



Den industripolitiska återvändsgränden 2.0

– Det statliga riskkapitalet ett växande svart hål

Text: Christian Sandström, oktober 2022

Förord & bilder: Jan Jörnmark

Skattebetalarna:

Innehåll

Sammanfattning	3
Om rapporten	4
Förord	5
Introduktion	9
50 miljarder i stöd till näringslivet?	10
Små innovationsstöd – insatser utan effekt	15
Entreprenörskapsindustrin	20
Strategiska Innovationsprogram – förtäckta industristöd?	22
”Green Deals” – kombinerad närings- och miljöpolitik	23
Vad säger utvärderingarna?	28
Avslutning	33
Referenser	35

Framsida: foto på Eskilstuna Energi och Miljö. Eskilstuna är en av flertalet kommuner med havererade satsningar på biogasanläggningar.

Sammanfattning

Christian Sandström och Jan Jörnmark publicerade *Den industripolitiska återvändsgränden – En historia om det statliga riskkapitalet för Skattebetalarnas förening*. Den här skriften kan ses som en uppdatering och utveckling.

Den aktiva industripolitiken uppskattas i den här rapporten till minst 50 miljarder kronor om året. Det är mer än Försvarsmakten (anskaffning av material och vapensystem exkluderat) och 2,5 gånger kostnaden för byggandet av Öresundsbron.

Stöden till näringslivet har ökat under de senaste 15 åren. Vinnovas anslag har gått upp med 47 procent sedan 2007, Energimyndighetens medel har tredubblats.

I en kontrafaktisk utvärdering av 15 olika program på en total kostnad om 1,8 miljarder fann man att det inte fanns några positiva effekter av stöd på företagens omsättning.

Företagsstöd ger upphov till bidragsentreprenörskap, det vill säga att företag sätter i system att söka bidrag. Rekordhållaren under 1997–2013 var det företag som fått 38 olika stöd. Forskare har visat att företag som erhåller fler stöd har lägre produktivitet, men tar ut högre löner.

Stöden har emellertid bidragit till att skapa en ny industri: entreprenörskapsindustrin, det vill säga en industri som syftar till att få fler att bli entreprenörer. Det rör sig om affärscoacher, böcker, rådgivare, utbildningar med mera.

Internationella studier har gjort gällande att entreprenörskapsindustrin omsätter 13 miljarder dollar i USA och att den har växt med tio procent om året sedan 80-talet. Forskning från USA har också visat att de som konsumerar entreprenörskapsindustrins varor och tjänster uppvisar en

högre entreprenöriell aktivitet, men att bolagen presterar sämre. Detta kan tolkas som att vi fått ett överutbud av entreprenörskap, sannolikt har alla offentliga stöd bidragit till detta.

Stöden till entreprenörskap och innovation i mindre företag är dock inte alls lika vådliga som den kombinerade miljö- och industripolitiken, ofta omnämnda som så kallade "Green Deals". Stora statliga och kommunala satsningar på ny teknik och grön omställning har skapat gröna bubblor.

Den mest skadliga industripolitiken, så kallade "Green Deals", är också den formen av stödpolitik växt mest såväl i popularitet som i anslag under det senaste decenniet.

De gröna bubblorna har i flera kommuner utvecklats till svarta hål och miljardskulder.

De gröna bubblorna uppstår genom att statliga och kommunala bolag kombinerar interna skattemedel med bidrag från EU, Energimyndigheten och andra bidragsgivare. Ingen risk är för stor för att ta när någon annan betalar.

En förklaring till att näringspolitiken fortsätter växa är att utvärderingssystemet inte fungerar som det borde. Av 110 utvärderingar visade sig 61 procent vara positiva, 34 procent neutrala och 5 procent negativa.

Enligt Riksrevisionen (2020) uppfyller endast två av 37 utvärderingar deras grundläggande krav på vetenskaplig kvalitet.

Slutsatsen måste tyvärr vara att den svenska industripolitiken, om än förklädd under andra namn, kostar minst 50 miljarder skattekrön utan att skapa något betydande värde.

Om rapporten

När Skattebetalarna för två och ett halvt år sedan, våren 2020, gav ut *Den industripolitiska återvändsgränden* – skriven av Christian Sandström, som även författat denna skrift, och Jan Jörnmark, som skriver förordet i denna rapport – konstaterade vi att stora summor slösas bort på att det offentliga leker riskkapitalist. I denna rapport uppskattas att det totalt handlar om åtminstone 50 miljarder av våra skatte kronor som årligen förbrukas på detta sätt. Långt mer än vad Polisen årligen kostar, och lika mycket som två och en halv Öresundsbro hade kostat.

Som visas i denna skrift finns det mycket litet som talar för att detta är väl spenderade pengar. Tvärtom visar den forskning som gjorts på området att pengarna istället skadar marknaden. Det är anmärkningsvärt att så mycket av skattebetalarnas pengar – ungefär 5 000 kronor per svensk medborgare – spenderas på något som visat sig vara ineffektivt eller till och med skadligt. Ännu mer anmärkningsvärt är det att så kallade "Green Deals" ökar allra mest, när detta tycks vara det allra sämsta exemplet att spendera pengar på.

Frågan är varför detta får fortgå, när så lite tyder på att pengarna ger avsedd effekt. Sannolikt beror det på att politiker och offentligt anställda tjänstemän har en – förvisso vällovlig – ambition att göra gott. De ser ett problem och vill agera för att lösa det. Tyvärr är deras aktiva agerande – att ösa pengar – inte effektivt. Men det är ett sätt att visa dådkraft. Det effektiva vore istället att skapa goda och likvärdiga villkor, minska skattebördan och förenkla regelverken. Men att dra sig tillbaka och låta marknaden sköta sig själv renderar inga fotomöjligheter eller invigningar och är svårare att förklara för väljarna. Det kommer inte heller att få applåder från de röststarka särintressen som lever gott på de offentliga grätispengarna. Att spendera någon annans pengar för att visa handlingskraft och få beröm är då ett tilltalande handlingsalternativ. Men vi kan inte låta detta fortgå. För att citera en känd klimataktivist: Det är dags att lyssna på forskningen.

Christian Ekström, vd Skattebetalarna
Stockholm, oktober 2022

Förord

När man läser Christian Sandströms utmärkta analys av en serie industripolitiska misslyckanden är det oundvikligt att tänka på det som pågår som en del av en oändlig historia av misslyckade statliga satsningar och styrning. För det som pågår idag är bara en plågsamt utdragen fortsättning på de misslyckade statliga stöd som startade för nästan sextio år sedan. Tillsammans med resten av Västeuropa gick Sverige under andra halvan av 1960-talet in i en strukturell omvandling som i sin första fas skulle sträcka sig över många decennier. Den grundläggande orsaken till omställningen var att internationaliseringen förändrat grundförutsättningarna för snart sagt alla äldre industrier. De kraftigt växande marknaderna krävde mycket större anläggningar, vilket ökade investeringsbehoven samtidigt som den tekniska utvecklingen var snabb.

Absoluta favoritobjekt för industripolitiken och stöden var även på den tiden energi- och stålindustrierna. Lite senare skulle även textil-, varvs- och byggindustrierna följa efter in i stödrullningen. Men stålindustrin kom först, och hur många

hundratals miljarder som försvann i olika svenska och europeiska stålprojekt under 1960- och 70-talen vet ingen. Men effekterna av stöden var desto tydligare: en nödvändig omställning fördröjdes, vilket drabbade enskilda människor som blev kvar i hopplösa arbetssituationer. Det blev tyvärr den självklara effekten av att hela regioners omställningar till nya konkurrenskraftiga verksamheter stannade av och till och med omöjliggjordes. De klyftor som uppstod mellan landsdelar som moderniserade och de som fastnade i äldre verksamheter är ännu idag ett av EUs största problem. I mycket hög grad är det i de regioner som var centrum för 1970-talens industripolitik som också dagens statliga "satsningar" fortsätter att göras. Det är knappast någon överdrift att hävda att det är hela det senaste halvseklens meningslösa stödrullning som skapar underlaget för dagens statliga projekt.

Problemen går igen in i detaljerna. Omställningsbehovet i den tidens stålindustri påminner på många sätt om det vi ser idag. På ytan fanns en skenbar enkelhet, men skrapade man det mins-



Den öde anläggningen i Bengtsfors byggdes från början med hjälp från statliga investeringsfonder 1964. Här gjorde Volvo bilstolar under en tid. Det rörde sig om klassisk regionalpolitik, Volvo avyttrade fabriken 1991 och allting lades ner 1999 när Lear flyttade verksamheten närmare Göteborg.



Bengtsfors.

ta på ytan såg man en serie strukturella förändringar som var mycket mer komplicerade än den förenklade bilden av en "stålkris". Under mellankrigstiden hade en enorm förändring i efterfrågan på stål skett, när bilindustrin slog igenom. Det innebar att tunnplåt blev den överlägset viktigaste produkten, vilket skapade ett starkt investeringsbehov. Det följdes sedan under 1950-talet av innovationer i själva stålproduktionen, vilket sköt upp skalan på anläggningarna och ökade investeringsbehovet ännu mer. Parallellt med det ledde globaliseringen till att nya och större råvaruproducenter kom in på marknaden. En stor geografisk förskjutning inleddes därför, där nya gigantiska stålverk som bearbetade importerad malm och kol anlades vid kusterna. Samtidigt förvärrades krisen i de gamla ståldistrikten, vilket ledde till en industripolitisk fördelningstanke: man skulle kunna styra investeringarna på så sätt att de jättelika moderna stålverken ute vid kusterna specialiserades på att producera tunnplåt. Samtidigt skulle de övriga investeringarna för att producera balkar och räls styras mot de traditionella industriregionerna.

Statlig planering och stöd var grunden för hela den strategin, som snart visade sig bli fel i alla tänkbara ändrar. De stora kustbaserade verken växte i omfattning, och precis när konjunkturen började vika på allvar i början av 1970-talet började man projektera rekordstora anläggningar. I Sverige blev Stålverk 80 själva sinnebilden av den

uppdrivna konjunkturen och optimismen. Ironiskt nog planerade italienarna en ännu större variant av samma projekt i den andra änden av Europa, nära Neapel. Inom bara några år visade det sig att alla stödmiljarder som lagts på de båda projekten var lika bortslösade och till ingen nytta. Tanken på att reservera de äldre och traditionella marknaderna för de gamla industriregionerna slog om möjligt ännu mer fel. I stället skapade det utrymme för nya och verkligt innovativa aktörer på marknaden. Det skrotbaserade och synnerligen effektiva nya aktörerna kallades mini mills. De behandlades länge som ett problem, men trots att de motarbetades på alla tänkbara sätt tog de snabbt över allt fler marknader. Det innebar inom något decennium att de stora statliga satsningarna förvandlades till övergivna ruiner.

Utvecklingen utlöste en kraftig kris i samtliga äldre europeiska tunga industriregioner. I Sverige handlade det främst om Bergslagen och stora delar av Norrland. Det ledde till att en aldrig sinande ström av statliga industristödprogram utvecklades. Inledningsvis kom företagens investeringsfonder att användas för att försöka lösa problematiken. Fonderna hade skapats genom att halva vinsterna avsattes till fonder, där besluten att frisläppa medel måste godkännas av regeringen. När de regionala kriserna blev allt vanligare ledde det till att orter i Dalsland fick bilstolsfabriker, att Hälsingland fick kabeldragningsverk och att Ångermanland fick karosbyg-



Svetab skulle hjälpa företag att etablera sig under 70- och 80-talen. Det blev ännu ett i raden av industripolitiska misslyckanden. 30 år efter att Nylands mattor lades ner syns texten alltså.

garanläggningar. Investeringar hackades sönder, med följden att kvaliteten drabbades och att transporter blev maximalt ineffektiva.

Ser man till den industristruktur som utvecklades under 1970-talet när industripolitiken kulminerade fick den paradoxala effekter: anläggningarna som byggts under första halvan av 1960-talet var ofta större och effektivare än de som byggdes tio år senare. Ett exempel är Volvos Torslandaverk som stod färdigt 1964. Under 1970- och 1980-talet styrdes sedan olika stöd och investeringsfonder till att Volvo byggde två småskaliga fabriker i Kalmar och Uddevalla. Saab drogs in i samma fälla. De statliga kraven på hur investeringsfonderna skulle användas ledde till att företagets fabriker spreds ut över hela landet. Internt kallade man sig ett "multikommunalt bolag". De negativa effekterna av de små anläggningarna, långa transporterna och det ojämna kvalitetsarbetet var att produktiviteten drabbades. Den utvecklingen var ett generellt fenomen i det svenska näringslivet under 1970- och 1980-talen, vilket ledde till hög inflation och upprepade devalveringar.

Under de båda decennierna blev stödtänkandet normalt i näringslivet. Internationaliseringen gjorde dessutom att strukturkriserna nådde fram till allt fler branscher. Till de särskilt utsatta hörde textil- och varvsindustrierna. På ett typiskt sätt

kom sedan industripolitiken att genom olika typer av stöd fläta samman de båda branscherna med allehanda andra problem och sektorer. Textilindustrin hade till exempel alltid varit koncentrerad mot Västsverige, men de största statliga miljonrullningarna skedde ändå i Norrland. Bygget av textilfabriker i Skellefteå, Lycksele och Norsjö hör till de rent legendariska industripolitiska misslyckandena. I dagens penningvärde understiger kostnaderna för dem knappast en miljard kronor.

Varvsstöden var ännu mer omfattande. Miljardstöden i den starkt exportberoende branschen kunde inte heller på något sätt vältras över på svenska konsumenter, utan fick bäras rakt av från statskassan. Följden blev att subventionerna nådde rekordnivåer, varefter branschens problem blandades ihop med bilindustrins investeringsfonder. När sedan Volvo och Saab genom olika statliga beslut byggde varsin bilfabrik på de gamla varvsområdena i Uddevalla och Malmö bidrog det starkt till överhettningen av den svenska konjunkturen i mitten av 1980-talet. Inom några enstaka år fick sedan de båda fabrikerierna läggas ned.

Några drag i stöden förtjänar att lyftas fram. Dels ser man den inneboende konservatismen i den statliga politiken, som syftade till att bevara de strukturer som fanns. Det andra draget är den

tydliga brist på verklig strategi och helhet som fanns i politiken. Stöden träffade slumpmässigt efterhand som kriser dök upp. Det ledde till en enorm sammanblandning av mål och medel, och till sist fick allt större delar av industrin problem, när de höga kostnaderna och den låga produktiviteten försämrade hela landets konkurrenskraft.

Den misslyckade stöd- och devalveringspolitiken kulminerade med den stora 1990-tals krisen. Under den mest intensiva fasen av den lades de allra flesta av de statligt styrda och subventionerade anläggningarna ned. Stöden hade uppenbart inte ledde till någon uthållig utveckling, utan bara förlängde och försvårade omställningar. Krisen i de gamla industriregionerna blev ännu mer synbar därför att den subventionerade byggsektorn under hela efterkrigstiden överproducerat bostäder i delar av landet där allt färre ville bo. Under 1990-talet ledde det till att staten även gick in och subventionerade rivningar av tomma bostäder.

Det är just i de här struktursvaga områdena som de misslyckade industri- och energisatsningar som Christian Sandström skriver om i det här arbetet fortsätter att koncentreras. Det som utmärker satsningarna är att de följer en extrem

spårbundenhet. Däremot förmår de vare sig uppvisa någon innovativ eller framåtblickande kraft. Orsaken till det är sannolikt att de statligt drivna satsningarna bygger på redan etablerade aktörer eller någon form av fördelningsmekanism. Det gör att lösningarna bygger på de redan etablerade aktörerna, eller någon form av "rättvis"-tänkande. Det kan få satsningarna att låta stiliga när lokalpressen skriver om dem. Men det innebär i praktiken att de får karaktären av det som Schumpeter kallade "mer av detsamma", alltså satsningar på redan etablerad teknik och kunskap. För de nya satsningarna i Norrbotten är det här draget närmast övertydligt, när vålnaden av Stålverk 80 återuppstått i en vision av "fossilfritt stål".

Därför är det lika svårt att se något verkligt innovativt eller bärkraftigt i de satsningar som görs idag som det var i de som gjordes på 1970-talet. Det alltså ett drygt halvsekellångt misslyckande vi kan läsa om i den här rapporten. Industripolitiken har blivit en perpetuum mobile, där de ständigt återkommande och resurskrävande misslyckandena tränger undan de alternativa verksamheter som skulle kunna växt fram.

Jan Jörnmark

Introduktion

Sällskapsresan 2 – Snowroller (1985), inleds med att två norrlänningar på Brännströms Mekaniska i norrländska Ormträsk klurat ut att de kan få pengar från dåvarande Glesbygdsverket (idag Tillväxtverket) genom att "ställa om" från sparktillverkning och kommit på idén att utveckla "folkskidan". I filmen blev det ingen folkskida, men väl en resa till Alperna och en liten inblick i hur bidragsentreprenörskapet kanske kunde gestalta sig i Norrland på 80-talet.

Generellt handlade industripolitiken under 70- och 80-talen mindre om folkskidor och mer om att ge stöd till industrier som hade ekonomiska problem. Stöden till den kollapsade varvsindustrin har uppskattats till totalt 100 miljarder kronor (Veckans Affärer, 2009). Stålverk 80 är ett annat misslyckat paradprojekt som syftade till en betydande utbyggnad av det statliga Norrbottens Järnverks verksamhet i Luleå. Planerna togs fram 1973 och kom att kallas Stålverk 80 för att ambitionen var att färdigställa stålverket 1980. Delar av Luleås stadskärna revs och förändrades eftersom man räknade med att staden skulle expandera. När den borgerliga regeringen så drog i bromsen för projektet år 1976 drabbades Luleå, många av de nya husen stod tomma.

Stålverk 80, varvsstöden och dylika insatser under 70- och 80-talen lämnade en bitter eftersmak. I backspegeln är det tydligt att det rörde sig om konstgjord andning, den strukturomvandling som var nödvändig förhindrades och man kastade bra pengar efter hopplösa verksamheter i stället för att göra det lättare för konkurrenskraftiga företag att växa sig starkare. Stödpolitiken var en återvändsgränd.

Idag, 37 år efter Lasse Åbergs klassiska film och 46 år efter att Stålverk 80 lades ner, är industri- och företagsstöden alltjämt populära, om

än i lite annan tappning. Sedan finanskrisen 2008–2009 har de rentav växt i popularitet. Konventionell visdom gällande att staten bör sätta spelreglerna, investera i grundforskning och viss teknikutveckling men i övrigt inte intervensera har uppfattats som alltmer omodern. Ekonomiska kriser, miljöfrågornas dignitet och svårigheter för västvärldens ekonomier att hålla sig konkurrenskraftiga har medfört en alltmer interventivistisk näringspolitik.

Idéerna bakom den nya industripolitiken har formulerats och populariserats av den italiensk-amerikanska professorn Mariana Mazzucato i boken *The Entrepreneurial State* från 2014 och uppföljaren *Mission Economy* (2021). Hon har därefter fungerat som rådgivare åt såväl EU-kommissionen som Vinnova och många regeringar runtom i världen. EU satsar 1 000 miljarder euro över en tioårsperiod inom ramen för vad man kallar för sin "Green Deal". Av dessa belopp är det totalt 430 miljarder som ämnats specifikt för vätgas. Detta står i kontrast till tidigare politik som handlat om att staten sätter spelreglerna och marknadsaktörer står för selektion och utveckling av teknik.

Är den nya industripolitiken effektiv och ändamålsenlig? I den här skriften behandlas den evidens som finns på området. Det första kapitlet ger en överblick och en uppskattning av beloppen, därefter behandlas de delar som fokuserar på små företag och entreprenörskap: de mindre innovationsstöden och entreprenörskapsindustrin. Den senare delen behandlar de större satsningarna (s.k. "Green Deals") och stöden till större bolag. Därefter följer ett avsnitt om utvärderingarnas tillförlitlighet och en avslutande diskussion.

50 miljarder i stöd till näringslivet?

Den senaste systematiska uppskattningen av storleken på näringspolitiken och stöden till näringslivet gjordes av Tillväxtanalys (2015). Med stöd till näringslivet avses olika former av riktade medel och program som företag kan ansöka om och erhålla. Avdrag är således inte inkluderade. I den här studien kom man fram till att det år 2011 totalt rörde sig om 27–33,5 miljarder i form av olika riktade stöd till näringslivet. Dessa fördelar sig på 22 olika myndigheter och 63 olika program. Tabell 1 nedan ger en överblick över några av de främsta kostnadsställena. Då det rör sig om 63 olika program inom olika delar av statsapparaten är beloppen i flera fall relativt små och utspridda.

2011 uppgick stöden till näringslivet till 3,1 procent av den totala statsbudgeten. Om även stimulansåtgärder i anslutning till finanskrisen inkluderas landade summan på 49 miljarder och 5,6 procent av statsbudgeten (Tillväxtanalys, 2012).

Tabell 1. Tillväxtanalys (2015) uppskattning av olika stöd till näringslivet år 2011. (miljarder kr)

Myndighet	
Tillväxtverket Regionala strukturfonder	3,2
Vinnova	2,1
Energimyndigheten	1,75
Arbetsförmedlingen Anställningsstöd	1,1
Arbetsförmedlingen Arbetsmarknadsutbildning	1,2
Jordbruksverket Jordbruksstöd	12,3
Statens Kulturråd Produktionsbidrag	1,2
Totalt	27–33,5
Totalt inkl krisåtgärder	49

Det finns ingen uppdatering av de totala beloppen sedan Tillväxtanalys rapport från 2015. Då rapporten baserades på data från 2011 är det med andra ord hög tid för en uppföljande studie. Stöden är många och distribuerade över många olika kostnadsposter inom staten. Dessutom minskar jämförbarheten om man studerar alla stöd över en tioårsperiod. Följaktligen blir det arbetsintensivt att göra en uttömmande uppskattning av den totala kostnaden för år 2021. Det kan ändå tyckas egendomligt att inte något departement eller någon analysmyndighet har gjort detta jobb sedan 2015.

Entreprenörskapsforum (2022) har gjort ett försök att uppskatta omfånget på vad man benämner som "främjarsystemet". I detta ingår olika former av aktiv industripolitik, men även regionalpolitiska näringslivsstöd, arbetsmarknadspolitiska stöd, forsknings- och innovationspolitik och utrikespolitik. Vi ser här (Tabell 2) en total ökning på 31 procent under perioden 2014/15–2019/20 där Miljö- och Energipolitik står för den största ökningen (74 procent).

Tabell 2. Entreprenörskapsforums (2022) uppskattning det man kallar för främjarsystemet. (Mkr)

	2019/2020	2014/2015	Förändring, %
Näringslivsutveckling	7 139	5 228	36
Utrikespolitik	1 071	769	39
Forsknings- och innovationspolitik	3 708	3 293	13
Arbetsmarknadspolitiska stöd	28 383	25 549	11
Stöd till areella näringar	2 106	2 287	-7,9
Kulturpolitik	470	316	49
Regionalpolitiska näringslivsstöd	1 710	1 624	5
Miljö- och Energipolitik	1 282	738	74
Totalt stöd	45 870	34 904	31

Två exempel: Vinnova och Energimyndigheten

Över längre tidsperioder är inte alltid jämförbarheten den bästa. För enskilda myndigheter som Vinnova och Energimyndigheten är jämförbarheten dock ganska bra. Som synes i Tabell 3 nedan har deras anslag ökat med 47 respektive 71 procent under perioden 2011–2021 (2020).

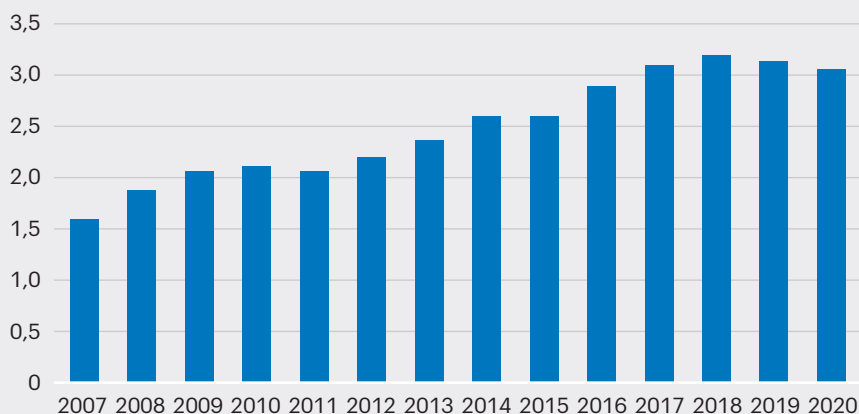
En uppskattning av industripolitikens storlek

Ett sätt att få en uppfattning om industripolitikens storlek är att ta den senaste uppskattningen från Tillväxtanalys 2015 (som i sin tur baseras på data från 2011) och sedan estimerar ökningstakten under den här tiden med hjälp av några olika datapunkter.

Som vi ser i Tabell 3 var tillväxten för Vinnova och Energimyndigheten 47 respektive 71 procent under perioden 2011–2020/2021. Huruvida dessa två myndigheter är representativa för hela industripolitiken kan diskuteras. Entreprenörskapsforums (2022) uppskattning av Främjarsystemets tillväxt under perioden 2014–2020 uppgår till 32 procent. För perioden 2011–2021 är det därför inte orimligt att anta en ökningstakt på åtminstone 30 eller 40 procent, inte minst med tanke på att två myndigheter har växt med 47 respektive 71 procent.

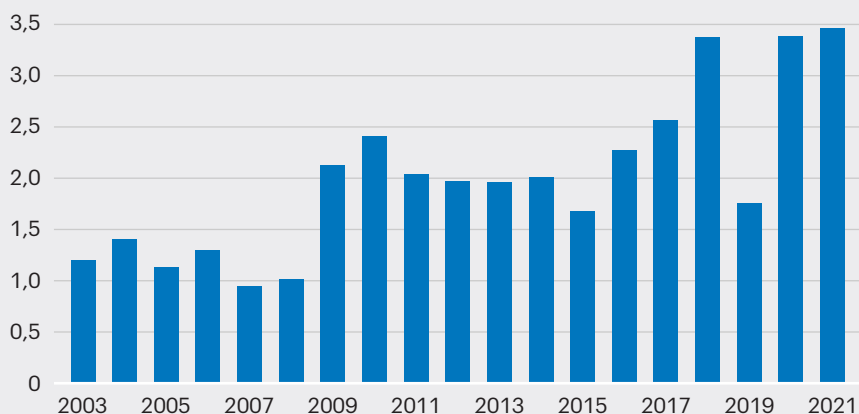
Med utgångspunkt i Tillväxtanalys siffror för 2011 på 27–33 miljarder kronor hamnar vi med antagande om en ökning på 30 procent i intervallet 35–43 miljarder. Antar vi i stället en ökning på 40 procent hamnar vi i spannet 38–46 miljarder.

Diagram 1. Lämnade bidrag Vinnova. (miljarder kr)



Diagrammet visar omsättningen för Vinnova över tiden.

Diagram 2. Energimyndighetens erhållna medel från statsbudgeten. (miljarder kr)



Diagrammet visar omsättningen för Energimyndigheten över tiden.

Källor: Myndigheternas årsredovisningar 2003–2021.

Tabell 3. Uppskattning av de totala stöden till näringslivet

Myndighet	Tillväxt (%) 2014–2020	Tillväxt (%) 2011–2020/2021	Uppskattat belopp (miljarder kr)
Vinnova	17	47	
Energimyndigheten	66	71	
Främjarsystemet	32		
Stöd till näringslivet 2011			27–33
Antagande ökning 30 procent			35,1–42,9
Antagande ökning 40 procent			37,8–46,2
Inklusive Pandemirelaterade stöd vid korttidsarbete			47,8–56,8

Källor: Entreprenörskapsforum (2022), Tillväxtanalys (2015), Tillväxtverket (2020), Vinnova och Energimyndighetens årsredovisningar samt egna beräkningar.

År 2020 var ett extremt år då Tillväxtverket delade ut 39 miljarder i industristöd. Här utgör posten stöd till korttidsarbete den största delen, som gick från noll 2019 till 35 miljarder år 2020. Även undantag och extrema avvikelser behöver tas i beaktande över tiden så det är inte orimligt att periodisera den här kostnaden över fyra år till omkring 10 miljarder per år. Det skulle ge oss en totalsumma på mellan 48 och 57 miljarder kronor. Om vi lägger oss i de lägre delarna av det här intervallet och avrundar blir det rimligt att de totala stöden till näringslivet uppgår till åtminstone 50 miljarder per år.

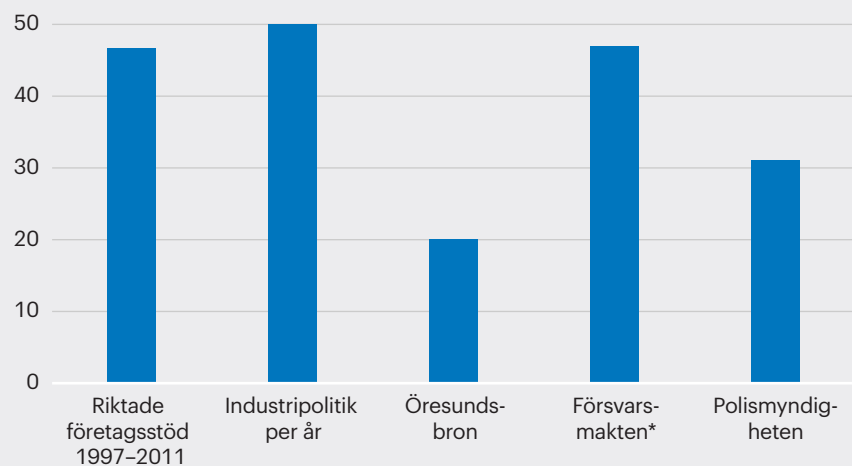
Det bör understrykas här att mottagare av stöd ofta matchar dessa stöd med egna resurser. I de fall mottagaren av stöd är ett kommunalt eller statligt bolag, som kombinerar stödet med medel man själva förfogar över blir den totala summan skattemedel som tas i anspråk ännu högre. Det är svårt att uppskatta dessa belopp, men gällande de stora satsningarna på "grön teknik" har beloppen uppgått till flera hundra miljoner för enskilda kommunala bolag.

En del av pengarna ovan är medel från EU som söks och anländer till Sverige. Hur dessa skall räknas kan förstås diskuteras. Ovanstående uppskattning är inget annat än just en uppskattning, men det är ingen överdrift att säga att det totalt rör sig om femtio miljarder kronor per år.

Industripolitiken i jämförelse

Företagsstödens 50 miljarder kan ställas i relation till andra utgiftsområden i statsbudgeten. Försvarsmakten förfogade över knappt 50 miljarder år 2021 (anskaffning av material och vapensystem exkluderat), Polismyndighetens totala omsättning var drygt 30 miljarder. Öresundsbron kostade totalt 20 miljarder. En sådan investering görs över flera års tid och kan ställas i relation till hur mycket olika utgiftsområden kostar över tid. Stöden som beviljades av Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket 1997–2011 uppgick till 46 miljarder. Dessa riktade stöd till näringslivet kostade med andra ord mer än två Öresundsbron.

Diagram 3. Industripolitiken i jämförelse (miljarder kr)



Diagrammet ställer stöden till näringslivet i relation till andra utgiftsområden för staten.

Källa: Gustafsson m.fl. 2016, Regeringskansliet 2022.

*Exklusive anskaffning av material och vapensystem.

Små innovationsstöd – insatser utan effekt

Det har genomförts många utvärderingar av näringspolitiska insatser. Längre fram i rapporten kommer vi se att många av dessa är undermåliga. Det finns emellertid några studier som använder sig av så kallad kontrafaktisk metod. Enkelt uttryckt innebär det att man försöker att jämföra de företag som erhållit stöd med en likartad grupp som inte fått några stöd. Med en tillräckligt stor grupp företag och tillgång till data gällande exempelvis bransch, antal anställda med mera går det att jämföra den gruppen som har fått stöd, med en likartad grupp som inte fått några stöd.

Ett sätt att mäta innovativ aktivitet är att titta på hur humankapitalet förändras. Forskning på området brukar exempelvis granska hur andelen högutbildade personer förändras i ett företag. I en studie av Sven-Olov Daunfeldt m.fl. (2022) visas att Vinnovas program Vinn Nu och Forska & Väx inte hade några effekter på antalet anställda, eller antalet högutbildade.

I en internationell forskningsgenomgång av 77 studier på området (Zúniga-Vicente m.fl. 2014) visas att effekterna är ganska blandade och tycks bero på bland annat storleken på företagen, huruvida det rör sig om grundforskning eller tillämpad forskning samt hur lång tid efter satsningens avslut som mätningen görs. Tidigare studier på området har funnit att effekterna av ett forskningsanslag är mellan ett och tre år (Koski & Pajarinen, 2013)

Det finns två nordiska studier som använder kontrafaktisk metod och jämfört de företag som fick stöd med de som ansökte om stöd men inte fick några stöd (Söderblom m.fl., 2016; Autio & Rannikko, 2016). Båda dessa påvisar signifikanta positiva effekter av riktade F&U-stöd. I den finska studien hade företagen med stöd ökat sin försäljning med 120 procent.

När man hittar en så stor effekt av en relativt liten åtgärd finns det ofta risk att det är andra faktorer som ligger bakom. I det här fallet kan man tänka sig att myndigheten som allokerar dessa medel genom intervjuer, studier av sekundärdata med mera helt enkelt väljer de företag som det redan går bra för.

I studien av Daunfeldt m.fl. valde forskarna istället att jämföra med en statistiskt representativ kontrollgrupp. Programmet Vinn Nu löpte under tidsperioden 2002–2010 och Forska & Väx 2006–2010. Vinn Nu-anslagen var i genomsnitt 192 000 kronor per företag och för Forska & Väx 596 000 kronor.

Forskarna finner inga statistiskt signifikanta effekter på antalet anställda, eller på kvalitén på humankapitalet.

I en annan artikel tittar Daunfeldt m.fl. på samma dataset men letar efter andra effekter. Även här är avsaknaden av effekter påtaglig. Totalt sett ser forskarna ingen effekt alls på antalet anställda, arbetskraftens produktivitet eller andelen hög-

Tabell 4. Information om stödprogrammet Vinn Nu och Forska & Väx

	Vinn NU	Forska & Väx
Antal stöd	125	546
Andel beviljade ansökningar	10%	20%
Totalt belopp	37 MSEK	527,5 MSEK
Belopp per företag	192 000 SEK	596 000 SEK

Tabell 5. Företagsstöd 1997–2011

		Vinnova	Tillväxtverket	Energi- myndigheten
Antal företag som fått stöd	8 518	727	7 781	133
Genomsnittligt stöd per företag (SEK)	312 000	532 000	221 000	3 236 000
Total summa stöd 1997–2011, miljarder kr	46,7			

Tabellen innehåller information om de stöd från Energimyndigheten, Vinnova och Tillväxtverket som utvärderas av Gustafsson m.fl. (2016).

utbildade. En svag effekt på omsättningen kan ses under det första året efter stödperioden, men över en femårsperiod efter att stödet avslutats finns det inga statistiskt signifikanta effekter.

Vinnova gjorde emellertid en egen utvärdering av Forska & Väx (2014). I den här analysen använde sig myndigheten av enkätsvar från företagen som erhållit stöd och man drar slutsatsen att insatserna har gett betydande positiva effekter.

I en uppföljande studie av Anders Kärnä m.fl. (2016) utökades datamaterialet till att gälla samtliga företagsstöd utbetalade av Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten under tidsperioden 1997–2011. Även här används en kontraktisk metod och i det här fallet har forskarna kunnat följa företagen i upp till åtta år efter att de fått stöd. Forskarna observerar att företagets investeringar ökar året man får stöd men sjunker året efter och till och med blir negativa. De effekter på produktiviteten som kan hittas är enbart kopplad till företag med mindre än två anställda. På kort sikt finns det små effekter på löner och investeringar, men på lång sikt finns det inga effekter. Avslutningsvis delar forskarna upp datan per företagsstorlek i kategorierna 3–10 anställda, 10–250 anställda och de bolag som har mer än 250 anställda. Den enda långsiktiga effekten forskarna hittar är för företag upp till tio anställda, om bolag med max två anställda inkluderas. I kategorin 3–10, liksom de andra kategorierna saknas långsiktiga effekter på löner, investeringar, produktivitet och bruttomarginal.

Sammanfattningsvis kan sägas att eventuella positiva effekter försvinner över tiden. Förespråkare av stöd menar ibland att effekterna är av en så långsiktig karaktär att de inte kan fångas in i ett tidigt skede. Vinnova skriver i sin årsredovisning från år 2013 att myndighetens satsningar får

resultat på mycket lång sikt, normalt efter minst tio år. Studien som beskrivits ovan antyder snarare motsatsen, det finns små effekter i början, men de försvinner över tiden. Det ter sig åtminstone som osannolikt att effekterna först skulle vara små under de 1–2 åren, försvinna helt fram till år 8 för att sedan efter år 10 och bortåt bli signifikanta.

I den senaste utvärderingen som utfördes av Tillväxtanalys (2019) studeras hela 15 olika program. Totalt uppgår dessa program till 1,8 miljarder kronor. Som synes i tabell 6 är variationen stor gällande utbetalda belopp och antalet företag. Stöden har betalats under perioden 2001–2010.

Tabell 6. Översikt över stödprogram som utvärderades av Tillväxtanalys (2019)

Program	Antal utbetalningar	Antal företag	Total utbetalning (tkr)	Genomsnitt (tkr)
BioNanoIT	7	2	5 601	800
Effektiv produktframtagning	11	4	8 170	743
Fordonsforskningsprogrammet	443	38	358 350	809
Fordonsstrategisk forskning och innovation	161	19	265 227	1 647
Grön Nano	11	4	30 629	2 784
Gröna bilen	417	29	744 688	1 783
Gröna material	27	4	33 382	1 236
Industriell Bioteknik	11	5	18 142	1 649
Infrastruktur och effektiva transporter	97	19	57 590	594
Innovationer för en hållbar framtid	37	23	39 108	1 057
Innovativa fordon, farkoster och system	47	22	19 801	421
Innovativa logistiksystem och godstransporter	39	17	21 107	541
MERA	53	10	127 129	2 399
Tillverkningsindustrins produktframtagning	4	1	3 100	775
Vinnväxt	38	14	57 172	1 505
Summa	1 403	211	1 788 196	1 403

Tillväxtanalys (2019) sammanfattar resultaten:

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

Forskarna hittar egentligen bara effekter för en kategori, företag med minst 250 anställda. Bortom detta konstaterar man också att det inte heller går att finna några indirekta effekter på selsättning eller på investeringar. För att utreda eventuella skillnader mellan exempelvis företagsstorlekar samt branscher och lokalisering i landet kontrollerar Tillväxtanalys även för dessa faktorer. Återigen, är det en frånvaro av effekter som syns:

”Oavsett om vi skiljer på landsbygd och stad; tjänstesektorn mot tillverkningsindustrin; eller olika definitioner av vad vi menar med ett tillväxtorienterat stöd, är resultaten likartade. Det går

inte att påvisa någon effekt av stöden på företagens omsättning.” (s. 29)

I en studie av Tingvall & Videnord (2018) fann man emellertid viss variation mellan stad och landsbygd. Studien visade att det fanns svagt positiva effekter av företagsstöd i storstäder, men att effekterna var signifikant negativa i avfolkningsregioner.

Indirekta kostnader behöver beaktas

Om 15 program, på totalt 1,8 miljarder utvärderas och man inte finner några effekter alls, varken gällande omsättning, antal anställda, human-kapitalet eller investeringar i kapitalstocken känns det inte som någon kontroversiell slutsats att detta inte är en effektiv användning av skattepengar.

Det bör i sammanhanget understrykas att den totala kostnaden för företagsstöden inte har beaktats ovan. Om vi väljer att se dessa program som en form av kapitalförvaltning vore det

konstigt att inte inkludera de olika förvaltningskostnaderna. För att en fond skall vara en bra investering för en sparare behöver fonden inte bara slå relevanta index, den behöver också slå index efter att alla avgifter har tagits i beaktande. Som bekant är detta sällan fallet inom finansindustrin, och det som i praktiken ofta sker är att förvaltare tjänar stora pengar på olika avgifter men inte förmår skapa ett värde som överstiger kostnaden över tiden.

På samma sätt måste nyttan för skattebetalarna ta eventuella administrativa kostnader i beaktande. Låt oss därför försöka uppskatta dessa.

Vi kan för enkelhets skull ta det genomsnittliga anslagsbeloppet enligt ovan, 1,4 miljoner kronor. Till att börja med finns det kostnader för att ansöka om medel. Den som någonsin försökt göra en ansökan för att erhålla medel skulle utan vidare uppskatta tiden för att göra en ansökan till cirka 50 timmar. Givet en kostnad per arbetad timme inklusive overhead och sociala avgifter på 1 000 kronor skulle en ansökan från ett företag kosta 50 000 kronor. För varje företag som får pengar, är det enligt studierna ovan mellan fyra och nio företag som inte får pengar. Nu är ansökningskostnaden uppe på 250 000–500 000 kronor. Det vore konstigt om inte ytterligare hundra timmar behövdes för att genomföra delrapporteringar och avlägga slutrapport, vilket rimligen adderar ytterligare 100 000 kronor.

Utöver dessa kostnader infinner sig även en kostnad för att handlägga och hantera de ansökningar som kommer in. Detta belopp är förstås svårt att uppskatta, men enligt Vinnovas årsredovisningar utgörs omkring 10 procent av myndighetens kostnader lön till anställda och annan overhead i form av lokaler, IT-infrastruktur m.m. Om vi antar att detta belopp skulle vara 10 procent av ett utbetalt anslag blir det i fallet med 1,4 miljoner alltså 140 000. Detta belopp inkluderar då inte kostnaderna för skatteuttag, departementets anställda eller andra delar av statens infrastruktur som tas i anspråk.

Totala kostnader för administrationen av en ansökan på 1,4 miljoner kronor skulle därför kunna sammanfattas enligt följande:

Tabell 7. Uppskattning av administrativa kostnader förknippade med företagsstöd

Myndighet	
Totalt anslaget belopp:	1 400 000
Kostnader för att flera (fem) företag söker medel:	250 000
Kostnader för att redovisa:	100 000
Administrativa kostnader inom staten:	140 000
Totala kostnader:	490 000
Andel av utbetalt belopp:	35%

Uppskattningen av de administrativa kostnaderna är förstås väldigt känslig för vilka antaganden som görs. Variationen kan vara stor mellan olika program, inte minst gällande antalet ansökningar. I vissa program är det tio procent som får medel, i andra är det 70 procent. Vidare borde den administrativa kostnadens andel av totalbeloppet minska när beloppen blir större. I tabellen över de 15 programmen Tillväxtanalys (2019) utvärderat är snittbeloppen för de olika ansökningarna i intervallet 540 000–2 800 000 kronor.

Slutsatsen av ovanstående lilla räkneövning är därför inte att administrationskostnaderna för företagsstöd uppgår till exakt 35 procent. Variationen är för stor för att det skall gå att göra ett så generellt uttalande. Slutsatsen är snarare att kostnader för att söka, administrera och redovisa företagsstöd kan vara signifikant och att den behöver tas i beaktande när man tittar på samhällsnyttan. Om kontrafaktiska studier inte kan påvisa några positiva effekter ens före att administrativa kostnader inkluderats så kan man fråga sig hur det är möjligt att de totala effekterna kan bli positiva. Dessutom har indirekta och mer osynliga effekter såsom snedvridning av konkurrensen, uppkomst av bidragsentreprenörskap med mera ännu inte beaktats.

Företagsstödens indirekta och osynliga effekter

En bedömning av samhällsnyttan av företagsstöd bör åtminstone diskutera eventuella indirekta effekter. Dessa är till naturen svåra att uppskatta, men kan i alla fall poängteras och diskuteras.

Snedvridning av konkurrensen

Effekterna på konkurrensen behöver nämnas. Om två identiska företag konkurrerar på en fri marknad och det ena ansöker om, och erhåller stöd, rör det sig om en förvrängning av konkurrensen. Den som vinner i ett sådant spel är inte företaget med de bästa produkterna eller den mest effektiva produktionsmetoden. I förlängningen blir förmågan att söka bidrag en allt viktigare konkurrensfaktor. Uppkomsten av konsulter som specialiserar sig på att söka bidrag är en annan indirekt effekt.

Bidragstreprenörskap

I förlängningen riskerar företagsstöden att resultera i bidragstreprenörskap, det vill säga att företag sätter i system att utnyttja den floran av bidrag som finns att söka. När det dessutom finns flera myndigheter som alla tillhandahåller olika former av stöd summerar detta till en djungel där företag kan fortsätta söka pengar i all oändlighet. Det är trots allt inte enbart Vinnova som delar ut olika företagsstöd. Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Arbetsförmedling-

en, Jordbruksverket och Tillväxtverket med flera delar också ut pengar. EU-nivån bör heller inte glömmas bort, här har vi sett en formidabel tillväxt under det senaste decenniet.

Det finns inte så många studier på sådant bidragstreprenörskap. En artikel av Gustafsson m.fl. (2020) utvecklar begreppet bidragstreprenör och studerar de bolag som erhållit många bidrag över en längre tid. Forskarna fann att under tiden 1997–2013 fanns det totalt 14 205 företag som fick någon typ av stöd. Totalt var det 3 624 som erhållit mer än ett stöd. Ett flertal hade fått mer än tio stöd och rekordhållaren hade fått hela 38 stöd. Forskarna jämför sedan bidragstreprenörerna med vanliga företag. Intressant nog har företag som erhållit fler bidrag högre löner och en lägre produktivitet, i övrigt är det inga skillnader. Hur är det möjligt att uppnå en lägre produktivitet och samtidigt ha högre löner? Svaret är enkelt. Tillgången till gratispengar gör det möjligt att betala högre löner utan att nödvändigtvis vara mer produktiv.

Studien visar också att företagen som erhållit flera stöd i regel är större. Företagen som fått ett stöd har i genomsnitt 27 anställda och bolag som erhållit mer än ett stöd har i genomsnitt 111 anställda. Gynnas större bolag av förekomsten av stöd? Detta är bara en observation, men krav på regleringar och administration brukar gynna större organisationer då kostnaden för detta kommer utgöra en mindre andel av deras omsättning än för mindre bolag.

Entreprenörskapsindustrin

En annan indirekt effekt är att alla stödstrukturer bidrar till framväxten av en entreprenörskapsindustri. Internationell forskning har börjat analysera alla aktörer som finns till för att främja entreprenörskap och betraktar det numera som en egen industri. I en sådan sektor är det naturligt med såväl privata som offentliga inslag. I detta ingår allt från utbildningar till riskkapital till olika former av coaching, uppmuntran och Science Parks. Självfallet finns det positiva effekter av detta för ett samhälle och det är på många vis glädjande att vi har lämnat 70-talets syn på företagande som någonting skadligt och parasitär. Stora stöd och omfattande supportstrukturer riskerar emellertid att resultera i ett överutbud av entreprenörskap. Människor som inte borde starta företag gör det ändå. Antalet nya innovativa företag har gått ner i såväl Europa som Nordamerika under en längre tid (Decker m.fl., 2016; Heyman m.fl., 2019).

I en studie publicerad 2017 uppskattar forskarna Hunt och Kiefer den amerikanska entreprenörskapsindustrins omsättning till 13 miljarder dollar. I detta ingår utbildningar, böcker, juridiskt stöd, stöd med redovisning, konsulttjänster, reklam, mässor och konferenser. Forskarna studerar sedan hur konsumenter av entreprenörskapsindustrins tjänster skiljer sig från de som inte konsumerar dessa tjänster:

“High levels of Entrepreneurship Industry consumption are associated with an increase in entrepreneurial activity but a decrease in performance and survival prospects.” (s. 231)

Annorlunda uttryckt skapar entreprenörskapsindustrin mer entreprenöriell aktivitet, men eftersom det är fler som inte borde ägna sig åt entreprenörskap minskar kvalitén. Entreprenörskapsindustrin har i USA växt med tio procent om året sedan 1980-talet och har växt genom att få fler människor att konsumera dessa produkter och tjänster. Forskarna Hartmann m.fl. (2020) sammanfattar entreprenörskapsindustrins effekter på ekonomin:

“It has transformed entrepreneurship from a generally gainful economic activity driven by the pursuit of (potentially) valuable opportunities into a largely wasteful form of conspicuous consumption motivated by aspirations to ‘live the tech entrepreneur lifestyle’ and the socially attractive identity of ‘being an entrepreneur’” (s.3)

Det finns än så länge relativt lite forskning om entreprenörskapsindustrin i Sverige. Anna Brattström, docent i företagsekonomi vid Lunds universitet har studerat en del av de kulturella idealen som präglar entreprenörskapsindustrin. Brattström (2022) menar att entreprenörskap har blivit en image, ett kulturellt attribut som allt fler vill tillskriva sig.

“On an average day in an average European urban hotspot—the number of entrepreneurial networking events, breakfast seminars, or virtual workshops can offer more support than any entrepreneur could acquire with full-time employment.”

“... Helsingborgs Stad—a municipality in southern Sweden—has hired both a Head of Future; a Storyteller; and a Strategic Influencer (Påverkansstrateg), all with salary levels considerably higher than an average high school teacher in Sweden.”

Hennes bokkapitel *Cultural Ideals in the Entrepreneurship Industry* i *Questioning the Entrepreneurial State* (2022) är underhållande läsning, med många illustrativa citat:

“There are a thousand different actors and no one understands what they are doing. It all just costs a lot of money.” // Stödande aktör

“It is “American west-coast.” A certain dress code that originates there, to be “relaxed” and “nice” ... There are people here who just “are” entrepreneurs. They really do not have anything but their entrepreneurial dream. They have read all the books and seen all the episodes of Silicon Valley [a TV-series] and they know exactly how it all works. They just lack a business idea. They are

looking for one. But their business cases are weak, even though they are really good at pitching and making power points.” Entreprenörskaps-Coach

“This lingo we learned at Lund University entrepreneurship program. It is really used. Everyone is talking about MVPs and VC, pitch decks and all of those terms.” (T. entrepreneurship coach)

“There is a certain look. To not be overdressed. To not be overly groomed. It is good to not be shaved, signaling that one is too busy to have time to groom [laughs].” (T. entrepreneurship coach)

Citaten ovan illustrerar hur entreprenörskap har utvecklats till ett kulturellt ideal, en image, som man sedan statuerar med hjälp av olika externa attribut såsom klädsel, vokabulär, utstrålning med mera. Det verkar dessutom ha blivit en egen karriärväg att bli entreprenörskaps-coach och att på olika vis ingå i entreprenörskapsindustrin.

Som de amerikanska forskarna konstaterar ovan verkar entreprenörskapsindustrins effekter på ekonomin vara negativ, åtminstone i fallet USA. Orsaken till detta är enkel, om alltför många attraheras till att starta företag kommer en stor del av nettoinflödet av entreprenörer att vara personer som i själva verket inte är särskilt väl lämpade för detta. De hade förmodligen gjort större nytta som anställda på något företag, konsekvensen blir därför ett överutbud av entreprenörskap, som i sin tur leder till sämre ekonomisk utveckling.

Hur stor del av den här industrin och dess olika främjarfunktioner i form av utbildningar, inkubatorer med mera som utgörs av skattemedel är svårt att säga. Att förekomsten av företagsstöd, Science Parks, kommunala inkubatorer, gratis affärscoacher med mera har bidragit till entreprenörskapsindustrins framväxt torde dock vara bortom allt tvivel. I Brattströms bokkapitel listas totalt mer än 70 organisationer, exempelvis: Malmö Cleantech City, Malmö Innovationsarena, Malmö Startups, Malmö Uppfinnarförening, Mötesplats Social Innovation, Good Malmö, Innovationscenter för Landsbygden, Krinova Incubator & Science Park, Region Skåne Science Park osv.

Är det verkligen optimalt att varje kommun och region med självaktning skall ha en egen Science Park? Är det kärnuppgifter för en vård som möter ökande behov och stigande kostnader att ha en egen inkubator?

Sydsvenska Dagbladet gjorde en uppskattning år 2010 av vad man kallade för ”Den skånska galaxen” av främjarorganisationer. Man fann då att det totalt fanns 80 organisationer med en total budget på 400 miljoner. Regionens ordförande lovade bättring och att man skulle rensa i rabatten. Tre år senare gjorde Sydsvenskan en uppföljning, antalet organisationer hade då ökat med 50 procent till 120 och kostnaderna hade gått upp till 730 miljoner. En uppföljning av den här studien 2022 hade varit väldigt intressant att ta del av.

Strategiska Innovationsprogram – förtäckta industristöd?

Näringspolitiken har delvis skiftat fokus under det senaste decenniet. Riktade FoU-stöd som företag kan ansöka om har fått mindre uppmärksamhet. Den nya given är i stället "Strategiska Innovationsprogram" (SIP). Här har myndigheter såsom Energimyndigheten och Vinnova gått samman för att mobilisera resurser, vilket också sker i samverkan med universitet och högskolor. De totala beloppen från myndigheternas sida uppgår till knappt en miljard per år.

SIParna bör därmed inte enbart ses som industripolitik utan också som en form av forskningspolitik. Under en längre tid har basanslagen till fri och obunden forskning minskat. Allokeringen av forskningsmedel till universiteten sker nu i högre grad via myndigheter som Vinnova och Energimyndigheten, detta med syftet att öka forskningens samhällsrelevans. Större forskningsmedel allokeras till företag och lärosäten som i samverkan skall försöka öka sin konkurrenskraft, inte sällan genom att ta sig an olika "missions", såsom minskade CO₂-utsläpp.

Relevans och samverkan mellan akademi och näringsliv låter förstås som ädla motiv. Men vad händer i praktiken när stora medel ställs till förfogande för företag och universitet för att samverka? I en rapport publicerad av Tillväxtanalys 2020 argumenterar forskarna Jerker Moodysson och Christian Sandström att dessa stöd rimligen bör leda till mindre innovation. Orsaken till detta är att dessa modeller för samverkan verkar gynna etablerade företag, som ofta har mycket att tjäna på att branschstrukturer inte förändras eller att några mer genomgripande förändringar sker.

Då etablerade, stora företag har mer resurser till sitt förfogande är de också i regel bättre på att påverka utformningen av dessa samverkansinsatser så att de gynnas. Fenomenet kallas på engelska för regulatory capture och innebär i korthet att dagens dominanta aktörer "beslagtar" den politiska sfären och utformar den till sin egen fördel. På så vis minskar konkurrensen,

entreprenörskapet decimeras och omvandlingstrycket minskar.

Gällande de strategiska innovationsprogrammen (SIP) är det förstås svårt att säga i vilken utsträckning detta sker. Kontrafaktiska studier där man använder sig av kontrollgrupper blir praktiskt taget omöjliga att genomföra. Det rör sig om färre och större aktörer, vilket innebär att kontrollgrupper av i stort sett identiska företag inte går att hitta. Det är emellertid möjligt att studera en del av den sekundärdata som publicerats gällande dessa SIPar.

Den som tittar på sådan sekundärdata slås av hur stor andel av dessa belopp som går till etablerade företag samt universitet och högskolor. Av de 20 största bidragsmottagarna är 11 universitet eller högskolor, och flera är forskningsinstitut såsom RISE. Detta är en del av forskningsbudgeten och tanken är att dessa medel skall erhållas för att i nästa skede samverka med företag. GKN och Saab AB är två av de största företagen. Ser man till den totala fördelningen av medel går ingenting till utländska företag och en liten andel till mindre företag.

Då tidigare forskning gjort gällande att nya företag är centrala för att skapa innovation och förnyelse kan man fråga sig huruvida dessa stöd verkligen leder till förnyelse. Resurserna som hamnar hos universitet och högskolor skall i nästa läge leda till samarbeten mellan lärosäten och företag. Att en sådan samverkan skulle ske med andra än de stora företagen verkar osannolikt, men kan inte uteslutas.

SIParna skapades från början för att knyta forskningen närmare näringslivet. I praktiken blir nog resultatet att etablerade företag får olika former av stöd till sin forskning och utveckling. Detta behöver inte vara fel även om det kan påverka konkurrensen negativt. Som vi skall se längre fram finns det industripolitik som är betydligt mer problematisk.

“Green Deals” – kombinerad närings- och miljöpolitik

En tydlig trend de senaste 5–10 åren är att miljöpolitiken och näringspolitiken har konvergerat. En stor del av detta skifte har drivits från EU. EU:s “Green Deal” syftar till att mobilisera 1 000 miljarder euro över en tioårsperiod. Dessa pengar sipprar sedan ner till medlemsländerna som tar initiativ för att på olika vis få del av dessa pengar.

Miljöpolitiken

“Green Deals” kan sägas utgöra avsteg från flera principer som har varit viktiga historiskt inom såväl industri- som miljöpolitiken. Forskare brukar tala om vikten av en miljöpolitik som är teknikneutral. Lagstiftningen behöver vara utformad på ett sådant sätt att den inte gagnar en teknologi eller vissa företag. Traditionellt har staten satt upp spelreglerna varpå marknadens aktörer tagit ansvar för teknikutvecklingen. Skatter, subventioner och olika former av stöd bör i bästa fall ge en impuls åt marknaden att ta hand om utsläpp och skapa nya lösningar.

Historiskt har den här uppdelningen fått bukt med flera miljöproblem. Det finns många exempel på hur miljön har kunnat förbättras med hjälp av kombinerad lagstiftning och teknikutveckling. Grafström och Sandström (2021) beskriver i boken *Mer för Mindre?* hur miljöhänsyn och tillväxt har kunnat kombineras i flera delar av samhället. 24 av de 26 luftföroreningar Naturvårdsverket har mätt sedan 1990 har gått ner, i genomsnitt är nedgången 50 procent och i relation till BNP är nedgången snarare 75 procent. Utsläpp av exempelvis bly har minskat med mer än 95 procent. Energi-, el- och vattenanvändningen har i stort sett varit oförändrad sedan 1990, trots att BNP nästan har fördubblats. Sedan 1990 har koldioxidutsläppen minskat med 30 procent, trots att BNP nästan har fördubblats. Nedgången i koldioxidutsläpp har i relation till BNP därmed varit uppåt 70 procent.

Det verkar som att kombinationen av skatter, subventioner och hårdare miljölagstiftning har medfört teknikutveckling i industrin som i sin tur



Göteborg Energi har en lång historia av stora satsningar som underblåsts av pengar från Energimyndigheten och EU.

möjliggjort en kombination av ekonomisk och miljömässig utveckling.

”Green Deals” – konvergens av industri- och miljöpolitik

Green Deals kan sägas vara en form av kombinerad industri- och miljöpolitik. Staten skall göra stora industriella och teknologiska satsningar för att åstadkomma tekniksprång, som i sin tur skall resultera i såväl hållbar utveckling som nya arbetstillfällen och framgångsrik export. Det rör sig inte längre om konstgjord andning till döende branscher, utan om stora, förhoppningsvis innovativa investeringar som skall leda till förbättrad konkurrenskraft.

Konvergens av miljö- och industripolitik har blivit alltmer omfattande under det senaste decenniet. Fenomenet är emellertid inte nytt, utan har existerat under stora delar av 2000-talet. Energimyndigheten grundades 1998 och har sedan dess haft i uppdrag att driva energisystemet mot en mer hållbar riktning. Som vi skall se nedan utgör detta den mest katastrofala formen av näringspolitik.

”Green Deals” har fått katastrofala följder

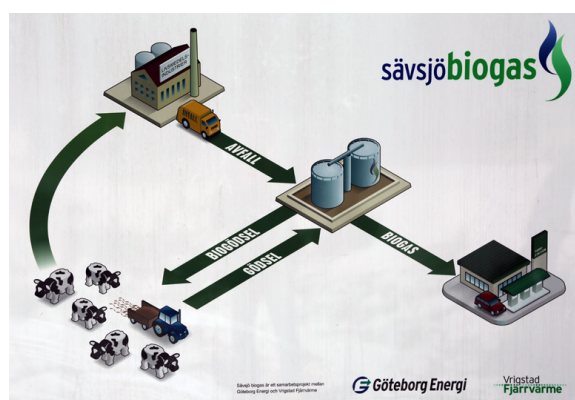
Historiskt har just kombinationen av miljö- och näringspolitik varit den som haft de mest katastrofala effekterna. Här rör det sig inte enbart om en fråntvång av direkta effekter och en rundgång av pengar som hade kunnat göra större nytta genom att aldrig tas ut i skatt från början. Den storskaliga miljöpolitiken och dess försök att skapa stora tekniksprång har i flera fall skapat gröna bubblor – en kombination av ekonomiska moras och miljöförstöring. Konsekvensen av detta har ofta varit urartade investeringar, öde demonstrationsanläggningar, nedskrivningar och skulder som ackumulerats inuti kommuners budgetar. Nedan beskrivs ett fåtal av dessa exempel i korthet.

Etanol ur cellulosa – Sekab i Örnsköldsvik

Fallet Sekab i Örnsköldsvik har tidigare uppmärksamats, såväl av Skattebetalarna som Uppdrag Granskning och flera forskare. Historien kan bara återges ytterst summariskt här. Ett kommunalt ägt bolag i Örnsköldsvik börjar under tidigt 2000-tal försöka framställa etanol ur cellulosa. Annorlunda uttryckt är målet att göra om skogen till

etanol, som i sin tur skulle bli framtidens drivmedel. Med hundratals miljoner i stöd från Energimyndigheten byggdes verksamheten upp under 2000-talet. Samma Energimyndighet finansierade även forskning vid landets tekniska högskolor, som producerade doktorer och ingenjörer som därefter började arbeta i den här sektorn.

Cellulosa-etanolen förblev dock inget mer än en laboratorieprodukt, trots stora offentliga stöd. Sekabs VD, Per Carstedt, som även kom att kallas för ”Etanol-Jesus” började därför rikta sitt bidragsentreprenörskap mot andra myndigheter såsom Sida. Planerna ritades nu upp för att Tanzania, Mocambique och andra länder skulle för-



De storslagna planerna på att ställa om hela fordonsflottan till biogas innebar att Göteborg Energi började förvärva biogasanläggningar i södra Sverige, bland annat Sävsiö.

sörja Sverige på etanol. Plötsligt hade bidragen fått Sekab att gå långt bortom rikets gränser, man bränner 80 miljoner på att bygga fabriker i Ungern, man är i Brasilien och planerar för odling. Allt detta var uppbackat av hela det politiska spektrumet, näringsminister Maud Olofsson hade en mycket framträdande roll och Per Carstedt har beskrivits som en av hennes närmsta rådgivare i miljöfrågor. Elvy Söderström i Örnsköldsvik var länge med i Socialdemokraternas Verkställande Utskott (VU) och hade en avgörande roll i Örnsköldsvik i att möjliggöra Sekabs mångmiljardhaveri. Kristdemokraternas Anders Wijkman sa i media att ”de gör ett förbannat bra jobb” och att han skulle ”prata med Maud Olofsson” och se till så att de får mer pengar.

Framåt 2008 briserar så Sekab-bubblan i ett antal skandaler. Den första handlar om att man har spenderat kommunens pengar utomlands,

något som inte är lagligt. Kommunen erkänner sig formellt medveten om detta faktum, VD Per Carstedt får gå och krisen är ett faktum. I nästa skede uppdagas oegentligheter runt Carstedt och de olika biståndsprojekten i Afrika. Parallellt ackumuleras allt större förluster för kommunen, vars olika bolag får skjuta till mer och mer pengar. Den totala notan för kommunen slutar på flera miljarder, detta trots att man har fått hundratals miljoner i bidrag från såväl EU som Energimyndigheten som SIDA. Sekab-härvan utvecklades till ett veritabelt svart hål för Örnsköldsvik. De kommande åren blir en smärtsam och utdragen process av nedskrivningar, skuldsanering och försök att rensa upp.

Förgasning av kvistar – Gobigas i Göteborg

Det finns många exempel på havererade biogassatsningar i Sverige under 2000-talet. Det största misslyckandet ägde rum i Göteborg där Göteborg Energi i samarbete med Chalmers Tekniska Högskola skulle utveckla en process för att förgasa grot, det vill säga kvistar och grenar. Gasen skulle sedan distribueras via tankstationer och användas för bilarna i regionen. Målet var alltså att vända upp och ner på hela bilindustrin gällande användning av bränsle. Ingen

liten ambition för ett kommunalt företag i västra Sverige.

Om Sekab hade Per "Etanol-Jesus" Carstedt som sin frontfigur kom Göteborg Energis VD Anders "Gaskungen" Hedenstedt att få motsvarande roll för Gobigas. Precis som i fallet med Sekab rör det sig alltså om ett kommunalt bolag, även här ett dotterbolag inuti ett annat kommunalt bolag. Insynen är därmed mycket begränsad. Det kommunala bolaget börjar spendera skattebetalarnas pengar på ett projekt som påstås kunna leda till såväl ekonomisk som miljömässig utveckling. I nästa skede lyckas man precis som Sekab att attrahera mer offentliga medel, från Energimyndigheten och EU.

Ganska snart visar det sig emellertid att processen är mycket tekniskt komplicerad. Anläggningen Rya-verket byggs i Göteborg, men utmaningarna för forskarna är så betydande att man i praktiken aldrig lyckas köra verksamheten på grot som var ambitionen utan man får använda sig av pellets.

I uppbyggnaden av den gröna bubblan radas superlativen på varandra. Politiker och chefer i kommunala bolag talar om projektet som "världsledande". Ett eventuellt skifte till biogas beskrivs som ett tekniksprång.



Flera av Göteborg Energis anläggningar gapar idag tomma.

I nästa skede är det ett flertal faktorer som gemensamt bidrar till att projekten inte går att stoppa förrän det är för sent. Med bidrag från Energimyndigheten börjar arbetet med att bygga den demonstrationsanläggning man utlovat. Leverantörer binds upp i kontrakt, i det här fallet till flera hundra miljoner mer än någon hade föreställt sig. I efterhand menar kommunfullmäktige att man blivit förda bakom ljuset, att storleken på satsningarna aldrig blev tydliga förrän resurserna hade bundits upp.

Tyvärr var de tekniska problemen långt ifrån de enda problemen. Efter finanskrisen 2008–2009 sjönk oljepriserna vilket i praktiken innebar att biogasen tappade all sin konkurrenskraft. I det här skedet skriver styrelseledamöterna för Göteborg Energi en artikel i Göteborgs-Posten där de ber Riksdagen om långsiktiga styrmedel. Läser man mellan raderna vill de ha stora subventioner till biogasen eftersom oljepriset är "för lågt". När Volvo bytte ägare slutade man även att tillverka biogasbilar och plötsligt fanns det inte heller några bilar till det tänkta tekniksprånget mot biogas.

Skulderna ackumuleras nu i rekordtakt, på bara några år bygger man upp ett skuldberg på totalt två miljarder. När allting framstår som helt hopplost fortsätter man ändå att investera eftersom det fanns "Klimp-pengar som inte fick brinna inne". Det fanns kvar 20 miljoner i ett bidragsprogram från Naturvårdsverket och dessa medel var vad som gjorde att man fortsatte verksamheten (Jörnmark, 2018). Förekomsten av offentliga bidrag innebär således att det blir rationellt med systematisk kapitalförstöring.

Bättre med ren spekulat i oljepriset

I efterhand är det tydligt att skattebetalarna i Göteborg hade fått mer valuta för pengarna om man hade tagit 500 miljoner och endast ägnat sig åt storskalig spekulat i oljepriset. Den totala kostnaden hade då inte blivit större och i slutändan summerat till två miljarder. Vidare hade man bara tagit risker gällande oljeprisets fluktuationer. Alla de tekniska och industriella riskerna som gjorde att Gobigas aldrig blev någonting alls, hade kunnat undvikas.

Det finns fler gröna bubblor

Då förekomsten av stora statliga bidrag ämnade för hållbarhet verkar vara en bidragande orsak

till de gröna bubblornas uppkomst vore det konstigt om det inte fanns fler exempel än de som nämnts ovan. Det finns fler. Vafab i Västerås och Mälardalen är ett sådant exempel. Eskilstuna kan stoltsera med ett liknande biogas-haveri liksom Söderhamn. Chemrec i Piteå skulle göra etanol ur svartlut och fick bidrag från såväl Energimyndigheten som universitetet.

Hur mycket kostar de gröna bubblorna?

En viktig slutsats från ovanstående exempel är att en särskilt toxisk jordmån skapas när kommunala bolag med tillgång till skattemedel kombinerar dessa skattepengar med möjligheten att söka bidrag, så kallat bidragsentreprenörskap. Om kontrollen var begränsad i normalfallet när kommunala bolag använder andra människors pengar blir incitamentsstrukturen fullständigt förvrängd när det hägrar bidrag från Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Vinnova, Tillväxtverket och EU:s olika instanser.

Dessa bidrag gör det helt rationellt att slösa skattebetalarnas pengar. Detta kan tyckas vara ett väl drastiskt uttalande. Låt oss därför fördjupa resonemanget en aning. Enkel nationalekonomisk teori gör gällande att företag kommer att tillverka så länge kostnaden för en till enhet understiger intäkten från samma enhet.

Ett bidrag från en myndighet kan ses som en intäkt. För företaget blir det därför rationellt att spendera ungefär samma belopp. Man har ändå tjänat mellanskillnaden. Om någon ger dig en miljon kronor i utbyte mot att du tänder eld på 900 000 kommer detta ändå vara en bra affär för dig eftersom du har tjänat mellanskillnaden, dvs 100 000 kronor.

Förekomsten av många olika och stora bidrag gör det med andra ord rationellt att ägna sig åt systematisk kapitalförstöring som uppgår till ungefär det belopp man har erhållit. Den totala konsumtionen av resurser blir därför nästan dubbel så stor som det erhållna beloppet. Om vi dessutom inkluderar administration och kostnader för att söka dessa medel blir den totala summan klart över det dubbla.

I praktiken är det omöjligt att uppskatta de totala beloppen som förstörts i de gröna bubblorna. Kostnaderna har uppstått inuti kommunala bolag som i sin tur är ägda av andra kommunala bolag vilket betyder att insynen är mycket begränsad.

Hur mycket skattemedel som erhållits direkt via skattebetalare och indirekt via bidrag går inte att säga. Vilka belopp från EU, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Vinnova med flera går inte heller att säga. Den här sortens storslagna satsningar framstår i sammanhanget som den mest skadliga formen av industripolitik.

En grogrund för korruption

Det är ingen tillfällighet att det uppstått regelrätta korruptionshärvor i flera av dessa fall, eller att Gobigas skedde i Göteborg, som enligt många statsvetare har problem med korruption. I en djungel av kommunala bolag som korsäger varandra blir insynen begränsad. När detta kombineras med förekomsten av stora offentliga medel från olika finansiärer, som alla skall behagas med rätt aktiviteter och åtgärder, skapas ett sluttande plan mot alltmer avancerad och kreativ redovisning. Det sista steget mot fusk och korruption är egentligen bara en logisk följd av en incitamentsstruktur som skapat dessa beteenden.

Vad säger utvärderingarna?

Parallellt med alla näringspolitiska insatser har det även uppstått en industri för utvärdering av alla stödåtgärder. Det finns idag relativt lite forskning om dessa utvärderingar. I ett första försök att systematisera utvärderingarna på området visar Collin m.fl. (2022) att majoriteten av utvärderingarna på området genomförs av konsultföretag (51 procent). 14 procent genomförs av forskare, 28 av andra myndigheter (exempelvis Tillväxtanalys eller Riksrevisionen) samt 7 procent av myndigheterna själva.

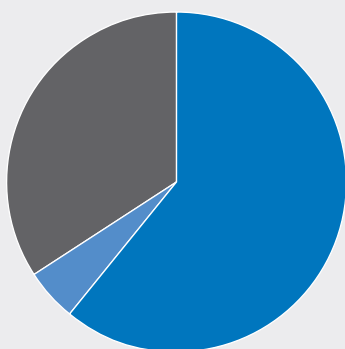
Som kan ses i Diagram 4 nedan är majoriteten av utvärderingarna positiva (61 procent), 34

procent är neutrala och endast fem procent är negativa eller kritiska. Vi ser också i Diagram 5 att de privata konsulternas utvärderingar tenderar att vara väsentligt mer positiva, vilket även gäller för myndigheternas egna utvärderingar. I dessa två kategorier finns det inga negativa eller kritiska utvärderingar alls.

Går utvärderingarna att lita på?

Går det att lita på de utvärderingar av näringspolitiken som har genomförts? Som exempel kan nämnas de formuleringar runt Sekab och bioetanolen som går att hitta i Energimyndighe-

Diagram 4. Fördelning av omdömen

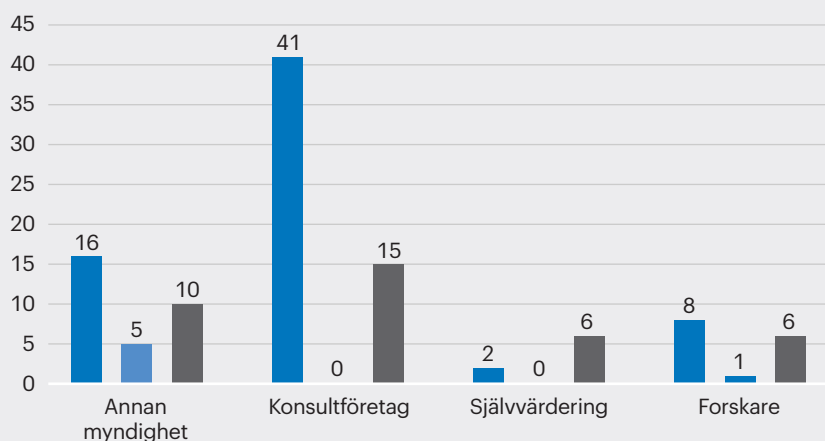


Diagrammet visar andelen positiva, negativa och neutrala utvärderingar av näringspolitiska insatser.

■ Positiv:	61%
■ Negativ:	5%
■ Neutral:	34%

Källa: Collin m.fl. (2022).

Diagram 5. Omdöme fördelat på aktör

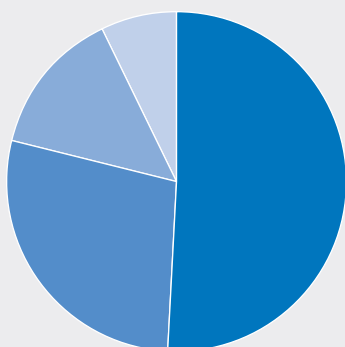


Diagrammet visar hur andelen positiva, negativa och neutrala utvärderingar av näringspolitiska insatser skiljer sig åt mellan olika kategorier av utvärderare.

■ Positiv
■ Negativ
■ Neutral

Källa: Collin m.fl. (2022).

Diagram 6. Utförare av utvärdering



Diagrammet visar hur stor andel av utvärderingarna som utförs av olika kategorier av utvärderare.

■ Konsultföretag:	51%
■ Annan myndighet:	28%
■ Forskare:	14%
■ Självvärdering:	7%

Källa: Collin m.fl., 2022.

tens årsredovisning från 2011. Här skriver man bland annat med utgångspunkt i en vetenskaplig utvärdering:

"... pilotprojekten uppnått en hög grad av måluppfyllelse och demonstrerat en teknik för produktion av celluloetaanol."

"För att lyckas med en kommersialisering krävs det organisatoriska insatser såväl inom SEKAB som med externa finansiella aktörer med industriellt fokus. Utvärderarna rekommenderar ytterligare stöd från ägarna och från Energimyndigheten på en nivå och med en tidsram, som gör det möjligt för bolaget att avsluta förhandlingar med erforderliga partner, inklusive potentiella investerare."

"Detta var ett excellent program och en fortsättning på en nivå som är åtminstone lika hög som under de gångna åren rekommenderas starkt."

Någon källa eller hänvisning till denna vetenskapliga utvärdering eller vem som utfört den går emellertid inte att finna. Givet att Sekab redan 2011 hade blivit föremål för ett flertal skandaler, bland annat att man brutit mot lagen och spenderat skattemedel utomlands, måste formuleringarna ovan beskrivas som anmärkningsvärda.

I en rapport från 2020 beskriver Riksrevisionen sin syn på utvärderingarna av näringspolitiken. De konstaterar att

"... det finns betydande brister i den effektutvärdering av näringspolitiken som genomförts av myndigheterna under den granskade perioden: endast 2 av 37 granskade utvärderingar uppfyller alla tre grundläggande krav som Riksrevisionen ställt upp på en trovärdig effektutvärdering." (2020, s 4).

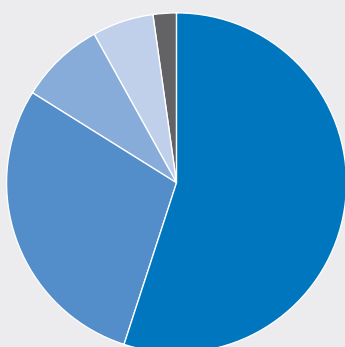
Riksrevisionen skriver vidare att de utvärderingar som uttalar sig om effekter "endast i liten utsträckning uppnår de mest grundläggande kraven som kan ställas på en effektutvärdering." (s. 4) Riksrevisionen menar liksom Collin m.fl. (2022) att i stort sett alla utvärderingar som gjorts av konsulter inte bör betraktas som trovärdiga effektutvärderingar.

Tittar vi närmare på de olika metoder som används ser vi att majoriteten av utvärderingarna använder någon form av kvalitativ metod, ofta i form av intervjuer eller liknande. I många fall rör det sig också om en kombination av kvalitativa data och deskriptiva kvantitativa data, exempelvis antal patent, antal projekt som initierats eller liknande. Någon egentlig strukturerad analys görs alltså inte. Vidare är utvärderingarna sällan uppbyggda så att kostnader ställs i relation till nyttorna. Ofta beskrivs snarare ett antal nyttor varpå man konstaterar att resultatet har varit positivt. Försök att ta en alternativ användning av skattemedel i beaktande lyser med sin frånvaro. Likaså görs inte några försök att inkludera de indirekta kostnaderna i form av administration internt på en myndighet, tid och pengar för att söka pengar eller rapportera. Inte ens de kontrafaktiska studierna som genomförts av forskargrupper eller utvärderande myndigheter har försökt göra detta.

Utvärderingar – ett sätt att skapa legitimitet

Givet att utvärderingarna enligt Riksrevisionen har en undermålig kvalitet blir det synnerligen intressant att analysera hur myndigheter använder dem. Vid en genomgång av tio årsredovis-

Diagram 7. Metod för utvärdering

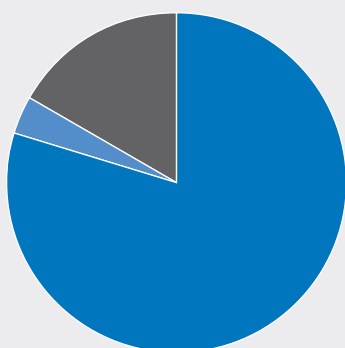


Diagrammet visar vilka metoder som används för att utvärdera näringspolitiska insatser.

■ Kvalitativ:	55%
■ Mix kvantitativ beskrivande och kvalitativ:	29%
■ Kvantitativ kontrafaktisk:	8%
■ Kvantitativ beskrivande:	6%
■ Mix samtliga:	2%

Källa: Collin m.fl. (2022).

Diagram 8. Fördelning av omdömen



Diagrammet visar i vilka sammanhang ord så som "utvärdering" används i de statliga myndigheterna Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnovas årsredovisningar.

■ Positiv:	79,9%
■ Negativ:	3,5%
■ Neutral:	16,6%

Källa: Egna beräkningar.

ningar från vardera Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnova (totalt 30) framgick att utvärderingar verkar användas systematiskt för att skapa legitimitet. Vid sökning i dessa årsredovisningar med sökord som "utvärder" kunde alla fall då utvärderingar nämns identifieras.

Av dessa 665 träffar var det i nästa läge möjligt att klassificera dessa som positiva, neutrala eller negativa. Med en sådan uppdelning visade det sig att 80 procent av omnämningarna var positiva, 16,5 procent var neutrala och 3,5 procent negativa. 88 procent av hänvisningarna görs utan någon källhänvisning och endast 12 procent innehåller en referens. En årsredovisning är inte en akademisk uppsats och kanske är det praxis att inte ange alltför mycket referenser. Frågan är om detta i sådana fall är en rimlig praxis. För den som är intresserad av att läsa en utvärdering och se på vilka grunder en myndighet skriver i en årsredovisning blir detta närapå omöjligt.

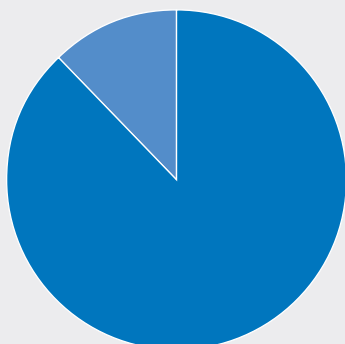
Huruvida det är praxis bland myndigheter eller inte att använda utvärderingar på det här sättet

är oklart. Tydligt är dock att nettoeffekten av att hänvisa till utvärderingar på ett överväldigande positivt sätt blir att myndighetens verksamhet framställs i en mer positiv dager.

Diagram 9 visar i vilken utsträckning hänvisningar och referenser finns beträffande utvärderingar i de statliga myndigheterna Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnovas årsredovisningar.

Utvärderingsfunktionen har säkert bidragit till industripolitikens renässans. Ovan visades att utvärderingar i praktiken inte medför några ordentliga granskningar. De utförs i regel på ett sådant sätt att varken direkta eller indirekta kostnader tas i beaktande. Effekter försöker man ofta att mäta med hjälp av subjektiva intervjuer, inte sällan formulerade så att respondenten i praktiken svarar på huruvida gratispengar har varit användbara eller inte. En överväldigande majoritet av utvärderingarna är positiva, ett antal är neutrala och väldigt få är negativa. I nästa skede verkar utvärderingarna användas av myndigheter vis-à-vis politiker för att erhålla mer medel för

Diagram 9. Förekomsten av hänvisningar och referenser



Diagrammet visar i vilken utsträckning hänvisningar och referenser finns beträffande utvärderingar i de statliga myndigheterna Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnovas årsredovisningar.

■ Nej:	87,8%
■ Ja:	12,2%

Källa: Egna beräkningar.

sin verksamhet, åtminstone får man de intrycket av att granska deras årsredovisningar.

Resonemanget ovan kan tyckas cyniskt. Agerar myndigheter verkligen med ett egenintresse att erhålla mer medel från politikerna? William Niskanen (1975) var kanske den ekonom som utvecklade det här tänkesättet mest. Niskanen menade att myndigheter precis som företag vill växa sin verksamhet. För företag kan detta leda till investeringar i FoU eller att man ger sig in på nya marknader. Det finns också många exempel på hur företag genomför dåliga förvärv för att omsättningsmaximera. Inte sällan drivs sådana eskapader av direktörer som vill bli chefer för ännu större företag.

Vore det inte konstigt om myndigheter inte drevs av ett liknande egenintresse? Egenintresset kan yttra sig i att anställda på en myndighet anser att deras verksamhet är viktig och att de engagerar sig i att göra ett bra jobb. Detta kan förstås vara positivt i många avseenden. Egenintresset kan emellertid också yttra sig i form av att man vill ha mer anslag från departementet, oavsett om effekterna har varit positiva eller inte. Det kan också finnas element av konkurrens mellan myndigheter som finns under samma departement.

Det är förstås svårt att leda i bevis att myndigheter agerar i egenintresse. Sättet på vilket utvärderingsfunktionen är utformad och hur myndigheter väljer att använda utvärderingar, antyder emellertid att egenintresset är en drivkraft.

Forskningen har ignorerat misslyckandena

Det är inte bara myndigheternas utvärderingar som tenderar att vara mer positiva än vad som egentligen är befogat. I en nyligen publicerad artikel av forskarna Erik Engberg, Johan Karlsson, Anders Kärnä och Peter Svensson (2022) gjordes en genomgång av hur innovationslitteraturen behandlar förekomsten av politiska misslyckanden.

Forskarna genomför en systematisk litteratursökt gällande innovationsforskning som publicerats i högrankade akademiska tidskrifter. I såväl relativa som absoluta tal är det väldigt få artiklar som talar om politiska misslyckanden. Forskarna försöker identifiera huruvida politiska misslyckande diskuteras genom att söka efter särskilda begrepp som är vanligt förekommande inom politisk ekonomi, exempelvis privilegiejakt (rent seeking), lobbying, medianväljare och kunskapsproblem. Totalt studeras 7 161 artiklar. Endast 11 procent av dessa använder någon terminologi som handlar om politiska misslyckanden. Majoriteten av dessa 11 procent diskuterar inte misslyckanden särskilt djupgående utan nämner dem snarare i förbigående.

Vänd på bevisbördan

Företrädare för de myndigheter som är en del av den aktiva industripolitiken argumenterar ofta att det är svårt att mäta effekterna av de insatser som görs. De skäl som anges handlar ofta om att effekterna är indirekta i form av olika former av spridningseffekter där kunskap och teknik återanvänds i andra delar av samhället, samt att

effekterna inte kan ses i det korta perspektivet utan är av mer långsiktig karaktär.

Det är förvisso dokumenterat svårt att mäta hur ny teknik påverkar ekonomin. I en studie som publicerades 2018 visades emellertid att de små effekter som fanns i själva verket var större i början, och att de mattades av efter några år. Företag investerar lite mer i FoU när de får pengar, vilket är naturligt, när pengarna tar slut upphör effekten och företagen går tillbaka till sitt ursprungstillstånd.

Det går förstås också invända att eventuella indirekta effekter förutsätter att det finns direkta effekter. Om ett företagsstöd i form av pengar till FoU innebär att ny kunskap genereras, som i sin tur återanvänds i olika sammanhang, kan värdet av den ursprungliga investeringen vara långt större än dess kostnad. Men om det inte finns några direkta effekter är det emellertid svårt att tänka sig att det finns några betydande indirekta effekter.

En slutsats av ovanstående är nog att bevisbördan bör inverteras. Om inte en enda av dessa 110 utvärderingar kunnat påvisa att nyttorna har överstigit kostnaderna börjar det finnas skäl att tro att de kanske aldrig heller kommer att göra det. Det bör i sammanhanget understrykas att inte ens det fåtal utvärderingar som försökt uppskatta effekter med hjälp av kontrafaktisk metod har tagit administrativa kostnader relaterade till ansökningsförfaranden i beaktande. Då dessa har uppskattats till 35 procent för ett genomsnittligt stöd om 1,4 miljoner kronor blir det ingen kontroversiell slutsats att den totala effekten blir en rundgång av pengar utan positiva effekter.

I sådana fall är det dags att fråga sig om aktiv näringspolitik är ett effektivt sätt att använda skattemedel. En rimlig slutsats är åtminstone att bevisbördan bör inverteras. Det bör inte ankomma på stödets kritiker att visa frånvaron av effekter, det bör snarare vara upp till den som vill ha företagsstöd att försöka bevisa dess effekter, samt uppskatta och ta i beaktande administrativa kostnader i dessa beräkningar.

Avslutning

Företagsstöd och aktiv industripolitik har ökat i popularitet sedan finanskrisen. Även om tillväxten verkar gripa genom samtliga delar av detta politikområde är det tydligt att industripolitiken har blivit mer interventionistisk. Det talas alltmer om "direktionalitet", vilket enkelt uttryckt innebär att de politiska insatserna inte enbart skall syfta till att öka utbudet av FoU i ekonomin. Tanken är att insatserna också skall riktas, och mobilisera näringslivet mot olika "missions" såsom hållbar utveckling.

Genomgången ovan indikerar att den här nya formen av kombinerad miljö- och industripolitik är den som gör mest skada. Den förda politiken har bidragit till att skapa gröna bubblor som blåsts upp inuti kommunala bolag. Med bristande insyn i de kommunala bolagens verksamheter, förhoppningar om återindustrialisering och stora bidrag från såväl Energimyndigheten som EU har en jordmån uppstått där ingen ställt kritiska frågor. Inte förrän det är för sent. Svarta hål har skapats i kommuner som gjort investeringar för att "bli världsledande" skapa "hållbar tillväxt" eller "gröna jobb". I Göteborg slutade Gobigasnotan på omkring två miljarder. I Örnsköldsvik kostade etanol-kalaset uppåt tre miljarder. Ingen vet slutnotan för Chemrec i Piteå, Vafab i Mälardalen eller biogas-satsningarna i Eskilstuna eller Söderhamn blev, eller hur många snarlika historier som finns runt om i Sverige. Det vore intressant med mer forskning om alla dessa gröna bubblor.

Den interventionistiska industripolitiken är förknippad med flera dilemman. Förekomsten av stora belopp, som är ämnade för vissa ändamål eller teknologier innebär att företag blir immuna mot risker. När det dessutom rör sig om kommunala bolag som har skattemedel till sitt förfogande kombineras externt förvärvade skattemedel med interna skattemedel. Konsekvensen blir investeringar som i efterhand bara kan beskrivas som halsbrytande. Tyvärr är det inom just det här området vi sett som störst tillväxt. EU:s

Green Deal och liknande satsningar såväl på det nationella som kommunala planet har inneburit allt större kliv i den här riktningen.

Övriga områden av näringspolitiken verkar inte vara behäftade med sådan storskalig skada som "Green Deals". Det bestående intrycket av satsningar på Science Parks, inkubatorer, riktade företagsstöd och strategiska innovationsprogram är att de positiva effekterna är små eller obefintliga. Utvärderingarna tar dock sällan de totala kostnaderna i beaktande, varken de direkta kostnaderna eller de indirekta. De indirekta och synliga kostnaderna i form av administration och rundgång av pengar behöver också tas i beaktande. De indirekta och osynliga kostnaderna i form av förvrängd konkurrens, uppkomst av bidragsentreprenörskap, en industri av underleverantörer av olika konsulttjänster med mera är svårare att uppskatta. Gällande dessa stöd är kostnaderna betydande och nyttorna verkar begränsade, men kostnaderna är inte fullt lika synliga och problematiska som för så kallade "Green Deals".

Växande budgetar trots blandade resultat

Trots dessa synnerligen blandade resultat har industripolitiken bara ökat i omfång, oavsett partifärg vid makten. Hur kan vi förklara en sådan till synes motsägelsefull utveckling? Som vi konstaterat tidigare är utvärderingssystemet dysfunktionellt och tycks bidra till att näringspolitiken framställs i en bättre dager gentemot de departement och politiker som allokera resurser. Önsketänkandet är därtill stort och man vill helt enkelt att det ska fungera. Men detta kan inte vara hela sanningen. Vi såg inledningsvis att stöden ökar oavsett regering, vilket antyder att detta knappast är en fråga där partiernas principer eller ideologier har någon avgörande betydelse.

Politiker – oavsett partifärg – har svårt att värja sig mot den växande näringspolitiken. De kan framstå som handlingskraftiga när program sjö-

sätts eller när satsningar görs. Kombinationen industri- och miljöpolitik verkar särskilt attraktiv. Här kan politiker lova möjligheter till gröna jobb, tillväxt, nya exportnäringar och bättre miljö. All erfarenhet på området visar att om någonting verkar för bra för att vara sant, så är det i regel också för bra för att vara sant. Nyttan för politikern som får klippa band, framstå som progressiv i media med mera är väldigt tydlig. Kostnaderna är svåra att uppskatta och är dessutom distribuerade över skattebetalarkollektivet och över tiden. De gröna bubblorna har i nästa läge när de väl kollapsat dock skapat betydande kostnader även för politiker, som kanske inte framstått som vare sig kompetenta eller ansvarstagande. Den här effekten kommer i regel långt senare och när det väl sker har många politiker gått vidare. Dessutom är ansvariga politiker ofta i gott sällskap, i regel har samtliga partier och företrädare röstat ja till de storslagna satsningarna. Stora delar av etablissemangen har dessutom varit antingen påhejare eller delaktiga.

Den politiker som vänder sig emot storslagna satsningar framstår som om den är emot alla dessa önskvärda ting. Pressen är i regel för stor, inte minst med tanke på att väljarkollektivet uppfattar klimatfrågan som en viktig framtidsfråga. Därmed är det få som ställer några kritiska frågor. Kritiska röster är i regel för små, svaga och ensamma för att bli tagna på allvar.

Som tidigare diskuterats har de handhavande myndigheterna intressen i att utvidga sin verksamhet. Inte sällan präglas myndigheter som Energimyndigheten av stora mängder idealism, de anställda tror att deras insatser gör skillnad till det bättre och kommunicerar detta på ett övertygande sätt till politikerna. Näringspolitiken är med andra ord politiskt attraktiv för flera intressegrupper i samhället, kanske främst politikerna, myndigheterna och de kommunala och privata företagen som erhåller alla medel. Då kostnaden per invånare är ganska liten över tiden och väldigt få väljare ens känner till näringspolitiken eller dess effekter tenderar den att fortsätta, och växa i omfattning, trots frånvaron av positiva effekter.

Referenser

- Autio, Erkkö, and Heikki Rannikko. *Retaining winners: Can policy boost high-growth entrepreneurship?* Research policy 45, no. 1 (2016): 42–55.
- Bergkvist, JE., Moodysson, J., Sandström, C. (2022). *Third-Generation Innovation Policy: System Transformation or Reinforcing Business as Usual?* In: Wennberg, K., Sandström, C. (eds) *Questioning the Entrepreneurial State. International Studies in Entrepreneurship*, vol 53. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94273-1_11
- Brattström, A. (2022). *Cultural Ideals in the Entrepreneurship Industry*. In: Wennberg, K., Sandström, C. (eds) *Questioning the Entrepreneurial State. International Studies in Entrepreneurship*, vol 53. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94273-1_8
- Collin, E., Sandström, C., Wennberg, K. (2022). *Evaluating Evaluations of Innovation Policy: Exploring Reliability, Methods, and Conflicts of Interest*. In: Wennberg, K., Sandström, C. (eds) *Questioning the Entrepreneurial State. International Studies in Entrepreneurship*, vol 53. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94273-1_9
- Decker, R. A., Haltiwanger, J., Jarmin, R. S., & Miranda, J. (2016). *Declining business dynamism: What we know and the way forward*. *American Economic Review*, 106 (5), 203–207.
- Daunfeldt, S. O., Halvarsson, D., & Tingvall Gustavsson, P. (2016). *Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag – har de någon effekt?* *Ekonomisk debatt*, 44 (1), 6–19.
- Daunfeldt, SO., Halvarsson, D., Tingvall, P.G., McKelvie, A. (2022). *Do Targeted R&D Grants toward SMEs Increase Employment and Demand for High Human Capital Workers?* In: Wennberg, K., Sandström, C. (eds) *Questioning the Entrepreneurial State. International Studies in Entrepreneurship*, vol 53. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94273-1_10
- Ejeremo, O (2018), *Does Incubation Lead to Innovation? Evidence from the Swedish Incubation Program*, Tillväxtanalys, Östersund.
- Energimyndighetens årsredovisningar 2003–2021*.
- Engberg E, Halvarsson D och P Gustavsson Tingvall (2017), *Firms' Responses to Private- and Government-sponsored Venture Capital*, Tillväxtanalys, Östersund.
- Entreprenörskapsforum (2021) Kartläggning av främjarstöd.
- Gustafsson, A, A Stephan, A Hallman och N Karlsson (2016), *The 'Sugar Rush' from Innovation Subsidies: A Robust Political Economy Perspective*, *Empirica*, vol 43, s 729–756.
- Gustafsson, A, P Gustavsson Tingvall och D Halvarsson (2020), *Subsidy Entrepreneurs: An Inquiry into Firms Seeking Public Grants*, *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol 20, s 439–478.
- Gustavsson Tingvall, P och E Deiaci (red) (2015), *Tillväxt genom stöd – en bok om statligt stöd till näringslivet* (Tillväxtfakta 2015), Tillväxtanalys, Stockholm.
- Gustavsson Tingvall, P och J Videnord (2019), *Regional Differences in Effects of Publicly Sponsored R&D Grants on SME Performance*, under utgivning i *Small Business Economics*.
- Grafström, J., Sandström, C. (2021) *Mer för mindre? Tillväxt och hållbarhet i Sverige*. Ratio.
- Hunt, R. A., & Kiefer, K. (2017). *The entrepreneurship industry: Influences of the goods and services marketed to entrepreneurs*. *Journal of Small Business Management*, 55, 231–255.

- Hartmann, R. K., Krabbe, A. D., & Spicer, A. (2020). *Towards an untrepreneurial economy: The entrepreneurship industry and the veblenian entrepreneur*. In *Academy of Management Proceedings* (Vol. 2020, No. 1, p. 12819). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.
- Heyman, F., Norbäck, P.-J., Persson, L., & Andersson, F. (2019). *Has the Swedish business sector become more entrepreneurial than the US business sector?* *Research Policy*, 48(7), 1809–1822.
- Jörnmark, J. (2018) *Göteborg – berättelsen om staden som blev en räknesnurra*. Tangent Förlag.
- Koski, Heli, and Mika Pajarinen. *The role of business subsidies in job creation of start-ups, gazelles and incumbents*. *Small Business Economics* 41, no. 1 (2013): 195–214.
- Kärnä, Anders, Johan Karlsson, Erik Engberg, and Peter Svensson. *Political failure: a missing piece in innovation policy analysis*. *Economics of Innovation and New Technology* (2022): 1–32.
- Mazzucato, M. (2014). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin UK.
- Niskanen, William A. *Bureaucrats and politicians*. *The Journal of Law and Economics* 18, no. 3 (1975): 617–643.
- Regeringskansliet (2022) *Statens budget i siffror*, hämtat 2022-06-29: Statens budget i siffror – Regeringen.se
- Riksrevisionen, (2020), *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet*, RiR 2020:30, Riksrevisionen, Stockholm
- Sandström, C., Alm, C. (2022). *Directionality in Innovation Policy and the Ongoing Failure of Green Deals: Evidence from Biogas, Bio-ethanol, and Fossil-Free Steel*. In: Wennberg, K., Sandström, C. (eds) *Questioning the Entrepreneurial State. International Studies in Entrepreneurship*, vol 53. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94273-1_14
- Sydsvenska Dagbladet (2013), *Innovationsgalaxen har fler svarta hål än stjärnor*, 21 december 2013
- Söderblom, Anna, Mikael Samuelsson, Johan Wiklund, and Rickard Sandberg. *Inside the black box of outcome additionality: Effects of early-stage government subsidies on resource accumulation and new venture performance*. *Research Policy* 44, no. 8 (2015): 1501-1512.
- Tingvall, P. G., & Videnord, J. (2018). *Regional differences in effects of publicly sponsored R&D grants on SME performance*. *Small Business Economics*, 1–19
- Tillväxtanalys (2020). *Tredje generationens näringspolitiska program – kunskapsöversikt och problematisering*, PM 2020:12.
- Tillväxtanalys. (2012:12). *En samlad utvärdering av de regionala företagsstöden – Sammanfattning och diskussion med utgångspunkt från fyra effektutvärderingar*. Rapport 2012:12. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2014). *Företagsstöd till innovativa små och medelstora företag – en kontrafaktisk effektutvärdering*. PM 2014:15. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2015a). *Tillväxt genom stöd – en bok om statligt stöd till näringslivet*. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.
- Tillväxtanalys (2015b). *Var gör innovationsstöden mest nytta? Stora skillnader i effekt mellan olika regioner*. PM 2015:17. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
- Vinnova (2014b), *Effektanalys av Vinnovas finansiering av Innovativa SMF*, Vinnova, Stockholm.
- Vinnova, årsredovisningar 2007–2020.
- Zúñiga-Vicente, José Ángel, César Alonso-Borrego, Francisco J. Forcadell, and José I. Galán. *Assessing the effect of public subsidies on firm R&D investment: a survey*. *Journal of economic surveys* 28, no. 1 (2014): 36–67.

Vi jobbar för lägre skatter
och minskat slöseri
med skattepengar.

Skattebetalarna:

Skattebetalarnas Förening | Box 3319 | 103 66 Stockholm
Tel: 08-613 17 00 | www.skattebetalarna.se | info@skattebetalarna.se