



Kunskap för tillväxt 2019

Analys- och utvärderingsplan

Dnr: 2018/222

**Myndigheten för tillväxtpolitiska
utvärderingar och analyser**

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta:

Sonja Daltung, generaldirektör

Telefon: 010 447 44 10

E-post: sonja.daltung@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys utvärderar och analyserar svensk tillväxtpolitik. Vi ger regeringen och andra aktörer inom tillväxtpolitiken kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer för att effektivisera och utveckla statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling.

I vår analys- och utvärderingsplan, Kunskap för tillväxt, beskriver vi vilka frågeställningar som vi kommer att arbeta med de närmaste tre åren. Kunskap för tillväxt 2019, har således ett längre perspektiv än 2019. Planen uppdateras varje år varvid horisonten förskjuts ett år fram i tiden. I denna plan blickar vi fram till 2021.

Syftet med ett flerårigt perspektiv är att ge verksamheten en långsiktig styrning som möjliggör djuplodande analyser av komplexa frågeställningar. Tillväxtanalys arbetar med vad vi benämner ramprojekt. Ett ramprojekt består av flera delprojekt som bidrar till att belysa en viss frågeställning och löper upp till två år. I detta dokument redogör Tillväxtanalys för de ramprojekt som vi planerar leverera under 2019–21. Vi beskriver också ramprojekt som vi avser starta under perioden men som inte kommer slutlevereras förrän efter 2021. Därtill lyfter vi några viktiga metodutvecklingsfrågor som vi kommer arbeta med under perioden.

Vårt mål är att de underlag som vi tar fram används i arbetet med att utforma tillväxtpolitiken. I vårt arbete med att ta fram vår årliga analys- och utvärderingsplan för vi därför en bred dialog för att identifiera relevanta frågeställningar. Denna plan är framtagen efter diskussioner med vår uppdragsgivare, våra primära målgrupper och med vårt vetenskapliga råd.

Planen beskriver inriktningen på Tillväxtanalys långsiktiga analys- och utvärderingsverksamhet. Den innehåller således inte en redogörelse för kortare projekt som inte ingår i ett ramprojekt. Det kan till exempel vara regeringsuppdrag som inte ger utrymme för, eller passar in i ett pågående, ramprojekt, eller att det är en aktuell fråga som Tillväxtanalys snabbt vill bidra med kunskap om. En lista över pågående regeringsuppdrag återfinns i en bilaga till myndighetens regleringsbrev och följs upp i särskild ordning. Innehållet i planen är baserat på att vi kan lägga merparten av våra resurser på att genomföra den.

Östersund, januari 2019

Sonja Daltung
Generaldirektör
Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

1 Tillväxtanalys uppdrag	5
1.1 Vår instruktion	5
1.2 Vårt fokus	5
1.3 Våra studieområden	5
1.4 Horisontella perspektiv	6
2 Utmaningar de kommande åren	7
2.1 Hållbar tillväxt	7
2.2 Kompetensutveckling	7
2.3 Urbanisering	8
2.4 Ökad oro kring internationaliseringens utveckling	8
3 Tillväxtanalys ramprojekt 2019–21	9
3.1 Sveriges innovationsförmåga	10
3.1.1 Hur kan offentliga aktörer rigga samverkan för ökad innovation?	10
3.1.2 Vilka effekter skapar den tredje generationens näringspolitiska program?	10
3.2 Sveriges strukturomvandling	13
3.2.1 Digital kompetens, hur står det till nu och framöver i utbildningssystem och näringsliv?	14
3.2.2 Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?	15
3.3 Svensk infrastruktur för innovationsförmåga och näringslivsdynamik	16
3.3.1 Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?	17
3.3.2 Vilken roll har den offentliga sektorn för stora kunskapsintensiva investeringar?	17
3.3.3 Hur kan staten underlätta tillväxt i agglomerationsekonomier som samtidigt bidrar till utveckling i omkringliggande områden?	18
3.3.4 Hur kan staten underlätta näringslivets framtida kompetensförsörjning?	19
3.3.5 Vilken betydelse har pilot-, demonstrationsanläggningar och testbäddar för investeringar, teknikutveckling och innovation?	19
3.4 Sveriges internationalisering	20
3.4.1 Hur kan staten underlätta för nya och små företag att komma in på marknader utomlands?	21
3.4.2 Multinationella företag i svenskt näringsliv – vilka är policyimplikationerna för näringspolitiken?	21
3.4.3 Är import en väg till ökat välstånd?	22
3.5 Näringslivets kapitalförsörjning	23
3.5.1 Vilka lärdomar kan dras från de statliga riskkapitalsatsningarna inom Europeiska regionala utvecklingsfonden?	24
3.5.2 Hur kan statliga lån komplettera de privata kreditmarknaderna?	25
3.5.3 Hur kan staten främja privata investeringar i företag?	26
3.6 Näringslivets gröna omställning	27
3.6.1 Kan finansmarknadens hållbarhetsvärderingar bidra till näringslivets gröna omställning och ger det i så fall en roll för staten?	28
3.6.2 Hållbara globala leverantörskedjor och näringslivets konkurrenskraft – vad är statens roll?	28
3.6.3 Vad bör staten göra för att bidra till processindustrins gröna omställning?	29
3.7 Metodutveckling	30
3.7.1 Metod för bättre urvalsprocesser vid förmedling av näringspolitiska stöd	30
3.7.2 Metod för att utveckla kohortanalyser	30
3.7.3 Metod för att kartlägga tillväxtpolitiska insatser	31
3.7.4 Användning av RCT i svensk tillväxtpolitik	32
3.8 Sammanställning av ramprojekt	33

Tillväxtanalys uppdrag

1.1 Vår instruktion

Tillväxtanalys har till uppgift att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken. Vi ska utifrån olika perspektiv analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling samt identifiera hinder för, och föreslå åtgärder som kan bidra till näringslivsutveckling och hållbar tillväxt i alla delar av landet. Vi ska särskilt fokusera på samlade effekter av tillväxt- och näringspolitiska insatser. I vårt utvärderingsarbete ska vi särskilt belysa effekter för kvinnor respektive män och i övrigt utforma kunskapsunderlag med ett jämställdhetsperspektiv. Vidare ska vi, inom vårt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Vi ska analysera näringslivets miljöarbete och hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling.¹

1.2 Vårt fokus

Svensk tillväxt skapas i ett sammanhang där många faktorer och skeenden har betydelse. Vi har i vår verksamhetsstrategi² tagit ställning till vad som bör vara Tillväxtanalys fokus. Som framgår där fokuserar vi på att ta fram kunskap om hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, investeringar i fysiskt och immateriellt kapital och Sveriges förmåga till strukturomvandling. Grundläggande för dessa förmågor är institutioner som skapar spelplanen på kort och lång sikt för olika aktörer och för marknadernas funktionssätt såväl nationellt som internationellt. Tillväxt förutsätter ett dynamiskt näringsliv där etablerade företag som inte följer med i utvecklingen utmanas och avvecklas.

Konkurrensen är global och en central faktor för svensk tillväxt är att företag i Sverige kan ta fram och sprida nya innovationer och vara en del av kommersialiseringen av dem även globalt.

Tillväxtpolitiken försöker främja utvecklingen av dessa förmågor med såväl generella som selektiva insatser. Att förstå vad som påverkar förmågorna och hur de samverkar är viktigt för att förstå hur statliga insatser kan påverka tillväxtens utveckling, innehåll och hållbarhet nationellt och regionalt. En viktig uppgift för Tillväxtanalys är därmed att ta fram kunskap om detta och utvärdera i vilken mån statliga insatser som syftar till att främja förmågorna får avsedda effekter.

1.3 Våra studieområden

Tillväxtanalys belyser systematiskt relevanta frågeställningar för tillväxtpolitiken och dess genomförande. Vi studerar hur staten kan främja Sveriges förmåga till innovation och strukturomvandling, dels direkt och dels indirekt genom statlig infrastruktur och främjandet av Sveriges internationalisering och näringslivets kapitalförsörjning. Vi analyserar även näringslivets miljöarbete och hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling. Vi har således identifierat sex studieområden som vi menar är de mest centrala för tillväxtpolitiken:

- Sveriges innovationsförmåga
- Sveriges strukturomvandling
- Svensk infrastruktur för innovationsförmåga och näringslivsdynamik
- Sveriges internationalisering
- Näringslivets kapitalförsörjning
- Näringslivets gröna omställning

¹ Förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

² Verksamhetsstrategi, Tillväxtanalys, Dnr 2017/105.

Det är inom dessa områden som Tillväxtanalys ska bygga kunskap. Vi kommer i vårt arbete ha ett särskilt fokus på de små och medelstora företagen. Möjligheten för nya företag att etableras och växa bedöms vara viktig för regional och nationell tillväxt. De mindre företagen är också de som står för de flesta disruptiva innovationerna och de är viktiga för kommersialisering av innovationer och näringslivets gröna omställning. Ramvillkor och annan infrastruktur påverkar konkurrensförutsättningar och transaktionskostnader för att starta och driva företag, kapitaltillgång påverkar möjligheten att driva små och medelstora företag och möjligheten till internationalisering påverkar företagens möjligheter att växa.

Förutom de ovan angivna sex studieområdena så arbetar vi också med

- **utveckling av metoder för att utvärdera, analysera och genomföra tillväxtpolitik**

Inriktningen på verksamheten inom dessa sju områden under de kommande åren presenteras i kapitel 3.

1.4 Horisontella perspektiv

Tillväxtanalys ska bidra med kunskap om näringslivsutveckling och hållbar tillväxt i alla delar av landet, det vill säga var tillväxten äger rum, är av relevans. Vidare ska vi i vårt utvärderingsarbete särskilt belysa effekter för kvinnor respektive män och i övrigt utforma kunskapsunderlag med ett jämställdhetsperspektiv. Vi ska också, inom vårt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetetsutveckling. Vi arbetar därför med tre horisontella perspektiv.³ Dessa är:

- **geografi**
- **jämställdhet**
- **miljö**

De horisontella perspektiven är således sådana perspektiv som regeringen har pekat ut på ett eller annat sätt att Tillväxtanalys ska bidra med kunskap om och som går tvärs igenom våra studieområden. Det sätt som vi arbetar med dessa horisontella perspektiv är att för varje ramprojekt överväga om, och i så fall hur, de olika perspektiven är relevanta. I det följande anger vi vilka perspektiv som vi i nuläget ser kommer in i de olika ramprojekten. Fler perspektiv kan bli aktuella efter hand som ramprojekten utvecklas.

³ Verksamhetsstrategi, Tillväxtanalys, Dnr 2017/105.

Utmaningar de kommande åren

Världen är i ständig förändring och det skapar utmaningar för politiken. Allt mer tyder på att Sverige nått toppen av en högkonjunktur. Företagen får allt svårare att hitta den kompetens de behöver och det hindrar dem från att växa vidare. Trots att FoU-utgifterna och anställda som arbetar med FoU har ökat i de rika länderna tycks förmågan att ta fram nya produkter i företagen blivit allt mindre. Tendenserna att sätta upp fler handelshinder bryter en lång utveckling mot ökad frihandel. Parallellt med detta finns även flera långsiktiga utmaningar.

2.1 Hållbar tillväxt

En stor strukturell utmaning är att vi måste ställa om produktionen till en mer hållbar tillväxt. Vi kommer att analysera försök att mäta om produktionen blir mer hållbar och hur staten kan påverka en omställning med bibehållen konkurrenskraft (se 3.6). I ett pågående regeringsuppdrag⁴ kommer vi också att analysera vilka insatser och styrmedel, exempelvis spårbarhetsmärkning, som kan vidtas för att stimulera efterfrågan på hållbara råvaror och produkter som innehåller hållbart producerade metaller och mineral, bland annat stål med låga växthusgasutsläpp. Vi arbetar också med miljö som horisontellt perspektiv vilket innebär att för varje ramprojekt överväga om, och i så fall hur, miljöperspektivet är relevant. Inom studieområdet, Näringslivets kapitalförsörjning, studerar vi gröna initiativ, som den nya gröna VC-fonden (se 3.5.1).

En positiv trend som ökar chanserna till att vi ska klara omställningen till en hållbar produktion är att den tekniska utvecklingen går mycket snabbare idag än vad den har gjort tidigare. Staten har därför en potentiellt viktig roll att spela i industriella förnyelseprocesser då marknadsmisslyckanden eller systemsvagheter kan för-

hindra framväxten av ny, och mer miljövänlig, teknologi. Inom studieområdet infrastruktur studerar vi exempelvis miljötillståndsprovning som en möjlighet eller hot för stora kunskapsintensiva investeringar (se 3.3.2).

2.2 Kompetensförsörjning

Humankapitalet blir allt viktigare i nya teknologier. Det ställer stora krav på kompetensväxling och det kommer bli hård konkurrens om de mest kunniga. Vi kommer analysera vilka kompetenser som behövs i framtiden till följd av digitaliseringen och hur lärosätena har utbildningar som svarar upp mot detta (se 3.2.1). Företagen har olika möjligheter att hantera bristen på rätt kompetens. För de första kan de försöka rekrytera internationellt. Det kommer dock vara i konkurrens med företag i andra länder. Vi har genomfört ett ramprojekt där vi analyserade hur staten kan underlätta för företag i Sverige att rekrytera internationell kompetens.⁵ För det andra kan företagen bidra till sin kompetensförsörjning genom arbetsplatsförlagt lärande samt vidareutbildning av redan anställda. Här kommer vi analysera både statens och företagets roll för att bidra till att stärka arbetskraftens kompetens utifrån nya krav på arbetsmarknaden (se 3.3.4). I ett annat ramprojekt kommer vi att analysera i vilken mån stora företag medverkar till kunskapsöverspillning och vilka implikationer det har för politiken (se 3.3.2). Det handlar också om rätt kompetens på rätt plats. Här kommer vi analysera vikten av agglomerationsekonomier och om staten kan underlätta tillväxt i agglomerationsekonomier som samtidigt bidrar till utveckling i omkringliggande områden (se 3.3.3). Slutligen kan företagen flytta företaget dit kompetensen finns. Här kommer vi analysera hur multinationella företag förlägger sin FOU (se 3.4.2).

⁴ Regeringsuppdrag, diarienumr 2018/073

⁵ Rapport 2018:03, Den globala jakten på kompetens – statens roll

2.3 Urbanisering

En annan utmaning är urbaniseringen. Forskningen visar att urbana miljöer är de mest innovativa. De drar till sig de duktigaste studenterna och företagen är mer produktiva. Detta föranleder många forskare att förespråka att staten ska göra allt för att underlätta tillväxten av städerna. Men det riskerar att leda till att andra miljöer halkar efter.

Vi undersöker hur de svenska multinationella företagen bidrar till skillnaden mellan stad och land (se 3.4.2). Vi analyserar även vad staten kan göra för att agglomerationsekonomierna ska sprida sig till omkringliggande regioner (se 3.3.3). Vi analyserar också vilka effekter riskkapitalsatsningarna inom ERUF och Almis långivning har i olika regioner (se 3.5.1 och 3.5.2).

2.4 Ökad oro kring internationaliseringens utveckling

En negativ trend är att utvecklingen mot ökad internationell integration av handel avtar och till viss del har reverserats. Forskarna är överens om att avregleringar och handelsavtal har gynnat tillväxten i de allra flesta länder, inte minst Sverige. Samtidigt så har utvecklingen inneburit stora omfördelningar mellan grupper i olika länder. Stora grupper i låg- och medelinkomstländer har fått markant ökade inkomstnivåer medan vissa grupper i höginkomstländer har fått en stagnerande inkomstutveckling. Detta är troligtvis en, bland flera, bidragande orsak till de politiska missnöjesyttringar som nu uppstått i många länder. Ett bakslag för frihandeln kan få betydande konsekvenser för Sverige som exporterar en stor del av produktionen. Läget försämras ytterligare av att många svenska företag i hög utsträckning ingår i globala värdekedjor och därmed är beroende av import för sin produktion, totalt berör detta enbart i Sverige direkt ungefär en miljon anställda, indirekt påverkas än fler. Importens roll och betydelse är en fråga som vi tänker titta närmare på framöver (se 3.4.3).



3

Tillväxtnanalys ramprojekt 2019–21

Hur hållbar tillväxt skapas och kan påverkas av statliga insatser är komplext och kräver djuplodande analyser som kan belysa en frågeställning ur olika perspektiv med olika metoder. I många fall behövs en kombination av olika metoder. Vi arbetar därför med vad vi benämner ramprojekt. Ett ramprojekt består av flera delprojekt som bidrar till att belysa en relevant tillväxtpolitisk frågeställning och löper upp till två år. Genom ramprojekt kan vi också få en mer samlad bild av politikens effekter. Ramprojektet avslutas med en rapport som sammanställer slutsatser och rekommendationer baserat på de olika delstudierna. I det följande redovisas de ramprojekt som vi levererar under den kommande treårsperioden, uppdelat på våra studieområden. Vi beskriver även de frågeställningar som vi avser att påbörja ramprojekt om, men som inte slutlevereras under den aktuella perioden.



3.1 Sveriges innovationsförmåga

Sveriges tekniska- och innovationsförmåga är imponerande och Sverige ligger högt i de flesta internationella jämförelser. Men den globala ekonomin förändras i snabb takt där ny teknologi, som exempelvis AI och 3D-printing, sprids snabbt och förändrar produktionen av varor och tjänster samt utmanar vilka styrmedel eller kombinationer av styrmedel som är de mest effektiva. Tillväxtanalys har under de senaste två åren påbörjat systematiska och kvantitativa analyser samt utvärderingar av olika offentliga innovationsinriktade reformer, program och insatser. Detta fortsätter vi med samt utvecklar under kommande period. Ett nytt ramprojekt påbörjas som har bäring på de stora teknologiska förändringarna och dess konsekvenser för innovationspolitikens inriktning och innehåll. Syftet med ramprojektet är att bland annat att utveckla utvärderingsmetoder för de nya offentliga program som etablerats med ambition att tackla stora samhällsutmaningar.

3.1.1 Hur kan offentliga aktörer rigga samverkan för ökad innovation?

Slutleverans: andra kvartalet 2020.

Innehåll: Den svenska innovationspolitiken har i allt högre grad kommit att kännetecknas av olika samverkansprogram där samverkan och ”samproduktion” förväntas leda till förnyelse och tillväxt i företag. Men forskningen om fördelar och nackdelar med samverkan och utvärdering av olika typer av effekter i en svensk kontext är relativt outvecklad. Tillväxtanalys har tillgång till unika data som kan öka förståelsen för vilka effekter samverkansprogram har på det svenska näringslivet. Längre tidsserier gör att nya analyser kan göras av program som tidigare utvärderats men där nya data föreligger.

De frågor vi ställer i ramprojektet är: Leder samverkan till ökad innovation, omvandling och tillväxt? Vilka aktörer tjänar på att delta i ett offentligt stödprogram som innehåller krav på samverkan? Hur organiseras och implementeras dessa program för att ge bäst effekt? Ger de olika programmen olika typer av effekter? Vilka är de resultat som spiller över till andra sektorer?

För att besvara hur samverkan leder till ökad innovation, omvandling och tillväxt så används ekonometriska studier. Dessa studier kan också ge svar på vilka aktörer som får störst direkta effekter av att ingå i samverkansprogram. Hur organiseras och implementeras programmen för att ge bäst effekt kan emellertid inte de ekonometriska studierna besvara. Kvalitativa studier behövs för att tydliggöra vilka faktorer som påverkar för att samverkan ska bli effektiv.

Projektet kommer att innehålla följande delar:

- **Vad säger den svenska och internationella forskningslitteraturen om samverkansprocesser inom olika teknikområden?**
- **Effekterna av innovationsstöd på förnyelse och tillväxt i företagen: Vilken roll spelar samverkan? Spelar geografi någon roll för samverkan?**
- **Effekterna av innovationsstöd på patentering i små företag: Vilken roll spelar samverkan?**
- **Prioriteringsprocesser inom ett samverkansprogram – fallstudier av olika samverkansprogram**

Motiv: Analyser av samverkan har hittills varit ett relativt eftersatt område. Det finns ett behov att förstå både de positiva och negativa effekterna av samverkan.

Tillväxtanalys har unika möjligheter att göra policy-nära kvantitativa och kvalitativa studier som skapar en djupare förståelse för hur samverkansprocesser fungerar.

Horisontella perspektiv: Geografi och miljö.

3.1.2 Vilka effekter skapar den tredje generationens näringspolitiska program?

Slutleverans: Första halvåret 2021

Innehåll: De senaste åren har en så kallad ”tredje generationens närings- och innovationspolitik” vuxit fram parallellt med den första och andra generationens politik. I den ingår flera stora och nya offentliga program för att lösa samhällsproblem, bland annat för att främja en större industriell omvandling, exempelvis ett skifte från fossila bränslen till fossilfria.⁶ Det finns fler och fler offentliga insatser, ofta stora offentliga program, som tacklar samhällsutmaningar, både i Sverige och i EU. Några exempel är de strategiska innovationsområdena (SIO) och regeringens beslut att inrätta tioåriga forskningsprogram för att möta olika samhällsutmaningar.

Samtidigt är kunskapsunderlaget kring ledning och styrning (governance) av dessa program och dess effekter mycket begränsade. Det är exempelvis ett stort steg att gå från ett mål om ekonomisk omvandling, som antagandena bygger på, till att föreslå hur man ska gå tillväga för att aktivt påverka omvandlingen.

Forskningen har heller inte sagt särskilt mycket om hur programmen ska styras, ledas och organiseras för att uppnå de höga målsättningarna. Tillväxtanalys har genomfört en internationell omvärldsstudie studie åt Formas som analyserar fem större ”tredje generationens forskningsprogram” i några länder⁷, dels genomfört en större och första internationell kunskapsöversikt kring programmens teoretiska och empiriska utgångspunkter⁸. Båda dessa studier kommer att tjäna som utgångspunkt för att analysera olika typer av effekter och bidra till kunskap om hur programmen kan utvärderas.

Syftet med ramprojektet är således att påbörja analyser av effekterna av vissa program och mot denna bakgrund utveckla en metodik för hur den tredje generationens näringspolitiska program kan utvärderas. Projektets huvudfrågor är: Vilka är de centrala dimensionerna i utmaningsdrivna forsknings- och innovationsprogram som påverkar utfallet? På vilket sätt påverkar de olika faktorerna utfallet? Vad har det för betydelse för hur

⁶ En återkommande definition av en samhällsutmaning är: ”[G]rand challenges”[are] specific critical barrier(s) that, if removed, would help solve an important societal problem with a high likelihood of global impact through widespread implementation.

⁷ International scanning of research programmes that focus on societal challenges. Tillväxtanalys PM 2017:18.

⁸ Arnold m.fl. 2018. www.tillvaxtanalys.se.

programmen kan utvärderas? Utveckling av metod- och utvärderingsdesign bör göras i nära samband med deltagande myndigheter och internationell forskarexpertis.

Motiv: Ramprojektet har som syfte att öka förståelsen för organiseringen av stora och komplexa offentliga insatser för innovation och omvandling, något som efterfrågats av departement och myndigheter, men även internationellt inom EU. Tillväxtanalys bedöms ha goda förutsättningar för att genomföra detta projekt. De inledande studier som Tillväxtanalys har gjort bildar en god bas för vidareutveckling av hur programmen kan utvärderas. Ramprojektet har bäring på de nya samverkansprogram som etablerats.

Horisontella perspektiv: Geografi, jämställdhet och miljö.



3.2 Sveriges strukturomvandling

Tillväxtanalys studerar strukturomvandling för att kunna bidra med kunskap om hur staten kan arbeta för att främja en hållbar och långsiktig tillväxt. Flera stora globala trender påverkar strukturomvandlingen, såsom en ökad internationalisering, teknologisk utveckling, demografi och miljö. Relaterat till dessa uppstår nya möjligheter och utmaningar. Genom att ta fram ny kunskap och analys kan myndigheten bidra med kvalificerade underlag för tillväxtpolitiken.

Teknikutvecklingen går allt snabbare. Områden såsom artificiell intelligens och stora data förändrar spelplanen för företagen. Tillväxtanalys fortsätter att analysera digitaliseringen av svenskt näringsliv och statens roll i denna breda och snabba strukturomvandling. Strukturomvandling innefattar såväl att nya företag startas som att olönsamma läggs ned. Nedläggningar och nerdragningar vid stora arbetsplatser sker kontinuerligt i en dynamisk ekonomi, de frigör såväl arbetskraft och kapital vilka kan användas i andra mer produktiva företag. Tillväxtanalys påbörjar under 2019 ett ramprojekt med mål att svara på vilka åtgärder som finns och bör användas vid större neddragningar och nedläggningar av arbetsplatser.

Ramprojekten förväntas bidra med kunskap om hur staten kan främja ökad sysselsättning och tillväxt genom att underlätta för små- och medelstora företag att växa och förbättra industrins konkurrenskraft.

3.2.1 Digital kompetens, hur står det till nu och framöver i utbildningssystem och näringsliv?

Slutleverans: Andra kvartalet 2020.

Innehåll: För att kunna bistå med kunskap om hur staten kan främja digitaliseringen i näringslivet genomförs bland annat tre delprojekt som beskrivs kort nedan.

- **Hur ser det ut idag (Digital mognad 2)?**

I detta delprojekt uppdateras och breddas bilden av företagens digitala mognad i förhållande till Tillväxtanalys tidigare analys. Allteftersom företagen blir bättre på att använda nya och mer avancerade digitala teknologier så förändras också de teknologier som skiljer digitala ledare från efterslänrare. Tillväxtanalys tidigare mätningar av digital mognad baseras på data från 2014 och har till exempel inte med områden såsom användning av molntjänster, stora dataanalyser och automatisering/robotisering. För att uppdatera bilden av digital mognad i svenskt näringsliv deltar Tillväxtanalys i ett OECD-projekt och det svenska deltagandet fokuserar på följande frågor:

- » Hur digitalt mogna är svenska företag idag?
- » Hur ligger Sverige till internationellt?

- **Vad behövs i framtiden?**

(Framsyn digital kompetens)

Digitaliseringen förändrar jobben och de arbetsuppgifter som utförs. När arbetsuppgifterna förändras så förändras också den kompetens som behövs för att utföra dessa jobb. Nya arbetsuppgifter skapas samtidigt som det också försvinner jobb. En ny internationell studie visar att cirka 9 procent av jobben i Sverige riskerar att automatiseras de nästkommande 15–20 åren men att cirka 26 procent av jobben riskerar att förändras kraftigt. En fråga som inte är lika belyst är hur de nya jobben ser ut. För att få bättre kunskap om detta samt vilken digital kompetens de nya jobben kräver så genomför Tillväxtanalys en Delphi-inspirerad framsyn. Frågor som Tillväxtanalys avser utforska inom detta delprojekt är följande:

- » Hur ser arbetsuppgifterna ut om 5–10 år?
- » Vilken digital kompetens kommer att krävas om 5–10 år?

- **Hur klarar dagens utbildningssystem företagens ändrade kompetensbehov?**

Både Digitaliseringsstrategin och Digitaliseringsrådet framhåller att den snabba digitala transform-

ationen förutsätter ett utbildningssystem som följer med i samma takt. Rådet slår också fast att det behövs en digital anpassning av utbildningssystemet för att säkra Sveriges framtida konkurrenskraft. Hur innehållet i högre utbildning behöver moderniseras för att bättre svara mot företagets behov av digital kompetens är däremot mer oklart. Frågor som Tillväxtanalys planerar att belysa i det här delprojektet är:

- » Hur matchar arbetskraftens utbildning företagets framtida kompetensbehov?
- » Vilken digital kompetens har studenterna efter utbildning?
- » Hur svarar de utbildningspaket som erbjuds mot företagets behov?

- **Hur riggar sig andra länder för att möta behovet av digital kompetens i näringslivet?**

En omvärldsanalys görs av hur ett antal relevanta länder utformar sin politik för att möta behovet av digital kompetens. Frågor som Tillväxtanalys planerar att belysa i det här delprojektet är:

- » Hur ser riktade satsningar på digital kompetens ut nu och framöver?
- » Vilken är synen på avvägningen om vad som är utbildningssystemets respektive näringslivets eget ansvar för kompetensutveckling?

Motiv: Digitaliseringen av svenskt näringsliv går snabbt och nya områden växer fram som viktiga. Allt mer avancerade digitala teknologier bäddas in i alla sektorer i näringslivet och bidrar till att öka produktiviteten, skapa nya affärsmöjligheter, effektivisera verksamheterna och nå nya marknader. Nya nyckelområden som framhålls i litteraturen är artificiell intelligens, stora dataanalyser, automation/robotisering och företagets förändrade kompetensbehov. För att offentliga aktörer ska kunna stödja en fortsatt snabb utveckling är det viktigt med kunskap om grad och spridning av digitalisering idag, vilka behov näringslivet förväntas ha framöver och om utbildningsväsendet tillgodoser dessa.

Horisontella perspektiv: geografi, jämställdhet

3.2.2 Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?

Slutleverans: Första halvåret 2021

Innehåll: Svensk ekonomi och arbetsmarknad förändras ständigt. Denna förändring är ett resultat av den teknikutveckling, ökade internationalisering och föränderliga efterfrågan som sammantaget tvingar näringslivet till kontinuerlig omvandling. Näringslivets anpassning kan både innebära skapande av nya verksamheter och upplösande av gamla. Genom den skapande dynamiken i omvandlingsprocessen sker investeringar i ny teknik och etablering av nya arbetsställen. När det gamla samtidigt rationaliseras ut, handlar det istället om omlokalisering från mindre-, till mer produktiva arbetsställen, och ibland t.o.m. om nedläggning av hela arbetsställen. Sammantaget formar alla dessa pågående anpassningar, stora som små, ekonomins långsiktiga strukturomvandling.

Även om större nedläggningar bara är ett av omvandlingens möjliga utfall, är det ofta just nedläggningarna som medför störst sociala kostnader och därmed skapar störst tryck på politiska åtgärder. Arbetsplatsnedläggningar sker förvisso kontinuerligt men i en lågkonjunktur, särskilt kraftiga sådana, sker de i skov och behovet av statliga stödinsatser kan då öka. Behov kan finnas av insatser riktade mot såväl individ som plats. Syftet med ramprojektet är att analysera statens roll vid nedläggningar, både statens hittillsvarande roll och framtida möjliga roller. Projektet kommer att belysa såväl regional- som jämställdhetsaspekter. Genom att besvara ett antal frågeställningar bör rekommendationer för relevanta statliga myndigheter och statens utpekade omställningssamordnare kunna utverkas.

Motiv: Ramprojektet är aktuellt och relevant av flera skäl. Flera andra OECD-länder utvecklar och implementerar för närvarande stödsystem som syftar till att mildra effekterna av större lokala nedläggningar (OECD 2018). Balansgången vid sådana insatser är dock svår. Insatser för att motverka omlokaliseringar eller nedläggningar mildrar kanske de sociala kostnaderna på kort sikt men kan å andra sidan bidra till att låsa in resurser i ineffektiva företag och att konkurrens snedvridas vilket EU:s statsstödsregler försöker förhindra. Erfarenheter från större nedläggningar i närtid tyder på att det svenska omställningssystemet, på ett övergripande plan, fungerat väl. Samtidigt som omvandlingen på ett nationellt plan varit gynnsam, tycks emellertid de geografiska skillnaderna ökat. Den regionalpolitiska diskussionen har därmed fått ökad aktualitet. Denna dimension har även börjat uppmärksammas allt mer internationellt.

Inte minst då ökade sociala och politiska spänningar i USA och stödet för det brittiska utträde ur EU satts i samband med regioner som missgynnats av de senaste decenniernas strukturomvandling. Sammantaget finns goda skäl att undersöka möjligheten till utveckling av situations-, och regionalt anpassade strategier av det svenska omställningssystemet.

Horisontella perspektiv: geografi, jämställdhet



3.3 Svensk infrastruktur för innovationsförmåga och näringslivsdynamik

Tillväxtanalys studerar infrastrukturfrågor för att kunna bidra med kunskap om hur staten kan arbeta för förbättringar av innovations- och företagsklimatet i landet. Lagar, regler och skatter utgör tillsammans viktiga ramvillkor för företag och företagande. De kan underlätta eller hindra innovation, entreprenörskap och strukturomvandling. Den fysiska infrastrukturen, i form av kommunikationer och bostäder påverkar tillväxten och möjligheten för agglomerationsekonomier att växa fram. Infrastruktur, som utbildningssystemet och regelverk för arbetskraftsinvandring, påverkar i sin tur utbudet av humankapital.⁹ Tre ramprojekt inom studieområdet berör kompetensförsörjningsfrågorna på olika sätt. Det finns goda teoretiska och empiriska bevis för att tillväxt och innovation skapas i agglomerationer där kompetens samlas. I ett ramprojekt försöker vi förstå mekanismerna bakom skapandet av agglomerationer bättre och huruvida fördelarna kan spridas till omkringliggande områden. I ett annat ramprojekt undersöker vi hur Sverige och svenska regioner kan attrahera kunskapsintensiva investeringar och hur absorptionsförmågan kan stärkas, med fokus på kompetensförsörjning och kunskapsspridning. Vi påbörjar även planeringen av ett ramprojekt kring statens roll i att tillgodose näringslivets framtida kompetensbehov.

Vi studerar även riskerna med och skattar effekterna av att subventionera hela branscher genom skatteavdrag såsom RUT och ROT.

3.3.1 Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?

Slutleverans: Första kvartalet 2020.

Innehåll: Ramprojektets delstudier ska tillsammans ge en bild av hur subventioner via skattelättnader påverkar de utpekade branschernas utveckling med fokus på de näringspolitiska målen. Vi berör även risken för negativa, snedvridande effekter av sådana subventioner. Inom ramprojektet studerar vi RUT och ROT, men drar även på slutsatserna från vår tidigare utvärdering av sänkningen av moms för restaurang- och cateringbranschen. För att sätta de svenska insatserna och deras effekter i ett sammanhang hämtar vi hem lärdomar från liknande instrument i några andra europeiska länder och behandlar relationen till statsstödsregelverket.

- **RUT-avdraget: en deskriptiv analys**

Denna studie är en deskriptiv analys av det så kallade RUT-avdraget med fokus på företagen och företagarna som utför tjänsterna. Våra resultat visar att både antalet företag och anställda har ökat under den studerade perioden. Reformen ser ut att ha störst påverkan på de studerade variablerna de första åren efter dess införande och avta sedan över tid. Även andelen företag som drivs av kvinnor är hög och ökande vilket kan tyda på att reformen har gett en möjlighet för kvinnor att starta företag. Publicerades juni 2018.

- **Branschspecifika skattelättnader – en internationell jämförelse**

Utifrån ekonomisk teori granskar vi de ekonomiska argumenten för och emot att använda branschspecifika skattenedsättningar för att stimulera företagstillväxt och potentiella risker med denna typ av riktad subvention avseende produktivitet, effekter på konkurrens, samt undanträngnings- och dödsvikts-effekter. I studien ingår en analys av branschspecifika subventioner i Belgien, Danmark, Finland och Irland, varför de har införts och vilka erfarenheterna har varit, inklusive resultaten av gjorda utvärderingar. Vi berör även hur länderna har förhållit sig till statsstödsreglerna inom EU. Publicerades december 2018.

- **ROT-avdraget: en deskriptiv analys**

Även i denna delstudie analyserar vi avdraget med fokus på de näringspolitiska målen. Delstudien angriper samma frågor som i ovan beskriven deskriptiv analys av RUT-avdraget, men med fokus på ROT-avdraget. En viktig skillnad mellan ROT- och RUT-avdragen är de olika bevekelsegrunderna

för införandet, samt att byggbranschen varit föremål för liknande insatser i flera omgångar tidigare, till skillnad från hushållsnära tjänster för vilka avdraget var en förstegångsreform.

- **Effektutvärdering av RUT-avdraget**

Vilka effekter har RUT-avdraget haft för företagen? Trots en omdebatterad reform saknas det omfattande kvantitativa utvärderingar, speciellt med fokus på utförarna. Vi avser att med hjälp av registerdata och ekonometriska modeller estimerar effekter för företagen som utför RUT-tjänster med avseende på nyföretagande, antal anställda och företagstillväxt. I möjligaste mån diskuterar vi reformens kostnads-effektivitet och vissa effekter för köparna.

- **Effektutvärdering av ROT-avdraget**

En likande effektutvärdering som beskrivet för RUT-avdraget med ROT-företag i fokus. I denna studie planerar vi att genom ekonometriska metoder i Regionalt analys- och prognosystem (Raps) estimerar effekter för de berörda branscherna som utför ROT-tjänster med avseende på sysselsatta och produktion.

Motiv: Stöd till näringslivet återfinns inte bara på utgiftsidan i statsbudgeten, utan även på intäktssidan i form av skatteutgifter. Enligt OECD är effekterna av sådana insatser generellt sett mindre studerat¹⁰. Tidigare har Tillväxtanalys studerat sänkningen av moms på restaurang- och cateringtjänster; nu studerar vi ytterligare två branschstöd, RUT- och ROT-avdragen. I Sverige har det gjorts utvärderingar av effekterna på RUT-avdraget på bland annat svarta jobb och arbetskraftsutbud bland köparna, dock inte mot målet för näringspolitiken. Nu när det har skett en breddning av vilka branscher som ska omfattas av avdragen finns det anledning att studera effekterna av RUT och ROT på bland annat nyföretagande, sysselsättning, överlevnad, omsättning och produktivitet.

Horisontella perspektiv: jämställdhet, geografi

3.3.2 Vilken roll har den offentliga sektorn för stora kunskapsintensiva investeringar?

Slutleverans: Tredje kvartalet 2020.

Innehåll: I detta ramprojekt analyserar vi lokalisering-mönster av stora kunskapsintensiva företagsinvesteringar¹¹, infrastrukturens betydelse samt hur större etableringar genomförs och påverkar det övriga näringslivet. Detta är i mångt och mycket ett ramprojekt där kunskap och kompetensförsörjning står i fokus.

⁹ 2018 slutredovisade Tillväxtanalys ramprojektet, *Hur kan staten underlätta kunskapsintensiva industriers attraktion av internationell kompetens?*

¹⁰ OECD (2010). *Tax expenditures in OECD countries*.

¹¹ Vi tar utgångspunkt i Eurostats definition av kunskaps- och teknikintensiva företag. Se bl.a. Martin Andersson (2017). *Vad betyder kunskaps- och teknikintensiva företag för Sverige?* Entreprenörskapsforum.

Vi vet från tidigare studier att tillgång till rätt kompetens är central för företagets val av lokalisering av kunskapsintensiv verksamhet. Vi tar även som utgångspunkt att ett skäl till att staten (och regioner och kommuner) arbetar för att attrahera kunskapsintensiva investeringar är, utöver jobbskapande, att de kan ha positiva effekter på omkringliggande näringslivet och bidra till kunskaps-spridning i näringslivet och samhället. Ett argument för offentliga insatser är förekomsten av spillovereffekter på omkringliggande näringsliv som en privat aktör inte har anledning att beakta. Hur kan dess effekter studeras? Hur ser kunskapsöverföringarna ut mellan företag nationellt och regionalt? Kostnader för och risker med offentliga insatser (inte minst ”race to the bottom”-problematiken) behöver ställas i förhållande till nyttan som uppkommer. Målet med ramprojektet är att komma fram till rekommendationer om statens – och i förekommande fall andra offentliga aktörers – roll i att attrahera sådana investeringar och främja spridningseffekter. Målet är också att ge rekommendationer om huruvida regelverk eller förfarandefrågor bör förändrats, i de fall det är relevant och möjligt, för att kunna bibehålla svensk konkurrenskraft. Ramprojektet består av fem delstudier:

- **Litteraturoversikt med fokus på bestämningsfaktorer för kunskapsintensiva företags lokaliseringsbeslut.**
- **Empirisk studie av humankapitalets betydelse för investeringar/etableringar av kunskapsintensiv verksamhet.**
- **Empirisk studie av effekter av kunskapsöverföring från dessa verksamheter genom arbetskraftsflöden (jobbytare).**
- **Fallstudier av ett fåtal större etableringar med fokus på hur offentliga aktörer har arbetat för att främja etableringen då vi försöker uppskatta vilka kostnader och nyttor det har gett.**
- **Delstudie om miljötillståndsprocessen som möjlighet eller hot, genomförs som ett samarbetsprojekt med Naturvårdsverket.**

Många aktuella större investeringar i Sverige (batterifabrik, vätgasansläggning, IT- och serverhallar) kräver ett miljötillstånd, varför det är även viktigt att förstå hur denna process påverkat lokaliseringsbeslut.

Motiv: Den globala konkurrensen tilltar; det blir allt viktigare att ha eller utveckla en strategi för att attrahera

kunskapsintensiva investeringar (både nationellt och regionalt). På senare år har Sverige konkurrerat om investeringar som serverhallar, en partikelaccelerator, elbilstillverkning, en litiumjonbatterifabrik och avancerad läkemedelstillverkning. På nytt har intresset kring en aktiv lokaliseringspolitik aktualiserats, men världen har förändrats i takt med den ökade globala konkurrensen och frågan är vad som är möjligt och hur vi ska samordna policyinsatser riktade mot att attrahera större kunskapsintensiva investeringar.

Horisontella perspektiv: miljö, geografi

3.3.3 Hur kan staten underlätta tillväxt i agglomerationsekonomier som samtidigt bidrar till utveckling i omkringliggande områden?

Slutleverans: Fjärde kvartalet 2020

Innehåll: Ramprojektet undersöker hur regionala skillnader i produktivitet varierar och har förändrats över tid samt analyserar möjliga orsaker till dessa. En viktig del av förklaringen till större regioners högre produktivitet är deras förmåga att attrahera bättre utbildad och mer kvalificerad arbetskraft och de mest produktiva och innovativa företagen. Men utöver denna selektion av arbetskraft och företag hänger större regioners högre produktivitet också samman med att de erbjuder särskilt goda förutsättningar för specialisering, matchning och lärande.

Det finns flera politikinsatser som är avgörande för en fortsatt gynnsam produktivitet utveckling i storstadsregionerna, bland annat bostads-, transport- och utbildningspolitik, samt regional tillväxtpolitik. För många mindre och glesare regioner krävs bland annat olika infrastrukturinsatser för att bidra till en gynnsam strukturomvandling. En förbättrad uppkoppling mellan mindre regioner och landets urbana områden och andra starkare centra, fysiskt eller genom nätverkskapande, innebär att de mindre regionerna i större utsträckning kan dra nytta av den potential som globaliseringen av ekonomin innebär och inte bara erfar de kostnader som en fortsatt strukturomvandling för med sig. Vi analyserar hur intra-regionala kompetensflöden (av högutbildade) ser ut inom Sverige. Utifrån detta diskuterar vi vilka policyinsatser som kan vara effektiva för att stödja en fortsatt gynnsam utveckling i de stora städerna och vilka möjligheter det finns att sprida fördelarna till omkringliggande och mer avlägsna områden.

Delprojekten kommer framför allt att fokusera på fyra områden:

- **Effekter av arbetskraftsrörlighet och regioners humankapitaltillgångar på regional produktivitet (två studier).**
- **Betydelsen av kunskapsöverföring i form av arbetskraftsrörlighet från multinationella företag till lokala företag i olika regionala kontexter.**
- **Geografisk spridning av agglomerationsvinster via arbetskraftspendling.**
- **Utvärdering av statliga satsningar som syftar till att underlätta tillväxt i agglomerationsekonomier och samtidigt bidrar till utveckling i omkringliggande områden. I slutrapporten diskuteras behovet av eventuella policyinsatser mot bakgrund av dessa studier.**

Motiv: En nations produktivitet och tillväxt avgörs till stor del av hur produktiviteten och tillväxten utvecklas i landets större urbana områden. I Sverige svarar de tre storstadsregionernas arbetsmarknadsområden för mer än hälften av arbetskraften och en ännu större andel av det totala produktionsvärdet i ekonomin. Att förstå hur produktiviteten kan förbättras i de större urbana områdena är avgörande för att förbättra tillväxten i landet som helhet.

Horisontella perspektiv: geografi, jämställdhet

3.3.4 Hur kan staten underlätta näringslivets framtida kompetensförsörjning?

Slutleverans: Andra halvåret 2021

Innehåll: I detta ramprojekt avser vi att studera svenskt näringslivs efterfrågan på kompetens utifrån bland annat digitalisering, automatisering och deltagande i globala värdekedjor. Här drar vi även på resultaten inom vårt pågående ramprojekt om digitalisering. Vi kommer att inhämta internationella erfarenheter på kompetens försörjningsområdet, till exempel vilka policyinsatser som bedrivs i jämförbara länder för att underlätta för arbetskraft att uppdatera sina kunskaper och förmågor till nya krav, det vill säga livslångt lärande. Andra frågor som kan komma att beröras inkluderar strukturer för samverkan med arbetsgivare samt hur utbildningsutbudet och arbetsmarknadens regleringar är anpassade till nya behov. Innan inriktningen på de olika delprojekten preciseras vidare kommer vi att gå igenom aktuell kunskap på området. Vi kommer förhålla oss till pågående statliga utredningar – Styr- och resursutredningen (U 2017:05) och Internationaliseringsutredningen (U 2017:02).

Motiv: Kompetensbristen uppges av företag i många

undersökningar att vara ett av de största tillväxthindren¹². I september 2018 redovisade vi resultaten från ett ramprojekt om försörjning av högkvalificerade kompetenser genom arbetskraftsinvandring, vilket är ett sätt att tillgodose näringslivets behov. Den stora merparten av kompetensförsörjningen tillgodoses dock genom rekrytering av personer som redan är bosatta i Sverige. Samtidigt som företagen har svårt att rekrytera personal med rätt kompetens finns det matchningsproblem både mellan lediga jobb och utbudet av arbetssökande, och i form av redan anställda som är under-/ över- eller felutbildade i förhållande till sin anställning. Strategier för att ta till vara på och utveckla humankapitalet för att matcha näringslivets befintliga och framtida efterfrågan är således en viktig näringspolitisk fråga.

Det finns starka skäl att anta att de typer av kompetenser som efterfrågas i framtiden kommer att påverkas av några aktuella globala trender, inte minst 1) digitalisering, AI och automatisering som leder till ändrade och höjda kompetenskrav och 2) globala värdekedjor som leder till att Sverige hittills fått fler tjänster i början och slutet av värdekedjan medan jobb i mitten flyttas utomlands. En kommande lågkonjunktur kan snabba på omställningsbehoven. Dessa är frågor som uppmärksammas i pågående arbete inom bland annat OECD:s globala produktivitetsforum.

Horisontella perspektiv: Bedöms efter förstudien.

3.3.5 Vilken betydelse har pilot-, demonstrationsanläggningar och testbäddar för investeringar, teknikutveckling och innovation?

Slutleverans: Efter 2021

Innehåll: Det offentliga är med och finansierar pilot-, demonstrationsanläggningar och testbäddar inom en rad sektorer. Vad är deras roll för teknikutveckling, innovation och förnyelse? Hur kan stöden på nationell och regional nivå utformas för att främja inhemska såväl som internationella investeringar?

Tillväxtanalys har tidigare genomfört en processutvärdering av satsningen på Vinnovas testbäddar på miljöteknikområden som ingick i regeringens miljöteknikstrategi. Nu när det har gått en längre tid sedan insatsen sjuöppades finns det bättre förutsättningar att analysera och utvärdera vilka effekter den har haft för deltagande företag i olika regioner.

¹² Bland annat i Tillväxtverket (2017). Företagens villkor och verklighet.

En central insats i regeringens satsning på Testbädd Sverige är det så kallade FoU-avdraget. Då avdraget funnits en tid finns goda förutsättningar att genomföra en deskriptiv analys av vilka företag som använt sig av FoU-avdraget och till vilka ändamål samt påbörja kvantitativa analyser av avdragets effekter. Sådana analyser kan med fördel jämföras med analyser som utförts i länder som haft FoU-avdrag under längre tid än i Sverige. Projektet ska följa det arbete med testbäddar och demonstrationsanläggningar som planeras inom Horizon Europa.

Motiv: Pilot- och demonstrationsanläggningar, som inkluderar testbäddar, är en typ av satsning för att överbrygga olika resurs- och finansiella gap vid innovationsprocesser. Men vilka effekter ger de egentligen för innovativa företag? Vad kan vi lära oss av tidigare satsningar för att effektivisera pågående och framtida insatser?

Horisontella perspektiv: geografi, miljö



3.4 Sveriges internationalisering

Internationalisering bidrar till ett ökat utbud av varor och tjänster, höjer ofta produktiviteten i de företag som deltar och bidrar till ett generellt ökat välstånd i samhället. Fokus inom detta studieområde under 2019–21 är det fortsatta arbetet med utvärdering av Exportstrategin samt de multinationella företagens roll för svenskt näringsliv. Vi fortsätter att analysera vilka delar av Exportstrategin som är möjliga respektive prioriterade att utvärdera samt vad som behöver göras av genomförandeaktörer för att säkra utvärderingsbarheten av åtgärderna. Import är viktig ur många aspekter och ingår ofta som en betydelsefull länk i globala värdekedjor. Den är en förutsättning för senare export och bidrar till ökad konkurrens och produktivitet, ett rikare utbud, lägre priser och en ökad internationell integration. Vi avser att starta ett ramprojekt kring import år 2019.

3.4.1 Hur kan staten underlätta för nya och små företag att komma in på marknader utomlands?

Slutleverans: December 2019

Innehåll: Utgångspunkten för ramprojektet är att analysera vilka effekter olika typer av insatser för att stimulera och underlätta exportsatsningar och investeringsfrämjande har. Tillväxtanalys har i detta syfte för avsikt att genomföra effektutvärderingar av olika typer av insatser som genomförts främst inom Exportstrategin.

Ramprojektet har för närvarande fyra pågående studier:

- **Vilka problem ställs nya och små företag inför vid en exportsatsning och vilken hjälp finns att få?**
Ramprojektet inleds med en kartläggning av vilka problem som nya och små företag upplever vid en exportsatsning och vilka stöd som erbjuds från olika statliga och regionala aktörer i form av finansiering, rådgivning och exportkreditgarantier. Problembeskrivningen baseras på handelshindersenkäter av Kommerskollegium och Tillväxtverket, Business Swedens rådgivning och egna statistiska beräkningar av hur småföretagens export påverkas av olika typer av handelshinder. Studien förankras i mikrodata som belyser hur en typisk internationaliseringsprocess ser ut från de första satsningarna på lättare marknader i närområdet till svårare marknader i andra regioner ("born globals" är fortfarande ett undantag, om än ökande). Vilka ytterligare stödbehov tillkommer vid varje internationaliseringssteg?
- **Vilka är effekterna av EKN:s kreditgarantier?**
Exportkreditnämnden har som en del av exportstrategin fått ett utökat mandat och ökade medel. Detta är en relativt omfattande verksamhet som varit politiskt prioriterad. Effekterna av Exportkreditnämndens kreditgarantier på handel och tillväxt i Sverige studeras. Fokus kommer särskilt att ligga på små och medelstora företag vilket är ett prioriteringsområde för EKN.
- **Är grossisterna en väg till internationalisering för små och medelstora företag?**
Vilken betydelse har partihandeln för små och medelstora företags export? Partihandeln står för en relativt stor andel av den svenska exporten, särskilt för små och medelstora företag. Frågeställningen utgår från om och hur partihandeln kan fungera som en katalysator som sänker inträdeskostnaden för export. Vilka är policyimplikationerna av grossisternas roll?

- **Hur utforma effektiv rådgivning?**
Företagsstöd i form av rådgivning är en del av Exportstrategin. Datainsamling pågår och planeras för att förbereda utvärderingar av rådgivnings- och marknadsföringsinsatser som görs av Tillväxtverket, Enterprise Europe Network samt Business Sweden. Det kan övervägas om ytterligare satsningar inom Exportstrategin kan vara relevanta att studera inom ramen för projektet. Viss diskussion har förts rörande utvärdering av Regionala exportcentra.

Motiv: Sveriges välstånd är beroende av vår export. År 2016 motsvarade den samlade varu- och tjänsteexporten 44 procent av Sveriges BNP. Regeringen har utarbetat en exportstrategi med insatser för att stärka svenska företags export- och internationaliseringsmöjligheter på viktiga marknader och öka antalet exporterande företag. Särskilt fokus har lagts på att stärka de små och medelstora företagens export- och internationaliseringsmöjligheter. De studerade satsningarna är viktiga insatser för att öka deltagandet av svenska företag i den globala ekonomin och öka andelen exporterande företag.

Horisontella perspektiv: Eventuellt jämställdhet

3.4.2 Multinationella företag i svenskt näringsliv – vilka är policyimplikationerna för näringspolitiken?

Slutleverans: Första kvartalet 2020.

Innehåll: Syftet med föreliggande projekt är att belysa de multinationella företagens (MNF:s) ställning och inverkan på det svenska näringslivet. Projektet fokuserar närmare på tre aspekter: (1) effekter av utländska uppköp, (2) hur expansion utomlands i svenska MNF påverkar verksamheten i Sverige samt (3) lokaliseringen av FoU i olika länder inom multinationella koncerner.

Följande delstudier ingår:

- **Utländska uppköp – hur stabila är jobb och löner?**
Det finns skäl att förvänta sig att uppköp av utländsägda MNF av svenska företag, genom teknologi- och kunskapsöverföring, har positiva effekter på produktiviteten i de förvärvade företagen. Vi undersöker om ett sådant samband föreligger i det svenska näringslivet och hur stora de eventuella produktivitetseffekterna är av utländska uppköp. I ett tidigare projekt fann vi att utländska förvärv leder till ökad sysselsättning i de uppköpta företagen. Frågan är emellertid hur stabila jobben är i de förvärvade företagen. Det finns en oro för att sysselsättningen är mer osäker i dessa företag eftersom ägarna har en svagare koppling till Sverige

än svenska ägare. Är sannolikheten att jobb i företag som köpts av utländska ägare försvinner i större utsträckning än jobb i liknande företag som inte har fått utländska ägare? Och vilka policyimplikationer har resultaten för statens investeringsfrämjande?

- **Hur påverkas sysselsättningen regionalt av en expansion internationellt?**

Varierar effekterna beroende på om det är en stor arbetsmarknadsregion med hög andel högutbildade eller om det är en liten arbetsmarknadsregion med låg andel högutbildade? Frågan är relevant mot bakgrund av att man har funnit att på senare tid har skillnaderna i tillgångar på högutbildad arbetskraft vuxit mellan regionerna och att konvergensen i inkomster mellan lokala arbetsmarknader har upphört eller till och med förbytts till divergens (Tillväxtanalys PM 2018:09). Offshoring inom svenska MNF skulle kunna vara en bidragande orsak till denna utveckling.

- **Lokalisering av FoU i multinationella koncerner – hur attrahera FoU-investeringar i Sverige?**

FoU är de delar av värdekedjan som idag är minst internationaliserade, men där det sker en snabb utveckling mot en ökad globalisering. I vilken utsträckning FoU även fortsättningsvis kommer att lokaliseras till Sverige är en väsentlig fråga eftersom FoU antas främja tillväxt och sysselsättning samt öka tillgången på ny kunskap och teknologi i ett land.

Vilka faktorer bestämmer lokaliseringen av FoU?

Är det löner, skatter eller tillgång på kvalificerad arbetskraft? I vad mån skiljer sig detta från lokaliseringen av vanlig produktion? I takt med det ökande utlandsägandet hur påverkas FoU och annan kvalificerad verksamhet av utländska uppköp? Hur kan Sverige behålla och attrahera FoU-investeringar och annan kvalificerad produktion? Vilken politik är mest effektiv?

- **Internationella investeringsavtal (IIA) – ett effektivt sätt att främja svensk tillväxt?**

Sverige har ett stort antal mellanstatliga investeringsavtal i syfte att skydda och främja internationella direktinvesteringar. Nationen kommer framöver även som medlemsland via EU delta i ett flertal nyligen förhandlade men ännu icke ratifierade avtal. I denna studie utvärderas IIA teoretiskt och empiriskt utifrån förhoppningen att de genererar ekonomisk tillväxt för Sverige, det vill säga syftet är att jämföra för- och nackdelar med dessa avtal.

Motiv: De multinationella företagen MNF spelar en framträdande roll i det svenska näringslivet. Av det totala antalet anställda arbetar 40 procent i MNF (svenska och utlandsägda) och när det gäller den svenska exporten och forskning och utveckling som bedrivs i Sverige är de helt dominerade.

Horisontella perspektiv: geografi

3.4.3 Är import en väg till ökat välstånd?

Slutleverans: Andra halvåret 2021

Innehåll: Syftet med föreliggande ramprojekt är att belysa importens roll för näringslivets produktivitet samt allmänna välfärdspåverkan. I ramprojektet belyses import ur en rad perspektiv:

- **Importens roll för exporten i ett globalt värdekedjeperspektiv.**
- **Importkonkurrensens roll för strukturomvandling och produktivitet.**
- **Genom vilka kanaler leder ökad import till ökat välstånd?**
- **Kartläggning och utvärdering av vad olika statliga och regionala aktörer gör idag för att främja importen.**

Motiv: Sverige har i likhet med andra industriländer ingen tradition av att främja importen. Främjande är istället inriktat på att stödja exportindustrin med syfte att skapa sysselsättning och tillväxt i ekonomin. Samtidigt är importen av insatsvaror- och tjänster en förutsättning för exportindustrin som blir allt mer specialiserad på verksamheter med högt förädlingsvärde i de globala värdekedjorna, tjänster kopplade till varuexporten. Ericssons utveckling från industri till tjänsteföretag är ett välkänt exempel. Importkonkurrensen kan även leda till en ökad effektivisering och strukturomvandling genom att sätta press på de mest lågproduktiva företagen i en bransch. De resurser som frigörs underlättar expansionen för de mer produktiva företagen, och den genomsnittliga produktiviteten ökar därmed. Importen har även en direkt välståndshöjande effekt för konsumenterna genom ökat utbud och lägre priser. Det finns därför flera anledningar att titta närmare på importens roll för ekonomisk tillväxt och välstånd, om staten bör främja importen, och i så fall på vilket sätt.

Horisontella perspektiv: geografi



3.5 Näringslivets kapitalförsörjning

Tillgång till kapital är en förutsättning för att företag ska kunna startas och växa och för att innovativa idéer ska kunna kommersialiseras. Staten bedriver kapitalförsörjningsinsatser riktade till företag i syfte att kompensera för potentiella marknadsmisslyckanden. Hur dessa insatser kan bedrivas på effektivaste sätt för att bäst stimulera tillväxt är en central fråga för tillväxtpolitiken. Staten påverkar företagets kapitalförsörjning både direkt och indirekt – direkt genom statliga bolag och stiftelser som tillhandahåller lån och riskkapital, indirekt genom reformer och insatser i syfte att främja privata investeringar. Ramprojekt inom detta studieområde berör både delarna. Vi utvärderar statliga insatser på lån och riskkapital och hämtar hem internationella erfarenheter av sådana insatser. Resultaten av dessa studier kan användas som beslutsunderlag när nya insatser övervägs, till exempel inför EU:s nästa programperiod. Vi påbörjar även planeringen av ett ramprojekt om villkoren för och insatser riktade mot privata investerare.

3.5.1 Vilka lärdomar kan dras från de statliga riskkapitalsatsningarna inom Europeiska regionala utvecklingsfonden?

Slutleverans: Maj 2019

Innehåll: Detta ramprojekt baseras på ett uppdrag Tillväxtanalys fick i regleringsbrevet för 2015. Som svar på uppdraget tog Tillväxtanalys i samråd med Näringsdepartementet fram en plan för utvärdering av finansieringsinstrument inom Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) för innevarande strukturfondsperiod, 2014–2013. Planen redovisades till regeringen 2015-12-30¹⁴. Förutom etapp 2 av de regionala riskkapitalfonderna tillkom i denna period två nya, nationella finansieringsinsatser – en grön fond och en fond-i-fond.

I ramprojektet ingår följande delstudier.

- Klimatsmart kapital och fond-i-fond – hur var det tänkt? – En studie av programlogik i två nationella riskkapitalinstrument**

De två nystartade finansiella policyinstrumenten, gröna fonden och holdingfonden (fond-i-fond) undersöks i denna delstudie. Genom att studera insatsernas programlogik har vi försökt svara på följande frågor: Vilka problem är de nya finansieringsinstrumenten tänkta att lösa? Vilka är målen med insatserna och hur tydligt formulerade är de? Publicerad april 2018.
- Internationella erfarenheter av holdingfonder och gröna fonder**

I detta delprojekt har vi studerat internationella erfarenheter av liknande policyinsatser för att kunna hämta hem erfarenheter. De länder som identifierats ha liknande insatser och som studeras i pm:et är Storbritannien, Frankrike, Nederländerna, Kanada, Bulgarien och Danmark. Publicerad oktober 2018.
- Finansiell exit – aktörer, perspektiv och konsekvenser**

Staten blir delägare till företag genom riskkapitalsatsningar. Ägandet är tidsbundet och avyttras normalt inom 5–7 år genom en så kallad exit. Den processen och tänkbara exitvägar med tillhörande konsekvenser för de inblandade aktörerna belyses och problematiseras genom en internationell kunskapsöversikt. Hur påverkas olika aktörers perspektiv och mål med företaget deras syn på exit och vilka exitvägar som föredras? Hur kan det påverka statens agerande? Publicerad november 2018.
- Regionala kapitalförsörjningsstrukturer**

Ett av de två övergripande målen med de regionala saminvesteringsfonderna är att förbättra ”regionala kapitalförsörjningsstrukturer”. Hur kan begreppet definieras och mätas? Hur är möjligheterna för ett investeringsmoget företag att få tillgång till kapital ur ett geografiskt perspektiv? Vi använder både kvantitativa och kvalitativa metoder för att söka svar på frågorna.
- Effektutvärdering av etapp 1 av de regionala riskkapitalfonderna**

Vilka tillväxteffekter kan urskiljas för de företag som mottagit riskkapitalinvesteringar inom etapp 1 (2007–2013) av satsningen med regionala saminvesteringsfonder? För att mäta effekterna av detta används en kvasiexperimentell metod med syfte att skapa en kontrollgrupp med företag som i så stor utsträckning som möjligt efterliknar gruppen med portföljföretag. En effektutvärdering av etapp 2 kan inte ske förrän tidigast 2025, det vill säga några år efter satsningarna avslutats.

Motiv: Svenska staten tillsammans med EU genom strukturfondsmedlen satsar avsevärda resurser på att förbättra kapitalförsörjningen för små och medelstora företag. Under senare tid har instrumentet riskkapital blivit allt vanligare. I den förra strukturfondsperioden startades en ny satsning med regionala riskkapitalfonder, den så kallade etapp 1. I den nuvarande strukturfondsperioden 2014–20 har Sverige utökat användningen av instrumentet riskkapital. Dels fortsätter satsningen med regionala riskkapitalfonder i en etapp 2, dels tillkommer två nya nationella finansieringsinstrument: en holdingfond och en grön fond. I samtliga tre satsningar används offentligt kapital (inhemskt och från EU) tillsammans med privat kapital. Hur dessa policyåtgärder implementeras och vilka effekter som uppnås blir en viktig fråga för att dra lärdomar för framtida satsningar. Avsikten är att ramprojektet ska utgöra ett konkret kunskapsbidrag inför överväganden och utformning av fortsatta och framtida insatser inom området offentligt riskkapital.

Horisontella perspektiv: geografi, miljö

¹³ Tillväxtanalys har haft ett långsiktigt uppdrag att utvärdera riskkapitalsatsningar inom ERUF. Redan i 2009 års regleringsbrev fick vi det första utvärderingsuppdraget kopplat till etapp 1 av de regionala riskkapitalfonderna. Vi har därefter följt satsningen från dess start år 2009 och har hittills publicerat fyra rapporter: Tillväxtanalys, (2010), "Staten och riskkapitalet"; Tillväxtanalys, (2011), "Kompetent kapital? – Tre länder, tre försök"; Tillväxtanalys, (2013), "Affärsänglar, riskkapitalfonder och policyportföljer" samt Tillväxtanalys, (2016), "Effekter och erfarenheter".

¹⁴ Dnr 2015/017

3.5.2 Hur kan statliga lån komplettera de privata kreditmarknaderna?

Slutleverans: Oktober 2019.

Innehåll: Ramprojektet är inriktat på statliga företagslån, med fokus på Almis låne-verksamhet. På grund av begränsningar i datatillgången är det för tidigt att genomföra en motsvarande utvärdering av Norrlandsfondens insatser. Vi använder ekonometriska metoder för att estimerar effekter på företagens sysselsättning, produktivitet och omsättning, samt undersöker om det finns geografiska skillnader i utfallet. Vi redovisar i slutrapporten deskriptiv statistik för att ge en bild av vilka företag som använder Almi utifrån branschtillhörighet, regional hemvist, samt för att belysa jämställdhets- och integrationsaspekter utifrån operativ företagsledning (kön och utländsk bakgrund). Resultaten av de olika delstudierna diskuteras mot bakgrund av de teoretiska argumenten för statliga företagslån. I ramprojektet ingår följande delstudier.

- **Effektutvärdering av Almis låneverksamhet**
I detta working paper studeras effekterna hos företag av att ta ett lån från statliga Almi Företagspartner AB (Almi). Resultaten av studien är blandade. Å ena sidan ökar bolagen sin försäljning och arbetskraftsproduktivitet, vilket är positivt och i linje med målet för insatsen. Å andra sidan finns det inga tecken på att företagen som får lån ökar antalet anställda och de ökade investeringar som sker året de tar lån verkar vara av en engångskaraktär. Publicerad juni 2018.
- **Internationell utblick – statliga insatser för företagsutlåning**
I detta delprojekt beskriver vi den statliga låneverksamheten med subventionerade eller ”mjuka” lån eller garantier i Danmark, Kanada, Tyskland och Israel. Vi berör de typer av produkter som erbjuds, kompletterande samhällsmål (miljö, jämställdhet etcetera) och den institutionella strukturen. Vi sammanfattar resultaten av gjorda utvärderingar för att ge en bild av hur väl verksamheten fungerar. Publicerad oktober 2018.
- **Regionala effekter av Almis låneverksamhet**
I detta working paper studeras hur effekterna av Almis lån skiljer sig mellan olika regioner i Sverige, beroende på hur tätbefolkade de är. Är Almis lån mest effektiva i storstäder, där det finns gott om kompetent arbetskraft och efterfrågan på produkter och tjänster? Samtidigt är det i just dessa regioner som eventuella marknadsmisslyckanden på kapital-

marknaderna är minst. Har Almis lån istället störst positiv effekt på företag i glesare regioner? Projektet genomförs i samarbete med externa forskare.

- **Efterfrågan på kapital och tunna marknader**
I detta delprojekt studeras hur företagens efterfrågan på kapital ser ut, samt i möjligaste mån huruvida den skiljer sig mellan regioner. För att få ytterligare förståelse för hur statliga insatser bäst bör inriktas är det av vikt att förstå vilka företag – utifrån bransch, storlek och geografisk hemvist – som upplever att de saknar tillgång till kapital. Studien summerar tidigare forskning och resultat av enkäter till företag.
- **Externa chockar och företagens tillgång till lånefinansiering**
I detta delprojekt studerar vi hur externa händelser som kan tänkas leda till kreditbegränsningar påverkar svenska företags tillgång till lånefinansiering från kommersiella banker. Exempel på sådana händelser är: i.) finanskrisen som inleddes 2008, ii.) införandet av Basel II och III-regelverken, iii.) nedläggning av lokala kommersiella bankkontor i glesare regioner. Vi avser att göra detta genom att analysera hur företagens användning av statlig lånefinansiering från Almis förändras efter sådana extern påverkan. Projektet genomförs i samarbete med externa forskare.

Motiv: Frågan om statliga lån till företag är relevant bland annat eftersom det har aviserats mer statliga medel på området samt att flera åtgärder tidigare inte utvärderats på ett vetenskapligt vis. Lärdomar från studierna och metodutvecklingsarbetet kommer att kunna användas i framtida studier i takt med att Tillväxtanalys får tillgång till ytterligare data om statliga insatser för att komplettera de privata kapitalmarknaderna. Framför allt är det av särskild vikt att studera för vilken typ av företag som åtgärderna har störst effekt, för att skapa lärande så att framtida insatser kan utformas för att ge störst nytta.

Horisontella perspektiv: geografi

¹⁵ Vi kommer även att beakta slutsatserna från SOU 2018:20 om Gränsrotsfinansiering.

¹⁶ Silver, 2008; Mason & Harrison, 2002, 2008; OECD, 2011

3.5.3 Hur kan staten främja privata investeringar i företag?

Slutleverans: Andra halvåret 2021

Innehåll: En förstudie kommer att genomföras för att precisera inriktningen på detta ramprojekt. Den övergripande frågan är hur skatter, regelverk och riktade policyinsatser påverkar icke institutionella investerare, som till exempel affärsänglar eller gräsrotsfinansiering. Uppstartsarbetet för detta ramprojekt behöver innefatta inventering av möjliga datakällor, genomgång av policylandskapet¹⁵ och kunskapsöversikt. Tänkbara delprojekt skulle kunna inkludera:

- **Mätbarhet av informella investeringar och deras betydelse för olika delar av svenskt näringsliv.**
- **Utvärdering av tidigare näringspolitiska insatser, exempelvis investeraravdraget eller satsningar riktade mot affärsänglar som Tillväxtverkets stöd till Connect.**
- **Lärdomar från andra länders policyåtgärder när det gäller stimulans av icke institutionella investerare.**
- **Regelverk/ramvillkors anpassning till dessa typer av investerare.**

Motiv: I tidigare studier på området har Tillväxtanalys främst berört statlig finansiering för företag. De statliga lån- och riskkapitalsatsningarna står dock för endast en bråkdel av företagens externa finansiering. Samtidigt har staten även en viktig roll i att stimulera privata aktörer att investera. När det gäller riskkapital har både OECD och den akademiska litteraturen på området visat att det informella riskkapitalet har en stor betydelse samtidigt som det är notoriskt svårfångat i statistiska sammanhang¹⁶. Tillväxtanalys har i en tidigare studie betecknat det rådande kunskapsläget för informella investeringar som en synnerligen allvarlig vit fläck¹⁷.

Horisontella perspektiv: Utvecklas efter förstudien

¹⁷ Tillväxtanalys (2011), "Kapitalförsörjningen i små och medelstora företag", sid 14



3.6 Näringslivets gröna omställning

Staten har en viktig roll vid gröna omställningsprocesser. Ett perspektiv som präglar existerande och nya ramprojekt är att belysa i vilken mån och hur staten kan minska olika marknads- och institutionella risker för att främja omställningen mot hållbar tillväxt. Detta kompletterar andra myndigheters arbete med grön omställning där fokus i högre grad är analyser av de tekniska riskerna. Ett nytt ramprojekt påbörjas där statens roll i framväxten av gröna leverantörskedjor kommer att analyseras.

3.6.1 Kan finansmarknadens hållbarhetsvärderingar bidra till näringslivets gröna omställning och ger det i så fall en roll för staten?

Slutleverans: Juni 2019.

Innehåll: Hållbarhetsvärderingar i form av till exempel ESG (värdering av företagets arbete med miljörisker, sociala risker och ledning och styrning) väger allt tyngre vid finansiella bedömningar av företag. I dag utgör ”ansvarsfullt förvaltade tillgångar” närmare 26 procent av alla professionella förvaltade tillgångar globalt och andelen ökar snabbt. I Europa är andelen 53 procent. Syftet med ramprojektet är att analysera: i) huruvida ESG-värderingar kan användas som ett mått på en konkurrenskraftig grön omställning av företag och näringslivet, ii) analysera om och i så fall hur ESG-instrumentet kan användas för att främja näringslivets gröna omställning, iii) samt vilka policyåtgärder som har potential att vara effektiva och tillräckliga. Analyserna fokuseras i huvudsak på att mäta och diskutera miljöriskerna (E).

Delstudier enligt nedanstående:

- **ESG-måttets kvalitet och robusthet**
- **Ekonometrisk analys av sambandet mellan ESG-värdering, ekonomisk prestation och miljöpåverkan**
- **Företagens drivkraft - i vilken utsträckning utgör ESG-värderingar en drivkraft för företagets konkurrenskraftiga gröna omställning**
- **Analys av Sveriges implementering av EU:s direktiv om hållbarhetsredovisning**

Motiv: Projektet är näringspolitiskt relevant genom att ESG potentiellt både är ett mått och ett medel för en konkurrenskraftig grön omställning. Det saknas specifika svenska vetenskapliga studier om sambandet mellan ESG-värderingar och dess ekonomiska effekter i företagen. Det saknas också studier i vilken utsträckning ESG-värderingar korrelerar med faktisk hållbarhet. Så trots att ESG-värderingar består av indikatorer som syftar till att fånga och främja hållbar tillväxt är det oklart i vilken utsträckning värderingarna kan ses som ett mått på en reell grön omställning. Denna kunskap är av betydelse för en politik som parallellt bidrar till ett konkurrenskraftigt näringsliv, samhällsekonomisk nytta, uppfyllandet av de svenska miljömålen samt de globala målen för hållbar utveckling.

Horisontella perspektiv: Miljö

3.6.2 Hållbara globala leverantörskedjor och näringslivets konkurrenskraft – vad är statens roll?

Slutleverans: Första halvåret 2021

Innehåll: En central fråga i den gröna omställningen är hur staten kan värna både hantering av miljörisker och ökad konkurrenskraft i företagen. Denna fråga är särskilt aktuell i formering och utveckling av gröna leverantörskedjor. Företag har egna incitament att minska sina miljörisker. De som misslyckas med att etablera hållbara leverantörskedjor kan stå utan kritiska insatsvaror eller se dem kraftigt fördyras. Underleverantörer möter dessutom speciella utmaningar i att de ofta måste visa att de lever upp till miljöspecifikationer och krav från storföretag längre upp i leverantörskedjan för att överhuvudtaget vinna kontrakt. För många företag har god kontroll av leverantörskedjan och dess miljöaspekter blivit en central del av affärsmodellen. Resurseffektivisering och en trovärdigt hållbar produktion premieras av kunder och finansmarknaden. Här ligger svenskt näringsliv relativt långt fram.

Gemensamt för allt arbete med leverantörskedjan är dock att det är svårt. Det är resurskrävande, präglas av asymmetrisk information och missriktade incitament. Särskilt svårt är det för småföretag som saknar resurser och expertis. Småföretagens särskilda utmaningar innebär att konkurrensen riskerar att snedvridas och missgynna landets konkurrenskraft. Det finns även en risk, särskilt då det rör sig om marknader som definitionsmässigt är globala, att Sverige som land förlorar konkurrenskraft om svenska företag inte framgångsrikt kan hantera risker och utnyttja innovativa möjligheter i sina leverantörskedjor. Staten har en viktig roll i utvecklingen bland annat genom att upprätta goda ramvillkor och incitament för att hantera hållbarhetsrisker men även för att utforma effektiva regler kring exempelvis ursprungs krav, ursprungsmärkning, produkt-designkrav, producentansvar, standarder och certifiering av källor m.m.

Några relevanta delfrågor är:

- **Hur stora är näringslivets miljörelaterade risker i olika leverantörskedjor, särskilt processorienterade kedjor, och hur är de distribuerade i ekonomin¹⁸?**
- **Hur påverkas konkurrenskraften av arbetet med att minimera miljörisker i leverantörskedjan?**
- **Är existerande statliga insatser som påverkar förutsättningarna för näringslivets arbete med att minimera miljörelaterade risker i leverantörskedjan ändamålsenliga?**

¹⁸ Olika miljörelaterade risker diskuteras i: Task Force on Climate Related Financial Disclosures. 2018 Status Report. TFCF (2018).

Motiv: Uppskattningsvis en miljon svenska arbetstagare jobbar idag inom globala leverantörskedjor, inte minst inom den avancerade tillverkningsindustrin. Samtidigt exponerar globala leverantörskedjor näringslivet för stora hållbarhetsrelaterade risker i produktionen men också risker som kan ge potentiella konkurrensfördelar. Hur väl det svenska näringslivet hanterat dessa miljörisker är viktigt för Sveriges konkurrensförmåga.

Horisontella perspektiv: Miljö och geografi.

3.6.3 Vad bör staten göra för att bidra till processindustrins gröna omställning?

Slutleverans: Efter 2021.

Innehåll: Syftet med ramprojekt är att analysera hur staten kan hantera de möjligheter och risker som finns vid en konkurrenskraftig omställning av processindustrin med låga utsläpp av växthusgaser. Det gäller specifikt ett antal näringsgrenar (stål, kemi, metallurgi-mineral, skog, cement) som är av särskild betydelse för såväl export som andra industrier längre ner i värdekedjan. Fokus ligger på att analysera olika marknads- och institutionella möjligheter och risker vid en omställning.

En rad olika privata och offentliga initiativ har inrättats för att påskynda omställningen såväl i Sverige som i andra länder. Processindustrins företag investerar allt mer i hållbar teknik. Olika nationella och EU mål driver på investeringarna. Satsningen på industriklivet om 300 miljoner per år fram till 2040 skapar också incitament för nya hållbara investeringar.

En första delstudie blir att göra en internationell omvärlds- och litteraturanlys av olika satsningar och program för att främja en omställning ur ett marknads- och institutionellt perspektiv. Delstudien utgör en utgångspunkt för design av vidare delstudier.

Motiv: IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) har konstaterat att en av de största utmaningarna är omställningen av processindustrin till hållbar tillväxt. Detta är en sektor som generellt sett är beroende av fossila bränslen och utsläpp av växthusgaser uppstår dessutom från processerna. Det är också en sektor som är viktig för svensk ekonomi då basindustrin står för ungefär en tredjedel av exportvärdet i Sverige och en fjärdedel av industrins omsättning.

Horisontella perspektiv: Geografi och miljö.

3.7 Metodutveckling

Tillväxtanalys har i uppdrag att analysera och utvärdera tillväxtpolitiken. Det innebär att vi hela tiden arbetar med utveckling av metoder för analyser och utvärderingar och att delstudier i ramprojekten inom våra sex studieområden även innehåller metodutvecklingsarbeten.

Tillväxtanalys använder flera olika metoder för att bidra med kunskap för utveckling av tillväxtpolitiken. Vi gör litteraturöversikter och andra kunskapssammansättningar av såväl svensk som utländsk forskning och erfarenheter. Vi använder vetenskapligt befästa metoder och går systematiskt tillväga för att säkra att översikterna och sammansättningarna speglar kunskapsläget. Vi gör kvalitativa och kvantitativa analyser och utvärderingar baserat på etablerade metoder. Dessutom producerar vi statistik.

Vi arbetar emellertid också övergripande med metodutveckling för vårt eget arbete men vill också bidra till att utveckla genomförandemyndigheternas förmåga till att utvärdera sina insatser och därigenom till deras lärande.

3.7.1 Metod för bättre urvalsprocesser vid förmedling av näringspolitiska stöd

Slutrelevans: Januari 2019

Innehåll: Selektiva stöd är vanligt förekommande i både svensk och europeisk näringspolitik. Till skillnad från generella stöd såsom skattelättnader så kräver de selektiva stöden att ansvariga myndigheter aktivt väljer, och därmed även väljer bort vilka som ska få stöd, till exempel vilka forsknings- och innovationsprojekt att satsa på. Frågan uppstår omedelbart hur ett sådant urval bör gå till för att det stöd som delas ut får önskad effekt och att stödprogram uppnår sina mål. Det finns inget givet svar. Lösningar måste anpassas till både kontext och underliggande programlogik. Men det finns gemensamma utmaningar och avvägningar som verkställande myndigheter kan förhålla sig till.

Projektets syfte är att bidra med en teoretiskt grundad genomlysning av olika urvalsprocesser inom selektiva stöd, deras fördelar och nackdelar och när de kan förväntas fungera väl. Syftet är att besvara frågan, hur väljer man hur man väljer?

Projektet har som mål att: (i) beskriva och kontrastera tre representativa men olika urvalsprocesser, (ii) diskutera hur olika myndigheter hanterat problematik och

avvägningar, (iii) koppla myndigheters diskussioner kring utformningen av urvalsprocesser till existerande teori, (iv) analysera hur de faktiska urvalen påverkats av urvalsprocessernas utformning. En första litteraturstudie har presenterats (Tillväxtanalys PM 2018:05) och en empiriskt grundad analys kommer att levereras i januari 2019.

Motiv: Målgruppen är huvudsakligen de myndigheter som delar ut stöd till forskning och innovation. Resultaten kommer dock vara relevanta även för myndigheter som förvaltar andra typer av selektiva stöd inom näringspolitiken, exempelvis exportcheckar eller riskkapital. Projektet kommer att behandla urvalsprocessernas regionala aspekter samt diskutera potentiella tillhörande målkonflikter.

3.7.2 Metod för att utveckla kohortanalyser

Slutleverans: September 2019

Innehåll: En stor del av de näringspolitiska instrumenten är inriktad mot att på olika sätt främja nystartade och snabbväxande företag. Ny internationell forskning visar emellertid att det endast är ett fåtal av alla dessa företag som överlever och ännu färre som bidrar till större ekonomiska effekter på sysselsättning och omsättning.

Kunskap om hur nyföretagandet utvecklas över tiden är viktiga för vilken typ av åtgärder och instrument som kan och bör användas för att främja exempelvis antalet start-ups, och här har den internationella forskningen börjat använda kohortanalyser för att analysera detta.

De registerdata som ingår i Tillväxtanalys databas IFDB erbjuder goda möjligheter att med hjälp av kohortanalyser följa företag över tid och analysera deras utveckling och effekter. Genom att följa en kohort med nya företag från ett visst år kan man få en bild av hur de bidrar till bland annat produktivitet, sysselsättning, uppköp, sammanslagning och exit. Kohortanalyser kan även användas för att analysera vilka företag som slås ut vid en konjunktur nedgång. Andra analyser är: Hur kan man spåra bidraget från ett företag som blir uppköpt? Kan skattesystemet påverka entreprenörens incitament att göra exit?

Tillväxtanalys har emellertid identifierat ett antal utmaningar för kohortanalyser som fordrar investeringar i metodutveckling. Det visar sig exempelvis göra stor

skillnad för utvecklingen på en viss typ av variabel (till exempel sysselsättning) beroende på om man räknar in de koncerner som bolagen ingår i, vilka som köpts upp eller ombildats för att nämna några exempel på presumtiva felkällor. Tillförlitligare kohortanalyser kräver således svar på nedanstående frågor:

- **Hur ska man definiera nya företag?**
- **Hur ska man definiera nedläggningar?**
- **Hur ska man definiera uppköp?**
- **Vissa företag väljer att bilda koncerner som består av flera bolag. Hur bör man förhålla sig till detta när man gör analyser med registerdata?**

Syftet med projektet är bidra till förbättrade definitioner av data och pröva dessa definitioner på Tillväxtanalys registerdata. Genom att utveckla metoder för att hantera dessa utmaningar så kan man höja kvalitén och tillförlitligheten i kohortanalyser, samt öppna nya möjligheter för olika policyrelevanta analyser. Det har relevans för alla typer paneldata-analyser som görs vid Tillväxtanalys, exempelvis när man försöker uppskatta effekten av ett visst näringspolitiskt stöd på företagens utveckling. De skulle också kunna innebära en vidareutveckling av den statistik om nyföretagande som Tillväxtanalys publicerar.

Motiv: Med hjälp av kohortanalyser kan näringspolitikens träffsäkerhet förbättras.

3.7.3 Metod för att kartlägga tillväxtpolitiska insatser

Slutleverans: andra kvartalet 2020

Innehåll: Det stora antalet aktörer inom tillväxtpolitiken försvårar en översikt över vilka insatser som finns. Tillväxtanalys uppskattar att det rör sig om ett 20-tal myndigheter som genomför närings- och innovationsrelaterade insatser, ett stort antal forskningsråd och privata stiftelser, organ på regional nivå samt ett ökande antal privata aktörer. En liknande bild framträder i senare granskningar (OECD 2016; Riksrevisionen 2016; Riksrevisionen 2014b; SOU 2016:72). Tillväxtanalys föreslår att utveckla en metod för löpande kartläggning av de statliga tillväxtpolitiska insatserna.

Syftet med metodprojektet är att påbörja ett pilotarbete med kartläggning av tillväxtpolitiska insatser som både är mer informativ och heltäckande än tidigare försök.

Detta ska göras genom att utveckla och använda automatiserad textanalys. Projektet avgränsas till att i en första fas utveckla en textanalytisk metod och pröva metoden genom att kartlägga insatser vid Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten. Utveckling och genomförande kräver nära dialog mellan Tillväxtanalys, Regeringskansliet och utförande myndigheter.

Analysen av tidigare kartläggningar har visat på olika problem. De kartläggningar som genomförts har haft begränsad omfattning och detaljrikedom och varit resursintensiva. Metoderna har tagit stora resurser i anspråk, trots att ingen kartläggning har gett en heltäckande bild av befintliga tillväxtpolitiska insatser. Tidigare kartläggningar har bidragit till ögonblicksbilder utifrån relevanta men begränsade perspektiv, både vad gäller teori, kategorier och avgränsningar. En smart metod skulle därmed behöva vara mer effektiv och samla in mer information, samt möjliggöra att materialet kan analyseras induktivt och utifrån mer än ett (teoretiskt) perspektiv. En ny kartläggning bör därför helst ha följande egenskaper;

- » att vara tids- och resurseffektiv
- » att inkludera flera insatser
- » att hämta in mer information om enskilda insatser
- » att inte tynga aktörerna i utlämningen av uppgifter

Motiv: Idag finns ingen samlad översikt av befintliga tillväxtpolitiska insatser. Det saknas kunskap om myndigheternas insatser överlappar varandra, eller om det finns luckor i stödsystemet. Metoden kan exempelvis bidra med ökad kunskap om de tillväxtpolitiska insatsernas samstämmighet (koherens) med uppställda politiska mål. Metoden kan även användas vid framtida utvärderingar vid Tillväxtanalys genom att mer detaljerad information erhålls om programmets mål och styrning. Bristen på överblick har uppmärksammats av OECD (2012, 2016) och Braunerhjelm m.fl. (2013). OECD skriver: There are consequently a large number of seemingly uncoordinated public initiatives and organisations involved, particularly in support of innovators and entrepreneurs. The overall picture is fragmented and not designed for efficiency. Regeringen konstaterar även att ”statens överblick över statliga stöd till innovation och företagande behöver bli bättre” (Regeringsuppdrag till Tillväxtanalys).

3.7.4 Användning av RCT i svensk tillväxtpolitik

Slutleverans: Efter 2021

Innehåll: Tillväxtanalys skulle vilja att under perioden i nära samarbete med en eller flera genomförandemyndigheter genomföra några randomiserade kontrollexperiment för att utveckla kunskaper om hur metoden kan användas i svensk tillväxtpolitik.

Motiv: I den internationella forskningslitteraturen framhålls RCT som en utvärderingsform som ger en mycket hög tillförlitlighet när det gäller att mäta effekter. Metoden är dessutom relativt enkel att använda och intuitivt attraktiv. Den innebär att en åtgärd, till exempel ett företagsstöd, fördelas slumpmässigt mellan två grupper, stödgrupp och kontrollgrupp, som bortsett från stödet är i stort lika. Det medför att skillnader som uppstår mellan dessa kan kopplas till stödet. Metoden kan därigenom bidra till att öka vår kunskap om vilka åtgärder som fungerar bättre och vilka som fungerar mindre bra. Enkelheten med att härleda ”orsak och verkan” i randomiserade kontrollstudier har gjort att intresset för dessa har vuxit inom allt fler politikområden. Metoden har i Sverige framför allt använts för utvärdering av insatser inom arbetsmarknadsområdet, men internationellt används den också i stor utsträckning inom biståndspolitiken och har även börjat användas inom närings- och innovationspolitiken. Tillväxtanalys har under två år medverkat i Nestas RCT-nätverk där erfarenheter av olika metoder och RCT-experiment i en rad olika länder dokumenterats och diskuterats och som kan tjäna som inspiration och lärande för likande studier i Sverige¹⁹. Med tydliga aktörer och mål som ofta är kopplade till mätbara effekter så som sysselsättning, nyföretagande, produktivitet och innovation utgör närings- och innovationspolitiken en mycket god plattform för denna typ av analys. Det bör således vara en metod som finns i verktygslådan för att utvärdera tillväxtpolitiska insatser.

¹⁹ Olika miljörelaterade risker diskuteras i: Task Force on Climate Related Financial Disclosures. 2018 Status Report. TFCF (2018).

3.8 Sammanställning av ramprojekt

Här sammanställs Tillväxtanalys ramprojekt som levereras 2019 samt 2020–21. Delprojekt levereras löpande. Se tillvaxtanalys.se för mer information.

RAMPROJEKT MED LEVERANS 2019	TIDPUNKT
Vilka lärdomar kan dras från de statliga riskkapitalsatsningarna inom Europeiska regionala utvecklingsfonden?	Maj 2019
Kan finansmarknadens hållbarhetsvärderingar bidra till näringslivets gröna omställning och ger det i så fall en roll för staten?	Juni 2019
Hur kan statliga lån komplettera de privata kreditmarknaderna?	Oktober 2019
Hur kan staten underlätta för nya och små företag att komma in på marknader utomlands?	December 2019
RAMPROJEKT MED LEVERANS 2020–21	TIDPUNKT
Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?	Första kvartalet 2020
Multinationella företag i svenskt näringsliv – vilka är policyimplikationerna för näringspolitiken?	Första kvartalet 2020
Digital kompetens, hur står det till nu och framöver i utbildningssystem och näringsliv?	Andra kvartalet 2020
Hur kan offentliga aktörer rigga samverkan för ökad innovation?	Andra kvartalet 2020
Vilken roll har den offentliga sektorn för stora kunskapsintensiva investeringar?	Tredje kvartalet 2020
Hur kan staten underlätta tillväxt i agglomerationsekonomier som samtidigt bidrar till utveckling i omkringliggande områden?	Fjärde kvartalet 2020
Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?	Första halvåret 2021
Vilka effekter skapar den tredje generationens näringspolitiska program?	Första halvåret 2021
Hållbara globala leverantörskedjor och näringslivets konkurrenskraft – vad är statens roll?	Första halvåret 2021
Hur kan staten främja privata investeringar i företag?	Andra halvåret 2021
Hur kan staten underlätta näringslivets framtida kompetensförsörjning?	Andra halvåret 2021
Är import en väg till ökat välstånd?	Andra halvåret 2021
METODUTVECKLING	TIDPUNKT
Metoder för bättre urvalsprocesser vid förmedling av näringspolitiska stöd	Februari 2019
Metod för att utveckla kohortanalyser	September 2019
Metod för att kartlägga tillväxtpolitiska insatser	Andra kvartalet 2020

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, utvärderar och analyserar svensk tillväxtpolitik. Vi ger regeringen och andra aktörer inom tillväxtpolitiken kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer för att effektivisera och utveckla statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos de som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Du kan läsa alla våra publikationer på www.tillvaxtanalys.se. Där kan du också läsa mer om pågående och planerade projekt samt prenumerera på våra nyheter. Vi finns även på LinkedIn och Twitter.

