

Denna publikation är ett resultat av Tillväxtanalys arbete med utveckling av metoder för att utvärdera och analysera tillväxtpolitik.

PM 2018:13

Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser

PÅ REGERINGENS UPPDRAG ger Tillväxtanalys i detta PM förslag på hur utvärdering av näringspolitiska insatser kan utvecklas för bättre uppföljning och förståelse av insatsernas effekter. Materialet är tänkt att kunna fungera som ett stöd för myndigheter som arbetar med att genomföra näringspolitiska insatser i deras arbete med att formulera uppföljningsbara och mätbara mål.

Dnr: 2017/133

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: Peter Svensson
Telefon: 010 447 44 37
E-post: peter.svensson@tillvaxtanalys.se

Förord

Regeringen gav i juni 2017 Tillväxtanalys i uppdrag att lämna förslag på hur tillämpningen av metoder och modeller för analyser och utvärderingar av offentliga insatser för hållbar tillväxt, strukturomvandling och ekonomisk förnyelse på såväl nationell som regional och lokal nivå, kan utvecklas. I uppdraget ingår även andra frågor som att lämna förslag på hur offentliga insatser kan utformas så att möjligheterna till utvärdering förbättras.

I rapporten diskuteras dessa frågor. Fokus är på näringspolitiska insatser. Förslag ges på hur utvärdering av näringspolitiska insatser kan utvecklas för bättre uppföljning och förståelse av insatsernas effekter. Rapporten är tänkt att kunna fungera som ett stöd för myndigheter som arbetar med att genomföra näringspolitiska insatser i deras arbete med att formulera uppföljningsbara och mätbara mål. Även andra politikområden kan ha behov av att arbeta med dessa frågor. Tillväxtanalys menar att detta förarbete i hög utsträckning bör ske i dialog med uppdragsgivaren. Därtill är det önskvärt att den som ska utvärdera insatsen också är med i denna tidiga dialog.

I uppdraget ingick även att anordna en seminarierie om utvärdering och att hålla dialogmöten med de tillväxtpolitiska myndigheterna. I seminarierien bjöds ledande nationella och internationella experter till Regeringskansliet för att presentera forskning och erfarenheter med relevans för utvärdering av näringspolitik. Under arbetet med rapporten har olika möten genomförts med Tillväxtverket, Energimyndigheten och Vinnova för att diskutera och byta erfarenheter kring utvärdering av näringspolitiska insatser.

Tillväxtanalys projektgrupp har bestått av Lars Bager-Sjögren, analytiker, Enrico Deiacio, avdelningschef, Erik Engberg, utredningsassistent och Peter Svensson, analytiker. Den senare har varit projektledare. Vidare så har Henrik Hermansson, analytiker, och Ida Knudsen, utredningsassistent, bidragit med ett internt kunskapsunderlag om nya metoder för att få en samlad överblick av näringspolitiska insatser. Technopolis har bidraget med en kunskapsöversikt om tredje generationens näringspolitiska insatser och hur dessa kan utvärderas. Båda dessa underlag kan laddas ner från Tillväxtanalys hemsida. Professor Patrik Tingvall vid Tillväxtanalys planerade stora delar av seminarierien.

Vi vill även tacka Frida Andersson och Mats Alentun från Tillväxtverket, Peter Stern och Svante Söderholm från Energimyndigheten och Daniel Johansson, Göran Marklund, och Joakim Appelquist från Vinnova för diskussioner och konstruktiv dialog om utvärdering av näringspolitik. Vi vill även rikta ett tack till Andreas Halvarsson och Kalle Westberg vid Näringsdepartementet för vårt samarbete kring seminarierien.

Östersund, juni 2018

Sonja Daltung
Generaldirektör
Tillväxtanalys

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| Summary | 6 |
| 1 Inledning och bakgrund | 7 |
| 1.1 Uppdrag | 8 |
| 1.2 Läsanvisningar | 10 |
| 2 Hur kan man närma sig en sammanhållen metodik för att kunna bidra till systematisk kunskap om ekonomiska omvandlingsprocesser? | 12 |
| 2.1 Tre generationer av forskning- och innovationspolitik | 12 |
| 2.2 Utvärdering av tredje generationens program | 14 |
| 2.3 Tillväxtanalys reflektioner om utvärdering av systemtransition | 16 |
| 2.4 Förslag kapitel två | 16 |
| 3 Hur kan offentliga insatser utformas så att möjligheterna till utvärdering förbättras? | 19 |
| 3.1 Fördelar med programteori | 19 |
| 3.2 Lämpligt utformade mål givet tillgängliga resurser | 20 |
| 3.3 Val av insatsform och val av målgrupp | 21 |
| 3.3.1 Val av insatsform | 22 |
| 3.3.2 Val av mottagare vid selektiva insatser | 22 |
| 3.4 Utfall och effekter – resultat av en insats | 23 |
| 3.4.1 Hur kan vi identifiera uppkomsten av insatsens effekt? | 24 |
| 3.4.2 Effektkedjor, en del av programteorin | 26 |
| 3.5 Uppföljning och utvärdering förutsätter att information samlas in | 27 |
| 3.6 Organisering av utvärdering | 28 |
| 3.7 Förslag kapitel tre | 28 |
| 4 Förslag på bättre översikt av näringspolitiska åtgärder | 31 |
| 4.1 Helhetsbild över insatser saknas | 31 |
| 4.2 Tillväxtanalys befintliga data | 33 |
| 4.3 En väg framåt | 34 |
| 4.4 Förslag kapitel fyra | 35 |
| 5 Förslagen | 37 |
| Referenser | 42 |
| Bilaga 1 Sammanställning av tidigare kartläggningar | 45 |

Sammanfattning

Varför behöver den svenska näringspolitiken utvärderas? För att bättre förstå hur insatserna påverkar Sveriges ekonomi? För att skapa bättre förutsättningar för innovation och strukturomvandling? Det är viktiga frågor, men hur ska dessa insatser då utvärderas? Det är nu det blir svårare. Osäkerhet kring effekter av näringspolitiska insatser sträcker sig långt utanför Sveriges gränser. Det är svårt att mäta effekterna av dessa insatser, dels för att det är många andra faktorer som påverkar och dels för att det många gånger saknas data för att göra mätningar. Tillväxt som mål har också blivit diskuterat då den ekonomiska utvecklingen är en del av de miljöutmaningar som Sverige och världen står inför. Strävan efter tillväxt har ersatts av en strävan efter hållbar tillväxt. Det skapar också nya utmaningar för hur man ska utvärdera näringspolitikens bidrag till ekonomisk omvandling.

Oberoende av mål kan evidensen om effekterna förbättras. Här finns en möjlighet för Sverige. Vi kan med data och stor noggrannhet utveckla en bättre praktik för lärande och utveckling av näringspolitiska insatser. Det skulle innebära att Sverige utnyttjar sina stora satsningar på forskning, innovation och företagande på bästa möjliga sätt. För att nå dit behöver Näringsdepartementet, tillväxtpolitiska myndigheter och andra intressenter tillsammans förbättra utvärderingspraktiken.

För att förbättra förutsättningarna för utvärdering krävs några justeringar av dagens praktik. För det första behövs en ansats för att utvärdera stora komplexa program som syftar till att påverka stora ekonomiska omvandlingsprocesser eller samhällsproblem. En beskrivning av insatsen och dess förmodade effekter (programteori) bör tas fram oberoende av programmets storlek och komplexitet. I programteorin är det viktigt att analysera vad en näringspolitisk insats kan påverka i en komplex verklighet, och sätta insatsen i ett sammanhang. Denna rapport och framförallt den tillhörande kunskapsöversikten ger förslag på hur detta kan gå till.

För det andra behövs det en strukturerad dialog mellan myndigheter och regeringskansli om näringspolitiska insatser som kan leda till mer realistiska mål och tydliga insatsbeskrivningar. En sådan dialog skulle också innebära att på ett tidigt stadium bestämma hur insatsen ska följas upp på kort och lång sikt och vilka data som ska samlas in.

Utvärdering av näringspolitiska insatser är svårt och metoder behöver utvecklas och erfarenheter samlas av alla näringspolitiska aktörer. Utvärdering av insatser bör som idag göras av både de utförande myndigheterna och av oberoende utvärderingsorgan. Oberoende utvärderingar har högre trovärdighet gentemot tredje part just därför att de inte har något beroende i förhållande till de som blir utvärderade.

Till sist föreslår Tillväxtanalys att en översikt, en löpande kartläggning, av näringspolitiska insatser i Sverige tas fram. En sådan kartläggning kan vara ett värdefullt verktyg för att bland annat identifiera överlapp av näringspolitiska insatser, och för att kunna förklara hur de olika insatserna relaterar till varandra.

Summary

Why does Swedish industrial policy need to be evaluated? In order to create a better understanding of how the efforts affect Swedish economy? In order to create better conditions for innovation and structural change? These are all important questions, but how should these efforts be evaluated? This is the tricky part. Uncertainty about the effects of industrial policy efforts extend far beyond Swedish borders. It is hard to measure the effects of these efforts, in part due to the fact that there are a lot of other factors that weigh in and in part because there is often a lack of data for conducting surveys. Lately economic growth as a goal has been the subject of discussion, since growth has put pressure on the environment. The pursuit of growth has been replaced by the pursuit of sustainable growth. This also creates new challenges for how to evaluate how industrial policy contributes to economic change.

Regardless of the goal of industrial policy, evidence concerning the effects could be improved. This is where Sweden has an opportunity. With the help of data and a structured approach we have the chance of developing a better practice for learning and developing industrial policy efforts. This would mean that Sweden utilises its large efforts into research, innovation and enterprise in the best possible way. To achieve that, the Ministry of Enterprise and Innovation, governmental agencies for growth policy and other interested parties need to join forces in order to improve evaluation practices.

Improving the conditions for evaluation requires a few adjustments to current practice. First of all, an approach is needed for evaluating large complex programmes whose purpose is to affect large change processes of the economy or societal problems. A description of the policy effort and its anticipated effects (programme theory) should be created, regardless of the size and complexity of the programme. In the programme theory it is important to analyse the effect that an industrial policy effort could have on a complex reality, and put the effort into a context. This report, and in particular its appurtenant overview of current knowledge, will offer proposals of how one could proceed with this.

Secondly, there needs to be a structured dialogue between governmental agencies and government offices regarding industrial policy efforts that could lead to more realistic goals and clear descriptions of efforts. A dialogue of this nature would also entail that one determines at an early stage how the effort will be followed up on in the short and long term and what data will be collected.

Evaluation of industrial policy efforts is difficult and methods need to be developed and experiences gathered by all actors in the industrial policy area. Keeping in line with current practice, evaluation of efforts should be carried out by the executing governmental agencies as well as independent evaluation agencies. Independent evaluations carry a higher reliability towards a third party since the parties that are being evaluated are not contingent on them.

Finally, Growth Analysis proposes that an overview, an ongoing survey, of all industrial policy efforts in Sweden is produced. A survey of this nature might serve as a useful tool for, among other things, identifying overlapping of industrial policy efforts, as well as being able to explain how the different efforts relate to each other.

1 Inledning och bakgrund

Det näringspolitiska målet med ökad konkurrenskraft är en viktig förutsättning för samhällets utveckling.¹ Näringspolitiska insatser som till exempel exportkrediter och medel för forskning, innovation och företagande är några av statens instrument. Sådana insatser påverkar möjligheter till export och innovation, vilket i sin tur är en del för att stärka konkurrenskraften. Samtidigt påverkar många andra faktorer en ekonomis konkurrenskraft, såsom tillgång till likvida finansiella marknader och andra ekonomiers utveckling. Andra delar av politiken, såsom exempelvis utbildningspolitik, skattepolitik och handelspolitik, påverkar också konkurrenskraften. Hur kan man då veta vilka direkta och indirekta effekter som olika näringspolitiska insatser ger upphov till? Vilka positiva eller negativa beteendeförändringar hos individer, företag eller entreprenörer kommer olika insatser att medföra? Hur stor är den samhällsekonomiska nyttan av olika typer av näringspolitiska reformer och enskilda insatser?

Att utvärdera näringspolitik är genuint svårt. Sannolikheten för att flertalet nya företag ska växa till stora och framgångsrika företag är liten. Näringspolitiken har också fått nya mål, där insatserna är instrument för att lösa stora samhällsutmaningar och för att nå FN:s Agenda 2030. Det betyder att näringspolitiska insatser behöver utvärderas efter hur de lyckas närma sig olika målsättningar, och dessa kan stå i konflikt med eller understödja varandra. Stora program för att påverka samhällsutmaningarna är ett nytt inslag och här behövs mer kunskap om hur de ska utvärderas. På samma gång är innovation den viktigaste faktorn för långsiktig tillväxt och utvärderingar kan hjälpa till att förstå vilka insatser som ger bäst effekt.

“However, naturally enough, a key concern of many policymakers is with the relative effects of different types of intervention, since they want to optimise the allocation of scarce resources.”

(Arnold, Malkin, Good, Clark & Ruiz Yanis 2009, s. 21)

Tillväxtanalys menar att förutsättningarna för att genomföra utvärderingar har samtidigt blivit bättre. Erfarenheterna hos genomförande myndigheterna om hur insatser bidrar till olika former av beteenden och resultat i form av patent, licenser eller rekrytering av ny kvalificerad personal har ökat. Varje år genomförs många utvärderingar av olika program med olika metoder vilket sammantaget bidragit till en bättre förståelse för vad som fungerar eller inte fungerar. Nya data om vilka företag som får insatser och vilka som inte får medför att kvantitativa utvärderingar av effekter kan göras, något som inte var möjligt bara för några år sedan. Det är numera också möjligt att testa insatsernas potentiella resultat ex ante genom olika typer av randomiserade kontrollstudier av pilotinsatser. Den engelska tankesmedjan Nesta har samlat en mängd sådana experiment som genomförts

¹ I budgetpropositionen för 2018 gör regeringen följande precisering av målet under utgiftsområde 24, s.13 (prop. 2017/18:1). *“Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag (prop. 2014/15:1, utg.omr. 24 avsnitt 2.4, bet. 2014/15:NU1, rskr. 2014/15:68). De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå de globala målen för hållbar utveckling och Agenda 2030 samt målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som omfattar de tre prioriteringarna smart, hållbar och inkluderande tillväxt.”* Webbinnehåll <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/mal-for-naringspolitik/> hämtat 19 april 2018.

eller håller på att implementeras i olika länder.² Utgångsläget är således relativt gott, även om det fortfarande finns olika utmaningar i utvärderingspraktiken.

Några av dessa utmaningar är att överblicken över insatserna och dess effekter är dålig, och det finns brister i hur de utförande myndigheterna formulerar sina mål för programmen (Riksrevisionen 2016). Riksrevisionen föreslog att de stödgivande myndigheterna bör planera utvärderingar av program redan i samband med att de gör upp planer för programmen, för att klargöra mål, syfte, metod, data och val av variabler för utvärderaren. Regeringen (2016) höll delvis med om Riksrevisionens slutsatser, men betonade att det även finns ett generellt behov av att se över utvärdering av programinsatser eller kombinationer av insatser. I juni 2017 fick Tillväxtanalys regeringsuppdraget ”Uppdrag om metoder och modeller för utvärderingar och analyser av statliga insatser” för att ge förslag på förbättringsmöjligheter (Regeringen 2017).

Frågorna är eviga, redan 1997 anordnade OECD en konferens på temat hur man bäst kan utvärdera en del av de näringspolitiska insatserna ”Policy Evaluation in Innovation and Technology: Towards Best Practices”.³ Deras frågor är aktuella även 2018. Till exempel är det fortfarande vanligt förekommande att mål med program inte är så tydligt formulerade vid start. Det verkar vara svårt att gå ifrån insikter till att förändra praktiken. Denna rapport fokuserar på några konkreta utmaningar som regeringsuppdraget beskriver. Utifrån dessa utmaningar presenterar Tillväxtanalys förslag på förbättringar för utvärdering av näringspolitiska insatser i Sverige.

1.1 Uppdrag

I denna slutrapport besvarar Tillväxtanalys frågorna i regeringsuppdraget. Då problemen är definierade i regeringsuppdraget och grundade i regeringens skrivelse (Regeringen 2016) som svar på Riksrevisionens rapport, ligger slutrapportens tonvikt på förslag till förbättringar och inte på att gå djupare in på problemen. Svaren baseras på evidens från först och främst utvärderingslitteraturen, men också på inlägg från en seminariereserie, som Tillväxtanalys arrangerat tillsammans med Näringsdepartementet, med ledande svenska och internationella experter och akademiker. Tillväxtanalys ser gärna att denna slutrapport kan utgöra början på en fortsatt gemensam diskussion om hur näringspolitik i Sverige kan utvärderas. Om svenska näringspolitiska aktörerna närmar sig en gemensam praktik och gemensamma begrepp blir det enklare att nå ”metoder och modeller för analyser och utvärderingar av offentliga insatser för hållbar tillväxt, strukturomvandling och ekonomisk förnyelse”, vilket efterfrågas i regeringsuppdraget. Regeringsuppdraget specificerar följande ämnen och frågor:

1. Lämna förslag på hur tillämpning av metoder och modeller för analyser och utvärderingar av offentliga insatser för hållbar tillväxt, strukturomvandling och ekonomisk förnyelse, på såväl nationell som regional och lokal nivå, kan utvecklas.
2. Förslagen bör möjliggöra att kort- och långsiktiga effekter samt direkta effekter och spridningseffekter i ekonomin täcks in bättre än i dag.

² En lista på hur man kan gå tillväga för att sätta upp en randomiserad fältstudie inom näringspolitiken finns på Nestas hemsida. Där finns också en länk till Nestas databas med exempel på randomiserade fältstudier. <https://www.nesta.org.uk/blog/top-tips-using-randomised-controlled-trials-innovation-and-entrepreneurship> hämtat 13 maj 2018.

³ Se <http://www.oecd.org/sti/inno/policyevaluationininnovationandtechtowardsbestpractices.htm> hämtat 23 maj 2018.

3. I syfte att förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering av insatser ingår också i uppdraget att ta fram förslag på riktlinjer eller andra former av stöd till myndigheter för att formulera uppföljningsbara och mätbara mål.
4. I uppdraget ingår också att lämna förslag på hur offentliga insatser kan utformas så att möjligheter till utvärdering förbättras.
5. Det saknas framförallt en sammanhållen metodik för att kunna bidra till systematisk kunskap om ekonomiska omvandlingsprocesser.
6. I regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om statligt stöd till innovation och företagande (skr. 2016/17:79) framgår bl.a. att statens överblick över statliga stöd till innovation och företagande behöver bli bättre.

Denna slutrapport är uppdelad i följande kapitel som ämnar besvara punkterna ovan:

- Kapitel 2. Hur kan man närma sig en sammanhållen metodik för att kunna bidra till systematisk kunskap om ekonomiska omvandlingsprocesser?
 - × Under detta kapitel besvaras punkt 1 och punkt 5 ovan med speciellt fokus på ekonomiska omvandlingsprocesser.
- Kapitel 3. Hur kan offentliga insatser utformas så att möjligheter till utvärdering förbättras?
 - × Under detta kapitel så besvaras punkt 2, 3 och 4.
- Kapitel 4. Hur kan man få en bättre översikt av näringspolitiska åtgärder?
 - × Under detta kapitel diskuteras punkt 6.

Tillväxtanalys har kontinuerligt under regeringsuppdraget arrangerat dialogmöten med de utförande myndigheterna för att diskutera erfarenheter av de offentliga insatserna, uppkomna problem och förbättringsmöjligheter i uppföljnings- och utvärderingssystemet. Dessa möten har gett värdefulla inspel till rapporten. Tillväxtanalys har också under åren publicerat flera rapporter som berör utvärdering av näringspolitik.⁴ Flera av dessa rapporter används som underlag i denna rapport.

Förslagen i rapporten är Tillväxtanalys egna. Enligt regeringsuppdraget skulle Tillväxtanalys komma med förslag. Dessa tas upp sist i de relevanta kapitlen och summeras i kapitel sex.

Förutom att besvara dessa frågor ombads Tillväxtanalys i regeringsuppdraget också att för Regeringskansliet och de tillväxtpolitiska myndigheterna utforma en seminarierie om ny forskning inom uppföljnings- och utvärderingsmetodik. Tillväxtanalys arrangerade i samarbete med Näringsdepartementet sju kunskapshöjande seminarier för handläggare på Regeringskansliet och analytiker från utförande myndigheter. Dessa seminarier är en del av underlaget för rapporten. Presentatörerna är ledande svenska och internationella experter. Ett flertal olika metoder har använts.⁵ Vissa av presentatörerna har ombetts att

⁴ Fokus på resultat – en analys av tillväxtpolitisk återrapportering. PM 2016:10. En lärande innovationspolitik – ett ramverk för innovationspolitiska utvärderingar och analyser. Rapport 2013:12. Hur randomiserade kontrollstudier kan utveckla tillväxtpolitiken – erfarenheter och förslag på tillämpning. PM 2016:03. Tillväxt fakta 2015 – Tillväxt genom Stöd.

⁵ För information om seminarierie och de enskilda seminarierna se <http://www.tillvaxtanalys.se/om-oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2018-01-23-tillvaxtanalys-anordnar-seminarieserie-om-utvarderingsmetoder.html>.

skriva en kort rapport om ämnet de presenterade.⁶ Vidare har Tillväxtanalys tagit del av en större internationell kunskapsöversikt över komplexa innovationsprogram och ett internt PM om hur näringspolitiska insatser kan kartläggas som underlag för denna slutrapport.⁷

Sammanfattningsvis: nyckeln till att utforma effektiva insatser och stöd är att lära av tidigare erfarenheter och utvärderingar. Då kan man skapa en bra balans mellan olika stöd-instrument, en effektiv kombination av näringspolitiska insatser (policymix), där lärandet ska öka sannolikheten för en större positiv effekt på innovationsförmåga, struktur-omvandling och tillväxt. En viktig fråga som diskuteras i rapporten är därför hur man bygger ett policylärande, så att återkoppling från lärdomar och erfarenheter från tidigare program på bästa möjliga sätt återförs till beslutsfattare och utveckling av program. Allt för att bidra till en effektivare utförd politik.

Faktaruta 1

Kort om utvärdering

"Noggrann efterhandsbedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken tänkes spela en roll i praktiska beslutssituationer." (Vedung 2009, s.22)

En utvärdering ska vara underbyggd av empirisk kunskap och analyserad enligt de metodmässiga regler som gäller, dvs. vara rättvisande (tillförlitlighet, relevans etc.) och transparent (visa hur underlaget är insamlat, urval, referenser etc.). Skillnaden mellan utvärderingar och vetenskapliga studier, generera teoretiska och empiriska bidrag till litteraturen, är att utvärderingar är till för att användas. Då måste även användarnas perspektiv komma in i syftet med utvärderingen, utvärderingskriterier, metodval etc. (Sandahl 2018).

Utvärderingen kan användas som beslutsunderlag, för lärande eller för ansvarutkrävande. Beroende på vad utvärderingen primärt ska användas till kan det finnas olika användargrupper och syftet påverkar även tillvägagångssättet (Forss 2018).

Vilken metod man sedan väljer för att utvärdera kan bero på sammanhanget kring insatsen. Forss (2018) lyfter fram fem faktorer som påverkar hur man väljer att utforma en utvärdering; budget för utvärderingen, syfte med utvärderingen, tidshorisont för utvärderingen, kvalitetskontroll, planering för användning. Dessa faktorer tillsammans påverkar vad som är möjligt att göra och hur utvärderingen bäst kommer till användning.

1.2 Läsanvisningar

Tillväxtanalys har valt att strukturera uppdraget i tre kapitel där varje kapitel behandlar viktiga delar för att utvärdering ska kunna komma till användning för att utveckla politiken. Tillväxtanalys har också valt att försöka hitta begrepp och förhållningssätt som är användbara för att uppfylla de återrapporteringskrav som myndigheter har enligt nuvarande förordning⁸ samt Ekonomistyrningsverkets (ESV) förslag⁹ till förändring av

⁶ Ibid.

⁷ Dessa är "Smarta sätt att kartlägga tillväxtpolitiska insatser - En förstudie" (Tillväxtanalys 2018) och "How should we evaluate complex innovation programmes and sustainability transitions?" (Arnold m.fl. 2018), för mer information se www.tillvaxtanalys.se.

⁸ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (Ekonomistyrningsverket 2000).

⁹ ESV (2017). Behovsanpassad resultatredovisning: Förslag till regeländringar för att synliggöra resultat. Rapport. 2017:72 <https://www.esv.se/contentassets/7696dbb087d84e2b8723b4628bc7fafd/esv-2017-72-behovsanpassad-resultatredovisning.pdf>.

denna. En större uppmärksamhet på dokumentation av förberedelser av insatser är en nödvändighet och då är ESV:s begrepp bra att utgå ifrån.

Med ”insats” menas ett flertal olika typer av aktiviteter där det allokeras offentliga medel till exempelvis strategier, övergripande program med flera insatsformer till enskilda insatser. En insats kan också vara en skattereform. Förberedelser och förväntade resultat av en insats bör beskrivas noggrant i ett dokument, som i rapporten benämns ”programteori”.¹⁰ En programteori kan innehålla många olika komponenter beroende på hur noggranna förberedelser som görs, men det är viktigt att följande komponenter finns med:

- Syfte
- Resurser och vilka mål dessa kan ha inflytande på
- Mekanismer/processer som insatsen syftar att påverka
- Förväntade resultat i form av prestationer¹¹, utfall, effekter och effektkedjor

Med en sådan programteori kan myndigheter och andra aktörer få underlag för bedömningar i enlighet med ESV:s förslag.

Mot denna bakgrund har Tillväxtanalys valt att behandla utmaningen att främja den långsiktiga ekonomiska omvandlingen av näringslivet i kapitel 2. Denna betonar det långa perspektivet och hur förväntade möjligheter och utmaningar i framtiden ska identifieras och förberedas med offentliga insatser redan idag. I detta kapitel använder vi begreppet program då det kan inbegripa flera olika former av insatser. Kapitel 3 går igenom mer i detalj de olika områden som bör beskrivas i en programteori. Kapitel 4 redogör för problem och förslag på lösningar kring att åstadkomma en bättre kvantitativ och kvalitativ överblick av de näringspolitiska insatsers storlek, omfång och innehåll. Rapporten avslutas med en sammanfattning av Tillväxtanalys förslag.

¹⁰ Vi har här valt att använda samma namn som Maria Bergström, Vetenskapsrådet, se länk: <http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.67ea5847161aa82a61cd2900/1522237198360/Sem%206%20-%20Maria%20Bergstr%C3%B6ms%20presentation%202018-03-22.pdf> hämtat 30 maj 2018. ESV använder namnet ”Verksamhetslogik” och i handboken ”Purposeful Program Theory” (Funnel och Rogers 2011) listas ett relativt stort antal namn med liknande innehåll. Notera även att begreppet ”programteori” har två användningsområden dels som en del i utvärdering dels i som en del i planering av en insats.

¹¹ Vedung (1998, s. 25) definierar slutprestation som utflödet av offentlig förvaltning, som till exempel bidrag eller information.

2 Hur kan man närma sig en sammanhållen metodik för att kunna bidra till systematisk kunskap om ekonomiska omvandlingsprocesser?

Frågan i rubriken är utmanande att besvara. Hur förhåller sig exempelvis ekonomiska omvandlingsprocesser till andra begrepp som ekonomisk tillväxt? En möjlighet är att titta på de kritiska tidpunkterna när branscher uppstår eller ställer om. Detta har beskrivits som en process av kreativ förstörelse då något nytt uppstår samtidigt som det förstör de gamla ekonomiska strukturerna. De senaste åren har en hel litteratur, systemtransition, skrivits som beskriver olika processer och händelser vid dessa kritiska tidpunkter. Sådana förändringar har historiskt skett icke-koordinerat och oftast spontant men nu har näringspolitiska program både i Sverige och internationellt lanserats med målet att främja och påverka system så att omvandlingen av ekonomin sker snabbare och i vissa fall med en direktionalitet (en riktning för vad som ska uppnås). Tillväxtanalys har upphandlat en kunskapsöversikt om utvärdering av program som aktivt försöker främja stora ekonomiska omvandlingar.¹²

Kunskapsöversikten beskriver de bakomliggande idéerna för stora program för omvandling. Den beskriver på en allmän nivå vad som krävs för att utvärdera stora komplexa program. I kunskapsöversikten beskrivs tre empiriska fall och hur dessa har utvärderats. I kapitlet ges en kort genomgång av kunskapsöversikten och Tillväxtanalys förslag på hur dessa kan utvärderas.

2.1 Tre generationer av forskning- och innovationspolitik

Målet med näringspolitik har gått ifrån att bidra till ekonomisk tillväxt till att istället bidra till hållbar tillväxt. Denna förändring av näringspolitiken har skapat ett behov av nya policyinsatser – en tredje generations forskning- och innovationspolitik.

Den första generationens forskning- och innovationspolitik var inriktade på marknadsmisslyckanden, och med detta avses att det finns en för låg grad av investering i forskning och utveckling utifrån ett samhälleligt optimum. Den andra generationens forsknings- och innovationspolitik utgick från att innovation uppstår i ett system av olika aktörer och att relationerna och samverkan mellan aktörer i detta system kan främjas så att graden av innovation ökar och ger ekonomiska positiva effekter.

Den tredje generationen har vuxit fram delvis på grund av att ekonomisk tillväxt har problematiserats, bland annat efter dess negativa effekter på miljön. De senaste åren har flera stora program lanserats för att bidra till lösningar av samhällsproblem och främja en transition, ett skifte. Dessa tre generationer av forskning- och innovationspolitik löper nu parallellt och de försöker att bidra till att lösa marknads-, system-, och transitionsmisslyckanden.

¹² Detta kapitel är baserat på kunskapsöversikten ”How should we evaluate complex innovation programmes and sustainability transitions?” av Technopolis Group (Arnold m.fl. 2018) på uppdrag av Tillväxtanalys. För mer information se www.tillvaxtanalys.se.

Faktaruta 2

Exempel på stora program med ambition att påverka systemtransition

Kunskapsöversikten tar upp några exempel där länder har lanserat stora program vars syfte är att påverka till systemtransition. Det finns bara några exempel på sådana tredje generationens program, och de tre som kunskapsöversikten tar upp skiljer sig åt i fråga om hur de är organiserade och vilka målen är.

Exempel som tas upp: "The UK Climate Change Act", 2008, vars syfte är att säkerställa att Storbritannien når sina mål inom minskning av koldioxidutsläpp. Nederländernas "Top Sector Policy", vars syfte är att öka innovation och konkurrenskraft i nio sektorer i ekonomin. Tysklands "High-Tech Strategy" vars syfte är att omvandla deras industriella konkurrenskraft.

Andra exempel som också tillhör denna kategori är de policyer som innehåller ambitioner om systemtransition eller policyer som vill lösa samhällsutmaningar.

Läs mer: Arnold m.fl. (2018).

För att aktivt främja en systemtransition, till exempel från fossila drivmedel till fossilfria, krävs mer än bara teknikutveckling. För att ny teknik ska kunna introduceras kan det behövas ett flertal insatser från olika politikområden. Men det är ett välkänt faktum att det är en stor utmaning att ta bort organisatoriska stuprör mellan olika politikområden. Ibland samordnas detta på operationell nivå i enstaka projekt, det vill säga att offentliga aktörer, kommersiella aktörer och användare samverkar. Slutsatsen är att dessa program därför tenderar att bli stora och komplicerade då flera olika typer av aktörer antingen ska medverka som utförare eller delta i styrningen av programmet.

En annan faktor som är annorlunda än tidigare programgenerationer är att när man behandlar samhällsutmaningar styr man insatserna mot att lösa ett samhällsproblem och samtidigt tror man detta kan generera affärsmöjligheter. Tidigare var målet med programmet att det skulle ge förutsättningar för innovation oberoende av vilket problem det löste. Man kan sätta ett exakt tal på hur mycket reduktion av koldioxidutsläpp man strävar efter, och sedan lansera stora program för att försöka nå dit. Dessa stora satsningar är kostsamma och det blir därför extra viktigt att det finns ett stort stöd i samhället för en satsning och att problemet programmet försöker lösa är tillräckligt relevant och viktigt. Som exempel kan tas "the UK Climate Change Act" som är ett sätt att minska koldioxidutsläppen i Storbritannien.¹³

Hur man sedan ska organisera, styra och utvärdera dessa stora satsningar är fortsatt en stor utmaning. Dagens kunskap är baserad på historiska fall. Dessa systemtransitioner, som till exempel från segelfartyg till ångfartyg, hade inte någon samordning av de olika intressenterna för att aktivt förändra ett system. Dessa skiften skedde spontant och först i efterhand kunde man förklara viktiga faktorer till att så kunde ske. Det finns därför anledning att testa sig fram vid lansering av sådana program, och det ställer i sin tur krav på att utförande myndighet dokumenterar hur de olika testen faller ut och hur programmet ändras eller blir tydligare därefter.

¹³ Se kunskapsöversikt "How should we evaluate complex innovation programmes and sustainability transitions?" (Arnold m.fl. 2018) för mer information om "the UK Climate Change Act".

Faktaruta 3

Energimyndighetens arbete med teknologiska innovationssystemanalyser

Ett exempel på hur policy försöker påverka omvandling ligger i ambitionen att gå från icke-hållbar energiproduktion till hållbara lösningar. Energimyndigheten har prövat analyser för att förklara vilka faktorer som påverkar en sådan omvandling, för att sedan tydliggöra hur myndighetens insatser är en del av att hjälpa en sådan omvandlingsprocess.

För att diagnostisera behovsområden för hållbar energiteknik, analyserade forskare flera av dessa unga teknikområden för Energimyndigheten (se Energimyndigheten 2014). Analysen utgår från identifierade funktioner i en sektor av ekonomin som är speciellt viktiga vid introduktion och spridning av en ny teknik. Med hjälp av denna analys kan forskarna förklara var i utvecklingen tekniken befinner sig och sedan identifiera flaskhalsar för att tekniken ska bli konkurrenskraftig. Detta ger dels en kartbild över det generella läget för en tekniks utveckling och dels en vägledning om vilka institutionella förändringar eller resurstillskott som verkar vara väsentliga för att öka sannolikheten för spridning av en specifik teknik.

Med sådana analyser blir kartbilden tydligare och analyserna kan användas som underlag för en programteori. En offentlig insats kan stimulera teknikutveckling för till exempel hållbara energilösningar och få olika projekt att gå från koncept till testade produkter. Om det finns en tydlig teknologisk innovationssystemanalys eller liknande, går det enklare att förklara och bedöma om insatsen varit lyckad ur ett ekonomiskt omvandlingsperspektiv.

2.2 Utvärdering av tredje generationens program

I andra generationens forsknings- och innovationspolitik lanserades också stora, komplexa policyprogram för att hantera systemmisslyckanden. Dessa program är tillräckligt lika tredje generationens program utifrån ett styrnings- och utvärderingsperspektiv, och man bör därför använda sig av deras erfarenheter även vid utvärderingar av tredje generationens program. Till exempel visar kunskapsöversikten att varje större program har unika delar och behöver en egen programteori och en blandning av traditionella och nya indikatorer för att kunna mäta utvecklingen som följd av programmet.

Det traditionella sättet att utvärdera program är att se det som en linjär process där en insats påverkar en målgrupp för att leda till ett utfall och med påföljande effekter. Men dessa stora program innebär att det över tid kan finnas såväl positiva som negativa kunskapsåterkopplingar (feedbackloopar) som ändrar förutsättningarna för vad som påverkar vad. Det innebär att utvärderare kan behöva använda programteori som tar hänsyn till förändringar av innehåll, struktur och omfång i programmen. Ett förslag är att programmet är uppdelat i perioder så att man framförallt i början kan utveckla programteorin när man vet mer.

”Evaluation needs to be done in a staged way that can cope with such changes in logic while still maintaining their accountability to wider society and not becoming captive to the needs or views of the stakeholders involved.”

(Arnold, Åström, Glass & De Scalzi 2018)

Det blir viktigt att avgränsa utvärderingen av dessa stora program och framförallt fokusera utvärderingen på vad insatsen kan påverka inom ett system som har både sociala och tekniska delar. Att utvärdera hela system, som till exempel hållbara energilösningar, blir en för stor uppgift. Därför måste utvärderare utgå ifrån vad man redan vet om programinsatsen och liknande insatser. Det betyder att man utvärderar de delar som verkar vara

viktigast för att programmet ska bli framgångsrikt. I den grad det är möjligt jämförs dessa sedan med liknande program. På så sätt kan man hantera komplexitet med begränsade utvärderingsresurser.

Det finns förslag på att utvärdera enskilda insatser på lägre strategisk nivå och sedan addera samman dessa. Andra föreslår en programteori på flera strategiska nivåer så att strategi, organisation och den operativa nivån integreras. Väldigt lite av detta har prövats i praktiken. Det är tydligt att det finns ett glapp mellan makronivå, det strategiska, och mikronivå, det operationella. Det finns behov av att utveckla ny praxis hos både de som utformar programmen och utvärderare.

Det är ett stort steg att gå från beskrivande av dessa ekonomiska omvandlingsprocesser, som forskningsempirin bygger på, till att föreslå hur man ska gå tillväga för att aktivt påverka dessa processer. Då tillkommer också försvårande faktorer som kortsiktiga politiska processer, fragmentiserade institutioner, inlåsnings av olika slag och motstånd från ledande företag och vissa användare som har mycket att förlora vid ett skifte. Forskningen har hittills inte sagt så mycket om hur detta ska styras.

Technopolis tar i kunskapsöversikten upp aspekter för att utforma en styrnings- och utvärderingsprocess för stora tredje generationens program. De riktigt stora programmen skulle då sträcka sig över flera politikområden och departement. Här skulle man kunna tänka sig en oberoende expertgrupp som följer de offentliga insatserna på olika nivåer av strategi till operationalisering likt the UK Climate Act. Existensen av denna oberoende expertgrupp kan leda till att utförande organisationerna har ett yttre tryck. Trycket kan leda till att mer blir gjort och att man arbetar över organisationsgränser och politikområden, vilket är erkänt svårt. En annan fördel med denna organisering är att samhället i stort får en transparent bild av hur ett sådant mer omfattande program utvecklas över tid.

För att utvärdera dessa stora komplexa program behövs teoribaserade utvärderingstekniker där man inhämtar och analyserar data med en kombination av olika metoder. Metoder väljs utifrån vilka utvärderingsfrågor som ska besvaras och vilka data som är tillgängliga. Detta ger möjlighet till att förstå hur de kausala mekanismerna ser ut i programteorin. Utvärderingsprocessen ska fokusera på kritiska osäkerheter i insatsen istället för att utvärdera hela system. Det gäller att programteorin tydliggör vilka antaganden är och vilka antaganden som är särskilt viktiga för just detta program.

Processen måste kunna vara flexibel, så att det periodvis går att ändra mål samt andra delar av programteorin när dessa förändras och utvecklas över tid. Processen behöver samtidigt vara så konstruerad att utvärderingen behåller en trovärdighet och ansvarsutkrävande trots dessa ändringar. Om dessa förändringar blir väl dokumenterade underlättar det för utvärdering, lärande och det går att ha en flexibilitet.

De specifika aspekterna av stora och komplexa program är: komplexitet och systemförändring, mellan-organisatoriskt samarbete och samordning, flertal intressenter, flernivåstyrning, flernivåutvärdering. Utvärderingsprocessen ska kunna hantera dessa aspekter och måste innehålla strukturer och processer som länkar hög strategisk nivå och lägre operationell nivå. Dessa nivåer behöver lära av varandra. Här finns ingen känd standard för hur flernivåutvärderingsprocesser ska utformas. Tanken är att hitta ett sätt att koppla det som händer på operationell nivå till den strategiska nivån och samtidigt finna en organisatorisk struktur för detta.

Kunskapsöversikten avslutas med punkter på innehåll i en utvärderingsstrategi:

- Ex ante-utvärdering, alltså en utvärdering av programmets utformning.
- En programteoretisk beskrivning på lagom detaljnivå, förslagsvis så att det går att identifiera olika roller för aktörer i programmet och att de avgörande antaganden för framgång framträder.
- En hierarki av utvärderingsfrågor som är länkade till den programteorin, och hur dessa frågor ska besvaras på sammanlagd nivå eller på nivån för de individuella utvärderingarna.
- En tidtabell för de periodiska sammanlagda utvärderingarna och individuella utvärderingarna.
- Rapporteringsprocesser för utvärderingsresultat mellan utvärderings- och styrningsnivåerna.
- Processer för dialog med Regeringskansliets kontaktpersoner, utvärderingsplattformen och berörda myndigheter.

Här finns fortsatt flera osäkerheter då dessa punkter inte är beprövade och det finns flera frågetecken kring hur detta ska göras operativt i verksamheten. Punkterna ovan är framtagna från en genomgång av litteratur och några fallbeskrivning vilket är ett första steg.

2.3 Tillväxtanalys reflektioner om utvärdering av systemtransition

Denna kunskapsöversikt har svarat på hur offentliga insatser för stora ekonomiska omvandlingsprocesser kan förstås och utvärderas. I dessa program är det nya målet att påverka till systemtransition, men i övrigt påminner programmen om andra stora offentliga näringspolitiska insatser från andra generationens instrument. Erfarenheter från hur man utvärderat dessa ska kunna appliceras på dessa nya program.

Varje program bör ha sin egen programteori med sina unika indikatorer. Dessa program är unika i sina mål och aktörskonstellationer, och behöver en programteori som kan tydliggöra detta. Ändamålsenliga indikatorer är viktiga för att kunna mäta om programmet har lyckats påverka i rätt riktning på ett tidigt stadium. Indikatorer ger möjlighet att på ett tidigt stadium förstå hur programmet utvecklar sig och om det finns behov av justeringar.

Det finns behov av att testa sig fram när nya och oprövade program lanseras. Man behöver förstå om programteorin håller och om implementeringen sköts. Här finns det behov av en tydlig plan för hur programmen ska lära sig under programmets gång och hur det förhåller sig till den kontinuerliga uppföljningen. Då blir det viktigt att ha en periodindelning av program och utvärdering, så att det finns utrymme att göra tydliga strategiska val efterhand. Även programteorin behöver justeras vid slutet av dessa perioder. Exempelvis har programmet the UK Climate Act tydliga periodiseringar. Innovationssystemanalyser eller liknande, exempelvis foresight study och roadmaps, kan minska komplexiteten genom att förklara vad i en systemtransition som den offentliga insatsen är tänkt att påverka. Ett exempel är hur Energimyndigheten arbetar, se faktaruta 3 ovan.

2.4 Förslag kapitel två

Sammanfattningsvis finns det alltid ett behov av att vara tydlig med målen med ett näringspolitiskt program så att både utförare och utvärderare vet i vilken riktning som ett program

går åt. Om programteorin inte har genomförts förut finns det ett behov av att pröva sig fram och vid behov ändra programteorin. Det är särskilt viktigt att offentliga insatser för systemtransition sätts i ett sammanhang, så att det blir tydligt vilka delar av ett system insatsen är ämnad att påverka och vilka de andra delarna är. Förslagen nedan svarar på ”Hur kan man närma sig en sammanhållen metodik för att kunna bidra till systematisk kunskap om ekonomiska omvandlingsprocesser?”

Programteori bör tas fram oavsett programmets storlek och komplexitet

Genomförande myndigheter använder sig inte konsekvent av programteori för näringspolitiska insatser. Tillväxtanalys föreslår att de utförande myndigheterna ska använda sig av en genomarbetad programteori för varje insats. Fördelen med programteori är att den förbättrar möjligheterna att styra, leda, följa, utvärdera och förstå en offentlig insats, och vad den ska leda till. En genomarbetad programteori underlättar för utvärdering oberoende om syftet med utvärderingen är lärande, ansvarsutkrävande eller beslutsfattande. Detta är speciellt viktigt när det är många osäkra och möjligtvis okända faktorer som efter hand behöver analyseras och följas upp. Om så krävs kan ett program ha en testperiod för att sedan ta fram en mer utvecklad programteori.

Utvärderingsstrategi för ekonomisk omvandling

De nya insatserna, som är utformade som stora program, för omvandling som beskrivits i kunskapsöversikten innebär ett antal nya utmaningar för hur utvärderingsstrategier ska utformas. Samtidigt bör det påpekas att såväl den vetenskapliga litteraturen som praktiska erfarenheter av hur dessa program, ska styras, ledas samt utvärderas och med vilka metoder, fortfarande är i sin linda. Precis som för den första och andra generationens program måste även dessa program utvärderas efter relevans, effektivitet och samhällsliga effekter dock med delvis nya angreppssätt för styrning och utvärdering.

Utvärdering av sådana program som direkt behandlar ekonomisk omvandling bör innehålla följande grundkomponenter:

- Ex ante-utvärdering. Innan programmets sätts igång bör en kritisk granskning av programmets styrning, ledning, organisation och innehåll genomföras – i utvärderingslitteraturen brukar detta beskrivas som en ”design review”.
- En programteoretisk beskrivning på lagom detaljnivå behövs, förslagsvis så att det även går att identifiera olika roller för aktörer i programmet och att de avgörande antaganden och hypoteserna för framgång beskrivs. Men då målen ibland kan ändras eller är osäkra kan det innebära att ett program kan behöva en testperiod för att sedan ta fram en mer utvecklad programteori.
- Eftersom programmen ofta kännetecknas av många olika insatser, många samverkande aktörer mellan olika administrativa nivåer och med såväl intermediära som långsiktiga mål ökar svårighetsgraden för utvärdering, framförallt jämfört med den första generationens program. Utvärderingar och utvärderingsfrågorna måste därför formuleras dels för hela programmet, dels för de enskilda insatserna. Då både mål och policyinterventionernas innehåll och format kan förändras över tiden genom ett kontinuerligt lärande så är det viktigt att utvärderingar bör ske såväl före, under och efter programmets slut. Programteorin bör således innehålla information om när och vilka utvärderingar som bör göras under programmets livslängd.

- För att kunna utvärdera stora och komplexa program för ekonomisk omvandling behövs för det mesta en kombination av metoder. Exakt vilken kombination av metoder får beslutas beroende på utvärderingens syfte och tillgänglig data. Det är återigen centralt att ha en genomarbetad program- och tillhörande utvärderingsstrategi innan programmet sätts igång, så att relevanta data kan inhämtas löpande.
- De internationella omvandlingsprogrammen kännetecknas ofta av flernivåstyrning och kan omfatta den nationella och regionala nivån samt hela programmet och delar av programmet. Det innebär att rapporteringsprocesserna för utvärderingsresultat måste samordnas och koordineras mellan de olika styrningsnivåerna.
- Ibland kan det vara motiverat att sätta upp en parallell utvärderingsorganisation som i fallstudien the UK Climate Act (se Arnold m.fl. 2018). Denna specifika utvärderingsorganisation speglar det utförande programmets olika styrningsnivåer och utvärderar på både strategisk och operationell nivå. I synnerhet om det är ett stort program med risker för organisatoriska stuprör, ger en parallell utvärderingsstruktur ett yttre tryck för att bryta stuprören och öka sannolikheten för att nå de uppsatta målen.
- Komplexiteten i programmets styrning och struktur jämfört med den första och andra generationens program förstärker behovet av arenor på olika styrningsnivåer för dialog med Regeringskansliets kontaktpersoner, utvärderingsplattformen och berörda myndigheter.

Kunskapshöjande seminarier om utvärdering av näringspolitiska insatser

Tillväxtanalys föreslår att fortsätta stärka förmågan och kunskapen om utvärdering av näringspolitik med ett särskilt kunskapsspår om utvärdering av ekonomisk omvandling. Vi föreslår en öppen seminarieserie om utvärdering för berörda departement, myndigheter och andra intressenter likt den som Tillväxtanalys anordnade inom detta regeringsuppdrag. Seminarierna ska vara konstruerade så att deltagarna har möjlighet att använda sig av kunskapen i sin praktik. Serien ska leda till att höja den gemensamma utvärderingskunskapen och dess tillämpning hos tillväxtpolitiska myndigheter och departement.

3 Hur kan offentliga insatser utformas så att möjligheterna till utvärdering förbättras?

Varje näringspolitisk insats eller kombination av insatser är förknippade med osäkerhet. Forskning har visat att utformningen av insatser är central och påverkar både utfallet och förutsättningarna för att lära med hjälp av utvärderingar. Det är därför viktigt att det ges tillräckligt med tid och resurser för att göra noggranna förberedelser av insatsen. I det här kapitlet redogörs mer specifikt för vilka förberedelser som är väsentliga att utföra och beskriva (dokumentera) före en insats. Förberedelserna kallas sammantaget att formulera insatsens programteori.

3.1 Fördelar med programteori

Programteoretiskt arbete hos genomförande myndigheter, hos Regeringskansliet eller andra aktörer är inget nytt inslag i svensk förvaltning. Det flesta program och insatser som genomförs börjar med en mer eller mindre explicit beskrivning av syfte, mål, aktivitet och förväntade utfall och effekter. Då näringspolitik är svårt att implementera, är en programteori en utgångspunkt dels för en tydligare planering och dels för att underlätta en framtida utvärdering. I diskussioner med såväl myndigheter, forskare som utvärderare finns emellertid en medvetenhet om att arbetet med programteori inom näringspolitiken kan utvecklas och förbättras. I detta kapitel tas kritiska aspekter av programteori upp som ett första steg att enas kring.

Vid utvärdering av en insats är det framför allt tre frågor som medför stora utmaningar: Den första är om det finns argument/evidens som pekar på att insatsen har medfört de förväntade konsekvenserna. Den andra är om man kan förstå vad som drivit fram dessa konsekvenser då kännedom om detta anger om det är fruktbart att utvidga insatsen. Den tredje är hur vi ska värdera konsekvenserna i förhållande till de resurser som tagits i anspråk. Tillväxtanalys menar att ju bättre en insats är förberedd med avseende på programteori desto större möjlighet är det att hantera dessa utmaningar.

Figur 1 Programteori är en beskrivning av hur en insats olika delar är utformade och inbördes relaterade. Programteori formuleras före själva genomförandet.



Figur 1 anger att en programteori i grova drag består av en beskrivning av syftet med insatsen, en beskrivning av hur insatsen genomförs samt en beskrivning av de förväntade konsekvenserna av insatsen. En ambitiös beskrivning inkluderar dessutom tidigare erfarenheter och belägg för varför man tror insatsen ska ha de konsekvenser man förväntar sig. Rutan benämnd "lärandefunktioner" anger vikten av att tydliggöra lärandet i en offentlig insats och i dess programteori. Till exempel så går det att för varje del som beskrivs i en

programteori kan det formuleras formulera någon form av gensvar (indikator) som bekräftar målformulering, insatsformat samt förväntad konsekvens.

De utförande myndigheterna arbetar redan med programteorier, men myndigheterna får ofta många nya små uppdrag med små resurser och höga mål. Det är inte ovanligt att insatser startas för att hinna med och där programteorin utvecklas efter att programmet redan satts igång. Ett annat hinder är att praktiken med att skriva programteorier inte alltid är spridd, eller att beskrivningarna blir för enkla. I den näringspolitiska insatsen Strategiska Innovationsprogram så är det externa organisationer som driver delar av insatsen. Dessa har blivit ombudda att använda sig av programteori men de har gjort så varierande grad (Vinnova 2017, s. 8): *”Utvärderarna har konstaterat att det skiljer sig mycket i vilken utsträckning programmen använder sig av effektlogik för detta ändamål och de effektlogiker som har utvärderats varierar från hög detaljnivå och en genomtänkt struktur till att enbart påvisa en konceptuell inriktning för programmet.”*

Sammanfattningsvis bör den myndighet som ansvarar för insatsens genomförande formulera målen för en insats, då den har detaljkännedom om insatsen. I exemplet Strategiska Innovationsprogram är det myndighetens roll att sätta mål för hela programmet och sedan blir det de externa organisationernas roll att sätta mål för deras verksamhet, vilket då är en del av programmets helhet. Det valda målet bör dessutom kopplas till det mål myndigheten har på mer övergripande nivå. Om det tar lång tid att nå slutmålet med en insats bör man utforma delmål eller indikatorer som kan visa om insatsen är på rätt väg. Om insatsformen är ny och det är svårt att sätta upp precisa numerära mål, är det viktigt att det oprecisa målet blir begripligt för framtida uppföljning och utvärdering.

3.2 Lämpligt utformade mål givet tillgängliga resurser

I regeringens skrivelse (Regeringen 2016) står det att problemet med tydliga och uppföljningsbara mål inte endast kan lösas genom att enskilda programmål förtydligas av stödgivande myndigheter. Regeringen menar att det även krävs ett förtydligande av näringspolitikens mål för att bli mer vägledande för myndigheternas programmål. Detta ska i sin tur skapa en mer effektiv målstruktur för näringspolitiken. Detta delkapitel går kort igenom olika aspekter av mål och avslutar med några förslag på riktlinjer.

Det är ett välkänt problem att politiska insatser ofta har alltför övergripande mål. Rolf Sandahl (2018, s. 7) skriver: *”Att målsättningar kan vara vida eller oklara i politiken beror på att man kanske vare sig vill eller kan vara särskilt precisa. Det innebär att tolkningsutrymmet blir stort och det får utvärderare eller tjänstemän ofta leva med.”* Första steget i att beställa och utforma en insats är att reflektera över målet med insatsen. Begreppet ”mål” kan användas med olika betydelse. Talar man om målet för näringspolitiken så är detta ett inriktningsmål eller ett övergripande mål.¹⁴ Målet för den svenska näringspolitiken är *”att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.”*¹⁵ För sådana mål kan en mängd insatser vara tänkbara.

En fördjupad dialog mellan beställare och utförare leder oftast fram till en lämpligare formulering av mål (Sandahl 2018). Målen som formuleras för myndigheter är av en övergripande karaktär. Problemet med mål accentueras istället när insatser ska konkretiseras som enskilda program och delinsatser i program. Det finns en förväntan att man ska

¹⁴ Vedung (2016) kallar det för paraplymål.

¹⁵ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/mal-for-naringspolitik/>.

kunna koppla ihop mål satta för enskilda insatser med mål som är mer övergripande på program och på en högre nivå. Det är också viktigt att koppla uppsatta mål för enskilda insatser till det övergripande målet för myndigheten eller politiken enligt Kenneth Eliasson på ESV.¹⁶ Om Regeringskansliet och utförande myndighet pratar sig samman innan den nya insatsen lanseras ökar möjligheterna till att sätta realistiska och tydliga mål. Om det är svårt att precisera effekterna kan även detta betonas i målen så att utvärderingen även ska titta på andra typer av effekter, både positiva och negativa, än de som specificeras innan insatsen lanseras.

ESV (2007, s. 22) föreslår följande definition av mål: *Ett mål beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt.* Den här typen av målformulering innebär möjligheter till lärande då den förmedlar ett omedelbart gensvar om målet har uppnåtts eller inte. En insats består i allmänhet av flera olika aktiviteter där mål kan sättas till varje delaktivitet. Det är emellertid svårt att formulera lämpliga mål i ovanstående mening. En nackdel är att insatser utformas i syfte att stödja processer med en mängd olika möjliga utfall. Här krävs ett gediget förarbete för att kunna definiera och beskriva de ambitioner och mål som finns i en insats. Det finns också en risk med att beskriva ett mål alltför begränsat avseende innehåll och tid för uppfyllande, som kan leda till att insatser utformas som inte är flexibla. En återkommande utmaning är att myndigheter ofta har flera mål som de ska försöka nå. Till exempel så kan en myndighet få ett uppdrag med flera mål i uppdraget. Hur dessa mål ska värderas är svårt. Här är det bra om en dialog mellan uppdragsgivare och utförare kring målen finns innan insatsen påbörjas. Då kan målkonflikter eller målhierarkier tydliggöras och diskuteras.

Sammanfattningsvis bör den aktör som ansvarar för insatsens genomförande sätta de mer precisa mätbara målen, då den har detaljkännedom om insatsen. Målet bör ha en tydlig koppling till det övergripande målet med politiken, men samtidigt vara realistiskt utifrån de resurser insatsen har tillgång till. Här är det väsentligt att ha en fördjupad dialog mellan intressenterna. Om det tar lång tid att nå slutmålet med en insats bör man utforma delmål eller indikatorer som kan visa om insatsen är på rätt väg. Det är också av vikt att lära sig under en pågående programinsats och få en klarare bild av vad som är ett realistiskt mål.

3.3 Val av insatsform och val av målgrupp

En programteori behöver ta upp vissa val som görs när en näringspolitisk insats utformas och implementeras. Här finns det många svårigheter som behöver behandlas mer eller mindre utförligt. Varje insatsform har sina för- och nackdelar. Samtidigt behöver man också förstå vilken målgrupp som insatsen är riktad mot, hur denna målgrupp kan nås och, vid behov, hur man utformar selektionen av stödmottagare.

Vidare förändrar en insats beteenden hos den som utsätts för den. Dels kan det finnas positiva beteendeförändringar som är i linje med vad insatsen åsyftar. Dels kan det finnas oavsedda beteendeförändringar som motverkar insatsens syfte. Det är viktigt att antaganden om både positiva och negativa beteendeförändringar hos målgruppen tydliggörs i programteorin så att man försöker få med dessa i uppföljningen av insatsen. Om det endast är en liten andel av deltagarna som reagerar positivt på insatsen, så är det intressant att urskilja om dessa påverkas av särskilda villkor i jämförelse med andra vilket kan påverka slutsatserna om insatsen ska utvidgas i framtiden.

¹⁶ <https://www.jobbsafari.se/cms/gor-malen-begripliga?lang=sv>.

3.3.1 Val av insatsform

När målet är utpekat, är frågan vilken som är den bästa insatsen för att nå dit. Val av insatsform är något departement och myndigheter tillsammans diskuterar. I verkligheten kan det mycket väl vara tvärtom, det vill säga att man börjar med insatsen och sedan får estimera vad som kan komma ut ur insatsen givet resurserna. Men även då finns det en poäng att beskriva vilka andra möjliga insatser som skulle kunna användas, då det blir tydligare vilka för- och nackdelar de olika insatserna har. Att beskriva alternativa insatser är inte så vanligt, vilket kan bero på att begränsningar i resurser i form av tid och pengar.

Ett exempel kan vara att man vill stärka digitaliseringen av svensk tillverkningsindustri. Då skulle en insats kunna vara att ge ut bidrag för att köpa in digitaliseringskompetens, och en annan insatsform kan vara en informationskampanj om hur företag kan effektiviseras genom nya digitala tjänster. Samma syfte men med olika konsekvenser i form av fördelar och nackdelar av vad insatsen påverkar.

3.3.2 Val av mottagare vid selektiva insatser

Vissa insatser är av sådan karaktär att alla företag har nytta av dem och att stödet samtidigt inte snedvrider marknaden. Då kan en generell insats vara aktuell. Andra insatser har sådana mål eller begränsade medel att de inte kan eller bör riktas till näringslivet som helhet. De önskade beteendeförändringarna kanske bara uppstår i en specifik målgrupp vilket även ny forskning visar (Tillväxtanalys 2015). I sådana fall blir valet av vem eller vad som ska få ta del av insatsen kritiskt för insatsens förväntade konsekvens. Målgruppen bör alltså beskrivas, hur stor är gruppen, och vad är utmärkande för denna grupp? Hur tänker man nå denna grupp? Hur vet man att man har nått den? I näringspolitiska insatser är ofta målet att få företag att bli mer innovativa, att börja forska eller inleda samverkan, det vill säga beteendeförändringar. Målgruppen är de företag som, om de mottar stöd, kommer att ändra sitt beteende mest, snarare än de företag som redan uppvisar beteendet.

Tillväxtanalys menar att man i en programteori bör beskriva beteendeförändringar som insatsen ämnar påverka. Det kan belysa vad som är lämpliga målgrupper. En insats kan också påverka andra faktorer.

En svårighet är när de företag och projekt som troligtvis skulle få stor nytta av en insats är minst medvetna om insatsens existens (Tillväxtanalys 2018). Stora FoU-intensiva företag i innovationstäta regioner och branscher har oftast mycket bättre information och kunskap om olika insatser än småföretag som inte redan forskar och som befinner sig i mindre innovationstäta regioner och branscher

Riksrevisionen (2016) fann möjligheter till att förbättra vissa delar av selektionsprocessen för näringspolitiska insatser. Det var bland annat tydligt att bedömningsgrupper letade efter de bästa ansökningarna, när målgruppen egentligen är de ansökande företag som ändrar sitt beteende mest som ett resultat av stödet. Resultatet är en brist på additionalitet, mervärde, i de offentliga insatserna. Fallet klargör dels behovet av tydliga instruktioner till och träning av bedömningsgrupper för att undvika så kallade delegationsproblem, som till exempel informationsöverföring av programmets framgångskriterier, och målkonflikter.¹⁷ Det klargör också att urvalsprocesser bör vara en del i programteorin, då de påverkar utfallet.

Selektionsproblematik, det vill säga att företagen som till exempel söker stöd i en näringspolitisk insats är annorlunda än de som inte söker, försvagar också insatsens utvärderings-

¹⁷ Tillväxtanalys. 2018 Hur väljer man det man väljer? En litteraturstudie om selektiva stöd. PM 2018:05.

barhet. Man vet inte om de effekter man uppmäter, positiva eller negativa, beror på stödet eller på urvalet. Myndigheterna kan därmed förbättra utvärderingsbarheten i sina insatser genom att analysera både målgruppen och den bredare populationen av företag för att kunna jämföra de företag som söker med de som valt att inte söka. Det skulle leda till att man bättre kan särskilja mellan selektionens och insatsens påverkan på stödmottagarna.

Faktaruta 4

Exempel på policyinsats om information om generationsskifte

Genomföra ett antal informationstillfällen för företag om hur generationsskiften kan genomföras utan att företaget läggs ned. Övergripande mål är att försöka behålla sysselsättningsnivån efter generationsskiften i företag. Detta uppnås genom att flera äldre företagare överlåter sina företag till nya yngre ledare. Insatsen består i att sprida information om hur sådana överlåtelser kan ske. Ett delmål med insatsen är att nå 1 000 enskilda näringsidkare som är 60 år eller mer med 10 eller fler anställda i företaget. Vad kan då vara ett utfall av informationsspridningen?

En konsekvens efter att ha tagit del av informationen är att företagaren bestämmer sig för att inleda en överlåtelseprocess. Antalet sådana företagare kan beskrivas som ett önskat utfall. Att mäta detta antal blir därför angeläget. Är detta antal detsamma som effekten av insatsen? Här blir det svårare. Vi vet att beslutet att inleda en överlåtelseprocess sker efter insatsen men vi är inte säkra på i vilken omfattning det är på grund av detta. Företagaren kan ha haft andra planer men fått ytterligare information, till exempel av revisorn till företag som påverkat beslutet. Om revisorn ändå skulle ha tagit upp denna information ur till exempel ett pensionsperspektiv kan man ifrågasätta insatsen som orsak. Att härleda troligheten i att insatsen faktiskt helt eller delvis medverkat till beslutet blir effektanalysens fokus.

Om en överlåtelse realiserar blir det en ytterligare analysuppgift att uppskatta antalet anställda som är kvar med anledning av denna överlåtelse. Antalet räddade arbetstillfällen blir därmed en effekt av andra ordningen.

Ett problem med tillväxtpolitiska insatser är hur man ska sätta gränsen för när en företagare bestämmer sig för att inleda en sådan process. Om detta sker i slutet av ett konsultativt möte är det ingen tvekan. Men om det sker tre månader eller tre år därefter, hur ska man då tolka resultatet om det ens är möjligt att få kännedom om det?

3.4 Utfall och effekter – resultat av en insats

Ur ett utvärderings-, effektivitets-, lärandeperspektiv behövs ett utvecklingsarbete som ökar möjligheterna att analysera och förstå de förändringsprocesser som startar i samband med statliga insatser för innovation och företagande. Viktigt är att bättre förstå när effekter uppstår och var dessa uppstår samt naturligtvis varför de uppstår. Ibland kan det ta lång tid innan de stora effekterna uppstår och ibland kan effekter uppstå utanför utvärderingens räckvidd (Regeringen 2016). Nedan följer en kort genomgång av viktiga aspekter kring att utvärdera utfall och effekter.

ESV (2017, s. 38) förklarar skillnaden mellan utfall och effekter:

”att redovisa utfall är att redovisa att något har inträffat eller förändrats, till exempel att antalet anmälda brott har ökat eller minskat. Sådana händelser eller tillstånd kan observeras, beskrivas och verifieras.”

Om man kan göra en sådan redovisning vill man besvara hur stor del av utfallet som beror på insatsen. Sådana kausala samband är svåra att identifiera och kräver ofta vetenskaplig kompetens.

ESV (2012, s. 19) definierar en effekt enligt följande:

”Medan en prestation är något som har kommit ut från myndighetens verksamhet, är en effekt en förändring som prestationen har åstadkommit. Effekten är skillnaden mellan hur ett uppmätt utfall blev med en viss prestation och hur det utfallet skulle ha blivit om prestationen inte hade existerat eller varit annorlunda.”

Faktaruta 4 illustrerar att det är en transportsträcka från insats via resultat till effekt. Exemplet visar också att det inte är lätt att beskriva själva effekten. I vissa fall är dock effekter av offentligt finansierade insatser enklare att härleda, som till exempel när ett helt nytt forskningscentrum finansieras.

3.4.1 Hur kan vi identifiera uppkomsten av insatsens effekt?

”The central problem in evaluation is to connect an intervention with its effects: that is, to establish what it caused.”

(Arnold, Malkin, Good m.fl. 2009, s. 19)

I det här avsnittet redogörs för två skilda förhållningssätt att identifiera effekten av en insats. Beskrivningen är inte på något sätt uttömmande. Ibland beskrivs de två förhållningssätten som kvalitativ metod och kvantitativ metod. Attributen kvalitativ respektive kvantitativ är missledande, eftersom metoderna är mer avpassade efter hur stort antal undersökningsobjekt som man antar är tillräcklig för att producera evidens. Kvalitativa metoder söker mycket information om få undersökningsobjekt medan kvantitativa metoder reducerar en begränsad information för en stor mängd undersökningsobjekt och producerar evidens av detta.^{18 19}

Ur ett programteoretiskt perspektiv finns det ingen anledning att på förhand välja en metod framför en annan utan särskilda skäl. Men i fråga om identifiering av effekt finns en grupp av metoder som kallas teoretiska effektbedömningar (theory-based impact assessment). De kallas teoretiska, då bedömningen av effekten dras som en slutsats av bedömningen av olika delar i programteorin inklusive en bedömning av de sammanhang som insatsen kan vara påverkad av. Developmental evaluation, realist evaluation, theory of change evaluation och contribution analysis är olika typer av sådana angreppssätt (se faktaruta 5 som beskriver contribution analysis).²⁰

Dessa metoder avser att inte bara identifiera en effekt, utan de ämnar även förklara varför effekten uppkom genom en analys av det specifika sammanhang som effekten är en konsekvens av. Om det är känt att ett litet antal ”stödmottagare” står för en stor del av effekten kan dessa metoder ge information om de särskilda skäl som kan föreligga för dessa stödmottagare. Analysen kan därmed ge underlag om insatsen i framtiden kan ge liknande effekter. En fördel med dessa metoder är att de relativt tidigt i insatsens historia kan ge indikation på om effekter är att förvänta. De nämnda metoderna är däremot inte användbara om önskemålet är att mäta storleken på effekten.²¹

Statistiska metoder för att identifiera och mäta storleken på en effekt bygger på ett antagande om att jämföra grupper. För att förstå vilken nivå effekten har på en stöd-

¹⁸ Se förslagsvis följande för en diskussion

http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2012/06/29/working_paper_15.pdf.

¹⁹ Jaffe (2002).

²⁰ Dessa metoder beskrivs på många ställen, se till exempel <http://www.3ieimpact.org>.

²¹ RISE (2018) har producerat ett antal fallstudier där man tillämpat en metod i syfte att beräkna effektstorlek på enskilda fall.

mottagare så behöver man kunna jämföra med samma stödmottagare som inte fick stödet. En stödmottagare kan dock ingå i en grupp som tar del av insatsen som i sin tur kan jämföras med en analog grupp som inte ingår. Tre metoder som utgår från att jämföra grupper är randomiserade fältexperiment (för mer läs Tillväxtanalys 16a), kvasikontrollstudier och regression discontinuity analysis. Givet dataunderlag har samtliga visat vara användbara inom näringspolitiska analyser.

Björn Öckert vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, förklarade vid ett av seminarierna för- och nackdelar med de tre metoderna, (se presentation på Tillväxtanalys hemsida).²² Viktigt är att den konstruerade jämförelsegruppen är relevant i sammanhanget. Konstruktionen är beroende av tillgången på data vilket bör hanteras på ett tidigt stadium i planeringen av insatsen. Till exempel behövs en rangordning av de som söker stöd i ett näringspolitiskt program för att kunna använda sig av metoden regression discontinuity analysis.²³

De kvantitativa metoderna har med andra ord möjlighet att identifiera och mäta effektens storlek under förutsättning att data för sådan metodtillämpning finns tillhands.

Faktaruta 5

Kontributionsanalys²⁴

Kontributionsanalys är en metod inom familjen teoretiska effektbedömningar²⁵. Syftet med ansatsen är att påvisa att insatsen har en bidragande del i den uppskattade effekten. Det betyder att den sätter identifiering av kausalitet i fokus. Analysen består av att följande fyra moment kan bestämmas:

1. Insatsen är baserad på en *genomtänkt* förändringsteori. Det vill säga insatsen antas medföra ett antal utfall där argument för dessa utfall antingen är motiverade av tidigare erfarenheter eller av teoretiska skäl eller alternativt motiveras av starka intressenter.
2. *Aktiviteter* som insatsen föreslår genomförs enligt plan och med *god kvalitet*
3. Insatsens antaganden rörande orsaksrelationer bekräftas av evidens
4. Externa faktorer – sammanhang och alternativa möjligheter – som kan påverka insatsen blir bedömda och ska visas ha inget inflytande eller, om inflytande kan spåras, bör deras relativa betydelse uppskattas.

Contribution claim = a verified theory of change + other key influencing factors accounted for.

Läs mer: Mayne (2012)

²² Se <http://www.tillvaxtanalys.se/om-oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2018-01-23-tillvaxtanalys-anordnar-seminarieserie-om-utvarderingsmetoder.html> för information om seminarieserien och de enskilda seminarierna.

²³ Howell (2015) är ett exempel på när regression discontinuity analysis används för att utvärdera effekten av en näringspolitisk insats (det amerikanska SBIR programmet).

<http://faculty.chicagobooth.edu/workshops/finance/pdf/howell%20jmp.pdf>.

²⁴ Denna faktaruta bygger på Mayne (2012), sidor 270-280.

²⁵ Den har stora likheter med så kallad realistisk utvärdering och developmental evaluation (Patton 1990) samt theory of change (Weiss 1998).

Faktaruta 6

Kausalitet – en utveckling

Hur kan ett stöd påverka en mottagare och vilka andra faktorer är nödvändiga? Stöd kan ses som delar av ett kausalt paket där de andra delarna kan beskrivas som stödjande faktorer och villkor som sammantaget är tillräckliga för att producera den avsedda effekten.

Att förklara relationen mellan orsak och effekt är en klassisk frågeställning som inte har några enkla svar. På 1960-talet formulerade filosofen Mackie de så kallade INUS-villkoren. Dessa ligger till grund för att se offentliga insatser som en del i ett så kallat kausalt paket. Där INUS betyder Insufficient but Necessary part of a condition that is itself Unnecessary but Sufficient for the occurrence of the effect (Mackie 1974).

Mayne har gjort en utmärkt översättning. Ofta när vi talar om orsaker – effekt tänker vi i termer av nödvändig orsak eller tillräcklig orsak. Ofta hamnar man fel här enligt Mayne som anför följande exempel:

Nödvändig men inte tillräcklig: En person måste bli smittad med HIV-för att få AIDS. Men alla hiv-smittade får inte AIDS.

Tillräckligt men inte nödvändigt: Halshuggning innebär döden för alla men man kan dö på andra sätt.

Både nödvändig och tillräcklig: Alla som har fått sjukdomen Tay-Sachs har haft en viss typ av genmutation och alla där genmutation har identifierats i förväg har sedermera fått sjukdomen.

Varken nödvändig eller tillräcklig – bidragande orsak: rökning är en bidragande orsak för att få lungcancer då rökning inte är nödvändig, man kan få lungcancer av andra skäl, inte heller tillräcklig då man kan vara rökare utan att få lungcancer.

Mayne konstaterar att det är den sistnämnda formen som verkar var den som de flesta offentliga insatser passar in på. Det betyder att insatsen är en bidragande orsak men att det är andra faktorer som är nödvändiga och kanske tillräckliga.

Läs mer: Mayne (2012) "Contribution Analysis: Coming of Age?"

3.4.2 Effektkedjor, en del av programteorin

En effektkedja kan beskrivas som en kodifierad tankemodell av vad en insats ger för utfall och hur dessa utfall kan skapa olika effekter. Effektkedjan är den del av programteorin som kommer efter att en insats är påbörjad. Den hjälper de som ansvarar för insatsen att tänka igenom alla led och förutsättningar innan man börjar. Effektkedjor hjälper även utvärderaren att förstå vad målet med insatsen är och hur man förväntas nå dit (Sandahl 2018; Bergström 2018). Men *"att tänka i effektkedjor löser inte kausalitetsfrågan, det vill säga vi måste fortfarande mäta varje led i kedjan för att se om insatsen ger effekter."* (Sandahl 2018, s. 9). Det innebär att man behöver mäta och följa utfallet efter en insats, effekten på kort och lång sikt, för att kunna härleda att insatsen har en påverkan på slutresultatet.

"Om det visar sig att en tidigare effekt i en effektkedja inte inträffar kan man ju avsluta en insats alternativt justera insatsen. /.../. Slutsatsen är helt enkelt att en mätning av effekter i ett tidigare led i en effektkedja innebär att man inte alltid behöver "vänta" på att mäta den slutliga effekten"

(Sandahl 2018, s. 8)

Effektkedjor kan hjälpa till att få en förståelse för om insatsen har möjlighet att ge en effekt i ett relativt tidigt stadium i en lång process. Att vänta länge med att mäta effekter innebär en större svårighet att säkerställa det kausala sambandet mellan insats och effekt.

Det blir också svårt för styrningen av och lärandet i insatsen om det tar lång tid innan man får reda på om insatsen är effektiv eller inte (Sandahl 2018; Bergström 2018). Som Ekonomistyrningsverket (2006) påpekat är det viktigt att antagandena bakom orsaks-sambanden tydliggörs så att man vid en utvärdering kan upptäcka om ett icke uppfyllt mål kan bero på ett felaktigt antagande.

Långtidsperspektiv kan också vara nödvändiga för att kunna förstå näringspolitiska effekter, till exempel hur tillämpad forskning påverkar olika delar av ekonomin. Fördelar att utvärdera långa perspektiv är: 1) mer tillförlitlig kunskap vid långsamma processer, 2) större chans att se sambanden mellan de olika faktorerna och dess kontext, 3) större chans att upptäcka sidoeffekter av insatsen och 4) vissa samband är inte regelbundna utan dyker upp oregelbundet. Nackdelarna är att det begränsar metodval och att målbild och kunskapsläge kan ändras över tid och det kan bli svårt att rättvist utvärdera (Forss 2018).

Faktaruta 7

Utvärdering under långa perioder – omvandling av USA:s innovationssystem

Matthew Keller och Fred Block (Keller och Block 2013) argumenterade för att den statliga näringspolitiska insatsen Small Business Innovation Research (SBIR) programmet²⁶ har haft en kritisk påverkan på USA:s innovationssystem. Forskare som arbetar i företag med mindre än 1 000 anställda har ökat från 7 % 1979 till mer än 25 % 2004, samtidigt som andelen forskare i stora företag har minskat från närmre 80 % 1979 till cirka 45 % 2004. Denna markanta förändring från större till mindre företag av innovationskapacitet har gått långsamt.

Författarna menar att förändringen har drivits av flera faktorer²⁷ men att SBIR programmet har varit en kritisk komponent för denna långsamma omvandling av var innovationer uppstår i USA. De är tydliga med hur SBIR har bidragit till att fler forskare vågar testa att kommersialisera sina idéer och få statliga upphandlingskontrakt och hur detta tillsammans med de andra faktorerna har förändrat det amerikanska innovationssystemet. De inleder studien med data som visar på att denna större förändring har skett i ekonomin. Sedan redogör de varför de hittills kända faktorerna inte är tillräckliga för förändringen, och förklarar med hjälp av data hur SBIR också har bidragit.

Studien argumenterar för hur en näringspolitisk insats påverkar omställningen av ekonomi under en längre period, 25–30 år. Sådana långsamma omvandlingsprocesser är väldigt svåra att fånga och kräver ofta olika typer av data. Keller och Blocks studie gör det möjligt för andra forskare eller utvärderare att kritiskt granska deras antaganden eller bygga vidare med mer evidens.

3.5 Uppföljning och utvärdering förutsätter att information samlas in

Det behövs även beskrivningar av information som är nödvändig att ha tillgång till för att följa upp om insatsen faller ut som programteorin gestaltar. Här följer även en beskrivning av utgångssituationen beskrivs (baslinje). Ett särskilt avsnitt i programteorin bör därför

²⁶ SBIR stipulerar att statliga myndigheter med de största budgeterna för att upphandla forskning och utveckling måste avsätta av budget till mindre företag. Den sammanlagda budgeten för SBIR är ca 2 miljarder USD per år till ca 7 000 företag. Det skulle innebära ungefär 400 MKr/år för 200 företag i svenska mått.

²⁷ Andra faktorer: förändringen mot paradigmet aktieägarvärde (shareholder value) medförde att större företag minskade intern forskning och utveckling. Detta öppnade upp för att köpa teknik från mindre företag, uppkomsten av privat riskkapital i tidiga skeden, institutionell förändring av ägande av intellektuella rättigheter vid universitet och statliga laboratorier (se Bayh-Dole Act), lokala initiativ som inkubatorer och klustersatsningar.

diskutera i vilken omfattning som information eller data är tillgängliga eller om särskilda undersökningar måste genomföras för att samla in uppgifter enligt programteorins beskrivning. Att samla in nya data är i allmänhet förknippat med kostnader för att upprätta och hantera dessa mätverktyg i form av enkätfrågor. I den omfattning som registerinformation kan användas är detta en fördel, men sådana data kan i flera fall ha nackdelen att de är oprövade som indikatorer på insatsens primära utfall. Dessutom sker uppdateringen av register först efter en tidsfördröjning.

Betydelsen av lämpliga data kan knappast underskattas. Planering för datainsamling måste därför vara en prioriterad aktivitet i förberedelserna för att genomföra en offentlig insats.

3.6 Organisering av utvärdering

Hittills i kapitlet har programteori använts som ett verktyg för planering av insatser. Programteori kan också användas som ett utvärderingsverktyg. Här underlättar det om interna och externa utvärderare är med när insatsen utformas och programteori tas fram. Det är på så sätt man kan säkerställa att användbara data tas fram och samlas in.²⁸ Just under denna fas går det också att ha ett experimentellt förfarande och sätta upp delar av insatsen så att man kan få värdefulla svar genom randomiserade fältstudier. Det går även att göra ex ante-granskning av programteorin. Att bestämma delar av utvärderingskriterier redan vid start skapar också en större acceptans då alla intressenter bättre förstår enligt vilka kriterier de ska bli utvärderade på.

Myndigheten som utför insatsen tar ofta till sig av resultatet av en utvärdering men det finns potential att fler använder sig av resultaten som till exempel Regeringskansliet, tankesmedjor, och media. Vissa delar av utvärderingen implementeras, i bästa fall, i nästa generation av programmet. En del av det låga intresset för utvärderingar kan bero på att utvärderingar inte anses vara lika tillförlitliga som till exempel analyser av näringspolitiska insatser som utförs av akademiska forskare. Det ekonomiska beroendet och beroendet av beställarrelationen som många utvärderare har är en del av denna problematik. Vem som betalar för utvärderingen eller vem som är utvärderingens uppdragsgivare påverkar vem som tar till sig av utvärderingen och det påverkar sannolikt även innehållet i utvärderingen. Beroende på hur man organiserar för utvärderingar skapar det trovärdighet mot olika intressenter. För att en tredje part ska få fullt förtroende för en utvärdering krävs oberoende från beställaren och vetenskapligt grundade metoder.

3.7 Förslag kapitel tre

I detta avsnitt sammanfattas rekommendationer som syftar att tillgodose den frågeställning som finns i uppdragstexten.

Förslagen utgår från frågan: ”Hur kan offentliga insatser utformas så att möjligheterna till utvärdering förbättras?”

Offentliga insatser bör ha tydliga mål och detaljerad programteori

En sådan programteori bör innehålla väl underbyggda antaganden om kort- och långsiktiga effekter samt direkta- och indirekta spridningseffekter. Sedan kan indikatorer utvecklas för att mäta om programmet är på väg mot det utsatta målet. Hittar man tidigt spridningseffekterna kan dessa lättare beskrivas eller mätas. ESV är en stabsmyndighet och därför

²⁸ OECD-konferens 1997, se: <http://www.oecd.org/sti/inno/policyevaluationinnovationandtechnology/towardsbestpractices.htm> [2018-05-23].

behöver myndigheter förhålla sig till deras definitioner. Tillväxtanalys föreslår därför att utgå från deras definitioner av resultat och effekt. Sedan kan avvikelser göras om så behövs. Om alla näringspolitiska myndigheter kan hitta en samsyn så underlättar det för gemensamt lärande.

Mekanismer som insatsen avser att påverka bör beskrivas i programteorin. Vidare så är det bäst om insatsens mål är mätbart och tidsutsatt. Om målet med insatsen är svårt att konkretisera bör det finnas en process/utvecklingsarbete som strävar att nå sådana mål. Tidigare erfarenheter från liknande insatser eller från forskning bör beaktas och diskuteras i en programteori. Dessa kan komma från aktörer, intressenter men även från forskningsresultat. Programteorin stärks om det går att göra hypoteser om vilka effekter en insats ska ge utifrån tidigare evidens. Till sist så föreslår Tillväxtanalys att data som är lämplig för utvärdering av insatsen anges tillsammans med strategi för insamling av sådana i programteorin.

Strukturerad dialog beträffande programteori och mål

Initiering av insatser kan ske på olika sätt. Ett uppdrag kan utgå från Regeringskansliet, eller så utgår den nya insatsen från utförande myndighet. Oavsett på vilket sätt uppdraget uppstår föreslår Tillväxtanalys att en process för diskussion av insatsens programteori bör föregå själva genomförandet av insatsen. Dialogen kan förbättra möjligheten att sätta en insats i ett sammanhang och överväga alternativa insatser. Då kan man även välja att beskriva en programteori utifrån vad flera offentliga insatser ska åstadkomma tillsammans. Denna process liknar dagens praktik men formaliseringen säkrar att en programteori är på plats vid start av insatsen. Chanserna ökar också att definiera mer realistiska mål för en given insats eller insatser. Förankring och lärande utvecklas om hypoteser om insatsers utfall och effekter kan formuleras och delas i dialog. Om insatsen ska utvärderas av en oberoende part bör även dessa konsulteras när programteorin formuleras. Ett exempel på en enkel process beskrivs i faktaruta 8.

Utvärdering av insatser bör göras av både de utförande myndigheterna och oberoende utvärderingsorgan

Utvärdering av näringspolitiska insatser är svårt och metoder behöver utvecklas och erfarenheter samlas av alla näringspolitiska aktörer. De utförande myndigheterna behöver regelbundet följa upp och ibland utvärdera sina insatser. Därutöver är det viktigt att en oberoende part utvärderar näringspolitiska reformer och insatser för att öka förtroendet för insatsernas syfte och effekter framförallt för tredje part. Oberoende utvärderingar verkar också förbättra för utförande myndigheternas förberedelser för uppföljning och utvärdering. Även vid oberoende utvärderingar bör de utförande myndigheternas expertis tas tillvara i utvärderingens olika faser.

Faktaruta 8

Förtydligande – utkast på strukturerad dialog inför ny insats

Inom tillväxtpolitiken förekommer det att myndigheter ges i uppdrag av Regeringskansliet att genomföra insatser eller att myndigheterna själva ger förslag på insatser som kan utveckla och effektivisera tillväxtpolitiken. Tillväxtanalys menar att några enkla förändringar av dialogen mellan Regeringskansliet och genomförande myndigheter kan leda till bättre uppfyllande av mål och effekter med tillväxtpolitiska insatser.

När tillväxtpolitiska myndigheter erhåller ett uppdrag att genomföra en större insats bör man ta fram ett förslag på en programteori. Programteorin bör diskuteras i en enkel process med följande inslag.

- Myndigheten arbetar fram ett utkast till programteori som skickas in till Regeringskansliet för diskussion med myndigheten.
- Regeringskansliet kan, om befogat, be om en extern analys av programteorins upplägg och relevans för att insatserna ska bli utvärderingsbara och effektiva.
- Myndigheten utarbetar ett slutdokument.

Processens syfte är att mobilisera erfarenheter och kunskap i syfte att insatserna blir framgångsrika och att förbättra för lärande och utvärdering.

Den operativa myndighetens roll är i egenskap av att ha erfarenhet av att genomföra insatser. Tillväxtanalys, eller en annan utvärderingsaktör, roll är att ge oberoende stöd med kompletterande erfarenheter från forskning och utvärdering.

Några exempel på vad som kan ingå i dokumentet är:

- Beskriva den situation som uppfattas som ett problem och placera detta in i för myndigheten relevanta erfarenheter av insatser. Beskriva hur insatser kan leda till avsedda mål och effekter.

Vid behov ta upp om det är några externa villkor och förutsättningar som påverkar myndighetens förmåga att uppnå önskat resultat. Diskutera vilken typ av resultat- och effektindikatorer som ska tas fram för uppföljning och utvärdering.

4 Förslag på bättre översikt av näringspolitiska åtgärder

Idag finns ingen samlad översikt av befintliga tillväxtpolitiska insatser. Det saknas kunskap om myndigheternas insatser överlappar varandra, eller om det finns luckor i stödsystemet. Bristen på överblick har uppmärksammats av OECD (2012, 2016) och Braunerhjelm m.fl. (2013). OECD skriver: *There is consequently a large number of seemingly uncoordinated public initiatives and organisations involved, particularly in support of innovators and entrepreneurs. The overall picture is fragmented and not designed for efficiency.* Regeringsuppdraget (2018) konstaterar även att ”statens överblick över statliga stöd till innovation och företagande behöver bli bättre”.

Det stora antalet aktörer inom området försvårar en översikt över vilka insatser som finns. Tillväxtanalys uppskattar att det rör sig om ett 20-tal myndigheter som genomför innovationsrelaterade insatser, ett stort antal forskningsråd och privata stiftelser, organ på regional nivå samt ett ökande antal privata aktörer. En liknande bild framträder i senare granskningar (OECD 2016; Riksrevisionen 2016; Riksrevisionen 2014b; SOU 2016:72).

Potentiella överlappningar och luckor har dock aldrig granskats på ett systematiskt sätt. I kapitlet diskuteras därför möjligheterna att genomföra en kartläggning av tillväxtpolitiska insatser som både är mer effektiv och heltäckande än tidigare försök.

4.1 Helhetsbild över insatser saknas

Tillväxtpolitik är inte tydligt avgränsat i form av ett departement eller ett antal myndigheter som uteslutande ägnar sig åt politikområdet. Väljer man att enbart kartlägga Näringsdepartementet och deras myndigheters insatser blir avgränsningen snävare. Samtidigt missar man insatser från exempelvis Energimyndigheten och Exportkredit-nämnden vilka ligger under Miljö- och energidepartementet respektive Utbildningsdepartementet.

Som framgår av tabell 1 delas statligt företagsstöd ut inom en rad politikområden. I listan finns inte regionala myndigheter eller statliga bolag och privata aktörers insatser med.

Tabell 1 Fördelning av statligt företagsstöd mellan olika politikområden

| Politikområde | Mkr | Andel |
|---|--------|-------|
| Arbetsmarknadspolitik | 13 790 | 36 % |
| EU-finansiering inom olika politikområden | 10 463 | 27 % |
| Näringspolitik | 5 222 | 14 % |
| Forskning och innovationspolitik | 3 293 | 9 % |
| Politik för areella näringar, landsbygd och livsmedel | 2 287 | 6 % |
| Regional tillväxtpolitik | 1 624 | 4 % |
| Utrikespolitik | 770 | 2 % |

Källa: SOU 2016:72, s. 273

Det finns heller inte någon entydig uppfattning om vilka aktörer som behöver omfattas vid en kartläggning. Ett innovationssystem består ju som bekant av en mängd offentliga och semi-offentliga aktörer plus ett stort antal privata aktörer i nära samarbete, ofta med delad finansiering (både in-kind och direkt finansiering) med offentliga myndigheter. En annan problematik är vilka insatser som bör ingå. Vedung (2002) kategoriserar insatser i tre typer; regleringar, finansiella incitament och information. Som beskrivits i de tidigare

kapiteln används huvudsakligen finansiella incitament i den första generationens program medan den andra och särskilt den tredje generationen innehåller alla tre typer av insatser.

En annan fråga som sätter gränser för en helhetsbild är vilken information om varje insats som behövs. För att uppskatta den finansiella omfattningen av insatserna behövs information om genomförande myndighet eller annan aktör, namn på insatsen och insatsens finansiella omfattning enligt tabell 2 nedan. Men om ambitionsnivån även är att täcka graden av överlappning i helhetsbilden behöver ytterligare information som kompletterar den finansiella att tas fram.

Tabell 2 Ambitionsnivåer vid en kartläggning

| Information om enskild insats | Ambition: Finansiell omfattning | Ambition: Överlappningar |
|---|--|-------------------------------------|
| Insatsens namn | x | x |
| Genomförande aktör | x | x |
| Budget | x | x |
| Typ av insats (ekonomisk/regel/information) | | x |
| Inriktning (region/politikområde) | | x |
| Syfte | | x |
| Inblandade aktörer (medfinansiärer/samverkanspart/etc.) | | x |
| Tidsperiod | | x |
| Målgrupp | | x |

Tillväxtanalys har identifierat nio kartläggningar av offentliga insatser som anses relevanta att ta avstamp från. De är främst gjorda av statliga myndigheter, men även organisationer som Svenskt Näringsliv och Entreprenörskapsforum, och publicerades mellan åren 2011 och 2017. En sammanställning av kartläggningarna finns i bilaga 2.

En genomgång av kartläggningarna visar att ingen täcker ett större tillväxtpolitiskt område och samtidigt tillhandahåller information om enskilda insatser. Flera av rapporterna analyserar stödsystemet på ett generellt plan och listar därmed inte enskilda insatser. Fokus ligger istället på att beskriva aktörer och olika typer av instrument (Svensson 2017; Tillväxtanalys 2014a). De kartläggningar som listar enskilt stöd gör det i en begränsad utsträckning, i form av ett urval av insatser inom ett område eller att området i sig är litet. Alltifrån 3 till 63 insatser har kartlagts i granskningarna. Endast en studie anger att den är heltäckande; då listades 17 insatser (Tillväxtanalys 2014b).

Oavsett om enskilda insatser listas eller inte inkluderas oftast en relativt begränsad del av tillväxtpolitiken. Exempel på områden som kartlagts är miljöteknik (Tillväxtanalys 2014a), insatser med fokus på tidiga faser av företagande (Svensson 2017), innovationspolitiska insatser (Tillväxtanalys 2013) och statliga insatser för att främja små och medelstora företags internationalisering (Tillväxtanalys 2014b). Vilka aktörer man valt att inkludera skiljer sig också åt. Alla kartläggningar innehåller statliga utförare, men vissa även regionala och privata aktörer. Vad som utgör en insats varierar också. I vissa fall är det ett finansiellt bidrag i någon form, i andra fall inkluderas även informationsinsatser såsom rådgivning, coaching och utbildning.

Sammanfattningsvis. Befintliga kartläggningar har endast genomförts en gång, dvs. de har inte uppdaterats med de nya insatser som tillkommit eller de som avslutats, utan tjänar som ögonblicksbilder. Troligen beror det på att metoderna är resurskrävande. Att upprepa

dylika kartläggningar för att studera utvecklingen över tid eller att justera kategorierna vid ett senare tillfälle innebär att arbetet behöver göras om igen, med samma tids- och resursåtgång vid varje tillfälle. En metod där uppföljning kan ske med större automatik är att föredra, men det beror också på vilken ambitionsnivå som både är möjlig och önskvärd för att kunna utvärdera olika enskilda typer av insatser eller olika delar av de näringspolitiska stöden.

4.2 Tillväxtanalys befintliga data

Tillväxtanalys databas MISS innehåller mikrodata för näringspolitiska insatser i Sverige. Mer konkret innehåller databasen information om vilka företag som beviljats finansiella medel från olika aktörer inom tillväxtpolitiken. Information om insatsen i sig såsom syfte och målgrupp finns inte. Även om fokus ligger på finansiella insatser redovisas mottagare för en rådgivande insats i ett fall. De myndigheter som lämnar in uppgifter till databasen är i dagsläget Vinnova, Tillväxtverket, Energimyndigheten, Exportkreditnämnden, Skatteverket, Nyföretagarcentrum och Svenska riskkapitalföreningen. På senare tid har Industriefonden och Norrlandsfonden tillkommit.

Informationen i MISS inkluderar därmed viktiga aktörer, men inte alla. Bland annat saknas några aktiebolag och stiftelser. De lyder inte under offentlighetsprincipen varför frivilliga överenskommelser är enda möjligheten för att ta del av information från dem. Vid tidigare förfrågningar har flera av dem hänvisat till orsaker såsom sekretessregler och arbetsbörda för att inte lämna ut uppgifterna. Även Statskontoret lyfter fram den administrativa bördan. I en granskning av myndigheters arbetsbörda framgår att en av de mest betungande administrativa uppgifterna för en myndighet är att lämna uppgifter till andra myndigheter, såsom att svara på enkäter (Statskontoret 2016). Riksrevisionens rekommendation är därför att samarbeta med aktörerna och minimera arbetsbördan för uppgiftslämnandet (Riksrevisionen 2014b; Riksrevisionen 2014a).

Information om svenska statliga insatser finns även i Europeiska Kommissionens databaser. Enligt EU:s statsstödsregler är medlemsländer skyldiga att rapportera in viss information om statliga insatser, av EU benämnda som statsstöd. Insatserna ska vara förenliga med EUs regelverk för statsstöd vilka syftar till att konkurrensen på den inre marknaden inte äventyras (Europeiska kommissionen 2015; Europeiska rådet 2015). Tre typer av inrapportering ska göras; planerade statsstöd, summan av statsstöd som delats ut under året och information om insatsen som myndigheterna har beviljat (SFS 2013:388). Information som myndigheterna rapporterar in är exempelvis mottagare av insatsen, huruvida mottagaren kan kategoriseras som en SMF eller inte, företagets ägarförhållanden, typ av insats samt vilken eller vilka regioner som den beviljade verksamheten arbetar i (Europeiska kommissionen 2015).

Denna databas innehåller ett begränsat antal tillväxtpolitiska insatser. EU:s definition av statsstöd inkluderar exempelvis inte det statliga riskkapitalet, privata aktörers insatser, finansiella insatser som understiger 200 000 euro över en treårsperiod per företag (kallade försumbara stöd) samt insatser som inte innebär ett finansiellt bidrag. Summan av försumbara stöd uppskattades år 2011 uppgå till 800 miljoner kronor i Sverige (Näringsdepartementet 2012). En stor andel av viktiga tillväxtpolitiska insatser ingår inte i existerande databaser.

4.3 En väg framåt

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

- att vara tids- och resurseffektiv
- att inkludera flera insatser
- att hämta in mer information om enskilda insatser
- att låta Tillväxtanalys själva klassificera insatserna, inte delegera det till aktörerna
- att inte tynga aktörerna i utlämningen av uppgifter

Tillväxtanalys har i interna underlagsmaterial utrett två möjliga metoder med vilka en återkommande, heltäckande och detaljerad överblick kan åstadkommas. Syftet med båda metoderna är att samla in information om enskilda insatsers syfte, målgrupp, budget, tidsperiod, typ av insats m.m. I tabell 3 beskrivs för- och nackdelar med respektive metod.

Den första är att respektive myndigheter får i uppdrag av Regeringskansliet att rutinemässigt fylla i ett standardiserat formulär om varje insats, som sedan rapporteras in till ett centraliserat system. Den största nackdelen med denna metod är att den skulle innebära en viss ökning av myndigheternas administrativa börda, eftersom programadministratörer måste ägna tid till att fylla i formuläret med information om deras program. En annan utmaning är att säkerställa kvaliteten i de data som rapporteras in. Fördelen är att kategoriseringen är gjord och att det går att på förhand veta hur man kan använda sig av databasen.

Den andra är baserad på befintlig dokumentation av insatser, närmare bestämt analys av programteorier, avsättningsbeslut och utlysningstexter genom automatiserad textanalys. Denna metod har fler styrkor som skulle passa för en större kartläggning av insatser. En maskinell granskning av dokument effektiviserar genomläsningen och kategoriseringen av innehållet. Det innebär att fler insatser skulle kunna inkluderas, både vad gäller politikområde och över tid. Det innebär också att mer information om enskilda insatser skulle kunna vaskas fram. Resurseffektiviteten innebär också att merkostnaden för att uppdatera en sådan kartläggning blir relativt liten, dvs. det skulle kunna göras regelbundet. Likaså är det möjligt att ändra kategorierna i kartläggningen vid ett senare tillfälle relativt enkelt. Metoden innebär vissa nackdelar, exempelvis är den känslig för struktur på texten. Bedömningen är därför att en viss modifikation av koden (och därmed merkostnad) är att vänta för varje ny aktör som inkluderas i kartläggningen. För att insamlingen av dokumentation av insatser ska ske så smidigt som möjligt för alla parter behöver ett samarbete med aktörerna upprättas. Metoden kräver en viss initial tidsinsats för utveckling och validering men innebär därefter en obetydlig resursåtgång.

Tabell 3 För- och nackdelar med respektive metod

| | Automatiserad textanalys | Central databas |
|------------------|--|---|
| <i>Fördelar</i> | <p>Obetydlig resursåtgång</p> <p>Enhetlig analys och klassifikation jämfört med problem som funnits vid tidigare enkäter, där flera aktörer tolkat enkäten olika</p> <p>Flexibel kategorisering av insatser (nya analyser kan göras som man inte kan göra om man har en färdig enkät)</p> <p>Kan täcka in redan avslutade insatser</p> <p>Baserad på redan existerande dokumentation</p> | <p>Möjlighet att täcka in program som i dagsläget inte dokumenteras och förbättra existerande dokumentation</p> <p>Data blir allmänt tillgängliga</p> <p>Lättare att korrigera felaktig klassificering när den uppmärksammas</p> |
| <i>Nackdelar</i> | <p>Begränsad till de insatser som dokumenteras i dagsläget</p> <p>Aktörerna har endast tillgång till analysen, inte data (men allmän handling)²⁹</p> <p>Att inkludera nya aktörer kräver tid för validering</p> <p>Begränsad till aspekter av insatser som dokumenteras i dagsläget</p> | <p>Högre administrativ börda för aktörerna och dubbelarbete i dokumentationen</p> <p>Kräver därför regeringsuppdrag till alla inblandade myndigheter</p> <p>Fixerad kategorisering av insatser</p> <p>Svar från aktörerna bygger på enskilda handläggares tolkning</p> <p>Eventuellt olika klassificering av liknande insatser på olika myndigheter</p> |

4.4 Förslag kapitel fyra

Det finns ett behov av att förbättra översikten över näringspolitiska insatser och det finns utmaningar för att få till en användbar översikt. Tillväxtanalys ser att alla intressenter av översikten ska vara involverade i utformningen. Tillväxtanalys svar på frågan ”Hur kan man få en bättre översikt av näringspolitiska åtgärder?” är:

Ett system för löpande kartläggning av tillväxtpolitiska insatser

Tillväxtanalys föreslår ett system för löpande kartläggning av tillväxtpolitiska insatser införs. Här behövs mer underlag för att kunna besluta vilken form en sådan löpande kartläggning ska ha. För att identifiera den bästa lösningen krävs nära dialog mellan Tillväxtanalys, Regeringskansliet och utförande myndigheter.

²⁹ Data är ordfrekvenser i olika dokument och är inte användbara för aktörerna.

Faktaruta 9

Kategorisering av insatser och lärande

En översikt av tillväxtpolitiska insatser kan ha många användningsområden. Med hjälp av en översikt kan man enklare kategorisera de insatser. För utvärdering och lärande fyller det ett syfte. Det blir enklare att lära av och utvärdera en hel kategori, som till exempel klusterinsatser eller samverkansprogram. Kategorin av insatser kan utvärderas bättre med nya metoder och då få till ett större lärande.

Europeiska kommissionens guide³⁰ för hur man kan utvärdera olika kategorier av insatser delar in i följande kategorier;

- Samverkansplattformar och -nätverk mellan näringsliv och universitet och högskolor
- Strategiska forskningsprogram, forskningscenter och infrastruktur
- Tjänster (rådgivning, innovationsledning etc.) till innovativa företag
- Finansiering av innovativa företag
- Klusterprogram

En generell programlogik togs fram för varje kategori. Där beskrivs insatsformen och vad den förväntas leda till, direkt vid insatsen (utfall), på kort sikt och på lång sikt. Sedan ger de förslag på hur detta ska följas upp med enkla frågor och vilka tänkbara indikatorer som kan mäta detta. Ett exempel är "Gav samverkan någon ökad grad av innovation?" Och denna fråga kan mätas med indikatorer som antal nya produkter/tjänster i användning jämfört med hur det såg ut innan samarbetet började.

Guiden beskriver också metoder som kan användas för att utvärdera sådana typer av program. Att försöka både samla in och analysera data med olika metoder gör det möjligt att få en helhetsbild av varje program i en viss programkategori. Vissa kategorier passar cost-benefit analyser kombinerat med djupintervjuer för att verkligen förstå vad som har hänt och kunna uppskatta en effekt. I andra fall så kan större statistiska körningar göras för att ta reda på effektens storlek, då det finns tillräckligt bra data. En sådan metod kan kompletteras med en enkätbaserad metod för att undersöka om det finns spillovers utöver den information som finns i den ekonometriska datan.

Att kunna kategorisera och klustra näringspolitiska insatser skulle ha ett värde för utvärderingspraktiken. Det skulle gå lättare att hitta hur andra liknande programinsatser har satt upp uppföljningsindikatorer och hur man valde att utvärdera dessa. Kring varje kategori av program kan man ha ett strukturerat lärande kring utvärdering. Detta lärande kan lättare överföras mellan myndigheter.

³⁰ Europeiska kommissionens guide "Evaluation of Innovation Activities – Guidance on methods and practices." Tillgänglig: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/innovation_activities/inno_activities_guidance_en.pdf [2018-06-13].

5 Förslagen

Nedan följer en kort beskrivning av hur kapitlen har tagit upp de olika punkterna i regeringsuppdraget.

Kapitel 2 introducerar förslag på hur insatser som påverkar stora ekonomiska omvandlingsprocesser kan utvärderas. I regeringens skrivelse betonas att det finns två olika logiker för näringspolitiska insatser; produktivitetslogik och omvandlingslogik. Oberoende av logik så behövs en förståelse för vad målet eller målen är med en näringspolitisk insats. Då går det att följa hur insatsen är tänkt att nå målet. För omvandlingslogiken kan det sedan innebära att målet, som till exempel ett samhällsproblem eller en systemtransition (ekonomisk omvandlingsprocess), bryts ner till olika delar. Den offentliga insatsen kan sedan syfta till att påverka en specifik del, ta bort en flaskhals i ett större system, till exempel bättre möjligheter för att lagra energi för hållbara energitekniker. Då är det enklare att förstå varför insatsen är betydelsefull och vad som är inom insatsens räckvidd. Här har Energimyndigheten några intressanta exempel.

Sådana ekonomiska omvandlingsprocesser togs upp i regeringsuppdraget, punkt 5, och det sammanfaller med skrivelser i punkt 1 *”utvärderingar av offentliga insatser för hållbar tillväxt, strukturomvandling och ekonomisk förnyelse”* vilket ledde till rubriken i kapitel 2 *”Hur kan man närma sig en sammanhållen metodik för att kunna bidra till systematisk kunskap om ekonomiska omvandlingsprocesser?”*.

Kapitel 3 *”Hur kan offentliga insatser utformas så att möjligheter till utvärdering förbättras?”* tar rapporten upp programteori och dess komponenter. Förslag om en formulerad programteori innan en insats påbörjas är något som redan görs vid utförande myndigheter, men det är så centralt för planerings- och utvärderingsprocess att det är avgörande att det görs varje gång en insats påbörjas. I programteorin finns nyckeln till att tydliggöra vilka målen är, och vilka möjliga sidoeffekter man tror att programinsatsen kan skapa. Här kan också beskrivas när man tror effekterna kommer att uppstå. Vad händer direkt vid insatsen? Vad händer efter två år? Vad antar man kommer att hända om tio år? På vilka grunder görs dessa antaganden? Sedan kan man tydliggöra hur detta kan följas upp. Denna del av kapitel tre tar upp aspekter som svarar mot punkt 2 *”Förslagen bör möjliggöra att kort- och långsiktiga effekter samt direkta effekter och spridningseffekter i ekonomin täcks in bättre än i dag.”*. Vidare kan programteori utvecklas, vilket kopplar tillbaka till förslaget om kunskapshöjande seminarier där mer avancerade komponenter av programteori kan tas upp.

Det är i inledningsfasen av insatsen som det lönar sig att diskutera exempelvis målkonflikter, målhierarkier, utvärderingsmetoder och när resultat kan förväntas. Förslaget om en strukturerad dialog i kapitel tre är till för att säkerställa att viktiga detaljer i en näringspolitisk insats inte uteblir. I ett sådant förfarande finns möjligheten att få in ytterligare underlag om hur det ska följas upp och utvärderas av en tredje part. Men framförallt blir det tydligt vilka delar som behöver förtydligas och det blir upp till experterna vid myndigheterna att utforma detaljerna i den programteorin och uppföljningsindikatorer. Denna del av kapitel 3 svarar mot punkt 3 *”I syfte att förbättra förutsättningarna för uppföljning och utvärdering av insatser ingår också i uppdraget att ta fram förslag på riktlinjer eller andra former av stöd till myndigheter för att formulera uppföljningsbara och mätbara mål.”*. Förslaget om fortsatta kunskapshöjande seminarier är till för att stärka dialogen genom att alla näringspolitiska aktörer ökar sin kunskap och får en gemensam begreppsvärld.

Punkt 4 *"I uppdraget ingår också att lämna förslag på hur offentliga insatser kan utformas så att möjligheter till utvärdering förbättras."* Denna punkt är delvis besvarad av punkt 2 och 3. Ett tillägg är behovet av att titta på hur utvärderingar är organiserade. De flesta näringspolitiska utvärderingar görs av de utförande myndigheterna i uppföljande och lärande syfte. Utvärderingar gjorda av en oberoende organisation behövs också då de skapar större förtroende för utredningens resultat, speciellt för tredje part. En fristående organisation kan också utvärdera på en mer övergripande nivå.

Att få en översikt över alla näringspolitiska programinsatser skulle vara positivt i både planerings- och utvärderingssyfte. Det skulle underlätta strategiska beslut på regeringsnivå och för utförande myndigheter. Det skulle också gå att kategorisera programinsatserna efter olika variabler. En sådan kategorisering är olika typer eller kategorier av näringspolitiska instrument. På denna verktygsnivå går det sedan att bygga ett gemensamt lärande kring när verktyg passar bäst och hur de ska utvärderas (se faktaruta 9). Kapitel 4 svarar mot punkt 6 *"I regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om statligt stöd till innovation och företagande (skr. 2016/17:79) framgår bl.a. att statens överblick över statliga stöd till innovation och företagande behöver bli bättre."*

Nedan återges samtliga Tillväxtanalys förslag om hur man kan närma sig svaren på de ställda frågorna i uppdraget.

Fråga 1: Hur kan man närma sig en sammanhållen metodik för att kunna bidra till systematisk kunskap om ekonomiska omvandlingsprocesser?

Programteori bör tas fram oavsett programmets storlek och komplexitet

Genomförande myndigheter använder sig inte konsekvent av programteori för näringspolitiska insatser. Tillväxtanalys föreslår att de utförande myndigheterna ska använda sig av en genomarbetad programteori för varje insats. Fördelen med programteori är att den förbättrar möjligheterna att styra, leda, följa, utvärdera och förstå en offentlig insats, och vad den ska leda till. En genomarbetad programteori underlättar för utvärdering oberoende om syftet med utvärderingen är lärande, ansvarsutkrävande eller beslutsfattande. Detta är speciellt viktigt när det är många osäkra och möjligtvis okända faktorer som efter hand behöver analyseras och följas upp. Om så krävs kan ett program ha en testperiod för att sedan ta fram en mer utvecklad programteori.

Utvärderingsstrategi för ekonomisk omvandling

De nya insatserna, som är utformade som stora program, för omvandling som beskrivits i kunskapsöversikten innebär ett antal nya utmaningar för hur utvärderingsstrategier ska utformas. Samtidigt bör det påpekas att såväl den vetenskapliga litteraturen som praktiska erfarenheter av hur dessa program ska styras, ledas samt utvärderas och med vilka metoder, fortfarande är i sin linda. Precis som för den första och andra generationens program måste även dessa program utvärderas efter relevans, effektivitet och samhällliga effekter dock med delvis nya angreppssätt för styrning och utvärdering.

Utvärdering av sådana program som direkt behandlar ekonomisk omvandling bör innehålla följande grundkomponenter:

- Ex ante-utvärdering. Innan programmets sätts igång bör en kritisk granskning av programmets styrning, ledning, organisation och innehåll genomföras – i utvärderingslitteraturen brukar detta beskrivas som en "design review".

- En programteoretisk beskrivning på lagom detaljnivå behövs, förslagsvis så att det även går att identifiera olika roller för aktörer i programmet och att de avgörande antaganden och hypoteserna för framgång beskrivs. Men då målen ibland kan ändras eller är osäkra kan det innebära att ett program kan behöva en testperiod för att sedan ta fram en mer utvecklad programteori.
- Eftersom programmen ofta kännetecknas av många olika insatser, många samverkande aktörer mellan olika administrativa nivåer och med såväl intermediära som långsiktiga mål ökar svårighetsgraden för utvärdering, framförallt jämfört med den första generationens program. Utvärderingar och utvärderingsfrågorna måste därför formuleras dels för hela programmet, dels för de enskilda insatserna. Då både mål och policyinterventionernas innehåll och format kan förändras över tiden genom ett kontinuerligt lärande så är det viktigt att utvärderingar bör ske såväl före, under och efter programmets slut. Programteorin bör således innehålla information om när och vilka utvärderingar som bör göras under programmets livslängd.
- För att kunna utvärdera stora och komplexa program för ekonomisk omvandling behövs för det mesta en kombination av metoder. Exakt vilken kombination av metoder får beslutas beroende på utvärderingens syfte och tillgänglig data. Det är återigen centralt att ha en genomarbetad program- och tillhörande utvärderingsstrategi innan programmet sätts igång, så att relevanta data kan inhämtas löpande.
- De internationella omvandlingsprogrammen kännetecknas ofta av flernivåstyrning och kan omfatta den nationella och regionala nivån samt hela programmet och delar av programmet. Det innebär att rapporteringsprocesserna för utvärderingsresultat måste samordnas och koordineras mellan de olika styrningsnivåerna.
- Ibland kan det vara motiverat att sätta upp en parallell utvärderingsorganisation som i fallstudien the UK Climate Act (se Arnold m.fl. 2018). Denna specifika utvärderingsorganisation speglar det utförande programmets olika styrningsnivåer och utvärderar på både strategisk och operationell nivå. I synnerhet om det är ett stort program med risker för organisatoriska stuprör, ger en parallell utvärderingsstruktur ett yttre tryck för att bryta stuprören och öka sannolikheten för att nå de uppsatta målen.
- Komplexiteten i programmets styrning och struktur jämfört med den första och andra generationens program förstärker behovet av arenor på olika styrningsnivåer för dialog med Regeringskansliets kontaktpersoner, utvärderingsplattformen och berörda myndigheter.

Kunskapshöjande seminarier om utvärdering av näringspolitiska insatser

Tillväxtanalys föreslår att fortsätta stärka förmågan och kunskapen om utvärdering av näringspolitik med ett särskilt kunskapsspår om utvärdering av ekonomisk omvandling. Vi föreslår en öppen seminarierie om utvärdering för berörda departement, myndigheter och andra intressenter likt den som Tillväxtanalys anordnade inom detta regeringsuppdrag. Seminarierna ska vara konstruerade så att deltagarna har möjlighet att använda sig av kunskapen i sin praktik. Serien ska leda till att höja den gemensamma utvärderingskunskapen och dess tillämpning hos tillväxtpolitiska myndigheter och departement.

Fråga 2: Hur kan offentliga insatser utformas så att möjligheterna till utvärdering förbättras?

Offentliga insatser bör ha tydliga mål och detaljerad programteori

En sådan programteori bör innehålla väl underbyggda antaganden om kort- och långsiktiga effekter samt direkta och indirekta spridningseffekter. Sedan kan indikatorer utvecklas för att mäta om programmet är på väg mot det utsatta målet. Hittar man tidigt spridningseffekterna kan dessa lättare beskrivas eller mätas. ESV är en stabsmyndighet och därför behöver myndigheter förhålla sig till deras definitioner. Tillväxtanalys föreslår därför att utgå från deras definitioner av resultat och effekt. Sedan kan avvikelser göras om så behövs. Om alla näringspolitiska myndigheter kan hitta en samsyn så underlättar det för gemensamt lärande.

Mekanismer som insatsen avser att påverka bör beskrivas i programteorin. Vidare så är det bäst om insatsens mål är mätbart och tidsutsatt. Om målet med insatsen är svårt att konkretisera bör det finnas en process/utvecklingsarbete som strävar att nå sådana mål. Tidigare erfarenheter från liknande insatser eller från forskning bör beaktas och diskuteras i en programteori. Dessa kan komma från aktörer, intressenter men även från forskningsresultat. Programteorin stärks om det går att göra hypoteser om vilka effekter en insats ska ge utifrån tidigare evidens. Till sist så föreslår Tillväxtanalys att data som är lämplig för utvärdering av insatsen anges tillsammans med strategi för insamling av sådana i programteorin.

Strukturerad dialog beträffande programteori och mål

Initiering av insatser kan ske på olika sätt. Ett uppdrag kan utgå från Regeringskansliet, eller så utgår den nya insatsen från utförande myndighet. Oavsett på vilket sätt uppdraget uppstår föreslår Tillväxtanalys att en process för diskussion av insatsens programteori bör föregå själva genomförandet av insatsen. Dialogen kan förbättra möjligheten att sätta en insats i ett sammanhang och överväga alternativa insatser. Då kan man även välja att beskriva en programteori utifrån vad flera offentliga insatser ska åstadkomma tillsammans. Denna process liknar dagens praktik men formaliseringen säkrar att en programteori är på plats vid start av insatsen. Chanserna ökar också att definiera mer realistiska mål för en given insats eller insatser. Förankring och lärande utvecklas om hypoteser om insatsers utfall och effekter kan formuleras och delas i dialog. Om insatsen ska utvärderas av en oberoende part bör även dessa konsulteras när programteorin formuleras. Ett exempel på en enkel process beskrivs i faktaruta 8.

Utvärdering av insatser bör göras av både de utförande myndigheterna och oberoende utvärderingsorgan

Utvärdering av näringspolitiska insatser är svårt och metoder behöver utvecklas och erfarenheter samlas av alla näringspolitiska aktörer. De utförande myndigheterna behöver regelbundet följa upp och ibland utvärdera sina insatser. Därutöver är det viktigt att en oberoende part utvärderar näringspolitiska reformer och insatser för att öka förtroendet för insatsernas syfte och effekter framförallt för tredje part. Oberoende utvärderingar verkar också förbättra för utförande myndigheternas förberedelser för uppföljning och utvärdering. Även vid oberoende utvärderingar bör de utförande myndigheternas expertis tas tillvara i utvärderingens olika faser.

Fråga 3: Hur kan man få en bättre översikt över näringspolitiska åtgärder?

Ett system för löpande kartläggning av tillväxtpolitiska insatser

Tillväxtanalys föreslår ett system för löpande kartläggning av tillväxtpolitiska insatser införs. Här behövs mer underlag för att kunna besluta vilken form en sådan löpande kartläggning ska ha. För att identifiera den bästa lösningen krävs nära dialog mellan Tillväxtanalys, Regeringskansliet och utförande myndigheter.

Referenser

- Arnold, E., Malkin, D., Good, B., Clark, J. & Ruiz Yanis, M. (2009). *Evaluating the National Innovation Strategy for Competitiveness*. Technopolis Group.
- Arnold, E., Åström, T., Glass, C. & De Scalzi, M. (2018). *How should we evaluate large, complex programmes to support innovation and socio-technical transitions?* Technopolis Group.
- Bergström M (2018). *Programteori*. Föreläsning i Seminarieriserie Tillväxtanalys. Tillgänglig: <http://www.tillvaxtanalys.se/om-oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2018-01-23-tillvaxtanalys-anordnar-seminarieriserie-om-utvarderingsmetoder.html> [2018-05-30]
- Bet. 2014/15:NU1. Näringsutskottets betänkande: Utgiftsområde 24 Näringsliv.
- Braunerhjelm, P., Eklund, K., Henrekson, M. (2013). En effektivare innovationspolitik. *Ekonomisk Debatt*, nr 3.
- Ekonomistyrningsverket. (2000). *Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag*. Tillgänglig: https://www.esv.se/publicerat/ea-boken/?page=eabok_ch_4_sec_%25C3%2585rsredovisning%2520och%2520budgetunderlag [2018-05-30]
- Ekonomistyrningsverket. (2006). *Effektutvärdering: Att välja upplägg*. (ESV 2006:8).
- Ekonomistyrningsverket. (2012). *Handledning: Resultatredovisning*. (ESV 2012:42).
- Ekonomistyrningsverket. (2017). *Behovsanpassad resultatredovisning: Förslag till regeländringar för att synliggöra resultat*. (ESV 2017:72).
- Energimyndigheten. (2014). *Teknologiska innovationssystem inom energiområdet*. (ER 2014:23).
- Europeiska kommissionen. (2015). *Kommissionens förordning (EU) 2015/2282 av den 27 november 2015 om ändring av förordning (EG) nr 794/2004 vad avser anmälnings- och upplysningsformulären* (Text av betydelse för EES).
- Europeiska rådet. (2015). *Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (kodifiering)*.
- Forss, K. (2018). *Att skapa förutsättningar för bra utvärderingar*. PM för Tillväxtanalys.
- Funnell S. C. & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. John Wiley & Sons Ltd.
- Jaffe, A.B. (2002). Building Programme Evaluation into the Design of Public Research-Support Programmes. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 18, Issue 1
- Keller, M.R. & Block, F. (2013). Explaining the transformation in the US innovation system: the impact of a small government program. *Socio-Economic Review*, vol. 11, s. 629–656
- Mackie, J.L. (1974). *The cement of the universe: A study of causation*. Oxford: Oxford University Press.

- Mayne, J. (2012). Contribution Analysis: Coming of Age? *Evaluation*, vol. 18, issue 3, s. 270–280.
- Nesta. (2018). *Running randomized controlled trials in innovation, entrepreneurship and growth: an introductory guide*. Tillgänglig: <https://www.nesta.org.uk/toolkit/running-randomised-controlled-trials-in-innovation-entrepreneurship-and-growth/> [2018-06-05]
- Näringsdepartementet. (2012). *Sveriges svar på konsultationen avseende förordningen om stöd av mindre betydelse*. Tillgänglig: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_de_minimis/sv_ministryindustry_sv.pdf
- OECD. (2012). *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2012*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *OECD Review of Innovation Policy: Sweden 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Papaconstantinou, G. & Polt, W. (1997). *Policy Evaluation in Innovation and Technology: an Overview*. Paris: OECD. Tillgänglig: <http://www.oecd.org/sti/inno/1822393.pdf> [2018-05-30]
- Patton, Q.M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage Publications.
- Prop. 2014/15:1. Budgetpropositionen för 2015.
- Prop. 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018.
- Regeringen. (2016). *Riksrevisionens rapport om statliga stöd till innovation och företagande*. (Regeringens skrivelse 2016/17:79).
- Regeringen (2017). *Regeringsbeslut: Uppdrag om metoder och modeller för utvärdering och analyser av statliga insatser*. (Dnr 2017/133).
- Riksrevisionen. (2014a). *Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget*. (RiR 2014:1).
- Riksrevisionen. (2014b). *Näringspolitikens effekter – Brister i informationen om statliga satsningar*. (RiR 2014:26).
- Riksrevisionen. (2016). *Statliga stöd till innovation och företagande*. (RiR 2016:22).
- Rskr 2014/15:68. Riksdagen bifaller Näringsutskottets förslag till riksdagsbeslut.
- Sandahl, R. (2018). *Utvärdering – en balansakt*. PM för Tillväxtanalys.
- SFS 2013:388. *Lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler offentlighets- och sekretesslag (2009:400)*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SOU (2016:72). *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*.
- Statskontoret. (2016). *Mer tid till kärnverksamheten*. 2016:19.
- Svenskt Näringsliv. (2012). *Offentliga stödpengar till näringslivet – Ett bidrag till tillväxt eller ett svart hål?* Tillgänglig: https://www.svensktnaringsliv.se/reformagendan/offentliga-stodpengar-tillnaringlivet-ett-bidrag-till-tillvaxt_568378.html [2018-06-05]

- Svensson, R. (2017). *Svensk kapitalförsörjning – mot ett effektivare innovations- och företagsstöd?* Entreprenörskapsforum. Näringspolitiskt Forum.
- Tillväxtanalys. (2011 a). *Entrepreneurship and SME policies across Europe. Estimating the costs of Entrepreneurship and SME Policy: Tracking the Cash- Method manual for IPREG subproject 1.* Working paper/PM 2011:19.
- Tillväxtanalys. (2011 b). *Entrepreneurship and SME policies across Europe- implementation report.* Working paper/PM 2011:21.
- Tillväxtanalys. (2013). *En lärande innovationspolitik – ett ramverk för innovationspolitiska utvärderingar och analyser.* Rapport 2013:12.
- Tillväxtanalys. (2014 a). *Kartläggning av aktörerna på miljöteknikområdet.* Gemensam rapport av Tillväxtanalys och Tillväxtverket. Tillväxtanalys dnr 2014/172. Tillväxtverkets dnr 1.2.2-2014-2582.
- Tillväxtanalys. (2014 b). *Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering.* Rapport 2014:07.
- Tillväxtanalys. (2015). *Tillväxtfakta 2015 – Tillväxt genom Stöd.*
- Tillväxtanalys. (2016 a). *Hur randomiserade kontrollstudier kan utveckla tillväxtpolitiken – erfarenheter och förslag på tillämpning.* PM 2016:03.
- Tillväxtanalys. (2016 b). *Fokus på resultat – en analys av tillväxtpolitisk återsrapportering.* PM 2016:10.
- Tillväxtanalys. (2017). *Kartläggning av den regionala tillväxtpolitiken – styrdokument och aktörer.* Internt PM.
- Tillväxtanalys. (2018). *Smarta sätt att kartlägga tillväxtpolitiska insatser – en förstudie.* Internt PM.
- Tillväxtverket. (2015). *Kartläggning av det företagsfrämjande systemet i Sverige.* Tillgänglig: https://tillvaxtverket.se/download/18.a48a52e155169e594d3450/1465386830792/info_0601.pdf [2018-06-05]
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2002). *Styrmedel.* Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF).
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning.* Malmö: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.
- Vinnova. (2017). *Utvärdering strategiska innovationsprogram.* (VR 2017:05).
- Weiss, C.H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? *The American Journal of Evaluation*, vol. 19, Issue 1.

Bilaga 1 Sammanställning av tidigare kartläggningar

| Kartläggning | Avgränsning av "politikområde" | Enskilda insatser? | Metod | Eventuellt textmaterial | Information om insatser |
|--|--|---|--|--|---|
| Entrepreneurship and SME policies across Europe (Tillväxtanalys, 2011) | Stöd till start av företag samt till existerande små och medelstora företag | Nej | <ul style="list-style-type: none"> • Manuell textanalys • Konsultation med myndigheter | <ul style="list-style-type: none"> • Årsredovisningar • State aid reports | <ul style="list-style-type: none"> • Målgrupp • Typ av stödinstrument • Administrativ börda • Summa utbetalade medel • Innovativ entrepreneurship (i vissa fall) |
| Kartläggning av aktörerna på miljöteknikområdet (Tillväxtanalys, 2014) | De kartlagda aktörernas insatser (privata och offentliga) | Typ av insats | <ul style="list-style-type: none"> • Enkät • Intervjuer | | <ul style="list-style-type: none"> • Typ av stödinstrument • Ekonomisk omfattning (fick ej fram) |
| Effekter av statens främjandeinsatser för internationalisering (Tillväxtanalys, 2014) | Statliga insatser som främjar internationalisering av SMF | 17 statliga insatser som främjar internationalisering av SMF. Främjar = selektivt stöd som har enskilda små och medelstora företag som målgrupp | Ej tillgänglig | Ej tillgänglig | <ul style="list-style-type: none"> • Typ av stödinstrument • Genomförandeaktör • Ekonomisk omfattning (fick ej fram) |
| Kartläggning av den regionala tillväxtpolitiken-Styrdokument och aktörer (Tillväxtanalys, 2017) | Regionala tillväxtpolitiken (utgiftsområde 19) | Nej | <ul style="list-style-type: none"> • Manuell textanalys • Intervjuer | <ul style="list-style-type: none"> • Förordningar | |
| Svensk kapitalförsörjning mot ett effektivare innovations- och företagsstöd? (Svensson, 2017) | Företagsstöd som går till tidiga faser och innovation, inte FoU | Nej | <ul style="list-style-type: none"> • Manuell textanalys • Intervjuer | <ul style="list-style-type: none"> • Myndighetsrapporter och utredningar • Offentliga utredningar • Forskningslitteratur • Årsredovisningar • Propositioner | |
| Statliga stöd till innovation och företagande (Riksrevisionen, 2016) | Statliga insatser som främjar innovation hos SMF | Åtta exempel på statliga insatser som främjar innovation hos SMF | <ul style="list-style-type: none"> • Manuell textanalys • Intervjuer | | <ul style="list-style-type: none"> • Syfte • Ekonomisk omfattning • Aktörer |
| Kartläggning av det företagsfrämjande systemet i Sverige (Tillväxtverket, 2015) | Offentliga stöd till företag i alla faser av utvecklingsprocessen | 56 exempel på stödjande insatser från privata och offentliga utförare | <ul style="list-style-type: none"> • Manuell textanalys • Intervjuer | <ul style="list-style-type: none"> • Myndighetsrapporter och utredningar • Offentliga utredningar • Konsultrapporter • Myndigheters årsredovisningar | <ul style="list-style-type: none"> • Typ av stödinstrument |
| Offentliga stödpengar till näringslivet – Ett bidrag till tillväxt eller ett svart hål? (Svenskt Näringsliv, 2012) | Statliga stöd och vissa arbetsmarknadsinsatser | 63 statliga insatser för företagsstöd | Ej tillgänglig | Ej tillgänglig | <ul style="list-style-type: none"> • Aktör • Finansiär • Typ av insats • Målgrupp • Summa (totalt resp. till SME) • Geografisk avgränsning • Om stödet har utvärderats |
| Lärande innovationspolitik (Tillväxtanalys, 2013) | <ul style="list-style-type: none"> • Myndigheter under Näringsdepartementet (urval) • Innovationsinsatser (inom innovationsstrategin?) | 57 innovationspolitiska insatser | <ul style="list-style-type: none"> • Information från och klassificering av aktörerna själva | | <ul style="list-style-type: none"> • Namn på insats • Beskrivning • Budget • Mottagare • Relation till innovationspolitiken |

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

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

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

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

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

