



Rapport 2023:14

Tillväxtpolitiska insatsers logik, effekt och utvärderingsbarhet

Dnr: 2020/220

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: Torbjörn Danell

Telefon: 010 447 44 51

E-post: torbjorn.danell@tillvaxtanalys.se

Förord

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

Syftet med den här rapporten är att fördjupa oss i tillväxtpolitiken och vad vi vet i om tillväxtpolitiska insatsers påverkan på näringslivet. Rapporten är ett försök att strukturera vårt lärande och systematisera våra kunskaper kring tillväxtpolitiska insatser med specifikt fokus på att analysera vilka tillväxtpolitiska insatser som är lämpliga att effektutvärdera.

Rapporten är skriven på uppdrag av Tillväxtanalys av Martin Andersson, professor i Industriell ekonomi vid Blekinge Tekniska Högskola, professor vid CIRCLE vid Lunds universitet samt forskare på Entreprenörskapsforum i Stockholm och Jonas Månsson, professor i Industriell ekonomi vid Blekinge Tekniska Högskola. Författarna står själva för rapportens innehåll.

Torbjörn Danell har varit projektledare. I projektet har också Simon Falk tidigare medverkat. Ett varmt tack till er som har bidragit med värdefulla inspel: Sverker Härd, Håkan Gadd, Marie Gartell, Peter Frykblom m.fl som gett synpunkter från Tillväxtanalys. Vi vill även tacka VINNOVA, Klimat- och näringsdepartementet och Tillväxtverket samt de forskare som vi intervjuat Philip McCann, Chiaro Criscuolo, Nichlas Bloom och Daniel Mason.

Östersund oktober 2023

Sverker Härd, generaldirektör, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	5
1. Inledning.....	10
1.1 Syfte och avgränsning	11
2. Tillväxtpolitik och tillväxtpolitiska insatser	13
2.1 Några perspektiv på tillväxt och tillväxtpolitik.....	13
ITPS bedömning år 2004	13
2.2 Ett pragmatiskt förhållningssätt till tillväxtpolitik och tillväxtpolitiska insatser	18
3. Systematiskt lärande kring tillväxtpolitiska insatser?.....	20
3.1 Varför utvärdera tillväxtpolitiska insatser?.....	20
3.2 Några grundläggande förutsättningar för att utvärdera och genomföra tillväxtpolitiska insatser	21
4. Effekttvärderingar av tillväxtpolitiska insatser	25
4.1 Övergripande utmaningar.....	25
4.2 Utmaningar förknippade med utvärdering av tillväxtpolitiska insatser	26
4.2.1 Tillgång till data och möjligheter att följa företag över tid	26
4.2.2 Multipla stöd till företag.....	27
4.2.3 Förekomst av (positiv) selektionsskevheter	27
4.2.4 Förväntningar på mätbara effekter och betydelsen av administrativ selektion	29
4.2.5 Dödviktseffekter är inbyggda.....	31
5. Några perspektiv på utvärdering av tillväxtpolitik.....	32
5.1 Vad säger myndigheter och forskare om utvärderingar? – en kort sammanställning av intervjuer.....	33
5.2 Vanliga fallgropar vid genomförande av evidensbaserade utvärderingar.....	36
6. Vad vet vi om tillväxtpolitiska insatsers effekter?	39
6.1 Hur ser kunskapsläget ut kring tillväxtpolitiska insatser? – slutsatser från Tillväxtanalys utvärderingar	39
6.2 Reflektioner.....	47
7. Kan staten påverka tillväxtprocesser via tillväxtpolitiska insatser?.....	49
7.1 Horisontella och vertikala åtgärder.....	49
7.2 Reflektioner.....	53
8. Slutsatser, sammanfattande reflektioner och rekommendationer.....	55

9. Referenser	59
Bilaga: Intervjuguide	65

Sammanfattning

Huvudsyftet med rapporten är att fördjupa oss i tillväxtpolitiken och vad vi vet i om tillväxtpolitiska insatsers påverkan på näringslivet. Rapporten är ett försök att systematisera våra kunskaper kring tillväxtpolitiska insatser med specifikt fokus på att analysera vilka tillväxtpolitiska insatser som är lämpliga att effektutvärdera. I rapporten diskuterar vi olika val och motiv för utvärderingar och ger en övergripande beskrivning av kunskapsläget kring metodval, selektionsproblematik och effekter som rör relevanta tillväxtpolitiska insatser och problematiserar dessa i en tillväxtnäringspolitisk kontext. Rapporten kan fungera som ett informations- och diskussionsstöd för regering, departement och myndigheter i arbetet med att utvärdera och lära sig av tillväxtpolitiska insatser. Studien har även som mål att diskutera alternativ till att förbättra kunskapsläget kring tillväxtpolitiska insatser genom vägledning och förslag på strategier på utvärderingsinsatser.

Rapporten bygger på en kombination av genomgång av rapporter och forskningslitteratur på området och tillika intervjuer av representanter för olika myndigheter, anställda på näringsdepartementet och internationella forskare (inkl. forskarutbildade på organisationer som OECD) aktiva inom utvärdering av tillväxtpolitik.

Nedan presenteras slutsatser, rekommendationer och utmaningar kortfattat.

En central del i rapporten fokuserar på statens möjligheter att påverka tillväxtprocesser genom olika policyinsatser. Vi har bland annat berört följande två näraliggande frågeställningar:

- Kan och bör alla policyinsatser inom det tillväxtpolitiska området utvärderas?
- Vilka utvärderingsutmaningar står vi inför, och i vilken utsträckning är vi i behov av att använda oss av flera olika ansatser vid genomförande av effektutvärderingar?

Det finns en tydlig avgränsningsproblematik i samband med att man ska utvärdera och systematisera kunskaperna inom det tillväxtpolitiska området. Tillväxtpolitiken är bred och omfattande och lever under en utmanande styr- och samordningssituation. Ur en praktisk synvinkel kan breddningen inom tillväxtpolitiken ses som en naturlig följd av att staten fått en mer proaktiv roll i genomförandet av tillväxtpolitiken. Det innebär dock att tillväxtpolitiken berör många olika myndigheter och sakområden. En mera statligt aktiv tillväxtpolitik genererar i sin tur ett ökat behov av evidensbaserade utvärderingar av tillväxtpolitiska insatser. Därav behöver man hitta ett sätt att prioritera och avgränsa vilka tillväxtpolitiska insatser som ska utvärderas. Vår slutsats är att:

Det behövs en pragmatisk avgränsning av tillväxtpolitik

Tillväxt- och näringspolitik har stora beröringar med andra politikområden, men det skulle vara omöjligt att hantera detta inom en och samma myndighet, även om vi uppmuntrar samarbeten runt dessa frågor med andra myndigheter. En lämplig pragmatisk avgränsning är att i första hand rikta effektutvärderingarna mot de tillväxt- och näringspolitiska insatser som är finansierade inom ramen för utgiftsområde 19 och 24 och utifrån de utgiftsområdena bygga upp systematiska kunskaper om hur väl olika

insatser fungerar generellt och i skilda kontexter. Vad gäller utvärderingar som ligger utanför detta tillväxtpolitiska område skulle fler gemensamma samarbeten med andra analysmyndigheter vara önskvärda.

I rapporten har vi kategoriserat tillväxtpolitiska insatser i två huvudgrupper, det vill säga i horisontella och vertikala insatser och utifrån det diskuterat var det är mest lämpligt att genomföra evidensbaserade utvärderingar. Med horisontella insatser avses ramvillkoren för företagen, exempelvis skattesubventioner, lagar och andra regelverk och är således verksamma i den del av ekonomin som förändras i långa cykler. Med vertikala insatser avses selektiva åtgärder riktade mot specifika branscher, teknologier eller företag. Här återfinns stora delar av den aktiva näringspolitiken. Denna del av tillväxtpolitiska insatser ligger "nära företagen" och är således verksam i den del av ekonomin som förändras i korta cykler. Vår slutsats är att:

- *Horisontella insatser är i regel svårare att effektutvärdera. Det är problematiskt att utvärdera kontrafaktiskt på grund av att det är svårt att konstruera lämpliga kontrollgrupper. Här behöver man fundera en extra gång kring hur en effektutvärdering ska genomföras eller om det krävs andra utvärderingsmetoder. Ett sätt att hantera behovet av utvärderingar är att jobba med pilotstudier, exempelvis genom att genomföra förändringar i geografiskt eller branschmässigt avgränsade områden. Så kallade "regulatory sandboxes" är ett exempel på arbete i denna riktning.¹*
- *Vertikala insatser är enklare att utvärdera kontrafaktiskt med hjälp av effektutvärderingar. I den här typen av utvärderingar finns det ett stort behov av att bygga in förutsättningar för anpassningsbarhet och lärande, och utvärderingar är ett väsentligt instrument för policylärande och anpassning av olika tillväxtpolitiska insatser över tid. Förutsättningarna för effektutvärderingar är också relativt goda då genomförandemyndigheter har stor rådighet över olika insatsers utformning, inriktning och implementering.*

Huvudslutsatsen utifrån denna genomgång är att det finns ett stort behov av att anpassa metodval och prioritera vilka tillväxtpolitiska insatser som ska och kan effektutvärderas. Det är viktigt för att skapa rätt "grogrund" för evidensbaserad och systematisk kunskapsuppbyggnad och lärande kring centrala tillväxtpolitiska insatser. En genomläsning av forskningslitteratur och resultat från Tillväxtanalys genomförda effektutvärderingar visar att staten kan påverka tillväxt genom tillväxtpolitiska insatser, horisontella såväl som vertikala.

Det finns exempelvis stark evidens för att horisontella åtgärder (t.ex. regelförenklingar, ROT- och RUT-avdrag och momssänkningar som påverkar grundläggande förutsättningar för hela branscher) ger positiva effekter. Mycket talar för att goda ramvillkor också är en väsentlig förutsättning för att vertikala insatser ska ha effekt.

Evidensen för att vertikala och mer selektiva åtgärder ger resultat är omtvistad och den empiriska evidensen är inte entydig. Samtidigt finns ett växande antal empiriska studier som pekar på positiva effekter av industripolitiska insatser. Dock finns det betydande

¹ Det kan även vara värt att undersöka om ett naturligt experiment kan genomföras. Sådana slumpmässiga situationer uppstår regelbundet och bidrar till att man kan konstruera lämpliga kontroll- och behandlingsgrupper.

svårigheter med att "pricka rätt" vad gäller såväl inriktning som implementering eftersom det ofta saknas kunskap om vad som fungerar och det finns betydande osäkerheter med att inrikta insatser mot specifika teknologier eller företag. Det finns också en inneboende osäkerhet i innovationsprocesser och entreprenörskap.

Förutsättningarna för kontinuerligt policylärande och kunskapsuppbyggnad idag kan utvecklas och det finns ett behov av att ta fram och dokumentera interventionsteorier, arbeta med löpande utvärderingar och säkerställa tillgång till data, inte minst vad gäller vertikala tillväxtpolitiska insatser.

Hur ska effekter bedömas och bör fokus alltid vara på effekter - vad styr denna potentiella avvägning?

Oavsett om vi ska effektutvärdera horisontella eller vertikala insatser uppstår det metodologiska problem, men problemen kan se olika ut. Selektiva tillväxtpolitiska insatser är i stort lättare att effektutvärdera på grund av att det pågår under ett kortare tidsintervall och ofta finns mera preciserade målgrupper att konstruera lämpliga kontrollgrupper utifrån. Men även inom denna grupp av tillväxtpolitiska insatser finns det metodologiska problem som bidrar till att försvåra bedömningar av effekter. Vår slutsats är ändå att:

Olika typer av insatser ligger närmare eller längre från företagens direkta verksamhet och har olika behov av anpassningsbarhet. Det innebär att det ibland kan vara svårt att säkerställa ett kausalt samband mellan insats och effekt om insatsen ligger längre från företagens direkta verksamhet.

Med fokus på bedömningar av effekter vill vi framför allt lyfta följande:

Att hitta positiva effekter är inte samma sak som att en åtgärd är bra

Ett välkänt, men ofta ignorerat problem med effektutvärderingar är att de i egentlig mening inte har någon normativ tolkning. Det är först när kostnaderna för att driva ett projekt ställs mot de potentiella intäkterna som det går att avgöra om projektet ur en samhällsekonomisk mening är effektivt. Ofta görs dock antagandet att kostnaderna för deltagande företag är samma som för icke deltagande, alternativt att kostnaderna är förhållandevis små. Om så är fallet går det att göra en normativ tolkning av positiva effekter. I de fall där kostnaderna för att driva projekten/stöden är höga krävs inte bara positiva effekter, utan stora sådana till ett högt värde för att projektet ska ge en samhällsekonomisk vinst. Ett utvecklingsområde för utvärderingsmyndigheter är att inkludera effektivitetsutvärderingar och en början på en sådan utveckling är att åtminstone inkludera information om kostnader för det stöd/projekt som effektutvärderas.

Ett annat problem som kan vara värt att tänka på i samband med att man tar fram och bedömer effekter är att:

Vissa typer av stöd inom närings- och tillväxtpolitiken låter sig inte effektutvärderas med genomsnittliga effekter.

Det vanligaste effektmåttet som används är den genomsnittliga behandlingseffekten på dem som fått behandling (Average treatment effect on the treated, ATET). Inom näringspolitiken finns det dock stöd och insatser som tar sikte på att vara lite mera

risktagande, exempelvis inom innovationsstöd. I den litteratur vi refererar till framgår att det är vid sådana satsningar som få företag som får stöd lyckas, medan det stora flertalet misslyckas. Inte för att den genomsnittliga behandlingseffekten blir missvisande på något sätt, men det vore mer intressant att mäta effekterna med något annat mått än genomsnittet. Det pågår forskning som tar sikte på att mäta effekter som inte använder medelvärden utan andra mått (se ex. Callaway & Tong, 2019). Vår bedömning är att detta är en utveckling som utvärderingsmyndigheter bör ta till sig och försöka att genomföra, exempelvis, en utvärdering av kommersiella framgångar av innovationsstöd baserad på de metoder som nu håller på att tas fram.

Som konstaterats i rapporten, och som också är skälet till att MISS-databasen skapades 2012, finns det flera aktörer som erbjuder samma eller liknande stöd eller flera stöd av samma stödgivare. Innan MISS-databasen skapades kunde detta innebära att i genomförandet av en utvärdering kunde kontrollgruppen bestå av företag som fått samma eller mycket liknande stöd, vilket innebar att den uppmätta effekten, av naturliga skäl, ofta var noll eller försumbar. De utvärderingar som gjorts i närtid har uteslutande hanterat problemet med multipla stöd, genom att eliminera dessa företag från effektberäkningen. På senare år har dock metoder utvecklats för att hantera både multipla stöd men även multipla sekventiella stöd. Tillväxtanalys jobbar idag med att studera dessa metoder,² och vår rekommendation är att även dessa metoder ska tillhöra Tillväxtanalys metodarsenal eftersom det finns ett stort antal aktörer inom tillväxt- och näringspolitiken.

Vi kan även konstatera att om handläggarna gjort ett bra jobb med att pricka rätt målgrupp av företag som har en god potential att växa så har det uppstått ett selektionsproblem som utvärderaren behöver hantera i sin effektbedömning.

När en utvärderare tar fram resultat så består det i regel av tre delar: *Resultat = effekt av åtgärd + selektionseffekt + omvärldsfaktorerens påverkan på resultatet*. Vad utvärderaren vill göra vid en effektmätning är att försöka eliminera både selektion och omvärldsfaktorer. Att hantera omvärldsfaktorernas påverkan görs ofta genom att använda en kontrollgrupp. Selektionen utgörs bl.a. av det urval av företag, som handläggare vid genomförandemyndigheter gör, för att säkerhetsställa att exempelvis ett företag har vilja och förmåga att växa. Detta jobb är det som i effekttvärderingssammanhang benämns selektionsproblem. En iakttagelse är att det troligen är just skillnaden mellan resultat och effekter som historiskt skapat spänningar mellan genomförandemyndigheter och utvärderingsmyndigheter/utvärderare. Genomförandemyndigheten observerar resultatet medan utvärderare fokuserar på effekter, därför bör det mesta av arbetet som görs av handläggarna i termer av att välja ut "rätt" företag/individer, i största mån elimineras. Detta är problematiskt eftersom det framgår i många genomförandemyndigheters instruktioner att de ska göra just detta urval. Ofta handlar det om idéer som de bedömer som framgångsrika och med sökanden som är motiverade etc. Vår slutsats och utmaning för utvärderingsmyndigheter är att:

² Tillväxtanalys kommer under år 2023 genomföra en studie med fokus på att effekttvärdera specifikt multipla stödinsatser.

Vi måste försöka kvantifiera selektionseffektens storlek av resultatet av deltagande/stöd.³

Detta är viktigt utifrån bedömningar av insatser och effekter som genomförandemyndigheten genomför. Det vill säga om genomförandemyndigheten blir bättre på att välja ut företag/individer som med större sannolikhet lyckas uppfylla målen så ska detta inte ses som ett problem. Men vi har till dags dato inte sett några studier som tar sikte på att kvantifiera hur stor del av resultatet som de facto kommer från selektion. Det finns dock forskning/utredningar som ändå närmar sig området (se exempelvis Cederlöf et.al. 2021). Vårt huvudsakliga budskap är att det vore nyttigt att ha en mer nyanserad diskussion om handläggarens roll (administrativ selektion) för det totala resultatet (måluppfyllelsen) snarare är enbart fokusera på effekter. Helst skulle vi vilja se att utvärderingsmyndigheter försöker att kvantifiera selektionseffekter – hur det ska göras har vi dock idag inget bra förslag på.

³ Det kan vara värt att notera att tilldelningsbeslut kan riggas på ett sådant sätt att selektionseffekten minimeras., men ett sådant förfarande kanske inte är det bästa alternativet utifrån genomförande myndighetens målsättningar med programmet.

1. Inledning

Tillväxtanalys har i uppdrag att utveckla och tillhandahålla kvalificerade analyser och utvärderingar om Sveriges tillväxtpolitik och relaterade insatser.

På senare år har Tillväxtanalys genomfört effektutvärderingar inom flertal tillväxtpolitiska insatsområden och publicerat studier om hur sådana insatser kan utvärderas inom specifika program.⁴ Utöver detta har Tillväxtanalys lämnat förslag på hur näringspolitiska insatser kan utformas för att skapa bättre förutsättningar till utvärdering.⁵ Hit räknas även vikten av att belysa olika aspekter av urvalsprocesser och implementering av stöd för att uppnå önskvärda effekter.⁶

Tillväxtanalys har i sin instruktion ett särskilt uppdrag att ge en återkoppling och samlad bedömning av det nuvarande kunskapsläget med fokus på vad vi vet om de samlade effekterna av tillväxt- och näringspolitiska insatser. Eftersom det tillväxtpolitiska området berör många politiska områden och aktörer på olika nivåer i ett land präglas området av en högre grad komplexitet och avgränsningsproblematik. Tillväxtpolitiken behöver utvärderas och ett sätt att avgränsa området är att granska utvärderingsbarheten och vad som går att utvärdera med en kausal tolkning av effekter. Utifrån ett sådant perspektiv lyfts följande tillväxtpolitiska områden som centrala att utveckla och stärka kunskaper inom:

- *Kunskaper relaterade till förändringar i de långsiktiga spelreglerna för näringslivets aktörer i form av förändrade beslut och regleringar och dess konsekvenser för näringslivets utveckling och konkurrenskraft.*
- *Kunskaper relaterade till direkta stöd till företag i form av finansiering och rådgivning som har som målsättning att exempelvis utveckla företagets innovationsförmåga och konkurrenskraft.*
- *Kunskaper relaterade till stöd direkt riktade mot att utveckla främjande systemet, exempelvis stöd till att stärka regionala utvecklingsansvarigas verksamhet, stöd till att bygga mjuk infrastruktur i form av nya demonstrationsanläggningar på universiteten, stöd till organisationer som har till uppgift att främja export etc.*

Det är inom dessa tre centrala tillväxtpolitiska områden som många nya regleringar och insatser genomförs kontinuerligt och påverkar näringslivets förutsättningar att konkurrera på marknaden. Inom det tillväxtpolitiska området behöver vi på så sätt ha kontroll både på hur generella förändringar i lagar och förordningar påverkar näringslivets aktörer i skilda delar av landet, men också hur den mera aktiva tillväxtpolitiken i form av nya selektiva stödinsatser, riktade mot olika grupper av företag, påverkar näringslivets aktörer i skilda delar av landet. Utifrån Tillväxtanalys

⁴ Tillväxtanalys (2018:13) Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser. PM2018:13, Tillväxtanalys 2023:08 Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik, Östersund, samt Tillväxtanalys 2021:01 Programdokumentation för utvärdering.

⁵ Tillväxtanalys (2016) Hur randomiserade kontrollstudier kan utveckla tillväxtpolitiken – erfarenheter och förslag på tillämpning. PM2016:03

⁶ Tillväxtanalys (2018) Hur väljer man hur man väljer? – En litteraturstudie om selektiva stöd. PM2018:05

perspektiv kan myndigheten bidra med kunskaper kring effektiva medel för att hantera olika former av tillväxtpolitiska störningar, exempelvis hur nya regleringar eller aktiva stödinsatser kan lindra marknads- eller politikmisslyckanden. Tillväxtanalys kan även bidra med kunskaper kring effektiva medel för tillväxtpolitiska stimulanser, exempelvis hur rådgivningsinsatser och erfarenhetsutbyten kan stärka företagens utveckling och innovationskraft.

Utifrån myndighetens perspektiv förefaller det rimligt att avgränsa den samlade bedömningen och kunskapsuppbyggnaden runt det tillväxtpolitiska området till de olika policyåtgärderna som genomförs kontinuerligt och kan utvärderas. Denna rapport är ett första steg till att belysa hur sådana utvärderingar kan hjälpa oss med att skapa en bredare, mer sammanhållen och systematisk kunskap om tillväxtpolitikens roll och betydelse för ekonomisk tillväxt och utveckling.

1.1 Syfte och avgränsning

Huvudsyftet med denna rapport är att identifiera, diskutera och ge ledning för Tillväxtanalys utvecklingsarbete med utvärderingar. I kapitel två och tre förs en diskussion om hur tillväxt och näringspolitik ska definieras och hur man kan kategorisera olika tillväxtpolitiska insatser för att underlätta en systematisk kunskapsuppbyggnad. I kapitel fyra till sex riktar vi blickarna mot vilka kunskaper vi har idag om olika tillväxtpolitiska insatser och hur de fungerar för att uppnå olika tillväxtpolitiska målsättningar. Avslutningsvis, i kapitel sju studeras statens förutsättningar och villkor för att påverka tillväxtprocesser genom olika policyinsatser. Det berör bland annat statens roll i att genomföra strategiska långsiktiga insatser som har till uppgift att förbättra näringslivets allmänna ramvillkor samt riktade insatser eller interventioner mot specifika sektorer eller företag. I samband med att vi diskuterar statens möjligheter att påverka tillväxtprocesser genom olika policyinsatser kommer vi beröra följande frågeställningar:

- Kan och bör alla policyinsatser inom det tillväxtpolitiska området utvärderas?
- Hur ska effekter bedömas och bör fokus alltid vara på effekter eller vad styr denna potentiella avvägning?
- Vilka utvärderingsutmaningar står vi inför, behövs flera olika utvärderingsansatser i samband med genomförande av effektutvärderingar?

Det övergripande målet med denna studie är att beskriva de utmaningar som finns med att genomföra evidensbaserade utvärderingar i en tillväxt- och näringspolitisk kontext. Studien tar avstamp från tidigare publicerat rapport (Tillväxtanalys 2023:08) med en bredare ingång på utvärderingsproblematiken och fokus på ytterligare reflektera kring metodval, selektionsproblematik och effekter som berör relevanta tillväxtpolitiska insatser. Förhoppningsvis kan rapporten fungera som ett informationsstöd för regering, departement och myndigheter i arbetet med att utveckla en hållbar tillväxt i alla delar av landet. Studien har även som mål att diskutera vägar till att förbättra kunskapsläget kring tillväxtpolitiska insatser genom att ge vägledning och förslag på strategier på utvärderingsansatser.

Rapporten bygger på en kombination av genomgång av rapporter och forskningslitteratur på området och tillika intervjuer av representanter för olika myndigheter, anställda på näringsdepartementet och internationella forskare (inkl. forskarutbildade på organisationer som OECD) aktiva inom utvärdering av tillväxtpolitik.

2. Tillväxtpolitik och tillväxtpolitiska insatser

2.1 Några perspektiv på tillväxt och tillväxtpolitik

I bred bemärkelse är det många politikområden som påverkar och har betydelse för ett lands långsiktiga tillväxt. Det inbegriper, till exempel utbildnings- och forskningspolitik, bostadspolitik och skattepolitik etc. Tillväxtpolitik, eller politik som främjar tillväxt, är därför svår att avgränsa från andra politikområden.

Man skulle kunna hävda att tillväxtpolitik är all politik som påverkar ett lands långsiktiga ekonomiska tillväxt. ITPS påpekade 2004 (föregångare till Tillväxtanalys) riskerna med en alltför bred definition på tillväxtpolitiken. En breddning av tillväxtpolitiken kan, måhända något paradoxalt, leda till en försvagning av politiken eftersom insatserna sprids ut över många sektorer.⁷ I rapporten såg man risker med den breddning som pågick inom politikområdet och efterfrågade en mer samlad tillväxtpolitik. En grund till problemet var att tillväxt som mål var högprioriterat men att det fanns många olika uppfattningar om vad som borde ingå i tillväxtpolitiken. Oklarheter kring vilka medel och prioriteringar som skulle göras förbättrade inte förutsättningarna för att nå tillväxtpolitiska mål.⁸

ITPS bedömning år 2004

Det förefaller som om den successivt vidgade definitionen av tillväxtpolitikens mål och medel har lett till att Regeringskansliets insatser för att bidra till detta mål är mindre samordnade än tidigare. För att bli effektiv måste tillväxtpolitiken ha en tydlig sammanhållning och samordning av olika insatser, även om dessa insatser sker inom skilda policyområden. Om tillväxtpolitiken inte är samlad – med vilket menas att den inte är samordnad och har ett sådant huvudmannaskap att risken finns att olika tillväxtpolitiska åtgärder motverkar varandra – försvagas effekterna av olika program och åtgärder.⁹

En viktig slutsats som drogs då och som fortfarande är central inom tillväxtpolitiken är att tillväxtpolitikens insatser är fortfarande betydligt högre grad framtidsorienterade än vad näringspolitiken var under 1970- och 1980-talen.¹⁰ Det innebär att det i dagens tillväxtpolitik florerar mera av förebyggande långsiktiga insatser än insatser som ska åtgärda tillfälliga strukturella problem som uppstått i specifika delar av landet. Tillväxtanalys har tidigare behandlat hur statens roll förändrats vid omställningar och hur den regionala tillväxtpolitiken förändras över tid. Där konstaterade man att den gamla nationella regionalpolitiken som fokuserade på stödområdet förvisades på detta sätt till en plats i skuggan av en mer ambitiös regional tillväxtpolitik. Ett utmärkande drag i regionalpolitikens utveckling är att dess ambitioner har successivt höjts. En mer

⁷ Tillväxtpolitisk utblick 2004:3, En samlad tillväxtpolitik?

⁸ ITPS 2004:014 Jon Pierre. En samlad tillväxtpolitik? Östersund.

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

ambitiös tillväxtpolitik leder även här till en breddning och en viss vaghet när fler sakområden blir relevanta för tillväxtpolitikens mål.¹¹

Tillväxtpolitikens inriktning förändras över tid

Olika former av ekonomiska teorier och politiska prioriteringar har alltid påverkat inriktningen på tillväxtpolitiken. Exempelvis dominerades stora delar av efterkrigstiden av en keynesiansk tillväxtpolitik. Här låg fokus på exempelvis stabiliseringsåtgärder, offentliga satsningar på infrastruktur och högre utbildning etc. Under 1990-talets början i samband med att den borgerliga regeringen tillträdde kunde vi se nya exempel på omprioriteringar inom tillväxtpolitiken med mera fokus på att näringspolitikens primära uppgift är att undanröja hinder för tillväxt. Insatser som bidrog till regelförenklingar och minskad regelbörda för småföretagen prioriterades upp. Tillväxtpolitiken blev på så sätt ett mål för att reducera politik som inneburit regleringar med potentiell negativ effekt på näringslivets utveckling. Hit räknas även behovet av att lyfta upp och skapa institutioner som hade som syfte att bidra till konsekvensutredningar av hög kvalitet innan nya regleringar och lagförslag går igenom. Statens mer eller mindre aktiva roll i tillväxtpolitiken har i hög grad påverkats av om man prioriterat och sett ett behov av att åtgärda olika former av marknadsmisslyckanden.¹²

Tillväxtpolitikens mål och inriktning: fortsatt bred, omfattande och aktiv?

Det finns dock flera skäl till att en mer omfattande och aktiv tillväxtpolitik fått fotfäste under de två senaste decennierna. Bland annat i samband med de diskussioner och bedömningar som genomfördes kring globaliseringens effekter på Sveriges långsiktiga konkurrenskraft. Det blev tydligt att Sverige inte längre var konkurrenskraftiga i arbetskraftsintensiva sektorer. Sverige kom i stället att specialiseras mot mer kunskapsintensiva sektorer med hög FoU-intensitet och produkt- och tjänsteutveckling. Detta påverkade tillväxtpolitikens inriktning i den bemärkelsen att det blev ett utökat fokus på att stödja verksamheter med hög kunskapsnivå och högt förädlingsvärde. Denna politiska väg lyfte fram stora offentliga satsningar på forskning och utvecklingsstöd, stöd till innovationssystem, satsningar på kvalificerade utbildningar, stöd till omskolning samt utfasning av personalintensiva industrier med lågt eller måttligt förädlingsvärde. Det innebar att tillväxtpolitiken återigen blev aktiv på ett annat sätt, där stora offentliga investeringar bidrog till en breddning och sammanvävning av tillväxtpolitiken med fler politikområden. Forsknings- och utbildningspolitik blev ett allt viktigare inslag inom det tillväxtpolitiska området. Kraven på politisk och administrativ samordning ökade och det var inte längre lika enkelt att prata om en samlad och samordnad tillväxtpolitik. Nu fanns det ett ökat behov av att försöka samordna olika policyinsatser mellan olika politikområden.¹³

Både Regeringskansliet och myndigheter som Tillväxtverket (tidigare NUTEK) och VINNOVA var tidigt ute med lyfta fram behovet av en mer aktiv tillväxtpolitik. Framför allt har det över tid blivit tydligare att det har funnits en vilja att tillväxtpolitiken i högre

¹¹ Tillväxtanalys 2012:18 Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik, Tillväxtanalys 2020:11 Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar – en analys utifrån ett historiskt och internationellt perspektiv, Östersund.

¹² Ibid

¹³ Ibid

grad bör ta sin utgångspunkt i företagen och de problem de står inför. En innebörd av detta var tilltagande argument för att staten bör vara en aktiv part i att skapa bättre förutsättningar för företag och nyföretagande samt stärka tillväxtskapande processer. Olika former av stöd för att stärka företagens innovationsförmåga och tillförande av riskkapital för att öka innovationstakten blev regelbundna inslag i tillväxtpolitiken.¹⁴ En annan viktig aktör som också påverkat och påverkar utformandet i en riktning mot en mera statligt aktiv tillväxtpolitik är EU. Stora resurser och tillväxtpolitiska insatser genomförs inom deras olika program med fokus på att stärka tillväxten i regioner med sämre förutsättningar för tillväxt, som till exempel ERUF.¹⁵

Det finns idag många myndigheter och andra offentliga aktörer som bedriver verksamheter som har en indirekt påverkan på tillväxten, men detta innebär inte att man bör se alla dessa som en del av tillväxtpolitiken. Finans-, Klimat och näringslivsdepartementet samt myndigheterna Tillväxtverket och VINNOVA är viktiga aktörer för att formulera och genomföra tillväxtpolitiska insatser. Deras program, beslut och åtgärder syftar direkt till att stärka tillväxten. Tillväxtanalys är en del av detta men är inte ansvarig för den operativa delen och de tillväxtpolitiska insatser som genomförs utan är en betydelsefull part i kunskapsuppbyggande och det systematiska lärande kring tillväxtpolitiska insatser.¹⁶

En mer aktiv statlig tillväxtpolitik ökar behovet av evidensbaserade utvärderingar

Tillväxtpolitiken vilar i grunden på kunskapsbaserade teorier och det innebär att det finns ett stort utrymme för att legitimera offensiva offentliga åtgärder och en proaktiv statlig inblandning på både nationell och internationell nivå. En mera statligt aktiv tillväxtpolitik genererar i sin tur ett ökat behov av evidensbaserade utvärderingar av tillväxtpolitiska insatser. Det innebär i slutändan ett ökat fokus på att genomföra fler effektutvärderingar och utvärderingar som kan värdera det kausala sambandet mellan insats och effekt. Vid sidan om detta finns det flera betydelsefulla styr- och samordningsdimensioner inom tillväxtpolitiken. Ett horisontellt som går mellan departement och myndigheter och ett vertikalt som går mellan den nationella, regionala och kommunala nivån. Det innebär att det även på regional och kommunal nivå drivs och initieras tillväxtpolitiska insatser. Tillväxtpolitiken leds dock av regeringen och Regeringskansliet och ett ökat antal myndigheter har uppgiftsområden av stor tillväxtpolitisk betydelse.

Utgår man ifrån en endogen tillväxtteori inom tillväxtpolitiken blir innehållet i politiken naturligt mera aktiv och omfattande

Det finns få policyområden som inte har en direkt eller indirekt koppling till ett lands ekonomiska tillväxt, även om det uttalade målet med ett policyområde inte har med tillväxt att göra. Till exempel finns det många studier som påvisat att utbildningen hos befolkningen, i termer av längd och kvalitet, är en avgörande faktor för långsiktig ekonomisk tillväxt för såväl länder (Barro och Lee 2015) som regioner (Genniaoli m.fl 2013), men målet för ett lands utbildningspolitik är sällan relaterat till ekonomisk

¹⁴ Ibid

¹⁵ Tillväxtanalys 2022:11 Ger företagsstödande strukturfondsinsatser tillväxt och ökad konkurrenskraft i små och medelstora företag, Östersund.

¹⁶ ITPS 2004:014 Jon Pierre. En samlad tillväxtpolitik? Östersund.

tillväxt.¹⁷ Det finns på så sätt olika typer av avgränsningsproblem som uppstår med en bred eller snäv definition på tillväxtpolitiken. Det kan påverka tillväxtpolitikens fokusering, bedömningar och prioriteringar på ett sådant sätt som inte är önskvärt.

I en klassisk bok om institutionernas roll för länders historiska utveckling och ekonomiska tillväxt menar North och Thomas (1973) att faktorer som innovation, kapitalackumulation och utbildning inte är faktorer som orsakar tillväxt i strikt mening. De menar att sådana processer *är* tillväxt. Mot denna bakgrund menar Acemoglu et al (2005) att "factor accumulation and innovation are only proximate causes of growth. In North and Thomas's view, the fundamental explanation of comparative growth is differences in institutions".

En snäv definition på tillväxtpolitiken prioriterar institutionernas roll, i enlighet med North och Thomas, och att den enbart ska inriktas på att bygga institutioner i form av lagar, regler och äganderätter som främjar och ta bort hinder för företagande, entreprenörskap och innovation i näringslivet som helhet. En sådan snäv syn på tillväxtpolitik skulle sannolikt kunna ses som en form av "laissez faire" där tillväxtpolitiken fokuserar i första hand på att säkerställa goda ramvillkor och sedan förlita sig på att marknadskrafterna löser de andra tillväxtproblemen.

Utgår man dock ifrån en endogen tillväxtteori inom tillväxtpolitiken blir innehållet i politiken naturligt mera omfattande. En sådan breddning skapar ett behov av en aktiv statlig tillväxtpolitik med fokus på att främja goda villkor för investeringar i Forskning och Utveckling (FoU), utbildning och vidareutbildning (skill upgrading), teknologi och främjande av kunskaps- och teknikintensiva investeringar med potential att generera positiva spridningseffekter eller "spillovers" (se t.ex. Warwick 2013 och Andersson m.fl. 2019). Detta inbegriper således utbildnings- och forskningspolitik, olika former av FoU-stöd, investeringsfrämjande åtgärder samt ramvillkoren för FoU- och kunskapsintensiv verksamhet i ett land.

Som tidigare påpekats har globalisering, den snabbare takten i teknikutveckling (inte minst digitalisering) och en strukturomvandling mot kunskapsintensiv tjänsteverksamhet och produktutveckling bidragit till att statligt aktiva policyåtgärder av nämnda slag återfinns idag i olika former i de allra flesta OECD-länder. FoU-stöd och investeringsfrämjande åtgärder är ofta en del av den aktiva näringspolitiken. Utbildnings- och forskningspolitik är normalt sett inte klassificerad som tillväxtpolitik i strikt mening, även om dess betydelse för tillväxten är vedertagen.¹⁸

¹⁷ I Sverige har till exempel det övergripande målet med utbildningspolitiken uttryckts som följer: "Det övergripande målet för svensk utbildningspolitik är enligt riksdagens beslut att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet. För den högre utbildningen är målet att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt."

<https://www.riksdagen.se/globalassets/06.-utskotten--eu-namnden/utbildningsutskottet/ubu-uppfoljning/ubu-pm-uppfoljning-hogskolereformer-juli-2014.pdf>

¹⁸ Det är också ovanligt att utbildnings- och forskningspolitik motiveras och tillika utvärderas mot mål som har att göra med ekonomisk tillväxt. Vissa utbildningsområden och inriktningar ligger närmare det tillväxtpolitiska fältet. Exempelvis Yrkehögskolan är ett sådant område som på rätt kort sikt kan lösa flaskhalsar i kompetensförsörjningen. Därav har Tillväxtanalys valt att effektutvärdera sådana insatser. Studerar man grundforskningen kan man konstatera att den ligger en bit bort men det finns även här flera gränssnitt mot tillväxt (patent, samverkan etc) och flera forskningsfinansiärer som adresserar möjliga tillväxtområden

Innovationspolitiken har av naturliga skäl en stark koppling till tillväxtpolitiken och många tillväxtpolitiska insatser har som mål att främja olika former av innovationer. Det har inom detta område funnits en kritik, nationellt såväl som internationellt, mot ett alltför snävt fokus på att stärka FoU och (nya) högteknologiska produkter. Ett argument är att innovationspolitiken bör bygga på två grundpelare: den ska (i) bygga upp och förstärka kunskap och (ii) skapa förutsättningar för spridning, tillämpning och kommersialisering av denna kunskap (se t.ex. Braunerhjelm m.fl 2012).

Följaktligen leder det till att definitionen av innovationspolitik breddas och kommer att innefatta fler politik- och policyområden (se Figur 1 från Braunerhjelm m.fl 2012). Som framgår av figuren inbegrips politikområden som utbildnings- och forskningspolitik, infrastruktur, immaterialrätt och arbetsmarknad, det vill säga områden som kan sägas tillhöra ramvillkoren för en modern kunskapsintensiv ekonomi. Men det inbegriper också områden som ligger nära aktiv näringspolitik, som främjande av företagande, snabbväxande företag och internationalisering.¹⁹

Figur 1 Ett innovationspolitiskt ramverk



Källa: Baserad på Braunerhjelm, Eklund och Henrekson (2012)

Braunerhjelm m.fl (2012) argument inbegriper en viss kritik mot de klassiska argumenten från den endogena tillväxtteorin. Det räcker inte att endast satsa på att investera i kunskap och bygga kunskapsresurser. Det måste också finnas goda förutsättningar för spridning, tillämpning och kommersialisering av kunskapen. Från detta följer ett ökat behov och fokus på rörlighet på arbetsmarknaden, främjande av experimenterande genom entreprenörskap, ramvillkor och drivkrafter för företagande och entreprenörer, tillgång till riskkapital, etc.

Idén om ett innovationspolitiskt ramverk belyser hur tillväxtpolitiken (eller politik för tillväxt) har olika beståndsdelar och inbegriper såväl fundamentala faktorer som grundläggande ramvillkor (institutioner, regleringar, äganderätter), utbildning och

¹⁹ Ett ramverk för innovationspolitiken – hur göra Sverige mer entreprenöriellt? Braunerhjelm m.fl (2012)

forskningspolitik, infrastruktur, arbetsmarknadsreglering såväl som aktiv näringspolitik (inkl. regionalpolitik).

2.2 Ett pragmatiskt förhållningssätt till tillväxtpolitik och tillväxtpolitiska insatser

I takt med globalisering, teknikutveckling och nya samhällsutmaningar i form av omställning och strukturomvandling har tillväxtpolitiken breddats och blivit en central del av många länders politik. Utvecklingen kan också kopplas till nya kunskaper kring företags- och innovationsfrämjande insatser och hur företags och entreprenörers förutsättningar påverkas av såväl grundläggande nationella ramvillkor (lagar, regleringar) som andra förutsättningar i form av tillgång till riskkapital, humankapital, informella nätverk, förebilder, kunder, tillgång till insatsleverantörer, samarbetspartners med mera. Vi ser ju även att många politikområden närmar sig varandra som påverkar organiseringen och genomförande av politiken. Exempelvis klimatfrågan är idag inte enbart en fråga om att värna miljön utan är en integrerad fråga i tillväxtpolitiken och hur vi ska ställa om vårt näringsliv och bibehålla konkurrenskraften i samband med att vi allt tydligare går mot en grön strukturomvandling. Även de sociala frågorna har fått ökat tillväxtpolitisk relevans och hur resurser och insatser ska prioriteras. Exempelvis kring frågor som berör integration och ökat utanförskap.

Vår utgångspunkt är därför att det blir viktigt att förhålla sig mera pragmatiskt kring hur tillväxtpolitik kan definieras och avgränsas i ett utvärderingssammanhang. Det står klart att det råder mer eller mindre konsensus bland ekonomer om att ramvillkor och grundläggande villkor för näringslivet och entreprenörskap och innovation tillhör de mest fundamentala faktorerna för ett lands tillväxt. Till detta kommer andra områden som till exempel utbildnings- och forskningspolitik som säkerställer långsiktig kompetensförsörjning och teknikutveckling. Flera dessa områden utgörs av politikområden som normalt sett anses tillhöra det tillväxtpolitiska området.

Men om tillväxtpolitik definieras som all politik som direkt eller indirekt påverkar ett lands tillväxt blir också frågan om vad som är tillväxtpolitik ohanterligt bred och inbegriper snudd på samtliga politikområden. I detta fall är den relevanta frågan snarare vad som *inte* är tillväxtpolitik.

Vi landar i slutsatsen att en pragmatisk och hanterbar utvärderingsdefinition av tillväxtpolitik måste utgå från dess huvudsakliga syfte. Det betyder inte att politikområden som *inte* definieras som tillväxtpolitik är oväsentliga för tillväxten eller att det finns reformer som kan genomföras inom andra områden av tillväxtpolitiska skäl (och därmed blir utvärderade som sådana). Men det betyder att en hanterbar definition av tillväxtpolitik bör inriktas på det direkta syftet med politiken. Mot denna bakgrund menar vi att Sveriges direkta tillväxtpolitik tar avstamp i följande tillväxtpolitiska insatser, dvs. policyåtgärder, stöd och program, som genomförs inom ramen för två utgiftsområden; 24 och 19.²⁰

²⁰ Detta innebär inte att Tillväxtnalys enbart ska koncentrera sig till att utvärdera tillväxtpolitikens utgiftsområden 24 och 19, vi exkluderar inte andra relevanta tillväxtpolitiska områden, exempelvis andra relevanta näringslivsorienterade delar inom infrastruktur, arbetsmarknads eller forskningspolitik.

Utgiftsområde 24 utgörs av näringsliv och omfattar näringspolitik samt utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande. Det övergripande målet för näringspolitiken är "att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag". I budgetpropositionen 2020 uttalas tre delmål: (i) ramvillkor och välfungerande marknader som stärker företags konkurrenskraft, (ii) stärkta förutsättningar för innovation och förnyelse och (iii) stärkt entreprenörskap för ett dynamiskt och diversifierat näringsliv. Målet för utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande berör i mångt och mycket om växande export och internationella investeringar i Sverige. I budgetpropositionen 2023/24:1 uppgick anslagen inom utgiftsområde 24 till drygt 9,6 miljarder. Inom detta utgiftsområde inryms stora delar av vertikal industripolitik och tillika delar horisontella aspekter, till exempel regelbördan för entreprenörer och företag.

Utgiftsområde 19 avser regional utveckling och omfattar insatser i form av projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service samt utbetalningar från europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Fonden för en rättvis omställning. Målet uttrycks på följande sätt i budgetpropositionen 2023/24:1; "utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet". I budgetpropositionen 2023/24:1 uppgick anslagen inom utgiftsområde 19 till drygt 3,9 miljarder. Här ingår selektiva företagsstöd och tillika satsningar på smart specialisering genom ERUF. Det är även tydligt att de horisontella kriterierna har kommit att lyftas fram mera inom dessa utgiftsområden. Tillväxtpolitiken är inte bara fråga om att öka det ekonomiska värdet utan även om tillväxten ska vara inkluderande och hållbar. Både sociala och gröna frågeställningar är därav viktiga frågor i tillväxtpolitiskt sammanhang.

Samtidigt som vi kommit fram till att tillväxt och näringspolitik definieras av insatser finansierade inom respektive utgiftsområden så har vi konstaterat att även insatser på andra politikområden har betydelse för tillväxt, eller avsaknad av detsamma. Oavsett om huvudfokus ligger på att utvärdera utgiftsområde 19 och 24 behöver man utvärdera andra relevanta tillväxtpolitiska insatser inom andra politikområden. I vissa fall skulle ett utökat samarbete med andra utvärderingsmyndigheter vara bra för att skapa ett bredare kunskapsunderlag och lärande.

3. Systematiskt lärande kring tillväxtpolitiska insatser?

Att tillväxtpolitiken breddats och att tillväxtpolitiska insatser idag sker brett kan ses som en följd av att man identifierat ett ökat behov av fler tillväxtpolitiska insatser. Det har i sin tur skapat ett utökat utrymme för fler utvärderingar, men för att kunna skapa ett systematiskt lärande kring dessa insatser behövs åtminstone tre saker: (i) en förståelse för betydelsen av utvärderingar i ett bredare sammanhang, (ii) en förståelse för olika typer av utvärderingar, och (iii) en förståelse för utmaningar förknippade med att utvärdera olika typer av tillväxtpolitiska insatser. Detta kapitel belyser förståelsen av utvärderingar i bredare sammanhang.

3.1 Varför utvärdera tillväxtpolitiska insatser?

Det finns flera skäl till att det är viktigt att utvärdera tillväxtpolitiska insatser.

Vad får vi för pengarna?

För det första läggs det varje år åtskilliga miljarder kronor inom det s.k. främjandesystemet – främjande av entreprenörskap, företagande och tillväxt. Breddningen av tillväxtpolitiken som beskrivits ovan har inneburit att det läggs stora resurser på att genomföra tillväxtpolitiska insatser. I Entreprenörskapsutredningens kartläggning identifierades 23 rikstäckande aktörer som i någon form ger information och rådgivning om att starta, driva och växa företag. Till detta kommer olika former av finansiering och finansieringsstöd. Sammantaget finns det ca 30 aktörer som i någon form är verksamma med främjande av olika dimensioner av entreprenörskap, innovation och företagstillväxt. Utvärderingar som visar huruvida dessa insatser fungerar och är effektiva är väsentligt ur perspektivet av att offentliga medel bör användas effektivt.

Policylärande och evidensbaserad policyutveckling

För det andra är utvärderingar ett sätt för olika organisationer och myndigheter att ”lära sig” vad som egentligen fungerar. Det finns ett behov av att säkerställa kontinuerligt ”policylärande”. Utvärderingar är ett sätt att säkerställa att en organisation eller myndighet ackumulerar kunskap om hur olika tillväxtpolitiska insatser fungerar. Det kan i detta sammanhang noteras att begreppet ”experimentell policy” ofta lyfts fram som ett sätt att säkerställa lärande inom policy och utvärderingar (Andersson och Eklund 2018).²¹ Experimentell policy handlar inte bara om att ”testa nya policyåtgärder” utan också att experimenten sker inom ett ramverk som inbegriper rigorösa utvärderingar som resulterar i lärande och evidensbaserad policyutveckling.

²¹ Till exempel släppte OECD och Världsbanken 2014 en gemensam rapport med titeln ”Making innovation policy work: learning from experimentation” (OECD, 2014). Rapporten fokuserar på experimentell policy inom tre områden; (i) inkluderande innovation, (ii) gröna innovationer och (iii) snabbväxande innovativa företag. Rapporten lyfter behovet av policyexperiment och betonar betydelsen av att policysystemet har en kultur av att undersöka och experimentera för att främja lärande och förmågan att utveckla effektiva policyåtgärder.

3.2 Några grundläggande förutsättningar för att utvärdera och genomföra tillväxtpolitiska insatser

Tidsskalor och anpassningsbarhet

Ett annat perspektiv på betydelsen av utvärdering är relaterat till policylärande, men tar sin utgångspunkt i att såväl hastigheten som bredden i ekonomins och samhällets förändring tenderar att öka (se t.ex. Wernberg 2018)).²² Den tekniska utvecklingen, inte minst digitalisering, innebär till exempel ett växande antal sammankopplade komponenter och system som skapar nya och fler ömsesidiga beroenden mellan olika teknikområden såväl som olika typer av företag. Detta leder i sin tur till att man kan observera en växande komplexitet i ekonomin som helhet över tid. Samtidigt står samhället inför nya problem och utmaningar som till exempel klimathot, demografiska förändringar och nya geopolitiska förutsättningar. Förändringar i omvärldsvillkoren innebär att det råder stor osäkerhet på hur utvecklingen bäst kan bemötas och hur tillväxtpolitiska insatser kan och bör anpassas.

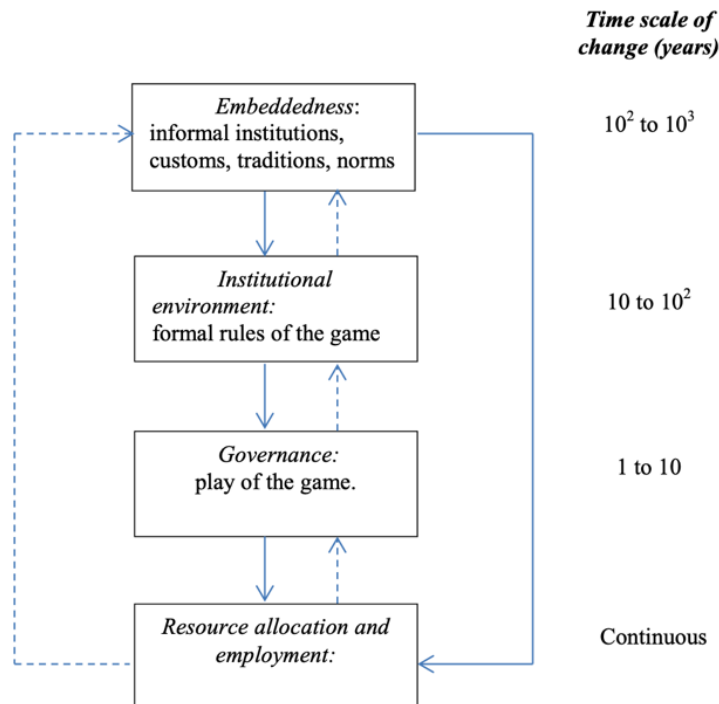
Ett vanligt argument är att teknikutvecklingen, växande komplexitet och förändringar i ekonomin innebär att anpassningscyklerna för tillväxtpolitiska insatser krymper. Ju snabbare förutsättningarna för näringslivet förändras, desto större krav på att tillväxtpolitiska insatser är anpassningsbara och anpassas till nya förhållanden. Kontinuerlig utvärdering är centralt för att sådan anpassning fungerar eftersom utvärderingar dels kan ge information om i vilken utsträckning insatser fungerar, dels hur de kan förändras för att öka verkningsgraden.

I detta sammanhang är det värt att notera att de olika delar som tillväxtpolitiska insatser är inriktade på förändras på olika tidsskalor, och detta betyder att förutsättningarna för anpassningsbarhet är olika för olika delar av tillväxtpolitiska insatser.

Figur 2 kommer från Williamson (2000) och visar hur olika delar av ekonomin förändras enligt olika tidsskalor. Informella institutioner som exempelvis kultur, traditioner, normer och attityder förändras enligt denna ansats i långa tidsskalor. Det kan ta omkring 100 år för att dessa typer av informella institutioner att förändras och det sker ofta gradvis. Formella institutioner som lagar, regleringar och övergripande ramvillkor (konkurrenslagstiftning, arbetsmarknadsregleringar etc.) som sätter näringslivets övergripande spelregler förändras normalt i 10-års cykler eller längre. Governance, dvs. styrning, politisk inriktning och implementering, förändras i korta tidsskalor om 1–10 år. Ekonomin förändras dock kontinuerligt genom exempelvis innovationer, produktutveckling, entreprenörskap, konkurser, investeringar och teknikutveckling.

²² OECD har till exempel argumenterat för att vi just nu är mitt upp i en strukturomvandling.

Figur 2 Tidsskalor och förändringshastighet i olika delar av näringslivets förutsättningar.



Källa: Williamson 2000

Horisontella insatser – låg anpassningsbarhet och bristande förutsättningar för utvärdering

Williamsons (2000) ansats belyser att tillväxtpolitiska insatser i form av horisontella åtgärder som handlar om ramvillkor och regleringar – som är en del av utgiftsområde 24 – handlar om att arbeta med förändringar som påverkar hela näringslivet och som möter tröga strukturer. Förutsättningarna för anpassningsbarhet är därmed begränsade. Ett skäl till detta är att förändringar i exempelvis arbetsmarknadsregleringar, konkurrenslagstiftning eller andra regleringar som formar marknader är "stora frågor" som möter trögörliga strukturer och processer för att förändras.

Samtidigt är kontinuerliga förändringar av grundläggande spelregler och ramvillkor inte nödvändigtvis eftersträvt. Mycket talar för att näringslivet vill ha tydliga och stabila spelregler, samt att det finns en förutsägbarhet kring framtida ramvillkor. Förändringar i korta cykler av till exempel konkurrenslagstiftning, arbetsmarknadsregleringar och andra regelverk kan skapa osäkerhet och hämma investeringar, och därmed näringslivets utveckling. Relativt långa tidsskalor för förändring i kombination med krav på stabilitet och förutsägbarhet utgör en förklaring till att många ekonomer förespråkar transparenta och flexibla ramvillkor, där flexibilitet avser att de bör vara generella och på så sätt relevanta även under förändrade omvärldsvillkor och strukturomvandling av näringslivet.

Utvärdering av tillväxtpolitiska insatser som handlar om förändringar i ramvillkor försåras av att det just handlar om övergripande förändringar av näringslivets spelplan. Förändringar som påverkar hela näringslivet saknar avgränsade avnämare och det är

ofta svårt att identifiera tydliga kontrollgrupper. Samtidigt är det av de skäl som anges ovan svårt att implementera experimentella ansatser för policylärande, där olika ramvillkor och regleringar prövas och utvärderas kontinuerligt.

Det är bland annat mot denna bakgrund man kan förstå ett ökat intresse i flera länder för att förbättra förutsättningarna för försöksverksamheter som syftar till att stödja parallell utveckling av regelverk, teknik och innovation (se tex. Tillväxtanalys 2022:04). Komet (2019) visar i en genomgång att flera länder (t.ex. USA, Finland, Kanada, Storbritannien, Singapore, Sydkorea, Japan) arbetar på olika sätt med experiment för att policy och regelverk utvecklas i samspel med teknisk utveckling och innovation.²³ Ett exempel är så kallade "regulatoriska sandlådor" som i grund och botten handlar om försöksverksamhet som är begränsad i tid och rum, och som syftar till parallell utveckling av teknik (som förändras snabbt) och regelverk (som förändras i långsamma processer). Regulatoriska sandlådor medger möjlighet att utveckla regler i mindre steg och identifiera flaskhalsar, och implementera en experimentell ansats för att främja policylärande mellan snabb teknisk utveckling och trögföränderliga regelverk. Begränsning av försök i tid och rum kringgår också problemen med förändringar av hela näringslivets ramvillkor i korta cykler och ökar möjligheten för policylärande och utvärdering.

Vertikala och selektiva insatser – hög anpassningsbarhet och goda möjligheter för utvärdering

I motsats till horisontella tillväxtpolitiska insatser ligger vertikala och selektiva tillväxtpolitiska insatser nära det faktiska företaget. Till exempel handlar det om olika former av företagsstöd och insatser för att främja innovation, produktutveckling och teknikupptag i olika företag. Många av dessa insatser är selektiva i den meningen att de riktar sig till specifika typer av företag, regioner, teknologier eller branscher, och insatser av detta slag återfinns inom utgiftsområde 19 såväl som 24.

Utifrån Williamsons (2001) är denna del av tillväxtpolitiska insatser, och tillika huvuddelen av den aktiva näringspolitiken, verksam i den del av ekonomin som förändras i korta cykler. Med snabb teknikutveckling, förändrade omvärldsvillkor och kontinuerliga förändringar i konkurrenstryck förändras även många företagsbehov och förutsättningar snabbt. Det kan till exempel handla om kompetensbehov, inriktning på såväl som processer för innovation och kapitalbehov.²⁴

Detta betyder att policyinsatser som ligger nära näringslivet och är inriktade på företag, produkter, tjänster och teknik måste bygga in förutsättningar för anpassningsbarhet och lärande. Följaktligen är detta perspektiv särskilt viktigt för vertikala och selektiva tillväxtpolitiska insatser (den aktiva näringspolitiken). Detta ger ytterligare argument för

²³ KOMET står för Kommittén för Teknologisk Innovation och Etik.

²⁴ Ett nutida exempel på detta är hur digitaliseringen förändrat hur många företag arbetar med produktutveckling och innovation. Stora delar av näringslivets FoU-arbete är idag inriktat på mjukvaruutveckling och tillika användning av digital teknik i arbete med produkt- och tjänsteutveckling. För det första är digital teknik "inbäddat" i många fysiska produkter. För det andra används digitaliseringens möjligheter för att utveckla olika typer av kringtjänster. För det tredje används digital teknik i utvecklingsarbetet (digitala tvillingar, simuleringar etc) vilket har förändrat processer för innovation såväl som kompetensbehoven inom innovations- och utvecklingsarbete (se t.ex. Andersson m.fl. 2023).

att utvärderingars betydelse som instrument för policylärande och anpassning av olika tillväxtpolitiska insatser – särskilt de insatser som ligger nära företagen.

Förutsättningarna för anpassningsbarhet och utvärderingar av denna typ av tillväxtpolitiska insatser är också relativt goda. För det första har flertalet genomförandemyndigheter, som exempelvis VINNOVA och Tillväxtverket, stor rådighet över hur olika tillväxtpolitiska insatser (företagsstöd m.m.) utformas och implementeras, och har möjlighet att förändra utformning, inriktning och processer för olika insatser i korta cykler.²⁵ För det andra är förutsättningarna för rigorösa utvärderingar av vertikala selektiva tillväxtpolitiska insatser goda relativt horisontella insatser. Eftersom sådana insatser ofta är riktade mot specifika företag skapas förutsättningar för att identifiera kontrollgrupper och tillika tenderar tillgång på data över företag som ingår i insatserna att vara relativt god eftersom genomförande myndigheterna har register på vilka företag som erhåller stöd. Det vi dock inte har löst med avseende på att utvärdera selektiva insatser är den brist på dokumentation som finns kring stödtilldelningsbeslut. Om utvärderaren skulle kunna få tillgång till bättre underlag för hur och varför vissa företag har fått stöd och inte andra skulle de underlätta arbetet med den selektionsproblematik som alltid finns närvarande vid genomförande av effektutvärderingar.

²⁵ Jämfört med horisontella tillväxtpolitiska insatser är den "institutionella trögheten" betydligt lägre. Utifrån detta perspektiv kan man säga att skillnader i anpassningsbarhet mellan olika delar av tillväxtpolitiska insatser är inbyggda i systemet.

4. Effektutvärderingar av tillväxtpolitiska insatser

Effektutvärderingar syftar till att utvärdera effekter av policyinsatser: har de lett till önskade effekter? Detta är i grund och botten en fråga om kausalitet, det vill säga, orsakssamband. Detta kapitel syftar inte till att diskutera specifika metoder. För den typen av diskussion hänvisas till Tillväxtanalys 2023:08. Fokus här är i stället på att diskutera olika typer av utvärderingar och de utmaningar som är förknippade med att utvärdera olika typer av tillväxtpolitiska insatser.

4.1 Övergripande utmaningar

Effektutvärderingar av olika policyinsatser bygger på att man bör jämföra två olika grupper: en som tagit del av åtgärden (behandlad grupp eller försöksgrupp) och en som inte har gjort det, det vill säga kontrollgruppen (den obehandlade gruppen). Den grupp som tagit del av en åtgärd är ofta enkel att identifiera. Till exempel har olika genomförandemyndigheter data och register över företag som fått olika former av stöd. En stor del av problematiken med att utvärdera effekter av tillväxtpolitiska insatser handlar om att identifiera och konstruera en relevant kontrollgrupp. Ett viktigt skäl till detta är att den grupp som tar del av insatsen, dvs. den behandlade gruppen (eller försöksgruppen), kan vara selekterad.²⁶

Ponera att en myndighet ger företagsstöd som syftar till att främja innovationer. Om endast företag som är innovativa (eller har som ambition att innovera) söker stödet (eller myndigheten handplockar innovativa företag eller företag med ambition att innovera) blir de behandlade företagen en selekterad grupp. Skillnader i innovationsresultat mellan behandlade företag och en slumpvis utvald kontrollgrupp av företag kan i detta fall bero på selektionen av företag för insatsen snarare än insatsen som sådan, eftersom kontrollgruppen kan bestå av företag som inte är innovativa (eller inte har ambition att innovera). Problematiken skulle kunna sammanfattas enligt följande:

$$\begin{aligned} \text{Effektskattning} &= \text{Resultat (behandlad grupp/försöksgrupp)} - \text{resultat (kontrollgrupp)} \\ &= (\text{effekt} + \text{selektion} + \text{omvärldsfaktorer}) - \text{omvärldsfaktorer} = \text{effekt av deltagande} + \text{selektion} \end{aligned}$$

Vad detta visar är att tillförlitligheten av skattningar av effekterna på behandlad grupp påverkas av den selektionsproblematik som funnits i genomförandet av policyinsatsen. Det som kallas effektskattning, skillnaden i resultat mellan försöks- och kontrollgrupp, består av två delar: effekt av deltagande och selektion. Den del som benämns selektion kan betyda att 'effektskattningen' inte visar den sanna effekten av deltagande i en policyinsats. Det felet benämns selektionsskevhet.

²⁶ Som påpekats tidigare är avsaknad av kontrollgrupper för horisontella tillväxtpolitiska insatser (förändrade ramvillkor för alla företag) en problematik när det kommer till utvärderingar av sådana insatser.

Hur uppkommer selektionsskevheter?

Sannolikheten att få stöd från exempelvis VINNOVA eller Almi är naturligtvis beroende på att företaget lägger ner resurser för att göra en ansökan. Med stor sannolikhet kommer det inte vara slumpen som avgör vilka som söker och vilka som inte söker, utan det är företag med vissa egenskaper, förutsättningar eller ambitioner som söker. Om dessa egenskaper, förutsättningar eller ambitioner varierar systematiskt med resultatet av projektet så kommer jämförelser av resultat/utfall mellan företag som sökt och företag som inte sökt att vara betingat av dessa egenskaper, förutsättningar eller ambitioner. I detta fall har det skett en självselektion som kan ge upphov till en selektionsskevhet.

Det finns även många andra typer av selektionsskevhet som kan uppstå vid implementeringen av en policyinsats. Exempelvis när en handläggare på en genomförandemyndighet aktivt selekterar företag på basis av egenskaper hos företagen. Detta kallas för administrativ selektion och kan leda till positiv selektionsskevhet (genomförandemyndigheten selekterar framgångsrika företag) såväl som negativ selektionsskevhet (genomförandemyndigheten selekterar svaga företag).

I en utvärdering kan således både positiv och negativ selektionsskevhet uppstå som påverkar resultaten. Selektionsskevheten skapar svårigheter i att bedöma de verkliga effekterna av en insats även om det finns en kontrollgrupp.

Viktigt att tänka på vid effektutvärdering

För att selektionsskevheten ska bli ett problem i en utvärdering ska de egenskaper/förutsättningar som ligger till grund för valet att söka/väljas ut även vara sådant att det påverkar utfallet. Om egenskaper/förutsättningar inte kan antas påverka utfallet så finns inte denna selektionsskevhet, även om valet att söka/väljs ut att få ta del av ett program/åtgärd utgörs av en väldigt specifik grupp. En av utvärderares utmaning är att kunna identifiera och hantera de båda komponenterna självselektion och administrativ selektion.

4.2 Utmaningar förknippade med utvärdering av tillväxtpolitiska insatser

Även om problemen med effektutvärderingar är generella finns det ett antal utmaningar och problem som är särskilt påtagliga när det gäller effektutvärderingar av tillväxtpolitiska insatser. I detta avsnitt lyfter vi fyra sådana utmaningar och problem: (i) tillgång till data och möjligheter att följa företag över tid, (ii) multipla stöd till företag, (iii) förekomst av (positiv) selektionsskevhet och (iv) förväntningar på mätbara effekter och betydelsen av administrativ selektion.

4.2.1 Tillgång till data och möjligheter att följa företag över tid

Ett problem i effektutvärderingar av tillväxtpolitiska insatser är att många av de övergripande mål som formuleras är svåra att operationalisera till mätbara utfallsvariabler. Produktivitet, innovation och entreprenörskap, som ofta figurerar som målsättningar för tillväxtpolitiska insatser, är typexempel. Det är mål som är viktiga för politikens övergripande inriktning, men specifika stödinsatser borde nog ha mera avgränsade mål.

Produktiviteten kan mätas på en rad olika sätt med olika metoder och olika typer av data och det råder ingen konsensus kring vilket mått som är det mest relevanta utan handlar i mångt och mycket om vilken typ av data som är tillgänglig (se t.ex. Del Gatto m.fl. 2011). På samma sätt är innovation inte lätt att operationalisera. Vissa studier använder data som bygger företagets egna bedömningar, som t.ex. den EU-gemensamma Community Innovation Survey (CIS), andra argumenterar för patent eller mätbara utgifter för FoU-verksamhet (se t.ex. Smith 2006). Lämpliga indikatorer på innovation beror på bransch, typ av företag och vilket "innovationshöjd" man är intresserad av. Det finns också en stor litteratur kring olika sätt att mäta entreprenörskap (Desai 2017). En rad studier baseras på nystartade företag och egenföretagande medan andra menar att entreprenörskap handlar om företagande med ambition att växa och introducera innovationer i någon form (Henrekson och Sanandaji 2014, Shane 2009, Baumol 1990, Levine and Rubinstein 2017). Jämfört med effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, där det ofta finns god tillgång till individdata, relevanta utfall och är enklare att mäta (jobb, löner), är detta en påtaglig utmaning i effektutvärderingar av tillväxtpolitiska insatser.

En annan utmaning har att göra med svårigheter att följa företag över tid vilket är nödvändigt för att mäta tillväxt i sysselsättning, produktivitet utveckling och andra utfall. Företag byter bolagsform, kan bli uppköpta och byter identifikationsnummer i registerstatistiken av olika skäl. Det finns med andra ord betydande svårigheter med att över tid följa de objekt som ofta står i fokus i effektutvärderingar av tillväxtpolitiska insatser.²⁷ Effektutvärderingar som följer individer, vars personnummer är konstanta över tid, har helt andra förutsättningar.

4.2.2 Multipla stöd till företag

Ett annat problem, som bland annat påtalas av Tillväxtanalys själva, är förekomst av att olika företag erhåller multipla stöd samtidigt. Under senare år har till exempel tillväxtpolitiken varit inriktad mot resiliensstöd. EU har accepterat stora undantag från statsstödsreglerna för nationella stödprogram, därefter har särskilda resiliensprogram sjösatts och fler miljarder euro satsats på ny teknik. I vissa branscher kommer det att förekomma företag med multipla stöd vilket försvårar effektutvärderingar av specifika program. Det är av stor vikt att data och register kan samköras så att företag som får multipla stöd kan identifieras så att effektutvärderingar kan ta hänsyn till sådana omständigheter och kan kontrollera för eventuell förekomst av multipla stöd.

4.2.3 Förekomst av (positiv) selektionsskevhet

Som beskrivits tidigare är förekomst av selektionsskevhet en stor utmaning i effektutvärderingar. Den forskning och den utvärderingsverksamhet som leder fram till evidensbaserad politik fokuserar på effekter av insatser. En utmaning för effektutvärderingar av tillväxtpolitiska insatser är att det ofta finns en betydande selektionsskevhet som delvis är inbyggd i processen och implementationen av många

²⁷ Databasen Företagens och arbetsställets dynamik (FAD) som tagits fram av SCB löser en del av dessa problem. FAD är en tillämpning av den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS), vars syfte är att skapa stabilare identiteter för arbetsställen och företag över tid. I och med stabilare identiteter kan strukturella förändringar, så som nybildningar, nedläggningar, hopslagningar och uppdelningar bland arbetsställen och företag beskrivas.

vertikala och selektiva insatser. Bloom m.fl. (2019, s.171) lyfter explicit positiv selektionsskevhet som ett problem för utvärdering av FoU-stöd:

“Public research grants usually (and understandably) attempt to target the most promising researchers, the most promising projects, or the most socially important problems. As a result, it is difficult to construct a counterfactual for what would otherwise have happened to the researchers, firms, or projects that receive public R&D funds”.

Detta gäller dock flera olika tillväxtpolitiska insatser. VINNOVA bedriver till exempel olika stödformer till företag som är riktade mot innovativa och teknikbaserade företag med ambitioner att innovera och utveckla ny teknik. På samma sätt är Almis verksamhet och stödprogram explicit inriktad mot företag (etablerade och nystartade) med tillväxtpotential i sin affärsmodell och en ambition att växa.²⁸ Många företagsinkubatorer runt om i landet är också inriktade på att attrahera innovations- och teknikbaserade företag med en ambition att växa och som man bedömer har en tillväxtpotential.²⁹

Tjänstemän och handläggare på olika genomförandemyndigheter har följaktligen som ett av sina uppdrag att bedöma huruvida olika företag som söker stöd är lämpliga att delta i olika tillväxtpolitiska insatser.³⁰ Som påpekats tidigare innebär detta att självselektion och administrativ selektion är inbyggda i implementeringen av många tillväxtpolitiska insatser. Dessutom skapar den administrativa selektionen oftast en positiv selektionsskevhet eftersom man riktar sig till företag som har tillväxt- eller innovationspotential. Genomförandemyndigheter tenderar kort och gott att selektera företag som man bedömer har bäst förutsättningar bland den självselekerade gruppen av företag som visat intresse. Detta är en helt naturlig del av implementeringen men skapar problem för identifikation av effekter av olika insatser eftersom kombinationen av självselektion och administrativ (ofta positiv) selektion försvårar upprättande av en relevant kontrollgrupp.

Samtidigt är det vår bedömning att detta också bidrar till en form av ”kognitiv dissonans” i samspelet mellan utvärderare och genomförandemyndigheter. Ur ett utvärderingsperspektiv beskrivs administrativ selektion som ett stort problem, men är ur ett verksamhetsperspektiv en central del av implementeringen av insatser, där man menar att insatsernas framgång delvis är avhängig hur väl den administrativa selektionen fungerar. Från ett verksamhetsperspektiv kan ett fokus på ”effektdelen” av resultatet från en insats te sig ganska begränsad och ge upphov till meningsskiljaktigheter mellan genomförandeorganisationer och utvärderare. Stora delar av det som i effektutvärderingssammanhang benämns selektionsproblem är ju de facto tjänstemännens och handläggarnas arbete:

²⁸ I ALMIs beskrivning av sin verksamhet står t.ex. följande: ”Vi erbjuder finansiering och affärsutveckling till företag med tillväxtpotential. <https://www.almi.se/vara-tjanster/vill-du-vaxa/Det-har-gor-Almi/>

²⁹ För att ge ett exempel har Malmö Incubation House (MINC) ett fokus på att ta in innovativa entreprenörer med tillväxtambition från olika branscher. <https://malmo.se/download/18.1b37964d187e61d000e2afda/1686732130685/Malmö%20Tillväxtkommission%20Slutrapport%20maj%202023.pdf>

³⁰ I många fall görs detta genom en kombination av intervjuer och analyser av företagets produkter, tjänster och tillväxtpotential.

Att en handläggare noga och systematiskt väljer ut företag till de insatser som troligen ger dem den största sannolikheten att nå ett förväntat resultat är precis det som den som studerar effekter av insatsen, genom olika typer av metoder och utvärderingsdesigner, ska eliminera vid beräkningarna av effekter.

I utvärderingssammanhang hör man ofta att handläggarna arbetar på detta sätt, dvs. "picking cherry's" och att detta är ett problem. Sett från perspektivet av verksamheten i genomförandemyndigheterna så är det å andra sidan i många fall precis de instruktioner som handläggare har. Denna motsättning mellan de som studerar effekter, dvs. lyckas eliminera både selektions- och omvärldsfaktorer, och de som enbart studerar resultat, dvs. inklusive dessa komponenter, ger ofta upphov till missförstånd.

Det problem som denna diskussion belyser är att en utvärderare har fokus på effekter, men de som arbetar med verksamheten ser till helheten, dvs. det vi ovan kallade resultat. När det gäller mätning av effekter finns en mycket stor litteratur och en välutvecklad verktygslåda, det är dock mycket sällan (eller aldrig) som storleken på selektionseffekten identifieras och diskuteras enskilt. Om en insats ska ge goda resultat så ska rätt företag/individer väljas ut, insatsen ska ge goda effekter och det ska göras med en timing så att bästa resultat uppnås.³¹ Att välja rätt företag/individer har att göra med genomförandemyndighetens kompetens och erfarenhet, dvs. något som kan påverkas, exempelvis genom kompetensutvecklingsinsatser. Att en insats ger positiva och goda effekter är något som måste säkerhetsställas genom rigorösa effektutvärderingar som kan ligga till grund för att justera, skala upp eller helt enkelt avsluta en viss typ av insats.

4.2.4 Förväntningar på mätbara effekter och betydelsen av administrativ selektion

Årtionden av forskning kring entreprenörskap och innovation visar att det finns en inneboende osäkerhet förknippat med entreprenörskap och innovation, samt att fördelningen av framgångsrika projekt är mycket skev. Trots detta är det vanligt att utvärderingar fokuserar på genomsnittliga effekter av insatserna.³²

När det gäller entreprenörskap är nya företag en mycket heterogen grupp, med stora skillnader i överlevnad och sysselsättningstillväxt (Mata m.fl 1995). Många nystartade företag överlever endast en kort period, och av de som överlever är det få som växer i termer av sysselsättning (Andersson och Klepper 2013). Även professionella investerare är ytterst medvetna om detta, och i deras portfölj av investeringar är det ofta ett fåtal framgångsrika projekt som svarar för huvuddelen av riskkapitalisternas vinster. I en artikel som handlar om entreprenörskap som experimenterande och hur riskkapitalister arbetar i ljuset av osäkerheten kring vilka företag som kan bli framgångsrika och den skeva fördelningen av avkastningen skriver Kerr m.fl. (2014, p26):

"Most new ventures fail badly, but some turn out to be wildly successful ... even for professional investors or managers making resource allocation

³¹ Som diskuteras i Tillväxtanalys 2023:08 kan samma insats ge upphov till olika resultat och effekter beroende på exempelvis konjunkurläget.

³² Det vanligaste måttet som används är den genomsnittliga behandlingseffekten för de som behandlats (average treatment effect on the treated, ATET). Denna sammanfaller med den genomsnittliga behandlingseffekten för populationen (Average Treatment Effect, ATE) om det inte finns någon selektion, exempelvis vid randomiserade fördelning av deltagare och icke deltagare.

decisions, it is impossible to know in advance which ideas will work. Venture capital investors make their returns on the one investment out of many that turns out to be a wild success like Google or Airbnb. The vast majority of venture capital investments, however, return less than the face value of the investment.”

Inom forskning om innovation och produktutveckling är det också vedertaget att innovationsprocesser är förknippade med stor osäkerhet och fördelningen på framgång är synnerligen skev (Dosi 1988). I en klassisk undersökning av Edward Mansfield identifieras tre sannolikheter för framgång när det handlar om relativt ordinär produkt- och processutveckling (se Scherer 1999):

1. Sannolikheten att ett utvecklingsprojekts teknologiska mål ska uppnås
2. Sannolikheten att, givet framgång med teknologin, produkten (eller processen blir kommersialiserad
3. Sannolikheten att, givet kommersialisering, projektet ger en avkastning som är minst så stor som förräntningskravet (hurdle rate).

Data från amerikanska företag visade att de genomsnittliga sannolikheterna i respektive steg var 0,57 (teknologi), 0,65 (kommersialisering) och 0,74 (förräntning). Eftersom respektive steg är beroende av varandra, så kallade kopplade sannolikheter, var således den genomsnittliga sannolikheten $0,57 \cdot 0,65 \cdot 0,74 = 0,27$. Med andra ord så var endast 27 procent av utvecklingsprojekten i företagen förknippade med finansiell framgång, och detta trots att den "individuella" sannolikheten för varje steg var över 50 procent.

För innovationsprojekt med högre "innovationshöjd" är osäkerheten ännu högre och fördelningarna över framgång än mer skeva. Inom läkemedelsbranschen är det till exempel vedertaget att ett fåtal så kallade "blockbusters" står för huvuddelen av intäkterna från nya läkemedel. I en klassisk och detaljerad studie av amerikanska läkemedelsmarknaden visar Grabowski och Vernon (1990) att av 99 nya läkemedel svarade de 10 mest framgångsrika för över 55 procent av vinsten från alla nya läkemedel, och att den absoluta huvuddelen av alla nya läkemedel genererade för få intäkter för att täcka utvecklingskostnaderna. Studier av fördelningen uppskattade värden på patent inom olika branscher pekar på liknande resultat. Harhoff m.fl (2003) visar att 76 procent av det totala värdet av 222 noga utvalda betydelsefulla patent i USA var koncentrerade till 19 stycken patent (8,6 procent av det totala antalet patent).

Sammantaget visar detta att entreprenörskap och innovation, som är typiska övergripande mål för många tillväxtpolitiska insatser, är processer som kännetecknas av skeva fördelningar på det sätt att fördelningen av utfall kan i normalfallet förväntas ha ett lågt medianvärde men en mycket hög varians.

En innebörd av detta är att tillväxtpolitiska insatser som till exempel handlar om att främja experimenterande med teknik och innovationsprojekt med hög risk och osäkerhet kan i normalfallet inte förväntas ge stora effekter i termer av nya framgångsrika innovationer på bred front eller en bredd av växande startupbolag. Men detta betyder nödvändigtvis inte att stödåtgärderna inte fungerar eftersom låga medianvärden och mycket skeva fördelningar tillhör verkligheten i denna typ av processer.³³ Vid

³³ Detta är bland annat ett argument som myndigheten VINNOVA har lyft i olika sammanhang samband med att effektutvärderingar pekat på svaga effekter av deras stödprogram på olika utfall i företag. Argument av

utvärderingar av åtgärder av detta slag är det med andra ord väsentligt att noga fundera igenom dels förväntningar på effekter, dels de utfallsvariabler som utvärderingarna syftar till att mäta.

Hur kan då sådana satsningar utvärderas? Självfallet bör man genomföra traditionella effektutvärderingar av sådana satsningar även om man i normalfallet kan förvänta sig begränsade utfall i termer av innovationer och växande bolag, just beroende på osäkerheten och skevheten i fördelningarna (lågt medianvärde och hög varians). Givet att ett argument för sådana tillväxtpolitiska insatser handlar om att osäkerheten och risken är för hög för "marknaden" finns det dock skäl att i effektutvärderingar komplettera traditionella utfall med noggranna analyser av den administrativa selektionen av projekt och startupbolag. Om argumentet är att man stödjer relevanta innovationsprojekt som utan statligt stöd inte genomförts är det faktum att projektet de facto realiserats ett utfall i sig. Följaktligen är den administrativa selektionen en central del av den tillväxtpolitiska insatsen och bör ges väsentligt utrymme i effektutvärderingar.

En annan viktig aspekt är att inte enbart undersöka de genomsnittliga effekterna utan också analysera "svansarna". Det ska noteras att om företag som lyckas är få så kommer det ofta att vara svårt att mäta en liten genomsnittlig effekt. Detta har även att göra med begreppet statistisk styrka (statistical power). Om utvärderaren ska mäta små effekter är en mycket viktig komponent att det utvärderingsinstrument som används är så konstruerat att det ger upphov till en mycket hög precision. Inom näringspolitiken arbetar ofta utvärderare med registerdata och ofta någon form av proxy för utfall baserat på inte allt för stora populationer, dvs. undersökningen har en förhållandevis låg statistisk styrka. Detta gör att det alltid kommer att vara svårt att finna små effekter. Nyligen publicerad forskning har adresserat detta problem, men hittills har vi inte identifierat någon tillämpning på det näringspolitiska eller tillväxtpolitiska området (Martinez-Iriarte 2023).

4.2.5 Dödsviktseffekter är inbyggda

En dödsviktseffekt innebär att den som fått stöd hade genomfört den insats som stödet avser utan stöd, även om det finns möjlighet att stödet kan påskynda eller amplifiera en investering. Givet att många av genomförandemyndigheterna i sina instruktioner och rollbeskrivningar har som uppgift att välja ut, exempelvis företag som har förutsättningar och vilja för tillväxt, så kan det vara svårt att säkerhetsställa att stödet är nödvändigt för handlandet, dvs. utan stödet skulle företaget inte genomfört det som stödet syftar till eller snarlika aktiviteter. Det är dock viktigt att ha i åtanke att det även finns en tidsdimension. Om ett företag genom stödet tidigarelagt sitt handlande så är det naturligtvis en positiv effekt, även om företaget hade vidtagit åtgärder även utan stöd.

detta slag lyfts också i skriften "*How do we evaluate initiatives in the experimentally organized economy?*" framtagen av VINNOVA.

5. Några perspektiv på utvärdering av tillväxtpolitik

Inom ramen för detta uppdrag har vi genomfört intervjuer med företrädare för genomförandemyndigheter i Sverige (Tillväxtverket, VINNOVA), tjänstemän på näringsdepartementet, forskare vid OECD och NESTA samt forskare med stor erfarenhet av att arbeta med policyutveckling och utvärdering av policy (Philip McCann och Nicholas Bloom). Syftet med dessa intervjuer var att diskutera förutsättningar för utvärderingar för olika tillväxtpolitiska insatser, i vilken utsträckning olika aktörer ser behov av utvärderingar, möjliga konflikter mellan samhällsrelevans och utvärderingsbarhet. I detta avsnitt presenteras en sammanställning av resultaten från intervjuerna och de olika perspektiv som lyfts fram. Bakgrunden till intervjuerna är bland annat slutsatser från analyser av utvärderingar inom näringspolitiken, nya typer av tillväxtpolitiska insatser samt de utmaningar som är förknippade med olika tillväxtpolitiska insatser.

Riksrevisionen (2020) presenterar en relativt nedslående bild av utvärderingar gjorda på det näringspolitiska området. Man identifierar påtagliga brister i utvärderingsmetodik i flertalet genomförda utvärderingar. I våra intervjuer frågade vi om respondenternas syn på problematiken. Svaren vi fick överensstämmer i stor utsträckning med den iakttagelse Riksrevisionen gjorde. Det vi vet är att de metodologiska svagheter i utvärderingarna skapat osäkerhet och kunskapsbrist. Fortfarande råder det osäkerhet kring hur effektiva våra policyåtgärder och främjandesystem är.

Nyligen genomfördes en metastudie vid London School of Economics där ca 15 000 utvärderingar av främjarinsatser granskades. Bland dessa uppfyllde 2,5 procent kraven som ställdes för att de skulle anses vara trovärdiga svar om effekterna av de olika insatserna. Collin, Sandström och Wennberg (2021) menar att det i Sverige saknas övergripande kunskap om effekten av närings- och tillväxtpolitiska åtgärder, och att det saknas studier om vilka metoder och vilken data som används i de utvärderingar som genomförs.

Idag genomförs många olika typer av tillväxtpolitiska insatser och det finns olika sätt att se på utvärderingar, lärande och vad effekter är. Det man påtalat genom de nämnda studierna är att man i utvärderingssammanhang varit för dåliga på att identifiera och specificera insatsens betydelse för de effekter som uppstått.

Samtidigt finns det en diskussion som kretsar kring huruvida den traditionella synen på utvärderingar måste anpassas till nya typer av policy. Ett vanligt argument är att vi idag står inför nya stora samhällsutmaningar som kräver en ny typ av "missionsorienterad policy". Enkelt uttryckt avser detta policyåtgärder som inbegriper högst osäkra utfall som tar lång tid att realiseras. Det kan till exempel handla om att främja omställning mot ett mer hållbart samhälle såsom ny teknik för klimatsmarta lösningar på morgondagens transportsystem. Med missionsorienterade policyåtgärder avses långsiktiga systemförändringar. En del menar att sådana systemförändringar inte kan utvärderas enligt samma logik som mer traditionell policy (som till exempel effekter av finansieringsstöd till nyföretagare). Bloom m.fl. (2019, s.179) skriver till exempel följande om utvärderingar av "moonshot programs":

“it is difficult to bring credible econometric evidence to bear on the efficacy and efficiency of moonshots. We can discuss historical episodes and use theory to guide our thinking, but moonshots are, by nature, highly selected episodes with no obvious counterfactuals”

På samma sätt framförs ofta ett argument att man inte kan använda traditionell utvärderingslogik för åtgärder som syftar till att stimulera innovation, eftersom huvuddelen av innovationsprojekt med största sannolikhet kommer att misslyckas på grund av den inneboende osäkerheten i innovationsprocesser.

Det innebär att det finns många olika uppfattningar om hur tillväxtpolitiska insatser ska utvärderas och vilka metoder som är lämpliga att använda. Men om målet för utvärderingen är att vi ska finna evidens och ett specificerat mått på insatsens betydelse behöver man rikta blickarna mot förändringsteorin, implementeringen av insatsen och selektionsproblematiken samt möjligheterna att konstruera tillförlitliga och jämförbara kontrollgrupper.³⁴ Vi vill också understryka att traditionella effektmått så som genomsnittliga behandlingseffekten eller genomsnittliga behandlingseffekten för de som blivit behandlade kan behöva kompletteras med mått som studerar andra delar av fördelningen, exempelvis kvartil eller decantil effekter.³⁵

5.1 Vad säger myndigheter och forskare om utvärderingar? – en kort sammanställning av intervjuer

Kan och bör alla policyinsatser inom det tillväxtpolitiska området utvärderas?

I intervjuerna framkommer en relativt samstämmig bild av att alla insatser bör utvärderas även om syftet med utvärderingar kan variera. Ett huvudsyfte är att lära inför framtiden. Genom att utvärdera och implementera slutsatser från en utvärdering kan framtida satsningar göras bättre. Det är därför viktigt att utvärderingar görs i syfte att förbättra framtida beslutsunderlag. Vid många satsningar som görs går det inte, av en eller annan anledning, att utvärdera. Syftet med att utvärdera sådana projekt kan vara att just påtala dessa brister och föreslå hur politiken ska implementeras för att vi i framtiden ska kunna förbättra beslutsunderlagen.

Ett annat huvudsyfte är ”revisionellt”, dvs. att säkerställa att de medel som satsats används rätt och väl. Detta synsätt ges starkt stöd i samtliga intervjuer. En av respondenterna tog även upp att utvärderingar inte alltid måste göras om det är så att policyns implementering bygger på en tidigare rigorös pilotstudie där utvärderingens interna validitet är hög.

I intervjuerna lyftes också kostnadsaspekten. Det är viktigt att ställa det tänka värdet av en genomförd utvärdering mot kostnaderna att genomföra den. Exempelvis, bör man

³⁴ Tillväxtanalys (2018:13) Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser. PM2018:13, Tillväxtanalys 2023:08 Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik, Östersund, samt Tillväxtanalys 2021:01 Programdokumentation för utvärdering.

³⁵ Inom utvärdering finns två standard mått Genomsnittliga behandlingseffekten (Average treatment effect) och genomsnittliga behandlingseffekten för de som blivit behandlade (Average treatment effect of the treated). Dessa mått har, som framgår av namnen, ett fokus på genomsnitt, vilket för vissa tillväxt och näringspolitiska stöd kan vara mer eller mindre relevant.

överväga rutinmässiga utvärderingsinsatser av återkommande insatser. Både vi och några av de intervjuade, lyfte att utvärderingar av måluppfyllelse alltid kan göras så länge deltagarna identifieras. Går det inte att genomföra en effektutvärdering bör en måluppfyllelseutvärdering genomföras och även kompletteras med en diskussion om varför effektutvärdering inte låter sig göras.

Hur ser olika aktörer (forskare och myndighetsrepresentanter) på behoven av utvärdering?

I grund och botten finns det en samsyn att utvärderingar generellt är viktiga men vad de ska användas till är lite mer oklart. En klassisk utgångspunkt är att tidigare utvärderingar är viktiga för att vidareutveckla och förbättra ny policy och att det finns ett lärande att ta vidare.

Under intervjuerna problematiserades dock detta där några framhöll att delar av ny policy bygger på nya idéer varför tidigare utvärderingars relevans har något begränsad betydelse. Detta tycks särskilt avse delar av den aktiva näringspolitiken som kännetecknas av högre krav på anpassningsbarhet och snabbare förändringstakt.

Det innebär att en ny policy som bygger på helt nya idéer kan ha svårare med att utnyttja existerande utvärderingar. Om det däremot är "samma" typ av insats som ska göras borde det vara lättare. Samtidigt gäller att när nya idéer ska implementeras så är det viktigt att i mycket större omfattning arbeta med försöks- eller pilotprojekt, så som inom arbetsmarknadspolitiken. I dessa piloter bör en hög intern validitet eftersträvas.

Behöver utvärderingsmetodiken anpassas beroende på typ av policy/åtgärd? – vikten av en genomtänkt förändringsteori

På denna fråga står det klart att det i första hand handlar om att ha en tydlig förändringsteori, eftersom det är olika steg i den förändringsteori som ligger till grund för en åtgärd som ska utvärderas. Om det finns en klar förändringsteori, som löpande utvärderas, och där förändringar dokumenteras skapas förutsättningar för att göra uttalande om effekter ex post, och tillika bättre förutsättningar att anpassa och utveckla lämpliga utvärderingsmetoder. Denna typ av utvärderingar kommer dock att vara förhållandevis dyra, långa och kräva metodologisk kompetens från flera områden.

I intervjuerna framkom att det finns en genomgående fråga kring i vilken utsträckning det finns ett behov av ett helt nytt synsätt för att utvärdera projekt som syftar till att förändra beteenden och system. Detta handlar till exempel om beteenden hos individer, företag och hela system för att understödja transitioner mot ett mer hållbart samhälle.

Vissa menar att denna typ av insats inte låter sig utvärderas med gängse metoder, medan andra framhåller att behovet av att belägga effekter inom denna typ av insats är kanske än viktigare än effekter av små projekt med klar kausalitet. I intervjuerna framkom att det finns en skillnad på så sätt att genomförandemyndigheter tenderar att poängtera problemen med utvärderingar och behovet av nya typer av utvärderingar, medan forskare och representanter från policyorganisationer (OECD, NESTA) snarare poängterar behovet av utvärderingar för denna typ av policyåtgärder. De utmaningar som är förknippade med utvärdering av politik för omställning som just inbegriper beteenden och systemförändringar lyfts också av en rapport på Tillväxtanalys (PM

2021:06). Rapporten förespråkar bland annat så kallade kombinerade utvärderingar och samverkan mellan olika utvärderare.³⁶

En tydlig slutsats från intervjuerna är dock behovet av att tillväxtpolitiska policyinsatser, oavsett typ, har en tydlig insatslogik och bygger på en explicit förändrings- eller interventionsteori. Förändrings- eller interventionsteori handlar i grund och botten om att fastställa ett utgångsläge och tydliggöra de mekanismer som leder till förväntade effekter av insatser. Något tillspetsat kan man säga att förändrings- eller interventionsteorin för en policyåtgärd utgör utvärderarens "karta och kompass" och utgör basen för hypotestester, metodval och metodutveckling.

Intervjuerna gör det samtidigt klart att det finns olika åsikter om möjligheten att specificera en tydlig förändrings- eller interventionsteori innan och under genomförandet. Å ena sidan kan man hävda att exempelvis ett program som ett "Moonshot" karaktäriseras av stor osäkerhet och genomförandemyndigheter därför måste testa sig fram på vägen. Med detta synsätt skulle en ex-ante insatslogik vara omöjlig/svår att fastställa eftersom den kommer att ändras hela tiden och därmed göra en efterföljande effektutvärdering mycket svår eller omöjlig. Å andra sidan kan man, i analogi med den verkliga månlandningen, se "moonshots" som ett mycket välorkestrerat projekt där den övergripande planen såväl som individuella projekt följer en tydlig insatslogik. Varje steg i förändringsteorin kan på detta sätt noggrant utvärderas och eventuella förändringar i den initiala förändringsteorin kan dokumenteras. Med dessa förutsättningar skulle det vara tämligen enkelt, utifrån en kausal mening, att utvärdera effekter av sådana projekt.

Vid intervjuerna har båda synsätten framhållits, men majoriteten av de som intervjuats har poängterat att för projekt/insatser/program som syftar till att ändra beteende eller system och har långa tidshorisonter så är det kanske än viktigare att en noggrann förändringsteori tas fram innan och att effekter i största möjligaste mån mäts. Att utvärdera programlogiken löpande under genomförandet gör det möjligt att samla in information om vad som fungerar och vad som inte fungerar. I intervjuerna är det många av respondenterna som betonat vikten av en klar och tydlig förändringsteori och att denna följs upp under genomförandet. Detta blir särskilt viktigt i projekt där interventionsteorin revideras under genomförandet, vilket också är en slutsats i Tillväxtanalys PM 2021:06 som fokuserar på politik för omställning.

En av slutsatserna är:

"Omställningspolitiken är inte bara komplex, den är också under konstant utveckling. Detta betyder att den återskapade interventionsteorin regelbundet måste revideras. Ett sätt att löpande följa denna utveckling är att parallellt arbeta med process tracing".

Att genomföra denna typ av utvärderingar och kombinera detta med effektutvärderingar kräver dock olika typer av färdigheter. Å ena sidan är det förhållandevis vanligt att

³⁶ Detta avser t.ex. utvärderingar av olika delar av styrningen av politik för hållbar omställning: 1) koordinering mellan insatser och olika politikområden som äger rum på aggregerad nivå (metapolitik); 2) styrning mot sido-effekter och tanken på försöksverksamheter som ett instrument att skapa mervärde bortanför det egna verksamhetsområdet; samt 3) den process i vilken försöksverksamheterna återförs i linjen i en serie av implementeringsled.

kvantitativt inriktade utvärderingar görs av personer med en nationalekonomisk/statistisk bakgrund och med kunskaper, och intresse för, kausala analyser, men med begränsade kunskaper i kvalitativa metoder. När det gäller processutvärderingar är det, å andra sidan, vanligt att dessa genomförs av personer med kunskaper, och intresse av, kvalitativ metod men med begränsade kunskaper i kvantitativ metod.

En slutsats från intervjuerna är att den eller den grupp som utvärderar behöver ha en kompetens som kan jobba med mixade metoder för att både svara på frågan om vilka effekter en insats givit och varför vi har fått de effekter som vi fått. Detta innebär att utvärderingsjobbet idag är åtminstone ett "två persons jobb" där dessa har kompletterande metodologiska kunskaper. Idag lägger konsulter mycket tid på att identifiera programlogiken i en insats eller program men mindre tid på att verkligen försöka värdera insatsens betydelse. Privata konsulter har också en tendens till att finna fler positiva effekter än vad exempelvis en forskare hittar. I Collin et al. (2021) diskuteras detta baserat på ett stort antal utvärderingar av tillväxtpolitik. Flera av de vi har intervjuat har framhållit att konsultfirmornas uppdrag innebär att tid sätts av till att lära sig verksamheten och inte sällan att just återskapa en insatslogik. Konsulterna får därför en större förståelse för mekanismerna bakom eventuella förändringar som sker, samtidigt som det kan konstateras att, ur ett vetenskapligt perspektiv, innehåller arbete av forskare i regel ett större fokus på att säkerhetsställa att den interna validiteten i största möjliga mån säkerhetsställs.

5.2 Vanliga fallgropar vid genomförande av evidensbaserade utvärderingar

Interventionslogik

En grundläggande förutsättning för att en utvärdering ska vara meningsfull är att den insats som görs har en rimlig interventionslogik som bygger på en explicit förändrings- eller interventionsteori. Det ska vara rimligt att insatsen påverkar ett förutbestämt, realistiskt och mätbart utfall.

Inom näringspolitiken är det vanligt att målen är relativt diffusa och interventionslogiken är oklar. Exempelvis kan det röra sig om målsättningar som inte på förhand tydligt definierats och där mätbarheten kan ifrågasättas. Exempel på den typen av mål är ökad konkurrenskraft, växande företag eller samhällsövergripande omställning. Ökad konkurrenskraft operationaliseras ofta som ökat förädlingsvärde, eller omsättning, men kan även vara exempelvis ökad kompetens i företaget vilket skapar en högre effektivitet. Ett växande företag kan definieras som att omsättningen ökar, antalet sysselsatta ökar eller att andra produktionsfaktorer ökar. Vår rekommendation är att de utvärderingar som görs börjar med att klargöra interventionslogiken. Är denna mycket bristfällig är det tveksamt om några effekter på valda utfall kan spåras.³⁷

³⁷ Det är något som Tillväxtanalys lyft i ett flertal rapporter tidigare. De senaste är Tillväxtanalys (2018:13) Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser. PM2018:13, Tillväxtanalys 2023:08 Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik, Östersund, samt Tillväxtanalys 2021:01 Programdokumentation för utvärdering.

Ett tydligt återkommande problem som finns återknyter till den tidigare diskussionen om behovet av en tydlig insatslogik *före* genomförandet. Diffus insatslogik tillsammans med uppdrag till forskare/konsulter med begränsade kunskaper om verksamheten, och tid att sätta sig in i densamma, innebär att den interna validiteten av en utvärdering kan bli bristfällig *trots* en teoretiskt bra identifikation eftersom identifikationen riskerar att brista i det avseende att den inte korresponderar mot vad som i själva verket gjorts inom insatsen. Det innebär att det finns behov av att insatslogiken återskapas i efterhand och därför tar sikte på vad som faktiskt gjorts, snarare än vad som skulle göras. Detta kan exempelvis innebära att utfall omdefinieras så att utvärderingen riktas mot det projektet *de facto* arbetat mot, vilket kan skilja sig från vad som syftat med projektet var från början.

Med projektlogik menas att det exempelvis finns evidens på att de föreslagna åtgärderna rimligen kan ge det förväntade resultatet. Många gånger är det redan här det brister, exempelvis genom vaga, icke relevanta och/eller dåliga målformuleringar, vilket skapar svårigheter att följa upp åtgärden. Flera av de vi intervjuade framhöll vikten av att det fanns en väl genomarbetad och förankrad förändringsteori på plats innan själva implementeringen satte i gång. Detta gäller inte minst de projekt som syftar till att förändra beteende, system eller är av experimentell karaktär.

Den svåra avvägningen mellan en god extern och intern validitet

I utvärderingssammanhang finns två olika delar som ibland står i motsatsförhållande till varandra, extern och intern validitet. Med extern validitet menas hur generella resultaten är, det vill säga hur stor andel av, exempelvis stödmottagare, för vilka resultaten är giltiga. Med intern validitet menas hur precisa resultaten är, dvs. om man genom design eller metod lyckats att ta 'bort' alla selektions- och omvärldsfaktorer som kan göra att effektberäkningarna blir missvisande. Det är vanligt att i ett utvärderingssammanhang fokusera på att få till en bra intern validitet men på bekostnad av en sämre extern validitet. Det är av stor vikt att försöka lösa hur denna avvägning ska göras. Inom forskarvärlden har i princip all diskussion handlat om möjligheten att mäta effekter precist, dvs. maximera den interna validiteten. I dessa sammanhang talar forskare om identifikationsstrategi. Med en god identifikation finns möjlighet att med stor precision uttala sig om, exempelvis stöds, sanna effekter. Ett problem med att sträva efter en hög intern validitet är att den externa validiteten ofta blir lidande. Det vill säga, vi har en bra uppfattning om effekterna för de företag/individer där det lyckats att skapa trovärdiga försöks- och jämförelsegrupper. Denna population behöver dock inte vara representativ för den totala populationen. Detta är ett problem, inte minst för myndigheter som ska ge råd till politiken. Att veta de exakta effekterna för, en icke nödvändigtvis representativ delpopulation, ger naturligtvis vissa indikationer om effekter för total populationen, men osäkerheten blir stor. I vår genomgång har vi inte funnit något sätt på hur man kan korrigera effektskattningarna och därigenom åstadkomma en hög intern och extern validitet.

Vår rekommendation är därför att de utvärderingar som görs kompletteras med ett avsnitt där åtminstone möjligheten att uttala sig om hela populationen görs. Detta kan exempelvis göras genom att presentera likheter och skillnader mellan den utvärderade populationen och den totala populationen. För framtida forskning finns utmaningen att

utveckla metoder för att kunna extrapolera de resultat som tagits fram med en hög intern validitet till hela gruppen av företag/individer.

Offentliga satsningar som misslyckanden

Vår genomgång av litteraturen pekar på att det inom den aktiva näringspolitiken finns en rad motsättningar. En sådan diskuteras i Kerr et al. (2014) och handlar om det förväntade utfallet av insatser. I Kerr et al. (2014) diskuteras detta inom ramen för entreprenörskapsinsatser, men tankesättet har lika stor bäring inom många andra områden och har kopplingar till det grundläggande motivet för stöd. Vi kan dela in dessa motiv i två delar.

Den första delen är att politiker genom riktade insatser ska justera någon form av marknadsmisslyckande. Exempelvis kan regionala nedsättningar av sociala avgifter samt transportstöd ses som sådana stöd. Om stöden inte fanns skulle det eventuellt leda till att företag sökte sig ifrån de regioner som nu erhåller stöd skulle ha en konkurrensnackdel. Den andra delen handlar om att föra utvecklingen framåt, det vill säga justera riskerna för att testa nya idéer och angreppssätt. Kerr et al. (2014) tar den marknadsbaserade stöttningen av nya företag som ett exempel. De företag eller personer, ofta kallade affärsänglar, ger sig ofta in i flera olika satsningar, men med vetskapen om att de flesta av dessa kommer att misslyckas. Skälet att de går in är ofta (om inte alturistiskt) att det finns en idé om att det ska lyckas (interventionslogik). Det är bristerna i utfallet av denna, på förhand konstruerade interventionslogiken, och/eller exogena omständigheter som förklarar att en idé inte fungerat.

För dessa kommersiella aktörer är det viktigt att förstå varför en idé inte har fungerat i syfte att inte göra om samma misstag senare. I det fall satsningen lyckats är det av samma intresse att förstå varför dessa satsningar lyckats. Poängen är att en kommersiell aktör alltid utvärderar sina satsningar i syfte i att lära, men att lära från 'misstag' är precis lika viktigt som att lära sig av satsningar som lyckats.

Ur denna synvinkel är det problematiskt att offentliga satsningar ses som misslyckande om målen inte uppnåtts, givet att det funnits en tydlig evidensbaserad insatslogik. Att det inte går att hitta några effekter när en myndighetsverksamhet utvärderas med verdetagna metoder bör inte vara överraskande om målet är att både stödja projekt motiverade av marknadsmisslyckanden såväl som experimentella riskprojekt. Däremot är bristen på utvärderingar ner på enskilda projekt ett problem eftersom möjligheter till ett lärande går om intet.

6. Vad vet vi om tillväxtpolitiska insatsers effekter?

6.1 Hur ser kunskapsläget ut kring tillväxtpolitiska insatser? – slutsatser från Tillväxtanalys utvärderingar

Som påpekats tidigare berör tillväxtpolitiska insatser olika politikområden och det finns många olika uppfattningar mellan politiker, myndigheter såväl som mellan forskare och journalister om vad man kan och ska utvärdera och vilka typer av åtgärder som är effektiva. Intresset för vad som fungerar inom tillväxtpolitiken har under senare tid ökat. Det finns flera olika skäl till detta. På ett generellt plan gäller att samhället står inför nya problem och utmaningar som till exempel klimathot, demografiska förändringar, snabb teknisk utveckling, nya geopolitiska förutsättningar och växande komplexitet i näringsliv och samhälle. Detta ställer nya krav på politiken samtidigt som det råder stor osäkerhet på hur utvecklingen bäst kan bemötas och hur tillväxtpolitiken kan och bör anpassas.

Vad vet vi då om effekten av tillväxtpolitiska insatser? Tabell 1 presenterar en kortfattad sammanställning av 25 stycken kvantitativa utvärderingar av tillväxtpolitiska insatser som genomförts av Tillväxtanalys. Samtliga dessa avser tillväxtpolitiska insatser inom utgiftsområde 19 och 24 och utvärderar t.ex. exportfrämjande, RUT- och ROT-avdragen, projekt inom EU:s strukturfonder, innovationsstöd, olika former av selektiva företagsstöd, program för att främja kvinnligt företagande, FoU-stöd, regelförenklingar, investerarstöd och tillika tillfälliga stödåtgärder under pandemiåren.

Som framgår av tabellen redovisar huvuddelen av utvärderingarna positiva resultat. Den absoluta majoriteten använder också metoder där en kontrollgrupp definieras för att kunna identifiera effekten av programmet. Matchning i kombination med difference-in-difference (DiD) är den vanligaste metoden i effektutvärderingarna. Samtidigt är det inte någon enskild utvärdering som genomför en rigorös effektivitetsanalys med hjälp av en så kallad kostnads- och nyttokalkyl (CBA, cost-benefit analysis). Dock är det flera utvärderingar som just påpekar att även om man hittar effekter så betyder inte det att åtgärden eller insatserna är samhällsekonomiskt effektiva och pekar ut CBA-beräkningar som relevanta kompletterande analyser.

Sammanställningen av utvärderingar i Tabell 1

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

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

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

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

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

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

Vår bedömning är att de övergripande resultaten från Tillväxtanalys egna utvärderingar ligger i linje med erfarenheter från den internationella forskningslitteraturen. Bloom et al (2019) diskuterar evidens för olika åtgärder för att främja innovation och presenterar en egen (subjektiv) bedömning av empirisk evidens i enlighet med Tabell 2. Deras genomgång omfattar flera åtgärder som normalt kan klassas som tillväxtpolitiska åtgärder. Kvalitet på evidens (kolumn 1) avser en kombination av antalet tillgängliga studier i kombination med dess kvalitet i termer av identifikation av kausala effekter. Tydlighet/entydighet (kolumn 2) avser huruvida tillgänglig evidens pekar på tydliga slutsatser och i vilken grad resultaten pekar åt samma håll. Nettoeffekter (kolumn 3) avser författarnas bedömning av storleksordningen på effekterna minus kostnaderna där *** avser stora positiva nettoeffekter. Tidshorisont (kolumn 4) avser om effekterna är synliga på kort (3–4 år) eller lång (10 år eller längre) sikt.

Tabell 2 Evidens för innovationsfrämjande insatser enligt Bloom m.fl. (2019).

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

* STEM avser Science, Technology, Engineering and Mathematics.

Källa: Blooms m.fl. (2019)

Ett budskap från Blooms m.fl. (2019) genomgång är att skattesubventioner för FoU är ett effektivt instrument för att stimulera innovation på kort sikt, medan till exempel öka tillgången på humankapital genom STEM-utbildningar är en effektiv åtgärd på längre sikt. Ramvillkor för internationell handel och konkurrens tycks ha modesta effekter specifikt för innovation men är å andra sidan åtgärder som är förknippade med låga kostnader vilket innebär att de har stora nettoeffekter. Deras bedömning är också att för policy i form av "moonshots" saknas det generellt evidens och tillgängliga analyser har låg kvalitet och tillika låg entydighet.

Som påpekats ovan visar genomgången i Tabell 1 över lag på att evidensen för att mer horisontella åtgärder fungerar och ger effekt är starkare än för selektiva åtgärder. I detta sammanhang bör det noteras att det under senare år presenterats ett antal inflytelserika internationella studier som påvisar positiva effekter av selektiva (vertikala) platsbaserade policyåtgärder (dvs. policy som syftar till att påverka utvecklingen genom satsningar på att utveckla näringslivet i specifika regioner). Flera av dessa typer av policy är också typiska inslag i industripolitik. Ett exempel ges av Criscuolo m.fl. (2019) som studerar effekten av platsspecifika investeringssubventioner. Deras estimat visar att en ökning av den maximala subventionen med 10 procentenheter leder till 10 procent högre sysselsättning i tillverkningsföretag. En studie med liknande resultat är Castillo m.fl. (2017). De studerar kausala effekter av en satsning på att utveckla turismnäringen i en provins i Argentina. Studien använder en syntetisk kontrollgrupp och finner en effekt på 11 procent årligen över en period på 10 år och en total effekt om nästan 1 400 jobb. Analysen pekar också på att satsningen inte trängde undan andra branscher och att det fanns positiva spridningseffekter (spillovers) på andra branscher i provinsen. Kline och

Moretti (2014) presenterar en analys av långsiktiga effekter av ett stort regionalt utvecklingsprogram i USA, det vill säga Tennessee Valley Authority (TVA) och finner positiva effekter på produktivitet och sysselsättning i tillverkningsindustrin.

6.2 Reflektioner

På ett generellt plan återspeglar genomgången av de utvärderingar som sammanställts i Tabell 1 dels de utmaningar vi diskuterar i kapitel 4.2, dels erfarenheterna från intervjuerna med forskare, myndigheter och policyorganisationer (kapitel 5).

Nästan alla utvärderingar som handlar om effekter av innovationsstöd och insatser med ett generellt fokus på tillväxt och konkurrenskraft lyfter problematiken med att operationalisera och mäta de mål som insatserna syftar till att påverka. Diffusa och breda mål i kombination med avsaknad av tydlig förändrings- eller interventionsteori som pekar ut tydliga mätvariabler betyder att det är utvärderarna själva som måste operationalisera relevanta utfallsvariabler i ljuset av den data som finns tillgänglig. I utvärderingen av ERUF (Tillväxtanalys, 2022:11) diskuteras exempelvis hur man kan operationalisera tillväxt och konkurrenskraft och operationaliserar företagstillväxt med förändring i försäljning (nettoomsättning) och konkurrenskraft med förändring i företagets förädlingsvärde. Det är inget "fel" på dessa indikatorer men det är långt ifrån det enda sättet att operationalisera tillväxt och konkurrenskraft och det finns flera andra indikatorer som skulle kunna använts. Problemet är att det saknas en förändrings- eller interventionsteori som ger tydliga riktlinjer för valet av utfallsvariabler.

Utvärderingarna ger också delvis stöd för diskussionen om den osäkerhet och risk som präglar innovation och entreprenörskap i kapitel 3.3. Som påpekats tidigare är den generella bilden att selektiva företagsstöd som handlar om att stödja innovation inte ger avtryck i företagets ekonomiska utfall. De utvärderingar som genomförts av inkubatorprogram visar till exempel att det i genomsnitt inte finns effekter på de deltagande företagets resultat i termer av omsättning eller förädlingsvärde. Däremot tycks de påverka innovationsutfall i termer av patentering och tillika öka antalet företag inom branscher kopplade till kunskaps- och innovationsutveckling. På detta sätt kan man hävda att programmen tycks främja experimenterade med teknik och kunskap även om det inte finns avtryck på företagets tillväxt. Detta sätter fingret på vilken förändrings- och interventionsteori som programmen egentligen bygger på och vad som är relevanta utfallsvariabler – särskilt mot bakgrund av skevheten i utfall inom innovation och entreprenörskap.

Kopplat till detta lyfter ett antal utvärderingar också frågan om relevanta tidshorisonter, dvs. hur snabbt inpå en åtgärd är det rimligt att förvänta sig effekter? Detta är en fråga som i grund och botten är kopplad till den förändrings- och interventionsteori som en insats bygger på men diskuteras sällan explicit i de utvärderingar som vi studerat. Processen från utveckling av ny teknik till en "färdig" slutprodukt som introduceras på marknaden tar till exempel ofta lång tid och det är flera olika steg som ett företag ska gå igenom innan det ger avtryck i företagets balansräkning, och varje steg är förknippade med osäkerhet och risk. På samma sätt handlar främjande av attityder och intentioner till entreprenörskap om att påverka processer som förändras i mycket långsamma processer. Utvärderingen av "Entreprenörskap vid universitet och högskola" (Tillväxtanalys 2016:16) utvärderar effekter på kvinnors företagande två år efter genomförd insats,

samtidigt som skillnader mellan män och kvinnors företagande ofta förklaras med referens till djupt rotade normer, samhällsstrukturer och attityder. Detta handlar med andra ord om företeelser som förändras i mycket långsamma processer (se t.ex. Figur 2), vilket också påpekas i en sammanställning av utvärderingsresultaten av programmet främja kvinnors företagande (Tillväxtanalys, 2018:05, sid 5):

”Att påverka djupt rotade normer där unga väljer utbildning och sysselsättning efter vissa mönster förväntas ta lång tid och utvärderingarna är gjorda relativt tätt in på programmet, vilket i sig talar för att vi inte borde hitta särskilt stora effekter.”

Poängen är att förändrings- och interventionsteori handlar om vägledning för frågor som rör utfallsmått såväl som tidshorisonter för förväntade effekter, och detta blir tydligt i genomgången av de utvärderingar som listas ovan. Det finns ett tydligt behov genomförandemyndigheter dokumenterar den förändrings- och interventionsteori som insatser bygger på och att denna tillgänglig för och utvärderas av utvärderare.

En annan reflektion är att det flera utvärderingar lyfter och visar att det finns stor heterogenitet mellan såväl företag som branscher och regioner som påverkar effekten av olika tillväxtpolitiska insatser. Ett tydligt exempel är utvärderingen av ”VINN NU” och ”Forska & Väx” (Tillväxtanalys, 2015:17) som visar på stora regionala variationer på så sätt att programmen tycks ha en positiv effekt av stöden på sysselsättning, försäljning och produktivitet på företag som är lokaliserade i regioner med god tillgång på högutbildad arbetskraft men inte i regioner som har dålig tillgång till detsamma. En tolkning av detta är att det finns i många fall så kallade ”kontextuella faktorer” som delvis avgör hur stor en effekt av en insats är. Goda ramvillkor tycks vara exempel på sådana kontextuella faktorer.

Slutligen är det tydligt att de utvärderingar som vi gått igenom tar problematiken med att upprätta relevanta kontrollgrupper på allvar och redovisar ofta tydligt hur potentiell selektionsskevhet hanteras och på vilket sätt konstruktionen av kontrollgrupper ämnar hantera (potentiell) selektionsskevhet. Även om denna problematik adresseras explicit är en svaghet i många utvärderingar att man inte diskuterar och/eller beskriver hur den administrativa selektion fungerar inom de tillväxtpolitiska insatser som utvärderas. Detta gäller i huvudsak vertikala tillväxtpolitiska insatser som till exempel olika former av företagsstöd. Genom att presentera hur den administrativa selektionen fungerar och efter vilka principer genomförandemyndigheter arbetar med att selektera företag som är med i olika program kan man få en bättre förståelse för potentiell selektionsskevhet och tillika information om hur genomförandemyndigheterna jobbar (vilket bör återspegla förändrings- eller interventionsteori).

7. Kan staten påverka tillväxtprocesser via tillväxtpolitiska insatser?

Kan staten påverka tillväxt genom tillväxtpolitiska insatser? I detta kapitel lyfter vi denna fråga genom att skilja på horisontella (ramvillkor) och vertikala (aktiv näringspolitik) åtgärder. Kortfattat är svaret på frågan att staten kan påverka tillväxt genom tillväxtpolitiska insatser.

7.1 Horisontella och vertikala åtgärder

Horisontella åtgärder – ramvillkorens betydelse

Inom forskarvärlden finns det konsensus kring statens betydelse för att genomföra horisontella tillväxtpolitiska åtgärder. Att skapa goda förutsättningar för tillväxt i ramverk är väsentligt. Detta gäller lagar, regelverk (till exempel konkurrens- och arbetsmarknadslagstiftning, skattesystem) och även politikområden som utbildnings- och forskningspolitik (se kapitel 3), men även förutsägbarhet.

Som påpekats tidigare är också vår tolkning av den samlade bilden från flertalet utvärderingar som genomförts av Tillväxtanalys att mer horisontella åtgärder som regelförenklingar, ROT- och RUT-avdrag och momssänkningar som påverkar grundläggande förutsättningar för hela branscher tycks ge positiva effekter på företagen och bidra till näringslivsdynamik.

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

När det gäller entreprenörskap och innovation, dvs. typiska mål för tillväxtpolitiska insatser, är ett vanligt argument från många ekonomer att just på grund av osäkerheten inom entreprenörskap och innovation, och tillika svårigheterna med att identifiera startupbolag och/eller innovationer som blir framgångsrika, bör staten "hålla sig undan" och fokusera på att säkerställa goda ramvillkor. Följande slutsatser angående politikens roll i Kerr m.fl (2014, s.43) är i mångt och mycket representativ för flera nationalekonomer:

"... it is a poor idea for government to seek to pick and promote individual firms. After all, even the most-experienced venture capital firms have substantial success in only one of every ten investments they pick, so we shouldn't expect

inexperienced and possibly not-very-objective politicians to do better ... In our experience, most economists buy into this wariness of policymakers acting as a venture capital firm, and many go a step further and caution against picking an individual sector or industry to support "..."

... Governments are more likely to facilitate effective entrepreneurship if they work to reduce the costs of experimentation in general. What we have in mind here is not so much government programs that seek to target start-ups with particular benefits, but instead a careful consideration of the broader regulatory framework, including labor laws and requirements with which new entrants need to comply, with a focus on how they affect incentives for entry. These efforts to structure a better playing field are admittedly less glamorous than announcing a new biotech cluster initiative, but they are far more likely to have sustained effects."

Vertikala åtgärder – aktiv näringspolitik

Den aktiva tillväxtpolitiken som vuxit sig stark under de senaste två decennierna är i hög grad fokuserad på att genomföra vertikala tillväxtpolitiska insatser. Till skillnad från horisontella insatser är betydelsen och nyttan av vertikala policyåtgärder dock mer omtvistad. Den empiriska evidensen för att många vertikala åtgärder, inte minst att "pick the winners"-strategier, faktiskt fungerar har historiskt varit svag och erfarenheten av stödprogram till krisande företag och branscher är allt annat än god (se t.ex. IER 2021, Pack and Saggi 2006, Warwick 2013). Ett skäl till kritiken mot vertikala insatser är de negativa erfarenheterna från olika former av industri- och företagsstöd som fördelats till krisande företag och branscher under industripolitikens paraply. Idag är dock tongångarna delvis annorlunda.

Ett skäl till detta är att dagens vertikala tillväxtpolitiska insatser ser annorlunda ut eftersom politiken, i stället för att fokusera på stöd till företag och branscher som går dåligt, fokuserar på åtgärder inriktade på att stödja förnyelse, omställning, innovation och tillika entreprenörskap och experimenterande med ny teknologi, nya tekniska lösningar och nya affärsmodeller. Selektiva stöd för att främja ny teknik och nya tekniska lösningar är tämligen vanligt i många länder, inte minst i Sverige. Ett aktuellt exempel är HYBRIT vars mål är att ta fram ett projekt för fossilfri stålproduktion.³⁸

Ofta framförs argument om att det finns behov av experimenterande med ny teknologi och satsningar på nya innovationer som är förknippade med så pass hög risk och osäkerhet att de 'väljs bort' av marknaden och privata riskkapitalister. Sådana projekt kan dock vara förknippade med stor potentiell samhällsnytta. Mot denna bakgrund framförs ofta argument att statliga tillväxtpolitiska insatser som handlar om att stödja samhällsrelevanta innovationsprojekt och startupbolag med hög risk och osäkerhet kan vara motiverade.

Ett annat skäl är att det, som påpekats i kapitel 6, finns viss evidens i internationell forskning för att vissa vertikala stödåtgärder och industripolitik faktiskt fungerar (se t.ex. Bloom m.fl 2019, Criscuolo m.fl 2019, Castillo m.fl 2017, Madelano m.fl 2022, van Reenen

³⁸ HYBRIT är ett bolag som drivs av de statliga bolagen Vattenfall, LKAB samt SSAB och har erhållit betydande statligt stöd. HYBRIT lyfts ofta fram som ett gott exempel på hur statlig politik kan driva omställning men har också ifrågasatts (se t.ex. Henrekson och Sandström 2023).

m.fl 2023). Ett antal forskare lyfter även fram erfarenheter av industripolitik i länder i Sydostasien, t.ex. Sydkorea. Följande citat från van Reenen (2022, s.16), en tongivande nationalekonom med flera publiceringar i internationella topptidskrifter, är representativ för dessa nya tongångar kring industripolitik och vertikala åtgärder:

“Economists are traditionally skeptical about this industrial policy style approach. The conventional view is that markets are generally efficient and, even when they are not, governments rarely have the nimbleness and foresight to effectively intervene. In addition, an effective industrial policy requires that bureaucrats be well intentioned and not captured by vested interests. The experience of European industrial policies in which governments threw money at national champions, such as the failed Leyland Motors in the UK auto industry, is not a promising model.

Two things have changed in recent years, however. First, there is more causal evidence on the positive effects of industrial policies (e.g., Criscuolo et al. 2019). Second, the slowdown of growth in Western countries and the perceived success of such policies in East Asia has caused some to reevaluate the case for industrial policy (Rodrik 2015).”

I en genomgång av olika typer av satsningar för att stimulera innovation beskriver även Bloom m.fl. (2019) en traditionell skepsis mot teknologi- eller branschspecifik policy, men presenterar två argument för ”moonshots”, dvs. missionsorienterade storskaliga satsningar inom specifika branscher eller teknologier. De anför argument som tar sin utgångspunkt i samhällsliga behov och tillika behov av politisk vision snarare än empirisk evidens (ibid, s. 179):

“First, moonshots may be justified in and of themselves. Technology to address climate change falls into this category: there is a pressing need to avoid environmental catastrophe, and obvious market failures exist around carbon emissions. The solution requires new technologies to help deliver decarbonization of the economy; moonshot strategies may result in the most valuable innovation in this case.”

“Second, moonshots may be justified on the basis of political economy considerations. To generate significant extra resources for research, a politically sustainable vision needs to be created.”

Samtidigt har delar av den traditionella kritiken mot vertikala insatser i form av industripolitik bemötts av ekonomen Dani Rodrik. Han menar att industripolitiken har missförstått och har skrivit flera artiklar om den så kallade ”nya industripolitiken”. I korthet är hans argument att varken staten eller den privata sektorn har perfekt information och att ett av målen med industripolitiken är koordinering och samarbete mellan den privata och offentliga sektorn i syfte att utveckla information om vad som fungerar och vad som är värt att satsa på.³⁹ Rodrik⁴⁰ menar att en förutsättning för en lyckad industripolitik är att den bygger på (i) inbäddning, (ii) piska och morötter och (iii) ansvar.

³⁹ Rodrik 2004, s 3

⁴⁰ Rodrik 2008

- Inbäddning avser koordinering och samarbete mellan den offentliga och privata sektorn för att identifiera flaskhalsar och hinder, samt utvärdera och lära av misstag.
- Morötter avser de framsteg och vinster som genereras för såväl privata aktörer (näringsliv, företag) som samhället i stort och tillika att politiken uppmuntrar investeringar i nya områden.
- Piskan utgörs av att man avslutar projekt och investeringar som inte fungerar.

Rodrik betonar behovet av acceptans för misslyckanden och att det finns mekanismer för att identifiera projekt som går dåligt och våga ta ansvar för och fasa ut stöd, program och åtgärder som inte fungerar. Det kräver tydliga ansvarsförhållanden och roller mellan inblandade aktörer, tydliga mandat till myndigheter och transparenta beslutsprocesser (IER 2021). Utvärdering, experimenterande och processer för utfasning av misslyckanden är med andra ord centrala delar av den "nya industripolitiken". Detta ställer krav på utvärderingar och politiskt mod att fasa ut projekt som inte fungerar.

EUs satsning på "smart specialisering" är ett policykoncept som i mångt och mycket bygger på Dani Rodriks logik och är en kombination av selektiva (branscher, teknologi) och platsbaserad policy (specifika regioner). I grunden är den bärande idén med smart specialisering att det ska finnas samverkan mellan en regions offentliga sektor och privata sektor i syfte att stödja experimenterande och diversifiering med utgångspunkt i existerande kunskapsbas(er) i en region. Fokus är förnyelse och diversifiering av det lokala näringslivet genom entreprenörskap innovation. Det kan till exempel handla om att uppmuntra nya applikationsområden som kan dra på existerande kunskaper och branscher i en region. På detta sätt handlar inte smart specialisering om att endast identifiera en regions komparativa fördelar och att fördjupa specialiseringen inom dessa områden. Smart specialisering handlar i grund och botten om förnyelse och näringslivsdynamik inom områden som framgångsrikt kan dra på existerande resurser och kunskaper, men samtidigt bidra till att bredda och diversifiera det regionala näringslivet. Därmed har konceptet tydliga kopplingar till den "nya industripolitiken" genom ett fokus dels på förnyelse, dels på strategisk samverkan mellan den offentliga och privata sektorn.

Den svenska kontexten

I Sverige har statens roll i samband med näringslivsförnyelse, strukturomvandling och omställning successivt förändrats. Tillväxtanalys har i en tidigare studie visat att svensk omställningspolitik är unik i en internationell jämförelse med ett tydligt fokus på stöd för uppsagda. Staten har här en kompletterande och understödande roll i relation till arbetsmarknadens parter.⁴¹ Forskning om stora uppsägningar och nedläggningar är omfattande. Studierna visar genomgående att uppsägning i de allra flesta fall leder till ett nytt jobb inom en relativt kort period. Resultaten varierar något beroende av konjunkturläge, men i stora drag är sysselsättningsgraden omkring 90 procent efter ett år. Utfallet varierar även mellan regioner, mellan olika yrkes- och åldersgrupper, samt mellan män och kvinnor. Generellt sett är det kortare omställningstid i storstadsregioner och något längre omställningstid på landsbygden.⁴²

⁴¹ Tillväxtanalys 2020:11 Statens förändrade roll vid omställningar efter större nedläggningar, Östersund 2020.

⁴² Ibid, s 14-15f.

Idag handlar dock omställningsproblemen om större och mer genomgripande utmaningar än att få friställd arbetskraft i arbete – det handlar om långsiktiga omställningsproblem i samband med övergången mot en grön kunskapsbaserad ekonomi.

Tillväxtpolitiken behöver på så sätt hantera större utmaningar, vilket inneburit ett ökat fokus på nyindustrialisering, strukturomvandlingar, omställning via nyetableringar, förändrade förutsättningar för arbetskraftsbehov, stora investeringsbehov och ökade krav på samhällsutbyggnad av infrastrukturell karaktär. Dessa tillväxtpolitiska utmaningar blir inte enklare när sådan omvandling sker i mera perifert lokaliserade områden. Tillväxtanalys har berört denna problematik i ett antal ramprojekt, men det finns mera att göra framöver.⁴³

7.2 Reflektioner

Vår bedömning är att det står klart att horisontella åtgärder är en väsentlig del av tillväxtpolitiken. Staten har mycket goda möjligheter att påverka förutsättningar för tillväxt, innovation och entreprenörskap genom att kontinuerligt förbättra ramvillkoren för näringslivet. Det finns också mycket som talar för att potentiella effekter av vertikala åtgärder är delvis avhängiga hur väl ramvillkoren är utformade.

När det gäller vertikala tillväxtpolitiska insatser som handlar om den aktiva näringspolitiken och ”nya” former av industripolitik är evidensen fortfarande mer oklar. Dock står det klart att det under senaste 5–10 åren framkommit noggranna och väl genomförda utvärderingar och forskningsartiklar som visar att det vertikala tillväxtpolitiska åtgärder kan ha positiva kausala effekter. Detta gäller även de utvärderingar som Tillväxtanalys genomfört. Vi menar att staten har möjlighet att påverka tillväxt även genom vertikala tillväxtpolitiska insatser, men det finns betydande svårigheter med att ”pricka rätt” vad gäller såväl inriktning som implementering eftersom det ofta saknas kunskap om vad som fungerar.

Förutsättningarna för kunskapsuppbyggnad genom utvärderingar är idag också bristfällig eftersom många tillväxtpolitiska insatser, inte minst vertikala, saknar tydlig interventionsteori, löpande utvärderingar och att det ofta är problem med att identifiera relevanta utfallsvariabler. Som påpekats ovan är det också tydligt att potentiella effekter av vertikala åtgärder är avhängiga hur väl ramvillkoren i ekonomin fungerar. Effekten av att främja innovationsverksamhet och entreprenörskap genom selektiva åtgärder begränsas, till exempel, om utbildningssystemet inte levererar relevant humankapital och om övergripande skattesystem och regelverk minskar incitamenten och försvårar eget företagande.

Avslutningsvis ska det också noteras att det finns skäl till försiktighet kring nuvarande riktning mot storskaliga selektiva satsningar som ofta benämns ”moonshots”. I en svensk såväl som internationell kontext finns det flera exempel på hur sådana satsningar misslyckats och de svårigheter som är förknippade med satsningar av detta slag är väl

⁴³ Tillväxtanalys 2022:03 Policyinstrument för lokalt och regionalt omställningsarbete, Östersund 2022, Tillväxtanalys 2021:21 Vilken roll har offentlig sektor för stora kunskapsintensiva investeringar, Östersund 2021, Tillväxtanalys 2021:06 Politik för hållbar omställning, Östersund 2021.

dokumenterade (se t.ex. Sandström och Alm 2022, Wennberg och Sandström 2022, Henrekson m.fl 2023).

Det finns också skäl till försiktighet när det kommer till bilden av att ny evidens kring effekter av selektiva tillväxtpolitiska insatser. I en översiktsartikel av Lane (2020) diskuteras nya landvinningar inom ekonometri och utvärderingsdesign som två faktorer som möjliggör vad som tidigare antingen ansetts vara omöjligt. I artikeln diskuteras även det fenomenet att forskning på senare tid finner alltmer belägg för effekter av aktiv näringspolitik, och menar att en förklaring är bristfälligt designade utvärderingar. När det gäller ekonometriska landvinningar konstaterar Lane (2020) att det på senare tid utvecklats metoder som gör det möjligt att på rigorösa sätt närma sig effekter. Likaså finns det nya studier som kan tjäna som förebilder för liknande utvärderingar i andra länder. Exempelvis diskuteras hur designen som användas i Criscuolo et al. (2019), dvs. utnyttja att geografiska stödområden varierar över tid, även skulle kunna utnyttjas i andra länder vid genomförande av ekonometriska utvärderingar. Det finns även nya ekonometriska metoder som tar sikte på att hantera tidsheterogenitet Callaway & Sant'Anna, 2021 och Andersson m.fl., 2023) och det faktum att företag fått multipla stöd (Lopez & Gutman, 2017)

En fundamental grundläggande egenskap för att kunna uttala sig om ett enskilt programs/stöds effekter är att det finns information, inte bara om det enskilda stödet utan även om företag som deltagit fått andra stöd. Data om stöd finns numera i den s.k. MISS-databasen som ägs och administreras av Tillväxtanalys. Tillgång till information om andra stöd är både viktig för att undvika s.k. kontaminering, dvs. att företag som tillhör jämförelsegruppen har fått snarlika stöd så som det som utvärderas – dock inte det aktuella stödet. Den andra kontamineringen är att företag fått flera stöd, inklusive stödet för utvärdering, varför eventuella effekter kan vara antingen från det utvärderade stödet eller från andra stöd. Många av de tidiga utvärderingarna av industripolitik som gjordes med vällovliga syften riskerade att jämföra ett behandlat företag med ett obehandlat där det behandlade företaget fått stöd A (det som ska utvärderas) och det obehandlade företaget fått stöd B. Om nu stöd A och stöd B hade liknande syfte är det inte överraskande att det vid en jämförelse av resultat för de båda företagen inte finns några skillnader. Eftersom senare utvärderingar haft tillgång till information om andra stöd är det högst troligt att jämförelserna mellan behandlade och obehandlade inte lider av kontaminering eller multipla stöd i samma omfattning varför detta är en bidragande orsak till att effekter kan identifieras.

8. Slutsatser, sammanfattande reflektioner och rekommendationer

Vi har i denna rapport försökt att ringa in olika problemställningar som kan relateras till det som karakteriserar tillväxt- och näringspolitiken. Temat för rapporten har varit övergripande utmaningar för utvärdering av politikområdena och därför inte fokuserat på metoder. Tidigare har Tillväxtanalys publicerat en rapport mera riktad mot beslutsfattare och med fokus på ett antal konkreta förslag på hur man förbättra förutsättningarna för effektutvärderingar. I rapporten pekas ut några olika områden där det behövs förbättringar. Det berör bland annat bättre tillgång till data och dokumentation, en mer medveten implementering av nya insatser, förbättra programdokumentation samt att genomförandemyndigheten sparar och tillgängliggör underlag för urvalsprocesser. Följande rapport ska ses som ett kompletterande inspel och är relevant för flera olika aktörer som arbetar med att utvärdera tillväxtpolitiska insatser. Tidigare rapport från Tillväxtanalys har pekat på grundläggande förutsättningar som måste till för att man ska genomföra bra effektutvärderingar. Den här rapporten visar på de utmaningar som finns och behovet av att stärka framtida effektutvärderingar. Rapporten lyfter även behovet av att måste tänka nytt och bredare kring utvärderingar. Båda rapporterna ska ses som en del av ett större uppdrag där Tillväxtanalys 2023:08 utgör en annan del.⁴⁴

I detta avslutande avsnitt vill vi ge en bild av de lärdomar som finns i rapporten.

En pragmatisk avgränsning av politikområdena

Tillväxt- och näringspolitik har stora beröringar med andra politikområden, men det skulle vara omöjligt att hantera detta inom en och samma myndighet, även om vi uppmuntrar samarbeten runt dessa frågor med andra myndigheter. Exempelvis vore det intressant att genomföra gemensamma utvärderingar med andra analysmyndigheter eftersom de olika delarna av politiken försöker påverka olika delar av samma marknad. Vår slutsats är emellertid att det som kan sägas avgränsa Tillväxt och näringspolitiska insatser utgörs av insatser finansierade inom ramen för utgiftsområde 19 och 24.

Olika typer av insatser ligger närmare eller längre från företagens direkta verksamhet och har olika behov av anpassningsbarhet

I rapporten har vi delat in policy i två olika delar, horisontella och vertikala insatser. Med horisontella insatser avses ramvillkoren för företagen, exempelvis skattesubventioner, lagar och andra regelverk. Sådana insatser är i regel svåra att utvärdera kontrafaktiskt. Ett sätt att hantera behovet av utvärderingar är att jobba med pilotstudier, exempelvis genom att genomföra förändringar i geografiskt eller branschmässigt avgränsade områden. Så kallade "regulatory sandboxes" är ett exempel på arbete i denna riktning. Ett viktigt medskick till regeringen är att ett sätt att göra tillväxtpolitiken mera utvärderingsbar är att uppmuntra experimentella inslag.

Vertikala insatser avser selektiva åtgärder riktade mot specifika branscher, teknologier eller företag. Här återfinns stora delar av den aktiva näringspolitiken. Denna del av

⁴⁴ Tillväxtanalys 2023:08 Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik, Östersund.

tillväxtpolitiska insatser ligger "nära företagen" är således verksam i den del av ekonomin som förändras i korta cykler. Detta betyder att det finns ett stort behov av att bygga in förutsättningar för anpassningsbarhet och lärande, och utvärderingar är ett väsentligt instrument för policylärande och anpassning av olika tillväxtpolitiska insatser över tid. Förutsättningarna för effektutvärderingar är också relativt goda.

Kan staten påverka tillväxt genom tillväxtpolitiska insatser?

En översikt av forskningslitteratur och resultat från de effektutvärderingar som genomförts av Tillväxtanalys ger vid handen att staten kan påverka tillväxt genom tillväxtpolitiska insatser, horisontella såväl som vertikala.

Det finns stark evidens för att horisontella åtgärder (t.ex. regelförenklingar, ROT- och RUT-avdrag och momssänkningar som påverkar grundläggande förutsättningar för hela branscher) ger positiva effekter. Mycket talar för att goda ramvillkor också är en väsentlig förutsättning för att vertikala insatser ska ha effekt.

Evidensen för att vertikala och mer selektiva åtgärder ger resultat är omtvistad och den empiriska evidensen är inte entydig. Det finns betydande svårigheter med att "pricka rätt" vad gäller såväl inriktning som implementering eftersom det ofta saknas kunskap om vad som fungerar och det finns betydande osäkerheter med att inrikta insatser mot specifika teknologier eller företag. Det finns också en inneboende osäkerhet i innovationsprocesser och entreprenörskap.

Vår bedömning är att förutsättningarna idag för kontinuerligt policylärande och kunskapsuppbyggnad skulle kunna utvecklas mera. Det finns ett behov av att arbeta med att ta fram och dokumentera interventionsteorier, arbeta med löpande utvärderingar och säkerställa tillgång till data, inte minst vad gäller vertikala tillväxtpolitiska insatser. Det är ett medskick som vi vill främst rikta till genomförandemyndigheter och det finns mer information att hämta kring dessa aspekter i Tillväxtanalys rapport 2023:08.

Genomförandemyndigheten och utvärderare har inte samma mål

Ett annat viktigt medskick som vi vill rikta till både regering och genomförandemyndigheter är att det finns en diskrepans mellan utvärderare och genomförandemyndigheter vad gäller syftena med utvärdering och målet med verksamheten. En utvärdering är, i de flesta fall, en utvärdering av en specifik insats som initierats av en genomförandemyndighet. I normalfallet är det *inte* en utvärdering av genomförandemyndigheten som helhet, men många gånger diskuteras det i termer av att en genomförandemyndighet som helhet inte fungerar och policyrekommendationen kan utmynna i att helt omorganisera. Vi vill slå fast att utvärderingar, om det inte är pilotverksamhet, inte primärt har som syfte att binärt diskutera en insats/myndighets vara eller inte vara – det är snarare att få information om vad som kan göras bättre. Det vore naivt att tro att vissa typer av stöd skulle försvinna, exempelvis EU:s stöd via regionalfonden, bara för att en effektutvärdering inte visar några positiva resultat. Däremot kan det användas för att justera exempelvis inriktning och typer av stöd.

Krav på tydlig insats/interventionslogik och tydliga operationaliserade mål

Det finns de som förespråkar att stöd till företag ska bygga på experimentella ingångar i den meningen att förväntningar om resultat och utfall är oklara. Vad

genomförandemyndigheter bör tänka på i sådana fall är att det finns en dokumenterad förväntan om att det är rimligt att en viss åtgärd ger den förväntade effekten. Att en sådan logik görs innan finansiering innebär två saker; a) de idéer som inte har en tydlig logik och interventionsteori kan sorteras bort, b) genom att dokumentera insatslogiken möjliggörs för utvärderare att redan tidigt i processen kunna förstå de kausala mekanismerna som kan ligga bakom eventuella effekter.

Det är också viktigt att utvärderingsmyndigheter noterar att denna insatslogik bör innehålla operationalisering av utfall. Inom närings- och tillväxtpolitiken är det inte ovanligt att målbilden framställs om inte oklart så åtminstone tolkningsbart med flera möjliga sätt att mäta utfall. Exempelvis kan insatser som syftar till tillväxt mätas genom ökning av omsättning, förädlingsvärde anställda etc. Om åtgärden syftar mot införandet av ny teknik är det inte helt osannolikt att antalet anställda minskat, men omsättningen ökat varför tolkningen av utfallet av åtgärden kommer att vara avhängigt hur utfallet mäts (se ex. Månsson & Lundin, 2017).

Är selektion en del av 'behandlingen'?

En viktig lärdom att ta med sig och som riktar sig både till utvärderingsmyndigheter och genomförandemyndigheter är när en genomförandemyndighet, eller någon annan, följer upp resultat består dessa i regel av tre delar: *Resultat = effekt av åtgärd + selektionseffekt + omvärldsfaktorers påverkan på resultatet*. Detta är vad som i utvärderingslitteraturen benämns måluppfyllelse. För att närma sig en effektmätning måste både selektion och omvärldsfaktorer elimineras. Att hantera omvärldsfaktorernas påverkan görs ofta genom att använda en kontrollgrupp. Selektionen utgörs bl.a. av det urval av företag som handläggare vid genomförande myndigheter gör för att säkerställa att exempelvis ett företag har vilja och förmåga att växa. Detta jobb är det som i effektutvärderingssammanhang benämns selektionsproblem. Vår iakttagelse är att det troligen är just skillnaden mellan resultat och effekter som historiskt skapat spänningar mellan genomförande myndigheter och utvärderingsmyndigheter/utvärderare. Genomförandemyndigheten observerar resultatet, men utvärderare fokuserar effekter, varför det mesta av arbetet som görs av handläggarna i termer av att välja ut "rätt" företag/individer i största mån ska elimineras. Detta är problematiskt eftersom det i många genomförandemyndigheters instruktioner framgår att de just ska göra detta urval – ofta idéer som de bedömer som troligen framgångsrika med sökanden som är motiverade etc.

Tillväxtanalys och andra utvärderingsmyndigheter skulle kunna försöka att kvantifiera selektionseffektens storlek av resultatet av deltagande/stöd. Logiken, vis a vi genomförandemyndigheterna, är att om genomförandemyndigheten blir bättre på att välja ut företag/individer som med större sannolikhet lyckas uppfylla målen så ska detta inte ses som ett problem, men vi har till dags dato inte sett några studier som tar sikte på att kvantifiera hur stor del av resultatet som de facto kommer från selektion. Det finns dock forskning/utredningar som ändå närmar sig området (Se exempelvis Cederlöf et.al. 2021). Vårt huvudsakliga budskap är att det vore nyttigt att ha en mer nyanserad diskussion om handläggarens roll (administrativ selektion) för det totala resultatet (måluppfyllelsen) snarare är enbart fokusera effekter. Det vore bra att påbörja ett arbete med att försöka kvantifiera selektionseffekter – hur det ska göras har vi dock idag inget bra förslag på.

Att hitta positiva effekter är inte samma sak som att en åtgärd är bra

Ett välkänt, men ofta ignorerat problem med effektutvärderingar är att de egentlig mening inte har någon normativ tolkning. Det är först när kostnaderna för att driva projektet ställs mot de potentiella intäkterna som det går att avgöra om ett projekt ur en samhällsekonomisk mening är effektivt. Ofta görs dock antagandet att kostnaderna för deltagande företag är samma som för icke deltagarna, alternativt att kostnaderna är förhållandevis små. Om så är fallet går det att göra en normativ tolkning av positiva effekter. I de fall där kostnaderna för att driva projekten/stöden är höga krävs inte bara positiva effekter, utan stora sådana till ett högt värde för att projektet ska ge en samhällsekonomisk vinst. Ett utvecklingsområde är att i ökad grad inkludera effektivitetsutvärderingar. En början på ett sådant utvecklingsarbete är att åtminstone inkludera information om kostnaderna för det stöd/projekt som effektutvärderas.

Vissa typer av stöd inom närings- och tillväxtpolitiken låter sig inte effektutvärderas med genomsnittliga effekter

Ett annat medskick som är relevant att ha i åtanke för regeringen, genomförandemyndigheter och utvärderingsmyndigheter är att det vanligaste effektmåttet som används är den genomsnittliga behandlingseffekten på de som fått behandling (Average treatment effect on the treated, ATET). Inom näringspolitiken finns det dock stöd och insatser som tar sikte på att vara lite mer risktagande, exempelvis inom innovationsstöd. I litteraturen vi refererar till framgår att det är det vid sådana satsningar är få företag som får stöd som lyckas, medan det stora flertalet misslyckas. Inte för att den genomsnittliga behandlingseffekten blir missvisande på något sätt, men det vore mer intressant att mäta effekterna för något annat mått än genomsnittet. Vi har i vår genomgång funnit att det pågår forskning som tar sikte på att mäta effekter som inte använder medelvärden utan andra mått (se ex. Callaway & Tong, 2019). Vår bedömning är att detta är en utveckling som utvärderingsmyndigheter bör följa och försöka att genomföra. Förslagsvis vid en utvärdering av kommersiella framgångar av innovationsstöd baserad på de metoder som nu håller på att tas fram.

De stöd/insatser som kommer företagen till del är i många fall inte binära

Som konstaterats i rapporten, och som också är skälet till att MISS-databasen skapades 2012, finns det flera aktörer som erbjuder samma eller liknande stöd eller flera stöd av samma stödgivare. Före MISS databasen kunde detta innebära att en utvärdering genomfördes där kontrollgruppen kunde bestå av företag som får samma eller mycket liknande stöd, varför den uppmätta effekten, av naturliga skäl, ofta var noll eller försumbar. De utvärderingar som gjorts i närtid har uteslutande hanterat problemet med multipla stöd genom att eliminera dessa företag från effektberäkningen. På senare år har dock metoder utvecklats för att hantera både multipla stöd, men även multipla sekventiella stöd. Tillväxtanalys jobbar idag med att titta in i dessa metoder, och vår rekommendation är att även dessa metoder ska tillhöra Tillväxtanalys metodarsenal eftersom tillväxt och näringspolitiken har ett stort antal aktörer.

9. Referenser

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385–472.
- Andersson, M., & Eklund, J. (2018). Navigera under osäkerhet: entreprenörskap, innovationer och experimentell policy, *Entreprenörskapsforum*, Stockholm.
- Andersson, M., & Klepper, S. (2013). Characteristics and performance of new firms and spinoffs in Sweden. *Industrial and corporate change*, 22(1), 245-280
- Andersson, M., Deiacio, E., & Eklund, J. (2021). Swedish perspectives on industrial policy: The Washington Consensus and beyond. *Swedish Entrepreneurship Forum*. Stockholm
- Andersson, M., Kusetogullari, A., & Wernberg, J. (2023). Coding for intangible competitive advantage-mapping the distribution and characteristics of software-developing firms in the Swedish economy. *Industry and Innovation*, 30(1), 17–41.
- Andersson, M., Larsson, J., & Wernberg, J. (2019). Stora kunskapsintensiva investeringar: Orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll. *Tillväxtanalys*, Stockholm
- Andersson, M., Månsson, J. & Youssef, M.H. (2023). Impact of the Swedish European regional funds business initiative, Presented at World Regional Science Association Conference, Hawaii, USA
- Barro, R. J., & Lee, J. W. (2015). *Education matters: Global schooling gains from the 19th to the 21st century*. Oxford university press.
- Baumol, A.J (1990) Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive, *Journal of Political Economy*, 98 (5), 893-921
- Bloom, N., Van Reenen, J., & Williams, H. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of economic perspectives*, 33(3), 163-184
- Braunerhjelm, P., Eklund, K., & Henrekson, M. (2012). *Ett ramverk för innovationspolitiken*. Samhällsförlaget, Stockholm.
- Callaway, B, & Tong L. 2019. Quantile Treatment Effects in Difference in Differences Models with Panel Data. *Quantitative Economics*, 10 (4), 1579 - 1618.
- Callaway, B. & Sant'Anna, P.H.C. (2021). Difference-in Difference with multiple time periods, *Journal of Econometrics*, 225(2), 200-230
- Castillo, V., Garone, L. F., Maffioli, A., & Salazar, L. (2017). The causal effects of regional industrial policies on employment: A synthetic control approach. *Regional science and urban economics*, 67, 25-41.
- Cederlöf, J, Söderström, J. & Vikström, J. (2022). Vad kännetecknar en framgångsrik arbetsförmedlare? *Ekonomisk debatt*, 1(50), 34 - 47
- Collin, E., Sandström, C & Wennberg, K (2021). Utvärderingar av näringspolitik – en intressekonflikt mellan myndigheter, konsult-företag, politik och skattebetalare?, *Ekonomisk Debatt*, 49, 30-41

- Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. G., & Van Reenen, J. (2019). Some causal effects of an industrial policy. *American Economic Review*, 109(1), 48-85.
- Del Gatto, M., Di Liberto, A., & Petraglia, C. (2011). Measuring productivity. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), 952-1008.
- Desai, S. (2017). Measuring entrepreneurship: Type, motivation, and growth. *IZA World of Labor*.
- Dosi, G. (1988). Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. *Journal of economic literature*, 1120-1171
- Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2013). Human capital and regional development. *The Quarterly journal of economics*, 128(1), 105-164.
- Grabowski, H., & Vernon, J. (1990). A new look at the returns and risks to pharmaceutical R&D. *Management Science*, 36(7), 804-821
- Harhoff, D., Scherer, F. M., & Vopel, K. (2003). Exploring the tail of patented invention value distributions (pp. 279-309). Springer US.
- Henrekson, M., & Sanandaji, T. (2014). Small business activity does not measure entrepreneurship. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(5), 1760-1765
- Henrekson, M., & Sandström, C. (2023). Det ” gröna ” stålet i Norr-land –ett nytt Stålverk 80?. *Ekonomisk debatt*, 51(1), 56
- Henrekson, M., Sandström, C & Stenkula M (eds) (2023), *Moonshots and the New Industrial Policy: Questioning the Mission Economy*, Springer series International Studies in Entrepreneurship, Berlin (forthcoming)
- IER (2021), *Svensk industri och EUs nya industripolitik: teknikskiften, kompetensförsörjning och grön omställning*, Industrins Ekonomiska Råd, Stockholm
- ITPS (2004). *En samlad tillväxtpolitik?*, Arbetsrapport R2004:014
- ITPS (2004). *En samlad tillväxtpolitik?*, *Tillväxtpolitisk utblick 2004:3*, <https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f275d9/1586367597762/en-samlad-tillvaxtpolitik-04.pdf>
- Kerr, W. R., Nanda, R., & Rhodes-Kropf, M. (2014). Entrepreneurship as experimentation. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 25-48.
- Kline, P., & Moretti, E. (2014). Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority. *The Quarterly journal of economics*, 129(1), 275-331.
- KOMET (2019), *Försök för teknologisk innovation*, KOMET beskriver 2019:09, Stockholm
- Levine, R., & Rubinstein, Y. (2017). Smart and illicit: who becomes an entrepreneur and do they earn more?. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(2), 963-1018.
- Lopez, M.J. & Gutman, R. (2017) Estimation of Causal Effects with Multiple Treatments: A Review and New Ideas, *Statistical Science*, 32(3), 432-454

- Madaleno, M., Nathan, M., Overman, H., & Waights, S. (2022). Incubators, accelerators and urban economic development. *Urban Studies*, 59(2), 281-300.
- Månsson, J. & Lundin, C. (2017). When outcome definition determines the impacts – an illustration using the Swedish work – practice program, *Evidence and Policy*, 13(1), 39-58
- Martinez-Iriarte, J. (2023). Sensitivity Analysis in Unconditional Quantile Effects. arXiv:2303.14298 , <https://doi.org/10.48550/arXiv.2303.14298>
- Mata, J., Portugal, P., & Guimaraes, P. (1995). The survival of new plants: Start-up conditions and post-entry evolution. *International Journal of Industrial Organization*, 13(4), 459-481
- North, D C. and RP Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge
- OECD (2014), *Making Innovation Policy Work – learning from experimentation*, OECD Publishing, Paris
- Pack, H., & Saggi, K. (2006). Is there a case for industrial policy? A critical survey. *The World Bank Research Observer*, 21(2), 267–297.
- Riksrevisionen (2020), *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet*, RiR 2020:30, Stockholm
- Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, (SSRN Scholarly Paper No. ID 617544). Retrieved from Social Science Research Network website: <https://papers.ssrn.com/abstract,617544>.
- Rodrik, D. (2008). *Normalizing industrial policy*, Commission on growth and development working paper. Cambridge and Washington.
- Sandström, C., & Alm, C. (2022). Directionality in innovation policy and the ongoing failure of green deals: Evidence from biogas, bio-ethanol, and fossil-free steel. In *Questioning the Entrepreneurial State*, 25
- Scherer, F. M. (1999). *New perspectives on economic growth and technological innovation*. Brookings Institution Press, New York
- Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small business economics*, 33, 141-149.
- Smith, K (2006). *Measuring Innovation*, in Fagerberg, J and Mowery D (2006), *Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford
- Tillväxtanalys (2012:02). *Företagsrådgivning i form av konsultcheckar - En effektutvärdering av konsultcheckar inom ramen för regionalt bidrag för företagsutveckling*, WP/PM 2012:02, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.
- Tillväxtanalys (2012:14): *Utvärdering av Nyföretagarcentrums rådgivning till nystartade företag*, WP/PM 2012:14, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2012:16), Regionalt investeringsstöd – En effektutvärdering i en värld med många företagsstöd, WP 2012:16, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2012:17), Regionalt transportbidrag – En effektutvärdering med fokus på sågverksindustrin, WP 2012:17, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2012:18). Från aktiv lokaliseringpolitik till regional politik, Östersund

Tillväxtanalys (2014:16). Företagsstöd till innovativa små och medelstora företag – en kontrafaktisk effektutvärdering, PM 2014:16, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2014:20). Utvärdering av Almis företagsrådgivning – Utvärdering av rådgivningsverksamhet till etablerade företag, PM 2014:20, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2015:10). Sänkt moms på restaurang och cateringtjänster – slutrapport, Rapport 2015:10, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2015:17). Var gör innovationsstöden mest nytta? Stora skillnader i effekt mellan olika regioner, PM 2015:17, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2016:03). Hur randomiserade kontrollstudier kan utveckla tillväxtpolitiken – erfarenheter och förslag på tillämpning. PM2016:03

Tillväxtanalys (2016:16). Främja kvinnors företagande – utvärdering av insatser inom Entreprenörskap vid universitet och högskola, PM2016:16, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2018:04). Inkubatorer – ett sätt att skapa tillväxt? Rapport 2018:04, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2018:05). Främja kvinnors företagande – gjorde programmet någon nytta?, Östersund

Tillväxtanalys (2018:05). Hur väljer man hur man väljer? – En litteraturstudie om selektiva stöd. PM2018:05

Tillväxtanalys (2018:13). Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser. PM2018:13, Östersund

Tillväxtanalys (2018:21). Främja kvinnors företagande – resultat av affärsutvecklings- och innovationsinsatser, PM 2018:21, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2019:08). Utvärdering av RUT-avdraget – effekter på företagens tillväxt och överlevnad, PM 2019:08, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2019:14). Selektiva företagsstöd med flera mål - hur påverkas företagens tillväxt?, PM 2019:14, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys ((2020:02). Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen, PM 2020:02

Tillväxtanalys (2020:02). Innovationsstöd och diversifiering i nya industrier och teknologier i svenska regioner – En analys av Vinnova-program 2010-2012, WP 2020:02, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2020:04). Leder innovationsstöd till ökad innovation?, Serienummer: WP 2020:04, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2020:11). Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar – en analys utifrån ett historiskt och internationellt perspektiv, Östersund.

Tillväxtanalys ((2020:15). Effekttvärdering av Sveriges exportfrämjande, PM 2020:15, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2021:01). Programdokumentation för utvärdering. Östersund

Tillväxtanalys (2021:06). Politik för hållbar omställning - utmaningar och möjligheter för utvärdering, PM2021:06

Tillväxtanalys (2022:01). En effekttvärdering av forskningsavdraget, WP 2022:01, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2022:02). Effekttvärdering av forskningsbidraget Eurostars, WP 2022:02, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2022:08). Effekter av företagsstödet om tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifter, PM 2022:08, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2022:11). Ger företagsstödande strukturfondsinsatser tillväxt och ökad konkurrenskraft i små och medelstora företag?, Östersund.

Tillväxtanalys (2022:11). Vilken effekt har ERUF för svenska företag?, PM 2022:11, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2022:12). Korttidsarbetets effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020, PM 2022:12, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2023:01). Utvärdering av investeraravdraget, Serienummer: WP 2023:01, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2023:05). Regelförenkling gav många positiva effekter, Serienummer: Rapport 2023:05, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2023:08). Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik, Östersund

Tillväxtanalys (2023:08). Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik, Rapport 2023:08, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

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

Van Reenen, J., Banares-Sanchez, R., Laszlo, D., Simpson, P & Wang, Y (2023), Ray of Hope? China and the rise of Solar Energy, Working Paper

Warwick, K. (2013), Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.

Wennberg, K., & Sandström, C. (eds) (2022). Questioning the entrepreneurial state: Status-quo, pitfalls, and the need for credible innovation policy, Springer Nature, Berlin

Wernberg, J. (2018). Går allt verkligen fortare?: Teknologisk förändring, entreprenörskap och experiment. i Andersson & Eklund (red) (2018), Navigera under osäkerhet: entreprenörskap, innovationer och experimentell policy, Entreprenörskapsforum, Stockholm.

Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of economic literature*, 38(3), 595–613.

Bilaga: Intervjuguide

1. Vad bedömer du att de tre viktigaste syftena med en utvärdering vara?
2. I er organisation, är tidigare utvärderingar en integrerad del av arbetet med att utveckla policy?
3. Finns det rutiner/processer för att "organisatoriskt lärande" kopplat till arbetet med utvärderingar?
4. I vår diskussion om utvärderingar skiljer vi på två olika huvudtyper av utvärderingar:
 - Måluppfyllelse utvärdering, monitoring eller resultatuppföljning
 - Effektutvärdering, dvs. där man försöker att säkerhetsställa att måluppfyllelsen orsakas av åtgärden.
 - a. Inom ditt område finns det insatser som är mer viktiga än andra vad gäller att utvärdera effekter? Ge något/ra exempel.
 - b. Finns det områden/insatser där du skulle bedöma att det är fullt tillräckligt att följa upp resultatet (måluppfyllelsen)? Ge något/ra exempel.
5. När man jobbar med kontrafaktiska effektutvärderingar är en viktig utgångspunkt att man på något sätt kan identifiera två grupper, de som tagit del av åtgärden och en lämplig kontrollgrupp. Riksrevisionen kallade detta för diskussion om identifierande antagande. Hur vanligt skulle du vilja säga att det förekommer diskussioner om just antaganden som identifierar effekter?
6. I en nyligen publicerad artikel i ekonomisk debatt har XXXX gått igenom ett stort antal utvärderingar. En av deras slutsatser är att det är vanligare att 'konsulter' presenterar positiva resultat jämfört med utvärderingar gjorda av forskare. Det kan finnas många orsaker till det, men vad är ditt intryck – spelar det någon roll för resultatet vilken (konsulter/forskare) som gör utvärderingen och vad tror du då ligger bakom detta?
7. Finns det en konflikt mellan utvärderingsbarhet och policy-/samhällsrelevans? Ett argument är att policy för stora frågor som samhällsomställning och systemförbättringar inte enkelt låter sig utvärderas pga av att avtryck tar tid och att det är svårt att fånga alla relevanta effekter (ett exempel är så kallade "moonshot programs"). Håller du med om detta och anser du att denna typ av policy medför behov av nya typer av utvärderingar?

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

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

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

Varmt välkommen att kontakta oss!



Tillväxtanalys
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010-447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
Webb: www.tillvaxtanalys.se