

Nya ansatser för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken: Ett första underlag

Regleringsbrevsuppdrag nr 6, 2008
Delredovising: 2008-09-15
Diarienummer: 1-010-2008/0018

Torbjörn Danell
Jonas Månsson

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Torbjörn Danell
Telefon: 063-16 66 20
E-post: torbjorn.danell@itps.se

Förord

ITPS har i 2008 års regleringsbrev (uppdrag nr 6) ombetts att utveckla metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken utifrån ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv, med fokus på effekter och måluppfyllelse.

Inom ramen för uppdraget ska ITPS delredovisa ett första underlag av relevanta metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken den 15 september 2008. Slutrapporten skall lämnas in den 28 februari 2009.

I arbetet med delrapporten som presenteras den 15 september 2008 har Torbjörn Danell (projektledare) och Jonas Månsson deltagit.

Östersund, september 2008

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

1	Utgångspunkt för utvärdering av den regionala tillväxtpolitiken: Identifiering av mål och problembild.....	7
2	Tidigare förslag på utvärderingsansatser från ITPS med fokus på den regionala utvecklingspolitiken	9
3	Internationella normer och standards för kvalificerade utvärderingar	10
4	Utgångspunkter för att genomföra kvalificerade förhandsutvärderingar	12
5	Några centrala dilemman med fokus på utvärdering av innovationspolitiska åtgärder	14
6	Behovet av programlogik	16
7	Effektmätning	18
7.1	Måluppfyllelseutvärdering	20
7.2	Effektutvärderingar	21
7.3	Effektivitetsutvärderingar.....	21
7.4	Process/implementerings/genomförandeutvärdering	22
7.5	Sammanfattning	22
8	Preliminära förslag och disposition	23

1 Utgångspunkt för utvärdering av den regionala tillväxtpolitiken: Identifiering av mål och problembild

Den nya regionala tillväxtpolitiken har lett till en breddning av uppgiften; ett flertal politikområden ska bidra till den regionala tillväxten. Den ska även gälla hela landet, men med anpassning efter olika regioners behov. En aspekt som ITPS tagit upp i tidigare rapport är att det finns en risk att den politik man formulerar har ett gott syfte menat den blir för ”yvig” – det är till slut ”all” politik som ska bedömas och effektutvärderas.¹ Ett alltför diffust begrepp förlorar sin användbarhet. En viktig aspekt och utmaning för staten är att den kan *öka sin kunskap om olika regioners förutsättningar, möjligheter och behov*. En annan aspekt som lyfts fram tidigare i ITPS granskning av de regionala tillväxtprogrammen, RTP är att de olika regionerna i flertalet fall har brister i sin analys av de egna förutsättningarna för tillväxt och regional utveckling. Det finns av allt att döma behov, både på nationell och på regional nivå, att få ett grundläggande analysunderlag som beskriver utvecklingen i de lokala arbetsmarknadsregionerna.

En löpande och systematisk uppföljning av olika aspekter i regionerna bidrar till gedigen kunskap om regionala framgångar, problem och obalanser. Den gängse definitionen av en väl fungerande arbetsmarknad avser hur människor som söker arbete och företag som söker arbetskraft ska hitta varandra snabbt. Detta är vad som allmänt brukar kallas matchning på arbetsmarknaden. Detta räcker dock inte eftersom utvecklingen även ska vara *hållbar*. All politik skall bidra till målet om en hållbar utveckling, vilken omfattar såväl ekonomiska, sociala som ekologiska aspekter. Hållbarhetsperspektivet ska vara vägledande för regeringens politik inom alla områden. Oavsett vilka åtgärder som vidtas skall sammanvägda sociala, ekologiska och ekonomiska bedömningar göras.

Den ekonomiska dimensionen fokuserar på betydelsen av tillväxt i ekonomin. Den ekologiska dimensionen tar utgångspunkt i övergripande mål att dagens generation skall lämna över ett samhälle till nästa där de stora miljöproblemen är lösta. En god hushållning med naturresurser, minskad miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter och ett miljödrivet näringsliv utgör väsentliga inslag i en ekologiskt hållbar utveckling. All politik skall bidra till målet om en hållbar utveckling, vilken omfattar såväl ekonomiska, sociala som ekologiska aspekter. Den sociala dimensionen handlar om välfärd, bland annat om behovet av delaktighet, att människor har ett inflytande över sitt vardags- och arbetsliv. Det skall finnas ett brett utbildningsutbud, väl fungerande arbetsmarknader samt en social och kulturell mångfald. Kvinnor och män skall kunna delta och verka på lika villkor och alla människor skall få chans till goda levnadsvillkor. Det finns två så kallade horisontella mål som skall integreras i all verksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken; jämställdhet och ekologisk hållbarhet.

Detta innebär att framtida regionala tillväxtpolitiska utvärderingarna ska bidra till att ge:

- bra analysunderlag
- täcka in nya dimensioner (förutom ekonomiska även sociala och ekologiska) med hjälp av robusta indikatorer som tar hänsyn till hållbarhetsperspektivet.

¹ Kolmodin A & Melkersson M. *Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera?*, ITPS A 2004:011.

- Applicera lämpliga utvärderingsmetoder på olika regionalt tillväxtpolitiska program och insatser.
- Utgöra en del i ett systematiskt lärandeperspektiv utifrån hur effektiva olika regionala insatser/program är.
- En bättre förståelse för den regionala heterogeniteten och hur olika insatser påverkas av kontextuella faktorer.

2 Tidigare förslag på utvärderingsansatser från ITPS med fokus på den regionala tillväxtpolitiken

ITPS uppdrag är att utveckla nya utvärderingsansatser med fokus på att följa och utvärdera den regionala utvecklingspolitiken (numera den regionala tillväxtpolitiken). I ITPS tidigare ansatser användes tre centrala begrepp för utvärdering av politiken: *enkel uppföljning*, *kvalificerad uppföljning* och *effektutvärdering*. En enkel uppföljning kan innehålla beskrivning av måloppfyllelse till exempel en beskrivning av vad deltagande individer eller företag gör året efter insatsen. Den enkla uppföljningen är alltså främst fokuserad på dokumentation av kostnader och vilka som fått ta del av gjorda insatser. En kvalificerad uppföljning (även kallad processutvärdering) är snarare inriktad på den *process* som genomförts. Hur organiserades insatsen? Vilka var inblandade? Hur har projektet fungerat, från planering till genomförande? En kvalificerad uppföljning är ett ”felsöknings- och reparationsarbete” där man försöker hitta brister i förvaltning och slutprestationer. Liksom den enkla uppföljningen är inte heller den kvalificerade uppföljningen ute efter någon kausalitetsanalys dvs. huruvida det är den genomförda åtgärden som lett till observerade förbättringar eller försämringar. En uppföljning, enkel eller kvalificerad, svarar på frågan *vad som hänt*, inte *varför* något hänt. Enligt Vedung är utvärdering ”noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning”. I en utvärdering ingår också att i någon mån fastställa värdet av det man utvärderar, eventuellt i förhållande till dess kostnader.

En effektutvärdering behöver den enkla uppföljningen som grund. Effektutvärderingens huvuduppgift är att besvara huruvida den studerade *insatsen kausalt gett upphov till konsekvenser i utfallsledet*. Problemets kärna vid effektutvärdering är att det kontrafaktiska tillståndet är okänt. Det kontrafaktiska tillståndet beskriver om-inte-utfallet – hur hade det varit om en viss insats *inte* gjorts? Det är denna hypotetiska situation som jämförs med verkligheten.

ITPS tidigare rapport bidrog med att föreslå indikatorer och ett första steg att försöka fånga utvärdera ”väl fungerande regioner”. ITPS föreslog 34 indikatorer, fördelade på följande sju kategorier:

- Geografi, rörlighet av människor och regionförstoring
- Befolkningsutveckling
- Kompetensförsörjning
- Arbetsproduktivitet, försörjningsförmåga och tillväxt
- De reguljärt sysselsatta och övriga
- Arbetskraft och arbetslöshet
- Näringslivets struktur och dynamik

(För närmare belysning av indikatorer inom respektive kategori se tidigare ITPS-rapport). Ett gediget och enhetligt analysunderlag kan hjälpa aktörerna att konkretisera vad regionala hänsyn inom sektorspolitiken skulle kunna betyda i praktiken. De gemensamma indikatorerna kan användas av regeringen och regionerna för en generell uppföljning av utvecklingen.

3 Internationella normer och standards för kvalificerade utvärderingar

Behovet av ett gemensamt ramverk och möjligheter till ömsesidigt lärande genom att jämföra metoder i olika länder har inspirerat många organisationer att utarbeta riktlinjer som möjliggör internationella jämförelser. OECD har i samarbete med Världsbanken arbetat fram normer och standards som ska vägleda utvärderingar². Enligt detta ramverk bör program utvärderas med hänsyn till deras verkan inom ett antal områden, som till exempel:

- Ändamålsenlighet: behandlar programmet en viktig målsättning?
- Överlägsenhet: är programmet effektivare än andra tillvägagångssätt, program eller instrument som skulle kunna uppnå samma mål?
- Systemeffektivitet: hur samverkar programmet med andra program och i vilken utsträckning beror dess verkan på förhållanden som skapats av andra statliga åtgärder?
- Egen effektivitet: är programmet kostnadseffektivt?
- Adaptiv effektivitet: i vilken utsträckning har resultaten från utvärderingarna återförts till utformningen och genomförandet av politiken? Säkerställer politikutformningen att det finns ett visst mått av flexibilitet när det gäller att bemöta oförutsägbara förändringar?

Dessutom betonar OECD att utvärderingsmetoden ska anges tydligt, att utvärderingsplanerna ska inkludera kostnads- och intäktsramar, att mätbara kriterier ska användas för att fastställa framgång när det är möjligt, och att ett kontrafaktiskt scenario ska användas. Enligt OECD:s rapporter har det sistnämnda varit den svagaste aspekten i många OECD-länders utvärderingsverksamhet. När vi diskuterar befintliga utmaningar för utvärdering i Sverige är förutom OECD:s ramverk även EU-kommissionens riktlinjer för utvärdering av betydelse.³

Program och åtgärder bör följa de så kallade SMART-kriterierna för att skapa en rimlig förutsättning för utvärdering.

Tabell 8:1 SMART- kriterier.

Specifika	De ska tydligt anges vad som ska uppnås
Mätbara	De ska vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande
Accepterade	De ska vara accepterade och uppfattas som relevanta av dem som ska genomföra den aktuella verksamheten
Realistiska	De ska vara möjliga att uppnå
Tidsatta	Tidpunkten då målen ska vara uppnådda ska anges

Källa: DS 2000:63 s. 54⁴

² OECD/World Bank. 2007. *Sourcebook for evaluating Global and Regional partnership programs – indicative principles and standards*. IEG-World Bank: Washington D.C.

³ Kommissionens tre "sourcebooks" och guider till för utvärdering kan sökas på: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

⁴ SMART-kriterierna finns även i engelsk version och EU-kommissionen har rekommenderat dessa sedan 2002 se hänvisning i "SMART Innovation a practical guide to evaluation innovation programmes".

SMART-kriterierna kan tillämpas i större utsträckning på alla nivåer, det vill säga projekt, program, verksamhetsområde och på politikområdesnivå.⁵

⁵ Kriterierna har ännu i Sverige inte fått något genomslag i lagtext, men regeringens formuleringar i de årliga regleringsbrev och myndigheternas interna arbete (se nedan) utvecklas i linje med de mål som SMART-kriterierna anger.

4 Utgångspunkter för att genomföra kvalificerade förhandsutvärderingar

Ett lämpligt redskap för att anpassa SMART-kriterier till verksamheter och politikområden är att arbeta med så kallad *verksamhetslogik*. Verksamhetslogik är en benämning bland flera som innebär att analysera kopplingen mellan valda åtgärder och de mål man avser uppnå med åtgärderna. Verksamhetslogisk analys syftar till att identifiera tänkta förlopp och bakomliggande antaganden för valda åtgärder. Analysen leder till ett tydliggörande av troligheten att ett resultat uppstår och vilken del till detta som den genomförda åtgärden har.⁶ Två begrepp som ITPS finner är av strategisk betydelse är verksamhetslogik och effekt då dessa fokuserar på de kausala kopplingarna som den offentliga åtgärden antar gäller. Diskussionen om dessa är fundamental under hela programmets livslängd, men framför allt innan programmet igångsätts, *ex ante*, och naturligtvis i samband med *ex post*-analysen. En *ex ante*-utvärdering som inte utförligt granskar dessa kan inte ligga till grund för åtgärdens realiserande.

Utvärderingsambitionerna inom närings- och innovationspolitiken har förändrats under de senaste åren. I Vinnovas rapport (VINNOVA 2007:14) placeras information från uppföljning och utvärdering i ett systemsammanhang. Åtgärdens effektlogik ska bygga på rimliga antaganden om hur sambanden (mellan åtgärd och utfall) ser ut. Tidsperspektivet är centralt då det tar lång tid innan åtgärderna får effekt på lång sikt. Vinnovas arbete med att tydliggöra verksamhetslogiken i de åtgärder de initierar är vällovlig. En annan viktig aspekt som man bör ta hänsyn till vid utvecklande av en verksamhetslogik är att även identifiera riskfaktorer som kan påverka åtgärderna eller reducera effekterna som ligger utanför myndighetens kontroll, liksom en diskussion kring kontextuella variabler. Offentliga åtgärder inom näringspolitiken och innovationspolitiken, i synnerhet i form av finansiella företagsstöd, är relativt små till storleken om jämförelse med näringslivets totala investeringsvolym görs.

I en verksamhetslogisk diskussion måste det även finnas en diskussion om möjligheten att öka omfattningen av programmet under förutsättning att det lyckas. Men detta förutsätter en analys av representativitet det vill säga vad det är för grupp av företag som ingår i programmet. Exempelvis har det nyligen presenterats ett förslag till strategi för ökad innovationskraft med inriktning på små och medelstora företag. I arbetet med strategin har en omfattande referensgrupp utnyttjats. När denna strategi operationaliseras bör även den härledda verksamhetslogiken diskuteras med externa experter.

Ett program startas ofta utifrån att man lyckats identifierat en svaghet. Förutom att definiera tydliga programresultat, programmål, indikatorer och effekter behöver tänkbara samband tydliggöras. Ett grundläggande problem med att utvärdera, är att det ibland är en lång och varierande fördröjning mellan investering och effekt i dessa sammanhang. När forskningsresultat ska omvandlas till innovationer är det långa processer som ska studeras, över tio år, och det finns många andra faktorer som påverkas som man inte har kontroll över under denna period. Tidperioden ställer därför krav på genomförande aktören att dokumentera väl.

⁶ *Verksamhetslogik beskrivs i ESV 2001:16. Begreppet har en mängd liknande namn, programteori, händelsekedja, förändringsteori. Från företagsledningsmodeller är begreppet "balanced scorecards" näraliggande.*

EU:s begrepp för effekter, ”additionalitet” berör de skillnader som en policyinsats medför och omfattar de resultat och effekter som uppstår som ett resultat av offentliga insatser. Vi kan därmed särskilja mellan effekter som påverkar output och input (dynamiska effekter) samt beteenden. Det finns fördelar med dessa begrepp och det har även använts i tidigare utvärderingar, men erfarenheterna visar att det finns vissa problem med att operationalisera dessa begrepp.

Det finns flera typer av effekter som behöver analyseras och det går inte att förlita sig på att mäta en specifik effekt. Det är även viktigt att man belyser den specifika kontexten som programmet verkat i för att förstå hur den speciella dynamiken uppstått. SISTER förespråkar en kombination av kvantitativa och kvalitativa analyser och lyfter även fram betydelsen av att tydliggöra effektlogiken. De menar att det inte enbart räcker med att använda sig av ekonometriska metoder för att fånga systemeffekterna utan det behövs fallstudier och historiska analyser.⁷

I Sverige har ett antal mikrosimuleringsmodeller också utvecklats de senaste åren med olika mål. Konjunkturinstitutet (KI) har utvecklat en statisk långtidsmodell som kallas EMEC (Environmental Medium Term Economic Model), vilken är särskilt utformad för analys av effekterna av den svenska miljöpolitiken för hushåll och företag. Det speciella med EMEC är den mycket detaljerade specifikationen av utsläpp från användning av både bränsleinputproduktion och hushållens bränsleförbrukning – modellen innefattar utsläpp av koldioxid, kolmonoxid, metangas, svaveldioxid och partikelämnen.

Kan EMEC användas för att diskutera regionala frågor? EMEC kopierar den svenska ekonomin på övergripande nivå och innefattar inte en regional nivå. Resultaten från simuleringen kan delas upp med hänsyn till regioner om det finns ett lämpligt distributionsverktyg. Detta är emellertid något helt annat än att simulera regionala effekter med en modell med regional input. Det största problemet är inte att bygga en modell utan att ha tillgång till data som i de nationella räkenskaperna, vilka utgör grunden för simuleringen i EMEC. Om vi skulle dela upp EMEC:s resultat på regional nivå skulle vi definitivt behöva tolka dem försiktigt. Det är svårt för KI att säga om det är bättre att bygga upp en regional modell för att fånga in regionala effekter, med tanke på att det också beror på de tillgängliga resurserna och de frågor som ska besvaras.

⁷ *SISTERS såddfinansiering*

5 Några centrala dilemman med fokus på utvärdering av innovationspolitiska åtgärder

ITPS m.fl. har påpekat betydelsen av att utveckla en verksamhetslogik för hur man ska utvärdera och det gäller även när vi studerar innovationssystemen. Utöver detta behöver vi i utvärderingssammanhanget både relatera till mera övergripande frågor som berör hela systemet samt till frågor som är specifika och kopplade till själva programmen. Utifrån ett övergripande perspektiv behövs en analys och identifiering av systemmisslyckanden och hur man koordinerar olika insatser för att stärka själva systemet. Det som framkommer vid studier av innovationssystemen är just att samspelet och uppkopplingar till olika kompetensområden är centralt för utfallet.

För att lyckas med ett utvärderingsuppdrag behövs utvecklade ex-ante utvärderingar. Den som ska utvärdera måste vara med och utveckla den verksamhetslogik som är nödvändig. Det är även nödvändigt att behandla de risker som finns att detta kommer att påverkas av andra faktorer som man inte har kontroll över.

Det finns ett antal dilemman inom politik som naturligtvis även finns inom innovationspolitik och som är betydelsefullt att känna till vid en diskussion om resultat och effekter av innovationspolitiska åtgärder. Det första och viktigaste dilemman är hur åtgärdens mervärde eller additionalitet kan visualiseras. Additionalitet är den effekt som inte skulle ske utan åtgärdens genomförande eller med andra ord additionaliteten är den "nytta" som uppstår tack vare åtgärden.

Att visualisera detta mervärde är fundamentalt för att dels identifiera lämpliga uppföljningsindikatorer, dels identifiera lämpliga utvärderingsindikatorer (som kan vara desamma som uppföljningsindikatorerna). Ett sätt att lösa visualiseringsproblemet är att föreställa sig kontrafaktiska situationer. Dilemman med utvärdering av offentliga program är som andra empiriska undersökningar svårigheten att fastställa kausalitet – vad är det som åtgärden är en orsak till? Med vilken evidens kan man hävda att åtgärden har orsakat såg ekonomisk tillväxt? Hur skall denna additionalitet värderas för att i sin tur vägas mot de kostnader som krävs för att generera den? Dessa frågor måste de flesta program behandla för att få grepp om vad som skall åstadkommas och vilket förväntat värde detta skall ha. Ett annat dilemma är när en offentlig åtgärd stöder en utveckling (i ett företag till exempel) som det offentliga självt inte styr över. Dels uppkommer det välbekanta "principal – agent" problemet där det offentliga som "principal" inte kan styra "agenten" (företagsägaren), men samtidigt är denne under inflytande från andra krafter (andra företag i andra länder som med strävan på framtida marknader).

Med innovationspolitiska åtgärder är det svårt att veta på förhand över vilken tidsrymd som är mest relevant att samla information som säger något om programmets inflytande och effekter. Ju längre den offentliga åtgärden kommer i tid och sammanhang från den verkställande agenten desto svårare blir det att hävda programeffekter.⁸ En annan aspekt på tidsrymdens betydelse är *osäkerhet*, idéer kan födas men den samtida miljön för dessa är

⁸ *Televerket under 1970-talet beställde från LM Ericsson ett mobilt telefonsystem som sedermera blev NMT 450 systemet. I vilken mening kan man säga att Televerkets teknikupphandling lade grunden för Ericssons framgångar som dels systemleverantör av mobila telefonsystem dels tillverkare av mobiltelefoner? Under vilken tidsperiod är det mest relevant att "räkna hem" samhällsekonomiska effekter av denna beställning? STU hade ett forskningsstöd riktat till Ericsson under 1980-talet. Är det snarare detta stöd som skall räkna hem vinsterna?*

inte mogen trots låg "teknisk risk". Lerner (2003) anför att redan i mitten på 1990-talet fanns utvecklade idéer kring arbetskraftmatchning på Internet något som slagit igenom först tio år senare.

Ett ytterligare dilemma med just innovationspolitiska åtgärder är just begreppet innovation. Beroende på hur restriktiv definitionen av innovation är kan något som är nytt för ett företag närmast vara en modernisering eller så kan innovation definieras som radikalt ny generisk teknik som medför omfattande strukturomvandling. Ju mer restriktiv definitionen är desto mer sällan uppstår en innovation. Innovationer kan därför liknas vid ett lotteri där högvinster utgör de stora delarna av den totala vinstsumman och tröstpriserna är många och små.

Begreppet innovationspolitik har därför också olika former. Ovan nämndes för det första att stödja utvecklandet av "nyheter" så att de eventuellt får ett ekonomiskt genomslag och en annan form eller inriktning är att stimulera tekniköverföring och modernisering inom näringslivet. Ett särskilt dilemma för åtgärder som är av tekniköverföringstyp är hur man skall förhålla sig till "naturlig" spridningsdynamik. I konkurrensökonomier utgår man ifrån att de företag som själva lyckas med att modernisera sig överlever. När staten stödjer företagens modernisering när dessa själva inte initierar sådan behöver hänsyn tas till de företag som genomför modernisering med egna medel så att de inte tar skada. Ett nyligen publicerat exempel på tilltron att det inom etablerade företag finns en otillräcklig utnyttjad källa till innovation är den brittiska Cox rapporten:

*The concern of this review is the untapped potential of the large number of solidly managed but low growth businesses that could be transformed with a skilful (sic) injection of creativity...*⁹

Ett dilemma med tekniköverföringsåtgärder är också karaktären på den problematik som är förknippat med "lärande" eller vilka omständigheter som medger att företag är i "behov" av modernisering utnyttjar de resurser som erbjuds?

En anledning till att flera statliga myndigheter som skall genomföra innovationspolitiska åtgärder har brister i sin uppföljning och resultatredovisning är att statliga myndigheters verksamheter utgår från en tradition av instruktioner (beskriven i en SFS) som skall utföras för att uppnå ett visst syfte (Vedung 1997). Myndigheter förhåller sig till instruktionerna då de är revisionsgrundande, men ett dilemma uppstår när instruktionen är vag och myndigheterna själva får utveckla både den konkreta verksamheten och vad som skall uppnås enligt syftet med instruktionen. För att öka kontrollen och framförallt den så kallade "transparensen" har effekten av enskilda program betonats alltmer. Fokus på effekt kräver dock att ledningen över programmen blir mer resultatorienterade.

⁹ http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/cox_review/coxreview_index.cfm

6 Behovet av programlogik¹⁰

Ett redskap som vuxit fram för att underlätta för ledningen och personalen för ett program (myndighet) att åstadkomma resultat är programlogik. Det kan även benämnas "programteori", "händelsekedja" eller "logic map" (Vedung 1998, s 123). Programteori är dokumenterad information om programmets funktion och delar som är nödvändig för att kunna värdera en åtgärds innovationspolitiska bidrag. En andra nödvändig del är så kallad effektstudie av åtgärden.

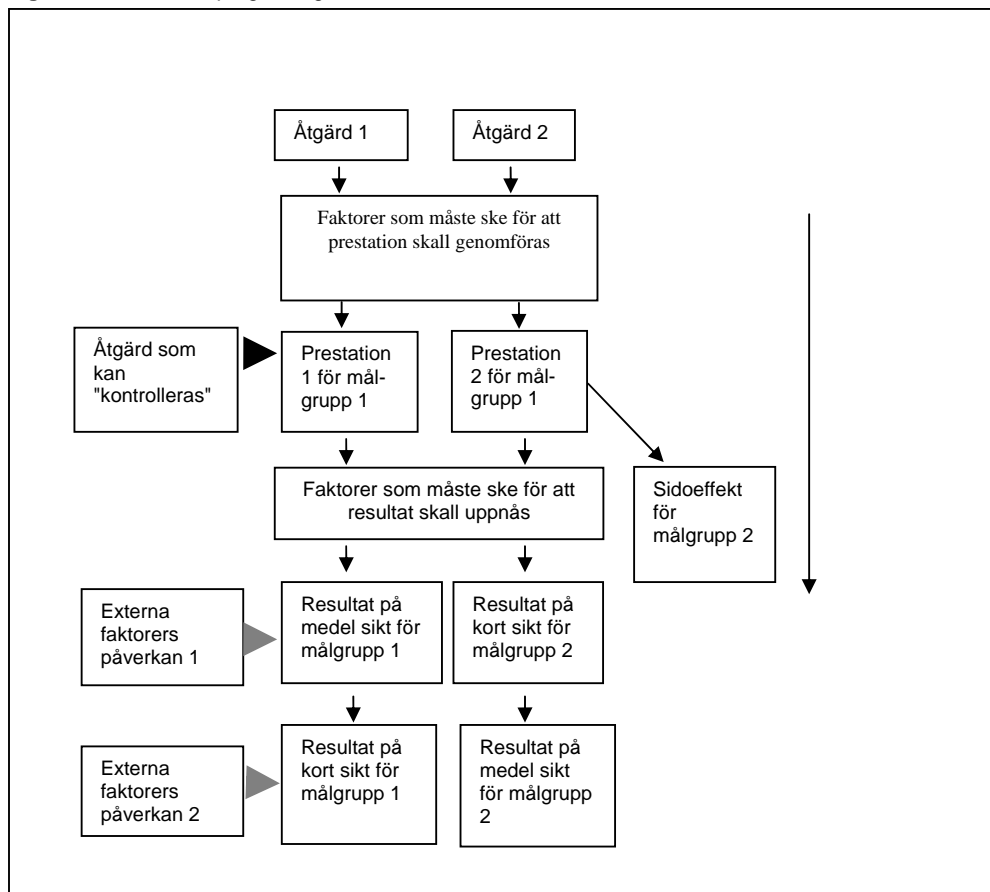
Programlogik eller programteori innebär att programägaren beskriver vad man tänkt åstadkomma med programmet och hur detta skall genomföras. Syftet med programlogiken är att undersöka i vilken omfattning som programmet (myndigheten) kontrollerar de åtgärder som initieras. Programteorin omfattar även att formulera programägaren så långt som möjligt skall dokumentera vilka förutsättningar som måste gälla för att de åtgärder man initierar även skall resultera i det man förväntar sig. I detta sammanhang kan några begrepp klargöras.¹¹

Åtgärder är handlingar som myndigheten initierar med skattemedel, som har en alternativ användning. Åtgärden leder till *resultat* av olika slag. Ett är *utfall* som myndigheten har helt eller delvis kontroll över och som ofta sker i nära följd på åtgärdens slutförande (i engelsk terminologi används ofta begreppet "*output*" här). Resultat består även av utfall som i bästa fall är en följd av åtgärden (i engelsk terminologi används begreppet "*outcome*" för dessa). När dessa utfall i sin tur jämförs med en definierad norm kan man tala om *effekter* till följd av programmet. Utfall finns av flera sorter. Det mest intressanta är kanske att det förväntade utfallet förverkligas. Utöver detta sker i allmänhet även oväntade utfall som ibland kan föra med sig stor nytta.

¹⁰ Detta avsnitt bygger på Mayne (1999)

¹¹ Det vi kallar åtgärder kallar Vedung (1998) sid 25 för förvaltning

Figur 1 Illustration av programlogik



För att det skall vara möjligt att kunna uppskatta resultatet av innovationspolitiska åtgärder i programform är det nödvändigt att ledningen för åtgärderna ansvarar för framtagandet av dokumentation som beskriver följande komponenter:

- En beskrivning av åtgärdens/programmets syfte och i vilka omvärldsvillkor som programmet är tänkt att verka inom.
- En beskrivning av åtgärdens/programmets logik eller händelsekedja för att syftet med programmet skall kunna förverkligas. I synnerhet måste en noggrann beskrivning vad som måste gälla för att en koppling mellan programmets prestation och syftet med programmet formuleras.
- En beskrivning av alternativa/konkurrerande förklaringar till resultat som påverkar syftet med programmet och en förklaring att dessa inte utesluter att programmet ändå har ett inflytande på syftet/målet.
- En beskrivning av de områden som en effektutvärdering måste fokusera på för att slutgiltigt bestämma programmets nytta.

I ovanstående finns inte nämnt att ledningen måste identifiera mål eller liknade åtgärder för programmets verksamhet. Om detta är relevant för programmet och är produktivt för programmets genomförande är det något som den ansvariga ledningen får avgöra. Relevanta mål kan vara ett resultat som framkommer när den programlogiska dokumentationen är genomförd.

7 Effektmätning

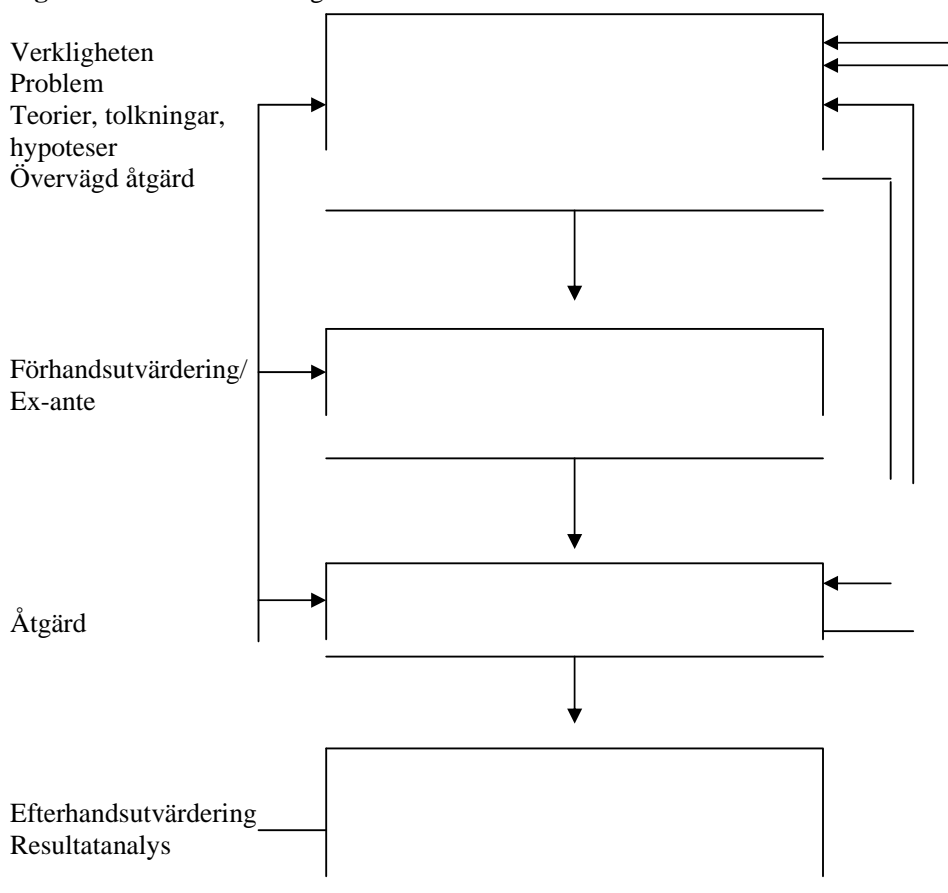
Den programlogiska analysen skall alltså stimulera till att en kvalificerad uppföljningsstrategi utformas. Detta är dock inte detsamma som en effektmätning även om en kvalificerad uppföljning kan komma att vara snarlik en effektmätning. Den senare fokuserar enbart på att dels konstatera om en effekt föreligger, dels försöka mäta hur stor denna är för att kunna använda denna i en beräkning av vilken nytta programmet skapat. Vedung beskriver effekt på följande sätt:

Effekt är en skillnad mellan ett faktiskt resultat och ett resultat, som skulle ha uppstått, om det inte funnits något program. En orsak är skillnaden mellan att ha och inte ha ett program. Effektmätning kräver i princip jämförelser. (Vedung 1997 s 138f)

Det finns en mängd olika angreppssätt för att belägga om effekter uppstått. Ingen av dessa metoder kan a priori sägas ha någon fördel framför någon annan. En metods förtjänster bestäms främst av den information som är dels relevant, dels tillgänglig för analys och dels vilken frågeställning som styr utvärderingen. Gemensamt för alla metoder är att trovärdigheten är avhängig valet av referens som man uppskattar ovan nämnda skillnad emot är. Detta gäller oavsett man väljer djupintervjuer eller kontrollgruppsansats med registerdata.¹² I figur 2 illustreras flödet inom ramen för en åtgärd.

¹² Med avseende på metoder hänvisar vi till Vedung (1997) som listar ett flertal. OECD (1997) och (2000) diskuterar också metodaspekter

Figur 2 Utvärdering: en idealbild



Innan ett projekt eller en politik förändring genomförs är det rimligt att någon form av analys genomförs, dels för att identifiera problemområde men även för att kunna komma med förslag på lämpliga åtgärder. Dessa åtgärder kopplas till mål och förväntningar om den måluppfyllelse som kan uppnås.

I ett idealfall kan man tänka sig att det genomförs en förhandsutvärdering av projektet/programmet där en extern utvärderare granskar inriktning, uppläggning och målbild och gör en bedömning av dessa. Förhandsutvärderingen ska även säkerställa att programmet/projektet ska kunna utvärderas när interventionen är genomförd.¹³ Om det finns osäkerheter om effekter kan man i vissa fall använda sig av simuleringar.¹⁴ I dessa fall talar man om en *förhandsutvärdering*, eller en *ex ante* utvärdering. Syftet med dessa utvärderingar är just att göra en rimlighetsbedömning samt att redan före start kunna identifiera eventuella brister i eller risker med projektet/programmet. Gemensamt är dock att de alltid görs innan åtgärden startat.

¹³ Vedung (1991) använder termen förutvärdering eller vad Bamberger (2006) menar är att definiera programmets teori.

¹⁴ Grovt kan man särskilja dessa modeller i två grupper, allmänjämviktsmodeller (se exempelvis ITPS 2007:017) samt mikrosimuleringsmodeller (exempelvis van Wissen, 2000).

Vanligast är dock att man i utvärderingssammanhang talar om det som benämns *efterhandsutvärderingar*, dvs. utvärderingar som kommer efter projektstart. Ett specialfall av efterhandsutvärdering är det som ibland benämns *ex post* utvärdering, dvs. en utvärdering som görs efter avslutad projektperiod.¹⁵ Det finns dock inget krav på att åtgärden ska vara avslutad innan en efterhandsutvärdering görs, huvudpoängen är att man i dessa utvärderingar uttalar sig om vad som inträffat efter projektstart. Det är emellertid viktigt att poängtera att detta inte innebär att allt utvärderingsarbete ska genomföras efter projektet, utan snarare kräver en bra efterhandsutvärdering att utvärderaren varit med tidigt i processen, helst innan den förändring som ska utvärderas har genomförts. Vad gäller efterhandsutvärderingar kan vi skilja på tre olika typer av utvärderingar: måluppfyllelse-, effekt- samt effektivitetsutvärderingar. En fjärde typ av utvärdering bygger på att man studerar processen som föregick projektets tillkomst, dvs. vad som genererat förändringen, hur den implementerats och hur den genomförts.¹⁶ I närmast följande avsnitt definieras de olika typerna.

7.1 Måluppfyllelseutvärdering

Måluppfyllelseutvärderingarna söker svar på frågan om målen med projektet uppfyllts vid tidpunkten för utvärderingen. Observera att måluppfyllelsen mycket väl kan studeras utan att det finns något att jämföra med. Exempelvis om målet med ett projekt är att det ska leda till att företag startas räcker det vid en måluppfyllelseutvärdering att studera om antalet nya företag ökat.

Det finns ett antal praktiska och åtminstone ett konceptionellt problem med måluppfyllelseutvärderingar. För att kunna genomföra en måluppfyllelseutvärdering är det av central betydelse att de mål som finns för projektet är klara och uppföljningsbara. Svepande och oprecisa målformuleringar kan mycket väl få konsekvensen att en och samma insats leder till en heterogen skara av projekt, där jämförelser mellan projekt vad gäller graden av måluppfyllelse är mer eller mindre omöjliga. En av de grundläggande orsakerna till att projekt genomförs med vaga målformuleringar är att man inte ställer utvärderingsfrågor tidigt i processen med att ta fram ett projekt/program.

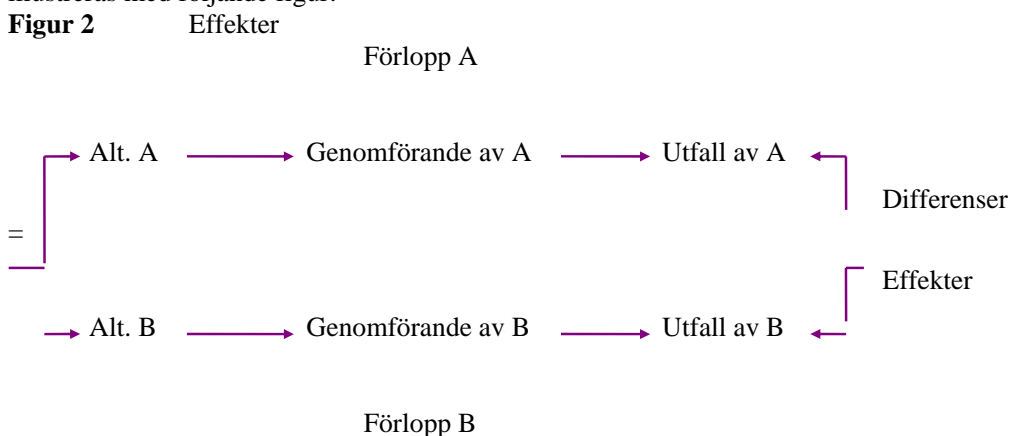
Det konceptionella problemet med måluppfyllelseutvärderingar, ett problem med hur de uppfattas, är att de inte säger något om effekterna av projektet. Det kan mycket väl vara så att samma utveckling hade blivit fallet även om projektet inte genomförts. Man kan därför möjligen hävda att måluppfyllelseutvärderingar är en aning ointressanta just för att de inte ger svar på frågan om effekter av studerade verksamheter, och att de därför bör kompletteras med andra typer av utvärderingar. Något ligger det väl i detta, men även renodlade måluppfyllelseutvärderingar kan ge mycket värdefull information redan i sig själva. Om man i utgångsläget inte vet hur det senare går för personer eller organisationer som deltar i ett projekt kan en studie som besvarar endast den frågan ge ett avsevärt förbättrat underlag för framtida ställningstaganden och beslut. Vidare, om man har anledning att tro att inget annat påverkat utvecklingen, vilket är ett ganska starkt antagande, kan man hävda att måluppfyllelsen är detsamma som en effekt av projektet.

¹⁵ Ibland används begreppet *ex post* även för löpande projekt där man observerar projektet under en viss tidsperiod, vanligen från projektstart tills en vald observationsperiods slut.

¹⁶ I litteraturen kan samma typ av utvärdering benämnas på olika sätt. Inom EU är tre vanliga benämningar *ex ante*, *midterm* och *ex post* som syftar på när i tiden en utvärdering görs.

7.2 Effektutvärderingar

En fråga som är relevant att ställa är varför måluppfyllelseutvärderingar används om vi ändå inte får kännedom om effekterna av det studerade projektet. Svaret på den frågan ligger till stor del i processen innan utvärderingen initierades. Om en utvärderare kommer in sent i processen är det ofta svårt att identifiera jämförelseobjekt vilket är en förutsättning för att en effektutvärdering ska kunna genomföras. Principerna för effektutvärderingar kan illustreras med följande figur:



I figur 2 är A ett förlopp som följer av att alternativ A genomförs, medan B blir följden av att alternativ B genomförs. (B kan antingen vara 'ingen förändring' eller en annan förändring än den som representeras av A.) Under förutsättning att vi kan identifiera individer/företag eller organisationer i båda förloppen kan vi jämföra utfallen efter en viss tid. Under förutsättning att "allt annat är lika" mellan de båda grupperna definieras skillnaderna i måluppfyllelse som effekter av projektet.¹⁷ En förutsättning för att kunna genomföra effektutvärderingar är således att ett alternativt förlopp, ett kontrafaktiskt förlopp, identifierats. Vad som utvärderas är övergången från ett alternativ till ett annat, denna övergång är den *åtgärd* som utvärderas.

7.3 Effektivitetsutvärderingar

Även om man i en utvärdering kan svara på att/om måluppfyllelsen är en effekt av den genomförda åtgärden så ger detta i sig ingen information om dess värde från samhälls-, företags- eller privatekonomisk synpunkt. Det kan ju vara så att de positiva effekterna är små och har varit dyra att få fram.¹⁸ För att kunna hävda detta, eller motsatsen, krävs att man kan ställa kostnaderna för åtgärden i förhållande till de intäkter som genererats. I företags- och privatekonomiska sammanhang är detta ofta relativt lätt, medan det kan vara mer komplicerat i samhällsekonomiska sammanhang. Komplikationen orsakas framför allt av att samhällliga mål ofta är svårpreciserade och ibland t.o.m. kontroversiella och det är ju effekter på mål som ger upphov till intäkter. Man kan ibland också ha problem med brist på priser på/värderingar av effekter. Det händer att just värderingen av en effekt ger

¹⁷ I stället för att använda antagandet om 'allt annat lika' använder man i de utvärderingar som är relevanta för ITPS regressionsmetoder för att kontrollera för utomstående faktorer. Förutsättningen blir vid detta tillvägagångssätt att 'allt man inte lyckats förklara är lika'.

¹⁸ Trots att det principiellt är felaktigt är det ändå vanligt att denna typ av utsaga görs på grundval av att man har skattat positiva effekter. I så fall antas implicit att intäkterna är större än kostnaderna.

upphov till stora diskussioner i de fall då det antingen saknas marknadspriser eller då dessa svarar dåligt mot direkt och indirekt berörda individers värdering av positiva effekter (intäkter) eller negativa effekter (kostnader) av en åtgärd. Värt att notera är att en effektivitetsutvärdering *förutsätter* att en effektutvärdering genomförts, det är ju positiva effekter, fördelarna med en åtgärd, som ger upphov till intäkter och negativa effekter, nackdelarna med en åtgärd, som ger upphov till kostnader.

7.4 Process/implementerings/genomförandeutvärdering

För samtliga utvärderingstyper ovan har vi betraktat själva åtgärden som given. Man kan uttrycka det som att själva åtgärden behandlas som en 'black box' inom vars väggar ingen av de tidigare diskuterade utvärderingstyperna når. Det kan dock vara betydelsefullt att få denna information. Bristen på effekter eller måluppfyllelse kan mycket väl ha sin orsak i att projektet drivits på ett bristfälligt sätt, eller att händelser inom projektet påverkat möjligheterna till att uppnå effekter. En genomförandeutvärdering syftar därför till att dokumentera och reflektera över initiering och genomförande, där syftet är att ge en förståelse för hur effekterna genererats eller varför man inte kan observera några eller tillräckligt stora effekter. Effektiviteten och relevansen av de valda genomförande processerna är särskilt i fokus. Om projektet som drivs är av pilotkaraktär där lärande av och om projektet är centralt är det mer eller mindre nödvändigt att effektstudier kompletteras med en genomförandeutvärdering¹⁹. Notera dock att denna typ av utvärdering inte säger något om vare sig måluppfyllelse, effekter eller effektivitet

7.5 Sammanfattning

Som vi sett ovan beror valet av utvärderingstyp på vilken frågeställning som ska/kan besvaras. Likaså ser vi den sammanflätade strukturen på utvärderingar – för att kunna göra en effektivitetsutvärdering är det nödvändigt att vi vet hur stora effekterna är. Eftersom effekterna oftast mäts som effekter på de uppsatta målkriterierna föregås en effektutvärdering i princip alltid av en måluppfyllelseutvärdering – en effektutvärdering kan beskrivas som en jämförande måluppfyllelseutvärdering. Vidare, är syftet att lära sig något av projektet är det nödvändigt att initiering och genomförande finns dokumenterat eller följs av utvärderare, varför en genomförandeutvärdering måste komplettera övriga utvärderingstyper.

¹⁹ En annan benämning på denna typ av utvärdering är *formativ utvärdering*. Syftet med denna utvärdering är *bidra med kunskap så att programmet/åtgärden kan förbättras*. Dess motsats är *summativ utvärdering* som genomförs efter att programmet/åtgärden är avslutad och syftar till att bestämma kvaliteten, värdet eller lyfta fram brister.

8 Preliminära förslag och disposition

Vi kommer i slutrapporten att behandla åtgärd/program/projekt som synonymer eftersom det ur ett utvärderingsperspektiv innehåller gemensamma komponenter.

Olika utvärderingstyper kan i princip kopplas till olika delar av projekt faser. När ett problem har identifierats och en åtgärd har initierats ställs ofta frågan om när man ska involvera dem som ska utvärdera projektet. Utvärderarna ska engageras redan i planeringsstadiet av projektet. Det kan vara lämpligt att de som ska utvärdera det enskilda projektet fungerar som en remissinstans för exempelvis målformuleringar, eller förväntningar om effekter. En, ur ett utvärderingsperspektiv, väl förankrad projektplan kan på ett markant sätt påverka kvaliteten på den utvärdering som senare ska genomföras, och det kan vara mycket kostnadsbesparande för dem som betalar utvärderingen. Tyvärr är det dock så att både externa och interna utvärderare ofta kommer in i slutskedet, eller till och med efter det att projektet har genomförts. Detta försämrar möjligheterna att genomföra en bra utvärdering samtidigt som kostnaderna för densamma troligen blir betydligt högre. Schematiskt kan vi se följande faser:

AKTIVITET	UTVÄRDERINGSTYP
Identifiera behov av åtgärd	
Föreslå handlingsplan	Ex-ante/Förhandsutvärdering
Aktivera handlingsplan	Implementeringsutvärdering
Genomföra handlingsplan	Genomförande/process/on-going utvärdering
Resultat	Måluppfyllelseutvärdering Effektutvärdering Effektivitetutvärdering

Varför är regional tillväxtpolitik svår att utvärdera?

Ett av de grundläggande problemen är att många åtgärder genomförs utan att möjligheter till utvärderingen beaktas. Utvärderingsfrågorna kommer in i ett skede där projekten ofta är avslutade eller under avslutning. Som en direkt konsekvens härav finns sällan några möjligheter att genomföra någon av de tre första utvärderingarna. Även när det gäller effekter skapar bristen på utvärderingsperspektiv problem. Det finns sällan någon information om hur situationen såg ut innan projekten genomfördes och sällan någon strategi för hur resultaten skall dokumenteras och följas upp. Lika så finns det, enligt vår kännedom, ingen regional tillväxtpolitisk åtgärd som föregåtts av pilotprojekt som utvärderats. En första brist som bör åtgärdas för att skapa utvärderingsbarhet av regionalt tillväxtpolitiska åtgärder är därför att utvärderingsperspektivet tidigt integreras i föreslagna politik- eller åtgärdsförändringar. Helst bör man även, som en del i förhandsutvärderingarna, genomföra pilotprojekt som bygger på experimentella ansatser.

Identifierade brister och förslag på lösningsmetoder:

Skapa goda förutsättningar för tillförlitliga och kostnadseffektiva lösningar

ITPS förslag: Utveckla bättre förhandsutvärderingar baserade på programteori.

Förstärk lärandeperspektivet i utvärderingsansatser

För att lära sig något bör man veta vad som fungerar och hur det skapades

ITPS förslag: Utveckla mixade metoder (Genomförande + effekt)

Lär av tidigare utvärderingar: Olika typer av åtgärder, genomförda på olika platser som skall ge samma resultat

ITPS förslag: Testa META metoder

Utvärdera effekterna kring regional heterogenitet

”En satsad krona i en kommun ger inte samma resultat i en annan”

ITPS förslag: Utveckla och testa flernivå analyser

Utvärdera hållbarhetsdimensioner

ITPS förslag: Utveckla och testa nya indikatorer

Skapa bättre förutsättningar för att utvärdera immateriella tillväxtvariabler (governance – samverkan, kunskapsöverföringar etc)

ITPS förslag: ej framtaget än

Förslag på disposition i slutrapporten utifrån identifierade brister:

Vi kommer att i det inledande kapitlet diskutera olika ansatser samt generell utvärderingsproblematik med fokus på att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken – detta berör problem som att få tillgång till tillförlitliga data samt möjligheterna att komma in tidigt in i processen. I detta kapitel kommer vi också att diskutera lämpliga metoder utifrån möjliga framtida utvärderingar av den regionala tillväxtpolitiken. Kapitlet ska sätta agendan för ett antal fallstudier som genomdrivs och testas utifrån det datamaterial som ITPS har tillgodo i sina databaser. Det kommer även att diskuteras behovet av förhandsutvärderingar och möjligheter att genomföra kontrafaktiska analyser. Utvärderingsansatserna som beskrivs är framför allt inriktade mot olika former av regionala stöd och programinsatser. Huvudfokus kommer att ligga på följande:

- Vi kommer i slutrapporten att göra en bedömning/förslag på relevanta utvärderingsprioriteringar inom den regionala tillväxtpolitiken
- Vi kommer att göra en bedömning/förslag på lämpliga sätt att utvärdera prioriterade områden inom den regionala tillväxtpolitiken med fokus på frågor som gäller utvärdering av stöd/projekt och programinsatser.

Preliminär disposition på slutrapporten:

Kapitel 1: Allmänna utgångspunkter för genomföring av tillförlitliga utvärderingar

Kapitel 2: Utvärdering av immateriella tillväxtvariabler (fokus på governance/samverkan etc, diskussion och förslag på metoder)

Kapitel 3: Nya dilemman och målvariabler – utvärdera hållbarhet (förslag på indikatorer)

Kapitel 4: Utvärdera regional heterogenitet (test av flernivåanalys)

Kapitel 5: Att lära av historien (test av metautvärdering)

Kapitel 6: Avslutande kapitel – förslag på metoder/indikatorer med fokus på att utvärdera regional tillväxtpolitik. Med exemplifiering utifrån tillväxtpolitiska åtgärder/insatser och val av lämpliga utvärderingsmetoder.