

Utvärderingar av näringspolitik

– en intressekonflikt mellan myndigheter, konsultföretag, politik och skattebetalare?

**ELIAS COLLIN,
CHRISTIAN
SANDSTRÖM OCH
KARL WENNBERG**

Elias Collin är statsvetare från Uppsala universitet och knuten till Ratio.
eliascollin@gmail.com

Christian Sandström är biträdande professor i Digital Business vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Hans forskning handlar om samspelet mellan teknisk utveckling, regleringar och företags konkurrenskraft.
christian.sandstrom@ju.se

Karl Wennberg innehar Barbara Bergströms professor i Educational Leadership and Excellence vid Handelshögskolan i Stockholm samt är knuten till Linköpings universitet och Ratio. Wennbergs forskning kretsar kring bl a entreprenörskap, utbildnings ekonomi och innovationspolitik.
karl.wennberg@hhs.se

Antalet utvärderingar av ekonomisk politik ökar explosionsartat. Det finns dock få systematiska sammanställningar av de utvärderingar som görs och det saknas kunskap om hur utvärderare skiljer sig åt gällande metoder och slutsatser, inte minst inom näringspolitiken. Vi studerar utvärderingar av 110 näringspolitiska insatser 2009–19 genom att granska huruvida valet av utvärderare påverkar utvärderingarnas resultat. Privata konsulter visar sig vara den vanligaste utvärderaren av näringspolitik och deras utvärderingar skiljer sig från andra utvärderare genom att vara övervägande mer positiva till de utvärderade insatserna. Vi diskuterar intressekonflikter som kan antas föreligga mellan utvärderare, myndigheter, den politiska makten och allmänheten.

Utvärdering har varit ett modeord i närmare ett halvsekel och den ekonomiska politiken utgör inget undantag. Sedan 1980-talets inträde av *New Public Management* i Sverige har utvärderingar kommit att tillmätas allt högre värde, 'programutvärderingar' har blivit ett etablerat vetenskapsområde (Heckman 2010) och utvärderingsverksamheten har utvecklats till en egen bransch. Det är därför förvånande att så lite uppmärksamhet har ägnats åt att empiriskt studera utvärderingarna av ekonomisk politik. Hur utvärderas myndigheters insatser? Vem utvärderar? Och påverkar utvärderaren och deras metoder resultaten på sätt som mottagare av en utvärdering och andra beslutsfattare behöver känna till?

Tidigare forskning har visat utvärderingars omfattande roll i det offentliga förvaltningssystemet (Power 1997). Teorier om utvärderingars former har presenterats (Vedung 2009) och utvärderingar har skett inom arbetsmarknadspolitik (Forslund och Vikström 2011), närings- och innovationspolitik (Daunfeldt m fl 2016; Gustavsson Tingvall och Videnord 2019), storstadspolitik (Hertting och Vedung 2009) och utbildningsinsatser (Carlbaum m fl 2009). Utöver specifika utvärderingar har övergripande utvärderingar skett av t ex arbetsmarknadspolitik (Carling och Richardson 2004; Forslund och Vikström 2011), utbildningsreformer (Björklund m fl 2006) samt närings- och innovationspolitik, både i Sverige (Tillväxtanalys 2016) och internationellt (Bloom m fl 2019).

Mindre fokus har dock ägnats åt hur utvärderingar utförs och vilka som ägnar sig åt att göra dem. Vissa specialiserade aktörer såsom Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har länge varit en central instans och kunskapskälla för utvärdering av arbetsmarknads- och utbildningspolitik och har även publicerat kunskapsöversikter

över hur sådana utvärderingar utförs. Inom biståndspolitiken utvärderas svenska insatser bl a av Expertgruppen för biståndsanalys (EBA). Inom andra politikområden finns myndigheter med uppdrag att utvärdera insatser, exempelvis Kulturanalys inom kulturpolitiken, Vårdanalys inom sjukvården och Tillväxtanalys inom näringspolitiken, men många utvärderingar utförs även av andra aktörer. Vi vet dock lite om vilka dessa utvärderande aktörer är, specifikt inom närings- och innovationspolitiken. Det saknas även övergripande studier om vilka metoder som används inom näringslivspolitiska utvärderingar och vilken sorts data som sådana utvärderingar oftast bygger på. I en nyligen publicerad rapport från Riksrevisionen (2020) identifieras dock påtagliga brister i utvärderingsmetodiken vilket understryker behovet av forskning på området, inte minst gällande hur olika kategorier av utvärderare skiljer sig åt.

Vi utvidgar Riksrevisionens arbete genom att systematiskt koda totalt 110 närings- och innovationspolitiska utvärderingar som genomförts de senaste 15 åren med avseende på vem som genomför utvärderingarna och huruvida detta kan påverka resultaten. Vår undersökning visar att privata konsulter är den vanligaste utvärderaren av närings- och innovationspolitik och att deras utvärderingar systematiskt skiljer sig från andra aktörers genom att vara övervägande mer positiva till de utvärderade insatserna. Vår studie bidrar till diskussionen om näringspolitikens effekter, inte genom att, som tidigare studier, utföra specifika utvärderingar av någon policy eller reform, utan genom att ta ett helhetsgrepp på utvärderingsområdet och undersöka sambanden mellan olika typer av aktörer, de metoder de använder och deras slutsatser. På så vis gör vi också ett mer generellt bidrag till att förstå utvärderingarnas roll i den ekonomiska politiken.

Artikeln är disponerad som följer: i nästa avsnitt presenterar vi tidigare utvärderingsforskning och diskuterar grundläggande teser inom principal-agent-teori som kan användas för att analysera ansvarsmandat och incitament kring de aktörer vars insatser utvärderas och de aktörer som genomför utvärderingar. I avsnitt två beskriver vi urval och metod för att i avsnitt tre presentera undersökningens resultat. Det fjärde avsnittet diskuterar resultaten och relaterar dem till befintlig utvärderingsforskning.

1. Tidigare forskning

I sin bok *The Audit Society* (1997) visar Michael Power att granskning och utvärdering av offentlig verksamhet ökade explosionsartat under slutet av förra seklet. En teori är att granskningen är tätt förknippad med den logik som sammanfattas i styrdoktrinen *New Public Management* (Hood 1991) som vann ökat inflytande i Sverige under 1980- och 1990-talen (Rothstein 2010). Utvärdering som akademisk praktik i Sverige påbörjades inom ramen för pedagogisk forskning (Vedung 2009) men utvärderingar av olika politiska insatser har med tiden spritt sig till andra områden.

Metodologiskt har statsvetenskapen även ägnat sig åt teoriutveckling

och typologisering av olika utvärderingsmodeller (Vedung 2009) och åt den beslätade praktiken metautvärderingar (Stufflebeam 2001) – utvärderingar av genomförda utvärderingar i syfte att förbättra eller bedöma dess kvalitet. Nationalekonomisk forskning har etablerat och utvecklat olika metoder för programutvärderingar (Heckman 2010). Forskning som antar ett makroperspektiv på utvärderingar och hur incitamentsstrukturer styr utfallet är däremot begränsad (Stufflebeam och Coryn 2014).

Vår primära hypotes är att utvärderingars omdöme samvarierar med vilken aktör som genomfört utvärderingen. I brist på specifik teori och i frånvaro av tidigare studier av samma slag presenterar vi ingen riktad hypotes som förutsäger hur vissa typer av aktörer presenterar olika typer av omdömen i sina utvärderingar inom närings- och innovationspolitik, utan nöjer oss med att undersöka nollhypotesen att det saknas samband mellan typ av utvärderare och utfall från utvärderingen. Teoretiskt motiveras vårt fokus på utvärderande aktörer med klassisk principal-agent- (se t ex Niskanen Jr 1994) och den nyare principal-steward-teorin (Schillemans 2013). Medan principal-agent-teorin ser både utförare (agent) och beställare (principal) som nyttomaximerande agenter vars förhållanden behöver regleras genom genomtänkta kontrakt, ser principal-steward-teorin förhållandet mellan utförare och beställare av en utvärdering som ett förhållande som inte nödvändigtvis styrs av att den utförande aktören (stewarden) agerar i egenintresse, utan snarare att denna delar ambition med utföraren. Ur principal-steward-perspektivet råder alltså ingen motsättning mellan de två aktörerna. Dessa två aktörers inbördes förhållande präglas dock av informationsasymmetri liksom i principal-agent-teorin (Schillemans 2013).

Att applicera principal-agent- och principal-steward-teorierna på offentlig förvaltning är inte helt enkelt. Det är t ex möjligt att dels tolka den myndighet som blir utvärderad som principal gentemot agenten utvärderaren, som då kan vara ett konsultbolag, en utvärderingsmyndighet, eller en forskargrupp. Lika möjligt är dock att beskriva den utvärderade myndigheten som en agent gentemot principalen beslutsfattare eller i slutändan medborgarna. Detta leder till olika förutsägelser beträffande hur de olika inblandade aktörerna kan tänkas agera. I de fall den utvärderande aktören är en annan myndighet, exempelvis Tillväxtanalys, säger oss PA-teorin att en sådan utvärderande myndighet har incitament att hitta fel och brister i den utvärderade policyn – vilket i sin tur kan innebära onödigt negativa utvärderingar. Enligt principal-steward-teorin kan man dock i stället anta att Tillväxtanalys söker agera i ett övergripande medborgerligt intresse genom att genomföra utvärderingar som är så konstruktiva och rättvisande som möjligt.

Konkret i fallet närings- och innovationspolitik kan detta illustreras på olika sätt. Till exempel kan myndigheter i den mån de själva är utvärderare agera i egenintresse genom att framhäva sin egen framgång och på så vis maximera sin budget och sitt inflytande över tid (Niskanen Jr 1994). Om vi i stället riktar uppmärksamheten mot konsulter som privata nyttomaxime-

rade aktörer förutsäger principal-agent-teorin att dessa har incitament att skriva positiva utvärderingar för att försäkra sig om framtida utvärderingsuppdrag, alternativt föreslår myndigheten en omorganisering eller annan tjänst som konsultfirman också kan tillhandahålla. Med utgångspunkt i principal-steward-teorin kan de möjligen också tänkas agera i ett medborgerligt intresse där enskilda myndigheters intressen åsidosätts till förmån för en så effektiv politik som möjligt (Schillemans 2013).

Dessa aktörer kan också tänkas agera på olika vis gällande både val av metod och formulering av slutsatser beroende på om de betraktas som antingen agenter eller som stewards.

Inom det specifika fallet närings- och innovationspolitik finns det ett flertal observationer som potentiellt kan kopplas till dessa teorier. Vissa studier som genomförts av forskargrupper har påvisat en frånvaro av programeffekter (Daunfeldt m fl 2016), att eventuella positiva effekter är kortsiktiga (Gustafsson m fl 2016) samt att förekomsten av olika stödprogram från sinsemellan okoordinerade myndigheter leder till framväxten av 'bidragsentreprenörer' – företag som systematiskt utnyttjar och söker bidrag från många olika instanser. I *Ekonomisk Debatt* har Roger Svensson (2018) framfört en genomgripande kritik av det statliga riskkapitalet och de beräkningar som legat till grund för dessa offentliga satsningar.

Dessa studier samt utvärderingar utförda av Tillväxtanalys (Ejermo 2018; Engberg m fl 2017) står ofta i kontrast till de utvärderingar som genomförts av konsultföretag. Dessa privata företag debiterar ofta per timme och konkurrerar med andra företag i offentliga upphandlingar av utvärderingar. Som tidigare nämnts konstaterade Riksrevisionen nyligen 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). Vidare står det i rapporten att de utvärderingar som utförts av Tillväxtanalys håller en högre vetenskaplig kvalitet samt att den politiska makten ibland gör anspråksfulla uttalanden gällande effekterna av närings- och innovationspolitik utan belägg för detta. Rapporten vidrör även konsultföretagens roll inom utvärderingar och påtalar de metodologiska problemen med att fråga programdeltagare (företag eller individer) om de 'uppskattat' eller 'haft nytta av' stödet de fått och därefter dra slutsatser gällande effekter. Sammanfattningsvis kan teorier om utvärderare som "agenter" enligt konventionell ekonomisk teori eller som "stewards" potentiellt förklara grova mönster gällande utförande och resultat av utvärderingar av ekonomisk politik, men att det behövs mer empiriskt arbete på området för att generera mer precisa förutsägelser eller förklaringar. Riksrevisionens rapport utgör en viktig pusselbit och vår ambition är att vidareutveckla den kunskap som finns på området.

2. Metod

Vår studie bygger på ett nytt empiriskt underlag baserat på en systematisk kodning av 110 utvärderingar av närings- och innovationspolitik publicerade mellan 2009 och 2019. I datasetet ingår utvärderingar av insatser från Vinnova, Tillväxtverket, Energimyndigheten samt utvärderingar som skrivits av Tillväxtanalys för att utvärdera bredare närings- och innovationspolitiska åtgärder. Urvalet skedde slumpmässigt ur en population av 241 utvärderingar hämtade från de undersökta myndigheternas hemsidor. Utvärderingarna kodades av två forskarassistenter under handledning av två disputerade forskare väl inlästa på ämnet. I osäkra fall jämfördes kodning av en viss faktor med kodningen från en utomstående kodare. Resultaten visade i dessa fall mycket liten variation mellan kodarna.

Utvärderingarna kodades utifrån de *omdömen* som lämnas, de *aktörstyper* (annan myndighet, konsultföretag, myndigheten själv och forskargrupp) som skrivit dem, de *metoder* som används, *dataunderlag* som nyttjas, dess *finansiering* och vilken *typ av insats* som utvärderas. Variablerna utgår från Vedungs utvärderingsdefinition (2009, s 22).

Konkret kodades varje omdöme som antingen *positivt*, *neutralt* eller *negativt* – se exempelvis SOU 2005:29 för en liknande kodning. Positiva omdömen är sådana som är övervägande positiva till den utvärderade insatsen, som endast föreslår marginella förbättringar eller riktar marginell kritik. Neutrala omdömen är sådana som lämnar ungefär lika delar positiv och negativ kritik eller fastslår att det inte går att säga om insatsen som utvärderas haft effekt. Negativa omdömen är övervägande negativa med bara delvis positiva inslag.

Aktörstyper kodades som *annan myndighet*, *konsultföretag*, *självvärdering* eller *forskare* (Vedung 2009).

Variabeln *metod* kodades enligt fem tänkbara variabelvärden: 1. *Kvantitativt beskrivande*, 2. *Kvalitativt beskrivande*, 3. *Kvantitativt kontrafaktisk*, 4. *Blandade beskrivande metoder 1* (en kombination av kvantitativt beskrivande och kvalitativt beskrivande metoder) och 5. *Blandade kontrafaktiska metoder 2* (en kombination av kvantitativt och kvalitativt beskrivande samt kvantitativt kontrafaktisk metod).

Utöver variabeln *metod* kodades också utvärderingarnas *dataunderlag* – den information som utvärderingarna analyserat i termer av vilken källa den inhämtats ifrån. Här användes tre kategorier. 1. *Subjektiva data*, som implicerar värdeutsagor eller åsikter från personer som deltagit i eller verkat i anslutning till den utvärderade insatsen. 2. *Objektiva data*, såsom registerdata över omsättningsförändringar eller antal sökta patent. 3. *Mixdata*, en kombination av subjektiva och objektiva data.

Som komplement till dessa variabler avvänder vi oss även av de två kontrollvariablerna *insatstyp* och *pågående/avslutad* utvärdering.

Variabeln *insatstyp* används för att indikera vilken typ av insats den undersökta utvärderingen bedömt. Tre möjliga insatstyper kodades: 1. *Finansieringsinsats*, exempelvis bidrag eller subventioner, 2. *Regeländringar*,

såsom tillåtelse att forska på nya material eller regellättnader i samband med anställningar och 3. *Informationsinsatser*, exempelvis utbildningar i patentansökning eller entreprenörskap.

De undersökta utvärderingarna har utvärderat både avslutade och pågående insatser. Det är inte ovanligt att utvärdera pågående insatser (Vedung 2009) men vi kan inte utesluta att omdömen hos utvärderingar inte påverkas av om insatsen är just pågående eller avslutad. Därför kontrollerar vi för detta genom att använda oss av dummykodningen 0. *Pågående insats* 1. *Avslutad insats*.

I nästa avsnitt presenteras beskrivande statistik och därefter testas multivariata samband genom logistisk regression.

3. Resultat

Vår undersökning visar att utvärderingar av näringspolitik i första hand genomförs av konsulter. 56 av de 110 studerade utvärderingarna genomfördes av konsulter. 31 är genomförda av andra myndigheter, framför allt tillsynsmyndigheterna *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)* och *Riksrevisionen*. 15 av de studerade utvärderingarna är gjorda av forskare i olika konstellationer, dock vanligen på beställning av myndigheter och sällan i fristående forskningsprojekt. De åtta resterande utvärderingarna är självvärderingar, där den utvärderade myndigheten har utvärderat sig själv.

Av de 110 undersökta utvärderingarna ger 67 stycken positiva, 37 neutrala och sex stycken negativa omdömen om den insats som utvärderas. Vidare baseras utvärderingarna vanligen på antingen kvalitativa metoder eller en blandning av kvantitativt beskrivande och kvalitativa metoder. Kontrafaktiska metoder förekommer endast i 11 av de 110 studerade utvärderingarna (varav två i kombination med andra metoder).

Andelen utvärderingar som landar i positiva slutsatser är anmärkningsvärd då exempelvis granskningar från Riksrevisionen (2016), Gustavsson Tingvall och Deicaco (2015) och flera forskare (Svensson 2018; Gustafsson m fl 2020; Gustavsson Tingvall och Videnord 2018) vid upprepade tillfällen visat både brister i närings- och innovationspolitiken som sådan (Sandström m fl 2019) och i tillförlitligheten hos de utvärderingar som genomförs (Riksrevisionen 2020).

Det är vanligast att utvärderingarna förlitar sig på en mix av data, 67 av 110 utvärderingar bygger på sådant dataunderlag. Bland de kvarvarande 43 utvärderingarna baseras 23 på objektiva och 20 på subjektiva data.

Nästa steg i analysen är att studera variationen i utvärderingsomdöme uppdelat på olika aktörstyper. Bland de 56 utvärderingar som genomförts av konsulter är 45 (80,4 procent) positiva, resterande neutrala. Hos andra aktörstyper är fördelningen betydligt mer jämn mellan de utdelade omdömena. Bland *andra myndigheter* är 11 (35,5 procent) utvärderingar positiva, 15 (48,4 procent) neutrala och 5 (16,1 procent) negativa. Hos forskare är

fördelningen sju positiva, sju neutrala och en negativ och bland självutvärderingarna finns fyra positiva och fyra neutrala utvärderingar. Resultatet visar alltså att konsulter lämnar betydligt större andel positiva utvärderingar än andra aktörer.

Variationen i vilka metoder och vilken datatyp som används är dock snarlik oavsett aktör. Dataunderlaget visar alltså ingen större variation av metoder och datatyp men stor variation i vilka omdömen de olika aktörstypernas utvärderingar ger.

För att undersöka samband mellan de olika *aktörstyperna*, utvärderingarnas *resultat* och utvärderingarnas *metoder* genomför vi logistisk regressionsanalys. Sådan analys kräver binära utfallsvariabler och därför kodas den beroende variabeln, *omdöme*, om till en binär variabel. Utfallen neutral och negativ slås ihop till en kategori som får värdet 0, med totalt 43 observationer, medan kategorin positivt omdöme, med värdet 1 och 67 observationer, behålls.

Att slå ihop två utfallsvariabler innebär att vi förlorar viss nyans då vi inte längre kan skilja negativa och neutrala omdömen från varandra. Det faktum att de allra flesta av dessa sammanslagna utvärderingar var neutrala talar dock för att nyansförlusten inte blir särskilt stor. I robusthetsanalysen skattades därför multinominala logistiska regressionsmodeller, samt binära logistiska modeller som exkluderar de sex observationerna med negativa omdömen. Ett problem med den tidigare nämnda ansatsen är dock att antalet frihetsgrader ökar då andelen fall med negativa omdömen är så få. Ett problem med den senare nämnda ansatsen är att jämförelsen sker mellan färre observationer vilket ökar risken för både typ-1 och typ-2 fel. Vi presenterar därför här den logistiska regressionen som våra basresultat. Från och med nu ska alltså variabeln *omdöme* förstås som en binär variabel med endast två värden: negativ/neutral och positiv. Vidare kodades de prediktiva variablerna om från nominalnivå till dikotoma variabler, där varje nominellt värde indikeras som en egen dummyvariabel.

Vår huvudsakliga analys är att jämföra sambanden mellan de olika *aktörstyperna* och utvärderingarnas *omdömen*. Detta gjordes genom logistisk regressionsanalys mellan dummys för de olika *aktörstyperna* och *omdöme* vilket redovisas i tabell 1. Vi redovisar en modell med kontrollvariabler, men har också undersökt vår hypotes utan kontrollvariabler samt enbart med vissa kontrollvariabler.

I analysen är *konsultföretag* den *aktörsvariabel* som ger störst oddskvot och den enda effekt som är statistisk signifikant. Oddskvoten indikerar ett positivt samband, dvs att en utvärdering gjord av ett konsultföretag samvarierar starkt med ett positivt omdöme.

För att kontrollera för andra potentiella samband och isolera ”konsulteffekten” kontrollerar vi även för potentiella korrelationer mellan de *metoder* (tre dummyvariabler för *kvantitativt beskrivande*, *kvalitativt beskrivande*, *kvantitativt kontrafaktisk* och med de två mixdata variablerna som baskategorin) och *datatyper* (*subjektiva data*, *mixdata* och baskategorin *objektiva data*) som

används i utvärderingarna. Resultaten, som anges i tabell 1, visar fortsatt höga och statistiskt signifikanta oddskvoter (mellan positiva utvärderingar och aktörstypen *konsult*. Dock observerar vi här att det finns ett negativt samband mellan metodkategorin *kvalitativa metoder* och positiva utvärderingar.

Vi kontrollerar även för alternativa förklaringar i form av typen av innovationsstödjande insats som utvärderas (*finansieringsinsatser* såsom bidrag eller finansiellt stöd, jämfört med baskategorin *informationsinsatser* såsom utbildning eller informationsinsatser) samt huruvida den utvärderade insatsen är *avslutad* eller fortfarande *pågående* (baskategorin). Dessa kontrollvariabler avslöjar ett positivt samband mellan innovationsstödjande insatser i form av *finansieringsinsatser* och sannolikheten att en utvärdering rapporteras som positiv. Dock påverkar detta inte det huvudsakliga sambandet mellan utvärderande *aktörstyp* och utvärderings *bedömning*. Kontrollvariabeln för huruvida en utvärdering är *avslutad* uppvisar en oddskvot som är mindre än ett. Estimatet är dock inte statistiskt signifikant (p -värde = 0,13). Men det är en indikation på att insatser som fortfarande pågår oftare får positiva omdömen. Vi spekulerar i att förhoppningsfulla utvärderare eller utvärderare med incitament att hitta positiva omdömen i dessa fall kan 'leva på hoppet' att insatsen framgent kan komma att generera positiva resultat och omedvetet diskonterar sådana förhoppningar i sin utvärdering. Våra data tillåter dock inte närmare analys av ett sådant mönster. Framtida studier med större urval kan undersöka om utvärderingar av avslutade insatser verkligen är negativa i högre utsträckning än utvärderingar som görs av pågående insatser.

Utfallsvariabel: positivt omdöme	Modell 1	
	Oddskvot	P-värde
Annan Myndighet	0,67147	0,67
Konsultföretag	9,00206	0,02
Forskare	1,17925	0,87
Kvantitativt Beskrivande	1,10669	0,93
Kvalitativt Beskrivande	0,29195	0,04
Kvantitativt Kontrafaktisk	0,33728	0,34
Subjektiva Data	1,27724	0,78
Mixdata	0,82454	0,81
Finansieringsinsats	5,91209	0,00
Avslutad Insats	0,46826	0,13
Konstant	0,48844	0,54
	n = 110	
	$Pseudo R^2 = 0,2485$	

Tabell 1
Logistisk Regression
Modell

Källa: Egna beräkningar.

4. Analys och diskussion

Vår undersökning har visat att närings- och innovationspolitik i Sverige till största delen utvärderas av konsulter, utförs med kvalitativa eller blandade metoder, bygger på en mix av data och att de flesta utvärderingar som görs är positiva, 61 procent.

Denna siffra är intressant i flera avseenden. Till att börja med är det bara tio procent av utvärderingarna som använder sig av kontrafaktisk metod. Som Riksrevisionen konstaterat (2020) är det inte en trovärdig effektanalys att kontakta ett antal företag och fråga dem huruvida det stöd de fått har varit värdefullt eller inte. Att de studier som granskats inte är metodologiskt tillförlitliga bör ställas i relation till att utvärderarna likväl i så betydande utsträckning verkar landa i positiva slutsatser. Denna diskrepans, i kombination med de ofta negativa resultaten från de kontrafaktiska utvärderingsinsatserna (t ex Daunfeldt m fl 2016; Gustavsson Tingvall och Videnord 2019; Gustafsson m fl 2020) ger signaler om att många utvärderingar kan vara partiska till förmån för den myndighet som beställt utvärderingen.

Vidare visar våra resultat att konsulter är betydligt mer benägna att skriva en positiv utvärdering relativt de andra undersökta utvärderingsaktörerna. Detta tycks inte bero på att konsulterna använder sig av annorlunda metoder, utgår från en viss typ av datamaterial eller utvärderar en viss typ av insats. Det som påverkar resultaten är snarare just att det är konsultföretag som utför arbetet.

Skillnaden i omdömen från de olika aktörerna kan ha flera förklaringar. Enligt Niskanen Jr:s teori om budgetmaximerande myndigheter (1994) har utvärderade myndigheter starka incitament att välja utvärderare de förväntar sig ska ge positiva utvärderingar eftersom det ger dem argument för fortsatt finansiering och stöd. Konsultföretag kan därmed förväntas att över tiden präglas via konkurrens att behaga uppdragsgivaren vilket tycks innebära att de kommer med positiva utvärderingar. Vice versa går det att argumentera för att granskande myndigheter såsom Riksrevisionen och Tillväxtanalys kan ha incitament att granska andra myndigheters insatser noggrant och potentiellt mer kritiskt för att påvisa problem och brister och därmed rättfärdiga sitt uppdrag som granskande myndighet.

En annan förklaring kan stå att finna i principal-steward-teori enligt vilken granskande myndighet utvärderar noggrant i syfte att tjäna medborgarna (principalen) och se till att gemensamma resurser används på bästa sätt. Utvärderade myndigheter, som ofta väljer konsulter som utvärderare, skulle om vi tolkar enligt den här teorin göra så på grund av att de vet att konsulter utvärderar snabbt, korrekt och effektivt.

Ytterligare en förklaring till varför konsulterna ger betydligt mer positiva omdömen relativt de andra aktörerna skulle kunna vara att de anlitas för att utvärdera sådana insatser som myndigheter redan vet ger ett positivt resultat och som därför anses enklare att utvärdera. Insatser som är svårare att utvärdera, och därför ofta skönjer neutrala eller negativa resultat, skulle enligt samma logik anförtros utvärderingsmyndigheter vars omdömen

således borde skilja sig enligt vad vi observerat. Det som talar emot en sådan tolkning skulle vara att de positiva utvärderingar som studerats ofta använder sig av metoder som inte gör det möjligt att dra slutsatser på vetenskaplig grund (Riksrevisionen 2020).

En potentiellt rimligare tolkning av resultaten vore att utvärderaren är medveten om att resultatet påverkar möjligheterna att få fortsatta uppdrag från myndigheten i fråga. När ett antal privata, vinstmaximerande företag konkurrerar med varandra i ett upphandlingsförfarande står betydande summor på spel. Den som vinner upphandlingen kan i nästa skede belägga konsulter och debitera per timme på ett sätt som gagnar såväl överordnade som aktieägare. Det vore konstigt om inte ett sådant upplägg påverkade hur utvärderingarnas slutsatser formuleras, inte minst då detta är ett upprepat spel där resultaten från en utvärdering kan väntas påverka utfallet i nästa upphandling. Företagen som genomför dessa utvärderingar är försatta i en incitamentsstruktur där det blir väldigt svårt att inte vinkla resultaten åt det positiva. Undersökningar av aktörer som har arbetat med utvärderingar under dessa förutsättningar kan ge fördjupade insikter om hur sådana potentiella beroendeförhållanden gestaltar sig.

Omvänt befinner sig den utvärderade myndigheten också i en utmanande situation. Med krav på sig att bli utvärderad kontinuerligt och att återrapportera resultaten till de ansvariga politikerna torde det finnas ett behov av utvärderingar som ger positiva resultat. Som påtalades av Riksrevisionen (2020) har regeringen emellanåt återgivit resultat från utvärderingar till riksdagen i mer positiva ordalag än vad som kan anses stå i proportion till utvärderingen. En sådan observation antyder också att det finns en efterfrågan på positiva utvärderingar bland ansvariga politiker. Det kan således föreligga en press på myndigheterna i fråga att generera positiva resultat då dessa efterfrågas av beslutande politiker.

Eftersom vår undersökning inte sagt något om hur väl politiken på området faktiskt fungerar är det inte möjligt att avgöra exakt hur ovanstående förklaringar ska dömas, varför fortsatt forskning på området är viktigt. Varje år spenderas tiotals miljarder kronor enbart på närings- och innovationspolitik och de identifierade problemen med utvärderingar och relationen mellan utvärderande aktör och utvärderingsresultat kan tänkas föreligga även på andra politikområden. Resultat kan strikt talat enbart generaliseras till de utvärderingar av näringspolitik som genomförts i när-tid. Näringspolitikens särart, med begränsad finansiering i form av ofta tidsbegränsade finansiella insatser, gör resultaten mer svårapplicerade på andra politikområden. Ett område som dock liknar näringspolitiken i detta avseende är biståndspolitik, varför skäl kan finnas att göra en liknande undersökning där.

Vår studie har visat nyttan med att undersöka en stor mängd utvärderingar inom ett specifikt politikområde, i stället för att studera kvaliteten i enskilda utvärderingar. Fortsatta studier kan utvidga urvalet av utvärderingar inom samma eller andra politikområden, samt bena ut olika teore-

tiska förklaringar till de presenterade resultaten, exempelvis genom kvalitativa undersökningar som inkluderar intervjuer med myndighetsanställda som utser utvärderare och olika utvärderare själva, eller genom att studera myndigheters beslutsprotokoll och anbud från aktörer via arkiv- eller textdataanalys.

Avslutningsvis hoppas vi att den här studien blir början på en mer principiell diskussion gällande utvärderingar, hur de genomförs, vem som genomför dem och hur relationen mellan utvärderaren och den utvärderade aktören påverkar utfallet. Frågor om beroenden och styrning av utfallet behöver fördjupas och problematiseras.

REFERENSER

Björklund, A, M A Clark, P-A Edin, P Fredriksson och A B Krueger (2006), *The Market Comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms*, Russell Sage Foundation, New York.

Bloom, N, J Van Reenen och H Williams (2019), "A Toolkit of Policies to Promote Innovation", *Journal of Economic Perspectives*, vol 33, s 163–184.

Carlbaum, S m fl (2019), "Utvärdering av Läslyftet – slutrapport från den nationella utvärderingen av Läslyftets genomförande och effekter i olika skolformer", Umeå Centre for Evaluation Research (UCER), Umeå universitet.

Carling, K och K Richardson (2004), "The Relative Efficiency of Labor Market Programs: Swedish Experience from the 1990s", *Labour Economics*, vol 11, s 335–354.

Daunfeldt, S-O, D Halvarsson och P Gustavsson Tingvall (2016), "Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag – har de någon effekt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 1, s 6–19.

Ejermo, O (2018), "Does Incubation Lead to Innovation? Evidence from the Swedish Incubation Program", Tillväxtanalys, Östersund.

Engberg E, Halvarsson D och P Gustavsson Tingvall (2017), "Firms' Responses to Private- and Government-sponsored Venture Capital", Tillväxtanalys, Östersund.

Forslund, A och J Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", IFAU, Uppsala.

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 Entrepre-

neurs: An Inquiry into Firms Seeking Public Grants", *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol 20, s 439–478.

Gustavsson Tingvall, P och E Deiaco (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*.

Heckman, J (2010) "Building Bridges between Structural and Program Evaluation Approaches to Evaluating Policy", *Journal of Economic Literature*, vol 48, s 356–398.

Hertting, N och E Vedung (2009), *Den utvärderingstäta politiken – styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*, Studentlitteratur, Lund.

Hood, C (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol 69, s 3–19.

Niskanen Jr, W A (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar Publishing Company, Brookfield.

Power, M (1997), *The Audit – Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.

Riksrevisionen (2016), "Statliga stöd till innovation och företagande", RiR 2016:22, Riksrevisionen, Stockholm.

Riksrevisionen, (2020), "Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet", RiR 2020:30, Riksrevisionen, Stockholm.

Rothstein, B (red) (2010), *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS, Stockholm.

Sandström, C, J Jörnmark, M Björklund och K Hvarfner (2019), "Innovationspolitik – ett överutbud av stöd och hinder?", *Ekonomisk Debatt*, vol 47, nr 7, s 67–70.

Schillemans, T (2013), "Moving beyond the

Clash of Interests: On Stewardship Theory and the Relationships between Central Government Departments and Public Agencies", *Public Management Review*, vol 15, nr 4, s 541–562.

SOU 2005:29, *Storstad i rörelse*.

Stufflebeam, D L (2001), "The Metaevaluation Imperative", *American Journal of Evaluation*, vol 22, s 183–209.

Stufflebeam, D L och C L S Coryn (2014), *Evaluation Theory, Models, and Applications*, Jossey-Bass & Pfeiffer Imprints, Wiley, San Francisco.

Svensson, R (2011), "Statligt venture-kapital i behov av omstrukturering", *Ekonomisk Debatt*, årg 39, nr 6, s 14–27.

Svensson, R (2018), "En flodvåg av offentligt venture capital", *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 2, s 52–57.

Vedung, E (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.

Tillväxtanalys (2016), "Perspektiv på kapitalförsörjning", Östersund