finansiering till företaget då de känner och litar på entreprenören. De lättlurade bidrar med finansiering för att de är dåliga på att bedöma risker och tror sig kunna tjäna ”lätta” pengar. Det problematiska i sammanhanget är att Sverige har en generellt sett jämn förmögenhetsfördelning, vilket innebär att det är relativt ont om personer som kan avsätta större mängder kapital i riskfyllda investeringar. Möjligheterna till F-F-F-finansiering i Sverige är därför lägre än i till exempel USA.

Ofullständiga kapitalmarknader, asymmetrisk information och en jämn förmögenhetsfördelning ger därför teoretiskt stöd för att staten har en roll att spela vad gäller finansiering av framför allt små och innovativa företag.

Givet att staten bestämmer sig för att stötta innovativa företag uppkommer frågan om hur detta ska göras. En viktig fråga blir sålunda att identifiera vilka företag som bör få stöd. För att få optimal effekt borde staten subventionera de innovationer som kan förväntas bli lönsamma men som inte kan finna finansiering på den reguljära kreditmarknaden. Ifall staten stöder investeringar som ändå skulle ha gjorts riskeras en undanträngningseffekt (crowding out), då företagen ersätter privat kapital med statligt kapital (Lerner 2009).

Den optimala subventionen av innovationer kan därför jämföras med det militära sjukvårdssystemet Triage som infördes av Napoleon. Där sorterades sårade soldater i tre grupper utifrån ifall de skulle klara sig utan vård, klara sig med vård, eller inte klara sig även ifall de fick vård. Endast de som skulle klara sig med vård blev vårdade, då insatser till den första gruppen var onödiga och till den sista gruppen ändå inte skulle ge någon effekt. Att identifiera dessa individer är i sig en utmaning men att identifiera de företag som endast klarar sig via stöd och som därigenom blir långsiktigt hållbara är än svårare. Generellt sett subventioneras dock inte FoU i privata företag genom direkta stöd, utan genom olika former av skattesubventioner. Detta kan handla om avdrag för FoU-personal, förmånliga rättigheter till avdrag för FoU, patentboxar och andra lösningar (Svensson 2014).

Positiva externa effekter

En positiv extern effekt innebär att en handling från ett företag ger positiva effekter på andra aktörer utan att det påverkar det egna företaget. Det klassiska exemplet är biodlaren vars bin pollinerar grannens äppleträd, utan att biodlaren får betalt för detta. Mer moderna exempel är företag som utvecklar tekniska lösningar för en produkt som kan användas av andra företag (Arrow 1962). I dagens globaliserade ekonomi är möjligheterna för positiva externa effekter stora.

Eftersom ett företag som producerar positiva externa effekter inte kan ta betalt för dessa, leder det till att en för liten mängd av varan eller tjänsten blir producerad. Detta gäller särskilt företagets satsningar på FoU, som kan vara svåra att finansiera privat. Ny kun-

skap och positiva externa effekter är nära förknippade med varandra då de till viss del är kollektiva och inte förbrukas när de används. Det är väl känt att kunskap och idéer är svåra att skydda och att ny kunskap ”läcker ut” till andra företag vilket ger upphov till en positiv extern effekt. Ett problem i sammanhanget är vad som händer om all kunskap ett företag genererar blir allmänt tillgänglig. Om kunskap var helt fri och omöjlig att skydda skulle möjligheten att få tillbaka kostnaden för ett utvecklingsprojekt minska och mängden privat FoU falla (Romer 1990). Vad vi ser är sålunda en konflikt mellan intellektuella rättigheter och nyttan av att göra kunskap fritt tillgänglig. Här spelar staten en viktig roll för att etablera väl fungerande system som skapar goda förutsättningar för både FoU, spridning av kunskap och kommersialisering av innovationer.

De positiva externa effekterna som kommer av innovativ verksamhet ger ett argument för såväl generella som selektiva innovationsstöd. Redan i dag finansieras framför allt grundforskning vid universitet och högskolor av staten, med motiveringen att det inte vore lönsamt för ett vinstdrivande företag att göra dessa satsningar då de inte kan förväntas generera tillräckligt stora vinster. Samma resonemang kan användas på något mer kommersiella projekt, men som inte är lönsamma nog på marknaden för att till exempel risken är för stor eller det tar för lång tid för produkten att nå marknaden.

Systemperspektivet

På senare år har vi inom innovationspolitiken sett en dragning mot ett så kallat systemperspektiv. En bidragande orsak till detta har varit påståendet att Sverige lägger mycket pengar på FoU och innovationsfrämjande åtgärder som inte ger avtryck i högteknologisk export och i innovationer med rötter vid universitet och högskolor. För att förklara sådana komplexa frågor behövs ett bredare perspektiv. Systemperspektivet har även utvecklats som en kritik mot den linjära ansats som tidigare dominerat inom innovationsforskningen (Edquist 2014).

Systemansatsen är inte en enhetlig doktrin utan bör snarare betraktas som ett kluster av idéer som alla syftar till att öka vår förståelse för interaktionen mellan aktörerna i innovationsprocessen. Olika forskare inom denna sfär betonar olika processer och föreslår olika policyåtgärder.

Någorlunda gemensamt för denna inriktning är att fokus flyttas från enskilda faktorer till att betona samspelet mellan olika aktörer i innovationssystemet, alltifrån samarbete med kunder till universitet och högskolor. För precis som det finns marknadsmisslyckanden finns även systemproblem. Det kan vara bristande koordination mellan olika aktörer vilket missgynnar systemets utveckling som helhet. Det finns även risker med att företag eller sektorer låser fast sig i gamla teknologier med konsekvensen att förnyelseförmågan avstannar. En fördel med denna systemansats är att den ökar förståelsen för den komplexitet som omgärdar innovationsprocessen. Genom den breda ansatsen öppnar även systemansatsen upp för fler argument till en aktiv närings- och innovationspolitik. Systemansatsen tenderar därför att tillskriva staten en starkare roll som samordnare av innovationssystemet.

Ett färskt exempel på en förespråkare för en starkare roll för staten är Mariana Mazzucato. I en uppmärksam bok skriver Mazzucato (2013) om hur staten, med exempel från USA, har en mer aktiv roll att spela vad gäller innovationer än vad som normalt beskrivs i litteraturen. Mazzucato beskriver hur staten i flera fall spelat en stor roll för att utveckla innovationer, inte endast genom att korrigera marknadsmisslyckanden utan genom att aktivt främja och även styra den tekniska utvecklingen från idé tills en produkt är så pass utvecklad att marknaden utan risk kan ta över dess utveckling. Mazzucato nämner bland annat hur amerikansk militär FoU ligger bakom fenomen som Iphone och internet, och

menar att dessa innovationer inte hade tillkommit utan statligt stöd (Mazzucato 2013). Mazzucato menar därför att statens roll inte endast kan reduceras till att korrigera marknadsmisslyckanden, utan att staten behöver ta en mer aktiv roll i hela processen från grundläggande FoU till en mer tillämpad utveckling, innan ett privat företag kan ta över och sälja produkten eller tjänsten. Med ungefär samma perspektiv beskriver Porter och Linde (1995) hur staten kan höja tillväxttakten i en ekonomi genom att sätta hårda tekniska miljökrav på produkter och därmed stimulera till teknisk innovation och nya affärsmodeller. En aktiv stat kan enligt systemansatsen således odla fram mer tillväxt än en passiv stat.

Systemperspektivet har fått ett relativt stort genomslag i Sverige och många andra länder, men har också kritiserats för att exempelvis vara för ad hoc och historieberättande (Sandström 2015). En nackdel med systemansatsen är att den ofta problematiserar på ett förtjänstfullt sätt, men inte är lika tydlig i vilka åtgärder eller specifika stöd som bör prioriteras. Det är vidare svårt att dra långtgående slutsatser utifrån enskilda projekt och satsningar som de som Mazzucato beskriver. Ifall staten satsar stora summor på FoU samt olika bidrag till företag så kommer givetvis något av alla projekt fungera, men det innebär inte att satsningen som helhet är samhällsekonomiskt lönsam. Som beskrivs nedan finns det flera exempel på problematiska effekter när staten tar en aktiv roll med hjälp av riktade instrument i närings- och innovationspolitiken.

ARGUMENT EMOT STATLIG INTERVENTION

Det finns flera teoretiska argument som vänder sig emot att staten ägnar sig åt aktiv näringspolitik. Ofta pekas det på hur delar av den politik som bedrivs inte syftar till att korrigera marknadsmisslyckanden samt är förenad med olyckliga bieffekter. Några exempel på motargument som vi går igenom nedan är privilegiejakt, kunskapsproblemet och ”picking winners-problematiken”, samt snedvridning av konkurrensen.

Privilegiejakt

Nationalekonomisk forskning som tar hänsyn till politiska faktorer, public choice, har uppmärksammat hur det är möjligt för grupper och företag att få tillgång till statens resurser. Detta beteende kallas privilegiejakt (rent seeking) och innebär att skattemedel kan komma att delas ut till företag eller intressegrupper för att det påverkar politiken på ett visst sätt, inte för att det maximerar den samhällsekonomiska nyttan. Genom exempelvis lobbying, opinionsbildning eller selektiva stöd kan organisationerna få tillgång till pengar, särskilda regleringar eller annat som gör att de kan göra en större vinst än vad som annars hade varit fallet (Mueller 2003).

Då staten aktivt delar ut ekonomiska stöd i form av subventioner, lån och skatteundantag finns det en risk att dessa medel inte går till de företag som har mest nytta av dem, utan de som är mest skickliga på att söka medel, influera politiker eller ägnar sig åt en teknik som vid tillfället anses vara värd att stötta.

Om näringspolitiken primärt inriktas på generella regler minskar risken att dessa fångas av särintressen som utnyttjar dem för egen vinning. Om politiken däremot primärt använder sig av riktade insatser, subventioner och selektiva regler ökar risken för privilegiejakt (rent seeking). Det finns då fler möjligheter för företag och intressegrupper att söka stöd. De företag som är skickliga kan i sin tur slå ut eller blockera företag som är mindre skickliga på att söka stöd, för att på så vis hamna i en mer gynnsam konkurrenssituation (Stigler 1971).

Ett problem som uppstår är sålunda att företag styr om sin verksamhet från produktivt arbete till att söka stöd. Detta problem är särskilt stort för selektiva stöd. Låt oss ta exemplet med innovationsstöd (Tillväxtanalys 2014) där ungefär ett av tio sökande företag fick

stöd. Det betyder att nio av tio företag avsatt tid från annat arbete till att söka stöd utan att få något. Detta behöver naturligtvis inte enbart vara bortkastad tid då processen kan generera visst lärande och nya perspektiv som kan användas i den fortsatta utvecklingen av företaget. Poängen är emellertid att om ett selektivt stöd ska vara samhällsekonomiskt lönsamt måste vinsten täcka inte bara det vinnande företags sökkostnader utan även de kostnader som de andra företagen lagt ner i processen.

Kunskapsproblemet och "picking winners"

Styrkan i en marknadsekonomi är att den på ett effektivt sätt förmedlar och samordnar kunskap från alla individer till att göra extremt komplicerade varor och tjänster. I en känd essä beskriver Leonard E. Read hur en individ ensam inte ens kan konstruera en så pass enkel vara som en blyertspenna. I Douglas Adams bok *Liftarens guide till galaxen* upptäcker huvudpersonen snabbt när han hamnar på en obedd planet att han helt ensam "inte ens kan bygga en brödrost". Poängen i båda fallen är att marknaden samordnar information på ett sätt som en enskild planerare svårligen kan göra på egen hand.

Detta är ett exempel på den välkända utmaningen att det är svårt för staten att veta exakt var och när den ska intervensera för att få marknaden att fungera bättre. Det är även svårt att teoretiskt motivera varför staten skulle vara bättre på att identifiera potentiellt lönsamma investeringar och företag än den privata marknaden. Ett exempel på området kan vara riskkapitalbolagen. Dessa bolag lägger stora resurser på att identifiera individer och företag som har potential och som är värda att satsa på. Givet att dessa företag lyckas väl i sitt arbete minskar utrymmet för statlig intervention. Vidare leder detta till att de företag som inte fått privat finansiering även är företag som inte heller bör få finansiering då de inte är långsiktigt konkurrenskraftiga. Informationsproblemet handlar inte bara om svårigheten med "picking winners" utan även om att politiken kan ha svårigheter med att hantera asymmetrisk information och externa effekter. Som diskuterats av till exempel Baumol (2002) har politiken normalt sett inte ens i princip tillgång till sådan information som marknader anses sakna. Med detta som bakgrund finns en risk att statliga interventioner inte ger önskat utfall och därmed riskerar slöseri med skattemedel (Lerner 2009).

Snedvridning av konkurrensen

Ytterligare ett problem utgörs av de snedvridande effekterna som företagsstöd i allmänhet, och selektiva företagsstöd i synnerhet, kan ha på företagets konkurrenskraft (Konkurrensverket 2009). I en motion till allmänna motionstiden, Motion 1998/99: Fi206 står att läsa följande:

"Att beskatta företag för att sedan ge tillbaka pengarna i form av bidrag till investeringar och nyanställningar har flera nackdelar. Företagsstöden snedvrider konkurrensen. Lönsamma företag kan förlora marknadsandelar till offentligt subventionerade konkurrenter".

Det har diskuterats hur stora dessa undanträngningseffekter kan vara och några exempel från arbetsmarknaden visar att fenomenet både existerar och kan vara betydande. Ett exempel på denna problematik ges av rapporten *Direkta undanträngningseffekter på arbetsmarknaden* (Dahlberg & Forslund 1999) där det påvisades att åtgärder som arbetslivsutveckling (ALU), arbetsplatsutveckling (API) och beredskapsarbeten har haft stora undanträngningseffekter. Exempelvis konstaterades att för varje 100 API-platser trängdes 95 ordinarie jobb ut. Att företagsstöd kan leda till snedvridning av konkurrensen visas även av småföretagsdelegationen (Småföretagsdelegationens rapport 7 1998). Att snedvrid-

⁶ Förordning (2000:283) upphör att gälla maj 2015 och ersätts därefter av F(2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag

ning bör undvikas understryks även i Förordningen (2000:283)⁶ där det framgår att stöd inte får utges om det snedvrider konkurrensen på den lokala marknaden. Sålunda är det begränsade möjligheter för företag inom lokal handel och service att få stöd.

Mekanismen bakom snedvridning är att om ett stöd ges till ett företag finns det alltid en risk att detta leder till att ett mindre produktivt företag kan konkurrera ut ett i grunden starkare och mer produktivt företag. Denna problematik försvinner om en reform är allmän och träffar alla företag per automatik. Vi ser därmed att selektiva företagsstöd kan vara förknippade med snedvridande effekter och beteenden som premierar exempelvis privilegiejakt.

ANDRA UTMANINGAR

Utöver dessa argument mot statlig intervention finns det ett antal utmaningar att beakta när man inför och bedömer ett företagsstöd i allmänhet och selektiva stöd i synnerhet. Dessa går att läsa om i flera skrifter (Tillväxtanalys 2014; Feldstein 1999; Barkman & Fölster 1995; Konkurrensen i Sverige 2013).

Administrationskostnader

Alla program har en administrationskostnad. För små och selektiva stödprogram kan den utgöra en relativt stor del av budgeten då det kan krävas en omfattande administration för att välja ut vilka företag som ska subventioneras, dela ut bidragen och övrig programadministration.

Felaktiga satsningar

Företagsstöden kan locka företag till långsiktigt felaktiga satsningar. Detta gäller i synnerhet om stöden fördelas till vissa ändamål eller tekniker.

Skatteklilar

Det skapas samhällsekonomiska effektivitetsförluster när skatterna höjs för att finansiera stöden. Det beror på att förtjänsten av arbete och investeringar minskar. I ESO-rapporten *Företagsstödet: Vad kostar det egentligen?* uppskattas denna förlust till 30–50 procent av skatteuttaget.

Strukturomvandling

Det finns även en risk att företagsstödet försvårar en långsiktigt nödvändig strukturomvandling. Om stöden håller företagen vid liv låser de fast resurser i en ogynnsam struktur. Det vill säga vi kan komma att väga högre sysselsättning i dag mot framtida strukturanpassning och tillväxt.

Politiska argument

Det finns vidare incitament för politiken att ge särskilda stöd till företag eller regioner som är viktiga för att vinna popularitet och röster. Man kan även vilja ge medel till sin hemregion, för att visa sina väljare att de kan "leverera" något i gengäld för de röster som de har fått (Segerfeldt 2012).

Vi får dock inte glömma bort att ett stöd även kan vara just ett stöd och en åtgärd för att man av en eller annan anledning vill stötta företag i utsatta regioner eller specifika sektorer. Grunden till regionalstöden är till exempel att det finns en medmänsklig aspekt i att stötta företag i särskilt utsatta regioner. På så vis underlättas möjligheterna till att bo kvar i orter som annars skulle ha stagnerat, vilket ger fler valmöjligheter till medborgarna (Dahlin 1996; Pettersson 1999). Dessa stöd kan därmed motiveras, och bör därmed utvärderas, på andra grunder än samhällsekonomisk effektivitet.

Det svenska innovationssystemet: **Aktörer, belopp och regler**



SAMMANFATTNING

Kapitlet beskriver aktörer, belopp och regler i det svenska innovationssystemet.

Aktörerna är många: regering och riksdag, universitet och högskolor, privata och offentliga aktörer. Även EU spelar en viktig roll. EU-kommissionen och OECD menar att det svenska systemet är för fragmenterat och att insatserna är för kortsiktiga. Danmark har tidigare mött samma kritik, men har nu koncentrerat antalet aktörer och stödinstrument.

Beloppen som betalas ut i statligt stöd är stora: År 2011 delades det ut statligt stöd till näringslivet till ett belopp av 27 miljarder kronor. I detta belopp ingår inte jordbruksstödet, EU-stöd och en rad små stöd.

Reglerna finns på statlig nivå, men även på kommunal nivå och EU-nivå. Både WTO och EU begränsar möjligheten att ge stöd till företag, eftersom det kan påverka konkurrensen. De flesta stöd måste rapporteras till EU-kommissionen. Undantaget är stöd mindre än 200 000 euro över tre beskattningsår – s.k. "försumbara stöd" eller "de minimis-stöd". Dessa mindre stöd omfattade år 2011 cirka 800 miljoner kronor.

EU vill nu ha ett centralt register även över de försumbara stöden. Att infoga ett register över de försumbara stöden med andra företagsstöd skulle göra det lättare att utvärdera dessa stöd vilka annars riskerar att falla undan utvärderingsprocessen.

AKTÖRERNA

Som beskrivits i föregående kapitel har den svenska närings- och innovationspolitikens nuvarande former och åtgärder inspirerats av att det behövs väl fungerande innovationssystem för att främja innovation och tillväxt. Dessa värdekedjor omfattar många politikområden. Förutom utbildningspolitik och forskningspolitik som påverkar produktionen av kunskap ingår även näringspolitik, skattepolitik, handelspolitik, arbetsmarknadspolitik och ett antal andra områden som bestämmer förutsättningarna för hur kunskap ska omvandlas till kommersiellt gångbara varor och tjänster.

Som påpekades av SNS (2007) kan en innovation misslyckas på grund av svagheter eller brister i vilken som helst av länkarna i innovationskedjan. Därmed bör innovationspolitiken också kunna påverka hela kedjan där innovationer skapas. Detta innebär att en effektiv innovationspolitik kan omfatta väldigt många traditionella politikområden.

I stället för att diskutera innovationspolitikens mål och vad som är innovationspolitik i vart och ett av dessa politikområden vill vi här beskriva de centrala aktörerna i det svenska innovationssystemet, de belopp som riktas mot företagsstöd och de EU-regler som styr olika former av företagsstöd.

En struktur med fyra nivåer

Att i detalj redogöra för alla aktörer i en svensk kontext är inte helt enkelt. Det finns många aktörer, statliga och privata, stora och små, lokala och nationella. För en översikt av de viktigaste aktörerna behövs en struktur. I Figur 4.1 visar vi de främsta offentliga aktörerna i det svenska innovationssystemet. Figuren är en uppdatering från SNS (2007) och visar de aktörer som beslutar om och genomför den svenska innovationspolitiken. Redogörelsen följer därför i stora delar SNS 2007. Figuren identifierar fyra olika verksamhetsnivåer:

1. Regering och riksdag.
2. Myndigheter som står för den direkta finansieringen av forskningen.
3. Universitet och högskolor.
4. Aktörer som bidrar till kommersialiseringen av ny kunskap genom att stödja näringslivsutveckling och finansiering av nya företag.

De främsta aktörerna inom regeringskansliet är Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Försvarsdepartementet och Finansdepartementet, men innovationsfrågorna påverkar de flesta andra departement.

Ser vi till finansieringsdelen finner vi de stora forskningsråden: Vetenskapsrådet, Forte och Formas. De fördelar finansiering till forskning enligt vetenskapliga kriterier. Andra stora aktörer utgörs av Försvarets materielverk, SIDA och Jordbruksverket. Den industrinära forskningen stöds i första hand av Vinnova, Rymdstyrelsen och Energimyndigheten. Till dessa kan läggas ett antal forskningsstiftelser som grundades i samband med att löntagarfonderna avvecklades. Dessa är Stiftelsen för strategisk forskning (SSF), Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen), Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT), Stiftelsen för vård- och allergiforskning (Vårdalstiftelsen) och Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa (Östersjöstiftelsen).

Utanför den inhemska offentliga sektorn spelar EU stor roll som finansieringskälla, för både ren forskning, insatser inom regional- och näringslivsutveckling och insatser som ryms under EU:s strukturfonder. Under senare år har innovationsfrämjande blivit en allt viktigare komponent i strukturfonderna.

Den offentligt finansierade forskningen i Sverige genomförs främst vid drygt 50 högskolor, universitet och enskilda forsknings- och utbildningsanordnare. Att länka samman den forskning som bedrivs vid universitet och högskolor med näringslivet har blivit allt vanligare och i denna process spelar Innventia, Swerea, Swedish ICT Research, KK-stiftelsen, Energimyndigheten och Sveriges Tekniska Forskningsinstitut en viktig roll. På senare tid har även närmare 65 teknikparker och inkubatorer växt fram vars syfte är att stötta företag i det tidiga utvecklingskedet.

VAD ÄR ETT INNOVATIONSSYSTEM?

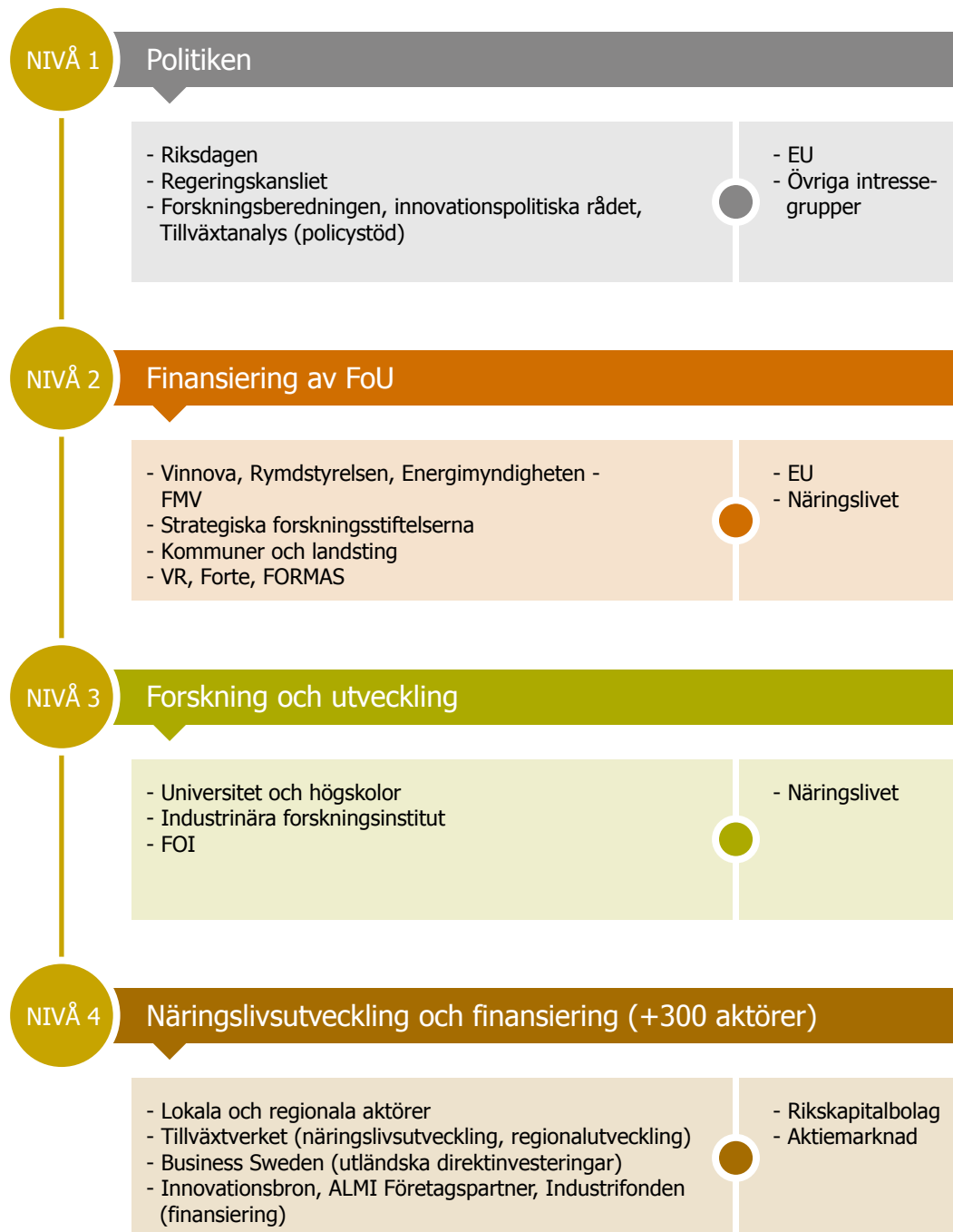
Ett innovationssystem består av en uppsättning aktörer, nätverk och institutioner som är ömsesidigt beroende när nya innovationer tas fram och sprids i det ekonomiska systemet.

Aktörerna brukar delas in i tre undergrupper: (1) produktionsstrukturen (företag), (2) kunskapsinfrastrukturen (universitet), och (3) den stödjande strukturen (offentlig sektor).

Dessa är involverade i en komplex väv av formella och informella nätverk, såväl inom som mellan de olika undergrupperna.

Formaliserade nätverkskonstellationer mellan representanter för produktionsstrukturen, kunskapsinfrastrukturen och den stödjande strukturen brukar benämnas triple helix.

Figur 4.1.
Centrala aktörer i det svenska innovationssystemet



På den understa nivån finner vi aktörer som bidrar till kommersialiseringen av ny kunskap och finansieringen av nya företag. I antal aktörer räknat är detta den största gruppen: enligt EU (2006) fanns det år 2005 mer än 300 myndigheter och organisationer i Sverige som använder offentliga medel för att stödja entreprenörskap och nyföretagande. Några av de största aktörerna är Vinnova, Tillväxtverket, Almi Företagspartner och Industrifonden, som finansierar innovationer, nyföretagande och företagsutveckling. Till detta finns en rad privata aktörer som främst bidrar med finansiering via riskkapitalbolag, banker och affärsänglar.

Fragmenterade och kortsiktiga åtgärder

Genomgången av aktörerna i det svenska innovationssystemet är inte fullständig. Syftet med genomgången är snarare att belysa strukturen. Vad som dock torde framgå är att det är ett komplext system med många aktörer inblandade. Trots att många aktörer är inblandade förefaller det svenska innovationssystemet och innovationspolitiken fungera tämligen väl. Sverige ligger högt vad gäller FoI som andel av BNP, vilket antyder att Sverige är en relativt bra plats för forskning och innovativ verksamhet. Sverige rankas även högt när det gäller forskningsresultat, vare sig de mäts i antalet vetenskapliga artiklar per capita, andelen högt utbildade, forskningssamarbeten eller andelen nya innovativa företag (Tillväxtanalys 2014).

Samtidigt står det klart att Sverige står inför vissa utmaningar. Knappast någon kan ha undgått Sveriges fallande ranking i PISA-undersökningarna där Sverige framför allt tappat placeringar inom det matematiska området. Sverige har även tappat vad gäller FoU som andel av BNP, som fallit från toppnoteringen i början av 2000-talet med en FoU-intensitet på strax över 4 procent till 3,4 procent år 2012. Även det stora antalet aktörer och komplexiteten i det svenska innovationssystemet har uppmärksammats.

Redan 2006 pekade EU-kommissionen i en rapport (EC 2006) på brister i samordningen av den svenska innovationspolitiken. De menade att samordningen är svag och att ingen har ansvar för frågor som berör flera departement. Detta leder till att den samlade bilden av politiken är att åtgärderna är fragmenterade och kortsiktiga. Även OECD (2012) noterar i sin utvärdering av den svenska innovationspolitiken, att trots att Sverige är ett relativt litet land, så ligger vi högt vad gäller antalet myndigheter och offentliga organisationer som är involverade i innovationspolitiken. I korthet menar OECD att Sverige har alltför många mellanstora finansiärer och att ett fragmenterat system lätt blir svåröverskådligt vilket kan leda till effektivitetsförluster (OECD 2012). Liknande tankar vad gäller behovet av en mer samlad ansats för innovationspolitiken har tidigare framförts bland annat av Andersson m.fl. (2002), Edquist (2001, 2002), Granath Thorslund m.fl. (2006) och SOU (1993:84).

Innovationspolitik i Danmark och Finland

Ser man till vårt grannland i söder, Danmark, har även det danska innovationssystemet kritiserats för att vara alltför fragmenterat. Efter en utvärdering av förutsättningarna för forskning i Danmark (Danish Research Commission 2001) inleddes en reform för att samla ansvaret för innovationspolitiken till ett nytt ministerium. Det nya Ministeriet för vetenskap, teknologi och utveckling tog inte bara över ansvaret för innovationspolitiken från Ekonomi- och näringsministeriet utan blev också huvudman för de danska universiteten. Samordningen av det danska innovationssystemet har fortsatt och i april 2014 bildades Danska innovationsfonden, IFD. Tanken är att koncentrera antalet aktörer i det danska innovationssystemet och i högre grad fokusera på näringslivets behov. Förändringen i den nya innovationsfonden har exempelvis medfört att de tidigare 14 stödinstrumenten ersatts av 3 (IFD 2015).

Vänder vi i stället blicken österut, mot Finland, finner vi att de sedan 1990-talet haft en explicit systemansats för teknologipolitiken. 1987 omvandlades Statens forskningsråd till

Statens råd för vetenskap och teknologi (SRVT). SRVT leds av statsministern och bland övriga deltagare återfinns ministrarna från Handels- och industriministeriet, Finansministeriet, Undervisningsministeriet, Arbetsmarknadsministeriet och Kulturministeriet samt representanter för näringsliv, industriorganisationer, Tekes, Finlands akademi, miljöorganisationer och så vidare. Rådet följer utvecklingen av landets konkurrenskraft och förnyelseförmåga och presenterar vart tredje år en översikt av Finlands FoI-politik. Rådet identifierar de främsta utmaningarna och ger förslag och rekommendationer. Ofta handlar dessa förslag om hur offentliga FoU-medel bör användas, men kan även beröra samordningsfrågor, investeringsfrågor samt förslag om lagändringar. I Sverige kan vi se inrättandet av en framtidsminister, en nyindustrialiseringsstrategi och ett innovationsråd som åtgärder i denna riktning.

BELOPPEN

Som framgått ovan är det flera aktörer involverade i forsknings- och innovationsfinansiering och företagsutveckling i Sverige. Vi ska här begränsa oss till den del som omfattar företagsstöd. Det vill säga vi begränsar oss inte endast till de rena innovationsstöden. En anledning till detta är att för fler stöd än de med innovationsfokus är tillväxt en viktig målvariabel.

År 2011 uppgick det utbetalda statliga stödet till det svenska näringslivet till drygt 27 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,1 procent av den totala statsbudgeten. Om man även inkluderar de krisåtgärder som vidtogs i kölvattnet av finanskrisen landar summan på 49 miljarder kronor och 5,6 procent av statsbudgeten (Tillväxtanalys 2012). Dessa belopp baseras på uppgifter från de 22 myndigheter och organisationer som ansvarade för de 68 program som var rapporteringsskyldiga till EU-kommissionen år 2011.

Bland stöd som inte klassas som direkt riktat till näringslivet och som därför inte ingår i de ovan angivna 27 miljarderna finner vi bland annat poster som:

- EU:s strukturfonder
- jordbrukspolitiska stöd
- vissa stödprogram med mindre belopp (de minimis-stöd)
- stöd som har kulturpolitisk karaktär
- upphandlingar av trafik som görs av Rikstrafiken (Trafikverket)
- Luftfartsstyrelsens (Trafikverkets) stöd till privata flygplatser
- arbetsmarknadspolitiska program som främjar sysselsättningsnivåer via a-kassa (arbetsmarknadspolitiska stöd till företag är inkluderade)
- subventionerade informationstjänster
- administrativa kostnader för att driva stödgivande organisationer
- bostadssubventioner
- stöd som utbetalas till den offentliga sektorn.

För att finna en ny totalsumma där dessa poster ingår lägger vi till de summor vi kan hitta för dessa stöd år 2009. När några av de utslutna stöden räknas ihop med den totalsumma Tillväxtanalys presenterat landar siffran på 33,5 miljarder kronor (exklusive krisåtgärder) som staten lagt på stöd och resurser som gått till företag år 2009. Beloppen på dessa stöd har hämtats från Tillväxtanalys, IPREG2 (2011). Det framgår också att cirka 16 miljarder av dessa medel till någon del är finansierat av EU.

Tabell 4.1 visar hur stöd till näringslivet fördelas mellan olika myndigheter och program. Som framgår av tabellen fördelades år 2009 cirka 27 miljarder kronor ut via 22 olika myndigheter fördelat över 63 olika program.⁷

⁷ Administrationen av de svenska stödprogrammen beräknas enligt Johnson (2002), i större eller mindre omfattning, sysselsätta ca 10 000 personer.

Tabell 4.1. Statligt stöd till företag

Organisation	Program	Typ av stöd	Målgrupp	Summa Mnkr
Almi Företagspartner	Lån till SMF	Lån	SMF	142,5
Almi Företagspartner	Rådgivning	Kompetensutveckling	SMF	278
Arbetsförmedlingen	Anställningsstöd	Bidrag	SMF & Företag	1 140
Arbetsförmedlingen	Instegsjobb	Bidrag	SMF & Företag	325
Arbetsförmedlingen	Arbetsmarknadsutbildning	Kompetensutveckling	SMF & Företag	1 191
Arbetsförmedlingen	Start av näringsverksamhet	Bidrag	SMF/Arbets sökande	288
Arbetsförmedlingen	Start av näringsverksamhet	Bidrag	SMF/Arbets sökande	28
Boverket	Investeringsstöd	Bidrag	SMF & Företag	550
Boverket	Solvärme	Bidrag	SMF & Företag	0,1
Boverket	Räntebidrag	Bidrag	SMF & Företag	408
Exportkreditnämnden	Rådgivning	Kompetensutveckling	SMF	18
Exportrådet	Branscher och marknader	Kompetensutveckling	SMF & Företag	39
Exportrådet	Småföretagstjänster	Kompetensutveckling	SMF	28
Exportrådet	Marknadsanalys	Kompetensutveckling	SMF	30
Exportrådet	Offentliga upphandlingar	Kompetensutveckling	SMF & Företag	2
Exportrådet	Grundläggande export	Kompetensutveckling	SMF	72
Fiskeriverket	EU:s fiskeflotta	Bidrag	SMF	60
Fiskeriverket	Vatten och inlandsfiske	Bidrag	SMF	20
Fiskeriverket	Gemensamma insatser	Bidrag	SMF	3,4
Fiskeriverket	Hållbart fiske	Bidrag	SMF	0,2
Fiskeriverket	Tekniskt stöd	Kompetensutveckling	SMF	1,4
Högskoleverket	Utb. entreprenörskap	Kompetensutveckling	Studerande/SMF	220
Industrifonden	Inv., lån och kapital	Finansiellt stöd	SMF	43
Innovationsbron	Lån	Lån	SMF	27
Innovationsbron	Rådgivning	Kompetensutveckling	SMF	6,4
Jordbruksverket	Jordbruksstöd	Bidrag	SMF & Företag	12 300
Jordbruksverket	Modernisering	Bidrag	SMF	382
Jordbruksverket	Yrkesutbildning	Kompetensutveckling	SMF	204
Jordbruksverket	Startstöd	Bidrag	SMF	54
Jordbruksverket	Högre värde-produkter	Bidrag	SMF inom jordbruk	45
Jordbruksverket	Utvecklingssamarbete	Stöd	SMF	2,2
Jordbruksverket	Diversifiering	Stöd	SMF	52
Jordbruksverket	Affärsutveckling	Bidrag	Mikroföretag	70
Jordbruksverket	Utbildning och information	Kompetensutveckling	SMF	27
Kammarkollegiet	Ekonomi, juridik och adm.	Kompetensutveckling	SMF	10
Naturvårdsverket	Klimatinvesteringar	Bidrag	SMF	48
Naturvårdsverket	Tankställen	Bidrag	SMF & Företag	58
Norrlandsfonden	Lån	Lån	SMF	16,5
Rikstrafiken	Rikstrafikstöd	Bidrag	SMF & Företag	860
Sjunde ramprogrammet	Diverse stöd till SMF	Bidrag	SMF	141
Skolverket	Entreprenörskap	Kompetensutveckling	SMF	8,7
Energimyndigheten	Mjuka lån	Lån	SMF	4,6
Energimyndigheten	Olika former av bidrag	Bidrag	Ftg, univ. m.m.	1 215
Energimyndigheten	Olika former av bidrag	Kompetensutveckling	SMF, m.m.	85
Statens kulturråd	Produktionsbidrag	Bidrag	SMF & Företag	1 218
Svenska ESF-rådet	Socialfonden	Kompetensutveckling	SMF & Företag	118
Tillväxtverket	Ej EU-stöd	Bidrag	SMF & Företag	1 272
Tillväxtverket	Transportbidrag	Bidrag	SMF & Företag	376
Tillväxtverket	Regionalt investeringsstöd	Bidrag	SMF & Företag	331
Tillväxtverket	Reg. företagsutveckling	Bidrag	SMF	199
Tillväxtverket	Kommersiell service	Bidrag	SMF & Företag	30
Tillväxtverket	Sysselsättningsbidrag	Bidrag	SMF & Företag	17
Tillväxtverket	Säddfinansiering	Bidrag	SMF	36
Tillväxtverket	Reg. strukturfonder	Bidrag	SMF & Företag	3 200
Transportstyrelsen	Driftbidrag flygplatser	Bidrag	SMF	103
Vinnova	Forska & Väx	Bidrag	SMF	120
Vinnova	VINN NU	Bidrag	SMF	5,5
Vinnova	Eurostars	Bidrag	SMF	20
Vinnova	EUREKA	Bidrag	SMF	19
Vinnova	Hälsa	Bidrag	SMF	5,4
Vinnova	Designade material	Bidrag	SMF	13
Vinnova	VarDagsIT	Bidrag	SMF	22
Vinnova	VINN EXPORT	Bidrag	SMF	0,9
TOTAL SUMMA				27 614

Noter: Små och medelstora företag (SMF). Källa: Tillväxtanalys (2012); Svenskt Näringsliv (2014).

REGLERNA OCH UNDANTAGET DE MINIMIS

Ansvar för näringspolitiska stöd ligger inte enbart på staten. Lagar och regleringar på flera nivåer spelar in här. Kommunallagen begränsar kommunernas och landstingens utrymme i näringspolitiken, bland annat för att förhindra eller minimera kommunal konkurrens, där kommunerna inte ska engageras i ett race-to-the-bottom, där de bjuder över varandra för att locka till sig företag och arbetstillfällen.⁸ Sveriges möjligheter att dela ut stöd begränsas även av internationella överenskommelser. Viktigast i detta sammanhang är EU:s regler för statligt stöd till näringslivet och WTO:s konkurrenslagstiftning.

EU:s regelverk begränsar möjligheten för ett medlemsland att ge stöd till företag som kan påverka konkurrensen på den gemensamma marknaden. EU vill således ha ett slags ”stöd-monopol” för egen del, och besluta för vilka ändamål stöd kan betalas ut. Detta för att medlemsländerna inte ska konkurrera med skattemedel och därigenom störa konkurrensen på den inre marknaden. EU förbehåller sig därför rätten att definiera vilken typ av stöd och för vilka syften stöd är tillåtna. Huvudsakligen berörs alltså det regelverk som Sverige har att hålla sig till förutsättningarna för konkurrens mellan länder inom den gemensamma marknaden.

Vad är statligt stöd till näringslivet?

Det är således EU (och andra internationella handelsöverenskommelser) som sätter begränsningar i statens möjligheter att ge statliga stöd. Men vad är det då som räknas som statligt stöd enligt EU? Utgångspunkten för EU:s politik om statligt stöd är artikel 107:1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Åtgärder som uppfyller följande fyra kriterier är att betrakta som statligt stöd.⁹

1. Överföring av statliga medel: Stödet måste innebära en överföring av offentliga medel.
2. Ekonomisk fördel: Stödet ska utgöra en ekonomisk fördel som företaget inte skulle ha fått i sin normala verksamhet. Köp av tjänster till marknadspris räknas alltså inte som stöd.
3. Selektivitet: Stödet måste vara selektivt och påverka konkurrensförutsättningarna mellan vissa företag och deras konkurrenter.
4. Påverkan på konkurrens och handel: Stödet ska potentiellt påverka konkurrensen och handeln mellan medlemsstater.

För att räknas som statligt stöd enligt EU:s regler måste åtgärden uppfylla dessa fyra villkor. Detta innebär bland annat att flera typer av näringspolitiska åtgärder inte räknas som statligt stöd.

Selektiva näringspolitiska åtgärder och statliga stöd

Selektiva näringspolitiska åtgärder är åtgärder med statliga medel till enskilda företag som syftar till företagsutveckling för att stimulera ekonomisk tillväxt. Åtgärderna kan brytas ner i tre underkategorier:

1. ”Icke stöd” ger inte mottagaren ekonomisk fördel.
2. ”Stöd av mindre betydelse” ger mottagaren ekonomisk fördel.
3. ”Statliga stöd” ger mottagaren ekonomisk fördel samt påverkar den gemensamma handeln.

Definitionen av statliga stöd innebär att några stora näringspolitiska insatser inte räknas som stöd som måste rapporteras till kommissionen. Det statliga riskkapitalet uppgår till cirka 38 miljarder kronor och utgör några av de största selektiva näringspolitiska åtgärderna.¹⁰ Riskkapital har dock en något oklar ställning. Beroende på om kapitalet tillförs på marknadsmässiga villkor eller inte, är det en tolkningsfråga om kapitalet innebär en ekonomisk fördel för det mottagande företaget. På grund av den knepiga situationen finns det en slags ”checklista” på villkor som måste vara uppfyllda för att satsningen ska anses förenlig med EU:s regler. Om åtgärden uppfyller dessa villkor anses stödet förenligt med den inre marknaden och man undviker därigenom frågan om riskkapital är stöd eller inte (Zetterdahl 2010; EC 2014a). Inte heller tillhandahållandet av olika typer av tjänster till låg eller ingen kostnad räknas som statligt stöd, i den mån åtgärden inte innebär överföring av statliga medel. Två huvudområden i den statliga selektiva näringspolitiken, företagsrådgivning och statligt riskkapital, inkluderas därför i reglerna om statligt stöd beroende på i vilken form stödet ges (proposition 2009/10:148).

Återrapportering och de minimis-reglerna om försumbara stöd

För att kunna följa upp att reglerna om statliga stöd följs, har medlemsländerna till uppgift att meddela kommissionen om förekomsten av stöd. Kommissionen granskar villkoren för stöden och kan därefter fastställa om stöden är förenliga med bestämmelserna och undantagen i fördraget. Alla stöd behöver dock inte anmälas till kommissionen. För att underlätta och förenkla byråkratin finns ett antal undantag om stödformer som är tillåtna. Ett sådant undantag är regeln att stöd av mindre betydelse är undantagna från anmälningsplikt. Sådana stöd kallas här för ”försumbara stöd”. Dessa faller under de så kallade de minimis-reglerna och går därför även under benämningen ”de minimis-stöd” (Blauberger 2008).

Försumbart stöd till näringsverksamhet understiger 200 000 euro över tre beskattningsår. Stöden kan gå till små och medelstora företag, forskning och utveckling, miljöskydd, sysselsättning och yrkesutbildning, samt vara regionala stöd (EG 1998). Medlemsländerna ska anmäla en sammanfattning av reglerna för stöden så snart de börjar tillämpas, registrera och sammanställa alla uppgifter om tillämpningen av undantaget och vid uppmärksam överlämna en rapport om tillämpningen av undantaget från rapporteringsskyldighet för försumbara stöd.

Kommissionen har alltså delegerat makt till medlemsstaterna för stöd som uppfyller kriterierna. Det står respektive medlemsstat fritt att utforma olika typer av stödordningar bara de håller sig inom kriterierna för försumbara stöd. Det enda medlemsstaterna är skyldiga att hålla reda på vad gäller denna typ av stöd är att ingen enskild mottagare får ett för stort sammanlagt belopp från flera olika försumbara stöd.

I praktiken är det naturligtvis mycket svårt att dra en gräns för vad som kan sägas vara statligt stöd till näringslivet när det handlar om små, selektiva insatser. Det finns inga fullständiga och lätt tillgängliga listor över de stöd som inrättats som faller under reglerna för försumbara stöd. Därför går det inte att ge några säkra uppgifter över hur omfattande stöden är, eller om antalet stöd eller de totala belopp som delas ut inom ramen för de olika stöden. Det är även svårt att bedöma trovärdigheten i påståendet att det inte finns systematiska och regelbundna uppföljningar av vilka stöd som finns. När någon kommer med anklagelser om olaglig stödgivning kontrollerar man att reglerna kring försumbara stöd upprätthålls.

⁸ I praktiken förekommer kommunala stöd, även stöd till enskilda näringsidkare som endast får förekomma om det finns synnerliga skäl. Kommunallagen, SFS 1991:900, kapitel 2, paragraf 8. Arbetslöshet och att garantera tillgång till viss kommersiell service kan under vissa förhållanden åberopas som synnerliga skäl, RÅ 1993:98, samt RÅ 1995:98.

⁹ EC (2008). Handledning - Gemenskapsregler för statligt stöd (2008) s. 5, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_sv.pdf

¹⁰ Det statliga riskkapitalet uppgår via Almi Företagspartner AB, Fouriertransform AB, Inlandsinnovation AB, stiftelsen Industrifonden, Stiftelsen Norrlandsfonden, samt Sjötte AP-fonden till närmare 38 miljarder enligt Riksrevisionen (2014:1) *Statens insatser för riskkapitalförsöring – i senaste laget*.

År 2012 bad dock kommissionen medlemsländerna att återrapportera omfattningen av stöd som föll under reglerna för försumbara stöd. Återrapporteringen sammanfattas i Tabell 4.2. Enligt denna redovisning uppgick stöden i Sverige till cirka 800 miljoner kronor år 2011.

Tabell 4.2. Stöd till företag som faller under reglerna för försumbara stöd enligt återrapportering till EU-kommissionen 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt (mnkr)
PU-programmet (Tillväxtverket)	52,9	73,4	60,9	58,8	88,7	335
Leverantörsprogrammet (Tillväxtverket)	19,5	21	16	17,5	27,5	101
Miljödrivna marknader (Tillväxtverket)			20,5	20,5		40,1
Utvecklingscheckar inom vård och omsorg (Tillväxtverket)					18,2	18,2
Regionala bidrag till företagsutveckling (Tillväxtverket)	200,8	267,5	243,5	245,4	209,6	1 167
Stöd till start av näringsverksamhet (Arbetsförmedlingen)	456	317	262	605	398	2 038
Funktionstest (Jordbruksverket)	1	0,4	0,2	0,6	0,4	2,6
Stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket (Skogsstyrelsen)					2,1	2,1
Översättning (Statens kulturråd)						18
Stöd till biografier (Svenska filminstitutet)					13,3	13,3
Planeringsbidrag (Vinnova)					54	54

Not: Almis låneverksamhet har exkluderats från redovisningen.

Källa: Sveriges svar på konsultationen avseende försumbara stöd 2012: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_de_minimis/sv_ministryindustry_sv.pdf

I en sammanställning från Tillväxtverket av något nyare datum (januari 2013), kan ett antal ytterligare program inkluderas i företagsstöd som underordnas reglerna om försumbara stöd.¹¹

EU: ALLA STATLIGA STÖD SKA GÅ ATT UTVÄRDERA

Som visats är den statliga stödfloran till företag stor till omfånget och rymmer många olika typer av instrument. Kommissionen driver på för att medlemsstaterna ska säkerställa att nya statliga stöd går att utvärdera – annars klassar kommissionen helt enkelt stöden som olagliga. Kommissionen förordar också vikten av att utvärdera alla typer av statliga stöd på ett kvalificerat sätt, inte minst genom effektutvärderingar och till exempel genom utvärderingar som baseras på randomiserade experiment (EC 2009; EC 2014b).

För att underlätta övervakningen av stöden måste medlemsländerna rapportera om dessa, med uttrycklig hänvisning till förordningen (EC 1407/2013). Företagen ska innan de får stödet redogöra för vilka stöd av mindre betydelse som företaget fått under innevarande och två föregående beskattningsår. Kommissionen föreslår också att ett centralt register över mottagarna upprättas för att kontrollera att reglerna i de försumbara stöden följs, främst att sammansatta företag ska räknas som en enhet samt att stödbeloppet inte överskrider. Det finns dock inte krav på sådana register. I det preliminära förslaget till uppdaterad reglering fanns en sådan skrivning, men vissa länder, bland annat Sverige, motsatte sig detta, med hänvisning till en ökad administrativ börda och den stora risken för felrapporteringar.¹²

Med tanke på att det upprättats många olika slags försumbara stöd är det kanske förståeligt att Sverige motsätter sig kommissionens önskan om en databas över de som får stöd. Detta gör det dock svårare att följa upp och utvärdera stöden. I dag styr återrapporteringskraven från utförande aktörer i stor utsträckning hur formaliserad och enhetlig datainsamlingen om mottagarna är.

Utbyggnad av databaser behövs för framtida utvärderingar

Sammanfattningsvis: Å ena sidan ger reglerna om försumbara stöd stor frihet till medlemsländerna att utforma och prova olika typer av insatser inom berörda politikområden. Å andra sidan leder den rika floran av stöd i kombination med mindre stringenta återrapporteringskrav till svårigheter att utvärdera insatsernas effekt på policymålen.

För att kunna utvärdera alla typer av företagsstöd måste man ha uppgifter om vilka som fått stöd. Som visats i kapitlet är det många aktörer inblandade i den process som måste inledas för att skapa en komplett databas över mottagarna. Tillväxtanalys mikrodatabas över statliga stöd till näringslivet (MISS) är en början på ett sådant arbete. För att garantera att olika former av stöd ska kunna utvärderas i framtiden är det centralt att mikrodatabaser som MISS kan byggas ut och även i framtiden inkludera vad som betecknas som försumbara stöd.

I följande kapitel 5 redovisas och diskuteras därför och med utgångspunkt i MISS-databasen ett antal utvärderingar som försökt mäta effekterna av olika företagsstöd på tillväxt och innovationsförmåga. I kapitel 6 kommer vi sedan att återkomma till vad som behövs för att genomföra ordentliga utvärderingar av selektiva stöd.

¹¹ Detta gäller bland annat Energimyndighetens bidrag för teknikupphandling och planeringsbidrag, Exportrådets Affärshansprojekt och Startpaket och stöd inom exportfrämjande av livsmedel (Food from Sweden), Hjälpmedelsinstitutets stöd inom ramen för programmet Teknik för äldre (2007–2012), samt bidrag till förstudier och projekt kring den fysiska och regionala planeringen. Innovationsbron ger uppföljningslån till företag som tidigare fått stöd, samt stöd i form av lån eller bidrag för utbyggnad av innovationsrådgivning. Jordbruksverket har ett antal åtgärder för landsbygdsutveckling. Ett antal program har tillkommit hos Tillväxtverket. Till exempel satsningen på affärsutveckling inom ramen för programmet Främja kvinnors företagande, utvecklingscheckar för kulturella och kreativa näringar, internationaliseringscheckar och planeringsbidrag och stöd till demonstrationsprojekt inom DemoMiljö 2012-2013. Förteckning över försumbara stöd: <http://www.tillvaxtverket.se/download/18.5a5c099513972cd7fea31c1f/1369958994962/F%C3%B6rsumbara+st%C3%B6d+f%C3%B6rteckning+2013-01-16.doc>

¹² Se Sveriges svar på kommissionens konsultation avseende uppföljningen av reglerna för stöd av mindre betydelse: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/se_enterprise_en.pdf.

En översikt:

Stödets effekter på näringslivet

SAMMANFATTNING

Kapitlet beskriver effekterna av olika slags statligt stöd.

Innovationsstöd till små och medelstora företag blir allt vanligare. Tillväxtanalys har undersökt effekterna av två stöd: VINN NU och Forska & Väx. Utvärderingar visar på både positiva, negativa och uteblivna effekter av stöden. Sammantaget är effekterna oklara. Liknande resultat finns i flera internationella studier av innovationsstöd.

De motstridiga resultaten handlar bland annat om utvärderingsmetoden. Vid intervjuer och enkäter kan resultaten bli för positiva, eftersom den som svarar kan vilja förstärka effekterna av stödet. Vid kvantitativa undersökningar är en viktig fråga hur man skapar en kontrollgrupp att jämföra stödföretagen med.

Regionala stöd kan delas in i generella och selektiva. Generella stöd är exempelvis sänkta socialavgifter och transportbidraget. Selektiva stöd är till exempel det regionala investeringsstödet, sysselsättningsbidraget och bidraget till företagsutveckling. Effekterna av båda stödtyperna är oklara, men investeringsstödet har visat på vissa positiva resultat. Även här är det problem med brist på data och svårigheter med att skapa en jämförbar kontrollgrupp.

Företagsinkubatorer fångar upp talangfulla personer med affärsidéer och stöttar dem med till exempel rådgivning, lokaler och kontakter. Inkubatorer kan vara inriktade mot att exempelvis öka regional sysselsättning eller kommersialisera forskningsupptäckter. En inkubator kombinerar flera olika stödinsatser i samma verksamhet. Det kan därför vara svårt att hitta lämpliga indikatorer för att mäta hur framgångsrik en inkubator är varför kunskapen om dess effekter är begränsad.

INNOVATIONSSTÖD

Inom både EU och i Sverige har det blivit vanligare att beslutsfattare och forskare föreslår en mer aktiv roll för staten när det gäller att stimulera innovationer och företagstillväxt. Det experimenteras med en rad olika strategier och instrument – dock saknas det enighet om hur detta bäst bör göras. En strategi som vuxit sig allt starkare är att stötta innovationsdrivna små och medelstora företag. Idén är enkel. För små företag är det svårare att finna riskkapital än för stora företag även om den bakomliggande idén är lika bra. Här finns ett marknadsmisslyckande som staten kan avhjälpa. Dessutom ger innovativ verksamhet positiva externa effekter som gynnar andra företag, varför marknadslösningen resulterar i en mindre mängd innovativ verksamhet än det som är optimalt för samhället (Europeiska kommissionen 2010; Mazzucato 2014; Shane 2009). Det finns därför tydliga argument som talar till innovationsstödens fördel.¹³

I Sverige har olika innovationsstöd bland annat administrerats av Vinnova och vi ska här se närmare på två stöd riktade mot innovationsdrivna små och medelstora företag, VINN NU och Forska & Väx. Vilka effekter på sysselsättning, produktivitet och tillväxt har dessa stöd genererat?¹⁴

Exempel på två innovationsstöd: VINN NU och Forska & Väx

VINN NU initierades år 2002 och är inriktat mot stöd av nystartade svenska aktiebolag. Målet med programmet är att ge nystartade innovativa företag bättre villkor att överleva på marknaden så att de kan kommersialisera sina innovationer, attrahera externt kapital och på sikt bli framgångsrika företag. För att kunna få stödet måste företaget ha utvecklat en produkt, metod eller tjänst som ännu inte kommit ut på marknaden. Ett huvudsakligt syfte med stödet är att skapa en framtida tillväxt i stödföretagen. Det finns inget krav på att företaget måste ha en viss omsättning eller satsa egna medel för att kunna få stöd från VINN NU. De kan maximalt få 300 000 kronor (Vinnova 2013). Stödet faller därför under reglerna om små stöd, de så kallade de minimis-reglerna (se kapitel 4). Det innebär bland annat att stödet i princip kan vara avsett för vilka kostnader som helst i företaget, förutsatt att det sammanlagda stödet som företaget får inte överstiger 200 000 euro över tre beskattningsår.

Under perioden 2002–2011 sökte 1 309 företag stöd från VINN NU, det vill säga i genomsnitt 131 företag per år, och under perioden 2005–2010 fick i genomsnitt 16,5 företag per år stöd från VINN NU. Det innebär att drygt 10 procent av de sökande får stöd (Tillväxtanalys 2014).

Det andra programmet vi beskriver här är Forska & Väx som startades av Vinnova år 2006 och är riktat mot små och medelstora företag som bedriver FoU. Stöd ges till både utvecklingsprojekt och förstudier, varav merparten av de beviljade stöden är utvecklingsprojekt. Syftet med stödprogrammet är att det ska leda till en innovationsdriven tillväxt hos stödföretagen (Vinnova 2014a). Enligt Svensson (2011) får cirka 20 procent av de som söker medel, och stöd ges framför allt till redan etablerade företag. Stödet är max 5 miljoner kronor och normalt under en projekttid på 6–18 månader. En mindre del av Forska & Väx-programmet består av bidrag till förstudier. Syftet med detta bidrag är att ge företaget en möjlighet att ta fram en plan för att genomföra ett FoU-projekt som har förutsättningar att lyckas (Tillväxtanalys 2014).

Totalt hade det fram till 2014 förekommit 125 stödinsatser inom VINN NU och 546 inom Forska & Väx. Totalt har Vinnova beslutat om stöd för 37 miljoner kronor i VINN NU och 527,5 miljoner kronor i Forska & Väx-programmet under 2002–2010 (Tillväxtanalys 2014).

Oklara effekter av innovationsstöden

Vad är då erfarenheterna av Forska & Väx och VINN NU? Den första utvärderingen av VINN NU-programmet utfördes av Bergman med flera (2010). Den genomfördes på uppdrag av Vinnova och är baserad på intervjuer med 34 företag som fått stöd från programmet. Resultaten indikerar att stöden varit avgörande för att flera FoU-projekt över huvudet taget har initierats. Ett stort antal respondenter uppgav också att stödet bidragit till att öka storleken på FoU-projekten och att projekten kunde påbörjas tidigare, alternativt genomföras snabbare, än vad som hade varit möjligt utan stöd. De angav också att finansieringen från Vinnova hade fungerat som en kvalitetsindikator gentemot tredje part, vilket de menade i ett flertal fall hade varit av betydelse för att attrahera ytterligare finansiering.

Innan vi går vidare, låt oss reflektera över dessa omdömen om VINN NU. Vid intervjuer baserade försök att mäta effekter är det välkänt att det kan finnas skillnad mellan det faktiska utfallet och vad respondenten säger att utfallet är (List & Gallet 2001). Detta är självutvärderingsproblemetets kärna och går bland annat under benämningen hypotetisk eller positiv bias. Hypotetisk bias uppstår när respondenten har någon form av incitament att ge en alltför positiv bild av interventionens effekter. Vid intervjuer baserade utvärderingar av företagsstöd kan detta vara ett problem eftersom företagen kan vilja skönmåla effekterna av stödet de fått. En ytterligare källa till hypotetisk bias är den som utför undersökningen. Om intervjuaren står i beroendeställning gentemot den utbetalande myndigheten ökar risken för hypotetisk bias ytterligare. Om så är fallet blir slutsatsen att risken för hypotetisk bias ökar då både intervjuare och respondent drar åt samma håll (Criscuolo m.fl. 2012). Av denna anledning ser vi vissa bestämda fördelar med kvantitativa effektutvärderingar medan enkäter och djupintervjuer är effektiva instrument för processutvärdering, det vill säga för att skapa förståelse för vad som fungerade bra och mindre bra i kontakterna mellan myndigheten och stödmottagaren (Vedung 2009). Denna utvärderingsproblematik diskuteras närmare i kapitel 6.

VINN NU har även i en kvantitativ analys studerats av Samuelsson och Söderblom (2012). I denna studie, finansierad av Vinnova och Handelsbanken, studerade de skillnader mellan de företag som fått stöd av Vinnova och de företag som fick avslag i sista instans, det vill säga de som ”nästan” fick stöd (kontrollgruppen). Samuelsson och Söderblom finner inga signifikanta skillnader mellan stödföretagen och kontrollgruppen när det gäller överlevnad, absolut förändring av omsättningen eller skattebetalningar, medan de företag som fått VINN NU-bidrag har statistiskt säkerställt sämre nettoresultat jämfört med företagen i kontrollgruppen. Till VINN NU-programmets fördel finner Samuelsson och Söderblom att stöden sannolikt gett ökad sysselsättning, högre värde på immateriella anläggningstillgångar och högre eget kapital. De tolkar detta som att VINN NU-programmet gett positiva additionalitetseffekter. Författarna drar slutsatsen att VINN NU-programmet, givet nivåerna på stöden, är ett billigt sätt att främja tillväxten av nya innovativa företag. De positiva effekterna av stöden uppstår dock först 3–7 år efter att stödperioden upphört.

Den ovan beskrivna studien och angreppssättet är intressant, men manar även till eftertanke. För det första bygger analysen på att det inte ska finnas några systematiska skillnader mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen. Detta antagande skulle vara uppfyllt om det i sista omgången lottades om vem som skulle få stöd, men så är inte fallet. Det sista urvalet sker efter en intervju vilket innebär att man inte kan tolka resultaten som en effekt orsakad av stödet. För det andra är det värt att notera den tid som förflutit från det att företagen fått stöd till dess att någon effekt observerats. För små företag anses 3–7 år vara en relativt lång period för utveckling och kommersialisering (Tillväxtanalys 2014). Dessutom kan det vara svårt att dra ett orsaks samband mellan vad som sker i dag och ett stöd på 300 000 kronor som betalades ut för upp till

¹³ En grundigare genomgång av teoretiska argument för och emot stöd finns dels i kapitlet som behandlar statens roll, dels i slutkapitlet.

¹⁴ Programmen VINN NU och Forska & Väx analyserades i Tillväxtanalys (2014) varför denna redogörelse står Tillväxtanalys (2014) tämligen nära.

7 år sedan. Under 5–7 år hinner det hända många saker som kan påverka utfallet och som för utvärderaren kan vara svåra att kontrollera för.

Vinnova (2014b) har genomfört en självutvärdering av Forska & Väx. Analysen bygger på enkätvar från de företag som fått stöd, och resultaten indikerar att stöden lett till betydande tillväxteffekter. Dessa resultat bygger på självutvärderingar, vilket innebär att de bör tolkas med försiktighet. I rapporten genomför också Statistiska centralbyrån (SCB) en effektutvärdering där de skapar en kontrollgrupp med hjälp av propensity score matching (PSM) (Rosenbaum & Rubin 1983). Resultaten av denna analys indikerar att tillväxten i antalet anställda och i förädlingsvärdet per anställd i stödföretagen inte är statistiskt skild från utvecklingen hos kontrollföretagen. Forska & Väx verkar således inte haft någon mätbar effekt på dessa utfallsvariabler.

Till sist har vi en studie utförd av Tillväxtanalys. Tillväxtanalys ska på uppdrag av regeringen utvärdera effekten av företagsstöd i Sverige. I Tillväxtanalys (2014) studeras effekten av både VINN NU och Forska & Väx med avseende på försäljning, försäljnings-tillväxt, antal sysselsatta, produktivitet och efterfrågan på högutbildad arbetskraft.

Enligt resultaten har stöden inte någon effekt på antalet anställda, arbetskraftsproduktiviteten, andelen högutbildade arbetare eller andelen forskare i de företag som fått stöd. Den enda positiva effekt som kan observeras är att stöden lett till en ökning av omsättningen. Den effekten är dock begränsad till små företag (mindre än sex anställda) och observeras endast under det första året efter det att stöden upphört.

Slutsatsen från denna studie är att det inte finns något empiriskt stöd för argumentet att staten ska dela ut selektiva företagsstöd till innovationsbenägna små och medelstora företag i syfte att stimulera tillväxten. I rapporten pekas det även på att avsaknaden av positiva effekter är bekymmersam med tanke på de kostnader som är förknippade med selektiva företagsstöd, till exempel de direkta administrativa kostnaderna, uppkomsten av räntesökande beteenden hos företagen, skatteklivar och snedvridning av konkurrensen.

Oklara effekter även internationellt

Hur förhåller sig då Sverige jämfört med omvärlden? Ett antal internationella studier har tidigare utvärderat olika typer av företagsstöd. Resultaten från dessa studier är mycket blandande, vilket innebär att det är svårt att dra en generell slutsats.

Bronzini och Iachini (2010) använder sig av en så kallad ”regression discontinuity design” (RDD) för att uppskatta effekterna av att få ett bidrag för investeringar i FoU. De finner positiva effekter på FoU hos små företag, medan stora företag inte verkar påverkas. Gonzales med flera (2005) utvärderar effekten av FoU-stöd på spanska produktionsföretags privata FoU-investeringar. I likhet med Bronzini och Iachini (2010) finner de en större effekt av stödet hos små företag än stora företag.

Koski och Pajarinen (2013) analyserar tre typer av företagsstöd i Finland och dess påverkan på sysselsättningen. De analyserade stöden är FoU-stöd, anställningsstöd och andra investeringsstöd. FoU-stöden verkade leda till en ökning av antalet anställda under stödperioden, men inte efter det att stödet avslutats. Vidare gav inget av stöden några ytterligare sysselsättningseffekter hos de snabbväxande företagen (gasellföretagen), vars tillväxt verkade vara oberoende av stöden.

Slutsatser om effekterna av innovationsstöd

Det verkar alltså vara minst lika vanligt att ett stöd inte ger några mätbara effekter som att det faktiskt går att spåra mätbara, positiva eller negativa, effekter på variabler som sysselsättning, produktion och produktivitet. Ändå har vi sett att antalet stödformer har vuxit över tiden.

I en värld där ekonomisk tillväxt alltmer har kommit att förknippas med innovationer och teknisk utveckling ter sig stöd riktat mot innovativ verksamhet som ett attraktivt medel att generera tillväxt. Som tidigare noterats har även andra stöd som inte är direkt riktade mot innovativ verksamhet skyltats som tillväxtbefrämjande, men ingenstans är tillväxtmålet så tydligt som när det gäller innovationsstöden. Trots detta ser vi att det inte går att påvisa ett robust positivt samband mellan de här beskrivna stöden VINN NU och Forska & Väx och tillväxt hos stödföretagen. Från internationella studier kan vi även notera att utfallen från Sverige, med svag och oklar evidens, väl sammanfaller med den internationella erfarenheten. Från denna genomgång kan vi sammanfatta erfarenheterna kring innovationsstöd i allmänhet, och VINN NU och Forska & Väx i synnerhet, i tre punkter.

- Det är ovanligt med en tydlig bild av effekterna av olika stödprogram. I vissa studier finner man positiva effekter, i andra inga effekter, och även negativa effekter förekommer. Detta gäller både för studier i Sverige och internationellt. Att utforma framgångsrika stödprogram är med andra ord en svår uppgift.
- Olika utvärderingar av samma program kan komma till olika slutsatser. Det finns även anledning att tro att enkätbaserade studier ger ett mer positivt utfall än kvantitativt baserade metoder. Vi ser även att valet av utförare kan påverka resultaten. Risken för hypotetisk bias går inte att bortse ifrån.
- Till skillnad från många andra studier har det i analyserna av VINN NU och Forska & Väx inte framkommit någon kritik vad gäller tillgången till data. Detta beror sannolikt på att Tillväxtanalys sammanställt en mikrobaserad databas med registerdata över alla svenska företag som sedan länkats samman med information om det stöd som företagen fått. Denna typ av samlad information om företagsstöd är såvitt vi känner till en unik företeelse som ger goda möjligheter att göra detaljerade kontrafaktiska effektutvärderingar.

REGIONALA STÖD

Många av de system som är en del av den svenska välfärdsstaten tog form under efterkrigstiden eller i samband med den stora utvidgningen av offentlig sektor under 60-talet. Under 60-talet såddes också ett frö till en utvidgning av statens roll inom området för företagsstöd. Som nämnts i kapitel 2 brukar införandet av lokaliseringstödet år 1965 utpekats som den stora brytpunkten i den svenska synen på företagsstöd i allmänhet och regionalstöd i synnerhet.

I detta avsnitt är syftet att försöka åskådliggöra regionalstödens struktur och effekter genom att titta på fem olika regionalstöd, två generella och tre selektiva stödformer. Därefter presenterar vi några utvärderingar av dessa stödformer och utifrån dessa diskuterar vi den utvärderingsproblematik som karakteriserar regionalstöden. Det ligger sedan till grund för den samlade diskussionen kring problematiken som karakteriserar utvärderingar av selektiva stöd i kapitel 6 och 8.

Regionalstödens övergripande struktur

Inom det svenska stödsystemet finns det i dagsläget ett flertal olika regionalstöd. Grovt kan dessa delas in i generella och selektiva stöd. Vissa stödformer faller på regionala aktörer medan andra delas ut via någon annan myndighet. Åren 2009–2013 har den totala summan av beviljat statligt regionalt företagsstöd legat runt 2 miljarder kronor årligen (Tillväxtverket 2014). I den summan ingår dock inte alla stöd, utan endast regionalt investeringsstöd,

regionalt bidrag till företagsutveckling, sysselsättningsbidrag, såddfinansiering, stöd till kommersiell service, transportbidrag och olika projektmedel. Pengar från EU är inte inräknade, och inte heller Sveriges del i jordbruksstödet eller andra EU-stöd. De så kallade de minimis-stöden är inte heller medräknade.

Generella regionalstöd: sänkta socialavgifter och transportbidraget

De två vanligaste generella regionala stödformerna är sänkta socialavgifter och transportbidraget. För att få fart på nyanställningar och öka sysselsättningen i Norrbotten infördes 1984 ett regionalt stödprogram riktat mot sänkta socialavgifter. Stödprogrammet kom senare att permanentas och utvidgas till att omfatta fler regioner. Företag som uppfyller kraven och verkar inom stödområde A kan ta del av reformen (se Figur 5.1). I dag är målformuleringen kring de sänkta socialavgifterna att stödet ska stimulera småföretagandet och samtidigt bidra till en god service i stödområdet.¹⁵ Denna målbeskrivning kan tolkas som att stödet snarare syftar till att stötta utsatta företag i glesbygd än att vara ett starkt tillväxtpolitiskt instrument. Den totala summan för utbetalda stöd har de senaste åren legat kring 500 miljoner kronor (Tillväxtanalys 2012:12).

Ett annat generellt regionalstöd är transportbidraget. Huvudsyftet med transportbidraget är att kompensera kostnadsnackdelarna för företag med långa transportavstånd, samt att stimulera till en ökad förädlingsgrad bland företag och näringsliv i stödområdet (SFS 2000:281). Transportbidraget efterträdde fraktsstödet som introducerades 1971 (Tillväxtanalys 2012:17). Under 2013 beviljades 359,7 miljoner kronor i transportbidrag (Tillväxtverket 2014). För att få kompensation för sina väg-, järnvägs- eller sjötransporter inom Sverige måste företaget ligga i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens eller Norrbottens län. I likhet med sänkta socialavgifter ser vi att transportbidraget faller in under kategorin av tidiga regionalstöd vars syfte var att fullgöra en mer stöttande funktion snarare än att ha starkt tillväxtfokus.

Selektiva regionalstöd: regionala investeringsstödet, sysselsättningsbidraget och bidraget till företagsutveckling

Bland regionalstöden finns det förutom de generella stöden ett antal selektiva stöd. För de selektiva stöden står regional tillväxt i tydligt fokus. Tanken är att effektiviteten kan ökas genom att stöden riktas mot specifika företag. De selektiva regionalstöden som vi kommer att titta närmare på är det regionala investeringsstödet, sysselsättningsbidraget och bidraget till företagsutveckling.

Trots något olika inriktning binds dessa stöd samman av ett gemensamt övergripande mål, nämligen att ”främja en hållbar tillväxt i stödföretagen och därmed en hållbar regional tillväxt”, samt ”bidra till att uppfylla de nationella hållbarhetsmålen” (SFS 1998:996).

Figur 5.1.
Regionala
stödområden



Källa: Tillväxtverket.¹⁶

Detta är ett ambitiöst mål. Stöden ska med andra ord både stärka företagens långsiktiga tillväxt och uppfylla de nationella hållbarhetsmålen om miljö, jämställdhet och mångfald. Till detta gäller att verksamheter som får stöd måste bedrivas på marknadsmässiga villkor (SFS 2007:61; SFS1998:996; SFS 2000:283).¹⁷

Investeringsbidraget och stödet för företagsutveckling är båda inriktade mot små och medelstora företag. De kan på olika sätt underlätta investeringar i bland annat maskiner, byggnader, utbildning och kompetensutveckling. Båda stödformerna administreras i första hand av länsstyrelserna eller regionerna/landstingen medan de i vissa fall hanteras av Tillväxtverket.¹⁸ Under år 2013 beviljades totalt 250,7 miljoner kronor i regionalt investeringsstöd och 226,2 miljoner kronor till företagsutveckling (Tillväxtverket 2014).

Sysselsättningsbidraget har genomgått större förändringar under årens lopp, och år 1998 omvandlades det från ett generellt till ett selektivt företagsstöd (ITPS 2003). Bidraget får endast lämnas om det syftar till att öka antalet tillsvidareanställda. Bidraget ska också bedömas som nödvändigt för att antalet anställda ska kunna öka. Denna utformning innebär att den som utvärderar bidraget kan förväntas finna positiva sysselsättningseffekter då detta finns ”inbyggt” i systemet. Det intressanta blir därför att se om sysselsättningen faller tillbaka efter att stödet har upphört. Ett motargument mot detta resonemang är att stödet har en övre gräns på cirka 80 000 kronor per år vilket dämpar förväntningarna på stödet. Personer som anställs genom denna stödform måste sakna arbete eller vara på väg att förlora sitt arbete, och arbetsgivaren är skyldig att tillhandahålla relevant utbildning eller praktik till arbetstagaren under stödperioden (SFS 1998:996). Beloppet betalas ut successivt under en femårsperiod. I dag har sysselsättningsstödet en blygsam omfattning och under 2013 beviljades inga sysselsättningsbidrag, men år 2012 var den beviljade summan 23,9 miljoner kronor (Tillväxtverket 2014).

Utvärderingar av regionala företagsstöd

För att mäta hur väl ett företagsstöd uppfyller sitt mål behövs effektutvärderingar. I regionalstödens fall finns det förvånansvärt få sådana svenska studier. Av de utvärderingar som trots allt gjorts, har varierande slutsatser dragits. Här kommer vi att sammanfatta de viktigaste lärdomarna från dessa studier, och försöka dra några övergripande slutsatser utifrån detta.

Utvärderingar av generella stöd

Sänkta socialavgifter utvärderades senast i en rapport från 2012 av Tillväxtanalys (2012:01). I rapporten betonar författarna att regional heterogenitet kan påverka vilken effekt sänkta socialavgifter får för företagen, och att det motiverar användandet av analysmodeller som kan fånga regionspecifika faktorer. De finner att sänkta socialavgifter på kort sikt ger upphov till ökad omsättning, ökade löner och ökad vinst, men liksom med de flesta andra effektutvärderingar är dessa resultat mer osäkra på längre sikt. Det som är oroande är att studien, liksom andra studier av sänkta socialavgifter, inte uppvisar någon betydande effekt på sysselsättningen. Stödet är trots allt riktat mot att minska personalkostnaderna. Att stödet kan disponeras fritt av företagen gör att det är viktigt att mäta fler variabler än sysselsättningen, vilket studien tydligt pekar på. Vikten av att vara specifik med vilka mål som ska uppnås redan vid utformningen av ett stöd är också en viktig slutsats i rapporten.

¹⁷ Regionalt investeringsstöd ersätts av ny förordning i maj 2015 (2015:11).

¹⁸ Söker vi olikheter mellan programmen ser vi att de två mest påtagliga skillnaderna är att investeringsstödet enbart ges till kostnader sammankopplade med nyinvesteringar, och att det största tillåtna stödbeloppet är större för investeringsstödet än för utvecklingsstödet (25 mnkr mot 1,2 mnkr under tre år). Det finns även skillnader i hur det största tillåtna stödbeloppet beräknas och för vilka aktiviteter som det går att söka stöd. Exempelvis erbjuder endast investeringsstödet ersättning för marknadsföring medan utvecklingsstödet täcker konsulttjänster.

¹⁵ Upp till 10 procent av arbetsgivaravgifterna är tillåtet att dra av, men den årliga summan utbetalt stöd till ett företag får inte överstiga 85 200 kronor.

¹⁶ <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/ansokaochrapportera/jagvillansokaomstod/pagaendeansokningsomgangar/regionalinvesteringsstod.5.e8f46b8140a162b4fe2b70.html>

När det gäller transportbidraget är effekten mycket osäker. I utvärderingen av detta regionalpolitiska stöd finns indikationer på att transportbidraget ökar företagets omsättning och förädlingsvärden, men ingen effekt urskiljs då hänsyn tas till observerbara och icke-observerbara egenskaper hos stödföretagen och kontrollgruppen. Slutsatsen blir att det är osäkert om det finns någon effekt, eller om effekterna är för små för att urskilja (Tillväxtanalys 2012:17). Även här saknas tydliga målvariabler och verktyg för att mäta tänkbara effekter. Att utforma en lämplig kontrollgrupp är också ett huvudbry när det gäller generella regionala företagsstöd.

Utvärderingar av selektiva stöd

Tillväxtanalys (2012:16) har analyserat effekterna av investeringsstöd utbetalt under perioden 2000–2007. Analysen visar att investeringar samt sysselsättning ökar initialt och att sysselsättningsökningen tilltar med tiden. Mot slutet av den studerade perioden kan även en produktivitetsökning urskiljas. Något förvånande är att sysselsättningen, räknat i antal anställda, är den variabel som investeringsstödet påverkat mest. Med tanke på att sänkta socialavgifter inte gav någon märkbar sysselsättningseffekt ter sig dessa resultat aningen svårförklarliga. Sänkta socialavgifter påverkar alltså inte sysselsättningen medan investeringsbidraget ökar den.

Effekten av investeringsstödet tycks också variera mellan länen. Dock har orsaken till denna variation inte preciserats eller analyserats närmare i de olika studierna. Även Bergström (1998) finner en initial positiv produktivitetseffekt av investeringsstödet som sedermera klingar av för att bli negativ i slutet av den fyraåriga uppföljningsperioden. Ankarhem med flera (2007, 2010) tittar också på effekterna av det regionala investeringsstödet. De finner generellt sett små effekter av stödet och att företag som fått stöd endast i ett fåtal fall skiljer sig åt från liknande företag som inte fått stöd. I de fall en effekt kan påvisas är denna dock positiv för någon eller flera av huvudvariablerna investeringar, sysselsättning, förädlingsvärde och avkastning på totalt kapital.

Som nämnts ovan är ökad sysselsättning ett vanligt mål. Bohm och Lind (1989, 1993) undersöker sysselsättningssubventioner i Sverige 1984–1986, då en sänkning av arbetsgivaravgifterna genomfördes lokalt i Norrbotten. Författarna visar att det inte går att hitta någon effekt av subventionen på sysselsättningen. Ett liknande resultat kan utläsas i ITPS (2003) där effekten av sysselsättningsbidraget visar sig vara oklar eller obefintlig. Här bör man tänka på att sänkta arbetsgivaravgifter endast får lämnas om det syftar till att öka antalet tillsvidareanställda. För att närmare studera sysselsättningens dynamik vore det därför intressant med en analys där man på företagsnivå studerar sysselsättning under och efter programmets löptid.

Den sista selektiva stödformen vi kommer att beröra här är det regionala bidraget till företagsutveckling. Tillväxtanalys (2012:02) har utvärderat utfallet av konsultcheckar som riktar sig till investeringar i produktutveckling, marknadsföring och kompetensutveckling. Ett ökat förädlingsvärde kan urskiljas i analysen när kontrollgruppen är alla andra företag som inte fått konsultcheck. Ändras kontrollgruppen till liknande företag som även de visat på en avsikt att investera, ses ingen effekt. Tillväxtanalys (2012:02) resonerar att den effekt av stödet som gått att urskilja snarare beror på en strävan efter att växa och ett ökat tillskott av arbete och kapital, än på den direkta verkan av själva konsultchecken. Även här påtalas brister i data och målformulering som försvårar effektutvärderingen. Brist på data är även något som framträder i de utvärderingar som genomförts i andra länder (Harris & Robinson 2005).

Slutsatser om effekterna av regionala stöd

I effektutvärderingarna av regionalstöden återkommer bristen på data och risken för att företag får fler stöd än just det stöd man analyserar. Hur kan man med säkerhet veta att effekterna av ett stöd inte kommer från ett annat? Databrist är ett allvarligt problem som begränsar möjligheterna att genomföra effektutvärderingar av god kvalitet. Självklart kan det då bli svårt att dra några större slutsatser från forskningsresultaten inom området.

Bättre tillgång till data skulle också kunna bringa klarhet i diskussionen kring huruvida man bör använda generella eller selektiva företagsstöd. Generella företagsstöd kan inte riktas specifikt till de företag ”som verkligen behöver stödet” men medför en rad andra fördelar, exempelvis minskade administrationskostnader. I en analys av nordöstra England kommer Jones och Wren (2004) fram till att generella företagsstöd är fördelaktiga på grund av att det är bättre att sprida resurserna till ett stort antal branscher. Riktade stöd till stora och specialiserade projekt riskerar att cementera en viss näringslivsstruktur och därmed göra projektet känsligt för en ekonomisk nedgång. I den svenska kontexten finns det för lite forskning för att man ska kunna dra några entydiga policyrelaterade slutsatser.

FÖRETAGSINKUBATORER

En företagsinkubator kan ses som ett träningsläger för entreprenörstalanger med goda affärsidéer som med rätt träning i form av affärsrådgivning och coachning kan leverera tillväxtföretagande. Fenomenet företagsinkubatorer har funnits i någon form sedan 1950-talet men tog fart i USA på 80-talet och i Sverige på 2000-talet. I dag är 69 teknikparker och företagsinkubatorer medlemmar i organisationen Swedish Incubators and Science Parks (SISP) som organiserar de flesta av Sveriges inkubatorer. Detta avsnitt beskriver de möjligheter och begränsningar som finns med komplexa stöd som inkubatorsatsningar.¹⁹

I Sverige började företagsinkubatorer ta form i samband med att Vinnova startade ett pilotprogram år 2001.²⁰ Vinnovas program blev ett startskott för flera regionala inkubatorinitiativ. Vinnovas program syftade tidigt till att utveckla inkubatorerna med fokus på innovation och företagstillväxt i form av skalbara affärsidéer med exportpotential. Programmet permanentades 2003 under namnet Vinnkubator och utvecklades vidare under först Innovationsbrons ansvar och efter 2013 i Almis regi. I Almis program för erfarenhetsutbyte mellan inkubatorer deltog 47 inkubatorer 2013 (Almi 2014).²¹

Forskningen om inkubatorernas roll och effekter i innovationssystemet har ökat allteftersom antalet inkubatorer ökat. Sedan 1990-talet har forskningen haft olika fokus. Ett har varit att identifiera olika former av inkubatorer samt hur inkubatorverksamhet kan avgränsas från annan företagsstödjande verksamhet. Ett annat hur man ska kunna uppskatta resultatet av inkubatorverksamhet. Ett tredje har varit att studera olika sätt att bedriva inkubatorverksamhet (Hackett & Ditts 2004). Forskningens förändrade fokus avspeglar hur inriktningen på inkubatorverksamheten har förändrats över tid – från att främst förmedla lokaler (kuvöser) till subventionerad hyra betonas i dag inkubatorernas förmåga att utveckla olika former av affärsutvecklingstjänster. En annan tydlig trend från USA är att det blir vanligare med specialiserade inkubatorer. Specialiseringen kan röra sig om dels teknikområden som bioteknik, dels särskilda målgrupper som kvinnliga entreprenörer.

Inkubatorverksamheten strävar inte enbart efter att stötta enskilda företag och entreprenörer utan även att skapa positiva effekter för omkringliggande företag. Offentligt stöd till inkubatorer motiveras med att de ska fokusera på företagsprojekt med tillväxtambitioner eller kommersialisering av forskarupptäckter. Som visas i nästa avsnitt skiljer sig inkubatorer från andra typer av innovationsstöd genom att kombinera flera stödformer i en och samma verksamhet (Heyman m.fl. 2013).

¹⁹ Det här avsnittet diskuterar enbart offentligt finansierade inkubatorer som har ett krav att inte vara vinstdrivna. För en omfattande översikt av inkubatorer hänvisar vi till Nesta (2011).

²⁰ Teknikparken anger främst ett område för företagslokalisering som ligger nära ett lärosäte eller forskningsinstitut. Teknikparken syftar till att stimulera att företag lokaliseras dit i syfte att lättare ta del av kunskap som finns på lärosätet.

²¹ Från och med 2015 har regeringen fört över det statliga ansvaret för utveckling och finansiering av inkubatorer på Vinnova.

Vad gör man i en företagsinkubator?

Den så kallade entreprenöriella processen kan i korthet beskrivas som den process en individ med en affärsidé behöver genomgå för att undersöka idéns kommersiella potential, och arbetet med att realisera den till ett fördelaktigt resultat. Processen har ett antal stadier som är gemensamma för olika affärsområden. Man talar om en initial "idéfas" som utvecklas i den omfattning evidens visar på idéns bärkraft. När man har fått evidens för bärkraften gäller det att skaffa kontakter med den relevanta marknaden och kunderna. Att få kunder innebär att företaget har etablerats på marknaden och har bevisat sitt existensberättigande. Detta medför att externa aktörer som företagsänglar, offentliga investerare och privata riskkapitalbolag kan bli intresserade av företaget och bidra med kompetens och kapital.²²

Med de första kunderna avslutas ofta kontakten med inkubatorn eller så går man in i ett särskilt accelerationsskede där syftet är att "toppa formen" för ytterligare expansion på nya och ofta internationella marknader. Accelerationsskedet är i vissa länder förlagt i särskilda organisationer som kallas just accelerators.

I den akademiska litteraturen finns fortfarande en diskussion kring hur inkubatorer ska definieras men några attribut återkommer i alla översikter. Enligt dessa är det väsentligt att en inkubator är en organisation som under en begränsad tid erbjuder potentiella entreprenörer eller affärsidéer följande fyra tjänster och nyttigheter (Bergek & Norrman 2008):

1. Kontorsyta. Uthyrningen sker ofta på fördelaktiga villkor.
2. Kontorstjänster. Genom att flera företag kan dela på reception, skrivare, mötesrum etc. minskas kostnaderna.
3. Affärsrådgivning och "coachning", det vill säga stödja och stimulera utvecklingen i företagen.
4. Nätverk. Inkubatorpersonalen förmedlar kontakter till andra aktörer som är väsentliga för företagets utveckling och kan medföra mentorskap och finansieringsmöjligheter (privat såväl som offentligt). Utöver detta medför samlokaliseringen i en inkubator att företagen kan lära av varandra.

Hur dessa olika stöd förmedlas bestäms av inkubatorns verksamhetsmodell. I litteraturen kring inkubatorer är det tydligt att det är tre förhållanden som påverkar valet av verksamhetsmodell. Ett är om fokus ligger på entreprenör eller på kommersialisering av en forskningsupptäckt. Ett annat förhållande är den marknadsdynamik som kommersialiseringprocessen möter. Det tredje förhållandet som påverkar är den region som inkubatorn agerar inom. En inkubator i ett tätbefolkat område kan lättare uppnå ett flöde av förslag på idéer än en inkubator i ett område med liten befolkning.

Sammanfattningsvis är inkubatorer ett närings- och innovationspolitiskt instrument som innefattar flera komplexa utmaningar för att kunna fungera väl och generera nya företag som kan växa. Inkubatorn bör vara förankrad i sitt område så att den kan fånga upp entreprenörer och idéer ur vilka potentiella klienter kan väljas ut. Inkubatorn måste ha en god finansiering. Inkubatorns ledning måste vara skicklig i att kunna förmedla de tjänster som klienterna behöver för att utvecklas så snabbt som möjligt. Slutligen är det viktigt för inkubatorn att utveckla kvaliteten på sitt nätverk för att de önskade tillväxteffekterna ska uppnås.

Hur kan inkubatorernas resultat mätas?

En utmaning som uppstår när man ska bedöma resultatet och effekterna från en inkubator eller inkubatorerna som grupp är hur man ska hantera skillnader mellan inkubatorerna. Ett stort antal olika resultatmått har prövats i olika studier, bland annat överlevnadsgrad,

omsättningsutveckling och utvecklingen av externt kapital som tillförts inkubatorföretaget. Det saknas emellertid fortfarande evidens för vilka indikatorer som på bästa sätt mäter skillnader mellan inkubatorerna.²³ Inkubatorernas verksamhet kan dessutom bedömas på olika nivåer. Framför allt gäller det att bestämma hur resultaten på följande nivåer på lämpligt sätt kan följas:

- Närmaste omgivning och region.
- Inflytandet på inkubatorföretagen.
- Inkubatorspecifika mått.

En indikator som ofta förs fram i dessa sammanhang är inkubatorföretagets överlevnadsgrad efter det att företaget har lämnat inkubatorn. I ett regionalt perspektiv där ett ökat företagande önskas av sysselsättnings skull är detta en lämplig indikator att följa.

Inkubatorns roll i det lokala och regionala systemet av aktörer är väsentlig för inkubatorns egna resultat men också för hur den kompetens som inkubatorn har kan spridas. Enkla indikatorer på detta är dock inte utvecklade utan här måste bedömningar göras utifrån underlag som intervjuer eller undersökningar av typen "nöjd kund" till inkubatorföretag och intressenter.

Gör inkubatorerna samhällsnyttiga?

I allmänhet är det två områden där inkubatorerna önskar påvisa att de bidrar till samhällsnytta. För inkubatorer som har ett regionalt fokus önskar man att regional nytta ska kunna påvisas till exempel i form av ökad sysselsättning. För inkubatorer som stödjer kommersialisering av upptäckter inom forskning gäller det att presentera marknadsetablering och försäljningstillväxt.

Företagsrådgivning som företagsstöd

Företagsrådgivning är ett instrument som inte är unikt för inkubatorer. Tillväxtanalys har på regeringens uppdrag granskat fyra olika insatser med rådgivande karaktär: Regionalt bidrag till företagsutveckling, Nyföretagarcentrums rådgivning, Almis rådgivningsverksamhet och Tillväxtverkets program Företagare med utländsk bakgrund. Våra granskningar visade att stöd via konsultcheckar i det regionala bidraget till företagsutveckling har haft positiva effekter. Även för Nyföretagarcentrums rådgivning har positiva effekter påvisats. Å andra sidan kunde inga positiva effekter påvisas från Almis rådgivning (Tillväxtanalys 2015).

Konsultcheckar är ett sätt att stödja företagsrådgivning och investeringar i icke materiella tillgångar. Exempel är köp av experttjänster vid investeringar i produktutveckling, marknadsföring och kompetensutveckling.

Andra studier har påvisat effekter av rådgivning. I Indien inbjöds företag inom textilindustrin att delta i utlottning av rådgivningstid till företagsledningen. Resultatet visade att de som fått rådgivning hade ökat sin produktivitet jämfört med kontrollgruppen (Bloom med flera, 2013).

Det finns med andra ord viss evidens för att företag underinvesterar i rådgivning. En fråga blir därför om inkubatorernas bidrag härrör från rådgivningsdelen eller andra verksamheter inom inkubatorn samt om dessa insatser krockar i och förstärker varandra?

²² Ny forskning om denna process beskrivs bland annat i startupgenome-projektet <http://www.innovationmanagement.se/2011/08/18/startup-genome-report-01-cracking-the-code-of-innovation/>

²³ Se Nesta (2011) och Nätterlund & Lärkert (2014) för en genomgång av olika indikatorer.

Hur kan man påvisa inkubatorernas unika bidrag till samhället? Talar man med representanter för inkubatorer använder de gärna begreppet ROI eller return on investment. Enligt det resonemanget menar man att en krona finansiering till inkubatorer ger 5–6 kronor tillbaka i form av skattemedel som inkubatorernas företag betalar, det vill säga en avkastning på flera hundra procent.²⁴ ROI är en intressant resultatindikator som anger hur väl en inkubator når ett uppsatt mål. Som indikator på samhällsnytta är dock ROI otillräcklig då den inte tar hänsyn till klienternas alternativa sysselsättning enligt de teoretiska resonemang kring effekterna av statliga interventioner som diskuterats i kapitel 3. ROI-indikatorn som den ofta presenteras antar att de klienter som väljs ut inte skulle ägna sig åt verksamheter som också medför skatteintäkter om de inte deltog i inkubatorn. Snarare är det så att de även utan deltagandet i en inkubator förmodligen skulle vara framgångsrika, antingen som anställda eller som företagare.

Tillväxtanalys utvärderingar (2015) har påvisat att rådgivning i form av konsultcheckar har en viss effekt på företagets resultat (se faktaruta). Det finns därför visst stöd för att inkubatorernas affärsrådgivning kan ha en positiv effekt på samhällsnyttan.

Erfarenheter från uppföljningar och utvärderingar

Under den tid som Almi har ansvarat för statlig delfinansiering av inkubatorerna har man utvecklat ett avancerat uppföljningssystem kallat Fokus/Almi Analys. Inkubatorerna registrerar själva regelbundet de nyckeltal som ingår som ett krav för att delta i programmet. Uppgifterna i databasen har redovisats av Almi i särskilda rapporter. I dessa framgår till exempel utvecklingen av bedömda ärenden, antalet klienter och hur god utvecklingen varit för klienterna efter att de lämnat inkubatorn. I årsrapporten för 2013 framgår att 42 inkubatorer granskade nära 4 400 affärsidéer varav 410 antogs bli klienter i inkubatorerna. Under 2013 lämnade 306 företag inkubatorerna efter ungefär två års ”träning”.²⁵

Fokus/Almi Analys är exempel på ”enkla” kvantitativa kriterier som är väsentliga att följa. Finansiärer vill också försäkra sig om att processerna borgar för framtida resultat, och då används ofta internationellt erkända experter på inkubatorverksamhet som får i uppdrag att granska om processerna är enligt internationell standard och om det finns områden som man kan förbättra. År 2008 processutvärderades inkubatorprogrammet på uppdrag av Vinnova och Innovationsbron av internationella experter på inkubatorverksamhet. Någon effektanalys utfördes inte och kvantitativa effektutvärderingar av inkubatorverksamhet i Sverige är ytterst begränsade.²⁶

Går vi utomlands finner vi en stor översikt av erfarenheter av inkubatorer inriktade på idéer med expensionspotential utförd av organisationen Nesta i Storbritannien. Enligt denna är inkubatorernas samhällsekonomiska effekter fortfarande oklara (Schwartz 2009).

I Sverige genomförde Västra Götalandsregionen en utvärdering av företagsstöd via de inkubatorer och den såddfinansiering man kan få i regionen. Utvärderingen är den hittills mest ambitiösa i Sverige. Resultaten indikerade att stöd till de lärosätesanknutna företagen hade en statistiskt signifikant betydelse för omsättningstillväxt och tillväxt i kapital. Stödet till övriga företag hade inte någon tydlig effekt på motsvarande sätt (Västra Götalandsregionen 2011).

Nya Zeeland har inkubatorprogram som påminner om de i det svenska systemet och 2012 presenterades en utvärdering av resultatet från åtta inkubatorer som haft uppdraget att stödja affärsidéer som kan komma att utvecklas till tillväxtföretag. I utvärderingen jämförs gruppen ”potential high-grower” med andra företag i inkubatorn. Den kvantitativa analysen visade att inkubatorernas företag inte hade vuxit mer än ett matchat urval av företag hade gjort (New Zealand Ministry of Business, Innovation & Employment 2012, 2013).

Slutsatser om effekterna av inkubatorer

Sammanfattningsvis är offentligt finansierade inkubatorer ett närings- och innovationspolitiskt instrument som finns i många länder och som etablerats i större skala under de senaste 15 åren. Inkubatorer kan liknas vid ett träningsläger för utvalda talanger och idéer som samhället önskar ge en så god start som möjligt, och som eventuellt kan generera en rad positiva effekter på sysselsättning och tillväxt. Ett dilemma med inkubatorer är att det kan vara svårt att utveckla den önskvärda samhällsekonomiska effekten. Anledningen till detta är att en inkubator kan ha delvis motsatta intressen att tillgodose. Forskning om inkubatorer ger hittills inga entydiga besked om hur verksamhetsformens samhällliga nytta bäst kan realiseras.

²⁴ Enligt intervjuvar i Astrid Janson och David Träff, Svenska företagsinkubatorer, KTH 2012.

²⁵ Vinnova har varit ansvarigt för finansiering och/eller utvärdering av de svenska statliga inkubatorinitiativen sedan 2011. De utvärderingar som hittills har producerats av Vinnova har fokuserat på verksamhetsutveckling. Någon oberoende utvärdering av programmet som strikt studerar det offentliga bidraget (additionalitets effekt) har dock inte gjorts än.

²⁶ Utvärderingen var en s.k. ”mid term”-utvärdering med fokus på processer. Avsnittet om samhällsnytta visade dock att detta inte var experternas område. Vinnova har producerat en uppföljning av inkubatorerna år 2013. Någon oberoende utvärdering har inte utförts på det svenska inkubatorprogrammet under de 14 år det existerat

Utvärderingsproblematiken:

Drömmen om en tidsmaskin



SAMMANFATTNING

Här fördjupar vi oss i hur man kan bättre utvärdera stödet. Kapitlet pekar på behovet av tydliga mål, processförståelse och behovet av goda effektutvärderingar och hur dessa hänger ihop. En viktig uppgift vid utvärderingsarbetet är att säkerställa att en effekt verkligen kan knytas till själva åtgärden, och inte hade skett ändå.

Målen. För det första måste insatsens mål vara tydligt beskrivna. Utan tydliga mål blir utvärderingsarbetet problematiskt. Dessutom bör målen kunna brytas ner i mätbara indikatorer.

Utvärderingen. Vi pekar även på att processutvärderingar är viktiga för att öka förståelsen om vad som fungerade bra och vad som fungerade mindre bra. Till skillnad från processutvärderingar som med fördel utförs av individer som varit direkt inblandade i projektet bör effektutvärderingar utföras av externa utvärderare. Detta för att minimera risken för positiv bias, det vill säga att resultaten skönmålas på grund av att det kan finnas motiv till att ge en positiv bild av programmet. Vi ser därför kvalitativa och kvantitativa metoder som komplementära. Detta kallas även för en mixed methods-approach.

Data. Eftersom en av de viktigaste utmaningarna med en utvärdering är att skapa en relevant kontrollgrupp är tillgången till data en avgörande faktor. För att säkra tillgången på data har Tillväxtanalys skapat en databas över statligt företagsstöd: MISS-databasen. Denna databas ger Sverige goda möjligheter att utvärdera effekter av stöd. Arbetet med att samla data om fler stöd behöver dock utökas.

Randomiserade fältexperiment. Till sist visar vi på hur randomiserade fältexperiment där deltagande i en åtgärd sker genom lottens hjälp skulle kunna stärka vår kunskap om stödets effekter. Randomiserade fältexperiment är den utvärderingsmetod som i dag anses ge högst reliabilitet, och metoden har använts inom såväl utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som biståndsanalys men börjar nu också användas för att utvärdera olika selektiva företagsstöd. En utveckling i denna riktning vad gäller utvärdering av relativt små selektiva företagsstöd skulle kunna bidra till flera nya lärdomar.

Som framgått av föregående kapitel varierar bilden av effekten av företagsstöd. I vissa fall ser det lyckosamt ut och i andra fall ser vi inga effekter alls. Ibland framstår till och med effekterna på företagets tillväxt och konkurrenskraft som negativa. För att förstå vad som ligger bakom de skiftande resultaten är utvärderingsarbetet av största betydelse. Det är med andra ord viktigt att på ett så exakt sätt som möjligt både mäta effekten av ett givet program och förstå de mekanismer som driver resultaten. Har företagsstöd positiva effekter på de målvariabler som definierats? Varför eller varför inte? Med en väl utförd utvärdering kan en lärandeprocess ta vid där man i nästa runda kan korrigera tidigare misstag.

Utvärderingar handlar ytterst om att undersöka huruvida företagsstöden uppnår de avsedda målen på ett så effektivt sätt som möjligt samt om de också ger upphov till positiva och negativa effekter. Men hur ska man gå till väga för att utvärderingen ska bli ett så bra kunskapsunderlag som möjligt? Vi kan redan ana att utvärderingar av stödpolitiken brottas med stora utmaningar. Detta uttrycks på ett kärnfullt sätt av den brittiska tankesmedjan Nesta:

”Men sanningen är att ingen vet huruvida de (företagsstöden) har en reell effekt. Tjänstemännen vet inte. Ministrar vet inte. Och företagen själva vet inte heller”
(Bakhshi m.fl. 2013).

För att närma oss utvärderingsproblematiken kommer vi i detta kapitel att fokusera på tre aspekter:

- behovet av tydliga mål
- processutvärdering
- data och kontrafaktiska effektutvärderingar.

Tyngdpunkten kommer att ligga på behovet av korrekta data och kontrafaktiska effektutvärderingar, men för att få utvärderingen att mynna ut i nya förslag och förbättrad stöd-design är det nödvändigt att diskutera både målformuleringen och processförståelsen. Diskussionen fördjupas ytterligare i nästa kapitel som ser närmare på hur ett policylärande kan utformas. Det vill säga vilka krav som kan ställas på politiken för att utfallet från utvärderingar också ska leda till ett lärande, nya direktiv och effektivare stödprogram.

VAD ÄR EN EFFEKTUTVÄRDERING?

För det första måste vi ha klart för oss vad en effektutvärdering är. Detta kan betraktas som en banal uppgift, men eftersom både effekter och utvärderingar är begrepp som används i alla möjliga sammanhang har de, som Evert Vedung (2009) uttryckt det, tenderat att bli semantiska magneter. Enligt ett synsätt som hos Ekonomistyrningsverket definieras en effekt enligt följande (ESV 2006):

”en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat”

För att man ska kunna identifiera en effekt räcker det alltså inte att upptäcka en förändring utan denna förändring måste också kunna härledas till själva åtgärden. Detta är svårt eftersom det kan finnas en rad andra omständigheter som påverkar förändringen. För att verkligen ta reda på effekten av åtgärden skulle vi behöva jämföra förändringen efter stödet med vad som skulle varit utfallet utan stödet. Detta kräver i princip möjlighet till

tidsresor eller en väl kontrollerad laboratoriemiljö. Inom samhällsvetenskaperna är kontrollerade experiment i laboratoriemiljö sällan möjligt. Trots dessa problem är kontrafaktiska analyser vad man strävar efter att uppnå och ett sätt för effektutvärderingen att närma sig orsakssamband – kausala effekter. Här kommer vi framför allt att diskutera hur man inom utvärderingsforskningen successivt förfinat och breddat arsenalen av tillgängliga redskap för att så exakt som möjligt, genom kontrafaktiska analyser, uppskatta de kausala effekterna.

Tydliga mål är lättare att utvärdera

Utgångspunkten för en effektutvärdering är målbeskrivningen. Vad är syftet med åtgärden och vilka effekter förväntas den ge? I den svenska mål- och resultatstyrningen regleras dessa huvudsakligen genom de regleringsbrev som finns på Ekonomistyrningsverkets webbplats. Dessa är i regel tämligen explicit formulerade. Mål kopplade till statens verksamhet kan annars som Vedung (2002) poängterar vara notoriskt oklara och osammanhängande med ett flertal målkonflikter inblandade. Det som vid en första anblick kan verka relativt enkelt – att undersöka huruvida man uppfyllt målen genom åtgärden eller inte – kan snabbt bli en mycket svår övning. Inte nog med att det kan finnas målkonflikter – det kan också vara svårt att bryta ner dessa mål till indikatorer som går att undersöka eller mäta. Typiska exempel är begrepp som ”undervisningskvalitet” eller ”bra sjukvård”. Att identifiera indikatorer som kan värdera huruvida verksamheten uppnår sina mål är i dessa fall mycket svårt. Det gör det också komplicerat att bistå med goda effektutvärderingar av dessa verksamheter.

Det finns dock all anledning att förhålla sig positiv till möjligheterna att effektutvärdera företagsstöden. Motiven till företagsstöd har i många fall en nära koppling till indikatorer som är mätbara. I exempelvis regleringsbrevet till Vinnova (2013) nämns uttryckligen att myndigheten ska redogöra för förändringar vad gäller omsättning, antal anställda och förädlingsvärde. Samtliga dessa mått är i högsta grad mätbara och har en tydlig koppling till de motiv som staten kan tänkas ha med företagsstöd. Om ett av målen med företagsstöden är en ökning av antalet anställda finns det alltså goda förutsättningar att bedöma huruvida målet uppfyllts. Problemet är då inte längre konceptuellt utan handlar snarare om att göra informationen tillgänglig.

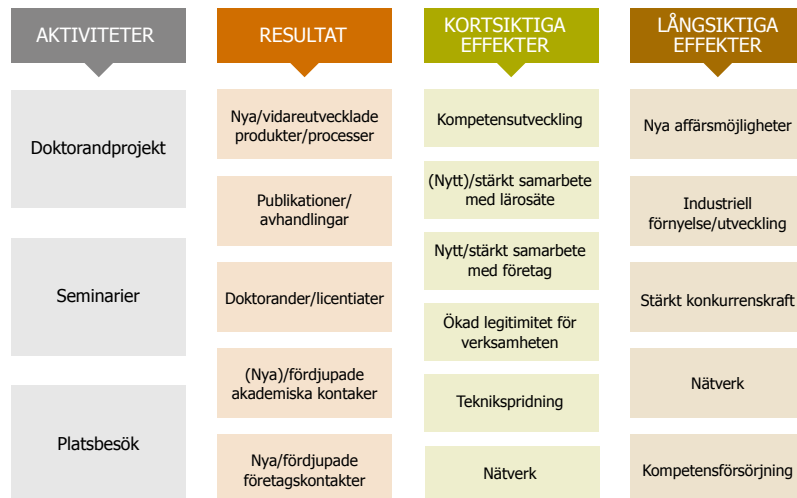
Samtliga mål kan dock sällan brytas ner till indikatorer utan att problem uppstår. Exempel på svårångade negativa bieffekter som diskuterades i kapitel 3 är spillover-effekter, privilegiejakt (rent seeking), skatteklivar samt snedvridande av konkurrens. Vi kan till exempel fråga oss hur man bäst går till väga för att så exakt som möjligt mäta effekterna av företagsstöd på företagets förmåga att utveckla ny kunskap som sedan överförs till andra företag? Här uppstår alltså en så kallad effektkedja där en effekt antas ge upphov till en annan effekt (ESV 2006). För att denna effektkedja ska gå att utvärdera i efterhand bör man upprätta en tydlig programteori, där man tydliggör hur orsakssambanden ser ut mellan åtgärden och den förväntade effekten (Figur 6.1).

Som Ekonomistyrningsverket (2006) påpekat är det viktigt att antagandena bakom orsakssambanden tydliggörs så att man vid en utvärdering kan upptäcka ifall ett icke uppfyllt mål kan bero på ett felaktigt antagande. En liknande kommentar görs av Nesta som konstaterar *”many evaluations and academic contributions do not make the logic chart of an intervention explicit, i.e. they do not explain, conceptually, through what kind of multi-step mechanisms impact, outcome and outputs are intended to be achieved and what other variables interfere with the process”* (Nesta 2013: June).

I figur 6.1 ger vi ett exempel på hur en effektkedja kan se ut. Exemplet härrör från ett forskningsprojekt som ska bedrivas i samverkan mellan universitet och näringsliv, administrerat av KK-stiftelsen.

Dessa typer av samverkansprogram mellan universitet och näringsliv är något som kan vara relativt svårt att effektutvärdera. En väl genomtänkt programteori (en nära besläktad och ofta använd term är effektlogik) kan dock ge god vägledning i vilka effekter som kan och bör undersökas. Om programmet inte gav önskade effekter kan effektlogiken också skapa förståelse för var framtida insatser bör riktas för att resultatet ska bli mer tillfredsställande.

Figur 6.1. Programteori för forskningsprojekt i samverkan mellan universitet och näringsliv



Källa: KKS (2014).

Både kvalitativa och kvantitativa utvärderingar behövs

Vi gör här ett tidsmässigt hopp och diskuterar utvärderingen av ett program eller en åtgärds praktiska genomförande: Vad fungerade bra och vad fungerade mindre bra?

Processutvärdering av ett program eller en åtgärd kan ske löpande under programtiden men utvärderingar efter programavslut dominerar. Oavsett om ett program gett önskad effekt eller inte är det viktigt att begrunda hur processen fungerade. Som Bamberger med flera (2010) framhåller så är det lätt att en effektutvärdering som inte påvisar några signifikanta effekter kan ställa till med tolkningsproblem. Hur ska vi veta vad avsaknaden av resultat beror på? Blev åtgärden implementerad på ett felaktigt sätt? Eller beror de bristande effekterna på någon slags defekt i utformningen? Utan värdefull information från individer som på något sätt varit delaktiga i eller påverkats av åtgärden är det svårt att dra långtgående policyrelaterade slutsatser. Utan förståelse för själva processen finns det en risk för att processen kan komma att utgöra en ”svart låda” av potentiella förklaringsmodeller som kan användas för att förklara utfallet från en effektutvärdering. Frågan blir därför: Hur utformas goda processutvärderingar?

Vi menar att man här med fördel kan använda sig av kvalitativa utvärderingsformer. Med enkäter och mjuka data kan begrepp och processer belysas som annars kan vara svåra att kvantifiera. Om man använder sig av exempelvis djupintervjuer eller enkäter är det också möjligt att undersöka huruvida den uppställda programteorin är hållbar. Om ett flertal entreprenörer som fått stöd antyder att kunskapsspridning till andra företag inte ägt rum i så stor utsträckning torde detta indikera en begränsad spillover-effekt. Dessa metodverktyg har alltså betydelse för hur man ska tolka effekterna av de syften och mål som fanns initialt.

Detta gäller kanske särskilt de mål som var svårare att bryta ner i enskilda indikatorer.

Litteraturen pekar dock på att man bör vara medveten om de enkätbaserade undersökningarnas begränsning vad gäller kontrafaktiska effektbedömningar. Det hänger ihop med att flertalet icke-kvantitativa utvärderingar tenderar att få ett systematiskt bekräftande utfall, så kallad hypotetisk eller positiv bias. Förklaringar till detta bygger på risken att den undersökande i huvudsak vänder sig till personer som är direkt involverade i interventionen och därmed har en förmodat positiv bild av dess effekter. Eller som den amerikanske ekonomen Milton Friedman ofta varnade för, att man utvärderar åtgärden utifrån dess intentioner snarare än dess resultat. Det kan även hända att den undersökande själv har ett egenintresse av att tala i goda ordalag om projektet och dess utfall. Problemet med hypotetisk bias är så allvarligt att enbart risken att hypotetisk bias föreligger utgör ett problem (Bamberger 2009; List & Gallet 2001; Criscuolo m.fl. 2012).

Samtidigt kan det te sig föga relevant och dessutom komplicerat att vända sig till personer som inte varit direkt involverade i interventionen men ändå påverkats av den. Ser vi till litteraturen blir därför grundrekommendationen att kvalitativa utvärderingsformer är mindre lämpade om man vill utvärdera huruvida en åtgärd gett önskad effekt eller inte. Däremot är de mycket lämpliga om man vill utvärdera hur en åtgärd kan ge önskad effekt i framtiden och hur processen fungerade. Vad fungerade bra och vad fungerade mindre bra? Vi föreslår därför att den kvalitativa utvärderingsdelen tilldelas en tydlig roll med det huvudsakliga syftet att komplettera de kvantitativa resultaten och skapa förståelse för processen och processlogiken. Detta i enlighet med den ”mixed methods”-approach som framförts av bland andra Världsbanken (Bamberger m.fl. 2010). Med detta sagt konstaterar vi att varken kvalitativa eller kvantitativa metoder kan vara det enda verktyget när man utvärderar effekterna av företagsstöd.

HUR GENOMFÖR MAN EN EFFEKTUTVÄRDERING?

Ett syfte med en effektutvärdering är alltså att undersöka orsakssamband utifrån en kontrafaktisk analys. Det kontrafaktiska tillståndet kan framstå som ett idealtillstånd – och det är det. Det går inte att låta individen eller företaget både delta och inte delta i åtgärdsprogrammet (Imbens 2004) och därefter fastställa differensen i utfallen. Ändå är det egentligen den enda metoden som säkerställer en kausal effekt av åtgärdsprogrammet. Övriga metoder är i grund och botten bättre eller sämre sätt att hantera det faktum att vi aldrig kan få samma person att både delta och inte delta i ett åtgärdsprogram. I stället måste man på något sätt skapa en kontrollgrupp som inte deltagit i åtgärdsprogrammet men som baserat på olika bakgrundskaraktäristika är så lik som möjligt de som deltagit i åtgärdsprogrammet – behandlingsgruppen. Uppgiften att skapa en kontrollgrupp är alltså i mångt och mycket det centrala dilemmat för de flesta utvärderingar. Vi ska därför diskutera denna problematik.

Det finns en rad olika metoder för att komma till roten med problematiken kring kontrollgrupper. Vad gäller forskningen kring effekterna av företagsstöd så har också olika metoder använts för att skapa en kontrollgrupp. Eftersom företagsstöd betalas ut efter en ansöknings- och urvalsprocess är problemet ytterst relevant även inom detta område. Företagen som får stöden har sannolikt egenskaper som gör att de skiljer sig från de som inte får stödet. Hur ska man då skapa en lämplig kontrollgrupp? Samuelsson och Söderblom (2012) försöker lösa problemet genom att konstruera en kontrollgrupp av företag som blivit utsorterade i ansökningsprocessen så sent som möjligt. Mer exakt ser Samuelsson och Söderblom till de företag som är med fram till den sista gallringen där urvalet av de företag som får stöd sker via intervjuer. Samuelsson och Söderblom jämför sedan utfallet mellan de företag som fått stöd och de som nekats stöd i sista rundan. Detta kan visserligen kasta visst ljus på resultaten av företagsstöden i behandlingsgruppen, men jämförelsen

haltar. Företagen som fått företagsstöd måste onekligen ha några egenskaper som gör att de skiljer sig från företagen i kontrollgruppen. Om intervjuförbandet exempelvis väljer ut ”levnadskraftiga” företag blir jämförelsen problematisk. Endast om urvalet i sista ledet skett via lottdragning hade vi kunnat undvika den selektionsbias som troligtvis uppstår. Det går därmed inte att göra en kausal tolkning av resultaten. Detta visar hur en till synes väl avvägd kontrollgrupp trots allt kan vara problematisk.

För att konstruera en kontrollgrupp finns det i dag två dominerande metoder. Den första går ut på att med statistiska metoder skapa en syntetisk kontrollgrupp som är så lik behandlingsgruppen som möjligt. Den andra går ut på att randomisera deltagande i behandlingen. Vi ska snart titta närmare på dessa metoder, dess styrkor och svagheter. Innan vi går vidare vill vi dock belysa grundproblematiken vid kvantitativa utvärderingar: tillgången till goda data. Utan goda data med relevant information försvåras eller i värsta fall omöjliggörs utvärderingsarbetet. Vi börjar därför med en kort diskussion om data.

Vikten av goda data

En vanlig kommentar när vi går igenom den internationella litteraturen om utvärderingar av företagsstöd är att det saknas data. Med bättre och mer information om företagen och stöden hade utvärderingen blivit så mycket bättre. Vi har även noterat att denna typ av kommentarer förekommer i svenska utvärderingar (Tillväxtverket 2009). Kritiska synpunkter på data omfattar risken för godtycke i inrapporterade siffror, bristen på relevant information, den bristfälliga täckningsgraden och att data ligger på fel aggregeringsnivå. En springande punkt är att det i Sverige inte har funnits någon mikrodatabas där man kan följa de företag som har fått stöd över tid. För att kunna skatta den kausala effekten måste det finnas information om vilka företag som får stöd, och summan och typen av stöd de får. Denna information måste sedan kunna länkas samman med annan företagsspecifik information. Denna information har tills nyligen saknats i Sverige, vilket har omöjliggjort mer omfattande studier av effekterna.

För att komma till rätta med bristen har Tillväxtanalys samlat in data om flera olika statliga stöd till näringslivet i den så kallade MISS-databasen. Databasen innehåller information om företagsstöd som delats ut från fyra statliga myndigheter: Vinnova, Tillväxtverket, Energimyndigheten och Almi. Databasen kommer sannolikt att expanderas till att i framtiden omfatta ytterligare stöd. Detta innebär att redan i dag finns flera selektiva företagsstöd i Sverige med i databasen, även om det fortfarande saknas uppgifter om ett antal stöd utbetalda av exempelvis Norrlandsfonden och Industrifonden. Såvitt vi känner till är den här typen av samlad information en tämligen unik företeelse internationellt, och gör att Sverige har bra förutsättningar för goda kausala effektutvärderingar.²⁷ Exempelvis är det inte bara möjligt att analysera enskilda stöd, utan även studera förekomsten av stödentreprenörer och potentiella synergieffekter mellan olika stöd.

Vi ser även att information om stöden går att länka samman med annan företagspecifik information, som data över företagets export, import, insatser och resultat. Från individregistret (LISA-databasen) som omfattar hela arbetskraften (individer i arbetskraften 16–65 år gamla) är det möjligt att tillföra information om arbetskraftens utbildning, arbetsgivare, yrkesställning, jobb med mera. Den breda täckningen är säkerställd genom lagen om den officiella statistiken (SFS 2001:99 och 2001:100) som ålägger svenska företag att bistå SCB med information. Det är dock viktigt att fortsätta arbetet med att samla information om fler stöd och se till att de stöd som faller under de minimis-reglerna inte går under radarn. Sammantaget ligger Sverige väl placerat vad gäller de yttre förutsättningarna för goda effektutvärderingar. Möjligheten att skapa goda kontrollgrupper när vi önskar utvärdera något program är till stor del på plats, men går naturligtvis att utveckla ytterligare.

För att kunna skatta den kausala effekten av företagsstöd måste det finnas information över tid om vilka företag som får stöd, även efter det att stödet upphört. Detta beror på att det kan ta lång tid tills utbetalt stöd ger reala effekter. Frågan är då hur långt i efterhand man (minst) bör kunna följa ett företag efter det att stödet upphört? Här skiljer sig den önskade perioden mellan branscher och företag. I regel är det de större företagen som står för de längre och dyrare utvecklingsprojekten medan små och medelstora företag karakteriseras av kortare utvecklingstider. Tidigare studier har visat att utvecklingstiden för ett innovationsprojekt i normalfallet ligger inom spannet 6–26 månader. De längre innovationsprocesserna domineras av större företag och utvecklande av genuint nya teknologier, medan små och medelstora företag, inriktade mot utveckling, är samlade i det undre tidsintervallet (Griffin 2002; Tillväxtanalys 2014). Den genomsnittliga kommersialiseringstiden efter utvecklandet av den nya produkten (eller processen) ligger på cirka fyra månader (Griffin 2002), medan produktens livscykel ofta varierar 1–10 år (Bilir 2013). Vi ser även i detta fall att kostsamma projekt som drivs av stora företag ligger i det övre tidsintervallet.

Sammantaget innebär detta, även om längre tidsserier alltid är en fördel, att när vi studerar små och medelstora företag är det önskvärt att följa företagen åtminstone tre år efter programavslut. Vi bör även betänka att ju längre tid som förflyter mellan programavslut och utvärderingstidpunkt, desto svårare blir det att säkerställa att eventuella förändringar kan tillskrivas ett specifikt program eller åtgärd. Efter denna genomgång fortsätter vi nu diskussionen kring utvärderingar om hur man med statistiska metoder kan ta fram en relevant kontrollgrupp.

Syntetiska kontrollgrupper – propensity score matching (PSM)

Den kanske mest använda metoden för att ta fram en syntetisk kontrollgrupp är propensity score matching (PSM). En PSM-analys sker i två steg. Låt oss för enkelhetens skull anta att frågan gäller företag och effekten av företagsstöd. Först delas materialet upp i två grupper: de som fått stöd och alla andra potentiella kontrollföretag. Uppgiften i steg 1 är att utifrån den stora mängden av icke deltagande företag välja ut och identifiera de ”tvillingföretag” som ska utgöra kontrollgruppen. Detta sker via en matchningsprocess. För så bra effektutvärdering som möjligt ska urvalet baseras på variabler som både förutsäger ett företags programdeltagande och resultat: Kort sagt, kontrollgruppen ska vara så lika programdeltagarna som möjligt i så många relevanta dimensioner som möjligt. Matchningen (vår propensity score) skattas vanligtvis via en logit- eller probitmodell där en artificiell sannolikhet för programdeltagande tas fram.²⁸ Detta är kärnan i PSM. Ett mångdimensionellt problem reduceras till ett endimensionellt tal (en propensity score) som kan användas som jämförelsenorm.

I steg 2 testas sedan egenskaperna hos den framtagna kontrollgruppen. Ett första test för att bedöma hur väl matchningen föll ut är att jämföra medelvärden och median för de olika kontrollvariablerna hos alla icke deltagande företag, kontrollgrupp och behandlingsgrupp. Vad vi vill se är att kontrollgruppen ska ligga närmare behandlingsgruppen än alla andra företag som inte deltar i programmet. Vad som eftersträvas är en god balans mellan kontrollgruppen och behandlingsgruppen. Det mest kända testet vid PSM är balanstestet där man undersöker att behandlings- och kontrollgrupp är lika varandra, inte bara sett över hela populationen utan även inom mindre grupper (Rubin 2001; Rosenbaum & Rubin 1983).

En nackdel med PSM är att den inte på ett enkelt sätt garanterar att kontroll- och behandlingsgrupp är lika varandra i varje ingående matchningsvariabel. Detta innebär att om vi exempelvis matchar antalet anställda har ett företag i kontrollgruppen inte nödvändigtvis lika många anställda som ett företag i behandlingsgruppen. PSM fokuserar i stället på en likartad sammantagen score. I praktiken innebär detta att en bättre balans i en variabel

²⁷ Liknande databaser finns även i Norge, Danmark och Finland.

²⁸ Alternativa matchningsmetoder inom ramen för PSM kan studeras i, Lee et al., (2010), och Bai & Pan (2015).

(kovariat) kan leda till en sämre balans i andra variabler. Det enda sättet att veta om man har ett balanserat dataset i PSM är att man skattat en korrekt propensity score. Då vi endast vet att vi har en korrekt propensity score om datasetet är balanserat leder det till vad Ho med flera (2007) kallar för ”the propensity score matching tautology”. I teorin kan PSM endast rättfärdigas med: ”it works when it works, and when it does not work, it does not work (and when it does not work, keep working at it)” (Ho m.fl. 2007, s. 219).

En fördel med PSM är dock dess flexibilitet när vi vill skapa oss en kontrollgrupp. Några sätt att välja kontrollgrupp vid PSM-matchning är:

- ett tvillingföretag per behandlat företag
- en mängd företag som har en tillräckligt lik score som det behandlade företaget
- alla icke behandlade företag, där företag med stor avvikelse i score ges mindre vikt än nära tvillingar med likartad score.

När vi skapat en kontrollgrupp jämförs slutligen utfallet för sysselsättning, produktivitet, vinst etcetera för de två grupperna. Eventuella skillnader tolkas därefter som en effekt av programmet. I dag sker jämförelsen mellan kontroll- och behandlingsgrupp vanligtvis genom en regressionsanalys som tillåter utvärderaren att förutom matchningen kontrollera för andra faktorer som kan påverka utfallet (Heckman m.fl. 1998; Rosenbaum & Rubin 1983).

Syntetiska kontrollgrupper – coarsened exact matching (CEM)²⁹

Den bästa matchningsmetoden är en så kallad exakt matchning där de behandlade företagen och kontrollföretagen har exakt samma värden på sin kovariat (variabler, vilka även är avgörande för programdeltagande och utfall). Om en exakt matchning är möjlig räcker det med att jämföra det genomsnittliga utfallet av ett program och se om skillnaden mellan grupperna är signifikant. Tyvärr är sådana ideala förutsättningar sällsynta i praktiken.

I en serie artiklar (Iacus m.fl. 2011, 2012; Blackwell m.fl. 2009) diskuteras en ny klass av matchningsmetoder som kallas för monotonic imbalance bounding (MIB). MIB har en rad goda egenskaper. För det första kan balansen förbättras i hela urvalet genom bättre balans i en enskild kovariat, vilket avsevärt underlättar ambitionen att matcha företag som ingår i ett program med företag som inte deltar i ett program. Vi ska nu se närmare på en MIB-procedure som kallas coarsened exact matching (CEM). CEM-matchningen är en förhållandevis ny matchningsmetod, framtagen av Iacus med flera (2011, 2012).

Som antyds ovan bygger CEM-metoden på att varje ingående matchningsvariabel ska vara ”så lika som möjligt” i kontroll- och behandlingsgruppen. Den sammantagna överlappningen mellan grupperna behandlas lite som en residual. Denna ansats skiljer sig därför från PSM som är fokuserad på aggregerad balans snarare än likhet för varje ingående variabel.

Eftersom exakt matchning inte är möjligt bygger CEM på en grövre indelning av varje variabel där de i stället för att vara identiska är ”tillräckligt lika varandra”. Låt oss illustrera det hela med ett exempel (Tillväxtanalys 2014). Anta att ett företag med hög vinst också har en hög sannolikhet att få stöd jämfört med ett företag med lägre vinst. Vinst är därför en dimension som vi vill använda för att identifiera en kontrollgrupp. I den bästa av världar vill vi hitta en grupp kontrollföretag vars vinster är så lika behandlingsgruppens som möjligt (identiska). Men då vinst är en kontinuerlig variabel skulle det för ett företag med en vinst på 24,335 procent krävas att vi finner ett kontrollföretag som också har en vinst på 24,335 procent och inte exempelvis 24,356 procent. Sådan exakthet är sällan möjlig att uppnå.

Mer rimligt är då att se till företag med en vinst på 20–25 procent. Detta är precis vad CEM åstadkommer. Genom att göra en variabel grövre och placera alla observationer i olika strata-intervall, matchas sedan kovariaterna ihop med motsvarande variabel för behandlingsgruppen. Till skillnad från PSM bestäms alltså balansen i datasetet på förhand. Till följd av sin enkelhet och sina goda statistiska egenskaper har CEM börjat användas alltmer.

Fördelar med CEM-matchning:

- En fördel med CEM- i förhållande till PSM-matchning är att metoden garanterar att kontroll- och behandlingsgrupp är likartade med avseende på varje matchningsvariabel.
- Vid CEM-matchning genereras även vikter som kan användas för att bättre balansera kontroll- och behandlingsgrupp.
- Med CEM-matchning kan vi därför inte bara ta hänsyn till likhet i medelvärden utan även högre moment i fördelningen, som standardavvikelse eller skevhet i fördelningen.

Randomiserade fältexperiment

Den tredje och sista metoden för att finna en kontrollgrupp som vi diskuterar här är randomiserade fältexperiment. Sådana har länge använts inom exempelvis medicin och psykologi och har alltmer kommit att användas även inom ekonomi. Detta gäller särskilt den gren av forskare som är intresserade av utvecklingsekonomi och bistånd, och en rad rapporter försöker överblicka denna trend (Bamberger m.fl. 2014). I en rapport av Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) understryks att randomiserade kontrollerade experiment ofta är att föredra som utvärderingsmetod givet att omständigheterna är de rätta, men att dessa med fördel kan kombineras med en ”mixed methods”-approach (Olofsgård 2014).

I den svenska kontexten har inom ramen för ekonomiprofessionen randomiserade kontrollerade experiment utförts på området för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bland annat av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Randomiserade experiment har även utförts i andra länder för att utvärdera stöd till företag i olika former (Bakhshi m.fl. 2013).

Det finns en tydlig trend där de randomiserade experimenten fått en allt större plats inom effektutvärderingslitteraturen – och den trenden gäller även inom forskningen kring effekterna av företagsstöd.³⁰ Denna trend beror bland annat på att randomiserade fältexperiment är den utvärderingsteknik som ger högst reliabilitet samt dess enkla och intuitiva utformning. I Sverige har vi dock ännu inte sett något fältexperiment för att utvärdera företagsstöd.

Vad är då ett randomiserat fältexperiment? Randomiserade fältexperiment går i korthet ut på att slumpmässigt välja ut två grupper, en behandlingsgrupp och en kontrollgrupp. Behandlingsgruppen får en behandling, men inte kontrollgruppen. Det viktiga är att slumpmässigheten gör att vi kan undvika systematiska skillnader mellan de båda grupperna. Detta är lite av utvärderingslitteraturens kärnproblem som på ett till synes enkelt och lättförståeligt sätt ges en lösning. Fördelar med randomiserade fältexperiment i jämförelse med andra metoder inkluderar faktorer som:

- Den slumpmässiga indelningen innebär hög reliabilitet. Man kan med hög säkerhet dra en slutsats om hur interventionen faktiskt påverkat den utfallsvariabel som man är intresserad av att studera.
- Den slumpmässiga indelningen innebär att det inte finns någon systematisk skillnad mellan de båda grupperna.
- Fältexperiment är lätta att tolka och förstå.

²⁹ Nedanstående redogörelse av CEM:s matchning är en nedbantad version av genomgången i Tillväxtanalys (2014).

³⁰ Vid Nesta har ett större program (Innovation Growth Lab) etablerats som genomför och utvärderar olika randomiserade policyexperiment för att främja innovation och entreprenörskap. Tillväxtanalys är en av medlemmarna i programmet.

När är då fältexperiment särskilt lämpade att utföra? Anders Olofsgård (2014) anger ett antal situationer där det anses särskilt motiverat med randomiserade fältexperiment:

1. När få trovärdiga utvärderingar är tillgängliga och värdet av ny information inom området är högt.
2. När randomiseringen inte ger en oresonlig kostnadsökning.
3. När interventionen är randomiserad från början och ännu inte implementerad, och tidsramen fram till beslut är tillräcklig för att effekterna ska bli observerbara och mätbara
4. När den tänkta effekten av interventionen kan observeras, mätas och kvantifieras på ett sätt som är kompatibelt med utvärderingsmetoden.

Förutom att vara ett tämligen anonymt verktyg inom många samhällsvetenskaper har randomiserade fältexperiment också ett antal brister och utmaningar att brottas med. Problem med randomiserade fältexperiment som påpekats är bland annat (Peterson & Woessmann 2010; Daunfelt & Fölster 2013):

- (i) Generaliserbarheten. Gäller resultaten för hela populationen eller bara för det studerade urvalet?
- (ii) Hawthorneffekten. Genom att deltagarna i ett fältexperiment är medvetna om att de deltar i undersökningen kan enbart vetskapen att de observeras påverka deras agerande.
- (iii) Det kan vara svårt att tvinga individer eller företag till den grupp de lottas till.
- (iv) Randomiserat deltagande i ett stödprogram kan stå i konflikt med statsstödsreglerna och budgetlagen.
- (v) Randomiserade fältexperiment kan vara dyra och arbetsintensiva att utföra.
- (vi) Alla frågor går inte att tackla med hjälp av randomiserade fältexperiment.

De kanske svåraste problemen med randomiserade fältexperiment inom ramen för företagsstöd är den etiska aspekten i att låta lotten vara avgörande för programdeltagande och eventuell konflikt med statsstödsreglerna, regler om likabehandling och rättssäkerhet. Detta leder oss till att återvända till de minimis-undantaget och hur urvalet till programdeltagande kan se ut i Sverige.

Lättast att göra randomiserade fältexperiment på små stöd

Trots att det finns en trend mot fler randomiserade experiment saknas dessa nästan helt när det gäller utvärderingen av svenska myndigheters verksamhet (Daunfelt & Fölster 2013). Vi tycker oss på senare tid se en ökad efterfrågan av väl utförda utvärderingar. Här kan randomiserade fältexperiment göra skillnad.

Är det då möjligt att genomföra ett randomiserat fältexperiment inom ramen för analys av de svenska företagsstöden? Randomiserade fältexperiment är i dag den utvärderingsmetod som anses ha högst reliabilitet. Vi anser att det går att använda randomiserade fältexperiment för att analysera företagsstöd och tanken är okomplicerad.

Ser vi till administrationen och utbetalandet av företagsstöd fördelas många selektiva företagsstöd i dag via en ansökningsprocess i flera steg. Detta inbegriper både extern affärsmissig bedömning samt prövningar i expertgrupper (Samuelsson & Söderblom 2012). I exemplet med VINN NU (ett stödprogram riktat mot innovativa små företag administrerat av Vinnova) utgörs den sista anhalten i ansökningsprocessen av intervjuer där de sista företagen gallras ut (Samuelsson & Söderblom 2012). Om vi antar att det finns ett 200-tal

företag som uppfyllt vissa kriterier och som är kallade till slutintervjun kan ett modifierat förfarande gå till så här: I stället för att välja ut ett antal av dessa företag och ge stödet till dem kan man avsluta proceduren med att lotta ut stödet. Anta att 150 av företagen efter intervjun har en tillfredsställande profil – ta samtliga dessa och lotta ut stödet till hälften av dem. Det viktiga är att sannolikheten för stöd är lika för samtliga deltagare. Vi får därigenom en relativt homogen urvalsgrupp inom vilken lottning sker. Eftersom detta förfarande bygger på en existerande fördelningsmekanism blir det en ytterst liten extrakostnad att utföra ett randomiserat kontrollerat experiment. För att underlätta en process av detta snitt är det viktigt att metoder som underlättar utvärderingsarbetet är inbyggt i verksamheten. Motståndet mot utvärdering blir lätt oöverstigligt om resurserna måste tas från verksamheten. Vi kan även notera att inom den brittiska organisationen Nesta har randomiserade fältexperiment redan applicerats för stöd till innovativa små och medelstora företag i Storbritannien (Bakhshi m.fl. 2013).

Återvänder vi till Sverige skulle det förmodligen vara enklast att utföra ett fältexperiment på de stöd som faller under de minimis-reglerna (som diskuterats i kapitel 4). Dessa små stöd är undantagna EU:s återrapporteringsplikt och faller utanför de ordinarie statsstödsreglerna. Kort sagt är de minimis-stöden enkla att administrera och har sedan de infördes blivit mer populära. Det är även denna möjlighet som utnyttjats i Storbritannien när de utfört randomiserade fältexperiment på innovationsinriktade företagsstöd. Givet den goda tillgången till mikrodata kan Sverige här göra avtryck på den internationella arenan. Ett steg i denna riktning är Tillväxtanalys deltagande i ett delprogram vid Nesta med syftet att genomföra och lära av randomiserade företags- och innovationsstöd i olika länder världen över.³¹ Vi menar att en fortsatt utveckling i denna riktning är av värde för både beslutsfattare, programansvariga, utvärderare och forskningsfältet som helhet.

³¹ Delprogrammet går under namnet Innovation Growth Lab och mer information kan hämtas på: https://www.google.se/?gws_rd=ssl#q=nesta+innovation+growth+lab.

Från **utvärdering** till ett utökat **policylärande**

SAMMANFATTNING

Det svenska stödsystemet är komplext: Många olika aktörer delar ut stöd. Stöden är ofta relativt små, men sammantaget blir det stora summor som cirkulerar. Med flera aktörer inblandade riskerar man ett innovationssystem där stöden kan komma att konkurrera med varandra i stället för att samverka. Danmark har haft en liknande situation, men har nu kraftigt koncentrerat antalet aktörer och stödformer.

Nyckeln till att utforma effektiva stöd är att lära av tidigare erfarenheter och utvärderingar. Först då kan man skapa en bra balans mellan olika stödinstrument, en god policymix, som ger en sammantaget större positiv effekt på innovationsförmåga och tillväxt. En viktig fråga som diskuteras i detta kapitel är därför hur man bygger ett policylärande, så att återkoppling från lärdomar och erfarenheter från tidigare stödprogram på bästa möjliga sätt återförs till beslutfattare och utveckling av program. Allt för att bidra till en effektivare politik.

Den näringslivs- och innovationspolitik som utformats i Sverige under de senaste tio åren har på många sätt försökt komma till rätta med olika brister i innovationssystemet. Detta har inneburit att en rik flora av nya instrument har införts och där vi i tidigare kapitel redogjort och undersökt effekterna av inkubatorer, regionala åtgärder och två typer av innovationsstöd.

När dessa instrument och andra typer av systemförbättrande aktiviteter diskuterats har fokus ofta legat på introduktionen av enskilda instrument, utan att se hur hela systemet kan komma att påverkas. De enskilda instrumenten har heller inte alltid utvärderats på ett vetenskapligt sätt och ineffektiva instrument har haft en tendens att leva kvar, trots evidens om låg effektivitet. Båda dessa observationer reser frågan om hur vi kan skapa ett system där tidigare erfarenheter tas till vara så att stöden kan utformas bättre och där olika instrument samverkar för att öka verkningsgraden. Huvudfrågan i detta kapitel är att diskutera hur vi kan skapa ett gynnsamt system för policylärande och en väl avvägd policymix.

VAD ÄR EN POLICYMIX OCH HUR KAN DEN ANVÄNDAS?

Tidigare kapitel har visat att staten har en viktig roll att fylla för att stödja innovationsdriven tillväxt. Det är emellertid komplicerat att bestämma hur en effektiv innovationspolitik kan implementeras på bästa sätt. Det svenska innovationssystemet är komplext och omfattar ett stort antal departement, myndigheter, finansörer och andra intressenter (se kapitel 4). Flera internationella genomlysningar visar också på behovet av en samlad ansats i den svenska innovationspolitiken (Åström 2006; OECD 2012a). En samlad ansats innebär att stödinstrumenten kan ses både enskilt och i ett större sammanhang. Ett vanligt sätt att beskriva hur de enskilda stöden fungerar i ett större sammanhang är att använda begreppet policymix.

I den innovationspolitiska debatten har begreppet policymix blivit populärt under de senaste åren (begreppet har använts länge i utformningen av den ekonomiska politiken). Det används flitigt av bland annat OECD och Europeiska kommissionen (Åström 2006; OECD 2012a; OECD 2012b) och anledningen till det ökade intresset är att begreppet visar på beroendeförhållanden mellan olika typer av aktörer och instrument. I bästa fall förstärker en väl sammansatt policymix åtgärdernas verkningsgrad, men ny forskning visar att det är lika vanligt att de positiva effekterna uteblir bland annat därför att instrumenten inom olika politikområden (exempelvis skatter och innovationsstöd) inte är koordinerade eller rätt tajmade i tiden (Cunningham m.fl. 2013). Genom att fokusera på policymixen blir det möjligt att synliggöra innovationspolitikens alla delar och lyfta fram de förbättringsmöjligheter som finns.

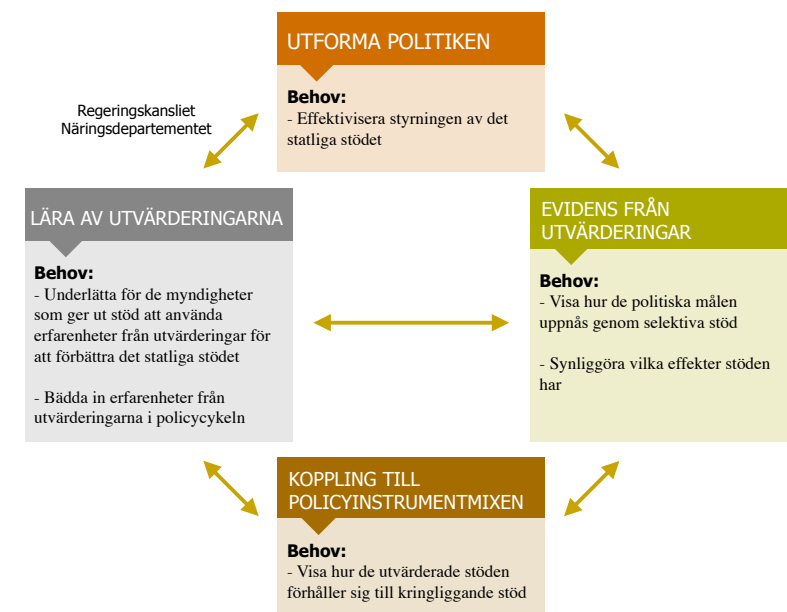
Den svenska policymixen har diskuterats vid några tillfällen. År 2006 analyserade Europeiska kommissionen den svenska stödpolitiken. Analysen mynnade ut i att vi i Sverige har både relativt många aktörer och en otillräcklig samordning mellan de finansörer som ger statligt stöd (Åström 2006). I och med att det statliga företagsstödet inte samordnats blir även helhetsbilden fragmenterad vilket för med sig att innovationssystemet kanske inte fungerar optimalt. Liknande observationer återkommer i den analys av den svenska innovationspolitiken som OECD genomförde 2012 (OECD 2012a). Vi vill dock påpeka att den samlade internationella och nationella evidensen kring hur olika instrument samverkar för en effektiv policymix är mycket begränsad (Cunningham m.fl. 2013).

För att förstå hur det selektiva stödet i Sverige kan förbättras måste vi således först kunna ge en samlad bild av de departement, myndigheter och andra aktörer som ger ut stöd eller på andra sätt är med och administrerar stöden. Implementeringen av politiken behöver dessutom grundas på en gemensam förståelse för hur de olika stödinstrumenten samverkar. Olika finansörer kan till exempel lansera kompletterande eller motstridiga stödinstrument.

UTVÄRDERA FÖR ATT LÄRA

För att säkerställa att stöden är effektiva är det centralt med en väl fungerande återkoppling, från utvärderingar och erfarenheter till förändrad policy. Figur 7.1 synliggör hur vägen från utvärdering till ett utökat lärande hänger samman och bildar en lärandeprocess. De intressanta analyserna formuleras i mötet mellan de olika delarna. Ett exempel på detta är att evidens från en enskild utvärdering används fullt ut först när resultatet kombineras med en förståelse av kringliggande stöd. Finns det många mindre stöd som konkurrerar med varandra? Vilka stöd fungerar bra i dag? Vilka stöd behöver förbättras eller kanske avvecklas? Ett annat sätt att använda modellen är att analysera hur de politiska prioriteringarna implementeras, som de formulerats i instruktioner och regleringsbrev. Kan komplexiteten i det svenska stödsystemet minska genom att ha färre och större stödinstrument? Har de olika finansörerna klara roller eller överlappar deras uppdrag varandra?

Figur 7.1. Ett ramverk för vägen från utvärdering till ett utökat policylärande



Källa: Vidareutveckling av OECD:s ramverk för innovationspolicymix i OECD, Tillväxtanalys rapport 2013.

Modellen ovan bygger på OECD:s policymixbegrepp och har här anpassats till svenska förhållanden. Modellen består av fyra delar:

- evidens från utvärderingar
- utforma politiken
- koppling till policyinstrumentmixen
- lära av utvärderingarna.

Evidens från utvärderingar

Ett första steg i lärandeprocessen är att lyfta fram resultaten från enskilda utvärderingar. Genom att fokusera på evidensen från de utvärderingar som diskuterats i kapitel 5 framträder några möjliga erfarenheter. Resultaten från utvärderingarna visar följande:

- Olika former av utvärderingar ger olika resultat.
- Det fanns ingen kvantitativ evidens för att Forska & Vax eller VINN NU hade några effekter.
- Evidensen från regionalstödet är delad men investeringsstödet verkar ge vissa positiva resultat.
- Evidensen internationellt tyder på att företagsinkubatorer med forskningsanknytning ger vissa positiva resultat.

Det är svårt att utforma framgångsrika stödprogram och det blir inte lättare av att olika typer av utvärderingar kan komma till olika resultat. Genomgången av innovationsstödet i kapitel 5 antyder till exempel att enkätbaserade studier ger ett mer positivt utfall än kvantitativa studier. Det innebär att olika utvärderingar av samma program kan komma till olika slutsatser. Av denna anledning är det viktigt att syftet med en utvärdering är tydligt. Är det en effektanalys eller en processanalys? Vilken fråga fokuserar vi på? Vilken roll spelar den kontext som programmet verkat i? När dessa kriterier är uppfyllda öppnas även dörren för att på ett bra sätt jämföra resultaten från olika utvärderingar. På detta sätt kan lärdomarna från olika utvärderingar användas fullt ut. I ett svenskt perspektiv är detta särskilt viktigt då det finns många olika stöd varför koordination blir relativt svårt.

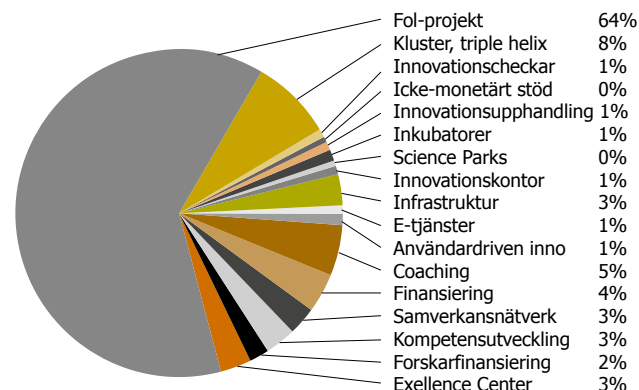
Koppling till policyinstrumentmixen

Policyinstrumentmixen kan förenklat beskrivas som den samlade bilden av de finansiärer som ger ut statligt stöd. I fallet Forska & Vax kan man till exempel ställa sig frågan om det finns närliggande policyåtgärder som motverkar effekterna av stödet eller om bristen på synbara effekter beror på hur det enskilda stödet är utformat?

Tillväxtanalys har tidigare påbörjat en kartläggning av de finansiärer som sorterar under Näringsdepartementet, alltså Vinnova, Tillväxtverket, Almi, Energimyndigheten, Patent- och registreringsverket (PRV) och Research Institute of Sweden (RISE). Den samlade bilden kompletterades även med det stöd som ges ut av universitetens innovationskontor, samt innovationsstödet i några stora regioner som Västra Götalandsregionen, Region Skåne och Stockholm. I Figur 7.2 visas hur den totala stödbudgeten fördelas mellan olika instrument för år 2011. Av figuren framgår det att forsknings- och innovationsprojekt står för nästan två tredjedelar av budgeten och att sexton andra instrument delar på den resterande budgetandelen.

Figur 7.2. Budgetmässig fördelning av de svenska policyinstrumenten för statligt stöd som sorterar under Näringsdepartementet

Källa: En lärande innovationspolitik: Ett ramverk för innovationspolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys Rapport 2013:12.



Det är självklart viktigt med en fördjupad förståelse av det statliga stödet när nya satsningar lanseras. Men alltför ofta introduceras nya program och utlysningar i ett sammanhang där det redan finns stödinstrument som har närliggande eller överlappande syften (Cunningham m.fl. 2013; Edler m.fl. 2013). Hur effektiv en ny satsning blir beror ofta på hur den interagerar med instrument som redan finns. Nya och gamla stödinstrument kan antingen komma i konflikt med eller stödja varandra. I detta sammanhang är det viktigt att illustrera balansen mellan olika stödinstrument och fundera på om de stödjer den politiska ambitionen.

Som visas i figur 7.2 finns det många olika verktyg som kan användas för att ge ut selektivt stöd. Några exempel är inkubatorer, innovationscheckar, forsknings- och innovationsprojekt, excellence center, innovationsupphandling, demonstratorer, stora samarbetsprojekt och klusterinitiativ. Tillväxtanalys tidigare kartläggning av det statliga innovationsstödet visar att finansiärerna generellt sett delar ut många men relativt små stöd (Tillväxtanalys 2013) samtidigt som summan av de olika instrumenten är stor (se kapitel 4). I ljuset av detta kan behovet av samordning tyckas uppenbart.

Tillväxtanalys översikt synliggör områden som behöver utforskas närmare, det vill säga där flera stöd sammanfaller (Tillväxtanalys 2013). Ett sådant område är stöd till små och medelstora företag (SMF). Flera aktörer har ett antal olika SMF-instrument som har lanserats vid olika tidpunkter och samordningen mellan dessa aktörer är obetydlig, vilket kan leda till tillväxteffekterna uteblir.

Att utforma en sammanhållen politik

En trend som Sverige delar med många andra länder är driften mot innovationsdriven tillväxt och att staten tar en alltmer aktiv roll för att driva på denna utveckling (se kapitel 1–4). Då blir en följdfråga hur politiken kan använda erfarenheterna från utvärderingar för att bli ännu bättre på att stödja det svenska innovationsklimatet. Tidigare studier visar att innovationsförmågan stärks av en styrning som bygger på en sammanhållen politik (Edquist 2011; Magro & Wilson 2013).

OECD framhäver att det är viktigt att så långt som möjligt ha en sammanhållen politik där alla initiativ stödjer och kompletterar varandra. När innovationspolitiken sedan implementeras, så behöver även de myndigheter som ger ut statligt stöd koordineras. I det här sammanhanget kan utvärderingarna ses som en sorts policyintelligens. Lärdomar från utvärderingar behöver bäddas in så att resultaten kan användas i efterföljande stöd och förbättra policydesignen.

För att återvända till de förbättringsmöjligheter som finns i Sverige kan Figur 7.1 fungera som ett stöd för att underlätta när ett nytt selektivt stöd ska införas (och gamla avvecklas) och i styrningen av det selektiva stödet. Genom att lyfta fram erfarenheter från utvärderingarna synliggörs förbättringsmöjligheter som kan bidra till en mer sammanhållen svensk innovationspolitik.

Ett annat innovationsledande land som brottats med liknande problematik är Danmark. Det danska innovationssystemet har kritiserats för att vara alltför fragmenterat. Efter en utvärdering av den danska innovationskommissionen (Commission 2001) inleddes en omfattande strukturreform för att samla ansvaret för innovationspolitiken till ett nytt ministerium. Reformen ledde till att 14 stödinstrument minskade till 3 övergripande instrument när den danska innovationsfonden bildades (se faktabara nästa sida).

Danska innovationsfonden – från 14 till 3 stödinstrument

I april 2014 bildades Danska innovationsfonden. Den nya fonden är skapad med existerande medel och ersätter det stöd som tidigare delats ut av Danska rådet för strategisk forskning, Danska stiftelsen för avancerad teknologi samt Danska rådet för teknik och innovation.

Tanken är att koncentrationen av aktörer ska förenkla innovationssystemet och i högre grad fokusera på näringslivets behov. Förändringen har medfört att de tidigare 14 stödinstrumenten ersatts av 3 typer av "investeringar": 1) stora projekt, 2) tillväxtprojekt och 3) talanger.

Källa: IFD (2015).

Att lära av utvärderingar

Sammanfattningsvis ser vi att i ett internationellt perspektiv står det svenska stödsystemet ut som ett komplext system. Det finns många aktörer som var och en kan hantera ett stort antal stödprogram där programsamordning inom en enskild myndighet kan vara utmanande i sig. Gränsen mellan vad som utgör stöd till näringslivet är inte heller alltid klar. Ofta faller exempelvis jordbruksstödet, EU-finansierade stöd och stödprogram som omfattar mindre belopp utanför sammanställningarna. Även gränsen mellan statligt riskkapital och stöd kan vara hårt (se kapitel 4).

Det är alltså svårt för politiken att i dag skapa sig en helhetsbild av hur de olika finansierarna delar ut stöd. Att samordna dessa är självklart än mer utmanande. När nya stöd lanseras är det svårt att veta hur de kompletterar de stöd som redan finns. Dessutom tenderar tillfälliga stöd och insatser att permanentas medan nya med ungefär samma målbild tillkommer. För att få ett system av denna komplexitet att fungera blir därför förmågan att lära av erfarenheter ett centralt inslag i politikutvecklingen. Detta för oss till två centrala slutsatser:

1. Systemet bör vara informationskompatibelt, det vill säga att beslutsfattarna får tillgång till relevant och tillförlitlig kunskap och information. För att kunna använda lärdomar från en utvärdering måste kunskapen överföras till de personer som jobbar med programutveckling. Vid oberoende utvärderingar kräver detta att kunskap överförs mellan utvärderare och finansierare. Det kan finnas flera hinder för kunskapsöverföring och två välkända barriärer som försvårar kunskapsöverföring och lärande är att
 - a) resultaten är så svårtillgängliga att de fastnar hos utvärderaren eller den ansvariga enheten
 - b) finansieraren inte har kapacitet att ta emot resultaten och förbättra programdesignen.

I de fall en finansierare själv gör en utvärdering behöver kunskapen även överföras internt mellan avdelningar, det vill säga från en analysavdelning till en avdelning som delar ut stöd. Därför är det viktigt att utvärderingsresultaten beskrivs så att de personer som jobbar med programutvecklingen kan ta till sig och använda resultaten för att utveckla programmet. Grunden i ett väl fungerande utvärderingssystem är att resultaten används för att förbättra stöden.

2. Systemet bör vara incitamentskompatibelt, det vill säga att beslutsfattarna får incitament att agera i linje med målen och att de olika delarna i systemet snarare samverkar än motverkar varandra. Detta ställer krav på en god överblick av systemet. Ju fler aktörer och instrument, desto mer komplicerad blir samordningsfrågan. I ett komplext system som det svenska finns det en risk att varje enskild del verkar effektivt och enligt de uppställda kriterierna men att systemeffektiviteten är svag. Med en väl fungerande återkoppling från verksamheten till beslutsfattare kan såväl enskilda instrument som systemet i stort förbättras.

Slutsatser och diskussion

SAMMANFATTNING

Staten spelar en viktig roll för att stödja innovationer och tillväxt. Här ser vi att staten har en roll som inte nödvändigtvis är begränsad till utformningen av de generella villkoren för entreprenörskap och företagande och att åtgärda marknadsproblem. Det kan även finnas skäl att staten, genom att ta ansvar längs hela processen från grundläggande förutsättningar för företagande och innovation till en mer tillämpad utveckling, kan driva fram mer tillväxt. I den processen kan selektiva och tillväxtfrämjande företagsstöd användas. De selektiva stöden karaktäriseras emellertid av ett flertal utmaningar.

Den svenska närings- och innovationspolitiken måste kunna visa på samhällsekonomiska effekter av olika företagsstöd som riktas mot att främja tillväxtföretagande och innovationsförmåga. De undersökningar som Tillväxtanalys och andra svenska organisationer genomfört samt den internationella forskningslitteraturen visar dock på att det finns en stor potential för förbättringar.

Vi vet för lite om hur de olika stödprogrammen verkligen fungerar, varför programmen bör designas så att utvärderingsarbetet underlättas. Det är viktigt att konkretisera stödets mål, säkerställa att det finns data och information om stöden, se till att både kvantitativa och kvalitativa utvärderingar görs, men av olika utförare, samt att återföra lärdomar från utvärderingar till beslutsfattare och programutvecklare. När vi upp till dessa mål har vi i Sverige goda förutsättningar för att utforma en väl avvägd närings- och innovationspolitik.

Vi har under de senaste åren sett ett allt större intresse för innovationsdriven tillväxt. Ett exempel på denna trend är EU:s tillväxtstrategi för perioden 2012–2020 (Europa 2020 En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla). Tanken på innovationsdriven tillväxt finns även i Sverige där den nya regeringen nyligen inrättat både en industrialiseringsstrategi, ett framtidskansli och ett innovationsråd. Även Kina strävar efter att övergå från en exportorienterad till innovationsdriven tillväxt vilket indikerar att idén är väl spridd.

Eftersom kunskap, idéer och innovationer till relativt stor del är kollektiva varor har staten en viktig roll för att etablera och utveckla ett system som skapar goda förutsättningar för både FoU, spridning av kunskap och kommersialisering av innovationer. Hur detta bäst bör göras är en fråga som många länder brottas med. Vilka medel bör användas? Ska staten fokusera på att korrigera marknadsmisslyckanden eller ta en mer aktiv roll? I denna senare fråga finns det delade uppfattningar. Vad vi dock kan se är att inom ramen för EU:s tillväxtstrategi går trenden mot en mer aktiv roll för att främja innovationer och tillväxt. Det vill säga, det argumenteras för att staten ska ta ansvar längs hela processen från grundläggande förutsättningar för företagande och innovation till en mer tillämpad utveckling. Tanken är att en aktiv stat kan odla fram mer tillväxt än en passiv stat.

Dessa ambitioner har varit utgångspunkten för boken, där syftet har varit att analysera och utvärdera framför allt de riktade företagsstödens potentiella tillväxteffekter samt diskutera de möjligheter och begränsningar som ligger i företagsstöd i allmänhet och selektiva stöd mot innovativa företag i synnerhet. Ett genomgående tema har varit att belysa hur bättre utvärderingar av stöden kan bidra till att skapa en lärprocess där företagsstödens mål, medel och effektivitet kan vässas. I boken argumenteras för att den selektiva svenska närings- och innovationspolitiken måste kunna visa på samhällsekonomiska effekter av olika företagsstöd som rikats mot att främja tillväxtföretagande och innovationsförmåga. De undersökningar som Tillväxtanalys och andra svenska organisationer genomfört samt den internationella forskningslitteraturen visar dock på att det finns en stor potential för förbättringar.

Stöd till näringslivet är en verksamhet som 2011 omsatte 27 miljarder kronor och som engagerar mer än 300 myndigheter och organisationer i Sverige (EC 2006).³² Ser vi över en längre tidsperiod har målbeskrivningarna för olika stöd skiftat mot att i allt högre utsträckning fokusera på att främja innovationer och entreprenörskap för en hållbar tillväxt.

Givet satsningarna på stöd till näringslivet är det lätt att tänka sig att de bygger på väl underbyggda analyser och en dokumenterad god erfarenhet. Men om vi ser till de undersökningar, analyser och utvärderingar som analyserat effekten av olika stödprogram framkommer en splittrad bild. I vissa fall ser det lyckosamt ut och i andra fall ser vi inga effekter alls. Ibland framstår till och med effekterna på företagets tillväxt och konkurrenskraft som negativa. För att förstå vad som ligger bakom de skiftande resultaten är utvärderingsarbetet av största betydelse. Med en väl utförd utvärdering kan en lärandeprocess ta vid där man i nästa runda kan korrigera tidigare misstag eller avveckla stöd som inte fungerar. Därför är väl utförda utvärderingar av yttersta vikt för beslutsfattande och möjligheten att utforma effektivare stödprogram.

Vad vi här uppmärksammar är att evidensen för hur de olika stödprogrammen fungerar är ofullständig. Detta problem är inte unikt för Sverige. Den brittiska tankesmedjan Nesta beskriver läget på följande sätt:

”Men sanningen är att ingen vet huruvida de (företagsstöden) har en reell effekt. Tjänstemännen vet inte. Ministern vet inte. Och företagen själva vet inte heller” (Bakhshi m.fl. 2013).

En ambition med boken har varit att bidra med kunskap om effekterna av företagsstöd, peka på utmaningar förknippade med stöd i allmänhet och selektiva stöd i synnerhet, samt ge rekommendationer om vad som krävs för att underlätta framtida effektutvärderingar. Dessa utmaningar och rekommendationer sammanfattas i nedanstående punkter.

HUR KAN DEN SELEKTIVA STÖDPOLITIKEN BLI MER EFFEKTIV

I tidigare kapitel såg vi att de selektiva stöden brottas med flera utmaningar som bör beaktas vid design av företagsstöd. Vi pekade även på att staten har en tydlig roll vad gäller att korrigera för marknadsmisslyckanden som ofullständiga kapitalmarknader och externa effekter. Men för att på ett så fullständigt sätt som möjligt bedöma samhällsnyttan av ett program är några grundläggande utmaningar viktiga att beakta, inte minst därför att de samhällsekonomiska effekterna i många fall går utanför den direkt mätbara effekten på de stödmottagande företagen, men är centrala att ta hänsyn till vid införandet av ett specifikt företagsstöd och vid utformningen av stödet.

Grundläggande utmaningar för den selektiva stödpolitiken

1. *Privilegiejakt*

Hur stor är privilegiejakten (rent seeking-kostnaderna) för företag som fått stöd och för företag som sökt men inte fått stöd? I sökandeprocessen avsätter både företag som får stöd och de som nekas stöd tid och resurser åt att söka stöd i stället för att ägna sig åt produktiv verksamhet. Detta är en kostnad som från ett samhällsekonomiskt perspektiv bör beaktas. Finns det en risk att stödentreprenörer utvecklas? I dagsläget finns begränsad kunskap om hur omfattande privilegiejakten är och de samhällsekonomiska kostnader som den för med sig.

2. *Kunskapsproblemet och ”picking winners”*

Att identifiera morgondagens vinnare är svårt. Detta gäller i synnerhet när vi vill hjälpa små och unga företag där det finns lite information att gå på. Normalt sett har politiken inte tillgång till sådan information som marknader anses sakna. Därför kan det vara utmanande att motivera varför staten skulle vara bättre på att identifiera potentiellt lönsamma investeringar och företag än den privata marknaden. I värsta fall kan offentliga stöd skapa politikmisslyckanden, d.v.s. ingreppen gör att marknaderna för företagsfinansiering fungerar sämre än i utgångsläget.

3. *Snedvridning av konkurrens*

Ytterligare en utmaning är de snedvridande effekter som företagsstöd i allmänhet och selektiva företagsstöd i synnerhet kan ha på företagets konkurrenskraft. Lönsamma företag kan förlora marknadsandelar till offentligt subventionerade konkurrenter. Denna problematik försvinner om en reform är allmän och träffar alla företag per automatik. Detta innebär att de selektiva stöden måste motiveras extra noggrant.

4. *Administrationskostnader*

Alla program har en administrationskostnad. För små och selektiva stödprogram kan den utgöra en stor relativt stor del av budgeten då det kan krävas en omfattande administration för att välja ut vilka företag som ska subventioneras, dela ut bidragen och övrig programadministration. Man måste alltså beakta kostnadsaspekten av att driva programmen.

³² I de 27 miljarderna är inte poster som jordbruksstödet och EU:s strukturfonder inräknade.

5. Felaktiga satsningar

Företagsstöden kan locka företag till långsiktigt felaktiga satsningar. Detta gäller i synnerhet om stöden fördelas till vissa ändamål eller tekniker.

6. Skatteklilar

Det skapas samhällsekonomiska effektivitetsförluster när skatterna höjs för att finansiera stöden. Det beror på att förtjänsten av arbete och investeringar minskar. I ESO-rapporten Företagsstödet: Vad kostar det egentligen? uppskattas denna förlust till 30–50 procent av skatteuttaget.

7. Strukturomvandling

Det finns även en risk att företagsstöden försvårar en långsiktigt nödvändig strukturomvandling. Om stöden på artificiell väg håller olönsamma företag vid liv låser de fast resurser i en ogynnsam struktur.

De rekommendationer vi identifierat nedan är till skillnad från utmaningarna nära kopplade till de direkta effekterna av företagsstöd. Detta innebär att rekommendationerna är tämligen handfasta råd om hur stödprogram bör designas, inte minst för att underlätta utvärdering och lärande. Ytterligare en anledning till att vi sätter de direkta effekterna i fokus är att om vi inte kan spåra några direkta effekter minskar även sannolikheten att programmet gett några sekundära effekter. Hur kan kunskap spridas om programmet inte gett upphov till ny kunskap eller förändrat beteende, ens hos de mottagande företagen? Vi kan även konstatera att i många fall står direkt mätbara effekter som sysselsättning, produktivitet och konkurrenskraft angivna som centrala målvariabler i regleringsbrev.

Rekommendationer för den selektiva stödpolitiken

1. Målen med de olika företagsstöden behöver konkretiseras för att programmen ska kunna följas upp och utvärderas.

Otydligt formulerade skäl för intervention och mål med att införa ett företagsstöd från de politiska beslutsfattarna är tyvärr fortfarande alltför vanligt. När det finns flera mål som står i konflikt med varandra ges utrymme för olika tolkningar hos de utförande aktörerna vilket försvårar utvärderingsarbetet och möjligheten till ett samlat policylärande. Målen bör även kompletteras med en tydlig programteori hos utförarna där direkta och sekundära effekter tydligt åskådliggörs. För utvärderaren är detta underlag centralt. Om vi inte finner några direkta effekter underlättar en väl utarbetad programteori möjligheten att avgöra om det finns några sekundära effekter.

2. Fler effektutvärderingar behöver genomföras och möjligheten till randomiserade fältexperiment bör undersökas.

Det har i studie efter studie framkommit kritik mot bristfälliga data eller avsaknad av vital information som begränsat analysmöjligheten. Med nya och bättre data, samt metodutveckling på området, är behovet av nya effektutvärderingar uppenbart för fortsatt lärande. I dag är randomiserade fältexperiment den utvärderingsteknik som anses ha den högsta reliabiliteten varför metoden bör användas i större utsträckning för utvärdering av den svenska närings- och innovationspolitiken. Det behövs även en samsyn mellan regering, utförare och utvärderare om vad som avses med begreppet effekt.

Om oenighet råder i denna fråga finns det en betydande risk för onödiga missförstånd. Vi föreslår att begreppet används i den ursprungliga betydelsen: ”en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat”.

3. Alla som finansierar selektiva företagsstöd i Sverige bör redovisa detaljerad information om de utbetalda stöden för att bättre kunna utvärdera effekterna.

En systematisk databassammanslagning ger förutom möjlighet att utvärdera ett specifikt program även möjlighet att analysera synergier eller målkonflikter mellan olika stödformer. Det är även viktigt att små stöd som faller under de minimis-reglerna inte tappas bort. En fortsatt utveckling och utbyggnad av Tillväxtanalys MISS-databas är därför centralt för ett utökat policylärande.

4. Effektutvärderingar bör utföras av oberoende granskare medan processutvärderingar med fördel kan utföras av personer som stått programmet nära.

För trovärdiga effektutvärderingar och undvikande av hypotetisk bias behövs tillgång till oberoende granskningar av företagsstöd. Här har kvantitativa metoder och randomiserade fältexperiment en central roll. För att bättre förstå varför resultaten blev som de blev är även kvalitativa studier av processen värdefulla. Detta i enlighet med den ”mixed methods”-approach som rekommenderas av bland andra Världsbanken (Bamberger m.fl. 2010).

5. Program med kort livslängd och som utvärderas efter programavslut försvårar lärandeprocessen.

Lärandeprocessen bygger på att lärdomar från en utvärderingsperiod tillåts påverka programmets utformning i nästa runda. Med korta program som avslutas försvåras lärandeprocessen. Ett alternativ är att föra in en regelbunden utvärderingsmekanism som tillåter att utformningen omprövas löpande.

6. Lärdomar från utvärderingar måste återföras för förbättrad policy och beslutsfattande.

En fungerande spiral där lärdomar ger återkoppling till beslutsfattare och programutformare är centralt för att lärandeprocessen ska ge förbättrad policy och en högre verkningsgrad från de olika stödprogrammen. Genom att lyfta fram erfarenheter från utvärderingarna synliggörs förbättringsmöjligheter som kan bidra till en mer sammanhållen svensk närings- och innovationspolitik.

Sammantaget innebär en god återkoppling från utvärderingar till policy att systemet utformas så att det är informationskompatibelt, det vill säga att beslutsfattarna får tillgång till relevant och tillförlitlig information. Två välkända barriärer som försvårar kunskapsöverföring och lärande är att a) resultaten är svårtillgängliga eller fastnar hos utvärderaren, eller b) finansören inte kan ta emot resultaten. Det är därför centralt att utvärderingsresultaten beskrivs så att de personer som jobbar med programutvecklingen kan ta till sig och använda resultaten för att utveckla programmet. Grunden i ett väl fungerande utvärderingssystem är att resultaten används för att förbättra stöden.

Det är även viktigt att systemet är incitamentskompatibelt, det vill säga att beslutsfattarna får incitament att agera i linje med intentionerna och att de olika delarna i systemet snarare samverkar än motverkar varandra. Detta ställer krav på samordning över de flesta av Regeringskansliets politikområden. Ju fler aktörer och instrument som är involverade, desto mer komplicerad blir samordningen.

I ett komplext innovationssystem som det svenska finns en risk att varje enskild del verkar effektivt och enligt de uppställda kriterierna, men att systemeffektiviteten är svagare än önskvärt. De utvärderingar som beskrivits i kapitel 5 visar att detta sannolikt är fallet i den svenska stödfloran. Med en väl fungerande återkoppling från verksamheten till en avvägd policymix kan såväl enskilda instrument som systemeffektiviteten tas till vara.

Sverige är dock inte det enda landet där kopplingen mellan utvärderingar, lärande och policy är svag. En internationell genomgång av 200 utvärderingar av innovationsstöd och 580 akademiska artiklar visar att Sverige delar behovet av ett fungerande utvärderingssystem med de flesta länder (Edler m.fl. 2013).³³

Med detta sagt får vi inte glömma att ett stöd kan syfta till att exempelvis stötta företag i utsatta regioner eller specifika sektorer. Grunden till vissa av regionalstödens uppkomst är att det finns en medmänsklig aspekt i att stötta företag i utsatta regioner. Därför bör stöd av den stöttande snarare än tillväxtfokuserade typen bedömas utifrån andra grunder än samhällsekonomisk effektivitet. Detta innebär dock inte att effektivitet i dessa stöd är ointressant. Tvärtom. Givet att vi har bestämt oss att satsa en viss summa pengar på att stötta en region eller bransch är det viktigt att stödet utformas så att vi får ut så mycket nytta som möjligt av stödet. Frågan kan därför ses som ”vad får vi för pengarna?”

Vi kan även konstatera att i dag går trenden mot fler specifika stödformer i syfte att skapa fler jobb och ökad tillväxt. Med denna bild framför oss ser vi att utvärderingsarbetet får en allt viktigare roll att fylla. Det är också vår viktigaste slutsats.

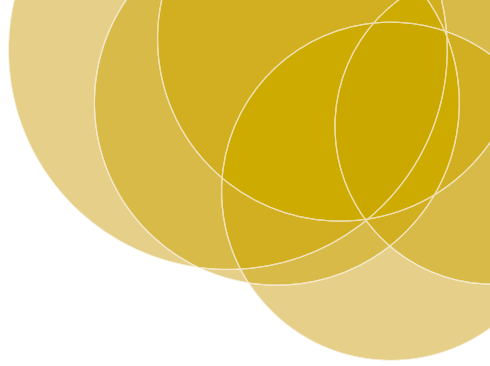
Källor och referenser

- Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica* 60 (2): 323–51.
- Akerlof, G.A. (1970). The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488–500.
- Almi. (2014). Almis rapportserie om inkubation – helår 2013. Almi Företagspartner.
- Andersson, T., Asplund, O. & Henrekson, M. (2002). *Betydelsen av innovationssystem: Utmaningar för samhället och för politiken*. Stockholm: VINNOVA Forum, 2002:1.
- Ankarhem, M., Daunfeldt, S.O., Quoreshi, S. & Rudholm, N. (2010). Do Regional Investment Grants Improve Firm Performance? Evidence From Sweden. *Technology and Investment* 1 (3): 221–7.
- Ankarhem, M., Rudholm, N. & Shahiduzzaman, Q. (2007). Effekttvärdering av det regionala utvecklingsbidraget – En studie av effekter på svenska aktiebolag. A2007:016. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Arrow, K.J. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies* 29 (3): 155–73. doi:10.2307/2295952.
- Bai, W. & Pan, H. (eds). (2015). *Propensity Score Analysis: Fundamentals and Developments*. The Guilford Press, New York.
- Bager-Sjögren, L. & Rosenberg, M. (2004). *Kartläggning av aktörer i det svenska innovationssystemet*. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Bakhshi, H., Edwards, J., Roper, S., Scully, J., Shaw, D., Morley, L. & Rathbone, N. (2013). *Creative Credits – A Randomized Controlled Industrial Policy Experiment*. London: Nesta.
- Bamberger, M. (2009). Why do so many evaluations have a positive bias? Arbete presenterat på den årliga konferensen för Australasian Evaluation Society, 3 september 2009. Canberra, Australien.
- Bamberger, M., Rao, V. & Woolcock, M. (2010). Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation - Experiences from International Development. Working Paper 5245, Development Research Group, The World Bank.
- Barkman, C. & Fölster, S. (1995). *Företagsstödet: Vad kostar det egentligen? Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi [ESO]*. Ds : Departementsserien, 0284-6012; 1995:14. Stockholm: Fritzes.
- Baumol, W. J. (2002). *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton University Press.
- Bergek, A. & Norrman, C. (2008). Incubator best practice: A framework. *Technovation* 28: 20–28.
- Bergman, K., Ejermo, O., Fischer, J., Hallonsten, O., Karlsö Hansen, H. & Moodysson, J. (2010). *Effects of Vinnova Programmes on Small and Medium-Sized Enterprises – the Cases of Forska & Väx and VINN NU*. Vinnova Analysis 2010:09. Stockholm: Vinnova.
- Bergström, F. (1998). Capital subsidies and the performance of firms, *SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance*, No. 285. Handelshögskolan i Stockholm.
- Bilir, L. K. (2013). “Patent Laws, Product Lifecycle Lengths, and Multinational Activity”. Mimeo. Department of Economics, University of Wisconsin.
- Blackwell, M., Iacus, S.M., King, G. & Porro, G. (2009). cem: Coarsened exact matching Stata, *Stata Journal* 9 (4): 524–46.
- Blauberger, M. (2008). *From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law*. Discussion Paper 08/4. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, s. 20f., http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/dp_abstracts/dp08-4.asp
- Bloom N., Eifert B., Mahajan A., McKenzie D & Roberts J. (2013). Does Management Matter? Evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*, vol 128, Issue 1, feb. 1–51.
- Bohm, P. & Lind, H. (1989). Regionala arbetskraftssubventioner – har de någon effekt? Ekonomisk Debatt (5).
- Bohm, P. & Lind, H. (1993). Policy evaluation quality – A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden. *Regional Science and Urban Economics*, No. 23, 51–65.
- Bronzini, R. & Iachini, E. (2010). Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach. Mimeo Bank of Italy.
- Commission, D. R. (2001). Report from The Danish Research Commission, Report No. 1406. Ministry of Information Technology and Research, Köpenhamn.
- Cooter, R.D. & Schäfer, H-B. (2012). *Solomon's Knot: How Law Can End the Poverty of Nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Crisuolo, C., Martin, F., Overman, H. & Van Reenen, J. (2012). *The Causal Effects of an Industrial Policy*. IZA DP No. 6323.
- Cunningham, P., Edler, J., Flanagan, K. & Laredo, P. (2013). *Innovation policy mix and instrument interaction: a review*. Nesta.
- Dahlberg, M. & Forslund, A. (1999). *Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). <http://nationalekonomi.se/filer/pdf2/28-8-md.pdf>.

³³ I Edler med flera (2013) skriver man: “the discussions around instruments...have shown the enormous need for evidence on what works” (sid. 46).

- Dahlin, J. (1996). *Kring framväxten av en svensk lokaliseringspolitik: Småindustri och statligt företagsstöd 1930–1954*. Historiska institutionen, Lunds universitet.
- Danish Research Commission. (2001). *Report from The Danish Research Commission*, Report No. 1406. Köpenhamn: Ministry of Information Technology and Research.
- Daunfelt, S.-O. & Fölster, S. (2013). "Experiment med välfärden", *Ekonomisk Debatt*, (41)2: 16-27.
- EC. (2006). *Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report: Sweden 2006*. Bryssel: Enterprise Directorate, Europeiska kommissionen.
- EC. (2008). Handledning. Gemenskapsregler för statligt stöd. Europeiska kommissionen Generaldirektoratet för konkurrens.
- EC. (2009). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions EU. State Aid Modernisation (SAM) (COM/2012/0209.
- EC. (2014a). Meddelande från kommissionen: Riktlinjer för statligt stöd för att främja riskfinansieringsinvesteringar 2014/EC 19/04.
- EC. (2014b). Competition policy brief. You can't improve what you can't measure, Occasional discussion papers by the Competition Directorate—General of the European Commission 7/2014, http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/007_en.pdf.
- EC. (2006). *Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report: Sweden 2006*. Bryssel: Enterprise Directorate, Europeiska kommissionen.
- Edler, J., Cunningham, P., Gök, A. och Shapira, P. (2013). Impacts of Innovation Policy: Synthesis and Conclusions - Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention Project. Nesta, 2013, June. UK.
- Edquist, C. (2001). Innovation Policy – A Systemic Approach. I Lundvall, B.-A. & Daniele, A. (red.) *Major Socio-Economic Trends and European Innovation Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Edquist, C. (2002). Innovationspolitik för Sverige – mål, skäl, problem och åtgärder. Stockholm: Vinnova Forum VFI 2002:2.
- Edquist, C. (2011). Design of innovation policy through diagnostic analysis: identification of systemic problems (or failures). *Industrial & Corporate Change* 20 (6): 1725–53.
- Edquist, C. (2014). En helhetlig innovationspolitik – varför, vad och hur? (A holistic innovation policy – why, what and how? – in Swedish). I Wagner, M.O. (red.) *Position Sverige – Om innovation, hållbarhet och arbetsmarknad – en debattantologi (Position Sweden – On innovation, sustainability and labour market – A debate anthology – in Swedish)*, Stockholm, Sweden: Ekerlids Förlag, s. 59–80.
- EG. (1998). Rådets förordning. EG, nr 994/98.
- Ekonomistyrningsverket. (2006). *Effektivvärdering – att välja upplägg*. 2006:8. Stockholm: ESV.
- Europeiska Kommissionen. (2010). Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla. KOM(2010), 3.3.2010, Bryssel.
- Feldstein, M. (1999). Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax. *Review of Economics and Statistics* 81 (4): 674–80. doi:10.1162/003465399558391.
- Gompers, P. & Lerner, J. (2001). The Venture Capital Revolution. *The Journal of Economic Perspectives* 15 (2): 145–68.
- González, X., Jaumandreu, J. & Pazo, C. (2005). Barriers to Innovation and Subsidy Effectiveness. *RAND Journal of Economics*, The RAND Corporation. 36 (4): 930 – 49.
- Granath Thorslund, J., Elg, L. & Sandgren, P. (2006). *End of an Era? Governance of Swedish Innovation Policy*. Stockholm: Vinnova Analysis, VA 2006:01.
- Griffin, A. (2002). "Product development cycle time for business-to-business products Industrial", *Marketing Management*, 31 (4), 291–304.
- Hackett, S. M. & Dilts, D. M. (2004). A systematic review of business incubation research. *The Journal of Technology Transfer*, 29 (1), 55–82.
- Harris, R. & Robinson, C. (2005). The Impact of Regional Selective Assistance on Sources of Productivity Growth: Plant Level Evidence from UK Manufacturing 1990–1998. *Regional Studies* 39 (6): 751–65.
- Heckman, J.J., Ichimura, H. & Todd, P. (1998). Matching as an econometric evaluation estimator, *Review of Economic Studies* 65: 261–94.
- Heyman, F., Norbäck, P. & Persson, L. (2013). Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990-2009. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet.
- Ho, D. E., Imai, K., King, G. & Stuart, E. A. (2007). Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference, *Political analysis*, 15(3), 199–236.
- Iacus, S.M., King, G. & Porro, G. (2011). Multivariate matching methods that are monotonic imbalance bounding. *Journal of the American Statistical Association* 106 (493): 345–61.
- Iacus, S.M., King, G. & Porro, G. (2012). Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching. *Political analysis* 20 (1): 1–24.
- IFD. (2015). *Innovation Fund Denmark, 2015 Strategy*.
- Imbens, G.W. (2004). Nonparametric estimation of average treatment effects under exogeneity: A review. *The Review of Economics and Statistics* 86: 4–29.
- ITPS. (2003). *Sysselsättningsbidraget – Utvärdering av ett regionalpolitiskt företagsstöd*. A2003:006. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- IVA. (2014). *Understanding Innovative Sweden: From farming nation to innovation leader*. Stockholm: Ingenjörsvetenskapsakademien.
- Jansson, A. & Träff, D. (2012). Svenska företagsinkubatorer. Examensarbete. KTH.
- Johnson, A. (2002). Bör Hela Sverige Leva? – Den gamla geografin i den nya ekonomin. Reforminstitutet, Stockholm.
- Jones, J. & Wren, C. (2004). Inward Foreign Direct Investment and Employment: A Project-Based Analysis in North-East England. *Journal of Economic Geography* 4 (5): 517–44.
- Kaplan, S.N. & Strömberg, P. (2001). Venture Capitalists as Principals: Contracting, Screening, and Monitoring. *The American Economic Review* 91 (2): 426–30.
- KK-stiftelsen. (2014). *Det bästa av två världar: effekter för näringslivet av samverkan i forskarutbildning – en rapport om KK-stiftelsens företagsforskarskolor*.
- Konkurrensverket. (2009). "Skatter och snedvridning av konkurrensen". <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/ovrigt/skatter-och-snedvridning-av-konkurrensen.pdf>
<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/ovrigt/skatter-och-snedvridning-av-konkurrensen.pdf>
- Konkurrensverket. (2013). *Konkurrensen i Sverige 2013*. Konkurrensverkets rapportserie, 1401-8438; 2013:10. Stockholm: Konkurrensverket.
- Koski, H. & Pajarinen, M. (2013). The role of business subsidies in job creation of start-ups, gazelles and incumbents. *Small Business Economics* 41 (1): 195–214.
- Lee, B.K. Lessler, J. & Stuart, E.A. (2010). Improving Propensity Score weighting using machine learning. *Statistics in Medicine*, 29(3), 337–46.
- 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, N.J.: Princeton University Press.
- List, J.A. & Gallet, C.A. (2001). What experimental protocol influence disparities between actual and hypothetical stated values? *Environmental and Resource Economics*. 20 (3): 241–54.
- Lucas, R. Jr. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22 (1): 3–42.
- Magro, E. & Wilson, J.R. (2013). Complex innovation policy systems: Towards an evaluation mix. *Research Policy* 42 (9): 1647–56.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- Mueller, D.C. (2003). *Public Choice III*. 3 uppl. New York: Cambridge University Press.
- Nesta. (2011). Incubation for Growth – A review of the impact of business incubation on new ventures with high growth potential.
- Nesta. (2013). Impacts of Innovation Policy: Synthesis and Conclusions - Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention Project. Edler, J., Cunningham, P., Gök, A. och Shapira, P. Nesta, 2013, June. UK.
- New Zealand Ministry of Business, Innovation & Employment. (2012). Evaluation of the NZTE Incubator Support Programme Part 1. August.
- New Zealand Ministry of Business, Innovation & Employment. (2013). High Growth Business in New Zealand.
- Nätterlund, L. & Lärkert, J.S. (2014). Business Incubation Success in Biotechnology. KTH Industrial Engineering and Management. Indek Master of Science Thesis 2014:30.
- OECD. (2012). *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden*. OECD Publishing.
- OECD. (2012a). *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden*. OECD Publishing.
- OECD. (2012b). *OECD Science, Technology and Industry Outlook*. OECD Publishing.
- Olofsgård, A. (2014). Randomized Controlled Trials: Strengths, Weaknesses and Policy Relevance (Rapport 2014:1 till Expertgruppen för biståndsanalys). Stockholm.
- Peterson, P. E., & Woessmann, L. (2010). Feature: New Empirical Analysis in the Economics of Education, *Economic Journal*, 120, 183–186.
- Pettersson, T. (1999). *Perspektiv på transportstödet: Det regionalpolitiska transportstödet i ett jämförande historiskt perspektiv 1970–1995*. Working Papers in Transport and Communication History, 1104-6988; 1999:1. Umeå; Research Group "Transports and Communications in Perspective", Institutionerna för ekonomisk historia, Umeå universitet och Uppsala universitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-2449>
- Porter, M. E. & Linde, C. (1995). Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship, *Journal of Economic Perspective*, 9(4), 97–118.
- Proposition 2009/10:148. Regeringskansliet. Stockholm.
- Romer, P.M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *The Journal of Political Economy*, 94 (5): 1002–37.
- Romer, P.M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98 (5): S71–102.

- Rosenbaum, P.R. & Rubin, D.B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika* 70 (1): 41–55.
- Rubin, D.B. (2001). Using propensity scores to help design observational studies: Application to the tobacco litigation. *Health Services & Outcomes Research Methodology*. 2001;2:169–88.
- Samuelsson, M. & Söderblom, A. (2012). *Statlig finansiering och dess påverkan på innovativa småföretag: En beskrivande studie av VINN NU-programmet*. Rapport, Handelshögskolan i Stockholm.
- Sandström, C. (2015). Skapades iPhone av den amerikanska staten? *Ekonomisk Debatt*, nr 3, 2015.
- Schwarz, M. (2010). Beyond Incubation: an analysis of firm survival and exit and exit dynamics in the postgraduation period. *Journal of Technology Transfer*, 34: 401–421
- Segerfeldt, F. (2012). Jakten på innovationer. http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00031/Jakten_p__innovation_31654a.pdf.
- SFS 1998:996. Förordning om sysselsättningsbidrag. Svensk författningssamling.
- SFS 2000:281. Förordning om regionalt transportbidrag. Svensk författningssamling.
- SFS 2000:283. Förordning om regionalt bidrag till företagsutveckling. Svensk författningssamling.
- SFS 2001:99. Lag om den officiella statistiken. Ändrad: t.o.m. SFS 2013:945.
- SFS 2001:100. Förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Ändrad: t.o.m. SFS 2013:946.
- SFS 2007:61. Förordning om regionalt investeringsstöd. Svensk författningssamling.
- Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics* 33 (2): 141–9.
- Småföretagsdelegationens rapport 7. (1998). SOU 1998:94. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utreddingar/Statens-offentliga-utredningar/sou-1998-94-_GMB394/.
- SNS. (2007). *Vår för FoU? Hur dagens internationella företag bedriver sin forskning och utvecklingsverksamhet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Solow, R.M. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics* 39 (3): 312–20. doi:10.2307/1926047.
- SOU 1993:84. *Innovationer för Sverige. Betänkande av Innovationsutredningen*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Stigler, G.J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1): 3–21. doi:10.2307/3003160.
- Svenskt Näringsliv. (2014). *Offentliga stödpengar till näringslivet – Ett bidrag till tillväxt eller ett svart hål?* Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Svensson, R. (2006). Är staten en lämplig aktör på riskkapitalmarknaden? *Ekonomisk Debatt* 34 (3): 30–40.
- Svensson, R. (2011). Statligt venture kapital i stort behov av omstrukturering. *Ekonomisk Debatt* 39 (6): 14–27.
- Svensson, R. (2011). *När är statligt stöd till innovativa företag och entreprenörer effektivt?* Bromma: Svenskt Näringsliv.
- Svensson, R. (2014). Effektivt stöd för FoU, innovationer och företagande. *Fores Studie*, no. 2. <http://fores.se/wp-content/uploads/2014/05/sto%CC%88d-fo%CC%88r-FoU.pdf>.
- Tillväxtanalys. (2012:01). *Regionalpolitiska effekter av sänkta socialavgifter*. Rapport 2012:01. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2012:02). *Företagsrådgivning i form av konsultcheckar*. Working paper/PM 2012:02. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2012:12). *En samlad utvärdering av de regionala företagsstöden – Sammanfattning och diskussion med utgångspunkt från fyra effektutvärderingar*. Rapport 2012:12. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2012:16). *Regionalt investeringsstöd – En effektutvärdering i en värld med många företagsstöd*. Working paper/PM 2012:16. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2012:17). *Regionalt transportbidrag – En effektutvärdering med fokus på sågverksindustrin*. Working paper/PM 2012:17. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2013). *En lärande innovationspolitik – ett ramverk för innovationspolitiska utvärderingar och analyser*. Rapport 2013:12.
- Tillväxtanalys. (2014:16). *Företagsstöd till innovativa små och medelstora företag – en kontrafaktisk effektutvärdering*. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2014). *Företagsstöd till innovativa små och medelstora företag – en kontrafaktisk effektutvärdering*. PM 2014:16. Accessed March 5. <http://www.tillvaxtanalys.se/sv/publikationer/pm/working-paper-pm/2014-09-09-foretagsstod-till-innovativa-sma-och-medelstora-foretag---en-kontrafaktisk-effektutvardering.html>.
- Tillväxtanalys. (2015). The Swedish Start-Up Companies of 1997 – Growth Dynamics from a 14 year perspective. Tillväxtanalys. Kommande.
- Tillväxtverket. (2009). Att gunga ett system – eller ett system i gungning. Rapport 0033. Stockholm: Tillväxtverket.
- Tillväxtverket. (2014). *Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet*. Rapport 0172. Stockholm: Tillväxtverket.
- Vedung, E. (2002). Utvärderingsmodeller. *Socialvetenskaplig tidskrift* 9 (2–3): 118–43.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Vinnova. (2013). Utlysningstext VINN NU.
- Vinnova. (2014). Second Evaluation of VINN Excellence Centres. VR 2013:08 ISBN: 978-91-87537-01-1.
- Vinnova. (2014a). Utlysningstext Forska & Vax.
- Vinnova. (2014b). Effektanalys av Vinnovas finansiering av innovativa SMF.
- Vox EU. (2014). Secular stagnation: Facts, causes, and cures. Baldwin, R. & Teulings, C. (Eds). Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, UK.
- Västra Götalandsregionen. (2011). *Effektutvärdering av stöd till näringslivet genom såddfinansiering och inkubatorer*. Utvärderingsrapporter 2011:01 Regional utveckling.
- Zetterdahl, S. (2010). Kommunalt stöd inom näringslivet – En studie av individuella stöd till privata företag i ljuset av EU:s statsstödsregler. s. 24. Magisteruppsats. Göteborgs universitet.
- Åström, T. (2006). The ”Policy mix” project, Country review Sweden. F. C. U. AB.



Som en följd av den ekonomiska inbromsningen har frågor som rör ekonomisk tillväxt hamnat alltmer i den politiska sfärens centrum. Eftersom kunskap, idéer och innovationer till stor del är kollektiva varor har staten en viktig roll för att etablera och utveckla ett system som skapar goda förutsättningar för såväl FoU som för spridning av kunskap och kommersialisering av innovationer. Hur detta bäst bör göras är en fråga som många länder brottas med. Vilka medel bör användas och vilka instrument bör undvikas? Ska staten fokusera på att korrigera marknadsmisslyckanden eller ta en mer aktiv roll?

I dag lägger staten cirka 3 procent av statsbudgeten, eller cirka 30 miljarder kronor, på stöd till näringslivet och ett viktigt syfte bakom flera stöd är att de ska generera tillväxt och ökad sysselsättning. Men hur väl fungerar de statliga stöden? Hur vet man om stöden uppfyller sina mål och hur kan man mäta effekterna av dem?

Svenska och internationella utvärderingar är överens: Vi vet faktiskt inte hur effektivt det statliga näringslivsstödet är. I den här boken reder Tillväxtanalys ut varför det är så och vad man kan göra åt det.

