



Kunskap för tillväxt 2018

Analys- och utvärderingsplan

SVERIGES TILLVÄXT påverkas av en rad skeenden och faktorer. Genom djuplodande analyser av komplexa frågeställningar inom sex studieområden tar Tillväxtanalys fram kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer. Målet är att effektivisera och utveckla statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling. I Kunskap för tillväxt beskriver vi de frågeställningar som vi kommer att belysa de närmaste tre åren.

Dnr: 2017/151

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
E-post: info@tillvaxtanalys.se
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.

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 *Kunskap för tillväxt* 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. Den beskriver vilka frågeställningar som vi kommer att arbeta med att belysa de närmaste tre åren. Planen har således ett längre perspektiv än 2018. Den ska uppdateras varje år varvid horisonten förskjuts ett år fram i tiden. I denna plan blickar vi fram till 2020.

En anledning till att planen behöver ha ett flerårigt perspektiv är att frågeställningarna inom tillväxtpolitiken är komplexa och kräver en djuplodande och ibland även mångsidig belysning för att ge kunskap om vad staten kan göra för att främja tillväxt. Tillväxtanalys kommer därför arbeta 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.

Det är en rad skeenden och faktorer som påverkar Sveriges tillväxt och dess hållbarhet. Tillväxtanalys måste fokusera för att kunna bygga kunskap och kompetens och därigenom kunna bidra med djuplodande analyser av komplexa frågeställningar. Vi tar utgångspunkt i att Sverige är en liten öppen ekonomi som befinner sig på den vetenskapliga och teknologiska fronten. Forskning visar att för denna typ av ekonomier så drivs tillväxten framför allt av tre faktorer: landets innovationsförmåga, investeringar i fysiskt och immateriellt kapital och strukturomvandling. Vi kommer därför i vår verksamhet fokusera på att ta fram kunskap om hur staten kan främja dessa drivkrafter och i vilken mån insatser som staten gör inom dessa områden har de eftersträvade effekterna.

Detta dokument beskriver inriktningen på Tillväxtanalys *långsiktiga* analys- och utvärderingsverksamhet. Ambitionen är således inte att täcka in alla analyser och utvärderingar som Tillväxtanalys ska göra 2018. Vi kommer vid sidan av genomförandet av planen, bland annat styrt av regeringsuppdrag, även göra kortare analyser och utvärderingar. Innehållet i planen baserar sig dock på att vi kan lägga merparten av våra resurser på att genomföra den.

Östersund, december 2017

Sonja Daltung
Generaldirektör
Tillväxtanalys

Innehåll

1	Tillväxtanalys uppdrag.....	7
1.1	Vår instruktion	7
1.2	Vårt fokus	7
1.3	Våra metoder.....	7
1.4	Ramprojekt.....	9
1.5	Övergripande regeringsuppdrag	9
2	Tillväxtanalys studieområden och horisontella perspektiv	10
2.1	Studieområden.....	11
2.2	Horisontella perspektiv	13
3	Tillväxtanalys ramprojekt 2018–20	15
3.1	Sveriges innovationsförmåga	15
3.1.1	Ramprojekt med leverans under 2018	15
3.1.2	Ramprojekt med leverans 2019–20	16
3.1.3	Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020	18
3.2	Sveriges strukturomvandling	18
3.2.1	Ramprojekt med leverans under 2018	19
3.2.2	Ramprojekt med leverans 2019–20	21
3.2.3	Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020	22
3.3	Svensk infrastruktur för innovationsförmåga och näringslivsdynamik	23
3.3.1	Ramprojekt med leverans under 2018	23
3.3.2	Ramprojekt med leverans 2019–20	24
3.3.3	Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020	25
3.4	Sveriges internationalisering	26
3.4.1	Ramprojekt med leverans under 2018	26
3.4.2	Ramprojekt med leverans 2019–20	26
3.4.3	Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020	29
3.5	Näringslivets kapitalförsörjning	29
3.5.1	Ramprojekt med leverans under 2018	29
3.5.2	Ramprojekt med leverans 2019–20	29
3.5.3	Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020	32
3.6	Näringslivets gröna omställning	32
3.6.1	Ramprojekt med leverans under 2018	32
3.6.2	Ramprojekt med leverans 2019–20	32
3.6.3	Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020	33
3.7	Sammanställning av ramprojekt	35

1 Tillväxtanalys uppdrag

1.1 Vår instruktion

Tillväxtanalys har till uppgift att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken. Vi ska utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera 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

Vår instruktion anger inte vad mer specifikt som avses med tillväxtpolitik. Vi tar utgångspunkt i att Sverige är en liten öppen ekonomi som befinner sig på den vetenskapliga och teknologiska fronten. Forskning visar att för denna typ av ekonomier så drivs tillväxten framför allt av tre faktorer: landets innovationsförmåga, investeringar i fysiskt och immateriellt kapital och strukturomvandling. Vi kommer därför fokusera på att ta fram kunskap om hur staten kan främja dessa drivkrafter.

De tre drivkrafterna påverkas av en mängd faktorer. Grundläggande är institutioner och regler som skapar spelplanen på kort och lång sikt för olika aktörer och för marknadernas funktionssätt såväl nationellt som internationellt. Drivkrafterna samspelar också på ett komplicerat sätt i påverkan på tillväxtens utveckling och innehåll. 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 dessa drivkrafter med såväl generella som selektiva insatser. Att förstå vad som påverkar drivkrafterna 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 blir därmed att ta fram kunskap om detta och utvärdera i vilken mån statliga insatser som syftar till att främja drivkrafterna får avsedda effekter.

1.3 Våra metoder

Tillväxtanalys använder flera olika metoder för att bidra med kunskap för utveckling av tillväxtpolitiken. Vi gör litteraturöversikter och andra kunskapssammanställningar av såväl svensk som utländsk forskning och erfarenheter. Vi använder vetenskapligt befästa metoder och går systematiskt tillväga för att säkra att översikterna och sammanställningar-

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

na speglar kunskapsläget. Vi gör kvalitativa och kvantitativa analyser och utvärderingar baserat på etablerade metoder. Dessutom producerar vi statistik.

Vi arbetar ständigt med utveckling av vår metodkunskap. Vi kommer under perioden särskilt arbeta med att utveckla vår kunskap om hur olika spridningseffekter kan analyseras. Tillväxtanalys har ett särskilt regeringsuppdrag att innan juli 2018 lämna förslag på hur tillämpningen av metoder och modeller för analyser och utvärderingar av offentliga insatser för hållbar tillväxt, strukturomvandling och ekonomisk förnyelse på såväl nationell som regional nivå kan utvecklas. I uppdraget ingår att bidra med stöd för att stärka Regeringskansliets kunskaper om uppföljnings- och utvärderingsmetodik genom att i nära samarbete med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) anordna en kunskaps-höjande seminarieriserie.

Vi vill också bidra till att utveckla genomförandemyndigheternas förmåga till att utvärdera sina insatser och därigenom till deras lärande. I nämnda regeringsuppdrag ingår också att ta fram förslag på riktlinjer för hur de genomförande myndigheterna kan utveckla sin uppföljning av insatser med syfte att utvärdering ska vara möjlig.

En metod som bör finnas i verktygslådan för att utvärdera tillväxtpolitiska insatser är enligt Tillväxtanalys randomiserade kontrollerade studier (RCT). 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 Sverige. I PM 2016:03 "Hur randomiserade kontrollstudier kan utveckla tillväxtpolitiken – erfarenheter och förslag på tillämpning" har vi utvecklat hur metoden skulle kunna användas. Vi baserar vår syn på att 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 kontrollerade studier har gjort att intresset för dessa har vuxit inom alltfler politikområden. Metoden har i Sverige framför allt använts för utvärdering av insatser inom arbetsmarknadsområdet, men internationellt används den också i stor utsträckning inom biståndspolitik och har även börjat användas inom närings- och innovationspolitiken. 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. Tillväxtanalys skulle därför vilja att under perioden i nära samarbete med en eller flera genomförande myndigheter genomföra några randomiserade kontrolexperiment.

Tillväxtanalys vill också försöka lyfta analysen från att utvärdera enskilda program till att studera vilken typ av program och styrmedel som fungerar bäst i vilket sammanhang. Sverige har i en internationell jämförelse relativt sett en hög andel av riktade satsningar, såsom exempelvis kvinnors företagande, invandrare och företag, företag i Norrlands inland, med mera. Men, om vi vill hjälpa dessa (och andra) grupper, vad är bäst – riktade satsningar eller mer generella, bredare satsningar (såsom förändringar av ramvillkor)? Och när det görs riktade satsningar, vilka instrument är att föredra? Detta är svåra frågor, men vi ska börja arbeta med hur vi kan närma oss svaren på dem.

1.4 Ramprojekt

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 kommer därför arbeta 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. 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.

1.5 Övergripande regeringsuppdrag

I detta dokument, *Kunskap för tillväxt 2018*, redogör Tillväxtanalys för vilka frågeställningar vi kommer studera i ramprojekt framöver. Syftet är att ge verksamheten en långsiktig styrning som möjliggör djuplodande analyser av komplexa frågeställningar. Planen 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 ett 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. I regleringsbrevet för 2017 har emellertid regeringen även pekat ut några övergripande uppdrag som därmed bör beaktas i den långsiktiga verksamheten. Dessa är kopplade till de strategier som regeringen har beslutat om som ska bidra till att regeringens sysselsättningsmål nås och till regeringens hållbara tillväxtarbete. Uppdraget är formulerat som att Tillväxtanalys ska

- genomföra analyser som ska bidra till arbetet med regeringens Exportstrategi samt påbörja förberedande arbete för kommande utvärdering av strategin,
- genomföra analyser som ska bidra till arbetet med regeringens Nyindustrialiseringsstrategi Smart industri samt påbörja utvärderingar av strategin,
- genomföra analyser och utvärderingar som kan bidra till att utveckla regeringens arbete kring näringslivets digitalisering, samt
- genomföra analyser och utvärderingar som kan bidra till att utveckla regeringens arbete kring små och medelstora företag.

Det framgår även att utvärderingarna ska, där relevant, beakta hur olika insatser samverkar med varandra samt hur dessa påverkar måluppfyllelsen för närings-, energi- och den regionala tillväxtpolitiken.

2 Tillväxtanalys studieområden och horisontella perspektiv

Tillväxtanalys ska genom ramprojekt systematiskt belysa relevanta frågeställningar för tillväxtpolitiken och dess genomförande. Svensk tillväxt skapas i ett sammanhang där många faktorer och skeenden har betydelse. Vårt fokus är på hur staten kan främja drivkrafterna för Sveriges innovationsförmåga och strukturomvandling, dels direkt och dels indirekt genom statlig infrastruktur och främjandet av Sveriges internationalisering och näringslivets kapitalförsörjning. Vi har också ett särskilt uppdrag att analysera näringslivets gröna omställning. Vi har således identifierat sex *studieområden* som vi menar är de mest centrala för tillväxtpolitiken. Det är inom dessa områden som Tillväxtanalys ska bygga kunskap, det vill säga:

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

Sverige är en liten, öppen ekonomi som i hög grad påverkas av omvärlden och av globala samhällsutmaningar som till exempel globalisering, urbanisering och digitalisering. Hur den typen av utveckling påverkar drivkrafterna kommer vara viktigt att studera. Vi kommer i vårt arbete mer eller mindre genomgående ha ett särskilt fokus på de små och medelstora företagen, eftersom möjligheten för nya företag att etableras och växa är central för regional och nationell tillväxt. Det är avgörande för kommersialisering av innovationer och av stor betydelse för näringslivets gröna omställning. Ramvillkor och annan infrastruktur och kapitaltillgång är avgörande för transaktionskostnader för att starta och driva företag och internationaliseringsmöjligheter och konkurrensförutsättningar har betydelse för möjligheten att driva små och medelstora företag och företagens möjligheter att växa. Att ha särskilt fokus på de små och medelstora företagen är därför viktigt. Därigenom kommer vi kunna bidra till att utveckla regeringens arbete kring små och medelstora företag.

Regeringens övriga prioriteringar faller också väl in under dessa studieområden. Exempelvis handlar strukturomvandling i stor utsträckning om digitalisering, exportstrategin syftar till ökad internationalisering och nyindustrialiseringsstrategin syftar bland annat till att stärka Sveriges innovationsförmåga, men även till exempel näringslivets digitalisering.

Regeringen har också pekat ut att 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 miljöarbetets utveckling. Vi ska även analysera näringslivets miljöarbete och

hur arbetet med att nå miljökvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling.² Vi kommer därför i vårt arbete ha tre horisontella perspektiv som vart och ett kan vara relevant för flera studieområden. Dessa är:

- Geografi
- Jämställdhet
- Miljö

Det sätt som vi kommer arbeta med dessa horisontella perspektiv är att för varje ramprojekt överväga om, och i så fall hur, de olika perspektiven är relevanta.

De horisontella perspektiven är 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 finns i och för sig flera frågor som är tvärgående. Digitalisering är ett exempel på en fråga som är relevant för flera områden. Det är dock en risk med att ha för många horisontella perspektiv samtidigt och vi väljer därför att fokusera på de som är särskilt utpekade av regeringen och i stället, till att börja med, behandla övriga frågor, såsom till exempel digitalisering, i enskilda ramprojekt. I dialogen med våra målgrupper har det förts fram att regional tillväxtpolitik bör vara ett studieområde. Vi menar dock att även om vårt fokus är på statens roll för hållbar tillväxt så är *var* åtgärderna sätts in relevant oavsett om det handlar om innovationspolitik, kapitalförsörjningsåtgärder, strukturomvandling eller exportfrämjande. Det rumsliga perspektivet måste därför hanteras som en horisontell fråga.

I det följande presenteras först studieområdena och därefter de horisontella perspektiven. Därefter presenteras i kapitel 3 de ramprojekt och frågeställningar som är aktuella under de kommande tre åren.

2.1 Studieområden

Sveriges innovationsförmåga

Offentliga och privata investeringar i forskning och innovation är helt centrala för den svenska tillväxten. Förmågan att ta fram och sprida ny kunskap och innovationer i ekonomin kommer att vara avgörande för Sveriges framtida tillväxt. I takt med att den globala konkurrensen ökar blir det samtidigt allt viktigare att anpassa och förnya den svenska forsknings- och innovationspolitiken till nya omvärldsvillkor. Tillväxtanalys bidrar i denna utveckling med utvärderingar och analyser av de offentliga insatsernas effekter på Sveriges innovationsförmåga.

Sveriges strukturomvandling

Som litet exportberoende land har acceptansen för strukturomvandling varit helt avgörande för den tillväxt Sverige har och har haft under många årtionden. Sverige har också en lång tradition av att skydda individer istället för företag vilket har bidragit till en modern ekonomi med produktiva företag. I en allt mer globaliserad värld med snabb teknisk, institutionell och ekonomisk utveckling ska Tillväxtanalys bidra med utvärderingar och analyser till statens arbete med att strukturera om vår ekonomi och stärka landets konkurrenskraft.

² Förordning med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Svensk infrastruktur för innovationsförmåga och näringslivsdynamik

Ett bra företagsklimat är centralt för att skapa tillväxt och bygger på en väl fungerande infrastruktur som består av många delar. Lagar, regler och skatter utgör tillsammans viktiga ramvillkor för företag och företagande. De kan underlätta eller hindra innovation, strukturomvandling och entreprenörskap. Samtidigt påverkar fysisk infrastruktur, i form av kommunikationer och bostäder, möjligheten för agglomerationsekonomier att växa fram. Utbildningssystemet och Sveriges attraktivitet för högkvalificerad arbetskraft påverkar i sin tur utbudet av humankapital. I internationella jämförelser anses Sverige ofta generellt vara ett land med bra företagsklimat, samtidigt som specifika områden som bostadsmarknaden, bygglovsprocessen, marginalsatser och integration nämns som svårigheter ur ett tillväxtperspektiv. Tillväxtanalys studerar infrastrukturfrågor för att kunna bidra med mer kunskap om hur staten kan arbeta för att säkerställa ett ännu bättre innovations- och företagsklimat.

Sveriges internationalisering

Som en liten och öppen ekonomi är Sverige och svenskt näringsliv starkt beroende av handel med omvärlden. Via handel skapas ökad produktivitet, fler välbetalda jobb och i förlängningen ett ökat välbefinnande. Faktorer som förbättrade institutionella villkor, migration och teknikutveckling driver på globaliseringen och gör det lättare för svenska företag, även nya och små, att verka på en internationell marknad. Tillväxtanalys ska bidra till en djupare förståelse för mekanismerna bakom globaliseringen och hur staten kan främja ökad internationalisering av svenskt näringsliv. Vi ser även ett behov av mer kunskap kring vilken roll och vilka verktyg staten har för att göra det lättare för fler företag att dra nytta av den här processen.

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 påverkar företagens kapitalförsörjning både direkt och indirekt – direkt genom statliga bolag och stiftelser som erbjuder företagen lån och riskkapital, indirekt genom reformer och insatser i syfte att främja privata investeringar. Tillväxtanalys ska bidra med mer kunskap om företagens behov och statens roll och möjligheter att åtgärda marknadsmisslyckanden för att säkerställa att de statliga marknadskompletterande finansieringsinsatserna blir så samhällsekonomiskt effektiva som möjligt. Vi kommer också att analysera faktorer som påverkar de privata investeringarna i alla delar av landet och bistå med viktiga underlag för framtida statliga satsningar.

Näringslivets gröna omställning

Genom en kombination av teknikstödande och marknadsdrivande styrmedel kan staten på olika sätt främja näringslivets gröna omställning. Samtidigt är kunskapen fortfarande låg om vilka statliga åtgärder som kan motiveras och hur dessa bäst bör utformas. Därför är utvärderingar och analyser av statens insatser för näringslivets gröna omställning, främst industriella omställningsprocesser, ett viktigt studieområde för Tillväxtanalys. Vi ska särskilt studera drivkrafterna bakom utveckling och spridning av innovationer som bidrar till hållbar tillväxt, men också följa upp och analysera näringslivets miljöarbete samt hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling.

2.2 Horisontella perspektiv

Geografi

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet. Tillväxtanalys har i uppgift att identifiera hinder för och föreslå åtgärder som kan bidra till näringslivsutveckling och hållbar tillväxt i hela landet. Det innebär att frågan om var tillväxten sker är relevant och därmed frågor om hur innovationsförmåga, infrastruktur, kapitaltillgång, internationaliseringsmöjligheter, möjligheter till grön omställning och strukturomvandling har kopplingar till geografi.

Olika delar av landet har olika behov och förutsättningar. Förståelse för kontexten som de statliga insatserna bedrivs i är därför viktig. Tillväxtanalys kommer att, där det är möjligt och relevant, studera hur effekterna av statliga insatser varierar mellan olika delar av landet. Tillväxtanalys fokus är på statliga insatser på nationell nivå. Det finns dock även en rad tillväxtpolitiska insatser som implementeras på regional nivå med finansiering från staten och EU som myndigheten kan komma att studera. Kunskap om hur insatserna samverkar utifrån ett systemperspektiv är viktig för att effektivisera politikens genomförande.

Jämställdhet

Jämställdhet är ett av de 17 globala hållbarhetsmålen. Det tar sin utgångspunkt i att ekonomisk produktivitet och tillväxt ökar när kvinnor deltar i ekonomin och på arbetsmarknaden, har tillgång till resurser och tillträde till fungerande marknader. Det nationella målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Dessutom är målet i det regionala tillväxtarbetet att kvinnor och män ska ha samma förutsättningar att nå inflytande och få tillgång till tillväxtresurser, vilket innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i samtliga verksamheter och program.

Faktorer som utbildning, lön och anställningsform anses såväl politiskt som ekonomiskt vara centrala i jämställdhetsarbete och utgöra grundläggande faktorer för den ekonomiska utvecklingen. Ekonomisk jämställdhet innebär att ge kvinnor och män samma möjligheter och förutsättningar, detta inkluderar tillgången på arbete och lika möjlighet och villkor i fråga om lön, anställning, utbildning och andra arbetsrelaterade frågor.

Applicerat på Tillväxtanalys arbete innebär ekonomisk jämställdhet att myndigheten bland annat ska arbeta med att belysa ekonomiska skillnader mellan kvinnor och män genom de rapporter och den statistik vi ansvarar för. Det kan också innebära att belysa skillnader mellan kvinnor och män i utfall från statliga program och policyåtgärder.

Miljö

Tillväxtpolitik syftar till en hållbar tillväxt. Ett perspektiv på hållbarhet är den miljö-mässiga. Studieområdet Näringslivets gröna omställning handlar självklart om miljöfrågor. Men för denna omställning krävs innovationer och möjlighet för ny teknik att slå ut gammal. Således är företagens innovationsförmåga och dess effekter på strukturomvandling centrala för en hållbar tillväxt. Ny, ”grön” och hållbar teknologi under utveckling möter normalt två stora hinder: Dels kan ny teknologi i allmänhet ha svårt att nå kommersialiseringsfasen på grund av en hög riskbild, dels kan politiken misslyckas med, och/eller avstå ifrån, att i tillräcklig mån implementera effektiva miljöpolitiska styrmedel i form av skatter och/eller gränsvärden för utsläpp, eller annat lämpligt stöd. Staten har en

viktig roll att spela vid investeringar inom hållbarhetsområdet, och speciellt då dessa är kapitalintensiva. Statens uppgift är dock svår, komplex och långt ifrån självklar. En relevant fråga blir därför i vilka specifika fall statliga åtgärder är motiverade, och i så fall under vilka förutsättningar. Tillväxtanalys kommer därför att i våra studier ställa oss frågan inom alla sex studieområdena om det finns miljöaspekter som talar för eller emot olika statliga åtgärder.

3 Tillväxtanalys ramprojekt 2018–20

I det följande redovisas de ramprojekt som vi levererar under den kommande treårsperioden uppdelat på våra studieområden. Vi beskriver även de frågeställningar inom varje studieområde som vi avser att påbörja ramprojekt om, men som inte levereras under den aktuella perioden.

3.1 Sveriges innovationsförmåga

Den svenska innovationspolitiken bygger på en mix av generella och selektiva åtgärder, där de senare är riktade mot en viss population av företag eller teknologi. Kunskapen och lärandet om de selektiva insatsernas effekter på innovationsförmågan är begränsad och behöver utvecklas. De kort- och långsiktiga effekterna av de selektiva insatserna kan numera utvärderas på ett bättre sätt med hjälp av olika kvantitativa metoder, där även Tillväxtanalys mikrodatabaser kan användas. Inom studieområdet kommer fokus under 2018 och delar av 2019 därför att vara på analyser och utvärderingar av två olika typer av statliga selektiva insatser, nämligen insatser riktade mot inkubatorer och innovationshöjande insatser där samverkan mellan näringsliv, akademi och det offentliga utgör en central komponent i programmets utformning.

Teknikutvecklingen går allt fortare och innovationsförmågan blir alltmer globalt spridd vilket medför att de flesta revolutionerande teknologier i ännu högre utsträckning än tidigare kommer att nå oss från utlandet. Detta ställer en rad fundamentala frågor på sin spets angående den statliga forsknings- och innovationspolitikens framtida inriktning och innehåll. Några exempel på centrala frågeställningar: Hur kan vi tillgodogöra oss disruptiva innovationer på ett bra sätt? Kommer internationella strategiska samarbeten att bli viktigare? För att synliggöra statens roll i denna snabba tekniska omvandling planerar Tillväxtanalys påbörja ett arbete med att utveckla ett ramprojekt som ska följa och analysera hur olika disruptiva teknologier påverkar det svenska innovationssystemet.

3.1.1 Ramprojekt med leverans under 2018

Hur kan staten bidra till innovation i nya och små företag genom inkubatorer?

Leverans: Oktober 2018.

Innehåll: En inkubator, det vill säga en miljö där innovativa projekt kan utvecklas i en kreativ omgivning och få tillgång till rådgivning och affärsutveckling, erbjuder en dynamisk process för utveckling av människor, affärer och företag. I siffror omsätter enbart Swedish Incubators & Science Parks (SISP) årligen: utvärderar 4000 affärsidéer; har närmare 800 företag i sina affärsutvecklingsprocesser; sysselsätter 6000 personer i inkubatorbolagen (varav ca. 2400 i inkubatorerna); innefattar uppåt 200 företag som årligen attraherar närmare 500 miljoner kronor i ägarkapital.

Syftet med ramprojektet är att undersöka och värdera effekterna av olika inkubatorer genom kvalitativa och kvantitativa undersökningar med utgångspunkt i orsakerna till varför inkubatorer faktiskt finns, det vill säga utifrån ett risktagande från samhällets sida, långsiktighet och kopplingar till akademien.

Ramprojektet kan komma att innehålla följande struktur och rubriker:

1. Varför investerar staten i inkubatorer?

Kunskapssammanställning av forskning och beprövad erfarenhet. Sammanställningen bör även omfatta relevanta horisontella perspektiv.
2. Hur har den svenska inkubatorpolitiken utvecklats över tiden?

En beskrivning av mål och medel och hur de förändrats över tiden i olika inkubatorprogram.
3. Lärdomar från insatser som bygger på ett antal genomförda och planerade analyser och utvärderingar av Tillväxtanalys och på internationell forskning.
 - a) Effekttutvärdering av svenska inkubatorer på företagens innovationsbenägenhet
 - b) Effekttutvärdering av svenska inkubatorer på olika reala variabler (företagens omsättning, investeringar etc)
 - c) Effekttutvärdering av svenska inkubatorer på företagsförnyelse i ett regionalt perspektiv
4. Vad behöver vi veta mer?

Motiv: Inkubatorer är ett stödinstrument som vuxit i popularitet både i Sverige och internationellt. Det statliga engagemanget i inkubatorverksamheten har främst skett via Almi och nu på senare tid via Vinnova. Trots att inkubatorverksamheten vuxit snabbt vet vi idag väldigt lite vilka typer av effekter som genereras. Tillväxtanalys har tidigare utpekats i regleringsbrevet för 2015 för utvärdering av det pågående nationella inkubatorprogrammet. Detta ramprojekt kan således ses som en förberedande metodutveckling för framtida utvärderingar av det nationella programmet som idag bedrivs i Vinnovas regi.

3.1.2 Ramprojekt med leverans 2019–20

Hur kan offentliga aktörer rigga samverkan för ökad innovation?

Leverans: Första kvartalet 2019.

Innehåll: Den svenska innovationspolitiken har i allt högre grad kommit att kännetecknas av olika former av samverkansprogram där samverkan och ”samproduktion” ska leda till tillväxt och överspilling. De frågor vi ställer i detta ramprojekt är: Leder samverkan till ökad innovation, konkurrenskraft, och tillväxt? Vilka aktörer tjänar på att delta i ett offentligt stödprogram? Hur organiseras och implementeras programmen för att ge bäst effekt?

Sedan 2010 har Vinnova lagt om sin inrapportering av stödmottagare. Från och med 2010 kan vi numera se inte bara huvudsökande utan även i förekommande fall medsökande. Vi kan även se om huvudsökande är ett privat företag, universitet eller annan offentlig forskningsorganisation. Detta öppnar upp för ett flertal unika studier. Med denna information kan vi nu inte bara undersöka direkta effekter av stöd utan även analysera hur effekten av stöd skiljer sig mellan huvudsökande och övriga projektdeltagare; om effekten av stöd skiljer sig beroende på om stöden söks av en enskild aktör eller en grupp av sökande; samt om effekten av ett stöd påverkas av deltagande av ett universitet eller annan offentlig forskningsorganisation. Sammanfattningsvis innebär detta att vi nu kan närma oss frågan om *samverkan* och hur samverkansprogram påverkar *stödeffektiviteten*. Såvitt vi

känner till blir detta den första studien i Sverige och internationellt som tacklar denna frågeställning med denna typ av data och bakgrundsinformation.

En samverkansform som blivit allt vanligare är etablering av testbäddar. Allt fler statliga satsningar på test- och demonstrationsmiljöer görs med etiketten *testbädd*. I september 2016 lanserade den nuvarande regeringen *Testbädd Sverige* som en del av sin *Nyindustrialiseringsstrategi*. Syftet är att ge större möjligheter för både svenska och utländska företag att testa sina innovationer i olika typer av miljöer. Till grund för satsningen ligger antagandet att test och demonstration är ett kritiskt led i innovations- och kommersialiseringsprocessen samt att marknaden är oförmögen att tillhandahålla möjligheter att testa och demonstrera produkter och processer i önskvärd utsträckning. Kunskapen om vilka faktorer som påverkar utvecklingen, uppbyggnaden och driften av testbäddar, vilka processer som detta inbegriper, anläggningarnas resultat och effekter samt relationen mellan ovanstående är högst begränsad. Som ett första steg mot ökad förståelse är syftet att undersöka: Vilka faktorer påverkar uppbyggnaden av en testbädd? Vilka processer karaktäriserar uppbyggnaden av en testbädd? Resultatet av studien kan användas för att effektivisera pågående programarbete, utforma nya satsningar, samt underlätta både utformning och tolkning av senare resultat- och effektstudier.

En tentativ struktur för ramprojektet kan komma att innehålla följande rubriker:

1. Varför är samverkan mellan näringsliv, akademi och myndigheter viktigt för en ökad innovationsförmåga?

Kunskapssammanställning av forskning och beprövad erfarenhet. Sammanställningen bör omfatta horisontella perspektiv, framförallt det geografiska och miljömässiga perspektivet.

2. Lärdomar från olika statliga insatser – från utformning till effekter.
 - a. Effekttvärderingar av Vinnovas samverkansprogram på innovationsförmåga och reala variabler (bland annat omsättning, investeringar, sysselsättning)
 - b. Faktorer som påverkar uppbyggnaden och utvecklingen av samverkan – exemplet testbäddar
 - c. Processanalys av ”samproduktion” i tre svenska samverkansprogram

3. Vad behöver vi veta mer?

Motiv: Samverkan som mål eller medel är central i en rad satsningar; till exempel regeringens fem strategiska innovationsområden, Vinnovas 16 strategiska innovationsprogram (myndighetens största budgetpost) och program som på olika sätt syftar till att stödja lärosätena i deras arbete med den så kallade tredje uppgiften. Dessa satsningar bygger på antagandet att universitet och högskola, näringsliv och det övriga samhället utgör ömsesidiga och nödvändiga delar i ett välfungerande innovationssystem. Samverkan förväntas gynna innovationsprocessens tidiga och mellansiktiga faser, under vilka kreativitet, experiment och kunskapsöverföring är centrala element. Den samlade kunskapen om de processer (så kallade co-production) som detta inbegriper är dock högst begränsad. Analyser av samverkan har hitintills varit ett eftersatt område. Samtidigt ligger samverkan högt på den politiska dagordningen. Vi ser att detta är ett område där departementen efterfrågar analyser av hur effekterna och effektiviteten i olika samverkansprogram kan utvecklas. Ett viktigt bidrag är en bättre förståelse av programteorin bakom

samverkan, med syfte att underlätta för att genomföra framtida utvärderingar av komplexa stödformer.

3.1.3 Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020

Vad kan staten göra för att disruptiva innovationer ska leda till tillväxt?

Det talas mycket om skillnaden mellan disruptiva och inkrementella innovationer, men själva begreppet disruptiv innovation är betydligt mindre förstått än använt. EU håller exempelvis nu på att skapa en ny myndighet vars fokus ska ligga på disruptiv innovation men det är fortfarande oklart vad det innebär i praktiken. Finns det över huvud taget en fundamental skillnad mellan inkrementell och disruptiv innovation eller är det bara en hägring i backspegeln? Vad finns det för potentiella policyalternativ (både generella och selektiva insatser) om staten vill stötta disruptiva teknologier? Vilka instrument och åtgärder används idag? Och vilka kan behöva användas i större utsträckning?

Det finns även skäl till att diskutera om vi står väl rustade för den disruption som kommer inom vissa teknikområden. Sverige är ett litet land och de flesta revolutionerande teknologier kommer att nå oss från utlandet. Kan vi tillgodogöra oss dem på ett bra sätt? Kan vi välja vilka tekniksprång som är av godo för det svenska samhället? Kan vi undvika de värsta sidoeffekterna när branscher drastiskt reformeras? Finns det politiska och ekonomiska hinder, exempelvis forskansade intressen, som förhindrar att vi möter problemen på bästa sätt? Det finns potentiellt ett stort värde i att följa ett antal viktiga fall, till exempel självkörande bilar eller ”internet of things”, för att förstå den svenska dynamiken.

3.2 Sveriges struktumvandling

Inom detta studieområde ligger fokus under 2018 främst på utvärdering av insatser för att främja kvinnors företagande, digitalisering samt på vad staten kan göra för att göra gruvnäringen attraktiv för investeringar, alla tre ramprojekt som avslutas under året.

Myndigheten har efter dialog med våra närmaste avnämare kommit fram till att det ramprojekt om digitalisering som avslutas under våren 2018 bör följas av ytterligare ett med sikte på att vara klart 2020. Regeringens mål är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Samtidigt går teknikutvecklingen allt fortare och områden såsom artificiell intelligens och stora data förändrar spelplanen för företagen. Tillväxtnanalys kommer fortsätta analysera digitaliseringen av svenskt näringsliv och statens roll i denna breda och snabba struktumvandling.

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 dessa företag är helt dominerande för den svenska exporten och för den FoU som bedrivs i Sverige. Myndigheten ämnar under 2018 starta ett ramprojekt med syfte att belysa dessa företags ställning och inverkan på det svenska näringslivet samt deras betydelse för löner, FoU, sysselsättning och investeringar.

3.2.1 Ramprojekt med leverans under 2018

Hur kan staten främja användandet av digitaliseringens möjligheter i näringslivet?

Leverans: April 2018.

Digitaliseringen är en stark drivande kraft i näringslivets strukturomvandling. Området ligger högt på den politiska dagordningen. Industri 4.0 är en framträdande del av Smart Industri strategin samtidigt som Näringsdepartementet nyligen lanserat en Digitaliseringsstrategi. Tillväxtanalys har tidigare visat att Sverige har en stark IKT-sektor som stod för nästan hälften av produktivitetstillväxten under åren 2006–13. Den största tillväxtpotentialen ligger emellertid i att hela näringslivet drar nytta av digitaliseringen. Digitala tekniker bäddas in i alla sektorer i ekonomin och kan bidra till att; a) förbättra produktiviteten, b) nå nya marknader, c) sänka kostnader i verksamheterna, d) förändra affärsprocesser och e) skapa nya affärsverksamheter och arbetstillfällen.

Pågående delstudier behandlar IT och produktivitet, en påbörjad framsyn om digital kompetens, samt en analys av policyinstrumentmixen för fokusområde industri 4.0 i strategin Smart industri. Därtill har Tillväxtanalys under de senaste åren haft flera uppdrag kring näringslivets digitalisering, bland annat regeringsuppdrag kring: 1) digitaliseringens bidrag till tillväxt och konkurrenskraft i Sverige och 2) digital mognad. Målet med ramprojektet är att sammanställa lärdomarna i en policy syntes. Policy syntesen kan även kompletteras med en kort översikt över kunskapsläget inom digitalisering och produktivitet. OECD genomför just nu en digitaliseringsreview av Sverige som kan användas för att kort diskutera statens roll i digitaliseringen av svenskt näringsliv.

En tentativ struktur för ramprojektet kan komma att innehålla följande rubriker:

1. Diskussion om varför det är viktigt för tillväxtpolitiken att få digitaliseringen av svenskt näringsliv belyst?
2. Kunskapssammanställning av forskning om digitalisering och produktivitet.
3. Sammanställa lärdomar från Tillväxtanalys rapporter inom näringslivets digitalisering
4. Synliggöra de politiska målen inom den delen av digitaliseringspolitiken som riktar sig mot näringslivets digitalisering och exemplifiera stödinstrument som används inom området idag
5. Använda OECD:s digitaliseringsreview och Tillväxtanalys samlade kunskapsunderlag för att ge förslag som kan bidra till en utveckling av den delen av digitaliseringspolitiken som riktar sig mot näringslivets digitalisering

Motiv: Regeringen har fastställt Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige. Strategin ska bidra till att stärka företagens omställningsförmåga och konkurrenskraft. En viktig del av strategin är att stimulera utvecklingen, spridningen och användningen av den digitala teknik som har högst potential att leda industrins omvandling.

Digitaliseringen har stor påverkan på hela ekonomin. För att kunna utveckla politiken och forma effektiva insatser behövs mer och fördjupad kunskap om möjligheter, hinder och risker med digitaliseringen. Regeringens mål är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Sverige har under lång tid presterat mycket bra i internationella jämförelser. Om vi tittar närmare på vilka områden som ingår i de internationella jämförelserna framgår det att infrastruktur är ett av de områden där Sverige presterar bäst, vilket är en starkt bidragande faktor till att Sverige placerar sig högt. För att digitaliseringen ska driva tillväxt och värdeskapande i företag behöver tekniken även

kombineras med till exempel ett digitaliseringsvänligt ledarskap och nya digitala kompetenser. Ett första steg med myndighetens kunskapsunderlag är att visa på digitaliseringens möjligheter och vart Sverige ligger idag inom några prioriterade områden. Därefter frågar vi oss vad detta betyder för politiken.

Hur kan staten göra en hållbar svensk gruvnäring attraktiv för investeringar?

Leverans: Maj 2018.

Innehåll: Tillväxtanalys har de senaste åren haft flera uppdrag kring gruvnäringens attraktivitet, bland annat regeringsuppdrag kring: 1) svenska gruvnäringens attraktivitet, 2) behov av och insatser för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral och 3) miljötilståndsprövning av gruvor och täkter. I redovisningarna av dessa uppdrag samt i egeninitierade analyser beskrivs svenska gruvnäringens konkurrenskraft idag samt hur den kan förbättras. Målet med detta ramprojekt är att sammanställa lärdomarna i en policysyntes.

Ett särskilt fokus kommer att ägnas åt innovationskritiska metaller och mineral. Dessa blir allt viktigare i samhället eftersom tillgången är avgörande för att moderna energi-, miljö- och teknikkinnovationer ska fungera. De finns i all elektronik, solceller, vindkraftverk och batterier, det vill säga teknologier som är viktiga för omställningen till ett mer ekologiskt hållbart samhälle. Det skapas därmed utrymme för brytning av metaller och mineral i Sverige som inte tidigare varit intressanta samtidigt som det gäller att utveckla marknader för mer traditionella metaller och mineral. Policysyntesen innehåller material från följande studier:

- Miljötilståndsprövning av gruvor och täkter – Ledtider och effektiviseringspotential. Rapport 2016:07.
- Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? Rapport 2016:06
- Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada. PM 2016:09
- Innovationskritiska metaller och mineral från brytning till produkt – Hur kan staten stödja utvecklingen? Publiceras den 23 november 2017.
- Statens roll för en batterifabrik i Sverige. Publiceras i januari 2018.

En tentativ struktur för ramprojektet är:

1. Vad är motiven bakom gröna kapitalinvesteringar i nya mineraler och metaller?
Kunskapssammanställning av forskning och beprövad erfarenhet. Sammanställningen bör omfatta horisontella perspektiv, framförallt det geografiska och miljömässiga perspektivet.
2. Lärdomar från olika delstudier
 - a. Hur attraktivt är Sverige som gruvland?
 - b. Fallet innovationskritiska mineraler och metaller
 - c. Vilka är de stora utmaningarna och hindren?
 - d. Analys och diskussion av olika policyinitiativ för att öka attraktiviteten
3. Vad behöver vi veta mer?

Motiv: De olika studierna av Tillväxtanalys utgör ett av flera bidrag till den svenska materialstrategins implementering framförallt kring frågan vilka policyåtgärder som kan motiveras för att stärka det svenska gruvklustret.

Programmet Främja kvinnors företagande – vilka är resultaten?

Leverans: Oktober 2018.

Innehåll: Tillväxtanalys har på regeringens uppdrag sedan 2013 följt och utvärderat Tillväxtverkets program ”Främja kvinnors företagande”. Syftet med projektet är att utvärdera resultat och effekter av de delar av programmet Främja kvinnors företagande som Tillväxtverket drev under perioden 2011–14. Utvärderingsarbetet har hittills resulterat i fem delrapporter som redovisar allt från analys av programlogiken till utvärderingar av olika insatser i programmet. Under 2018 kommer en avslutande utvärderingsinsats att göras och en syntesrapport är planerad.

Den huvudsakliga frågeställningen är om insatser inom ramen för programmet haft resultat och effekt i linje med näringspolitiska ambitioner. De näringspolitiska mål som programmet utvärderas mot är:

1. Öka antalet kvinnor som driver företag
2. Ökad tillväxt i företag som drivs av kvinnor

Motiv: Den näringspolitiska verktygslådan har stor bredd och de näringspolitiska ambitionerna omfattar ett antal specifikt utvalda målgrupper. Betydligt färre kvinnor än män driver företag i Sverige. Andelen företagare bland yrkesverksamma kvinnor är även låg i jämförelse med andra europeiska länder. Regeringens målsättning med programmet var att få fler kvinnor att driva företag och ökad tillväxt i företag som drivs av kvinnor. Detta skulle innebära att fler affärsidéer tillvaratas, vilket i sin tur bidrar till ökad sysselsättning och ekonomisk utveckling.

En systematisk och väl förankrad utvärdering av genomförda åtgärder är en del i en lärande och utvecklingsinriktad politik. Genom utvärderingar får vi kunskap om och hur genomförda åtgärder påverkar de näringspolitiska målen och hur dessa kan förbättras för att öka effekten av framtida satsningar.

3.2.2 Ramprojekt med leverans 2019–20

Hur kan staten främja användandet av digitaliseringens möjligheter i näringslivet?

Leverans: Andra halvåret 2020.

Innehåll: Digitaliseringen kommer även efter 2018 att vara en starkt drivande kraft i näringslivets strukturomvandling. Digitala tekniker bäddas in i alla sektorer i ekonomin och kan bidra till att a) förbättra produktiviteten, b) nå nya marknader, c) sänka kostnader i verksamheterna, d) förändra affärsprocesser och e) skapa nya produkter och företag samt nya arbetstillfällen. I den nya digitaliseringsstrategin är regeringens mål att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Teknikutvecklingen går allt fortare och områden såsom artificiell intelligens och stora data förändrar spelplanen för företagen. För att fortsätta att utveckla vilken roll staten kan spela i denna breda och snabba strukturomvandling kommer Tillväxtanalys fortsätta analysera digitaliseringen av svenskt näringsliv även efter 2018. Nya kunskapsunderlag ska tas fram inom digital

innovation, digital kompetens samt effekter av digitalisering för att fortsätta att belysa statens möjligheter att främja digitaliseringen av näringslivet för att skapa hållbar tillväxt.

Den digitala strukturomvandlingen är bred, komplex och ställer krav på djuplodande analyser som kan belysa olika frågeställningar. Myndigheten har under en längre tid gjort analyser inom digitaliseringsområdet där olika delprojekt belyser olika frågeställningar ur olika perspektiv. Dessa kunskapsunderlag bildar tillsammans en helhet som kan förbättra förståelsen för statens roll i att använda digitaliseringens möjligheter till att skapa hållbar tillväxt. Myndigheten kommer att uppmärksamma ett par kärnaspekter i framtida studier. I botten ligger potentiellt disruptiva produktionsteknologier som sakernas internet, artificiell intelligens, robotik, stora data och visualisering³. Därtill uppmärksammas att grunden för den digitala ekonomin är en väl fungerande infrastruktur och digitaliseringsvänliga ramvillkor. Digital kompetens och mognad är områden där myndigheten fortsätter pågående arbete med en framsyn kring digital kompetens. Slutligen föreslås kompletterande analyser som synliggör effekter av digitaliseringen.

Motiv: Digitaliseringen har stor påverkan på hela ekonomin. Därtill ligger området högt på den politiska agendan och skär över flera politikområden såsom digitaliseringspolitik, näringspolitik, regional tillväxtpolitik, innovationspolitik, utbildningspolitik och handelspolitik. För att kunna utveckla politiken och forma effektiva statliga insatser behövs mer och fördjupad kunskap om möjligheter, hinder och risker med digitaliseringen.

3.2.3 Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020

Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?

Företagsnedläggningar sker förvisso kontinuerligt men i en lågkonjunktur, särskilt kraftiga sådana, sker de i skov. Tanken är att se på vilken statens roll är vid nedläggningar. Det finns i Sverige en lång rad nedläggningar som det går att ta lärdom från. Staten har lagt ned regementen, stora företag har lagt ner, bruksorter har förlorat sitt bruk etc. Ofta ropas det på hjälp om statligt stöd och politiker har svårt att inte göra något. I denna problematik finns det åtskilligt att analysera.

Möjliga frågeställningar/delprojekt:

- Litteraturstudie och omvärldsanalys. Det finns både nationell och internationell litteratur om nedläggningar, se till exempel Tillväxtanalys (2013), ITPS (2006), IFAU (2011), OECD (2013) och Nyström (2007, 2009) bara för att ta några exempel. Litteraturen fokuserar till hög grad på orsaker till och konsekvenser av nedläggning, avsevärt färre ställer frågan vilken roll det offentliga ska ta.
- Det regionala perspektivet blir troligtvis viktigt i en sådan analys; hur ser regionen ut, dess närhet till andra regioner, vilken typ av företag är det som försvinner etc. Ska staten kompensera regioner som förlorar arbetstillfälle? Ska staten hjälpa de lokala aktörerna att hantera omlokalisering av både privata och offentliga aktörer?
- Effekter på arbetsmarknad? Effekter på den kommunala/regionala ekonomi? Effekter på det lokala näringslivet? Ska staten gå in och stödja företag vid en konjunkturedgång? Vilka policyinstrument finns för stärkt innovationskraft vid stora nedläggningar?
- Fallstudie av Astra Zeneca i Södertälje.

³ (OECD, 2014a, 2016, 2017)

- En av de åtgärder som ibland används är utlokaliseringar av nya eller existerande myndigheter. Vad är statens roll här? Hur bör staten tänka när det gäller existerande infrastruktur på dessa orter? Är det en god idé att försöka utlokalisera myndigheter som kan skapa ett ”kunskapskluster”, genom att samlokalisera myndigheter inom närliggande kompetensområden?

Hur kan näringspolitiken bidra till ökad integration?

Integration är en fråga som berör och kan stärkas via olika politikområden, så också näringspolitiken. Hur kan denna utformas för att ytterligare stärka integrationen? Vilka flaskhalsar finns. Idag identifierade möjliga delstudier är dels en kunskapssammanställning av andra länders erfarenheter samt en utvärdering av Tillväxtverkets arbete om invandring och entreprenörskap.

3.3 Svensk infrastruktur för innovationsförmåga och näringslivsdynamik

Sysselsättningsmålet är vägledande för mycket av regeringens politik samtidigt som företagen uppger kompetensförsörjning som ett av de största tillväxthindren. Därför är det relevant att nu studera samband mellan kompetensförsörjning och tillväxt. Ett pågående ramprojekt inom detta studieområde adresserar hur regelverk och andra attraktivitetsfaktorer påverkar företagets försörjning av hög kvalificerad arbetskraft genom migration. Vi avser även påbörja planeringen av ett projekt kring hur ramvillkor påverkar små och medelstora företags möjlighet och vilja att anställa. Utbildningssystemet, en viktig infrastruktur för näringslivets kompetensförsörjning, kommer också att studeras framöver.

Infrastruktur är central för agglomerationer. Det finns goda teoretiska och empiriska bevis för att tillväxt och innovation skapas i agglomerationer. Därför vill staten ofta facilitera skapandet av agglomerationer eller kluster – eller åtminstone undanröja hinder. Det är dock oklart i vilken utsträckning staten kan påverka de underliggande processerna. Dessa frågor blir också föremål för ett kommande ramprojekt.

3.3.1 Ramprojekt med leverans under 2018

Vad kan staten göra för att underlätta kunskapsintensiva industriers attraktion av internationell kompetens?

Leverans: September 2018.

Innehåll: Ramprojekt omfattar flera delstudier, där den första delstudien analyserat globala flöden av högkvalificerad arbetskraft, i jämförelse med några andra europeiska länder. Delstudien sammanfattar några av de senaste forskningsresultaten som bygger på globala bilaterala migrationsdatabaser utvecklade av OECD och Världsbanken. Den presenterar även nya resultat som har särskild betydelse för Sverige. Delstudien är utförd av Dr Sari Pekkala Kerr vid Wellesley College. Den publicerades på Tillväxtanalys hemsida den 1 november 2017 med titeln ”*The global mobility of skilled workers – lessons for Sweden*” (PM 2017:14). En andra delstudie som leds av docent Olof Ejeremo, Lunds universitet, är en översikt av den empiriska litteraturen om effekterna av högkvalificerad invandring på innovation, produktivitet och företagets internationalisering.

Delstudie tre undersöker i vilken utsträckning och på vilket sätt svenska lärosäten bidrar till att attrahera internationella studenter och doktorander samt i vilken utsträckning de stannar och arbetar i svenska företag efter avlagd examen. Rapporten studerar även

utvecklingen av policy och strategier i andra länder och ger förslag på vad lärosäten, stat och näringsliv kan göra för att Sverige ska bli än mer attraktivt för inresande studenter och doktorander, både som studiedestination och som land att arbeta i. Deskriptiv statistik om internationella studenter i Sverige kompletterar analysen.

Delstudie fyra innehåller dels deskriptiv statistik om högkvalificerade arbetskraftsinvandrare som har kommit till Sverige, vilka länder de kommer ifrån, vilka typer av företag och yrken de arbetar inom, familjeförhållanden etc.⁴ Dels ingår ett antal fallstudier av företag som rekryterar internationellt, i syfte att skapa en bättre förståelse för upplevda hinder till, och möjliggörare för, attraktion av internationell kompetens. Utöver detta benchmarkas Sveriges regler och incitament för högkvalificerad arbetskraftsinvandring mot några jämförbara länder.

Utifrån dessa delstudier kommer slutligen en syntesrapport presenteras september 2018

Motiv: För en liten, kunskapsintensiv, öppen ekonomi som Sverige är tillväxt och konkurrenskraft beroende av tillgången till humankapital. Näringslivets försörjning av högkvalificerad arbetskraft lyfts fram bland annat i regeringens nyindustrialiseringsstrategi och exportstrategi där det konstateras att det behövs särskilda insatser. Flera näringslivs- och arbetstagarorganisationer⁵ menar att företagets tillväxt idag hindras av bristen på högkvalificerad arbetskraft och att detta till viss del kan avhjälpas genom rekrytering av högkvalificerade personer från andra länder. Exempel på faktorer som påverkar hur attraktivt Sverige är för internationell högkvalificerad arbetskraft är karriärmöjligheterna i landet, lagar och regelverk (t.ex. migrationslagstiftningen), ekonomiska incitament (t.ex. expertskatt), tillgång till bostäder samt internationella skolor.

3.3.2 Ramprojekt med leverans 2019–20

Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?

Leverans: Fjärde kvartalet 2019.

Innehåll: Projektet omfattar både deskriptiv analys och effektutvärderingar av branschspecifika skattelättnader (studier av RUT- och ROT avdragen inleds; sänkt moms för restaurang- och cateringbranschen har studerats tidigare). Det ingår även studier av lärdomar från användandet av skattesubventioner till stöd för näringslivet i andra länder, samt kunskapsöversikter och eventuella tidigare gjorda effektstudier. Vi avser att studera potentiella risker och fördelar med denna typ av riktad subvention avseende produktivitet, undanträngning, effekter på konkurrens, samt dödsviktseffekter. I analysen av RUT och ROT berör vi såväl varifrån de anställda kommer – från andra branscher, från arbetslöshet – som deras framtida sysselsättningsstatus. Jämställdhets- och integrationsperspektiv beaktas i studien.

Motiv: Stöd till näringslivet återfinns inte bara på utgiftssidan i statsbudgeten, utan även på intäktssidan i form av skatteutgifter. Enligt Riksrevisionen uppgick skatteutgifter till cirka 15 procent av statsbudgeten 2016.⁶ 2017 beräknas skatteutgifter med näringspolitiskt syfte uppgå till 34 470 miljoner kronor inom UO 24 och 1 170 miljoner i UO 19.⁷ OECD har

⁴ Vi utvärderar inte effekterna av 2008-års migrationsreform. Den har redan utvärderats av Riksrevisionen (2016) och studerats av Emilsson (2015), forskare vid Malmö högskola

⁵ Bland annat Svenskt näringsliv, Unionen, Sveriges ingenjörer, IT- och telekomföretagen och Stockholms handelskammare.

⁶ Riksrevisionen 2017:12.

⁷ Prop. 2017/18:01.

gjort en genomlysning av skatteutgifter i flera medlemsländer och påpekat att detta är ett mindre analyserat område än stöd på utgiftssidan, samtidigt som skatteutgifter är ett växande stödinstrument.⁸ I Sverige har det gjorts utvärderingar av effekterna på RUT-avdraget på bland annat svarta jobb och ungdomsarbetslöshet, dock inte mot tillväxtpolitiska mål. RUT och ROT lanserades av arbetsmarknadspolitiska skäl och redovisas således på UO 14. Nu när det inom UO 24 aviserats en breddning av vilka branscher som ska omfattas av avdragen finns det anledning att utifrån ett näringspolitiskt perspektiv studera effekterna av RUT och ROT på bland annat sysselsättning, överlevnad, omsättning och produktivitet. Detta ramprojekt kompletterar Tillväxtanalys utvärderingar av selektiva företagsstöd. Tillväxtanalys avser studera flera skatteincitament till näringslivet framöver, se nästa avsnitt.

3.3.3 Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020

Hur kan staten skapa incitament och avlägsna hinder för små och medelstora företag att anställa?

Kompetensbrist uppges ofta vara ett av de största hindren för företag som vill växa.⁹ Men inte alla företag kan och vill växa genom att anställa. Givet att det är rationellt för ett företag att anställa, och det kan identifiera rätt kompetens, finns det andra hinder? Hur ser villkoren för anställning ut mer generellt och hur fungerar statliga incitament till anställning? I detta projekt studerar vi hinder och möjligheter för små och medelstora företag att växa genom ökad sysselsättning. Vilka effekter har skatteavdragen haft? Finns det regelverk som minskar viljan att anställa? Studien kommer att avgränsas efter en initial kunskapsöversikt har sammanställts.

Behövs det statliga insatser för att öka utbildningssystemets anpassning till näringslivets behov?

Utbildningssystemet är centralt för kompetensförsörjning i tillväxtföretag. Försörjning av spetskompetens genom till exempel utbildning av forskare eller koppling mellan lärosätena och näringslivet under grundutbildningen, vidareutbildning av nyanlända och livslångt lärande är alla viktiga för att bemöta strukturomvandling. I ett delprojekt planerar vi att studera effekter av vuxenutbildning för friställd arbetskraft vid företagsnedläggningar på tre utfall; övergång till högre studier, sysselsättning och arbetsinkomster. Övriga delstudier kommer att utvecklas i samråd med forskare och våra primära målgrupper med beaktande av vad andra redan gör på området.

Hur kan staten underlätta utveckling i agglomerationsekonomier och som också bidrar till utveckling i omkringliggande områden?

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. 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

⁸ OECD (2010). Tax expenditures in OECD countries.

⁹ Bland annat i Tillväxtverket (2017). Företagens villkor och verklighet.

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 i dessa regioner. 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. Regioner skiljer sig dock åt och de typer av insatser som kan krävas kan väntas variera utifrån lokala förutsättningar.

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

Det offentliga är med och finansierar pilot- och demonstrationsanläggningar inom en rad sektorer, på olika sätt. Vad är dess roll för investeringar och innovation? Hur kan stöden på nationell och regional nivå utformas för att främja nationella såväl som internationella investeringar.

3.4 Sveriges internationalisering

Fokus inom detta studieområde under 2018–19 är det fortsatta arbetet med utvärdering av exportstrategin. Vi kommer att analysera vilka delar av strategin som är möjliga respektive prioriterade att utvärdera samt vad som behöver göras av genomförandeaktörer för att säkra utvärderingsbarheten av åtgärderna.

Import är viktigt 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. Vad kan staten göra för att bibehålla och stärka importens roll? Kan import såväl som export bidra till förbättrad integration och kan integration bidra till ökad internationell handel? Dessa är frågeställningar som vi avser att starta ramprojekt om före 2020.

3.4.1 Ramprojekt med leverans under 2018

Inga ramprojekt klara under 2018.

3.4.2 Ramprojekt med leverans 2019–20

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

Leverans: Fjärde kvartalet 2019.

Innehåll: Utgångspunkten för studien är att analysera vilka effekter olika typer av insatser för att stimulera och underlätta exportsatsningar har. Tillväxtanalys har i detta syfte för avsikt att genomföra effektutvärderingar av olika typer av insatser. Ramprojektet har för närvarande tre pågående studier:

1. Vilka är effekterna av EKN:s kreditgarantier?

Exportkreditnämnden har som en del av exportstrategin fått ett utökat mandat och ökade medel. Denna är en relativt omfattande verksamhet som är politiskt prioriterat. Effekterna av Exportkreditnämndens kreditgarantier på handel och tillväxt i Sverige studeras. Fokus kommer särskilt att ligga på små och medelstora företag vilket är både ett fokus för Tillväxtanalys och ett prioriteringsområde för regeringen och EKN.

2. 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?

3. Hur utforma effektiv rådgivning?

Rådgivning är en del av exportstrategin. Databasinsamling 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 beslutat att utarbeta 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. Tillväxtanalys ska bidra till utvärdering av Exportstrategin. De studerade satsningarna är viktiga insatser i strategin och är viktiga insatser både för att öka deltagandet av svenska företag i den globala ekonomin och öka andelen exporterande företag.

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

Leverans: Första halvåret 2020.

Innehåll: Syftet med föreliggande projekt är att belysa de multinationella företagens (MNF:s) ställning och inverkan på det svenska näringslivet. Myndigheten kommer att fokusera 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.

Fördjupad beskrivning av innehåll

1. Utländska uppköp – hur stabila är jobb och löner?

Det finns skäl att förvänta sig att uppköp av utlandsägda MNF av svenska företag, genom teknologi- och kunskapsöverföring, har positiva effekter på produktiviteten i de förvärvade företagen. Huruvida ett sådant samband föreligger i det svenska näringslivet är intressant att undersöka 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?

Vi fann också att genomsnittslönen steg efter uppköp i företag som köpts upp av utlandsägda företag. Delvis förklaras detta av att efterfrågan på kvalificerad arbetskraft ökar i samband med uppköp, men det förefaller också som om lönerna stiger av andra skäl. Ökar lönerna för redan befintlig personal i det förvärvade företaget eller betalar utlandsägda företag bättre än andra företag i samband med nyrekryteringar? Vilka policy-implikationer har resultaten för statens investeringsfrämjande?

2. Expansion utomlands och verksamheten i moderföretagen i Sverige – vad blir kvar?

MNF har varit starkt bidragande i den process som lett fram till ökad fragmentering av produktionen inom globala värdekedjor. På 2000-talet ökade sysselsättningen i dotterföretagen till svenska MNF kraftigt, medan sysselsättningen i moderföretagen i Sverige var mer eller mindre oförändrad. Dessutom, till skillnad från under 1990-talet när den största sysselsättningstillväxten skedde i dotterföretagen i höginkomstländer, ökade sysselsättningen under 2000-talet i dotterföretagen till svenska MNF huvudsakligen i låg- och medelinkomstländer, exempelvis i Kina och i Central- och Östeuropa. Intressanta frågeställningar i det sammanhanget är: Vad händer i moderföretagen i Sverige när svenska MNF expanderar utomlands, särskilt i låg- och medelinkomstländer? Vilka aktiviteter blir kvar i Sverige och vilka flyttar utomlands? Är det verksamhet som kräver kvalificerad arbetskraft och vilken typ av arbetsuppgifter rör det sig om?

3. 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?

Är ökade FoU-investeringar utomlands ett substitut eller ett komplement till FoU-verksamheten i Sverige. Med andra ord minskar eller ökar FoU-utgifterna i moderföretagen i Sverige när FoU-utgifterna ökar i dotterföretagen utomlands? Är det någon skillnad i det avseendet mellan FoU och vanlig produktion?

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. Att förstå hur dessa företag kan förväntas agera är därför avgörande för regeringens ambitioner att nå den lägsta arbetslösheten i EU 2020.

3.4.3 Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020

Är import en väg till ökat välbefinnande?

I den offentliga diskussionen är det mycket fokus på export men den andra sidan av internationalisering är import. Import är ofta en viktig förutsättning i globala värdekedjor, den kan vara välbefinnandehöjande via ökat utbud och variation i varusortiment samt ökad priskonkurrens. Importen kan även leda till en ökad effektivisering och strukturomvandling. Vad är det som avgör vad som importeras, vilka kanaler används? Hur skiljer sig detta beroende på de importerande företagens storlek? Kan staten göra mer för att främja import? Är import något som kan främja företagande bland nyanlända?

Är diaspora en väg till ökad handel?

I Sverige finns det idag flera stora diaspora. Vilka möjligheter finns att använda sig av denna för att främja ökat handelsutbyte, skapa nya jobb och förbättra integrationen? Delmi har skrivit ett par relaterade studier om företagstyper och arbetskraftsdeltagande bland nyanlända men inte direkt svarat på frågan om diasporans betydelse för handeln.

3.5 Näringslivets kapitalförsörjning

Förekomsten av marknadsmisslyckanden åberopas vanligtvis som skäl för staten att bedriva kapitalförsörjningsinsatser riktade direkt till företag. Det är dock oklart vad omfattningen av dessa marknadsmisslyckanden är och om staten är rustad att åtgärda dem på ett effektivt sätt. Upplevda kapitalförsörjningsgap kan dessutom ha sitt ursprung i förhållanden på såväl utbuds- som efterfrågesidan. Hur de statliga kapitalförsörjningsinsatserna kan bedrivas på effektivaste sätt för att bäst stimulera tillväxt är en relevant fråga i sammanhanget. Vi studerar därför inom detta studieområde programlogiken bakom och effekter av statliga satsningar på företagslån och ägarkapital.

Att attrahera företagsetableringar är avgörande för sysselsättning och regional tillväxt. Vi inleder därför också en studie av strategier för att attrahera och främja spridningseffekter av större kapitalintensiva investeringar. Privata och institutionella investerare spelar en viktig roll i företagets kapitalförsörjning, inte minst i de fall det sker kunskapsöverföring, så kallat kompetent kapital. Därför kommer projekt att utvecklas kring skatteincitament för privata investerare och annat regelverk som påverkar investeringsviljan.

3.5.1 Ramprojekt med leverans under 2018

Inga ramprojekt slutrapporteras under 2018, däremot publiceras flera delstudier inom ramprojekt som slutrapporteras 2019–20.

3.5.2 Ramprojekt med leverans 2019–20

Hur kan statliga lån komplettera de privata kreditmarknaderna?

Leverans: Andra kvartalet 2019.

Innehåll: Ramprojektet är inriktat på statliga företagslån. Vi studerar bland annat Almis låneverksamhet och Norrlandsfondens insatser. Vi genomför en effektutvärdering av Almis långivning. På grund av begränsningar i datatillgången är det för tidigt att genomföra en motsvarande utvärdering av Norrlandsfondens insatser. Andra typer av studier kan dock genomföras, till exempel kring programlogik eller fallstudier i vilket även regionala aspekter kan beaktas. Vad gäller Almis företagslån estimerar vi deras effekter på

företagens sysselsättning, produktivitet och omsättning med ekonometriska metoder. I ett nästa steg planerar vi att i ytterligare två delstudier undersöka eventuella regionala skillnader i effekter av att ta lån från Almi, samt effekter på efterfrågan på lån från Almi vid nedläggning av lokala bankkontor. Inom detta ramprojekt sammanställer vi även erfarenheter från offentliga lån- och garantiprogram i några andra länder. Resultaten av studierna diskuteras mot bakgrund av de teoretiska argumenten för statliga företagslån. Vilka marknadsmisslyckanden är insatserna tänkta att åtgärda och vilka är förutsättningarna för att lyckas med det? Vilka effekter har insatserna och hur ser effekterna ut över tid? Andra studier kan komma att omfatta regionala effekter, effekter vid chocker som finanskrisen, samt effekter för kvinnliga och manliga företagare, samt företagare med utländsk bakgrund.

Motiv: Detta projekt samlar ihop erfarenheterna från Tillväxtanalys pågående studier av statliga kapitalförsörjningsinsatser med fokus på långivning. Frågan är relevant bland annat eftersom det har aviserats nya statliga satsningar på området samt att flera åtgärder tidigare inte utvärderats på ett vetenskapligt vis. Lärdomar från studierna och metodutvecklingsarbetet kommer att kunna användas i framtida arbete 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.

Vilka lärdomar kan dras från de statliga riskkapitalsatsningarna inom Europeiska regionalutvecklingsfonden?

Leverans: Fjärde kvartalet 2019.

Innehåll: I regleringsbrevet för 2015 fick Tillväxtanalys i uppdrag att presentera en plan för fortsatt utvärdering av finansieringsinstrument inom Europeiska regionalutvecklingsfonden (ERUF) för nästa strukturfondsperiod 2014–20.¹⁰ Detta ramprojekt baseras på den planen, som redovisades till regeringen 2015-12-30.¹¹ Förutom etapp II av de regionala riskkapitalfonderna tillkom i denna strukturfondsperiod också två nya, nationella, finansieringsinsatser – en grön fond och en fond-i-fond. I planen fastlades studier av ex ante-, ex post- och tematisk karaktär, varav några är pågående. En tematisk studie om finansiell exit kommer publiceras redan under våren 2018. En effektutvärdering av investeringarna i etapp 1 ska utföras under slutet av 2018. Vid samma tidpunkt beräknas en studie om regionala kapitalförsörjningsstrukturer vara genomförd. En sammanhållen effektutvärdering av etapp II kan dock inte ske förrän 2025, dvs. några år efter satsningarna avslutats. I utvärderingen av de regionala riskkapitalfonderna sker en löpande informationsinhämtning och dialog med Tillväxtverket.

De två nya nationella finansieringsinstrument som tillkommit under nuvarande strukturfondsperiod har ännu inte blivit operativa och gjort sin första investering. I vår utvärderingsplan slogs därför fast att vi inledningsvis ska utföra en gemensam studie av ex ante-karaktär för båda instrument där insatsernas programlogik analyseras samt

¹⁰ Tillväxtanalys har ett långsiktigt uppdrag att utvärdera riskkapitalsatsningar inom ERUF. Redan i 2009 års regleringsbrev fick vi det första utvärderingsuppdraget kopplat till etapp I 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".

¹¹ Dnr 2015/017

internationella erfarenheter av liknande insatser inhämtas. Studien pågår och beräknas kunna avrapporteras under våren 2018.

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 s.k. etapp I. I den nuvarande strukturfondsperioden 2014–20 har Sverige utökat användningen av riskkapital. Dels fortsätter satsningen med regionala riskkapitalfonder i en ”etapp II”, dels tillkommer två nya nationella finansieringsinstrument: en holdingfond och en ”grön fond”. I samtliga tre satsningar används offentligt kapital (från EU och inhemskt) tillsammans med privat kapital. Hur dessa policyåtgärder implementeras och vilka effekter som uppnås blir en viktig fråga för att dra lärdomar för framtida satsningar. Genom att dels följa de svenska insatserna, dels komplettera med erfarenheter från internationell forskning och empiri vill Tillväxtanalys bidra till lärande och därmed till utveckling av tillväxtpolitiken.

Vilken roll har den offentliga sektorn för stora kunskapsintensiva investeringar?

Leverans: Första halvåret 2020.

Innehåll: I detta projekt analyserar vi lokaliseringsmönster av stora kunskapsintensiva företagsinvesteringar samt hur sådana större etableringar genomförs och påverkar det omkringliggande näringslivet. Vi diskuterar vilka investeringar som kan anses vara strategiska ur ett samhällsperspektiv. Målet är att komma fram till rekommendationer om statens – och i viss mån andra offentliga aktörers – roll i att attrahera sådana investeringar. Relevanta problemområden som berör just detta ramprojekt är dels frågor kring lokaliseringar av stora strategiska etableringar, lokal och regional attraktivitet, strategier för företagens direktinvesteringar i en global värld, spillovers och kunskapsöverföringar mellan nya stora etableringar och andra delar av det regionala näringslivet. Ett närliggande område är de investeringar som genomförs i Sveriges forskningsinfrastruktur och hur olika delar av näringslivet använder sig av och förstår potentialen i just sådana investeringar.

Frågan är på vilka grunder det kan motiveras att staten eller andra offentliga aktörer går in och stödjer investeringar som bedöms vara strategiska och vilken typ av investeringsfrämjande som kan och bör bedrivas. Risken för dödviktseffekter eller en tävling i subventioner bör beaktas i val av insatser. Ett argument för offentliga insatser är förekomsten av spillovereffekter på omkringliggande näringsliv och forskningsinfrastruktur som en privat aktör inte har anledning att beakta. Hur kan dess effekter studeras? Hur ser kunskapsöverföringarna ut mellan företag och mellan företag och forskningsinfrastrukturen och hur förändras dessa i samband med större etableringar?

Vad kan vi lära oss av etableringar som har skett? Hur bygger regioner och kommuner kapacitet och strategier för att attrahera investeringar och hur effektiva är de på att tillvarata storskaliga och kapitaltunga investeringsmöjligheter? Hur arbetar staten och andra offentliga aktörer för att främja spillovers och vilka policyinsatser kan vara samhällsekonomiskt effektiva? Kostnader för och risker med offentliga insatser behöver ställas i förhållande till nytta som uppkommer.

Motiv: Vi vet att den globala konkurrensen tilltar; det blir allt viktigare att ha eller utveckla en strategi för att attrahera stora investeringar (både nationellt och regionalt). På senare år har Sverige konkurrerat om investeringar som serverhallar, en partikelaccelerator, elbils-

tillverkning, en litiumjonbatterifabrik¹² och avancerad läkemedelstillverkning. På nytt har intresset kring en aktiv lokaliseringpolitik aktualiserats, men världen har förändrats i takt med den ökade globala konkurrensen och frågan är vad som är möjligt och hur vi ska attrahera och samordna policyinsatser riktade mot större kunskapsintensiva investeringar. Tillväxtpolitiken är komplex och består av ett stort antal aktörer och policyåtgärder. Det gäller framför allt nyetableringar, där de är många aktörer inblandade på olika nivåer och vi behöver därför placera in dessa insatser i ett mer omfattande policysammanhang.

3.5.3 Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020

Hur kan staten främja privata investeringar i företag?

De statliga lån- och riskkapitalsatsningarna står för endast en bråkdel av företagens finansiering. Hur påverkar skatter och regelverk privata investeringar i företagen? Denna frågeställning kan utmynna i flera ramprojekt som rör bland annat bankernas utlåning till SMF, privat riskkapital (både institutionella investerare och affärsänglar), men även nya innovativa finansieringsformer som crowdfunding. En utvärdering av investeraravdraget kan komma att ingå som en delstudie, likaså en internationell policybenchmarking. Projektet kommer att avgränsas och olika typer av privata investeringar kan komma att studeras i flera olika ramprojekt.

Uppstartsbolag – tar staten sin hand ifrån dem för tidigt?

Sverige, och Stockholm i synnerhet, har blivit känt som en grogrund för innovativa uppstartsbolag inte minst inom IT-sektorn. Denna typ av bolag prioriteras i flera statliga innovations- och exportsatsningar. Men hur ser bolagens efterfrågan på och utbudet av kapital ut? Behövs det särskilda insatser från statens sida för att brygga ”dödens dal” och i så fall handlar det om selektiva eller generella insatser eller en policy mix? Vilka marknadsmisslyckanden ska i så fall åtgärdas? Vad kan vi lära från andra länder?

3.6 Näringslivets gröna omställning

Staten har en viktig roll att spela vid gröna omställningsprocesser. Ramprojekten inom detta studieområde analyserar på olika sätt statens roll vid industriell förnyelse, och då specifikt med fokus på större kapitalintensiva investeringar med uttalat hållbarhetsfokus. Ett perspektiv som ska genomsyra de föreslagna ramprojekten är att belysa i vilken mån och hur staten kan minska olika marknads- och institutionella risker för att främja omställningen. Detta kompletterar andra myndigheters arbete med grön omställning där fokus i högre grad är analyser av de tekniska riskerna.

3.6.1 Ramprojekt med leverans under 2018

Inga ramprojekt klara under 2018.

3.6.2 Ramprojekt med leverans 2019–20

Vilken roll bör staten ha i omställningen till en klimatneutral processindustri?

Leverans: Första kvartalet 2019.

¹² En studie om etablering av en batterifabrik är initierad av Tillväxtanalys inom ramen för projektet: *Hur kan staten göra en hållbar svensk gruvnäring attraktiv för investeringar?*

Innehåll: Frågan som analyseras är vilken roll staten kan ta i omställningen till en klimatneutral processindustri eftersom utmaningen och därmed behoven varierar mellan olika sektorer. För att åskådliggöra detta genomförs bland annat två nya och större delstudier:

- Statens roll för omställningen till klimatneutrala konstruktionsmaterial i byggnader.
- Statens roll för omställningen till klimatneutralt stål.

I ramprojektet kommer tidigare underlag från Tillväxtanalys att användas, inte minst från de olika komparativa studier som genomförts under 2015 och 2016 kring olika länders statliga innovationsinsatser inom vätgas, hållbart stål och cement.

Motiv: FN:s klimatpanel, IPCC, har konstaterat att en av de största utmaningarna inom klimatpolitiken är omställningen av basmaterialindustrin (IPCC, 2014). Detta är en sektor som idag är beroende av fossila bränslen och utsläpp av växthusgaser uppstår dessutom från processerna. Tillväxtanalys har även i uppdrag att bistå Energimyndigheten med underlag kring innovationsfrämjande insatser för att minska processindustrins utsläpp av växthusgaser (regeringsuppdrag N2016/06369/IFK). Ramprojektet kommer också att bidra med kunskap inför utlysningar inom Industriklivet där 300 miljoner kr per år satsas mellan år 2018 och 2040 för industrins omställning till nära nollutsläpp.

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

Leverans: Fjärde kvartalet 2019.

Innehåll: Hållbarhetsvärderingar i form av till exempel ESG (värdering av företagets arbete med ekologiska risker, sociala risker och styrning) väger allt tyngre vid finansiella bedömningar av företag. Det övergripande 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 det svenska näringslivets utveckling i förhållande till andra länder ur detta perspektiv, iii) samt analysera om ESG-instrumentet kan användas för att främja näringslivets konkurrenskraftiga gröna omställning.

En förstudie av Tillväxtanalys baserad på intervjuer, en analys av internationell litteratur och en kvantitativ deskription av ESG för svenska börsbolag visar ett allt större intresse för frågan samt att det oftast finns ett positivt samband mellan finansiell avkastning och hög ESG-värdering. Ambitionen är att komplettera denna förstudie med en djupare analys av hur företagen i Sverige påverkas av ESG-värderingar. Utgör finanssektorns ESG-värdering en drivkraft och marknadsdrivet incitament för företagens gröna omställning?

Motiv: Enligt instruktionen ska Tillväxtanalys följa näringslivets miljöarbete. Projektet är näringspolitiskt relevant genom att ESG potentiellt både är ett mått och medel för en konkurrenskraftig 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 FN:s hållbarhetsmål.

3.6.3 Frågeställningar som kan börja belysas innan 2020

Vilka incitament kan staten skapa för en ökad betalningsvilja i den biobaserade cirkulära ekonomin?

Den gröna omställningen och den nuvarande regeringens nya satsningar syftar bland annat till en övergång till en hållbar cirkulär ekonomi, där hela produktlivscykeln beaktas vid

ekonomiska beslut av såväl företag och konsumenter som myndigheter. En central utmaning för den cirkulära ekonomin är att kostnaden ökar när negativa externa effekter ska internaliseras. Frågan är hur mycket kostnaderna ökar och hur producenter kan ta betalt samt bibehålla sin konkurrenskraft. Det är också oklart i vilken utsträckning tillgång till kapital är viktigt i olika steg av produktlivscykeln. Det behöver därför finnas en vilja att betala för mer miljövänliga alternativ inte bara vad gäller användningen av en produkt, till exempel låga utsläpp vid bilkörning, utan också en miljövänlig tillverkningsprocess och en fungerande återvinning. Betalningsviljan behöver också finnas hos flera aktörer, inte bara slutkonsumenten (i den mån det är ett relevant koncept i den cirkulära ekonomin), utan även i alla steg i produktionskedjan.

Vad är statens roll för att betalningsviljan ska uppstå? Vilka styrmedel finns för att förädlingsvärden ska spegla hela produktlivscykeln? Vilken roll spelar staten för att tillhandahålla finansiering för vissa steg av produktlivscykeln där marknaden misslyckas? Vad finns det för informationsproblem och vilka certifieringssystem kan potentiellt vara relevanta för att avhjälpa dem är några frågor som ramprojektet kan komma att analysera?

3.7 Sammanställning av ramprojekt

Här sammanställs Tillväxtanalys ramprojekt som levereras 2018 samt 2019–20. Delprojekt levereras löpande. Se tillvaxtanalys.se för mer information.

Ramprojekt med leverans 2018	Månad
Hur kan staten främja användandet av digitaliseringens möjligheter i näringslivet?	April
Hur kan staten göra en hållbar svensk gruvnäring attraktiv för investeringar?	Maj
Vad kan staten göra för att underlätta kunskapsintensiva industriers attraktion av internationell kompetens?	September
Programmet Främja kvinnors företagande – vilka är resultaten?	Oktober
Hur kan staten bidra till innovation i nya och små företag genom inkubatorer?	Oktober
Ramprojekt med leverans 2019–20	Kvartal/halvår
Hur kan offentliga aktörer rigga samverkan för ökad innovation?	Första kvartalet 2019
Vilken roll bör staten ha i omställningen till en klimatneutral processindustri?	Första kvartalet 2019
Hur kan statliga lån komplettera de privata kreditmarknaderna?	Andra kvartalet 2019
Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?	Fjärde kvartalet 2019
Hur kan staten underlätta för nya och små företag att komma in på marknader utomlands?	Fjärde kvartalet 2019
Vilka lärdomar kan dras från de statliga riskkapitalsatsningarna inom Europeiska regionalutvecklingsfonden?	Fjärde kvartalet 2019
Kan finansmarknadens hållbarhetsvärderingar bidra till näringslivets gröna omställning och ger det i så fall en roll för staten?	Fjärde kvartalet 2019
Vilken roll har den offentliga sektorn för stora kunskapsintensiva investeringar?	Första halvåret 2020
Multinationella företag i svenskt näringsliv – vilka är policyimplikationerna för näringspolitiken?	Första halvåret 2020
Hur kan staten främja användandet av digitaliseringens möjligheter i näringslivet?	Andra halvåret 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.

