



Fokus på resultat

– En analys av tillväxtpolitisk återrapportering

Denna rapport granskar återrapporteringen av tillväxtpolitiska resultat till regeringen. Analysen bygger dels på en beskrivning av nuvarande återrapporteringspraxis, dels av en textanalys av resultatredovisningen i Tillväxtverkets och Vinnovas årsredovisningar för år 2015.

Dnr: 2016/196

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

För ytterligare information kontakta: Enrico Deiacò
Telefon: 010 447 44 70
E-post: enrico.deiaco@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys fick den 22 juni 2016 i uppdrag av utredningen om ”Utvecklingen av innovations och entreprenörsklimatet” (N 2015:01) att i ett kort pm beskriva och analysera hur återrapporteringen till regeringen av olika tillväxtpolitiska myndigheter är organiserat, samt att diskutera hur återrapporteringen skulle kunna förbättras och bidra till ett ökat lärande för regeringens styrning av tillväxtpolitiken. Uppdraget lyder: *”En av de utmaningar som vi arbetar med är hur vi ska få till bättre utvärderingar av främjarinsatserna. I detta sammanhang har vi från flera håll hört att dagens utformning av regleringsbrev till de stödgivande myndigheterna kan utgöra ett hinder. Vi undrar därför om ni kan hjälpa oss med en kortare promemoria som analyserar denna fråga”*.

Arbetet har genomförts under augusti och gemensamt av Lars Bager-Sjögren, Enrico Deiacco, Irene Ek och Patrik Tingvall, alla vid Tillväxtanalys.

Stockholm 23 september 2016

Enrico Deiacco
Avdelningschef, Innovation och globala mötesplatser
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning	11
1.1 Uppdraget	11
2 Huvuddragen i rådande förvaltningspolitik	13
2.1 Myndigheternas resultatredovisning enligt förordning	14
3 Beskrivning av nuvarande återrapporteringspraxis – exempel från Vinnova och Tillväxtverket	15
3.1 Några övergripande observationer	15
3.2 Vinnovas årsredovisning 2015	16
3.2.1 Återrapportering med avseende på instruktion	16
3.2.2 Återrapportering m.a.p. regleringsbrev.....	17
3.2.3 Återrapportering m.a.p. program.....	18
3.3 Tillväxtverket årsredovisning 2015	19
3.3.1. Återrapportering m.a.p. prestationer	19
3.1.2. Återrapportering m.a.p. regleringsbrev.....	21
3.2 Några iakttagelser	22
4. Avslutande diskussion och rekommendationer	23
4.1 Vad har vi gjort och varför	23
4.2 Förslag: Utvecklad redovisning av effektlogik	24
4.3 Förslag: Målformulering och återrapportering	25
4.4 Självutvärderingar och externa effektanalyser	26
5 Litteratur	28

Sammanfattning

Uppdraget

För riksdag och regering är det väsentligt att veta hur olika tillväxtpolitiska policyåtgärder fungerar och har fungerat. För detta är åiterrapporteringsystemets utformning centralt. Med detta som bakgrund fick Tillväxtanalys den 22 juni 2016 i uppdrag av utredningen om ”Utvecklingen av innovations och entreprenörsklimatet” (N 2015:01) att i ett kort pm beskriva och analysera hur åiterrapporteringen till regeringen av olika tillväxtpolitiska myndigheter är organiserat, samt att diskutera hur åiterrapporteringen skulle kunna förbättras och bidra till ett ökat lärande för regeringens styrning av tillväxtpolitiken.

Med anledning av detta har Tillväxtanalys granskat dagens åiterrapporteringsystem och framkommit med ett antal synpunkter och rekommendationer. Analysen bygger dels på en beskrivning av nuvarande åiterrapporteringspraxis, dels av en textanalys av resultatredovisningen i Tillväxtverkets och Vinnovas årsredovisning för år 2015.

Resultat

Vi kan inledningsvis observera att det finns en otydlighet i olika styrningsdokument när man önskar se resultatet av myndigheternas insatser. I regeringens proposition (prop 2009/10:175) används ”effekter i samhället” som ett exempel på resultat medan i förordningen som anger riktlinjer för myndigheternas årsredovisning (FÅB 2000:605 kapitel 3) definieras inte vad som ska betraktas som ett resultat. Detta bör därför undersökas närmare för att samstämmighet skall uppnås.

Tillväxtanalys menar att de granskade årsredovisningarna i stort följer ESV:s rekommendationer men att det finns en utvecklingspotential.¹

Dagens åiterrapporteringsystem kan sägas vara fokuserat på aktiviteter och process-information som: antal sökande till ett program, utbetalt belopp, utformande program etc. Samtidigt finns det en frånvaro av information kring målsättningar och effekter av utförda insatser. En anledning till detta kan ha att göra med komplexiteten i varje enskild insats uppgift. Likväl menar vi att mål normalt sett är både möjliga att identifiera och att det är det mest kraftfulla instrumentet för en relevant åiterrapportering.

I förlängningen leder vaga målbeskrivningar till att policylärandet försvåras. Mer exakt, med vagt formulerade mål uppstår problem med att utföra väl avvägda utvärderingar då det kan bli oklart var sökljuset skall riktas. Detta problem gäller både för de enskilda myndigheterna och för externa utvärderare. Utan väl formulerade mål blir det svårt att avgöra om en policyåtgärd varit framgångsrik eller inte och vad vi fått för pengarna, vilket undergräver möjligheterna för ett policylärande.

Rekommendationer

Med detta som bakgrund menar Tillväxtanalys att klara målbeskrivningar borde ses som en prioritet. Rapportering kring hur man närmar sig ett uppsatt mål och effekt blir därför ett centralt bidrag till regeringens bedömning av tillväxtpolitikens framtida utformning. Vi föreslår därför åiterrapporteringen av mål och effekter med fördel bör innehålla följande:

¹ ESV (2012)Handledning i resultatredovisning.

- Mål och förväntade resultat/effekter under pågående projektlöptid
- Mål och förväntade resultat/effekter på kort sikt (inom ett år efter programavslut)
- Mål och förväntat resultat/effekter (även bieffekter) på medellång och lång sikt (2–4 år respektive 5+ år)
- Uppnått resultat/effekter på kort sikt
- Uppnådda resultat/effekter på medellång sikt

Vi menar även att redovisning av resultat till regeringen kan utvecklas inom ramen för åiterrapporteringen. I tabellen visas ett antal förslag på formuleringar som, exempelvis i ett regleringsbrev, skulle bidra till att resultat och effekter åiterrapporteras i större omfattning.

Tillväxtanalys menar därför att en utveckling av mål och oberoende effektanalys inte bara förbättrar styrningen utan även ökar möjligheten för ett ökat policylärande och en stärkt tillväxtpolitik.

Tabell 1 Förslag gällande åiterrapportering med ökat fokus på resultat

Typ av resultat som regleringsbrevet efterfrågar	Uppdragsfokus	Kommentar
Process	Vilka processer har startat under året? Vilka processer har förändrats under året? Varför?	Åiterrapporterad process beskrivs i sitt effektlogiska sammanhang bl.a. vilken population som insatsen riktar sig mot och förväntat utfall
Utfall	Vilka slutprestationer har gjorts under året? Vilka högre ordningens utfall kan uppskattas under året? Vilka utfall har slutprestationerna skapat hos mottagarna?	Slutprestationer beskrivs i sitt effektlogiska sammanhang och förväntad utfall dvs. mål och den förväntade högre ordningens utfall
Effekt	Har effektanalyser producerats av någon (inte enbart myndighetens egna) under året som berör myndighetens tidigare prestationer.	Myndigheten placerar publicerade effekter i prestationens effektlogiska sammanhang och diskuterar olika förklaringar till uppskattade effekter

Summary

The assignment

When deciding on how to design a growth policy it is instrumental for the government to get feedback on what its policy implementing agencies have done and, what has been achieved. The shaping of the system for reporting the coherence between policy, implementation and impact is crucial for an effective governance system. With this as a background, on 22 June 2016, Growth Analysis was commissioned by the committee on "*The Development of the Innovation and Entrepreneur Climate*" (N 2015:01) to conduct an explorative study describing and analysing how the feedback given to the government by various public growth policy oriented agencies is organised and to discuss how the reporting of feedback could be improved, and thereby contribute to increased learning for the government's growth policy.

With this task at hand, Growth Analysis (Swedish Agency for Growth Policy Analysis) has analysed the current system and put together a series of comments and recommendations on how to improve feedback and the reporting system. The analysis is based partly on a description of previous and current feedback practice, and partly on a text analysis of the annual reports produced by agencies the Swedish Agency for Economic and Regional Growth and Vinnova.

Reporting of results

The first observation made is that existing documents of governance are inconsistent when it comes how various agencies should report actions taken and results achieved. In the government bill (Bill 2009/10:175), "*impact in society*" is used as an example of how to define the term "results" while in the regulation that states the guidelines for the public authorities' annual reports (FÅB 2000:605 Chapter 3), there is no definition of what is to be viewed as a result. A consistent view of this concept is crucial for discussions regarding what have been done and what has been achieved.

Growth Analysis finds that, in general, the annual reports are in line with the recommendations put forward by Swedish National Financial Management Authority (ESV), but that there is potential for further improvements.

The current governance system can be described as focused on activities and process information, such as number of applicants to a programme, amounts of money paid out, the shaping of programmes, etcetera. At the same time, there is a lack of information about goals with the programs and the real impact of implemented measures. One reason for this could be the complexity of each individual measure. Nevertheless, we argue, in line with ESV, that as long as it is possible, specific goals should be identified and that clear goals is a powerful instrument for relevant impact reporting.

Vaguely specified goals make it difficult to evaluate and extract knowledge about implemented policies. To be precise, goals that are imprecisely formulated will make it hard to conduct evaluations since it may be unclear where the spotlight should be aimed

and what to analyse. This problem applies to both the policy implementing agencies themselves as well as for external evaluators.

Recommendations

Growth Analysis’ suggests that distinct goal descriptions should be given priority. The reporting on how stipulated goals and impacts are being accomplished will therefore be a central contribution to the government’s assessment of the future shaping of its growth policy. We suggest therefore that feedback concerning goals and impacts should include the following components:

- Goals and expected results/impacts during the ongoing project period
- Goals and expected results/impacts in the short term (up to one year after the programme has ended)
- Goals and expected results/impacts (and side-effects) in the medium and long term (2–4 years and 5+ years)
- Achieved results/impacts in the short term
- Achieved results/impacts in the medium term

We also believe that the reporting of results to the government can be developed within the framework of getting better coherence between policy, implementation and impact. Table 1 suggests a number of formulations which, if used in, for example, an appropriation document would contribute to appropriate feedback concerning actions taken and results achieved.

Growth Analysis therefore argue that a further development of how to formulate goals and how to take use feedback from independent impact analyses would not only improve policy management but also facilitate increased policy learning and strengthen growth policy.

Table 1 Suggestions for the reporting of feedback with an increased focus on results

Type of results requested in the appropriation document	Task focus	Comment
Process	What processes have started up during the year? What processes have changed during the year? Why?	The process is described in its impact logic context, including which population the intervention is aimed at and expected outcomes
Outcomes	What achievements have been reached during the year? What higher order outcomes can be estimated during the year (spillover effects)?	End achievements are described in their impact logic context and expected outcomes, i.e. goals and expected higher order outcomes, are stated
Effect	Have any impact analyses been produced by an external body (not only the public authority’s own analyses) during the year?	The authority places published impacts in the achievement’s impact logic context and discusses various explanations for the estimated effects

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Vid regeringssammanträdet den 5 februari 2015 beslöts att ge en särskild utredare i uppdrag att identifiera hinder och möjligheter samt lämna förslag på åtgärder för att förbättra och utveckla innovations- och entreprenörskapsklimatet i Sverige (Dr 2015:10). Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 oktober 2016. I direktiven anges syftet med översynen som:

”För att säkerställa att villkoren för entreprenörskap och innovationer i Sverige är ändamålsenliga, effektiva och fortsatt internationellt konkurrenskraftiga bör en översyn göras av såväl regelverk som de innovations- och entreprenörskapsfrämjande insatserna, samt möjligheter till ökad samverkan. Utredaren ska bl.a... se över, analysera och lämna förslag på hur det svenska innovations- och företagsfrämjande stödet kan samordnas och effektiviseras” (sid 1).² I direktiven till översynen skrivs även: ”I dag finns i Sverige olika typer av statliga insatser för att främja innovationer och entreprenörskap. Utgångspunkten är att de offentligt finansierade insatserna ska bidra till ökad innovation, jobb och tillväxt och vara behovsanpassade, resurseffektiva och marknadskompletterande” (sid 5).

Samspelet och styrningen (governance) mellan regeringen och utförande myndigheter är en av flera viktiga komponenter i ett effektivt främjandesystem, men också en källa till ständig diskussion om dess organisation och återrapportering av mål och resultat. Diskussionen är intensiv i en rad olika sammanhang, inte minst inom EU. Såväl EU som den internationella forskningslitteraturen betonar att en effektiv styrning av myndigheter förutsätter en hög grad av transparens, återredovisning uppåt (accountability) samt lärande och analyser av effekter (impact).³ Ett exempel på betydelsen av det senare i den svenska debatten framhövs på RISE-dagen och i samband med Näringsministerns tal där en av rubrikerna var ”från input till impact”.⁴

Styrningens yttersta syfte är att tillse att den av riksdagen beslutade politiken utförs. Myndigheterna är i sin tur ålagda att komma in med underlag till regeringen som beskriver resultat och effekter av regeringens insatser.⁵ Som kommer att visas i avsnitt 2 har olika styrningsmodeller prövats i Sverige de senaste åren med varierande resultat.

Mot denna bakgrundsproblematik fick Tillväxtanalys den 22 juni 2016 en förfrågan från den särskilda utredaren att i ett pm beskriva och analysera hur återrapporteringen till regeringen av olika tillväxtpolitiska myndigheter är organiserad och att diskutera hur återrapporteringen skulle kunna förbättras och bidra till ett ökat lärande för ansvarigt departement, regering och riksdag. Uppdraget lyder: ”En av de utmaningar som vi arbetar med är hur vi ska få till bättre utvärderingar av främjarinsatserna. I detta sammanhang har vi från flera håll hört att dagens utformning av regleringsbrev till de stödgivande

² <http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2015/02/dir.-201510/>

³ Se exempelvis Tillväxtanalys, 2015, Tillväxt genom stöd – En bok om statligt stöd till näringslivet. Tillväxtfakta 2015.

⁴ Rise-dagen med årskonferens. Torsdagen den 21 april 2016.

⁵ De viktigaste underlagen är myndigheternas budgetunderlag och årsredovisning. I den senare ingår den årsberättelse där myndigheterna sammanställer de insatser som gjorts och uppnådda resultat. I regeringens budgetproposition sammanställs detta ytterligare.

myndigheterna kan utgöra ett hinder. Vi undrar därför om ni kan hjälpa oss med en kortare promemoria som analyserar denna fråga.”⁶

Tillväxtanalys har valt att hantera uppdraget på följande vis. Utifrån nu rådande förvaltningspolitik diskuteras hur regeringens styrning går från övergripande förordningar kring myndighetsstyrning, till myndigheternas instruktioner och vidare ner till regleringsbrev och särskilda uppdrag. Vi studerar därefter hur återrapporteringen utförs. I denna styrningsprocess ställer vi följande frågor:

- Vilka direktiv ges i instruktioner och regleringsbrev?
- Hur beskriver myndigheterna sin verksamhet av uppnådda slutprestationer och resultat utifrån givna instruktioner och regleringsbrev?
- Refereras till mål i resultatredovisningen? Har myndigheterna själva formulerat mål?
- Vi berör även till viss del frågan om vilka överväganden som bör göras när man studerar *självutvärderingar* och utvärderingar av *externa* utförare

I denna granskning har vi som utgångspunkt utgått från de rekommendationer som Ekonomistyrningsverket (ESV) formulerat och placerat dessa rekommendationer i den specifika miljö som gäller för det selektiva främjandesystemet. Av tidsskäl har vi begränsat oss till att studera delar av återrapporteringen i Tillväxtverkets och Vinnovas årsredovisning för året 2015 då båda är de centrala operativa myndigheterna inom tillväxtpolitiken. Rapporten avslutas med ett antal rekommendationer på hur uppdrag och regleringsbrev samt resultatredovisning från myndigheterna kan utvecklas mot en mer lärande tillväxtpolitik.

⁶ Källa: Tillväxtanalys diariet 2016/196.

2 Huvuddragen i rådande förvaltningspolitik

Sedan 1990-talet har myndighetsstyrningen i Sverige gått under temat mål- och resultatstyrning. Fram till 2009 utfördes styrningen av myndigheterna utifrån en gemensam verksamhetsstruktur.⁷ Över tiden visade sig emellertid den gemensamma mallen vara problematisk då styrningen inte blev anpassad till myndigheternas specifika uppdrag. Några lärdomar som dragits från denna era är att för att styrning och återrapportering ska bli meningsfull måste denna utgå från varje myndighets specifika uppdrag. Det har även konstaterats att om regeringen formulerar ett stort antal mål för myndigheterna så kan detta innebära att myndigheterna får svårt att avgöra vad som skall prioriteras.⁸

Sedan 2008, och med budgetproposition 2008/09:1 har styrningen av statens myndigheter gått mot att vara så verksamhetsanpassad som möjligt. Med detta har det även följt att vad som återrapporteras numera i hög grad bestäms av myndigheterna själva.

Styrningen har även till viss del skiftat från regleringsbrev till att främst utgå från de uppdrag som anges i instruktionen för myndigheterna, även om särskilda uppdrag i regleringsbrev fortfarande är ymnigt förekommande. Regeringen beskriver detta närmare i proposition 2009/10:175 i kapitel 12 med följande formulering.⁹

Myndighetens uppdrag preciseras genom att uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges. Mål och uppgifter till myndigheterna formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.

Oavsett detaljeringsgrad i styrningen är myndigheten skyldig att redovisa sina resultat på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

Myndigheternas redovisning av kostnader och prestationer följs i olika grad upp årligen inom ramen för budgetprocessen. Det fortsatta arbetet måste sträva mot att redovisa vad som faktiskt uppnås inom olika områden, dvs. effekterna i samhället.

Formuleringen kan tolkas som att regeringen beskriver en ambition som sedan konkretiseras av de utförande myndigheterna. En viktig observation är att det finns en önskan eller efterfrågan på resultat och effektreddovisning i formuleringen ovan, men exakt hur detta skall ske preciseras inte närmare.¹⁰

Inom ramen för den övergripande styrningen av myndigheterna har regeringen återrapporteringskyldighet till riksdagen, bland annat via budgetpropositionens utgiftsområden. Den övergripande styrningen av de utförande myndigheterna sker via de av Regeringen utfärdade lagar och instruktioner som formulerar myndigheternas uppdrag. Som indikerats tidigare gäller idag att myndigheter ska styras situations- och

⁷ Budgetpropositionens utgiftsområden delades upp i politikområden som i sin tur delades upp i verksamhetsgrenar. Förhoppningen var att mål skulle kunna härledas på varje nivå från övergripande till mer detaljerade. Detta lyckades inte.

⁸ Se SOU 2007:75 kapitel 4 och 5 och ESV (2007) sid 66

⁹ Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

¹⁰ Frågan om utvärdering och kontroll diskuteras närmare i avsnittet 12.8 i förordningen.

verksamhetsanpassat vilket betyder att de främst ska återrapportera sin verksamhet med utgångspunkt i det uppdrag som beskrivits i instruktionen.¹¹

2.1 Myndigheternas resultatredovisning enligt förordning

Myndigheterna regleras även av ett antal förordningar där förordningen för årsredovisning och budgetunderlag (FÅB 2000:605) beskriver de krav som ställs kring resultat- och finansiell redovisning. Vi kommer här att fokusera på resultatredovisningen.

1 § Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.

Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat. Förordning (2008:747). (FÅB kap 3 § 1)

Då FÅB inte har definierat de begrepp som anges i förordningen har Ekonomistyrningsverket (ESV) utvecklat rekommendationer hur paragraf 1 i kapitel 3 ska tolkas, men också framfört förslag på en tydligare skrivning vad som resultatredovisningen ska innefatta.¹² Centrala begrepp är här ”resultat” och ”prestation”. ESV har i sin tolkning av hur resultatredovisningen ska utföras formulerat att:

Resultat är vad som har kommit ut från verksamheten, det vill säga prestationer och effekter.¹³

Att resultatredovisningen inte enbart består av prestationer är en väsentlig iakttagelse. När en prestation (aktivitet) leder till en förändring har prestationen medfört ett utfall som till viss del kan hänföras till prestationen. Vi talar då om en ”effekt”.¹⁴ En överraskande observation är att FÅB inte nämner ”effekterna i samhället” vilket emellertid betonas i propositionen 2009/10:175 (se ovan) vilket kan tolkas som något av en motsättning. FÅB definierar inte heller vad resultat och prestationer är.¹⁵

¹¹ Regeringen preciserar inriktningen på myndighetens arbete i regleringsbrev och särskilda uppdrag (prop 2009/10:175 s 54). Regeringen anger även i regleringsbrevet under vilka rubriker återrapporteringen ska ske. Återrapportering sker också mot enskilda regeringsuppdrag.

¹² ESV (2012)Handledning i resultatredovisning 2012:42

¹³ ESV (2012) s 10

¹⁴ Se ESV (2012) sid 19f

¹⁵ För att precisera begreppet ”effekt” och hur det relaterar till ”resultat” ges emellertid god handledning av ESV. Att resultat och effektreddovisning är viktigt framgår även i budgetlagen som ställer krav på god redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de uppsatta målen (10 kap 3§).

3 Beskrivning av nuvarande återrapporteringspraxis – exempel från Vinnova och Tillväxtverket

ESV har till uppgift att utveckla den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter. ESV har även i uppdrag att stödja Regeringskansliet och myndigheterna att utveckla en ändamålsenlig ekonomisk styrning. Man bör därför notera att ESV:s rekommendationer syftar till att ge vägledning till myndigheter med vitt skilda uppdrag. Här beskrivs, ur ett tillväxt- och näringspolitiskt perspektiv, hur ESV:s rekommendationer återrapporteras av Tillväxtverket och Vinnova.

Sedan ett antal år så ska myndigheternas återrapportering ske utifrån den instruktion som ligger till grund för verksamheten. Både Vinnova och Tillväxtverkets kärnuppgift är att främja en positiv utveckling inom det område som de har ansvar över. Vinnova ska enligt sina instruktioner *”främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem”*. Tillväxtverkets huvuduppgifter formuleras som att *”i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt genomföra strukturfondsprogram”*. Regeringen har möjligheten att i regleringsbrev specificera särskilda återrapporteringskrav. Här begränsas analysen till skrivningar som fokuserar på de mål- och resultatnriktade skrivningar i regleringsbrev för Tillväxtverket och Vinnova för år 2015.¹⁶

3.1 Några övergripande observationer

Den första rubriken i respektive myndighets regleringsbrev är *”Mål och återrapporteringskrav”* och tabell 2 återger helt kort centrala skrivningar i regleringsbrevens framställan av mål och återrapporteringskrav vid respektive myndighet. En första observation är att förekomsten av ”mål” är explicita för Tillväxtverket medan mål framställs mer implicit för Vinnova där tonvikten snarare ligger på vilka aktiviteter som skall bedrivas.¹⁷

Ser vi närmare på kraven på återrapportering framkommer att redovisning av aktiviteter och pengaflöden som tämligen omfattande och väl dokumenterat. Vi ser även att båda myndigheterna har i uppdrag att redovisa uppnådda resultat. För Vinnova diskuteras ofta aktiviteter och resultat i ett sammanhang. Exempelvis sägs att *”Vinnova ska redovisa på vilka grunder mellan olika insatser genomförts och vilken roll framsyn, effektlogik-prövning, uppföljning, utvärdering och effektanalyser spelat för valen som gjorts”*. Tillväxtverket ska bland annat redovisa resultat på branschnivå. I de följande två avsnitten diskuteras närmare hur respektive myndighet återrapporterar i enlighet med den handledning i resultatredovisning som ESV har framställt.¹⁸

¹⁶ Vinnovas instruktion finns på följande länk:

<http://www.notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/20091101.htm>

Tillväxtverkets instruktion finns här: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20090145.htm>

¹⁷ Vinnovas regleringsbrev för 2015 finns här: <http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=16706>

Tillväxtverkets regleringsbrev för 2015 finns här:

<http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17304>

¹⁸ ESV (2012) Handledning i resultatredovisning.

Tabell 2 Resultat- och återrapportering enligt regleringsbrev

Regleringsbrev	Vinnova	Tillväxtverket
Mål och återrapporteringskrav	<p>Mål: anges ej separat</p> <p>Insatser: Beskrivs som en lista på insatser och resultat som ska beskrivas eller bedömas. Vinnova ska redovisa (i), På vilka grunder olika insatser genomförts (ii) Redogöra för programmens effektlogik (iii). Uppfölja, utvärdera och utföra effektanalyser.</p>	<p>Mål: (satta 2015) (i). Hållbar näringslivsutveckling, (ii). Enklare villkor för företagande, (iii). Hållbar regional tillväxt (iv). Genomförande av EU:s strukturpolitik (v). För samtliga områden ska insatserna bidra till en positiv utveckling.</p>
Särskilda återrapporteringskrav	<p>(i). Redovisa vilken roll framsyn, effektlogikprovning, uppföljning, utvärdering och effektanalyser spelat för valen som gjorts. (ii). För insatser mot små och medelstora företag skall Vinnova rapportera bedömning av resultat (iii). Återrapportera om internationella samarbeten</p>	<p>(i). Beskrivning av gjorda insatser. (ii). Redovisa resultat - helst uppdelat på bransch/marknad</p>

Källa: Myndigheternas regleringsbrev för år 2015

3.2 Vinnovas årsredovisning 2015

De prestationer som Vinnova valt att återrapportera är olika för myndighetens tre verksamhetsområden. För verksamhetsområdet *strategi och analys* är det antalet egna producerade rapporter och antalet seminarier. Man skriver att dessa två är särskilt viktiga för att utveckla lämpliga strategier och identifiera insatser. Prestationerna i detta område syftar också till att tillgodose de uppdrag man har att bistå regeringen i förberedelserna av FoI-propositionen.¹⁹

För det största området *FoI-investeringar* är utlysningar och granskade projektrapporter det två mest signifikanta prestationerna. Förmedlandet av FoI-stöd föregås av en utlysning och denna medför ansökningar som ska granskas.

Området *EU-samarbete*, som innefattar allt internationellt arbete, har två prestationer bestående av information och rådgivning respektive kommitté-verksamhet.

3.2.1 Återrapportering med avseende på instruktion

Resultat m.a.p. instruktion enligt (§ 1)

Med hänvisning till instruktionen återrapporterar Vinnova 2015 sju resultat. Exempel på sådana resultat är att:

- Antalet ansökningar har ökat
- Andel nya sökanden

¹⁹ Vinnovas årsredovisning för 2015 finns här: <http://www.vinnova.se/sv/Aktuellt--publicerat/Publikationer/Produkter/Arsredovisning-2015/>

- Förändringar i NKI-indexet och medfinansieringsgrad
- Att programmet utmaningsdriven innovation har fått ett internationellt pris
- Att 27 lärosäten har valt att skicka in ansökan om samverkansstöd.
- Att myndighetssamverkan har skapats via insatsen av strategiska innovationsområden
- Att mer än 90 procent av de som deltagit på Horisont rådgivningsseminarier har blivit inspirerade att ta reda på mer om detta EU-program.

Vinnovas bedömning av måluppfyllelse m.a.p. instruktion enligt § 1

Vinnova strävar efter att kategorisera varje insats (projekt) med avseende på ekonomisk ekologisk eller social hållbarhet. Vinnova gör själva bedömningen att en klar majoritet av finansierade projekt har indirekt eller direkt bidragit till hållbar tillväxt, dock hänvisas det inte i årsberättelsen till vilka underlag eller rapporter som bedömningen bygger på.

Prestationer m.a.p. instruktion enligt § 2

Den andra paragrafen i instruktionen anger att Vinnova ska stärka universitets- och institutssektorn och företag samt andra samhällsaktörer. Vinnova ska också identifiera och stärka viktiga sektorer i de svenska innovationssystemen.

Prestationer som är inriktade på att tillgodose instruktionen är flera. Gemensamt för dessa är att innovation skapas i samverkan.

Institutssektorn utvecklas bland annat i Vinnova program för testbäddar. Forskningsinstituten har stöttats via stöd för skapande av center of excellence. För universitetssektorn är prestationerna bestämda av två regeringsuppdrag, det ena kring att öka sektorns samverkan med övriga samhället det andra med att stimulera innovationsprocesser.

Resultat m.a.p. instruktion § 2

Vinnova har valt att särskilt nå ut till sociala aktörer och små och medelstora företag. Som resultat anförs bland annat att omfattningen av beviljade belopp har ökat och att via kravet på samverkan har antalet deltagande partners i ett projekt ökat.

Vinnovas bedömning av måluppfyllelse m.a.p. instruktion § 2

Vinnova gör själva bedömningen att måluppfyllelsen är mycket god eller åtminstone god med avseende på hur man definierar stärka innovationsgraden i olika sektorer.

3.2.2 Återrapportering m.a.p. regleringsbrev

Vinnova har i ett särskilt avsnitt samlat återrapporteringen av uppdrag som är angivna i regleringsbrevet. Här kommer vi inte att gå igenom samtliga uppdrag utan fokuserar på de som vi finner använder ordet ”resultat”.

Via regleringsbrevet skall Vinnova till exempel återrapportera,

- (i) på vilken grund olika insatser gjorts och vilken roll framsyn, effektlogisk prioritering, uppföljning, utvärdering och effektanalyser spelat för valen som gjorts (1.1.1)
- (ii) särskilt beskriva insatser och resultat rörande åtgärder riktade mot små och medelstora företag (1.1.3).

Ser vi till återrapporteringen av insatser som riktar sig i huvudsak till företag beskriver årsredovisningen fem olika insatser: Innovationscheckar (SME), verifieringsstöd för forskare (och studenter), inkubationsstöd innovationsprojekt i företag (ny version av Forska & väx) samt internationella program som Eureka och Eurostars samt stöd i anslutning till dessa.²⁰ I Vinnovas återrapportering fokuserar man på innovationscheckar och innovationsprojekt i företag. Här tar man upp att antalet ansökningar från SME har ökat och att en majoritet av de sökande företagen aldrig sökt stöd tidigare. Uppföljningen av innovationscheckar visar på resultatet: För varje utbetald check om 100 000 kr har ett jobb skapats, följdinvesteringar på en miljon kronor har gjorts.

För innovationsprojekt i företag indikerar 102 slutrapporterade projekt/företag att 37 medfört introduktioner av innovationer på marknaden, 23 har sökt immaterialrättsligt skydd och ytterligare 37 allmänt förbättrat sin verksamhet. Om dessa resultat leder till kommersiell framgång är dock för tidigt att bedöma anger årsredovisningen.

Vinnovas stöd till inkubatorer har operativt tagits över från ALMI. Årsrapporten framhåller dock att i ett internationellt perspektiv så är håller svenska inkubatorer en hög standard.

Vinnova anger i sin årsredovisning att uppföljningar, utvärderingar och effektanalyser är centrala delar i den analys myndigheten gör av innovationssystem i syfte att insatser ska vara så lämpliga som möjligt. Fokus, mål och effektlogik utvecklas för varje program i bestämda processer. Utöver detta producerar Vinnova en regelbunden avstämning om hur det svenska innovationssystemet ser ut och utvecklats.

En viktig aspekt av all styrning är att reflektera över erfarenheter och lärdomar av tidigare insatser. När vi granskar hur Vinnova refererar till egna insatser i återrapporteringen finner vi att detta till viss del sker, men att avgöra i vilken omfattning interna och externa effektutvärderingar spelat en avgörande roll är svårt att bedöma utifrån återrapporteringen.

I likhet med återrapporteringen enligt instruktion kretsar återrapporteringen i regleringsbrevet kring utförda insatser så som antalet ansökningar, och förändringar i vissa utfallsvariabler. Någon kausal analys huruvida nämnda förändring kan sägas bero på gjord insats förekommer däremot sällan i återrapporteringen. Vi ser inte heller att kausala analyser efterfrågas i regleringsbrevet.

3.2.3 Återrapportering m.a.p. program

Vinnovas årsredovisning förmedlar också information över aktiviteter fördelade på programnivå. 2015 hade man 54 olika program med 2 549 miljoner i nettobeviljade belopp. De största programmen är fordonsforskning, Inkubatorfinansiering, utmaningsdriven, innovation i företag, Vinn Excellence (kompetenscentrum) där samtliga omsluter mer än 150 miljoner kronor. År 2013 utkom Statskontorets med en rapport (Statskontoret, 2013) där det framom en rekommendation om att antalet små program borde minskas då dessa har en väsentligt mycket högre kostnad. Sedan 2013 har vi även sett en minskning i antalet små program.²¹

I Vinnovas redovisning av programdata anges 15 indikatorer så som: sökt belopp, beviljat belopp, antalet aktiva projekt, antalet slutrapporterade projekt, hur slutrapporterade projekt utfallit enligt projektmål. Projektframgång enligt en tiogradig skala uppvisar i allmänhet

²⁰ Vinnova anger att de flesta insatsers utlysningar är öppna för företag.

²¹ Se statskontorets rapport 2014:5 sid 66 och Vinnovas årsredovisning 2013 tabellerna 8–18

nivåer på ungefär 8,5 i samtliga program. Denna bedömning bygger till viss del på självskattningar och självutvärderingar. Vi noterar att då det är tämligen liten variation i den skattade framgången blir det svårt att använda materialet till att skilja mer eller mindre framgångsrika program från varandra.

3.3 Tillväxtverket årsredovisning 2015

Tillväxtverkets årsredovisning för 2015 börjar med en redovisning av prestationer (aktiviteter), därefter sker en redovisning på återrapporteringskrav i vilken det hänvisas tillbaka till prestationsredovisningen när detta är aktuellt. De uppdrag som givits utanför regleringsbrevet redovisas i ett särskilt kapitel.

Tillväxtverket anger i sin årsredovisning att de beskriver prestationer ur två perspektiv. Det ena är beskrivning av en insats (ett program) som är avslutad. Den andra beskrivningen är insatser som görs löpande och som syftar till att ge en bild av myndighetens löpande verksamhet.

I årsredovisningen anger man att samtliga insatser föregås av diskussion och angivande av vilka effekter som är att vänta på kort och lång sikt. Mål formuleras och vilka uppgifter som bör samlas in med relevans för framtida uppföljning och utvärdering. Tillväxtverket anger att information om effekter samlas in via enkäter till deltagare som berörts av insatserna.

I det följande följer vi vår översikt av Vinnovas årsredovisning och gör nedslag i Tillväxtverkets årsredovisning för år 2015. I den prestationsbeskrivande delen förmedlas information över 37 insatser fördelade på tre områden: Företagens utveckling, företagens förutsättningar och företag i regionen.²² Utförda prestationer beskrivs på liknande sätt som i Vinnovas årsredovisning och omfattar:²³

- Utlysningar och hanterande av ansökningar
- Finansiering av aktörer
- Ny kunskap i rapporter
- Genomförda seminarier

Ett mindre antal prestationer beskrivs som måluppfyllnad eller som effektresultat.

De resultat vi återger nedan är enbart hämtade ur det första arbetsområdet (Företagens utveckling) vilket medför att den bild vi ger av Tillväxtverkets verksamhet inte ger en övergripande bild av all verksamhet.

3.3.1. Återrapportering m.a.p. prestationer

I tabell 2 sammanställs de 14 insatser som Tillväxtverket identifierat som prestationer inom ramen för Företagens utveckling under 2015. Det huvudsakliga resultatet anges i tabell 3 och vår karaktärisering av denna. Tabell 3 återger inte heller all information som uppföljningar, rapporter och utvärderingar har att förmedla.

²² För en del av insatserna använder Tillväxtverket ordet ”program”.

²³ Aktiviteter kopplade till EU strukturfonder väger tungt inom Tillväxtverket med cirka 1,5 miljarder beviljade medel. Dessa strukturfondsprogram följer en egen uppföljnings- och utvecklingsdynamik som vi av utrymmesskäl lämnar utanför analysen i denna rapport.

Om vi reflekterar över tabell 3 ser vi att Tillväxtverket i några fall återrapporterar mot uppsatta mål medan i andra fall kan prestationerna karaktäriseras som följd effekter. I vissa fall beskriver Tillväxtverket effektkriterier i jämförelse av en kontrollgrupp vilket signalerar en kvalificerad bakomliggande analys. Även utfall som inte tycks ha fallit väl ut diskuteras i årsberättelsen.

Tabell 3 Lista på 12 av Tillväxtverkets identifierade prestationer 2015

Insats	Resultatbeskrivning	Tillväxtanalys karaktärisering
Affärsutvecklings checkar för inter- nationalisering	Ny form av förmedling av checkar initierad, 18 regionala partnerskap, i Stockholm beviljades stöd till 23 projekt av 36 ansökningar	Förändrad stödföring, lärande
Främja kvinnors företagande	Målsättning att nå 12000 kvinnor som var intresserade att starta eller utveckla sitt företag överträffades. 13000 deltog i 470 projekt mellan 2011 och 2014. Målsättningen att 60 skulle vara etablerade företagare överträffades också med 8 procentenheter. Uppföljning indikerar att 1300 personer anställts under programtiden, 600 deltagare hade startat företag samt att omsättningen ökade i 1300 företag under samma tid.	Måluppfyllelse
Ungas innovationskraft	Delat uppdrag med Vinnova att i ett program rikta sig särskilt mot åldrarna 18-30. Programmets resultat är en slutrapport i vilken betonas att aktörer bör anpassa sina erbjudanden så att även denna åldersgrupp kan känna igen sig.	Pilotprogram mot viss stöd- population, lärande
Kooperativ utveckling	Program som syftar till ökad mångfald av företagande. Programmet utförs av extern aktör. 2015 fick 32 318 utbildning i kooperativt företagande. 4 886 personer fick särskild rådgivning. Under året startades 388 nya kooperativa företag (vilka samlade ca 9000 personer).	Utfall/Effekt
Miljödriven export	Stöd till 42 företag (checkar). Utvärdering indikerade att 42 procent (17 fte) inlett eller ökat export	Utfall
EU miljöteknik	Mål att öka antalet ansökningar till EU program. Producerade insatser följdes av 68 nya ansökningar.	Utfall
Regionala företagsstöd	Investeringsstöd om 97 miljoner medverkade till totala investeringar om 524 miljoner. En utvärdering visade på bättre förädlingsvärdeutveckling i stödföretag än jämförelsegrupp.	Utfall/effekt
Transportbidrag	Minskning av utbetalda stöd med anledning av förändrad förordning. Insats i syfte att öka antalet sökande.	Process
Regelförenkling	Utbildning förmedlats till 103 kommuner i förenkling, publicerade guider och rapporter	utfall
verksamt.se	Utveckling av webbplatsen. Överträffandet av uppställda mål avseende webbplatsens användbarhet.	Måluppfyllelse
Jämställd regional tillväxt	Insatser i form av möten genomfördes i syfte att ge ökad kunskap om hur jämställdhet ska integreras i regional tillväxtarbete	Måluppfyllelse
Kommersiell och offentlig service	75 milj utbetalda i företagsstöd i 75 projekt. Mål är att stärka butiker och drivmedelsstationer i strategiska lägen. Stöd har bidragit till att säkerställa etablerad service	Utfall

Källa: Tillväxtverkets årsredovisning 2015

3.1.2. Återrapportering m.a.p. regleringsbrev

Avslutningsvis beskrivs Tillväxtverkets återrapportering med avseende på regleringsuppdrag. Man kan säga att det delvis är en omstuvning av återrapporteringen av prestationer så att materialet bättre visar på den helhet av insatser som Tillväxtverket

initierat i syfte att tillgodose uppdraget. Mer specifikt skall Tillväxtverket återrapportera sitt:

- Arbete för att stärka och utveckla hållbarhet i små och medelstora företag (1.1)
- Hur insatser för SME anpassats för och kommunicerats till tillväxtföretag (1.2)
- Hur man arbetat för att stärka entreprenörers tillväxtvilja, och de resultat som uppnåtts. (1.3)
- Insatser för att stimulera affärsutveckling hos små och medelstora företag genom internationalisering (1.4)

Tillväxtverket placerar in de insatser som man presenterat tidigare under varje uppdrag, men nu inkluderas även strukturfondsinsatser i avsnittet företagens utveckling.

3.2 Några iakttagelser

Som vi sett i avsnitt två är operationaliseringen av målen numera något som ligger på myndighetsnivå. Målformuleringsprivilegiet har således förskjutits i riktning mot de utförande myndigheterna, vilket också varit avsikten. Det innebär emellertid att om de verkställande myndigheterna i sin tur avstår eller har svårt att specificera konkreta mål, uppstår svårigheter för regeringen att analysera i vilken omfattning olika åtgärder gett önskat resultat, och om behov föreligger för omprövning av olika tillväxtpolitiska insatser. Vi menar att den textanalys som vi gjort ovan av den nuvarande återrapporteringen försvårar för regeringen att göra en sådan bedömning.

Även i de fall där mål är tydligt specificerade kan det vara problematiskt för regeringen att avgöra vad som uppnåtts då det är kan vara svårt att mäta förekomsten av effekter.²⁴ För enklare analyser kan självinitierade effektanalyser ha ett värde, men för analyser som ska ligga till grund för omvärdering och större strukturella beslut pekar litteraturen mot att externa/oberoende utvärderingar är att föredra. Det vill säga, myndigheternas självutvärderingar har sina förtjänster men de bör inte utgöra det centrala underlaget för att utvärdera vad som faktiskt uppnåtts och för eventuell omprövning av en verksamhet.

En fråga som kommit upp av läsningen av de två myndigheternas återrapportering är i vilken omfattning som insatser av andra myndigheter beskrivs i årsredovisningen. Vi ser exempelvis att Tillväxtverket skriver om insatser kring social innovation utan att ange på vilket sätt dessa förhåller sig till Vinnovas insatser inom ”samma” område. Vi kan även se att Vinnovas insatser i Vinnväxtprogrammet inte nämns i Tillväxtverkets beskrivning av insatser inom regional tillväxt. Vår iakttagelse är att överskådligheten i systemet av tillväxtpolitiska insatser blir än mer transparent och informativt för regeringen om de tillväxtpolitiska myndigheterna även rapporterar om större och liknande relevanta insatser från andra myndigheter.

²⁴ ESV menar trots allt att myndigheter som kan redovisa effekter av sin verksamhet bör göra det, men då sådana kräver mer utrymme bör de emellertid inte belasta årsredovisningen.

4. Avslutande diskussion och rekommendationer

4.1 Vad har vi gjort och varför

För riksdag och regering samt berörda departement är det väsentligt att veta hur olika tillväxtpolitiska insatser fungerat. Vilka resultat har uppnåtts och de samhällsekonomiska effekterna. För att uppnå detta är återrapporteringsystemets utformning centralt. Med detta som bakgrund fick Tillväxtanalys den 22 juni 2016 i uppdrag av utredningen om ”Utvecklingen av innovations och entreprenörsklimatet” (N 2015:01) att i ett kort PM beskriva och analysera hur återrapporteringen till regeringen av olika tillväxtpolitiska myndigheter är organiserat samt att diskutera hur återrapporteringen skulle kunna förbättras för ökat lärande och stärka regeringens styrning av tillväxtpolitiken.

Med anledning av detta har Tillväxtanalys granskat dagens återrapporteringsystem och beskrivit den nuvarande förvaltningspolitikens styrningsprinciper enligt:

- Regeringens återrapportering till riksdagen i form av budgetpropositionen
- Regeringens styrning av myndigheterna i form av instruktion och regleringsbrev
- Myndigheternas återrapportering till regeringen enligt förordningen för årsredovisning och budgetunderlag.

Rapportens betoning ligger i den återrapportering som sker i respektive myndighets årsredovisning, och då särskilt i den del som fokuserar på att återrapportera verksamhetens resultat. Då denna återrapportering betingas av regleringsbrevens struktur innebär detta att de slutsatser vi dragit även får implikationer om regleringsbrevens utformning.

I vår läsning och analys av de två myndigheternas årsredovisning har följande frågor varit styrande:

- Vilka direktiv ges i instruktioner och regleringsbrev?
- Finns det effektlogiska resonemang?
- Hur beskriver myndigheterna sin verksamhet uppnådda prestationer och resultat utifrån givna instruktioner och regleringsbrev?
- Refereras det till mål i resultatredovisningen? Har myndigheterna själva formulerat mål? Vad bör man beakta när målformuleringsprivilegiet enligt den nuvarande styrprincipen ligger hos den utförande myndigheten?

Vi berör även till viss del frågan om vilka överväganden som bör göras när man återrapporteringen bygger på *självutvärderingar* och utvärderingar av *externa* utförare.

Vi kan inledningsvis observera att det finns en otydlighet i olika styrningsdokument när man önskar se resultatet av myndigheternas insatser. I regeringens proposition (prop 2009/10:175) används ”effekter i samhället” som ett exempel på resultat medan i förordningen som anger riktlinjer för myndigheternas årsredovisning (FÅB 2000:605 kapitel 3) definieras inte vad som ska betraktas som ett resultat. Detta bör därför undersökas närmare för att samstämmighet skall uppnås.

Tillväxtanalys menar vidare att de granskade årsredovisningarna i stort följer ESV:s rekommendationer. Tillväxtanalys menar även att årsredovisningarna indikerar en strävan att vara tillförlitliga, relevanta, jämförbara, begripliga och transparenta.

Tillväxtanalys menar dock att det finns utvecklingspotential i samtliga områden. Genomgående är att redovisningen kan göras mer systematiskt med betoning på information som förbättrar det tillväxtpolitiska lärandet:

- Insatserna bör bättre motiveras utifrån teori och uppställd effektlogik. När beslut fattas med bakgrund av tidigare dragna lärdomar (egna och andras) bör detta framgå och beskrivas.
- Mål med en insats bör anges så långt det är möjligt. Om mål inte kan anges skall det framgå varför så inte kan ske.
- Utfall och resultat bör i större omfattning återrapporteras. Alla bedömningar av resultat bör kopplas till tydliga referenser.

En genomgående utmaning för myndigheter som är ansvariga för insatser inom tillväxtpolitik är att beskriva hur deras insatser bidrar till regeringens övergripande mål om hållbar tillväxt och ökad sysselsättning. Samtidigt är, och som visats i avsnitt 3, myndigheterna i stor utsträckning ålagda att rapportera aktiviteter. Denna omständighet leder till två saker. Dels får vi i återrapporteringen ett alltför stort fokus på utförda insatser eller processer. Detta signalerar att myndigheten gör saker. Dels leder en återrapportering fokuserad på utförda aktiviteter att utfall kan upplevas som marginella bidrag fjärran från det övergripande målet. Det vill säga, hur länkar man exempelvis utfallet, fler sökande till ett program, eller ett visst antal hållna seminarier till de övergripande tillväxtpolitiska målen som ökad sysselsättning eller fler innovationer?

Tillväxtanalys menar att målformuleringsproblemet visserligen är genuint svårt men att läget inte är hopplöst. Det finns utrymme för förbättringar. För tillväxtpolitiken är de övergripande målen inte sällan både reala och kvantifierbara där termer så som; fler jobb, tillväxt, innovationer, patent och export är frekvent förekommande ord som beskriver tillväxtpolitikens mål. Tillväxtanalys menar därför att inom tillväxtpolitiken är utsikten för tydliga reala målbilder och väl genomförda effektutvärderingar trots allt tämligen god.²⁵

4.2 Förslag: Utvecklad redovisning av effektlogik

Varje insats (program eller liknande) har en så kallad effektlogik eller interventionslogik.²⁶ I allmänhet visas en schematisk figur där man anger hur resurser omvandlas till aktiviteter som i sin tur för med sig vissa utfall (resultat av första ordning) som i sin tur har ytterligare konsekvenser (högre ordnings resultat). Detta skeende sker ofta över tid. Effektlogik är med andra ord ett schema som i kausala termer beskriver insatsen.²⁷

Tillväxtanalys menar att årsredovisningarna kan förbättras genom att de större insatsernas effektlogik presenteras bättre. Vi menar även att myndigheterna bör försöka att hitta en gemensam struktur eller mall för hur de ska presentera insatsernas effektlogik. En förändring i denna riktning medför att regeringen, och externa aktörer lättare kan förstå syftet med insatsen och dess specifika utmaningar. Med god referensföring går det även att

²⁵ Tillväxtanalys, 2015, Tillväxt genom stöd – en bok om statligt stöd till näringslivet. Tillväxtfakta 2015.

²⁶ Effektlogik är inte definierat men i denna rapport tolkar Tillväxtanalys begreppet som synonymt med ett antal liknande begrepp som ”theory of change” och ”programteori” ”logic model”, ”interventionsteori”, ”verksamhetslogik” och ”effektkedja” d.v.s. försök att visualisera och diskutera kausalitet i insatser. Se översikt av Treasury Board of Canada 2012. Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices.

²⁷ I förvaltningslitteraturen brukar man skilja mellan prestationer som är internt för myndigheten och prestationer (resultat) som lämnat myndigheten. Produktionen av årsredovisning är internt medan Tillväxtanalys läsning av årsredovisningen är externt resultat och de förslag som vi här föreslår med anledning av denna är en effekt av årsredovisningen.

tillgodose den mer krävande läsarens förväntan på detaljerad information samtidigt som transparensen ökar.

4.3 Förslag: Målformulering och återrapportering

Ett särskilt problem som vi observerat i nuvarande återrapporteringspraxis är hur man ska bedöma insatsernas bidrag gentemot det övergripande målet. Måluppfyllelseanalys är ett sätt att ange att man är på rätt väg. Något sådant återrapporteringskrav finns dock inte formulerat i förordningen rörande myndigheternas resultatredovisning. Som beskrivits i kapitel två var kritiken mot den tidigare mål- och resultatstyrningen att de mål som formulerades i den så kallade verksamhetsstrukturen var improduktiva ur ett operativt perspektiv. Mål måste sättas av det operativt ansvariga löd reaktionerna. Nuvarande förvaltningspolitik ger nu myndigheterna ansvaret att själva möjligheten att återrapportera utifrån uppsatta mål, något som ESV också rekommenderar. Tillväxtanalys kan konstatera att både Vinnova och Tillväxtverket använder ordet ”mål” i positiva termer det vill säga i sina årsredovisningar anges att mål används i det interna arbetet. I granskningen förekommer dock specifika mål sparsamt som återrapporteringsform. Tillväxtverket återrapporterar i termer av specifika mål i tre fall medan Vinnova inte gör det alls utan fokuserar på vilka aktiviteter som bedrivs.

ESV har definierat mål för myndigheters insatser på följande sätt:

*Mål anger ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss tidpunkt*²⁸

Tillväxtanalys finner att denna definition är utmärkt men vill framhålla att formulera mål också är en grannliga uppgift då den medför att man måste hitta en indikator för både det tillstånd som gällde före insatsen och de tillstånd som följer på insatsen. Mål på myndighetsnivå bör med andra ord vara verksamhetknutna. Utöver detta bör det finnas en teori (effektlogik) som gör en koppling till ett mer övergripande mål sannolikt.

Det är möjligt att det förekommer insatser där man kommer fram till att formulandet av mål kan medföra konsekvenser som inte är önskvärda. I sådana fall bör detta anges och diskuteras. Likväl menar vi med visst stöd från litteraturen kring ”effektlogik” att mål normalt sett är både möjliga att identifiera som kraftfulla återrapporteringsdimensioner, även inom tillväxtpolitiken.²⁹

Måluppsättande har som bekant flera fördelar. Den främsta är att den processinformation som förmedlas får en koppling till förväntat bidrag till övergripande tillväxtmål. Rapportering kring hur man närmar sig ett uppsatt mål och effekt blir därför ett centralt bidrag till regeringens bedömning av tillväxtpolitikens framtida utformning. Vi menar därför återrapporteringen av mål och effekter vid stora insatser med fördel bör innehålla följande:

- Mål och förväntade resultat/effekter under pågående projektlöptid
- Mål och förväntade resultat/effekter på kort sikt (inom ett år efter programavslut)
- Mål och förväntat resultat/effekter (även bieffekter) på medellång och lång sikt (2–4 år respektive 5+ år)
- Uppnått resultat/effekter på kort sikt

²⁸ ESV (2007) sid 26.

²⁹ Anderson A, 2004, Theory of Change – a Practical Guide to Theory Development. The Aspen Institute Roundtable on Community Change.

- Uppnådda resultat/effekter på medellång sikt

Då regeringen ofta har tidsperspektiv om cirka 3 år bör alla tillväxtpolitiska myndigheter reflektera över hur mål inom denna tidsrymd kan beskrivas. Tillväxtanalys är väl medveten om att det för vissa insatser är svårt att beskriva vad som kan uppnås. Ambitionen bör dock alltid vara att pröva om mål kan beskrivas samt framförallt att vilka primära resultat som är att förvänta och i vilken omfattning dessa primära resultat har uppnåtts på kort sikt och på längre sikt.

Vi menar även att redovisning av resultat till regeringen kan utvecklas inom ramen för åiterrapporteringen. I tabell 4 ges ett antal förslag på formuleringar, exempelvis i regleringsbrev, som skulle bidra till att, resultat och effekter åiterrapporteras i större omfattning.

Tabell 4 Förslag: Målformulering med ökat fokus på resultat³⁰

Typ av resultat som regleringsbrevet efterfrågar	Uppdragsfokus	Kommentar
Process/åtgärd	Vilka processer har startat under året? Vilka processer har förändrats under året? Varför?	Åiterrapporterad process beskrivs i sitt effektlogiska sammanhang bl.a. vilken population som insatsen riktar sig mot och förväntat utfall
Utfall	Vilka slutprestationer har gjorts under året? Vilka "högre ordningens" utfall kan uppskattas under året? Vilka utfall har slutprestationerna skapat hos mottagarna?	Slutprestationer beskrivs i sitt effektlogiska sammanhang och förväntad utfall d.v.s. mål och den förväntade högre ordningens utfall
Effekt	Har effektanalyser producerats av någon (inte enbart myndighetens egna) under året som berör myndighetens tidigare prestationer.	Myndigheten placerar publicerade effekter i prestationens effektlogiska sammanhang och diskuterar olika förklaringar till uppskattade effekter

Sammanfattningsvis menar Tillväxtanalys att det finns en utvecklingspotential för återrapportering som bör övervägas för att prestationer bättre ska kunna utvärderas och placeras in i ett större tillväxtpolitiskt sammanhang. För tillväxtpolitiken är målen ofta klart mätbara vilket underlättar denna problematik. En viktig aspekt av en god mål- och effektbeskrivning är även att den underlättar utförandet av interna- och externa utvärderingar vilket bäddar för ett ökat policylärande.

4.4 Självutvärderingar och externa effektanalyser

Avslutningsvis. Effekter är enligt ESV en del av myndigheternas resultat och menar att det är bra om denna form av resultat kan inkluderas i resultatredovisningen. ESV menar dock att härleda effekter kräver särskilda resurser som myndigheterna inte alltid förfogar över. Resultatredovisningen bör därmed ha ett större fokus på utfallsrapportering än effektrapportering.

³⁰ För noggrannare beskrivning av begrepp se Vedung (1998) sid 24, ESV (2006) och ESV(2012).

Inget förhindrar att de utförande myndigheterna utför egna kontrafaktiska effektanalyser, gärna med hjälp av olika moderna metoder, förknippade med mer strikt effektidentifiering via kontrollgruppsanalyser etc. Vinnova har även i uppdrag att utföra två effektanalyser om året, och i särskilt regleringsbrev anges att dessa ska ske i samråd med Tillväxtanalys. Vinnova har klargjort att deras fokus ligger i analyser som sätter insatsers resultat i ett långt tidsperspektiv (10–20 år). Det framgår även att ”överspillning” av positiva externaliteter ses som högst centralt vid effektanalys. Tillväxtanalys menar att spillovers är intressanta och väsentliga för utvecklingen av offentlig politik i allmänhet.

Tillväxtanalys gör däremot bedömningen att analyser av vad vi kallar första ordningens effekter är än viktigare. Bakgrunden till detta är att om det inte uppträder några direkta effekter är det svårt att hävda att överspillning sker längre fram i tiden. Dessutom är den första ordningens effekter både lättare att mäta samt ofta nära förknippat med tillväxtpolitikens mål om ökad sysselsättning och tillväxt i berörda företag.

Till sist vill vi uppmärksamma på att den idag inom tillväxtpolitiken ökande efterfrågan om vilka policyinstrument och policymix som verkar fungera och inte fungera inte enbart är en svensk företeelse. Vänder vi blicken utanför Sverige ser vi även där en ökad efterfrågan av kvalificerade externa analyser och utvärderingar. Tillväxtanalys menar att en utveckling i denna riktning inte bara förbättrar regeringens styrning utan även ökar möjligheten för ökat policylärande och en stärkt tillväxtpolitik.

5 Litteratur

- Anderson A (2007) The Community builder's approach to theory of change: A practical guide to theory development. Aspen Institute
- Ekonomistyrningsverket (2006) Måluppfyllelseanalys. ESV 2006:7
- Ekonomistyrningsverket (2007) Resultat och styrning i statsförvaltningen ESV 2007:23
- Ekonomistyrningsverket (2012a)Handledning i resultatredovisning ESV 2012:42
- Ekonomistyrningsverket (2012b) Rapport prestationer, volymer och kostnader Utvärdering av reglerna för resultatredovisningen
- Kellogg Foundation (2004) Logic Model Development Guide WK Kellogg Foundation
- Proposition 2008/09:1
- Proposition 2009/10:175
- Tillväxtanalys, 2015, Tillväxt genom stöd – en bok om statligt stöd till näringslivet. Tillväxtfakta 2015
- Tillväxtverket (2016) Årsredovisning 2015
- Treasury Board of Canada 2012. Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices.
- Vedung E (1998) Utvärdering i politik och förvaltning. Studentlitteratur
- Vinnova (2011a) Utveckling av Sveriges kunskapsintensiva innovationssystem. Huvudrapport. Vinnova Policy 2011:04
- Vinnova (2011b) Utveckling av Sveriges kunskapsintensiva innovationssystem. Bilagor. Vinnova Policy 2011:05
- Vinnova (2016) Årsredovisning 2015

Riksdagstryck

- Proposition 2008/09:1
- Proposition 2009/10:175
- Förordning för årsredovisning och budgetunderlag FÅB 2000:605
- Tillväxtverkets instruktion
- Tillväxtverkets regleringsbrev 2015
- Vinnovas instruktion
- Vinnovas regleringsbrev 2015

Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.

Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

Om PM-serien: Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.

Övriga serier:

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.