



Dnr: 2014/006

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010 447 44 00  
Fax: 010 447 44 01  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Carly Smith Jönsson  
Telefon: 010 447 44 34  
E-post: [carly.smith-jonsson@tillvaxtanalys.se](mailto:carly.smith-jonsson@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Regeringens ambition är att fler företag ska kunna exportera och söka sig till nya marknader. Av denna anledning tas just nu en ny exportstrategi fram. (Regeringen, 2014a). Dagens system för att främja svenska företags export och internationalisering innefattar ett stort antal aktörer och insatser. Kunskap om vilka effekter dessa olika insatser faktiskt har är nödvändig för att kunna ta välgrundade beslut om hur man bäst kan stödja svenska företag på detta område i framtiden.

Tillväxtanalys fick i början av 2014 i uppdrag att utveckla mätmetoder och indikatorer för att skatta effekterna av statens främjandeinsatser för internationalisering av små och medelstora företag. Uppdraget föranleddes av Riksrevisionens granskning av de statliga främjandeinsatserna som visade att det saknas en metod för att ta reda på vilka effekter insatser har på företagen och på det svenska samhället.

I denna slutrapport syntetiseras slutsatser från våra tre tidigare delrapporter och vi presenterar våra rekommendationer för hur effekterna av statens främjandeinsatser för internationalisering av små och medelstora företag bäst kan skattas. Tillväxtanalys uppdrag avser att ta fram metoder för att utvärdera främjandet i dess nuvarande form; frågor som tangerar detta är om främjandet är ändamålsenligt och effektivt organiserat. Effektvärderingar kan användas för att undersöka om det som görs har effekt, men inte för att avgöra om det finns andra saker, eller andra sätt att organisera främjandet på, som skulle fungera bättre. Vi lyfter därför också i denna rapport en del frågor som vi anser kan vara relevanta att hålla i åtanke i samband med vidareutveckling och effektivisering av främjandet, samt vid framtagandet av en ny exportstrategi.

Rapporten har författats av Carly Smith Jönsson (projektledare) och Anna Almqvist, Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys tackar alla som på olika sätt har bidragit till arbetet med såväl denna rapport som övriga rapporter inom uppdraget.

Östersund, mars 2015

Dan Hjalmarsson  
Generaldirektör  
Tillväxtanalys



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Bakgrund och inledning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Uppdraget .....	11
1.2 Slutsatser från tidigare delrapporter .....	11
1.3 Slutrapportens inriktning och disposition .....	12
<b>2 Metoder för att utvärdera effekter på företagsnivå .....</b>	<b>13</b>
2.1 Kontrafaktisk effektutvärdering .....	13
2.2 Indikatorer och utfallsvariabler .....	14
2.3 Fördelningen av effekter på olika grupper av företag .....	16
<b>3 Analyser på systemnivå.....</b>	<b>17</b>
3.1 Pilotstudie: Hur inleder SMF export till svåra marknader?.....	17
3.2 Deskriptiva studier.....	19
<b>4 Främjandesystemets organisation – strategiska val i andra länder .....</b>	<b>21</b>
4.1 Större inflytande från näringslivet.....	21
4.2 Samordning av främjandet .....	22
4.3 Sammanslagning av företagsfrämjande och internationaliseringsfrämjande.....	22
<b>5 Slutsatser och rekommendationer .....</b>	<b>23</b>
<b>Referenser.....</b>	<b>25</b>



## Sammanfattning

Kunskap om vilka effekter de statliga insatserna för att främja internationalisering av små och medelstora företag har är en förutsättning för att kunna skapa ett effektivt främjande-system som bidrar till att nå regeringens näringspolitiska mål. Med utgångspunkt i forskningslitteraturen och utvärderingserfarenheter från ett antal andra länder har Tillväxtanalys utarbetat metoder för att skatta effekterna av främjandeinsatserna, samt för att öka förståelsen för hur insatserna används och vilka företag som utnyttjar dem.

### *Uppdrag och syfte*

Riksrevisionen konstaterade 2013 i sin granskning av statens främjandeinsatser för export att det saknas kunskap om vilka effekter insatserna har, både på företagen och på samhället i stort. Tillväxtanalys har fått i uppdrag att utveckla och föreslå metoder för att skatta effekterna av främjandeinsatserna. Detta är den fjärde rapporten inom uppdraget och innehåller en syntes av tidigare rapporter.

### *Utvärdering av effekter på företagsnivå*

Det finns en bred mångfald av främjandeinsatser som bedrivs av en rad olika myndigheter och andra statligt finansierade aktörer. Tillväxtanalys anser inte att samtliga insatser kan utvärderas med en enda metod. Metodutvecklingsarbetet har därför i huvudsak avgränsats till effekterna på företagsnivå av insatser inom kategorierna rådgivning och marknadsföring, till exempel affärsplansutveckling, marknadsvalsanalyser, delegationsresor och partnersökning.

Den metod som Tillväxtanalys förordar är en så kallad kontrafaktisk effektutvärdering. Detta innebär att man skattar hur företag som har tagit del av en insats har internationaliserats jämfört med om dessa företag inte skulle ha tagit del av insatsen. Då denna kontrafaktiska situation inte går att studera i verkligheten används en kontrollgrupp bestående av företag som inte har tagit del av insatser men som liknar de aktuella företagen vad gäller exempelvis omsättning, tidigare exporterfarenhet och antal anställda. I designen av kontrollgruppen finns det även några sätt att beakta att den består av företag som är intresserade av internationalisering. Det är nödvändigt att använda denna typ av metod för att skatta effekterna av internationaliseringsfrämjande insatser. Att enbart studera de företag som har tagit del av insatserna vore olämpligt eftersom en observerad utveckling hos dessa företag kan vara orelaterad till insatsen. Ökad, eller minskad, export kan till exempel i stället bero på andra faktorer såsom växelkursförändringar eller konjunkturläget på utländska marknader.

### *Mått på export och internationalisering*

Utfallsvariabler, eller mått på internationalisering och export, bör baseras på registerdata eftersom låg svarsfrekvens och risken för svarsbias i enkätundersökningar gör dessa olämpliga för effektutvärdering. Handelsstatistiken och ekonomiska registeruppgifter om företagen kan användas för att undersöka såväl de genomsnittliga effekterna på företags export och andra relevanta ekonomiska variabler, som hur effekterna fördelar sig mellan olika typer av företag samt om det handlar om breddning av exporten eller en volymökning. Det är dock svårare att mäta effekterna av främjandet på andra former av internationalisering för vilken bra registerdata saknas, till exempel internationella samarbeten och partnerskap.

### *Analysen på systemnivå*

Tillväxtanalys har låtit genomföra en pilotstudie av hur svenska små och medelstora företag inleder export till svåra marknader. Den visar tecken på möjlig diskrepans mellan vilka främjandeinsatser staten erbjuder och den typen av stöd företag efterfrågar utifrån hur de faktiskt inleder sin export. Detta är något som bör studeras närmare.

Tillväxtanalys föreslår även ett antal deskriptiva studier för att ge fördjupad kunskap om hur främjandesystemet används, på vilka utländska marknader det används, samt undersöka vilka delar av näringslivet som utnyttjar, och *inte* utnyttjar, främjandeinsatser. Studierna möjliggör även uppföljning av vilket genomslag politiska prioriteringar har haft i främjandet. Dessa studier är särskilt relevanta eftersom främjandeinsatser är selektiva stöd, det vill säga alla företag får inte automatiskt del av insatserna.

### *Främjandesystemets organisation – strategiska val i andra länder*

Tillväxtanalys uppdrag är att ta fram metoder för att utvärdera främjandesystemet för små och medelstora företags internationalisering. En effektutvärdering kan dock inte svara på om det finns andra, och möjligen bättre, sätt att organisera främjandet på – en fråga vi anser det viktigt att fundera över och eventuellt analysera vidare.

Vi har i vårt arbete uppmärksammat att flera europeiska länder gjort andra strategiska val vad gäller organisationen av sina främjandesystem. Tre inriktningar på dessa val är tydliga. 1) I flera länder har näringslivet större inflytande och roll i främjandet, till exempel genom att handelskammare sätter dagordningen, eller genom att det offentliga agerar som en förmedlare av tjänster som erbjuds av olika privata utförare. 2) Några länder har samordnat de olika aktörerna inom det företagsfrämjande systemet, till exempel i olika former av fysiska regionala hubbar. Tanken är att detta ska leda till närmare samarbeten och förenkla för företagen. 3) Slutligen har vi sett ett exempel på en full sammanslagning av offentliga aktörer som arbetar med internationaliseringsfrämjande och andra former av företagsfrämjande insatser i en gemensam organisation.

### *Slutsatser och rekommendationer*

Tillväxtanalys ser fördelar med att omgående påbörja arbetet med att förbereda en utvärdering av främjandeinsatser för internationalisering av små och medelstora företag, inte minst eftersom internationalisering är en uttalad politisk prioritet. För att framtida exportstrategier ska få genomslag krävs det att insatserna baseras på kunskap och evidens om vilka effekter de har. Utvärderingarna kräver dock tillgång till uppgifter om vilka företag som har tagit del av vilka insatser och när. Vissa främjare kan leverera dessa data i dag, medan andra först behöver se över sina datainsamlings- eller kundhanteringssystem.



## Summary

To create an effective trade promotion system that contributes to reaching the government's growth policy goals it is essential to gather knowledge about the impacts of publicly funded promotion of the internationalisation of small and medium sized enterprises (trade promotion). In this report, Growth Analysis suggests methods for evaluating Swedish trade promotion. Our recommendations are based upon a review of the research literature from the disciplines of Business Administration and Economics as well as evaluations that have been conducted in a number of other countries. In addition, we propose several descriptive studies to further shed light on how the trade promotion is used and which firms use the services.

### *Growth Analysis' commission*

The Swedish National Audit Office conducted a review of Sweden's publicly funded trade promotion support in 2013. The review found that there is a lack of knowledge about both the impact of trade promotion on firms and about its national welfare effects. As a result, the government commissioned Growth Analysis to develop methods for evaluating the impacts of trade promotion. This fourth and final report within this commission synthesises the earlier reports.

### *Evaluation of effects at the firm level*

A number of different government agencies and publicly funded organisations offer a broad and diverse range of trade promotion services. Growth Analysis has therefore concluded that it is not possible to evaluate the impacts of all types of services using one common method. Our focus has primarily been the impacts of trade promotion, within the categories of marketing and advisory services, at the firm level. These include activities such as business plan development, market selection analysis, trade delegations and matchmaking.

The evaluation method Growth Analysis recommends is a so-called counterfactual evaluation. This method involves estimating the level of internationalisation of firms that have used trade promotion services, as compared with what would have happened if they had not used the services. The counterfactual situation is approximated by a control group comprised of firms that have not used trade promotion services, but which otherwise resemble the firms being studied as regards, turnover, previous exports and number of employees. There are also a few ways to ensure that the firms in the control group are interested in internationalising their business.

It is necessary to use a control group to assess the impact of trade promotion services. If we were to only study firms that have used services we would not be able to ascertain to what extent an observed change in the firms' exports is actually a result of having used the services. Such observed increases, or decreases, in export volumes could in fact be influenced by other factors, such as exchange rate fluctuations or the state of a trading partner's economy.

### *Measuring export and internationalisation*

There are many advantages to using official statistics to measure the effects on internationalisation and export (the dependent variables of interest). We find survey-based

studies to be inappropriate for this type of impact evaluation because of low response rates and response bias. Trade statistics and economic data on firms can be used both to study the impacts on the firms that have used promotion services, as well as to study the distributional impacts among different classes of firms. Similarly, we can also study whether an observed increase in exports consists of an increase of existing export flows or if it instead consists of new exporting firms, new export products or new foreign markets. We recognise, however, that it is difficult to measure other forms of internationalisation for which there are no official statistics, such as international cooperation and partnerships.

#### *Analysis at the systemic level*

Growth Analysis has commissioned a team of researchers to conduct a pilot study into how Swedish small and medium sized enterprises begin to export to complicated markets. The study indicates a possible discrepancy between the types of trade promotion services that the state offers and the types of support that firms require. This merits further study.

We also propose a number of descriptive studies to further shed light on how the trade promotion system is used, which foreign markets it is used on, and which firms and sectors of Swedish industry use, or do not use, it. The studies would also enable us to monitor how political priorities are reflected in trade promotion. Such descriptive work is especially relevant as trade promotion services are selective instruments, in the sense that the services are not extended to, or used by, all firms.

#### *The promotion system's organisation – strategic choices in other countries*

Growth Analysis has been commissioned to develop and propose methods to evaluate the impact of trade promotion services on Swedish SMEs. Impact evaluation does not, however, address the question as to whether there are other, possibly more effective, ways to organise trade promotion. We believe this is an issue that merits further analysis.

While reviewing how other European countries evaluate their trade promotion we have observed that other countries have organised their trade promotion systems in different ways. We see three main themes. 1) Industry plays a greater role and has more influence in trade promotion activities in several countries, either by the chambers of commerce setting the agenda or through publicly funded organisations working as a broker for services offered by private internationalisation consultants. 2) Some countries have increased coordination of publicly funded actors at the regional level, for example by housing them together in regional business support hubs. 3) Finally, we have observed an example in which all publicly funded actors responsible for selective support to firms, including trade promotion, have been integrated into a single agency.

#### *Conclusions and recommendations*

Growth Analysis recommends that preparation for an impact evaluation of trade promotion should begin as soon as possible. Not least as the internationalisation of small and medium sized enterprises is a current political priority. If future export strategies are to have the desired impact, it is essential that they are based upon knowledge and evidence of what impacts the instruments employed have. Such an impact evaluation requires, however, access to information on which firms use the different trade promotion services and when they have used them. Some actors can produce this data today while others must first review their customer management and data collection systems.

# 1 Bakgrund och inledning

## 1.1 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2014 gav regeringen Tillväxtanalys i uppdrag att ”föreslå mätmetoder och indikatorer som kan användas vid utvärdering av de samhällsekonomiska effekterna av statens främjandeinsatser för internationalisering av små och medelstora företag”<sup>1</sup> samt att skatta effekterna av insatserna på dessa företags förmåga till export (Regeringen, 2013a).

Bakgrunden till uppdraget är Riksrevisionens granskningsrapport, *På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export* (Riksrevisionen, 2013) där det konstaterades att ”det saknas tillräcklig kunskap både om vilka resultat insatserna får för företagen, men även om vilka samhällsekonomiska effekter insatserna sammantaget ger.”

## 1.2 Slutsatser från tidigare delrapporter

I Tillväxtanalys (2014a) första delrapport inom ramen för detta regeringsuppdrag gjorde vi en översikt över vilka främjandeinsatser som finns och vilka statligt finansierade aktörer som bedriver insatserna. Vi inventerade även de uppföljningar och utvärderingar som har gjorts i Sverige och i sex andra europeiska länder. Inom ramen för uppdraget har Tillväxtanalys (2015a) även gjort en litteraturöversikt över den nationalekonomiska och företagsökonomiska forskningen på området.

Några av slutsatserna från delrapporterna är följande:

1. Det svenska systemet för att främja små och medelstora företags internationalisering är komplicerat och innefattar ett stort antal aktörer, av vilka många erbjuder snarlika eller delvis överlappande typer av stöd. Det kan vara resurskrävande för företag att navigera i systemet och hålla sig à jour om de olika stöden.
2. Främjandeinsatserna kan delas in i fyra kategorier: information, rådgivning, marknadsföring samt finansiering och garantier.<sup>2</sup> På grund av insatsernas olikheter bör valet av utvärderingsmetod anpassas till insatsen i fråga.
3. Inga effektutvärderingar har tidigare gjorts av de svenska främjandeinsatserna – de granskningar som finns är snarare uppföljningar. Uppföljning i form av kundnöjdhetsmätningar eller egenrapporterade uppskattningar av resultaten är opålitliga av främst två skäl. För det första kan respondenten ha svårt att bedöma vilka resultat som hade kunnat uppnås utan insatserna (i en kontrafaktisk situation). För det andra finns det en viss benägenhet att man är mer positivt inställd till något som man har fått gratis eller som har subventionerats.
4. Det pågår metodutvecklingsarbeten i flera andra europeiska länder. Storbritannien har kommit längst och har använt en rad olika metoder för att skatta effekterna av sitt främjande. Det har även gjorts kontrafaktiska effektutvärderingar i Norge, Danmark, Finland och till viss del i Spanien.

<sup>1</sup> Små företag definieras av EU som företag med upp till 49 anställda och en omsättning som inte överstiger 10 miljoner euro per år. Medelstora företag kan ha upp till 249 anställda och en omsättning på upp till 50 miljoner euro. Detta är den vanligaste definitionen i Sverige. EKN:s definition av små och medelstora företag omfattar dock företag med upp till 500 anställda och en omsättning på upp till en miljard kronor.

<sup>2</sup> Exempel på vilka insatser som ingår i de olika kategorierna finns i avsnitt 3.3 ”Kategorisering av insatstyper” i Tillväxtanalys 2014a.

5. Den företagsekonomiska och nationalekonomiska forskningen är inriktad på att studera och skatta effekterna av exportfrämjande – snarare än andra typer av statligt främjande av internationalisering. Detta är troligen en konsekvens av dels att export är det vanligaste målet för främjande, dels att det finns förhållandevis bra data över internationell handel.
6. Forskningen är i mångt och mycket begränsad till studier där effekterna av en specifik insats skattas på företagsnivå. Det finns få exempel på försök att skatta främjandeinsatsernas bredare effekter i samhället när det gäller kunskap, innovation, sysselsättning, spridning, omfördelning m.m.
7. I takt med att tillgången på detaljerade och disaggregerade data över länders företagsstöd har ökat har typen av nationalekonomiska studier som publicerats gått från övergripande makroekonomiska studier över effekterna av främjandeinsatser på bilaterala handelsflöden, till mikroekonomiska studier över effekterna på de företag som faktiskt tagit del av insatserna.

### **1.3 Slutrapportens inriktning och disposition**

Utifrån vad vi funnit i våra tidigare delrapporter rekommenderar vi en avgränsning av metodutvecklingsarbetet. Huvudrekommendationen är att rikta in det fortsatta metodutvecklingsarbetet på effekter på företagsnivå av främjandeinsatser inom kategorierna rådgivning och marknadsföring. Det är även på detta område vi har funnit flest exempel från både andra länders utvärderingar och forskningslitteraturen. Vi har undersökt förutsättningarna för att genomföra en kontrafaktisk effektutvärdering (det vill säga med en kontrollgrupp) med hjälp av registerdata. I kapitel två presenterar vi våra rekommendationer för en sådan effektutvärdering.

Kapitel tre innehåller förslag till andra möjliga analyser av främjandesystemet i sin helhet. Dessa studier kan genomföras på kort sikt och skulle bidra till att öka förståelsen för hur företagen använder främjandesystemet, samt för att följa upp vilket genomslag politiska prioriteringar har i systemet. Vi diskuterar även en kompletterande kvalitativ metod som vi låtit testa i en pilotstudie för att skapa en större förståelse för effekterna av insatser för att främja internationalisering (avsnitt 3.1).

I kapitel fyra presenterar vi exempel från andra länder på alternativa sätt att organisera främjandesystemet på och i kapitel fem summerar vi och ger rekommendationer för fortsatta studier.

## 2 Metoder för att utvärdera effekter på företagsnivå

På grund av den breda mångfalden av främjandeinsatser och -aktörer drar Tillväxtanalys slutsatsen att det inte är möjligt att med en enda metod utvärdera effekterna av hela främjandesystemet. Vi har därför valt att i huvudsak rikta in metodutvecklingsarbetet på *effekterna på företagsnivå av insatser inom kategorierna rådgivning och marknadsföring*. Insatser inom dessa kategorier omfattar tvåvägskommunikation och gemensamma aktiviteter som affärsplansutveckling, marknadsvalsanalyser, delegationsresor, partnersökning och officiella kontakter.

Det finns en del tidigare studier med denna inriktning från vilka vi har kunnat dra lärdomar, dels forskningslitteraturen (se Tillväxtanalys, 2015a), dels utvärderingar från ett antal andra europeiska länder (se Tillväxtanalys, 2014a). Tillväxtanalys har därutöver gjort en del tidigare metodutvecklingsarbete på närliggande områden vilket bedöms som relevant: kring effektutvärdering av företagsrådgivning (Tillväxtanalys, 2014b) och stöd till innovativa små och medelstora företag (Tillväxtanalys, 2014c).

### 2.1 Kontrafaktisk effektutvärdering

Effekten av främjandeinsatser på små och medelstora företags (SMF:s) internationalisering kan definieras som skillnaden mellan hur företagen som tagit del av insatserna har internationaliserats jämfört med en situation där samma företag inte hade tagit del av insatserna – det vill säga i en kontrafaktisk situation. Eftersom vi inte kan studera vad som hade skett i den situationen är vi dock istället hänvisade till att jämföra hur företag som tagit del av en främjandeinsats (behandlingsgruppen) har internationaliserats, jämfört med liknande företag som inte tagit del av insatserna (kontrollgrupp).

#### *Behov av data över stödmottagande företag*

Tillväxtanalys huvudsakliga rekommendation för att utvärdera de statliga främjandeinsatserna för SMF:s internationalisering är genom en sådan kontrafaktisk effektutvärdering. För att den ska vara genomförbar krävs dock tillförlitliga data över vilka företag som tagit del av främjandeinsatserna och när. Detta saknas i dagsläget hos flera statliga och statligt finansierade främjandeaktörer. Det är därför av stor vikt att aktörerna inom det svenska främjandesystemet påbörjar en sådan datainsamling. Det kan vara missvisande att tillskriva en insats en viss effekt om vi inte samtidigt beaktat att företaget kan ha tagit del av andra främjandeinsatser hos andra aktörer inom främjandesystemet. Detsamma gäller om kontrollgruppen innehåller företag som även har tagit del av andra typer av insatser.<sup>3</sup> Av dessa anledningar är det viktigt att data samlas in åtminstone av de större främjandeorganisationerna, oavsett vilken aktör eller insats som planerar utvärderas. Givet att data över ”vem, vad och när” börjar samlas in kan kontrafaktiska effektutvärderingar göras inom några års tid.

#### *Kausalitet och skapande av kontrollgrupp*

Det finns ett antal överväganden avseende skapandet av en lämplig kontrollgrupp. En kontrollgrupp kan skapas genom matchning av företag som har tagit del av främjande-

<sup>3</sup> I sådant fall kan vi hamna i en situation där vi jämför företag som har tagit del av en viss insats med företag som har tagit del av andra insatser, snarare än företag som inte har tagit del av någon insats alls.

insatser med företag som *inte* har tagit del av insatser men som i övrigt är så lika som möjligt, utifrån en rad observerbara karakteristika, exempelvis omsättning, tidigare export-erfarenhet och antal anställda.<sup>4</sup>

För att kunna säkerställa kausaliteten (orsakssambandet) bör hänsyn tas till hur selektionsprocessen för insatsen gått till. Vidare bör i möjligaste mån även potentiella icke-observerbara skillnader mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen beaktas. I vissa fall kan det vara rimligt att anta att icke-observerbara och observerbara karakteristika är så pass nära korrelerade att, så länge man kontrollerar för det senare, följer även det andra. Detta kan dock vara ett tveksamt antagande vad gäller SMF:s export och internationalisering.

Ett sätt att hantera icke-observerbara skillnader, såsom till exempel företagsledningens drivkrafter och ambition vad gäller internationalisering, är att välja kontrollgrupp från en grupp av företag som kan antas likna de behandlade företagen i dessa avseenden. Sådana naturliga kontrollgrupper kan vara temporära exportörer<sup>5</sup> eller företag som har sökt det aktuella stödet men fått avslag. Användandet av företag som fått avslag som kontrollgrupp kan även tas ett steg längre genom utlottning av stöd bland sökande företag. Givet att antalet sökande är stort nog kan då eventuella effekter som beror på icke-observerbara skillnader till stor del neutraliseras. Utlottning av stöd kan dock vara svårt att genomföra i praktiken av politiska, praktiska och etiska skäl.

## 2.2 Indikatorer och utfallsvariabler

I uppdraget till Tillväxtanalys ingår att föreslå indikatorer som kan användas för att skatta effekterna av statens främjandeinsatser för internationalisering. Indikatorerna kan följas över tid för de företag som har tagit del av främjandeinsatser eller för utvalda delar av det svenska näringslivet, till exempel småföretag eller livsmedelsföretag, där det har förekommit särskilda satsningar.

Att över tid följa utvecklingen med hjälp av indikatorer kan vara en bra metod om ambitionen är att skapa sig en uppfattning om en situation. Om ambitionen i stället är att dra slutsatser kring effekten av en insats är dock löpande uppföljning av indikatorer inte en bra metod. Detta då en observerad utveckling av svenska små och medelstora företags export (som en indikator på denna grups internationalisering) naturligtvis kan vara orelaterad till statliga främjandeinsatser och i stället bero på andra faktorer, till exempel växelkursförändringar eller konjunkturläget på utländska marknader.

Att följa utvecklingen av ett antal uppföljningsindikatorer är alltså inget bra alternativ till utvärderingar eller mer kvalificerade uppföljningar för att skatta effekterna av statens främjandeinsatser för internationalisering. Vi har därför valt att här tolka *indikatorer* som hur effekterna av främjandeinsatser kan mätas, det vill säga *utfallsvariabler*.

<sup>4</sup> Två alternativa matchningstekniker som kan tänkas lämpliga för effektutvärdering av statens främjandeinsatser för SMF:s internationalisering är Propensity Score Matching (PSM) och Coarsened Exact Matching (CEM). I den nationalekonomiska forskningslitteraturen på ämnet är det vanligt att kombinera olika matchningstekniker med difference-in-differences (DiD) för att på så vis kunna beakta även t.ex. trendskillnader över tiden mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen (se t.ex. Martincus och Carballo, 2008; Görg et al. 2008).

<sup>5</sup> Temporära exportörer definieras som företag som har exporterat någon gång eller några gånger utan att ha etablerat en regelbunden export. Vi är tacksamma till professor Ari Kokko, Copenhagen Business School, som har bidragit med detta resonemang.

### *Indikatorer baserade på registerdata*

Tidigare studier om främjandeinsatsers effekter på företags internationalisering har oftast haft ett exportfokus.<sup>6</sup> Detta beror antagligen till viss del på att export är den vanligaste inriktning på främjandeinsatser. Men valet är troligen också relaterat till att det ofta finns bra och tillförlitlig statistik över företags internationella handel, medan tillgången till och kvaliteten på data över andra internationaliseringsformer är sämre. Även om det uttalade målet med en insats är ”ökad internationalisering” kan det under vissa omständigheter tänkas vara berättigat att använda någon form av exportrelaterad utfallsvariabel som en *indikator* på företags internationalisering mer generellt. Vi föreslår följande huvudsakliga indikatorer för internationalisering:

- export, import, utländskt ägande, tillhörighet till en utländsk kedja eller koncern (t.ex. genom franchising).

Andra relevanta indikatorer inkluderar:

- sysselsättning, förädlingsvärde, överlevnad.<sup>7</sup>

Trots att handelsstatistiken är avsevärt bättre än datatillgången vad gäller vissa andra former av internationalisering, så har även den vissa begränsningar. Export och import inom EU redovisas aggregerat för unionen, inte för enskilda destinationsländer, om inte värdet överstiger 4,5 miljoner kronor.<sup>8</sup> Detta innebär att en del export från mindre företag inte fångas upp i registerdata. Även statistiken över tjänstehandeln är bristfällig,<sup>9</sup> vilket gör att en del av exporten från denna växande sektor inte fångas upp.

### *Indikatorer baserade på egenrapporterade uppgifter*

Vissa typer av internationalisering, som samarbete och partnerskap med aktörer i utlandet, är svårt eller till och med omöjligt att mäta med kvantitativa indikatorer från registerdata. För att följa utvecklingen av dessa företeelser är enkätundersökningar en möjlig metod. Inom den företagsekonomiska forskningen är enkätundersökningar också den vanligaste metoden för att undersöka effekterna av internationaliseringsfrämjande insatser. Trenden har där, under senare år, varit att försöka få fram mer multidimensionella mått på export- eller internationaliseringsprestation genom att studera såväl traditionella finansiella mått som icke-ekonomiska och subjektiva mått på företagets internationalisering, såsom förvärv av kompetenser och tillfredställelse med företagets position och internationaliserings-satsning.

Det finns betydande svårigheter med att, baserat på egenrapporterade uppgifter, försöka genomföra en effektutvärdering av främjandeinsatser. Svarsfrekvensen från enkätundersökningar bland SMF som har fått del av stöd är ofta låg. Svarsfrekvensen blir ofta

<sup>6</sup> Detta gäller såväl akademiska studier på området som utvärderingar av andra länders främjandesystem som tenderar att vara fokuserade på export snarare än andra internationaliseringsformer (se Tillväxtanalys, 2015a, och Tillväxtanalys, 2014a)

<sup>7</sup> Det har påpekats för Tillväxtanalys att deltagande i en främjandeinsats ibland kan ha som resultat att ett företag bestämmer sig för att t.ex. en viss marknad inte är rätt för dem. Att välja att inte genomföra en olämplig exportsatsning (som skulle kunna ha negativa effekter på företaget, eventuellt även resultera i en konkurs) kan vara ett bra resultat. Överlevnad kan av denna anledning vara en intressant utfallsvariabel.

<sup>8</sup> Tröskelnivån har höjts successivt genom åren för att förenkla för företagen och minska uppgiftslämnarbördan.

<sup>9</sup> Tjänstehandeln redovisas inte på landnivå, utan på regionnivå, och enbart fördelad på 11 grova tjänsteaggregat. Se Tillväxtanalys (2010). Detta innebär att effekterna på den extensiva marginalen är svårare att skatta eftersom vi inte kan se om en ökning i exporten handlar om nya produkter eller nya destinationsmarknader, utan endast vilka grova tjänsteaggregat och regioner exporten avser. Det omöjliggör även uppföljning av effekterna av landspecifika satsningar på tjänsteexporten.

ännu lägre bland SMF som inte har fått något stöd, vilket i princip omöjliggör skapandet av en kontrollgrupp. För att få tillförlitliga svar från rätt person hos företagen krävs dessutom oftast att enkäten genomförs per telefon, vilket är kostsamt och tidskrävande. Dessa problem har Tillväxtanalys noterat i såväl utvärderingen av miljöteknikstrategin (Tillväxtanalys, 2015c) som i den företagsekonomiska litteraturöversikten som gjordes för detta regeringsuppdrag (Tillväxtanalys, 2015a) och i pilotstudien som diskuteras i avsnitt 3.1 (Tillväxtanalys, 2015b). En annan viktig aspekt att beakta är den belastning på företagen som enkäter och intervjuer kan utgöra.

### 2.3 Fördelningen av effekter på olika grupper av företag

Tillväxtanalys huvudrekommendation för att utvärdera effekter av främjandeinsatser för SMF:s internationalisering är att studera den genomsnittliga effekten på exempelvis företagets export. Vi ser dock även att en analys av hur eventuella effekter fördelar sig mellan olika grupper skulle bidra till en djupare förståelse för främjandets roll. Följande effekter på olika grupper kan studeras med hjälp av den typ av kontrafaktisk effektutvärdering som vi förslår ovan:

- Vilken effekt har en insats på den extensiva respektive den intensiva marginalen? Mer konkret, givet att en insats lett till ökad export:
  - Har antalet exportörer ökat eller har exporten från befintliga exportörer ökat?
  - Har differentieringen av varor ökat eller har volymen av redan exporterade varor ökat?
  - Har antalet exportmarknader ökat eller har exporten till existerande exportmarknader ökat?
- Har en främjandeinsats olika effekter på företag av olika storlek? Varierar effekten av en insats beroende på om företaget är en temporär eller mer etablerad exportör?

Vanliga mål för olika typer av främjande verksamhet är exempelvis att öka antalet små och medelstora företag som exporterar eller att få ut exporterande företag på nya marknader (Regeringen 2014b). Studier som beaktar fördelningen av effekter från olika främjandeinsatser och effekten på olika grupper av företag kan därmed ha stor policyrelevans.



### 3 Analyser på systemnivå

Vid sidan om att utvärdera effekterna av internationaliseringsfrämjandet på företagsnivå är det viktigt att även se på främjandet i ett större sammanhang. För det aktuella uppdraget har vi har låtit genomföra en pilotstudie (se avsnitt 3.1) om hur SMF inleder export på svåra marknader.<sup>10</sup> Studien kombinerar flera kvantitativa och kvalitativa metoder. Den finns att läsa i sin helhet i Tillväxtanalys (2015b).

I avsnitt 3.2 föreslås även några andra möjliga framtida deskriptiva studier som kan ge fördjupad kunskap om hur främjandesystemet används och vilka företag som tar del, och inte tar del, av främjandeinsatser. Studierna möjliggör även uppföljning av vilket genomslag politiska prioriteringar har haft i främjandet. Det kommer att dröja några år innan det är aktuellt med den effektutvärdering på företagsnivå som föreslås i avsnitt 2.1; de studier som föreslås här kan emellertid göras inom en snar framtid. En förutsättning är dock att Tillväxtanalys får tillgång till uppgifter om vilka företag som har tagit del av de olika främjandeinsatserna och när.

#### 3.1 Pilotstudie: Hur inleder SMF export till svåra marknader?

De allra flesta studier av internationaliseringsfrämjande utgår från företag som varit i kontakt med främjandeorganisationer. I bästa fall jämförs dessa företag med kontrollgrupper som inte har utnyttjat motsvarande tjänster. En utvärdering av detta slag kan ge kunskaper om främjandets effekter men det är även viktigt att skapa sig en bredare förståelse för främjandesystemets roll och analysera andra typer av frågor som tangerar Tillväxtanalys metodutvecklingsuppdrag. Med detta i åtanke har vi låtit utföra en pilotstudie i syfte att undersöka vilken roll exportfrämjandet har spelat för svenska SMF som inledde ny export till Asien 2013. Syftet med pilotstudien var att utveckla en metod som kan användas för att besvara frågor så som:

- Hur betydelsefullt är det statliga främjandet i jämförelse med andra kanaler för lärande om internationalisering och utländska marknader?
- Motsvarar utbudet av främjandeinsatser företagens aktuella behov för att kunna inleda export på nya marknader?

##### *Metod och metodutmaningar*

I pilotstudien undersöktes dessa frågor med hjälp av registerdata, en enkätundersökning och en serie intervjuer med ett urval av företag. Populationen valdes ut på basis av sin internationalisering, snarare än sitt bruk av olika främjandetjänster. Fokus i studien har legat på att fånga upp insikter och information om alla nya exportörer till den aktuella marknaden – detta urval ger en annorlunda bild av främjandet jämfört med ett urval baserat endast på företag som varit i kontakt med främjandesystemet.

Pilotstudien är alltså en så kallad ”mixed methods” studie som kombinerar tre olika typer av data för att skapa djupare förståelse för hur små och medelstora företag inleder export till en svår marknad. Frågeställningarna studeras med hjälp av ett begränsat urval av

<sup>10</sup> ”Svåra” i den bemärkelsen att det finns ett stort geografiskt och kulturellt avstånd till hemmamarknaden.

exportörer med export till ett avgränsat antal marknader<sup>11</sup> – syftet med detta var att utveckla och testa metoden för att se om den var lämplig för en mer omfattande studie. Studiens syfte var även att belysa vilket stöd som efterfrågas från ett företagsperspektiv samt att generera nya forskningsfrågor på området.

235 företag uppfyllde kriterierna för medverkan i pilotstudien. I enkätundersökningsdelen av studien kontaktades alla dessa företag – först brevledes och sedan per telefon för en intervju. Enkätstudien hade en svarsfrekvens på knappt 22 procent (51 användbara svar), detta trots att mycket energi lades ner på att få in svar från så många företag som möjligt. På grund av den låga svarsfrekvensen<sup>12</sup> bör inga långtgående slutsatser dras från svaren. I ett andra steg i pilotstudien genomfördes en serie djupintervjuer med ett urval av företag från samma population som användes för enkätstudien. Även för djupintervjuerna var det svårt att få företagen att delta. Ett 50-tal kontaktade företag ledde till 12 djupintervjuer vilket naturligtvis innebär att det är stor risk att dessa företag skiljer sig från övriga företag i populationen på ett eller flera sätt. Trots dessa metodutmaningar har pilotstudien bidragit med många intressanta iakttagelser och frågeställningar som är värda att lyfta och undersöka vidare.

### *Resultat och frågeställningar*

Det visade sig att drygt hälften av företagen som svarade på enkäten hade använt statligt finansierade främjandetjänster någon gång, även om få hade använt främjandetjänster för att inleda den aktuella exporten till Asien 2013. Flera respondenter hade vid tidigare tillfällen använt andra typer av främjare, som handelskammare och privata rådgivare och vissa hade använt både offentliga och privata främjandetjänster. Inga av företagen hade använt Enterprise Europe Networks (EEN) tjänster och endast en respondent uppgav att de faktiskt kände till vad EEN hade att erbjuda. Det framkom i intervjuerna att EU:s olika stöd överlag inte anses vara till någon större hjälp på grund av den stora administrativa bördan dessa stöd är förknippade med. Några företag uppgav problem eller dröjsmål vid betalning från utländska kunder som ett hinder i deras exportsatsning, men verkade inte känna till eller reflektera kring den hjälp de kan få från EKN.

Överlag bedömer företagen kvaliteten på stödet från de främjare de har använt, och på de stöd som de känner till men inte använt, som hög – undantaget är Business Swedens tjänster. Respondenter som inte har använt Business Swedens tjänster gör även en mer positiv bedömning av tjänsternas kvalitet än de som faktiskt har använt dem. Denna bild förstärktes i djupintervjuerna, då flera företag menade att aktörens tjänster kostade för mycket och att kvaliteten beror mycket på vilken handläggare man råkade få.

Analysen tyder på att främjande spelar en roll för att öka företagets marknadskunskap, men en mindre roll i att få kontakt med kunder och genomföra affärer. Kontakter med kunder hade – med ett undantag – inte förmedlats av statliga främjare, utan i många fall identifierats antingen vid mässor eller genom internationella nätverk det svenska företaget har ingått i.

Flera företag uppger att de inte exporterar, trots att statistiken från SCB visar att de gör det. I vissa fall tros detta bero på att företaget skickar varor utomlands åt ett annat företag eller att de skickar varor till ett annat svenskt företag, eller dess kunder, utomlands.

<sup>11</sup> SMF (under 200 anställda) i Skåne, Halland, Blekinge och Kronobergs län som enligt SCBs handelsstatistik för 2013 exporterade till något land i Mellanöstern eller Sydasiens, men som inte exporterade till detta land 2011 eller 2012.

<sup>12</sup> Detta är ett återkommande problem vid enkätundersökningar riktade mot SMF.

Ett antal frågor som har kommit upp i intervjuerna kan vara värdefulla att studera närmare. Följande frågeställningar bör undersökas på mer djup för att bättre förstå hur anpassat främjandet är till hur företagen faktiskt inleder export till nya marknader och får kontakt med kunder:

1. För att kunna erbjuda främjandeinsatser av hög kvalitet är det avgörande att främjandeorganisationer har personal med rätt kompetens och erfarenhet. Hur kan kompetensförsörjning säkerställas?
2. Mässor och globala företagsnätverk framstår som viktiga sätt för företagen att träffa kunder. Bör främjandets nuvarande inriktning, med satsningar på specifika utländska marknader omprövas? Hur kan främjandeinsatser hjälpa till att skapa plattformar för svenska företag att visa upp och nå ut med sin kompetens på globala mötesplatser?
3. Många företag använder handelskammare och privata rådgivare (denna trend är starkast bland tjänsteföretagen). Hur kompletterar det statliga främjande bäst det arbete som dessa aktörer gör för att förstärka, i stället för att tränga undan privat verksamhet?

### 3.2 Deskriptiva studier

I följande avsnitt diskuteras i korthet tre möjliga deskriptiva studier som skulle kunna bidra till ökad kunskap om det svenska främjandesystemet: Vilka företag använder det? Vilka marknader används främjandeinsatserna på? Och hur samverkar de olika delarna av systemet?

#### *Vilka företag använder främjandeinsatser?*

Syftet med denna studie är att undersöka vilka delar av näringslivet som tar del av främjandeinsatser. Främjandeinsatser är ett selektivt stöd, det vill säga alla företag får inte automatiskt del av insatserna. Företagen ska själva välja att nyttja insatserna (självselektion) och i flera fall ska stödet även beviljas av en myndighet eller annan aktör (administrativ selektion).

Vi föreslår en kartläggning av vilka typer av företag som använder främjandeinsatserna utifrån följande företagskarakteristika: antal anställda, omsättning, bransch, registreringsår, tidigare exporterfarenhet, regional hemvist, mottagande av andra stödformer, samt vem som är operativ företagsledare.<sup>13</sup> Det kan sedan undersökas om det finns några skillnader mellan den grupp av företag som tar del av främjandeinsatserna och de som inte gör det. För de insatser som har en administrativ selektion bör karakteristika av de företag som har blivit beviljade respektive fått avslag på sin ansökan om stöd även jämföras.

Analysen ger möjlighet att svara på ett antal intressanta frågor som kan ge underlag för framtida strategier för internationaliseringsfrämjandet. Är företag som tagit del av insatser mer eller mindre produktiva än andra företag? Är vissa sektorer mer representerade än andra? Använder olika företag olika typer av främjandeinsatser? Vilken andel av (nya) exportörer inom olika sektorer använder de statligt finansierade insatserna?

#### *Vilka utländska marknader används främjandeinsatser på?*

Vi föreslår även att det genomförs en kartläggning av vilka utländska marknader främjandeinsatserna främst är koncentrerade till. Denna studie är en förlängning av studien

<sup>13</sup> För att studera t.ex. i vilken utsträckning företag som leds av kvinnor eller personer med utländsk bakgrund tar del av internationaliseringsfrämjande insatser.

ovan, dock begränsad till främjandeinsatser inriktade på en specifik marknad.<sup>14</sup> Studien kan, med fördel, även inkludera en analys av eventuella skillnader mellan företag som använder insatserna på en viss marknad och andra (nya) exportörer till samma marknad. Vidare är det intressant att få en uppfattning om hur stor andel av (nya) exportörer som använder statligt finansierade främjandeinsatser på olika marknader.

Ökad kunskap om hur främjandeinsatser används på specifika utländska marknader kan vara särskilt användbart som underlag för framtida nationella internationaliserings-satsningar och eventuella prioriteringar av specifika marknader.

### *Hur samverkar de olika delarna av främjandesystemet?*

Tillväxtanalys har tidigare funnit (Tillväxtanalys, 2015c) att företag som utnyttjar selektiva företagsstöd, såsom internationaliseringsfrämjande insatser, ofta tar del av flera olika typer av stöd. Det som antas vara effekter av en insats kan mycket väl vara kumulativa effekter av en rad olika stöd över tid. För såväl framtida effektutvärderingar som formulering av strategier och policys är det därför relevant att kartlägga hur företag kombinerar olika insatser och delar av systemet.

Det är också relevant att studera hur främjandesystemet i sin helhet fungerar. Vilka aktörer eller insatser har företag kontakt med först, det vill säga är inkörsporten till stödsystemet? Används insatserna i någon typisk ordning? Använder företag likartade stöd från flera olika aktörer? En sådan analys kan bidra till förståelse för hur insatserna samverkar.<sup>15</sup> Denna kunskap kan bland annat användas till att styra och vidareutveckla samverkan mellan de olika stödgivande aktörerna. Det kan också ge underlag till renodling av aktörers roller och olika typer av stöd.

---

<sup>14</sup> Business Sweden, EKN, Swecare, Energimyndigheten och Regeringskansliet bedriver marknadsspecifika insatser.

<sup>15</sup> Konsultföretaget Damvad gjorde en sådan studie i Danmark 2014 (Sammenhæng for vækst og innovation), som dock omfattade hela det selektiva företagsstödet, inte bara främjande av internationalisering. Även i Storbritannien har en liknande typ av analys gjorts. Där analyserade konsultföretaget London Economics mönster i användandet av olika tjänster och insatser som landets huvudsakliga främjandeorganisation, UK Trade and Investment, erbjuder.

## 4 Främjandesystemets organisation – strategiska val i andra länder

I detta kapitel reflekterar vi kring hur det svenska främjandet är organiserat och pekar på alternativa organiseringsformer i andra europeiska länder. Främjandets organisation är en fråga som tangerar Tillväxtanalys uppdrag (att ta fram utvärderingsmetoder) och därför något som vi bedömer som relevant att belysa i detta sammanhang. Ambitionen är endast att uppmärksamma några strategiska val som gjorts vad gäller organisationen av främjandet i andra länder. Vi har inte undersökt fördelarna och nackdelarna med de olika systemen och vi tar inte ställning för eller emot något system här – för detta krävs en djupare analys.

Det svenska systemet för främjande av SMF:s internationalisering karakteriseras av ett flertal centrala, främst statligt finansierade aktörer. Systemet får betecknas som komplext, med olika styrande organ och flera genomförande aktörer och intermediärer. Många aktörer erbjuder liknande insatser och det är svårt att skapa sig en överblick. En risk med ett så komplext system är att det medför extra kostnader för företagen då det kan kräva avsevärda resurser för att navigera i systemet, hålla sig à jour om de olika insatserna och ansöka om stöd. (Tillväxtanalys, 2014a). En annan risk är att staten genom att erbjuda kraftigt subventionerade eller kostnadsfria tjänster kan tränga undan privata utförare. Det är möjligt att vissa främjandetjänster som tillhandahålls av staten skulle kunna erbjudas av privata rådgivare, som i flera fall är specialiserade på specifika marknader eller branscher.

I vår översikt av andra europeiska länders utvärderingar av sina främjandeinsatser fann vi att det finns tre huvudsakliga sätt att organisera främjandesystem som skiljer sig från det svenska systemet.

### 4.1 Större inflytande från näringslivet

I en del andra länder har näringslivet större inflytande eller delaktighet i det statligt finansierade främjandesystemet. Handelskammarna spelar till exempel en större roll i internationaliseringsfrämjandet i Tyskland och Österrike (Holmes, 2014; Regeringskansliet, 2011; Henn och Bont, 2014). De planerar delegationsresor och styr i större utsträckning valet av prioriterade marknader och sektorer, samt samråder med statliga aktörer om behovet av stöd och eventuellt högnivådeltagande.

Schweiz huvudsakliga främjandeorganisation, Switzerland Global Enterprise (S-GE), samarbetar med handelskammare samt med privata internationaliseringsrådgivare och internationaliseringskonsulter. S-GE har ett system för att certifiera eller kvalitetssäkra privata rådgivare med specialistkunskap inom olika tjänster, utländska marknader eller affärsområden. Information om dessa tillgängliggörs på en webbsida för företag som är i behov av hjälp i sin internationaliseringsprocess. Tanken bakom det schweiziska systemet är att staten inte ska konkurrera med privata utförare, något man ansågs ha gjort tidigare (Neuer Züricher Zeitung, 2005).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> I Sverige finns det en likartad främjandeinsats i form av Tillväxtverkets affärsutvecklingscheckar för internationalisering. Denna insats har en annorlunda programlogik än de övriga statliga insatserna på området. I stället för att staten ska tillhandahålla bestämda tjänster antas det att företagen saknar resurser, eller är ovilliga att dedicera resurser, till att köpa den kompetens de anser sig behöva för att internationalisera.

## 4.2 Samordning av främjandet

I Danmark och Finland har främjandet på senare år omorganiserats med ambitionen att förenkla för företagen. I båda länderna arbetar man nu med att samordna de olika aktörerna i det företagsfrämjande systemet genom olika former av regionala hubbar för företagsstöd.

Danmarks eksportråd, en avdelning inom Udenrigsministeriet, har såväl personal stationerade på flera ambassader som rådgivare på varje så kallat regionalt ”Væktshus” där de ska arbeta integrerat med andra företagsrådgivare och finansiärer. Eksportrådet anställer främst specialister med erfarenhet från specifika sektorer och marknader. De arbetar såväl proaktivt med företagskontakter som reaktivt genom att svara på frågor från företag.

Det finska samarbetsnätverket ”Team Finland” lanserades 2014 med ambitionen att samordna främjandeverksamheten. Nätverket inkluderar de olika aktörerna som arbetar med Finlands externa ekonomiska relationer, finländska företags internationalisering, utländska investeringar i Finland och Finlandsbilden. Representanter från de olika aktörerna är internationellt samordnade i lokala team och i regionala team vid de så kallade Närings-, trafik- och miljöcentralerna runt om i Finland.

## 4.3 Sammanslagning av företagsfrämjande och internationaliseringsfrämjande

Den norska regeringen valde 2003 att genomföra en sammanslagning av flera olika aktörer inom det företagsfrämjande systemet.<sup>17</sup> Den nya myndigheten Innovasjon Norge (IN) har uppdrag inriktade på regionalutveckling och näringslivsutveckling genom innovation och internationalisering. Organisationen har även ansvar för turism och jordbruksstöd. IN har såväl regionala kontor som ett 60-tal utlandskontor. Det norska systemet är unikt internationellt i sin nästan totala samordning av statligt finansierad företagsfrämjande verksamhet.<sup>18</sup>

IN menar själva att deras breda ansvarsområden möjliggör synergier: de kan lyfta regionala företag till utländska marknader, arbeta med innovation i jordbruksföretag och bygga nätverk av turism- och reseföretag i regionerna för att sedan hjälpa dem marknadsföra sig internationellt. Förutom synergieffekter menar IN även att deras organisation förenklar för företagen som får en bättre överblick över vilken typ av stöd som erbjuds. Företagen vänder sig till en organisation (”en dörr in”) oavsett vad de behöver hjälp med. En annan potentiell fördel med denna typ av sammanslagning av företagsfrämjande och internationaliseringsfrämjande är att ett samlat dataregister förenklar för såväl kundansvariga (som lättare kan få en överblick över vilka stöd företagen tagit del av över tid) som för utvärderare (som lättare kan studera effekter av stöden i deras faktiska sammanhang).<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Aktörerna som uppgick i den nya organisationen var Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Norges Eksportråd, Norges Turistråd och Statens veiledningskontor for oppfinnere. De tjänster som dessa aktörer erbjöd till företag inkluderar bland annat den verksamhet som i Sverige bedrivs av: Vinnova, Visit Sweden, Almi, Tillväxtverket och Business Sweden.

<sup>18</sup> Irland har ett liknande system, dock ligger frågor rörande turism utanför Enterprise Irelands organisation.

<sup>19</sup> I en granskning av IN från 2008 fann norska Riksrevisjonen tre större problem kopplade till den sammanslagna organisationsstrukturen:

1. IN har flera huvudmän och uppdragsgivare som inte alltid lyckas koordinera sig.
2. Portföljen av stöd och insatser bedöms som svåröverskådliga för medarbetarna.
3. Svårigheter att integrera den internationella och regionala verksamheterna. (Riksrevisjonen, 2008).

IN menar att många av dessa problem kan härledas till att för lite resurser avsattes till omstruktureringsarbetet och att mycket hänt sedan dess.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

### *Kvantitativ effektmätning på företagsnivå är huvudspåret*

Tillväxtanalys huvudrekommendation för att utvärdera statliga främjandeinsatser för SMF:s internationalisering är att genomföra en kvantitativ kontrafaktisk effektutvärdering. Med detta menas en utvärdering baserad på registerdata där man jämför en behandlingsgrupp med en kontrollgrupp. Den bör i första hand inriktas på effekter på företagsnivå av främjandeinsatser av typen rådgivning och marknadsföring. Det är på detta område det finns kunskap och lärdomar att hämta från både forskningslitteraturen och andra europeiska länders utvärderingsarbete.

Utvärderingen kräver dock tillgång till uppgifter om vilka företag som har tagit del av vilka insatser och när – alltså vem, vad och när. Vissa främjare kan leverera dessa data i dag, medan andra först behöver se över sina datainsamlings- eller kundhanteringssystem – en process som Tillväxtanalys kan vara rådgivande i för att säkerställa att dataregistret anpassas till ändamålet.

Det finns god tillgång på mikrodata som kan användas för att skatta effekterna av främjandeinsatser, främst med inriktning på export. Handelsstatistiken (export och import), trots vissa begränsningar, och ekonomiska registeruppgifter om företagen (till exempel sysselsättning och förädlingsvärde) innehåller en del relevanta utfallsvariabler. Det är svårare att mäta andra former av internationalisering, såsom internationella samarbeten, vilka främst kan undersökas med hjälp av egenrapporterade uppgifter från enkäter eller andra kvalitativa metoder. Detta rekommenderas dock inte på grund av risk för låg svarsfrekvens och icke tillförlitliga svar eller svarsbias.

### *Analyser på systemnivå kan komplettera bilden*

Effektutvärderingar kan användas för att undersöka om det som görs har effekt, men inte för att avgöra om det finns andra saker eller andra sätt att organisera främjandet som skulle fungera bättre. Därför är det viktigt att även se på dels hur främjandesystemet bäst kan organiseras, inklusive antalet aktörer och samordningen av dem, och dels rollfördelningen mellan statliga insatser och privata aktörer. Tillväxtanalys har låtit göra en pilotstudie om hur svenska små och medelstora företag inleder export på svåra marknader. Den visade tecken på möjlig diskrepans mellan vilka främjandetjänster staten erbjuder och den typen av stöd företag efterfrågar utifrån hur de faktiskt inleder export, något som bör studeras närmare.

För att skapa en djupare förståelse för hur främjandesystemet används och vilka företag som använder, och inte använder, insatserna föreslår Tillväxtanalys att en deskriptiv studie genomförs. I studien ingår att undersöka hur stor del av det svenska näringslivet – och hur stor andel nya exportörer – som använder främjandeinsatser och vilka kombinationer av insatser som är vanligt förekommande. De föreslagna studierna möjliggör även uppföljning av vilket genomslag politiska prioriteringar har i främjandet, vad gäller till exempel satsningar på specifika sektorer eller marknader samt behov av anpassningar eller renodling.

I arbetet med att undersöka hur andra länder utvärderar effekterna av sitt främjande har vi noterat att flera europeiska länder gjort olika strategiska val gällande organisationen av sitt främjandesystem. Näringslivet, genom konsulter och handelskammare, har större inflytande eller delaktighet i främjandesystemet i vissa länder. De offentligt finansierade aktörerna

inom exportfrämjande och det företagsfrämjande systemet har samordnats tätare och samlokaliseras på regional nivå i en del andra länder, i syfte att förenkla för företagen och skapa ett mer sammanhållet stödsystem. Norge har genomfört en sammanslagning av företagsfrämjande, internationaliseringsfrämjande och främjande av Norgebilden. En analys av för- och nackdelarna med olika sätt att organisera främjandet kan vara viktigt underlag för vidareutveckling och effektivisering av det svenska främjandesystemet.

### *Rekommendationer*

Tillväxtanalys ser fördelar med att omgående påbörja arbetet med att förbereda en utvärdering av främjandeinsatser för internationalisering av SMF, inte minst eftersom internationalisering av SMF är en uttalad politisk prioritet. För att framtida exportstrategier ska få genomslag krävs det att insatserna baseras på kunskap och evidens om vilka effekter de har. Det krävs även ökad förståelse för vilka som använder och inte använder tjänsterna och om hur de används. I Storbritannien har man under en dryg tioårsperiod arbetat med att utveckla och testa olika metoder för att skatta effekterna av främjandeinsatser, förstå hur de används och bedöma deras värde för företagen. Flera andra europeiska länder, bland annat Danmark, Norge, Finland och Spanien, har också påbörjat en sådan resa och det finns goda möjligheter till fortsatt erfarenhetsutbyte med dessa länder.



## Referenser

- Fleischer V. W., Hungnes P. A.; Gåseidnes S.; Monsen G. E., och Dager K. (2014). Innovasjon Norge. *Möte i Oslo* (20141128)
- Görg H., Henry M., Strobl E. (2008) *Grant Support and Exporting Activity, The Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, No. 1:168–174
- Henn, G. och Bont, W. (2014), Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. Wien. *Samtal* (20140621).
- Holmes, J. (2014). Germany Trade and Invest, Bonn. *Telefonintervju* (20140526)
- Martincus C. V., Carballo J. (2008) *Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and the extensive margins of exports*, *Journal of International Economics*, Vol.76, Issue 1:89–106
- Neuer Züricher Zeitung (2005). *Neuer Bescheidenheit der Osec*, Neuer Züricher Zeitung, 15 april 2005, Zürich.
- Regeringen (2013a) *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser inom utgiftsområde 24 Näringsliv*. N2013/5656/KLS. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regeringen (2014a). *Budgetpropositionen för 2015*. Prop. 2014/15:1. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen (2014b). *Riktlinjer för budgetåret 2015 för Sveriges export- och investeringsråd avseende exportfrämjande verksamhet*. Stockholm: Utrikesdepartementet
- Regeringskansliet (2011) *Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande*. Departementsskrivelse 2011:29. Stockholm: Regeringskansliet.
- Riksrevisionen (2013). *På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export*. RiR2013:10. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisjonen (2009). *Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør*. Dokument nr. 3:4 (2008–2009). Oslo: Riksrevisjonen.
- Tillväxtanalys (2010) *Svensk tjänstehandel - omfattning, utveckling och betydelse*, WP/PM 2010:15. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2014a) *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering – utveckling av mätmetoder och indikatorer*, Rapport 2014:07. Östersund: Tillväxtanalys
- Tillväxtanalys (2014b) *Utvärdering av statligt finansierad företagsrådgivning – Erfarenheter och slutsatser av utvärderingsuppdraget*, Rapport 2014:08. Östersund: Tillväxtanalys
- Tillväxtanalys (2014c) *Företagsstöd till innovativa små och medelstora företag – en kontrafaktisk effektutvärdering*, WP/PM 2014:16. Östersund: Tillväxtanalys

Tillväxtanalys, (2015a) *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering – en litteraturöversikt över utvärderingsmetoder*, PM 2015:04. Östersund: Tillväxtanalys

Tillväxtanalys, (2015b) *Nya svenska exportörer i Asien år 2013: Vilken roll har exportfrämjandet spelat?* (Författad av: Ari Kokko, Sara Johansson da Silva, Hanna Norberg) PM 2015:05 Östersund: Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys (2015c) *Utvärdering av regeringens miljöteknikstrategi, Syntesrapport och resultatuppföljning*, Rapport 2015:02. Östersund: Tillväxtanalys.



**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

**Om rapportserien:**

Rapportserien är Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer. I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

**Övriga serier:**

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.

PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.

Illustration: Angelica Hemlin