

PM 2024:01

**Tillväxt- och
näringspolitikens
samlade effekter**
- En förstudie

Dnr: 2024:4

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Sverker Härd

E-post: sverker.hard@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys uppdrag är att utvärdera och analysera effekterna av statens insatser för en hållbar nationell och regional tillväxt. Vi ska också ge underlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av politiken.

Syftet med den här rapporten är att bidra med underlag för en mer samlad bedömning av tillväxt- och näringspolitikens effekter. Rapporten är slutredovisning från ett internt metodutvecklingsprojekt inom ramen för Analys- och utvärderingsplanen 2023–2025.

Östersund januari 2024

Sverker Härd
Generaldirektör, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	4
1. Utgångspunkter	6
1.1 Samlade effekter	6
1.2 Tillväxtanalys verksamhetsstrategi	6
1.3 Vad fungerar?	7
2. Näringspolitiska mål	8
2.1 Regeringens resultatredovisning till Riksdagen	8
2.2 Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79).....	9
2.3 Analysmyndigheternas lägesbedömningar	10
2.3.1 Brottsförebyggande rådet	10
2.3.2 Trafikanalys	11
2.3.3 Kulturanalys	11
2.4 Reflektioner	11
3. Näringspolitiska verktyg	12
3.1 Horisontella och vertikala åtgärder inom utgiftsområden 19 och 24	13
3.2 Effektutvärderingar	13
3.3 Reflektioner	15
3.3.1 Effektutvärderingsutmaningar	15
3.3.2 Generaliseringsmöjligheter	18
4. Summering och förslag	19
Referenser	21
Bilagor	23

Sammanfattning

Bedömning av politikens samlade effekter

Tillväxtanalys uppdrag är att utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för en hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Enligt vår instruktion ska vi särskilt fokusera på *samlade effekter* av tillväxt- och näringspolitiska insatser. Denna PM är en förstudie med förslag på hur bedömningar av tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter kan göras.

Utgångspunkten är att analyser och underlag om politikens samlade effekter ska ha en hög potential för politikutveckling. Vi identifierar två överlappande huvudstrategier för bedömningar av tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter: fokus på utveckling i relation till politikens mål respektive på effekter av politikens verktyg.

Målrelaterade lägesbedömningar

När det gäller målrelaterade bedömningar granskar vi regeringens resultatredovisning till Riksdagen samt tre analys- och utvärderingsmyndigheters (Brottsförebyggande rådet, Trafikanalys, Kulturanalys) instruktionsenliga lägesbedömningar. Vi anser att regeringens nuvarande sätt att med stöd av indikatorer återrapportera utvecklingen i relation till politiska mål fungerar väl – målkopplingen ger en hög policyrelevans. Även analysmyndigheternas lägesbedömningar har ett stort mervärde. Men vi bedömer även att det är svårt att särskilja effekter av politikens utformning och åtgärder från andra övergripande trender och därmed blir vägledning om vilken politik som fungerar svagare.

Aggregerade effektbedömningar

Utvecklingsbehovet ligger i underlag som beskriver vilken politik som faktiskt fungerar – både mer generellt och kopplat till enskilda och kombinationer av åtgärder och satsningar. För att kunna särskilja effekter av politiska åtgärder krävs kontrafaktiska utvärderingar och antalet effektutvärderingar är begränsat. Flertalet underlag som regeringen använder i resultatredovisningen till Riksdagen är studier och utvärderingar som redovisar prestationer och utfall snarare än effekter. Redovisningen av enskilda utvärderingar riskerar att fragmentisera tillväxt- och näringspolitiken eftersom det saknas ett samlat eller övergripande redovisningssätt. Underlag bör därför i högre grad belysa effekter av kategorier/typer av styrmedel med gemensamma mål och effektlogik. Vi ser också behov av analyser av politikens principiella utformning i termer av horisontella och vertikala åtgärder och hur dessa dimensioner samverkar.

Forskningsbaserade metastudier om effekter

Tillväxtanalys bidrag bör vara att stärka kunskapen om politikens *effekter* men med ambitionen att även förse regeringen med analysunderlag på en mer aggregerad (*samlad*) nivå. Volymen av effektutvärderingar av enskilda åtgärder behöver öka – i dagsläget är bristen på effektutvärderingar bekymmersam. Men fokus på åtgärdernas gemensamma mål och effektlogik öppnar möjligheter att i betydligt större utsträckning dra nytta av internationell forskning och effektutvärdering. Med ett bredare underlag förbättras förutsättningarna för att successivt och systematiskt generalisera till mer övergripande

kategorier av styrmedel med gemensamma mål och effektlogiker. Detta stärker också kunskapen om effekter av horisontell och vertikal tillväxt- och näringspolitik samt hur dessa dimension samverkar.

Hinder och möjligheter

Vägen framåt försvåras av hinder i form av bristfälliga förutsättningar för effektutvärdering av enskilda åtgärder. Tillväxtanalys har inte rådighet över genomförandemyndigheternas implementering, dokumentation av programlogik och datainsamlingar. I denna PM föreslår vi (igen) flera åtgärder som sammantaget bidrar till att minska dessa hinder. Görs detta kommer utbudet av effektutvärderingar att öka. Relevant internationell forskning och effektutvärdering bidrar till ett fylligare underlag. För att åstadkomma forskningsbaserade metastudier med fokus på kategorier av styrmedel med gemensamma mål/effektlogik samt horisontella/vertikala dimensioner föreslår vi ett utvecklingsarbete enligt nedanstående punkter:

- Stärkta förutsättningarna för effektutvärdering. I rapporten redovisas förslag på åtgärder för genomförandemyndigheter och regering som minskar hindren för effektutvärdering.
- Kartläggning och kategorisering av styrmedel med avseende på mål och effektlogik. Inom innovationsområdet kan det exempelvis handla om kategorier i termer av skatteincitament för FoU, klustersatsningar för platsbaserad utveckling, samverkansfrämjande åtgärder, direkta FoU-stöd, offentligt riskkapital och lånegarantier samt demonstrationsanläggningar.
- Inventera effektutvärderingar inom de olika kategorierna. Bristen på tillväxt- och näringspolitiska effektutvärderingar i Sverige går inte att göra något åt på kort sikt, men eftersom styrmedel kategoriseras efter mål och effektlogik är effektutvärderingar genomförda bakåt i tiden lika relevanta som nyligen genomförda – även om det kan handla om politiska åtgärder som inte längre är verksamma. Det långa tidsperspektivet kan även fånga in effekter som uppträder exempelvis efter 10–15 år.
- Inventera internationell forskning och effektutvärdering. Andra länders åtgärder följer ofta samma mål och effektlogik som svenska och ur ett generaliseringsperspektiv kan internationell forskning och effektutvärdering bredda och fördjupa evidensen.
- Bedöm effektevidens i termer av kvalitet, entydighet, effektriktning/-styrka, direkta och indirekta effekter, effekter i relation till kostnad samt tid för effektgenomslag. Detta är ett långsiktigt arbete som successivt stärker kunskapen.

Metastudier är resurskrävande och en höjd ambition i linje med förslaget ovan får konsekvenser för andra delar av myndighetens verksamhet. Vi avstår dock från prioriteringsdiskussioner i denna PM.

1. Utgångspunkter

1.1 Samlade effekter

Tillväxtanalys uppdrag är att utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Enligt vår instruktion ska vi särskilt fokusera på *samlade effekter* av tillväxt- och näringspolitiska insatser. Vår bedömning är att myndigheten idag inte till fullo lever upp till det uppdraget.

I analys- och utvärderingsplanen för 2023–2025 föreslås därför ett metodutvecklingsprojekt för att bättre svara mot uppdraget. I förslaget lyfter vi fram behovet av övergripande lägesbedömningar som spänner över flera politik/utgiftsområden. Vi pekar på möjligheten att relatera till näringspolitiska mål och delmål och därmed också belysa mer grundläggande målkonflikter och spänningar mellan politikområden och styrmedel. Vi knyter an till lägesbedömningarnas möjliga funktion i samband med regeringens återrapportering till Riksdagen och som grund för näringspolitisk debatt under en mandatperiod. Periodiciteten för lägesbedömningarna skulle, enligt projektförslaget kunna vara vart tredje till fjärde år.

Projektet är en förstudie om metodutveckling. Denna PM belyser möjligheter, genomförbarhet samt förslag på hur Tillväxtanalys på längre sikt bättre kan ge underlag för bedömningar av tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter. Särskild vikt har lagts på integrering i Tillväxtanalys övriga verksamhet och ambitioner samt på myndighetens resurser i relation till andra instruktions- och regleringsbrevsuppdrag.

Diskussionen kommer tidvis distanseras från den ursprungliga idén till metodutveckling och begrepp som politikområdesövergripande och lägesbedömning tappar i relevans. Av skäl som framgår i nästkommande avsnitt kommer vi framledes främst att använda begreppet *nivå 1*-analyser.

1.2 Tillväxtanalys verksamhetsstrategi

Tillväxtanalys verksamhetsstrategi linjerar hur myndigheten växlar över från instruktion till organisation, projekt och analysproduktion. Metodutvecklingsprojektet om övergripande lägesbedömningar bör kontextualiseras i relation till de andra vägval och prioriteringar som verksamhetsstrategin slår fast.

I verksamhetsstrategin diskuteras behovet av olika analysnivåer för att tillgodose ett differentierat kunskapsbehov. En mångfasetterad behovsbild kräver en varierad rapportproduktion. Snäva analysunderlag riskerar att fragmentisera politiken och det finns därför behov av tematiska analyser och bedömningar av tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter. Samtidigt har politiken behov av åtgärdsnära analyser som ger underlag för bedömning av hur enskilda satsningar eller delsystem fungerar och kan utvecklas samt korta underlag av uppföljningskaraktär. Vi arbetar därför med fyra nivåer av analysunderlag. I verksamhetsstrategin framhålls fyra nivåer av rapporter och analyser:

- Politikområdesövergripande analyser eller lägesbedömningar (nivå 1) belyser läget och utvecklingen i relation till mål inom hela eller stora delar av tillväxt-

och näringspolitiken. Grundläggande målkonflikter och spänningar mellan politikområden och styrmedel kan lyftas fram.

- Tematiska analyser (nivå 2) belyser teman, delområden, delsystem eller sammanhållna frågeområden. De baseras på ett flertal olika underlag och analyser. Tematiska analyser ger möjligheter att studera hur olika politiska insatser eller system samverkar inom ett sammanhållet delområde. Det ger möjligheter att belysa målkonflikter, jämföra styrmedel samt peka på samlade effekter av politik inom ramen för teman. Tematiska analyser genomförs i projektform med en löptid på upp till två år. Vi kallar dessa projekt för ramprojekt.
- Politik- och åtgärdsnära analyser eller utvärderingar (nivå 3) svarar mot ett process- och åtgärdsnära regeringskansli- och myndighetsperspektiv. De kopplar till specifika åtgärder, program, myndighetssatsningar och systemförändringar. Rekommendationer och policyimplikationer kan fokusera på åtgärds- och styrmedelsnivå. Projekttiden är kortare än ramprojekten – upp till ett år – och eftersom analysfrågan är mer avgränsad behöver inte delstudier ingå.
- Statistikpublikationer är underlag som beskriver trender inom avgränsade områden. Kompletterade med avgränsade, kortare fördjupningar ökar värdet och nyttan ytterligare (nivå 4).

Politikområdesövergripande analyser eller lägesbedömningar (nivå 1) kan alltså enligt verksamhetsstrategin utgöra en del av en analysproduktion som i sin helhet är anpassad till målgruppernas varierande och differentierade behov. Men medan övriga nivåer redan hanteras löpande i verksamheten saknas idag en mer konkret idé hur nivå 1-analyser kan genomföras. Därav metodutvecklingsförslaget i AU-planen.

1.3 Vad fungerar?

Redan i utgångspunkterna väljer vi bort ett antal alternativa upplägg på övergripande lägesbedömningar. En möjlighet skulle kunna vara ett forskningsorienterat perspektiv och faktorer som i forskningslitteraturen lyfts fram som tillväxt drivande. En annan är att utgå från internationella jämförelser och OECD:s övergripande analyser. Vidare är produktivitet och konkurrenskraft centrala begrepp för att på ett övergripande sätt bedöma ekonomins utveckling, men de är begreppsligt komplexa och främst relevanta för när det gäller långsiktig utveckling. Förändringar mellan enskilda år är marginella och ofta förutsägbara och de ger ingen tydlig signal om omprövning av politik. Vi kommer inte att diskutera begreppen i detta underlag, men de kan fylla en funktion just för övergripande trendbeskrivningar. Såväl forskning om tillväxtens drivkrafter som internationella jämförelser är viktiga underlag, men vi vill mer explicit bidra till underlag med politikutvecklande potential. Därmed närmar vi oss frågan om vilken politik som faktiskt fungerar. Att vi väljer bort forskning om tillväxt drivande faktorer som strukturerande princip innebär inte att vi bortser från forskning som underlag. Vetenskaplighet och forskningsanknytning är en förutsättning för det förslag som vi slutligen landar i.

Vår politikutvecklande ambition innebär att vi kommer diskutera två huvudsakliga alternativ. Utmaningen handlar till stor del om att ta fram en struktur som gynnar ett helhetsperspektiv, relaterar olika politiska insatser till varandra och som undviker fragmentisering av politiken.

I de kommande två avsnitten i prövar vi två inriktningar som stärker kopplingen till politikutveckling: näringspolitiska mål samt näringspolitiska verktyg.

2. Näringspolitiska mål

Utgår vi från de näringspolitiska målen blir kopplingen till politik naturlig och stark. I praktiken är det detta regeringen gör i sin årliga resultatredovisning till Riksdagen (inom ramen för budgetpropositionen). Såväl Tillväxtanalys som andra analys- och utvärderingsmyndigheter har instruktionsenliga uppdrag att utvärdera och analysera i relation till politiska mål. Avsnittet beskriver regeringens resultatredovisning till Riksdagen, Analys- och utvärderingsutredningens (SOU 2018:79) samt exempel från myndigheter som har i uppdrag att göra övergripande lägesbedömningar.

2.1 Regeringens resultatredovisning till Riksdagen

Regeringen redogör i budgetpropositionen för resultaten av den näringspolitik som bedrivs inom Näringsliv (UO24). Det är dock svårt att isolera resultaten av näringspolitiken från effekter av genomförd politik inom en rad andra utgiftsområden. Utbildning och universitetsforskning (UO16), Klimat, miljö och natur (UO20), Arbetsmarknad och arbetsliv (UO14) samt Regionalutjämning och utveckling (UO19) är några av dessa relaterade politikområden. Inte heller är det enkelt att isolera effekter som beror av politik från sådant som ändå hade skett, antingen orsakade av nationella eller internationella trender. Trots ovanstående svårigheter till avgränsningar av näringspolitikens effekter redogörs de senare för med hjälp av indikatorer för såväl det övergripande målet som för tre delmål.

Tabell 0.1 Mål och indikatorer inom näringspolitiken

Mål	Stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag		
Indikatorer	Relativ enhetsarbetskostnad Exportförmåga		
Delmål	Ramvillkor och väl fungerande marknader som stärker företags konkurrenskraft	Stärkta förutsättningar för innovation och förnyelse	Starkt entreprenörskap för ett dynamiskt och diversifierat näringsliv
Indikatorer	Företagens kompetensbehov	Företagens utgifter för forskning och utveckling	Antal företag med positiv sysselsättningsutveckling
	Företagens kapitalförsörjning	Andel företag med innovationsverksamhet	Snabbväxande företag
	Riskkapitalinvesteringar	Andel företag med innovationssamarbeten	Nystartade företag
	Tillväxthinder för småföretag	Näringslivets utsläppsintensitet	Mångfald bland operativa företagsledare
		Patent, varumärken och mönsterskydd	

Anm.: Det finns inga nya data för indikatorn tillväxthinder för företag. Mångfald bland operativa företagsledare redovisas uppdelat på kvinnor och män.

Summan av delmålen är inte tillräcklig för att täcka in alla relevanta områden men utgör var och en viktiga komponenter för att uppnå det övergripande målet. De linjer väl med vad som i tillväxtlitteraturen pekats ut som viktiga faktorer för en hög tillväxt. På det sättet är valet av delmål logiskt. Inte heller indikatorerna täcker in alla verksamheter inom respektive område, utan har valts ut för att tillsammans ge tillräcklig information för generella bedömningar av utvecklingen.

Vår genomgång visar att regeringens resultatredovisning till Riksdagen på ett strukturerat sätt arbetar med mål, delmål och indikatorer. Kopplingen till målen bidrar till en samlad bedömning. Regeringen använder också i viss mån de utvärderingar och uppföljningar som finns för att indikera politikens effekter. Men omprövnings- och utvecklingssteget riskerar att utebli eftersom utvärderings- och uppföljningsunderlagen endast i ett fåtal fall ger belägg för politiska åtgärders effekter. Det är helt enkelt inte möjligt att redovisa politikens samlade effekter eftersom antalet effektutvärderingar är begränsat och flertalet av myndigheternas utvärderingar inte baseras på kausal evidens. Förändringar i utfall kan bero av en rad omständigheter vilka ligger utanför UO24. Det görs försök till en målorienterad *samlad* bedömning av läget, men inte av politikens effekter.

Bristen på effektutvärderingar är bekymmersam. I Riksrevisionens rapport *Effektutvärderingar av näringspolitiken* (RiR 2020:30) konstateras att flertalet av Vinnovas, Tillväxtverkets och Almis utvärderingar inte ger belägg för politikens effekter, men att de ändå tolkas som effektutvärderingar i regeringens (och Riksdagens) dokument. Effektutvärderingar från Tillväxtanalys refereras, enligt Riksrevisionen, i dokument från både regeringen och riksdagen, men ytterst sporadiskt givet Tillväxtanalys stora produktion. Riksrevisionen konstaterar slutligen att påståenden om effekter i flera fall görs i regeringens budgetpropositioner utan att texten anger någon källa.

2.2 Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Utredningen *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning* (SOU:2018:79), fortsättningsvis *AUES* eller *utredningen*, beskriver analys- och utvärderingsmyndigheternas framväxt och roll i politikutvecklingen och regeringens styrning. *AUES* ger också förslag på hur statens oberoende analys- och utvärderingskapacitet kan styras och organiseras. I detta avsnitt lyfter vi endast de delar i utredningen som har koppling till nivå 1-analyser.

Även *AUES* tar upp regeringens resultatredovisning till Riksdagen. Utredningen framhåller att Riksdagens utskott har uttryckt en önskan om utvecklade resultatredovisningar från regeringen. Något förenklat är det två faktorer som framhålls. Det handlar dels om en tydlig koppling till politikens mål, och dels en redovisning av politikens effekter. Exempelvis har Finansutskottet, enligt *AUES*, uttryckt att utvecklingsarbete bör inriktas på att koncentrera resultatredovisningen till att redovisa och bedöma faktiskt uppnådda resultat av statliga insatser i förhållande till de mål riksdagen beslutat om. Enligt *AUES* är dock Riksdagens intresse bredare än politikens effekter i relation till målen. Även information om tillstånd och utvecklingstrender i relation till målen inom olika områden efterfrågas.

Det är, enligt AUES, regeringens uppgift att göra den samlade bedömningen av utvecklingen och måluppfyllelsen, men regeringen kan ta in underlag från relevanta myndigheter. AUES menar att återkommande lägesbedömningar från analysmyndigheterna ger regeringen goda möjligheter att utveckla resultatredovisningen till riksdagen och tillgodose riksdagens behov av bättre redovisningar av resultat och måluppfyllelse. Regeringen kan, skriver AUES, i början av en mandatperiod ge riksdagen en samlad bedömning om måluppfyllelse, utveckling och utmaningar inom olika sektorer. Resultatdialogen mellan riksdagen och regeringen kan därmed förbättras.

Resultatredovisningen till riksdagen kan utvecklas så att regeringen, med stöd av underlagen från analys- och utvärderingsmyndigheterna, ger en mer samlad resultatredovisning året efter ett val för att sedan ge en mer översiktlig resultatredovisning övriga år. Det är viktigt, skriver utredningen vidare, att kunskapsunderlaget tas fram som ett underlag för politiska ställningstaganden, utan att för den skull komma direkt in i den politiska debatten inför ett val, därav tidpunkten.

AUES förslag innebär att analys- och utvärderingsmyndigheterna får i uppgift att vart fjärde år göra en samlad uppföljning av ett utgiftsområdes resultat, tillstånd och måluppfyllelse i förhållande till övergripande mål. Arbetet ska baseras på befintlig information och befintliga utvärderingar. Utredningen bedömer att arbetsinsatsen kommer att motsvara ungefär fyra årsarbetskrafter under en fyraårsperiod per område.

AUES pekar på att tre myndigheter redan idag (2018) har uppdrag av denna art och i nästa avsnitt beskriver vi kort hur BRÅ, Trafikanalys och Kulturanalys hanterat uppdrag om lägesbedömningar av övergripande karaktär och i relation till målen.

2.3 Analysmyndigheternas lägesbedömningar

Enligt AUES använder regeringen främst Brå, Trafikanalys och Kulturanalys för att bearbeta resultatinformation som beskriver hur statens insatser inom ett utgiftsområde har bidragit till att nå Riksdagens mål. Ett skäl, menar utredningen, till att regeringen använder dessa myndigheter är att de har överblick över en viss sektor och att det inte finns någon annan oberoende myndighet som har ett uppdrag som täcker hela utgiftsområdet. Inom de utgiftsområden som Vårdanalys, Tillväxtanalys, ISF och IFAU har ansvar för att analysera och utvärdera har regeringen, skriver AUES, valt att använda genomförandemyndigheter för motsvarande uppgifter.

2.3.1 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådets (BRÅ) nationella trygghetsundersökning är ett centralt underlag för regeringens redovisning i budgetpropositionen, men den är också i huvudsak av beskrivande karaktär.

https://bra.se/download/18.1fdaf4118388f195ad78d5/1665399145004/2022_Nationella_trygghetsundersokningen_2022.pdf

Syftet är, enligt Brå, att undersöka människors utsatthet för brott, upplevelse av oro och otrygghet samt förtroende för rättsväsendet, liksom brottsutsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet.

Rapporten är statistiktung och den adresserar inte primärt politikens resultat eller effekter. Men den ger viss information av utvecklingen i relation till politiska mål.

2.3.2 Trafikanalys

Trafikanalys gör en årlig uppföljning av de transportpolitiska målen baserad på analyser av egen statistik samt utredningar och underlag från andra myndigheter.

<https://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/uppfoljning-av-de-transportpolitiska-malen-2022-13063/>

I korthet strukturerar Trafikanalys sin rapport efter det övergripande transportpolitiska målet och delmål (funktionsmål, hänsynsmål) samt gör en uppföljning baserat på statistik och andra rapporter. Rapporten avslutas med en bedömning av utvecklingen i relation till målen, en enklare analys samt en bedömning av behov av utvecklingsinsatser.

Av visst intresse är den indikatorbaserade delrapporten som kompletterar huvudrapporten. Indikatorarbetet i sig är en analytisk insats som tycks kunna ge bra underlag och i anslutning till varje indikator diskuteras indikatorkonstruktion, källor och tolkningsmöjligheter. Förarbetet till den struktur som nu finns är sannolikt mycket resurskrävande, men när det är gjort kan detta vara en informativ återkommande rapport.

https://www.trafa.se/globalassets/pm/2022/pm-2022_6-maluppfoljningens-indikatorer-och-matt-2022.pdf

2.3.3 Kulturanalys

Kulturanalys ska, vid tiden för AUES slutrapport, enligt sin instruktion årligen redovisa en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen, baserad på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort under året. Tidsperioden har senare ändrats till vartannat år.

https://kulturanalys.se/wp-content/uploads/2020/09/Kulturanalys_2018-1.pdf

Kulturanalys använder i princip samma metod som Trafikanalys. Man utgår från de kulturpolitiska målen (självständighetsmålet, delaktighetsmålet, samhällsmålet) och delar upp dessa i mer konkreta delmål. Svårigheten är förstås bristerna på underlag och statistik – det finns egentligen ingenting att dra nytta av utöver det som Kulturanalys själva tar fram (med undantag av SOM:s kulturvaneundersökning).

För att fylla rapporterna med mer innehåll görs också en genomgång av årets rapporter (enligt instruktionen) och belyser relevansen av slutsatserna i dessa för de kulturpolitiska målen och delmålen. Avslutningsvis förs en diskussion om angelägna områden för politik.

Möjligen värt att notera är att de politiska verktyg som verkligen kan ge effekt på utvecklingen i relation till målen ligger utanför kulturpolitiken. I stället handlar det om andra politikområden som skolpolitik och näringspolitik. Tillväxtanalys är inte sällan i samma situation. Utbildning/humankapital, infrastruktur, klimatpolitik och energi är fyra exempel på detta.

2.4 Reflektioner

Målkopplingen ger naturligtvis en stark koppling till politiken, men också svagare vägledning om vilken politik som fungerar. Vi bedömer att regeringens nuvarande sätt

att med stöd av indikatorer återrapportera utvecklingen i relation till politiska mål fungerar väl. Vi är tveksamma när det gäller vilket mervärde Tillväxtanalys kan ge i relation till regeringens mål- och indikatorbaserade resultatredovisning.

Brå, Trafikanalys och Kulturanalys har i uppdrag att ta fram årliga rapporter som regeringen kan använda i resultatredovisning till riksdagen. Men stora delar av den uppföljningsinformation som tas fram är, enligt utredningen, utfallsinformation som beskriver förändringar i samhället.

De främsta bristerna i regeringens resultatredovisning ligger dock inte i målstruktur och indikatorer utan snarare i redovisningen av politikens effekter – både mer generellt och kopplat till enskilda åtgärder och satsningar. Resultatredovisningen är sparsam när det gäller frågan om politiken fungerar. Antalet effektutvärderingar är få, flera av de underlag som regeringen använder är studier och utvärderingar som inte redovisar effekter. Det tas inte heller något mer samlat eller övergripande grepp för att belysa effekter av politikens principiella utformning i termer av ramvillkor eller företagsstöd.

Flera genomförandemyndigheter och statistikproducenter bidrar med underlag till regeringens resultatredovisning. Tillväxtanalys bidrag bör vara att ta fram underlag som andra myndigheter inte förutsättningar att leverera och som utgår från Tillväxtanalys specifika uppdrag. Tillväxtanalys bidrag bör vara att stärka volymen av effektutvärderingar och – om möjligt – göra analyser av hur kategorier av styrmedel fungerar och hur mer övergripande näringspolitiska dimensioner eller förhållningssätt är beroende av varandra. Vi prövar detta i nästa avsnitt.

Ytterligare en reflektion är att de indikatorer som används för att belysa utvecklingen i relation till de näringspolitiska målen riskerar att vara otillräckliga utifrån ett klimat- och omställningsperspektiv. De senaste åren har inneburit att politikområden som näringspolitik, energipolitik, innovationspolitik, och klimatpolitik har närmast sig varandra och denna konvergens återspeglas inte i regeringens resultatredovisning. Helhetsperspektivet för politiken riskerar att bli otydligt. Vi kommer att återkomma till detta i ett annat metodutvecklingsprojekt vid Tillväxtanalys, men i denna PM nöjer vi oss med att notera att det kan finnas behov av indikatorer som beaktar omställning och politikområdenas konvergens.

3. Näringspolitiska verktyg

I Tillväxtanalys rapport *Tillväxtpolitiska insatsers logik, effekt och utvärderingsbarhet* (2023:14) knyts näringspolitiska utvärderingar och analyser till tillväxt- och näringspolitikens utgiftsområden och styrmedel. Rapporten är ett försök att systematisera kunskaper kring tillväxtpolitiska insatser samt att diskutera vilka tillväxtpolitiska insatser som är lämpliga att effektutvärdera. Rapporten belyser en rad vägvals-, metod- och avgränsningsfrågor som vi inte tar upp i detta underlag. Istället drar vi nytta de delar i rapporten som kan bidra till ett mer övergripande och politikutvecklande kunskapsstöd inom ramen för Tillväxtanalys uppdrag om tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter.

3.1 Horisontella och vertikala åtgärder inom utgiftsområden 19 och 24

Rapporten föreslår en pragmatisk avgränsning till de tillväxt- och näringspolitiska insatser som är finansierade inom ramen för utgiftsområde 19 och 24. Utifrån denna avgränsning kan effektutvärderingar successivt och kumulativt bygga upp systematiska kunskaper om hur olika insatser fungerar generellt och i skilda kontexter.

I rapporten kategoriseras tillväxtpolitiska insatser i två huvudgrupper – horisontella och vertikala. Med horisontella insatser avses ramvillkor för företagen, exempelvis skattesubventioner, lagar och andra regelverk som är verksamma i den del av ekonomin som förändras i längre cykler. Med vertikala insatser avses selektiva åtgärder riktade mot specifika branscher, teknologier eller företag. Här återfinns stora delar av den aktiva näringspolitiken. Denna del av tillväxtpolitiken ligger ”nära företagen” och är verksam i den del av ekonomin som förändras i korta cykler.

Utvärderingsmöjligheterna varierar mellan de två kategorierna. Horisontella insatser är i princip svårare att effektutvärdera på grund av svårigheter att konstruera lämpliga kontrollgrupper. Samtidigt finns inte sällan möjligheter till kvasiexperimentella metoder eller naturliga experiment i samband med att regelsystem ändras och gränsvärden justeras. Andra metoder kan vara pilotstudier, exempelvis genom att genomföra förändringar i geografiskt eller branschmässigt avgränsade områden.

Vertikala insatser är i princip enklare att utvärdera kontrafaktiskt med hjälp av effektutvärderingar. I den här typen av utvärderingar finns det ett stort behov av att bygga in förutsättningar för anpassningsbarhet och lärande, och utvärderingar är ett väsentligt instrument för policylärande och justering av olika tillväxtpolitiska insatser över tid. Förutsättningarna för effektutvärderingar är i princip relativt goda eftersom genomförandemyndigheter har stor rådighet över olika insatsers utformning, inriktning och implementering. I dagsläget bedömer vi dock att denna fördel snarare är ett väsentligt hinder eftersom genomförandemyndigheter inom tillväxt- och näringspolitiken ytterst sällan beaktar utvärderingsbarhet i implementeringen.

3.2 Effektutvärderingar

Avgränsningen till utgiftsområden (utgifts- och intäktssidan) och kategorisering i vertikala och horisontella åtgärder ger en struktur som både är överblickbar (typ av styrmedel) och politikutvecklande (effektutvärderingar). Vi kan med utgångspunkt i forskningslitteratur och Tillväxtanalys effektutvärderingar pröva hur olika horisontella och vertikala tillväxtpolitiska insatser tycks fungera med avseende på effekter.

Vi använder samma definition av en effekt som Ekonomistyrningsverket (2006): ”en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat”. Den här definitionen av en effekt är vedertagen och används även av exempelvis Riksrevisionen (2020) som uttrycker att ”ett grundläggande krav på en effektutvärdering är att den måste beakta det utfall som annars inte skulle ha inträffat”.

En översikt av de effektutvärderingar Tillväxtanalys gjort visar att det finns relativt stark evidens för att horisontella åtgärder (exempelvis regelförenklingar, ROT- och RUT-avdrag och momssänkningar som påverkar grundläggande förutsättningar för hela branscher) ger positiva effekter. Evidensen för att vertikala och mer selektiva åtgärder ger

positiva effekter är omtvistad och den empiriska evidensen är inte entydig. Goda ramvillkor tycks vara en förutsättning för att vertikala insatser ska ha avsedd effekt. Just detta är en viktig notering – vertikala och selektiva insatser är alltså beroende av de horisontella villkoren. (Se bilaga för en samlad redovisning av Tillväxtanalys effektutvärderingar.)

Bloom m.fl. (2019) diskuterar evidens för olika främjandeåtgärder för innovation, och de presenterar en bedömning av empirisk evidens i enlighet med tabell 2. Deras genomgång omfattar flera åtgärder som normalt kan klassas som tillväxtpolitiska åtgärder. Underlaget består av en omfattande kartläggning av internationella effektutvärderingar. Kvalitet på evidens (kolumn 1) avser antalet tillgängliga studier i kombination med dess kvalitet i termer av identifikation av kausala effekter. Tydlighet/entydighet (kolumn 2) anger huruvida tillgänglig evidens pekar på tydliga slutsatser och i vilken grad resultaten pekar åt samma håll. Nettoeffekter (kolumn 3) avser författarnas bedömning av storleksordningen på effekterna minus kostnaderna där *** innebär stora positiva nettoeffekter. Tidshorisont (kolumn 4) beskriver om effekterna är synliga på kort (3–4 år) eller lång (10 år eller längre) sikt.

Tabell 2. Evidens för innovationsfrämjande (Tillväxtanalys 2023:14)

	(1) Kvalitet på evidens	(2) Tydlighet / entydighet	(3) Nettoeffekter	(4) Tidshorisont
Direkta FoU-stöd	Medium	Medium	**	Medel
Skattesubventioner för FoU	Hög	Hög	***	Kort
Patentboxar	Medium	Medium	Negativ	-
Immigration av humankapital ("talanger")	Hög	Hög	***	Kort/medel
Incitament för innovation – universitet	Medium	Låg	*	Medel
STEM-utbildningar*	Medium	Medium	**	Lång
Internationell handel och konkurrens	Hög	Medium	***	Medium
Immateriella rättigheter	Medium	Låg	evidens saknas	Medium
"Moonshots"	Låg	Låg	*	Medium

* STEM avser Science, Technology, Engineering och Mathematics.

Politiska åtgärder är grupperade efter styrmedelstyp och effektlogik. Ett budskap från Bloom m.fl. (2019) genomgång är att skattesubventioner för FoU är ett effektivt instrument för att stimulera innovation på kort sikt. Ökad tillgång på humankapital genom STEM-utbildningar är en effektiv åtgärd på längre sikt. Ramvillkor för internationell handel och konkurrens tycks ha modesta effekter specifikt för innovation men är å andra sidan åtgärder som är förknippade med låga kostnader vilket innebär att de har stora nettoeffekter.

Deras bedömning är också att för policy i form av "moonshots", det vill säga missionsorienterade storskaliga satsningar inom specifika branscher eller teknologier, saknas det generellt evidens och tillgängliga analyser har låg kvalitet och tillika låg

entydighet. Samtidigt genomförs den här typen av program runt om i världen och de kommande åren blir det viktigt att utveckla kunskap kring dess effekter och hur de kan utformas på ett ändamålsenligt sätt. Flera av Vinnovas storskaliga program kan klassas som missionsorienterade program.

Blooms m.fl. genomgång stämmer i stort med de effektutvärderingar som Tillväxtanalys genomfört (se bilaga). Det övergripande mönstret när det gäller olika styrmedelstyper bekräftas av Tillväxtanalys effektutvärderingar. Blooms m.fl. bidrag ligger inte endast i det stora underlaget av studier utan också i kategoriseringen, diskussionen kring kvalitet i evidens, entydighet, effektstyrka och när effekter kan förväntas.

3.3 Reflektioner

Den främsta svagheten i regeringens politikutvecklande underlag är bristen på effektutvärderingar i kombination med en alltför fragmentiserad redovisning av enskilda åtgärders möjliga effekter. Vår bedömning är att ökad volym av effektutvärderingar inom ramen för en samlad struktur för politiska åtgärder dels svarar mot myndighetens uppdrag att bedöma samlade effekter av tillväxtpolitiken, och dels kompletterar den svagaste delen av regeringens stöd för omprövning och utveckling av tillväxt- och näringspolitiken. I de två kommande avsnitten belyser vi kortfattat förutsättningarna för effektutvärdering samt möjliga metoder för att på ett mer samlat sätt aggregera effektutvärderingsresultat till mer övergripande grupper eller kategorier av politiska verktyg.

3.3.1 Effektutvärderingsutmaningar

I Tillväxtanalys rapport *Förslag till förbättrade förutsättningar för evidensbaserad tillväxtpolitik* (2023:08) konstateras att de bristande förutsättningarna för effektutvärdering av svensk näringspolitik har varit kända länge. En mängd rapporter har under årtionden gett samma bild och det är förvånande att det saknas åtgärder för att ta bort hindren. Exempelvis påpekade Institutet för tillväxtpolitiska studier (2009) att förutsättningarna för att studera effekter av politiska åtgärder ofta saknas.¹ De menar att effektutvärderingar kräver bättre datainsamling av åtgärders utfall och dokumentation av genomförandet. Vidare belyser ITPS vikten av att koppla in de som ska utvärdera en åtgärd tidigt i processen för att säkerställa tillräcklig dokumentation och därmed även förutsättningar för utvärdering.

Riksrevisionen (2014) beskrev hur den information som krävs för att utvärdera näringspolitiken ofta är bristfällig på ett sådant sätt att det är omöjligt att jämföra behandlings- och kontrollgrupp, vilket krävs för effektutvärdering. Riksrevisionen menar vidare att detta gör det "svårt att säkerställa att regeringsformens och budgetlagens bestämmelser [om effektiv resursanvändning och regerings skyldighet att redovisa uppnådda resultat] efterlevs". Tillväxtanalys (2021) riktar liknande kritik mot dokumentationen av näringspolitiska insatser från Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket. Hanteringen "riskerar att försvåra utvärdering av såväl enskilda insatser som den samlade näringspolitiken. [Långsiktigt] kan bristerna få negativa konsekvenser för politikens effektivitet och regeringens styrning".

¹ ITPS utvecklades 2009, och dess verksamhet övergick till bland annat Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys (2014) undersöker förutsättningar för lärande av innovationspolitiken, och diskuterar de bristande förutsättningarna för att kunna mäta effekter. Riksrevisionen (2016) granskar statliga stöd till innovationer och företagande och riktar långtgående kritik mot hur programmen utformas. Många program saknar tydliga mål, och tillgängliga data brister både i utformning och kvalitet. Tillväxtanalys (2018) lyfter också problemen med att politiska program har otydliga målbilder och föreslår att regeringen måste säkerställa att dessa förtydligas.

Riksrevisionen (2020) granskar effektutvärderingar av näringspolitiken som genomförts under perioden 2015–2018 och finner att många utvärderingar som gör uttalande om effekter endast i liten utsträckning uppnår de grundläggande kraven som kan ställas på en effektutvärdering. En majoritet av publiceringarna som är utförda eller beställda av Almi/SCB, Tillväxtverket och Vinnova uttalar sig om orsakssamband och effekter utan en godtagbar metod för dessa slutsatser. Hos Tillväxtverket och Vinnova är i princip alltid externa konsultbolag inblandade i genomförda utvärderingar. Enligt Riksrevisionen uppnår konsultutförda effektutvärderingar i inget fall nödvändiga krav för att nå tillförlitliga slutsatser om effekter. Vidare visar Collin m.fl. (2021) att externa konsulter är mer benägna att redovisa positiva resultat jämfört med oberoende aktörer. Även Tillväxtanalys får kritik när det gäller transparensen av metodmässiga vägval, men effektutvärderingar från Tillväxtanalys anses hålla högre kvalitet jämfört med effektutvärderingar från andra myndigheter som ingår i granskningen.

Riksrevisionen är också kritisk till påståenden om effekter i regeringens budgetpropositioner. Ofta saknas det någon källa till dessa påståenden och i flera fall bedömer Riksrevisionen att regeringen dragit mer långtgående slutsatser än vad det finns grund för i den ursprungliga analysen.

I rapporten *Förslag till förbättrade förutsättningar för evidensbaserad tillväxtpolitik* (2023:08) lämnas flera förslag på hur förutsättningarna för effektutvärdering kan förbättras:

Förbättra tillgången till data

Tillgången till detaljerade registerdata av hög kvalitet är helt grundläggande vid effektutvärdering. Tillväxtanalys har god tillgång till data men det finns behov av att ytterligare förbättra både omfattning och kvalitet av data. Tillväxtanalys lämnar därför följande förslag:

- Att fler stödgivare ges i uppdrag att rapportera in data till Tillväxtanalys databas över företagsstöd (MISS).
- Att de uppgifter som finns i Företagens ekonomi (FEK) och samlas in av SCB dokumenteras bättre.
- Att arbetet med GDP fortsätter och prioriteras.

Förbättra programdokumentationen

Det finns brister i programdokumentationen av stödprogram som riskerar att försvåra utvärdering av såväl enskilda insatser som den samlade näringspolitiken. Politiska insatser och implementering av dessa bör grundas i programteori. Bland annat bör det vara tydligt *vilka* målen med en satsning är, *hur* målen ska nås, *hur* målen kan *mätas* och *följas* upp och *när* avsedda resultat kan förväntas nås. Vidare är det helt avgörande att kunna följa urvalsprocessen vid utdelning av företagsstöd.

- Ge genomförandemyndigheter i uppdrag att tillhandahålla öppna data.

Spara och tillgängliggöra underlag för urvalsprocesser

Att förstå och kunna följa urvalsprocessen vad avser olika insatser är helt avgörande för möjligheten att identifiera relevanta jämförelsegrupper. Utan relevanta jämförelsegrupper är det inte möjligt att analysera effekten av en insats. Ett exempel är de rankinglistor som ibland används som beslutsunderlag vid tilldelning av företagsstöd. Tillväxtanalys erfarenhet är att underlagen sällan varken sparas eller tillgängliggörs för utvärdering.

- Ge genomförandemyndigheter i uppdrag att dokumentera, spara och tillgängliggöra underlag för urvalsprocesser.

Var proaktiv vid implementering av nya insatser

Förutsättningarna för effektutvärdering skapas bäst innan nya insatser ska implementeras. Att i efterhand utvärdera tidigare genomförda satsningar är betydligt svårare och ofta saknas det helt förutsättningar som möjliggör effektutvärdering. Att genomföra försöksverksamheter är en viktig väg till att skapa goda förutsättningar för effektutvärdering och bidrar samtidigt till att utveckla och förbättra en insats innan den implementeras i full skala.

- Ge genomförandemyndigheter i uppdrag att skapa förutsättningar för effektutvärdering och att i samband med detta samråda med de som ska utvärdera insatsen.
- Ge Tillväxtanalys i uppdrag att samråda med aktuell genomförandemyndighet vad avser hur insatser kan implementeras för att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Uppdraget kan bland annat inkludera att bidra till att identifiera vilken dokumentation och data som krävs, hur urvalsprocessen kan gå till, och hur insatsers mål kan formuleras och mätas.
- Ge uppdrag om att genomföra försöksverksamheter av politiska insatser.

Använd Tillväxtanalys för effektutvärdering

Flera aktörer har behandlat frågan om effektutvärdering av politiken och drar liknande slutsatser. ESO (2021) konstaterar att myndigheter med uppdrag att utvärdera effekterna av olika satsningar ökar förutsättningarna för en evidensbaserad politik. I SOU (2018:79) framhålls att analysmyndigheter är särskilt lämpade för långsiktig kunskapsuppbyggnad. Riksrevisionen (2020) menar att det finns skäl för regeringen att låta Tillväxtanalys ta ett samlat ansvar för effektutvärdering av näringspolitiken och därmed skulle genomförandemyndigheterna kunna fokusera på andra typer av uppföljningar. Vidare anser Tillväxtanalys att det talar emot principen om oberoende effektutvärderingar och verksamhetsutveckling att uppdrag om effektutvärdering vad avser den egna verksamheten ges till genomförandemyndigheter.

- Regeringen bör ge uppdrag om effektutvärdering inom det näringspolitiska området till Tillväxtanalys

Samtliga förslag är fullt genomförbara och utan större budgetkonsekvenser.

3.3.2 Generaliseringsmöjligheter

Man kan invända att fokus på politikens verktyg fragmentiserar näringspolitiken och att vi därmed distanserat oss från AU-förslagets ursprungliga ambitioner – att bidra till en övergripande lägesbedömning och bedömning av tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter. Effekttvärdering av enskilda åtgärder ger, enligt motargumentet, inte vägledning om politikens samlade effekter.

Ett sätt att återgå till en mer samlad eller övergripande analys är att pröva att generalisera till mer övergripande kategorier av styrmedel eller tillväxt- och näringspolitiska principer eller dimensioner. I praktiken har vi redan påbörjat det när vi introducerade begreppsparat horisontella och vertikala styrmedel och i Blooms m.fl. indelning i olika typer av styrmedel.

Generalisering i strikt vetenskaplig betydelse är svårt, men varje enskild politikåtgärd går att återföra till någon av de två grundläggande dimensionerna horisontella eller vertikala åtgärder. Det går också att gruppera styrmedel i mer avgränsade kategorier utifrån *mål* och *effektlogik*. En specifik åtgärd är alltid ett fall av eller ett exempel på en grupp av åtgärder med gemensamt mål och gemensam effektlogik. Det betyder att för det kumulativa kunskapsbygget är åtgärdens styrmedelstyp och effektlogik viktigare än åtgärdens resursmässiga volym och när åtgärden genomfördes. Ett ökat utbud av effekttvärderingar bidrar, *förutsatt att de generaliseras till styrmedelskategorier och näringspolitiska dimensioner*, till en successivt mer komplett bild av vilken typ av politik och vilka typer av styrmedel som fungerar.

Ett sådant arbetssätt kan även underlätta analyser av hur olika typer av styrmedel samverkar med varandra. Det finns teoretisk och empirisk evidens för att "goda ramvillkor" skapar förutsättningar för att många vertikala åtgärder inom den aktiva näringspolitiken ska ha effekt. Ett typexempel på detta är att effekten av insatser som stimulerar efterfrågesidan är avhängiga hur väl utbudssidan responderar. En skattesubvention på FoU som driver på företagens investeringar i FoU kan till exempel, i förlängningen, endast resultera i högre löner och kostnader för FoU-personal om inte utbudssidan responderar på efterfrågesidan (se t ex Van Reenen 2020). Eftersom ekonomins utbudssida i mångt och mycket handlar om grundläggande ramvillkor är innebörden att effekten av många tillväxtpolitiska insatser är avhängiga näringslivets övergripande ramvillkor (arbetsmarknadsregleringar, skattelagstiftning, utbildningssystem och tillgång till kompetens, konkurrenslagstiftning).

Den internationella översikten i tabell 2 ovan av innovationspolitiska åtgärder bidrar dels med en gruppering av ett urval av åtgärder (direkta stöd, subventioner etc.) men även med vägledning för att bedöma kvaliteten i underlag om åtgärders effekter. Denna typ av sammanställningar kan bidra till en bra överblick av de olika alternativ som finns med dess för- och nackdelar. Kvaliteten kan variera beroende på hur många studier som finns, hur entydiga studierna är, hur starka effekter som redovisas, om åtgärderna bedöms som samhällsekonomiskt lönsamma samt när i tiden effekter kan uppstå.

4. Summering och förslag

Uppdraget att bedöma tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter är tvådimensionellt och handlar om rätt balans mellan överblick och politikutvecklande analysdjup, eller – något förenklat – om tyngdpunkten bör vara på *samlade* eller *effekter*. Argumentationen i denna PM går delvis ut på att detta är en alltför grov förenkling. Vi har identifierat två huvudstrategier för bedömningar av tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter: fokus på politikens mål respektive på politikens verktyg.

Målkopplingen ger en stark koppling till politiken, men också svagare vägledning om vilken politik som fungerar. Vi bedömer att regeringens nuvarande sätt att med stöd av indikatorer återrapportera utvecklingen i relation till politiska mål fungerar väl. Analys- och utvärderingsmyndigheternas målrelaterade lägesbedömningar är policyrelevanta och värdefulla. Vi är tveksamma när det gäller vilket mervärde just Tillväxtanalys kan ge i relation till regeringens existerande mål- och indikatorbaserade resultatredovisning. Dock så ser vi behov av indikatorer som belyser utvecklingen ur ett klimat- och omställningsperspektiv och som därmed responderar mot olika politikområdets konvergens. Här kan Tillväxtanalys pågående metodutvecklingsprojekt om mål och indikatorer för näringslivets omställning bidra konkret.

Bristerna i regeringens underlag för en bedömning av tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter ligger alltså inte i målstruktur och indikatorer utan snarare i redovisningen av politikens effekter – både mer generellt och kopplat till enskilda åtgärder och satsningar. Det finns utvärderingar med fokus på prestationer och utfall, men som saknar en metodologisk (kontrafaktisk) ansats som belägger kausalitet mellan åtgärd och utfall. Antalet effektutvärderingar är få och flera av de underlag som regeringen använder är studier och utvärderingar som inte redovisar effekter. Utvärderingar är fragmentariskt redovisade. Det saknas ett mer samlat eller övergripande grepp för att belysa effekter av typer av styrmedel eller politikens principiella utformning i termer av horisontella och vertikala åtgärder och hur dessa dimensioner samverkar.

Vår bedömning är att Tillväxtanalys bidrag bör vara att stärka kunskapen om politikens *effekter* men med ambitionen att även förse regeringen med analysunderlag på en mer aggregerad (*samlad*) nivå. I praktiken har vi i avsnittet 3 om Tillväxtpolitikens verktyg redan redovisat vårt grundförslag till underlag för bedömning av tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter. Vår rekommendation är att öka volymen av effektutvärderingar, dra nytta av internationell forskning och effektutvärdering samt att successivt och systematiskt generalisera till mer övergripande kategorier av styrmedel eller tillväxt- och näringspolitiska principer eller dimensioner. Ambitionen bör också vara att belysa hur olika typer av styrmedel relaterar till kontextuella villkor (konjunktur, ekonomisk fas, internationalisering etc.).

Strategin stöter omedelbart på hinder i form av bristfälliga förutsättningar för effektutvärdering av enskilda åtgärder. Tillväxtanalys har inte rådighet över genomförandemyndigheternas implementering, dokumentation av programlogik och datainsamlingar, men i avsnittet 3.3.1. om effektutvärderingsutmaningar föreslår vi flera åtgärder som sammantaget bidrar till att minska dessa hinder.

Bristen på effektutvärderingar får konsekvenser för möjligheterna att generalisera enskilda effektutvärderingar till kategorier av styrmedel med gemensamma mål och effektlogik. Över tid kommer utbudet av effektutvärderingar sannolikt att öka och vi bedömer att det även finns relevant internationell forskning och effektutvärderingar som bidrar till ett fylligare underlag.

Generaliseringsmomentet – med fokus på kategorier av styrmedel med gemensamma mål/effektlogik samt horisontella/vertikala dimensioner – kommer att kräva en för Tillväxtanalys delvis ny typ av analysarbete och är därmed ett utvecklingsområde för Tillväxtanalys. Internationellt och för andra politikområden finns flera exempel på denna typ av metastudier.

Ett första steg är kartläggning och kategorisering av styrmedel med avseende på mål och effektlogik. Inom innovationsområdet kan det exempelvis handla om kategorier i termer av skatteincitament för FoU, klustersatsningar för platsbaserad utveckling, samverkansfrämjande åtgärder, direkta FoU-stöd, offentligt riskkapital och lånegarantier samt demonstrationsanläggningar. Här finns möjligheter till samordning med Tillväxtanalys uppdrag om överblick av det företagsfrämjande systemet.

I ett andra steg blir det aktuellt att inventera effektutvärderingar av styrmedel inom de olika kategorierna. Bristen på tillväxt- och näringspolitiska effektutvärderingar i Sverige går inte att göra något åt på kort sikt, men eftersom styrmedel kategoriseras efter mål och effektlogik är effektutvärderingar genomförda bakåt i tiden i princip lika relevanta som nyligen genomförda – även om det kan handla om politiska åtgärder som inte längre är verksamma. Det långa tidsperspektivet kan även fånga in effekter som uppträder exempelvis efter 10–15 år.

Av samma skäl bör internationell forskning och effektutvärdering inventeras. Svensk tillväxt- och näringspolitik skiljer sig i stort inte från andra jämförbara länders. Andra länders åtgärder följer ofta samma mål och effektlogik som svenska insatser och åtgärder och ur ett generaliseringsperspektiv kan internationell forskning och effektutvärdering bredda och fördjupa evidensen för effekter av olika kategorier av styrmedel.

Ett tredje steg är att bedöma evidens för olika styrmedelskategorier i termer av kvalitet, entydighet, effektriktning/-styrka, direkta och indirekta effekter, effekter i relation till kostnad samt tid för effektgenomslag. Vår bedömning är att detta moment är metodutveckling i sig och att det är ett långsiktigt arbete. Samtidigt finns inga hinder att metaanalyser av den här arten påbörjas redan nu, men med reservation för att osäkerheter kan reduceras successivt och över längre tid. Vi ser också möjligheter att redan nu påbörja analyser av hur horisontella och vertikala styrmedel fungerar samt hur de förhåller sig till varandra.

En höjd ambition i linje med förslaget ovan får naturligtvis konsekvenser för andra delar av myndighetens verksamhet. Även om vi i så stor utsträckning som möjligt bygger på befintliga effektutvärderingar och internationell forskning och effektutvärdering så är metastudier resurskrävande. Samtidigt är det också nödvändigt att öka volymen av effektutvärderingar av svenska tillväxt- och näringspolitiska åtgärder och satsningar. Vi avstår dock från prioriteringsdiskussioner i denna PM.

Referenser

- Bloom, N., Van Reenen, J., Williams, H. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of economic perspectives*, 33(3) ss. 163-184.
- Brottsförebyggande rådet (2022): Nationella trygghetsundersökningen 2022. Brå (Rapport 2022:9).
- Budgetproposition för 2024. (2023) Regeringens proposition 2023/2024:1.
- Collin, E. Sandström, C, Wennberg, K. (2021), Utvärderingar av näringspolitik – en intressekonflikt mellan myndigheter, konsultföretag, politik och skattebetalare. *Ekon. Debatt*, 49, nr 4 30–41.
- Ekonomistyrningsverket (2006). Effektutvärdering – att välja upplägg. *ESV* (2006:8).
- Institutet för tillväxtpolitiska studier (2009). Metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken. *Lärdomar och råd för utvärderare och uppdragsgivare*. Östersund: ITPS.
- Kulturanalys (2018). Kulturanalys 2018. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen. *Kulturanalys (Rapport 2018:1)*.
- Riksrevisionen (2014). Näringspolitikens effekter; brister i informationen om statliga satsningar. Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2016). Statliga stöd till innovation och företagande. Riksrevisionen.
- Riksrevisionen. (2020). Effektutvärdering av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet. *RiR 2020:30*.
- SOU (2018). Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. *SOU 2018:79*.
- Tillväxtanalys (2014). Vad kan vi lära oss av effektstudier? – En granskning av några av Vinnovas effektstudier. *Tillväxtanalys (PM 2014:01)*.
- Tillväxtanalys (2018). Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser. (Rapport 2018:13).
- Tillväxtanalys (2020), Verksamhetsstrategi 2020–2023. Intern promemoria.
- Tillväxtanalys (2021). Programdokumentation för utvärdering. (Rapport 2021:1).
- Tillväxtanalys (2023). Kunskap för tillväxt. Analys- och utvärderingsplan 2023–2025. (PM 2023:02).
- Tillväxtanalys (2023). Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik. (Rapport 2023:08).
- Tillväxtanalys (2023). Tillväxtpolitiska insatsers logik, effekt och utvärderingsbarhet. (Rapport 2023:14).
- Trafikanalys (2022). Uppföljning av de trafikpolitiska målen 2022. *Trafikanalys (Rapport 2022:11)*.

Trafikanalys (2022). Måluppföljningens indikatorer och mått 2022. Trafikanalys (PM 2022:6).

Van Reenen, J. (2020). Innovation policies to boost productivity. In the Hamilton Project. Washington: Brookings Institution.

Bilagor

Tabell 1 presenterar en kortfattad sammanställning av 25 stycken kvantitativa utvärderingar av tillväxtpolitiska insatser inom UO 19 och UP 24 som genomförts av Tillväxtanalys.²

Den absoluta majoriteten använder metoder där en kontrollgrupp definieras för att kunna identifiera effekten av programmet. Matchning i kombination med difference-in-difference (DiD) är den vanligaste metoden i effektutvärderingarna. Utvärderingarna inkluderar inte kostnads- och nyttokalkyler (CBA, cost-benefit analysis). Dock är det flera utvärderingar som framhåller att även om man hittar effekter så betyder inte det att åtgärden eller insatserna är samhällsekonomiskt effektiva.

Tabell 1 ger vid handen att mer horisontella åtgärder som regelförenklingar, ROT- och RUT-avdrag och momssänkningar som påverkar grundläggande förutsättningar för hela branscher tycks ge positiva effekter på företagen och ger avtryck i sysselsättning, förädlingsvärden samt bidra till "entry" på marknaden. Evidensen för att åtgärder i form av selektiva företagsstöd som syftar till att främja företagets tillväxt och konkurrenskraft genom innovation är på ett generellt plan svagare. Samtidigt pekar resultaten på att satsningar för att främja innovation som går via FoU-stöd och sänkta arbetsgivaravgifter för FoU-personal ger positiva effekter, det vill säga stöd som har en direkt effekt på företagets kostnader.

² Tillväxtanalys, rapport 2023:14. *Tillväxtpolitiska insatsers logik, effekt och utvärderingsbarhet.*

Tabell 1 Kartläggning av evidensbaserade utvärderingar inom tillväxtpolitiken, 2010–2023.

Tillväxtpolitisk insats	Vad utvärderas	Metod	Kontrollgrupp (ja/nej)	Effektivitet via CBA (ja/nej)	Positiva eller negativa effekter
Regelförenkling (TVA, 2023:05)	Effekter av sänkningen av lägsta kravet på aktiekapital från 100 000 till 50 000 kronor år 2010. Påverkan på antalet nyregistrerade aktiebolag samt aktiebolagens prestationer ser ut före och efter reformen.	Matchning / DiD	Ja	Nej	* Tydliga positiva effekter på antalet nyregistrerade aktiebolag (+35% efter reformen i branscher med låg kapitalintensitet) * Inga effekter på överlevnadsgrad och arbetsproduktivitet
Investeraravdraget (TVA, 2023:01)	Utvärdering av det skatteavdrag för investerare som infördes i Sverige 2014	Matchning / DiD	Ja	Nej	Inga positiva effekter * företag som fick investeringar kopplade till investeraravdraget underpresterar i nettoomsättning och förädlingsvärde * ingen ökning av riskkapitalinvesteringar i mindre företag * skatteavdraget tycks styra kapital till företag med sämre tillväxtutsikter
Statligt stöd vid korttidsarbete (TVA, 2022:12)	Utvärdering av de kortsiktiga sysselsättnings-effekterna av statligt stöd vid korttidsarbete under pandemiåret 2020.	IV-regression	Nej	Nej	Tydliga positiva effekter * 40 000 färre sysselsatta utan stöd * effekten positiv under nedgångsfas men negativ under återhämtning
Strukturfonder, ERUF (TVA, 2022:11)	Sammantagna och långsiktiga effekter av ERUF på omsättning, förädlingsvärde och anställda	DiD (tids-heterogenitet)	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter * långsiktig positiv inverkan på nettoomsättning, förädlingsvärde och på sysselsättning. * effekt på sysselsättning något osäker.
Tillfälligt företagsstöd (TVA, 2022:08)	Effekterna av den tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgiften under tidsperioden 1 mars – 30 juni 2020	DiD	Ja	Nej	Positiva effekter * positiva effekter på företagens lönesummor under både stödperioden mars-juni samt de efterföljande månader. * negativ effekt på antal anställda * effekter varierar med företagets storlek och kraftigt mellan olika branscher.
Forskningsbidrag (TVA, 2022:02)	Effektutvärdering av forskningsbidraget Eurostars - svenska små och medelstora företag som ansökt om bidrag	Regression discontinuity design	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter * medverkande företag har ökat antalet anställda med 3.1 personer mer än kontrollgruppen * omsättningen ökar dubbelt så mycket jämfört med kontrollgruppen * effekterna kvarstår 7 år efter att projektet avslutats

Tillväxtpolitisk insats	Vad utvärderas	Metod	Kontrollgrupp (ja/nej)	Effektivitet via CBA (ja/nej)	Positiva eller negativa effekter
					* det är företag som har störst finansiella begränsningar, unga och små företag, påverkas mest.
Skattesubventioner för FoU (TVA, 2022:01)	Effekter av sänkta arbetsgivaravgifter för FoU-personal	DiD	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter * reduktion av arbetsgivaravgifter ökar andelen FoU-personal med över 30%.
Exportfrämjande (TVA, 2020:15)	Business Sweden (Steps to Export), Tillväxtverket (affärsutvecklingschec kar för internationalisering), Almi Företagspartner (exportlån) och Enterprise Europe Network (internationell affärsrådgivning och partnersökning)	Matchning /DiD	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter på företag. * ökad sannolikhet att börja exportera och ökad försäljning bland företag som exporterar innan stöd. * utmaningen för främjarorganisationerna är att nå just de företag som skulle vara behjälpta av främjandet.
FoU-stöd (TVA, 2020:04)	Effekter av VINNOVAs FoU-stöd på patentering i företag	Matchning/ DiD	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter * positiva effekter på företags patentering * stöd till forskningssamarbete ger inte större effekter än stöd till individuella företag
Innovationsstöd (TVA, 2020:02)	Effekter av VINNOVAs forsknings och innovationsprogram 2010–2012 på diversifiering av lokala branscher	Regression	Nej	Nej	* regioner som får FoU-stöd inom specifika branscher eller teknologier inom ramen för VINNOVAs program är mer sannolika att diversifiera inom dessa branscher/teknologier. * samverkansstöd tycks korrelera med diversifiering * lokal kompetensbas tycks avgöra effekten av VINNOVAs FoU- och innovationsstöd.
ROT-reformen (TVA, 2020:02)	Sysselsättningseffekt av ROT-reformen 2010–2015	RAPS (input/output t)	Nej (alt. scenario)	Nej	Tydliga positiva effekter * antalet sysselsatta i ROT-företag skulle ha varit mellan 11 000 och 16 000 färre om reformen inte införts * störts betydelse av reformen i landsbygdskommuner
Innovationsstöd (TVA, 2019:14)	Effekter av 15 innovationsstöd 2001–2010 på de deltagande företagens omsättning, sysselsättning och investeringar i fysiskt kapital	Matchning/ DiD	Ja	Nej	* vissa positiva sysselsättnings-effekter (10-20%) * inga effekter på investeringar eller omsättning
RUT-avdraget (TVA, 2019:08)	Effekter av RUT-avdraget på de företag som använt	DiD	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter * högre anställning, omsättning och produktivitet (9-12%) * högre överlevnadsgrad (ca 3%)

Tillväxtpolitisk insats	Vad utvärderas	Metod	Kontrollgrupp (ja/nej)	Effektivitet via CBA (ja/nej)	Positiva eller negativa effekter
	subventionen mellan 2009 och 2015				
Kvinnors företagande (TVA, 2018:21)	Effekter och resultat för affärsutvecklings- och innovationsinsatser inom programmet Kvinnors företagande	Matchning	Ja	Nej	Positiva effekter * Företag som deltog i programmet har växt mer än andra jämförbara företag som drevs av kvinnor i termer av produktionsvärde, förädlingsvärde och sysselsättning. * inga effekter på överlevnad
Selektiva företagsstöd (TVA, 2018:04)	Stöd till inkubatorer i form av Nationellt Inkubatorprogram (NIP) – effekter på innovation	Matchning/region	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter * individer (operativa företagsledare) som varit involverade i inkuberade företag mer sannolika att patentera.
Selektiva företagsstöd (TVA, 2018:02)	Stöd till inkubatorer i form av Nationellt Inkubatorprogram (NIP) – effekter på tillväxt i inkuberade företag	Matchning/region	Ja	Nej	Inga positiva effekter på företagens ekonomiska utveckling * inga positiva effekter på företagens ekonomiska resultat mätt i tillväxt av omsättning och förädlingsvärde * inkubatorprogrammen tycks dock öka antalet företag inom branscher kopplade till kunskaps- och innovationsutveckling.
Kvinnors företagande (TVA, 2016:16)	Utvärdering av programmet "Entreprenörskap vid universitet och högskola" med syfte att förmå kvinnor att bli företagare.	Matchning	Ja	Nej	Inga effekter * programmets deltagare är inte mer benägna att starta företag än jämförbara individer. * enkätstudie visade att deltagarna har något större tilltro till sin förmåga att lyckas som entreprenörer än de som inte deltagit
Innovationsstöd (TVA, 2015:17)	VINN NU och Forska & Väx, program som administrerats av VINNOVA. Fokus på om effekterna på företag skiljer sig åt mellan regioner	Matchning (CEM)	Ja	Nej	* negativ sysselsättnings- och omsättningseffekt under programtid * positiv effekt på omsättning efter programmets avslut men en fortsatt negativ effekt på antal anställda * stora regionala variationer: positiv effekt av stöden på sysselsättning, försäljning och produktivitet i regioner med god tillgång på högt utbildad arbetskraft.
Moms (TVA, 2015:10)	Effekten av sänkt moms på restauranger och cateringtjänster på företags omsättning, lönesumma, anställningar, förändring av företagsstocken samt vinstmarginal.	Matchning	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter * positiva effekter på omsättning, sysselsättning och lönesumma ($\geq 5\%$) * positiv effekt på vinstmarginal och tillika inträde av nya aktörer på marknaden

Tillväxtpolitisk insats	Vad utvärderas	Metod	Kontrollgrupp (ja/nej)	Effektivitet via CBA (ja/nej)	Positiva eller negativa effekter
Företagsstöd (TVA, 2014:20)	Almis företagsrådgivning	Betingad DiD	Ja	Nej	Inga positiva effekter * Inga säkerhetsställda effekter på produktionsvärde, sysselsättning, anläggningstillgångar och resultat * Små signifikanta effekter på företags överlevnad
Innovationsstöd (TVA, 2014:16)	Vinnovas Vinn Nu och Forska och Väx-program mellan 2006 och 2010	Matching	Ja	Nej	Inga positiva effekter * Inga statistiskt säkerställda positiva effekter på antal anställda, arbetskraftsproduktivitet, andelen högutbildade arbetstagare eller andelen forskare; varken under programmens löptid eller efter det att stöden avslutats. * stödföretag med högst sex anställda uppvisar cirka 20 procents ökning av försäljning, men ingen sådan effekt för större företag.
Regionalt transportbidrag (TVA, 2012:17)	Transportbidragets effekter på stödmottagande arbetsställes förädlingsvärde, omsättning och vinst. Fokus på arbetsställen inom sågverksindustrin.	Regression discontinuity design	Ja	Nej	Inga positiva effekter * när hänsyn tas till att arbetsställes observerbara och icke-observerbara egenskaper finns inga belägg för att transportbidraget påverkar stödmottagarnas förädlingsvärden eller omsättning.
Selektivt företagsstöd (TVA 2012:16)	Effekter av regionala investeringsstöd på arbetsställes överlevnad, investeringar, sysselsättning, produktionsvärde, produktivitet och lönsamhet.	Matching/ DiD	Ja	Nej	Tydliga positiva effekter: * stödmottagande arbetsställen ökar överlevnad, investeringar, sysselsättning och produktion. *ingen påverkan på lönsamhet
Företagsrådgivning (TVA 2012:14)	Effekter av företagsrådgivning via Nyföretagarcentrum	Matchning	Ja	Nej	Positiva resultat * Resultaten visar att företag som tagit del av rådgivning hos Nyföretagarcentrum i samband med företagsstarten har högre chans att överleva i två år, * högre förädlingsvärde och tillväxt i förädlingsvärde än jämförbara företag som inte tagit del av rådgivningen.
Företagsrådgivning (TVA, 2012:02)	Effekter av statligt finansierad företagsrådgivning i form av konsultcheckar på företagstillväxt, lönsamhet och överlevnad	DiD	Ja	Nej	Inga tydliga positiva effekter * ingen evidens för att stödet i sig påverkar företagen. Snarare tycks processen att söka, eller ambitionen att växa, vara drivkraften för förändring i företagen.

På vilket sätt statens insatser bidrar till svensk tillväxt och näringslivsutveckling står i fokus för våra rapporter.

Läs mer om vilka vi är och vad nyttan med det vi gör är på www.tillvaxtanalys.se. Du kan även följa oss på LinkedIn och YouTube.

Anmäl dig gärna till vårt [nyhetsbrev](#) för att hålla dig uppdaterad om pågående och planerade analys- och utvärderingsprojekt.

Varmt välkommen att kontakta oss!



Tillväxtanalys

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se