

PM 2024:05

Samlad uppföljning och utvärdering av det företagsfrämjande systemet

**Återrapportering av regeringsuppdrag om kartläggning och
effektutvärdering av det företagsfrämjande systemet**

Dnr: 2024/74

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Sverker Härd

E-post: sverker.hard@tillvaxtanalys.se

Förord

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

Tillväxtanalys har haft i uppdrag att genomföra en förstudie som omfattar en inventering av näringspolitiska insatser riktade till företag samt vilka aktörer som ansvarar för insatserna. Vidare ska Tillväxtanalys ge förslag på hur data för insatserna på en övergripande nivå kan sammanställas på ett så effektivt sätt som möjligt samt kategoriseras och förvaltas. Syftet är att förbättra möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelningen och effekterna av statliga stöd och bidrag från det offentliga till företag. Arbetet ska också bidra till att Sverige uppfyller kraven enligt EU:s kommande regelverk kring nationella register för statliga stöd.

Regeringsuppdraget återrapporteras i tre delrapporter utöver denna. En delrapport ger förslag på åtgärder för att skapa förutsättningar för effektutvärdering. I en andra rapport redovisas hur en kartläggning av det företagsfrämjande systemet kan göras. Den tredje rapporten klargör de juridiska förutsättningarna för att dela uppgifter mellan myndigheter. Syftet med den här rapporten är att sammanfatta resultat och förslag från de tre delrapporterna.

Östersund mars 2024

Sverker Härd
Generaldirektör, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
1. Det företagsfrämjande systemet – uppföljning och utvärdering av effekter	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Tillväxtanalys utgångspunkter	4
1.3 Tre delrapporter	7
1.4 Förslagen i korthet	8
2. Förslag på övergripande sammanställning och förvaltning	10
2.1 Gemensam modell för informationsutbyte - Gium	10
2.2 Främjandeåtgärder	12
2.3 Projektorganisation	13
2.4 Mål och delmål	14
2.5 Preliminär arbetsplan	15
2.6 Styrning för utveckling och drift	16
3. Förslag på åtgärder för att kunna utvärdera effekter	16
3.1 Två komplementära styrningsstrategier	16
3.2 Basala åtgärder – och verkningsfulla	17
3.3 Styrning för samsyn om effektutvärdering	18
4. Regelverk möjliggör datadelning	19
4.1 Juridiska ”hinder”	19
4.2 Juridiska möjligheter	20
4.3 Samsyn om juridiken	22
Referenser	23

1. Det företagsfrämjande systemet – uppföljning och utvärdering av effekter

1.1 Uppdraget

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har i uppdrag att genomföra en förstudie som omfattar en inventering av näringspolitiska insatser riktade till företag samt vilka aktörer som ansvarar för insatserna. Vidare ska Tillväxtanalys ge förslag på hur data för insatserna på en övergripande nivå kan sammanställas på ett så effektivt sätt som möjligt samt kategoriseras och förvaltas. Syftet är att förbättra möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelningen och effekterna av statliga stöd och bidrag från det offentliga till företag. Insatser som genomförs inom utgiftsområde 24 Näringsliv är i fokus men principerna bör i så stor utsträckning som möjligt vara tillämpbara även för insatser riktade till företag inom andra utgiftsområden. Arbetet ska också bidra till att Sverige uppfyller kraven enligt EU:s kommande regelverk kring nationella register för statliga stöd. I genomförandet av uppdraget ska Tillväxtanalys inhämta synpunkter från relevanta aktörer.

Regeringen har ambitionen att förbättra möjligheterna för uppföljning och utvärdering av statliga stöd och offentliga bidrag till företag. Förstudien är ett arbete för att få en mer systematisk uppföljning och kategorisering av näringspolitiska insatser samt att på företagsnivå få en bättre bild över stödutbetalningar. Syftet är att åstadkomma en bättre överblick över stöd och bidrag till företag och i förlängningen att säkerställa att statens medel används effektivt och går till rätt ändamål.

1.2 Tillväxtanalys utgångspunkter

Komplext uppdrag

Uppdraget återges i stort sett ordagrant i avsnittet ovan. Det är komplext och har flera intressenter och vi uppfattar det som en del av en ambition att på ett samordnat sätt kunna överblicka, utvärdera, ompröva och utveckla tillväxt- och näringspolitiken. Jämfört med andra politikområden exempelvis arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringspolitiken har förutsättningarna för en sådan sammanhållen och evidensbaserad politikutveckling under en längre tid varit eftersatta.¹

En inventering av näringspolitiska insatser riktade till företag är i sig inte tillräckligt för att erhålla de effektutvärderingar uppdraget efterfrågar. För effektutvärderingar krävs särskilda förutsättningar och för att erhålla sådana behöver genomförandemyndigheterna utveckla implementeringen av insatser och åtgärder. Igen, arbetsmarknadspolitiken visar att det är fullt möjligt att med ganska enkla åtgärder skapa bättre förutsättningar för effektutvärderingar.

¹ Se exempelvis ESO 2021.

Innan vi går in på återrapporteringens tre delar går vi kort igenom de olika perspektiv eller kunskapsbehov vi har försökt beakta. Samma kunskapsbehov bör hållas aktuella vid eventuella åtgärder framöver.

Budgetperspektivet

Regeringen vill ha en överblick över det företagsfrämjande systemet. Vart går resurserna? Till vilka myndigheter, intermediärer? Vilka är insatserna och vilka företag och konstellationer får stöd? Vilka företag får flera stöd? Hur belastas statens utgiftssida och vilka åtgärder ligger på statsbudgetens intäktssida? Det är en ganska modest förfrågan men i praktiken saknas idag möjligheter till en samlad uppföljning av företagsfrämjande åtgärder i statens budget. En möjlig förklaring är att det företagsfrämjande systemet i sig spänner över flera utgiftsområden och en kartläggning från 2015 redovisar över 300 stödgivande aktörer.² Hur företag agerar i ett så differentierat system vet vi ganska lite om.

Politikutvecklingsperspektivet

Utvecklingsperspektivet är nära kopplat till budgetperspektivet. Hur ser den samlade företagsfrämjande politiken ut? Är åtgärder och insatser samordnade/komplementära eller skurar av enskilda/överlappande åtgärder och insatser från olika stödgivare? Hur interagerar vertikala och horisontella åtgärder? Är de utformade i relation till varandra och mot bakgrund av ramvillkor?

Effektperspektivet/samhällsekonomiska perspektivet?

Effektutvärderingsperspektivet syftar till att bedöma om de enskilda åtgärderna och den samlade politiken leder till de effekter som eftersträvas. Givet att det finns effektutvärderingar är det även möjligt att bedöma om den samhällsekonomiska nyttan överstiger kostnaderna. Men endast en överblick över det företagsfrämjande systemet och dess stödåtgärder är otillräckligt ur ett effektutvärderingsperspektiv. Pålitliga effektutvärderingar kräver specifik mikrodata från stödtilldelningsprocesser.³ Ett flertal åtgärder kan, oavsett kartläggningen av det företagsfrämjande systemet, vidtas för att erhålla data och det finns inga skäl att inte genomföra dessa åtgärder nu.

Kostnadsperspektivet

Centrala komponenter i våra förslag är en decentraliserad organisation med flera aktörer och teknik för datadelning. Vi har eftersträvat förslag som minimerar belastningen på myndigheter och med så låga kostnader som möjligt i övrigt. Framtida åtgärder bör bedömas ur ett kostnadsperspektiv och integreras i respektive myndighets löpande verksamhet.

Styrningsperspektivet

Avsaknad av översikt över det företagsfrämjande systemet och bristande förutsättningar för effektutvärdering har varit kända i många år. Nödvändig data för effektutvärderingar har inte tillgängliggjorts trots mångårig dialog mellan Tillväxtanalys och

² Tillväxtverket 2015.

³ Bra data är egentligen inte nödvändig. Om vi använder RCT behöver vi i princip inga kontrollvariabler alls, utan vi kan jämföra medelvärden. Att implementera för RCT kräver dock bland annat omfattande förståelse och samsyn mellan aktörer.

genomförandemyndigheter (främst Vinnova). Befintlig incitamentsstruktur (exempelvis allmänt hållna samverkansuppdrag i myndighetsinstruktioner) har inte varit tillräckliga för att åstadkomma lösningar. Det behövs en tydlig styrning och rollfördelning av berörda myndigheter.

Intressentperspektivet

Flera aktörer har, utifrån olika kunskapsbehov, nytta av en kartläggning av det företagsfrämjande systemet samt stärkta förutsättningar för effektutvärdering. Finansdepartementet och Klimat- och näringslivsdepartementet behöver översikt över det företagsfrämjande systemet på statsbudgetens intäkts- och utgiftssida. De behöver också kunna följa upp vilka huvudaktörer och intermediärer som fördelar resurser samt vilken aktör/företag/konstellation som är slutlig stödmottagare.

Genomförandemyndigheter har planerings- och uppföljningsintresse inom ramen för sina respektive delområden, men även i relation till andra främjandeaktörers områden. Främst Klimat- och näringslivsdepartementet behöver underlag för att ompröva och utveckla den samlade tillväxt- och näringspolitiken samt att bedöma hur olika vertikala och horisontella åtgärder kan samordnas. Tillväxtanalys och forskningen behöver dokumentation och data som möjliggör effektutvärderingar. Den myndighet som föreslås ansvara för statsstödsrapporteringen behöver underlag för återrapportering av statliga företagsstöd till EU.

Digitaliseringsperspektivet

Vårt förslag på datadelning vid kartläggningen av det företagsfrämjande systemet bygger på API och en gemensam standard. Detta ligger i linje med regeringens ambitioner att digitalisera den statliga förvaltningen. Det finns idag flera datadelningsinitiativ som bygger på en liknande lösning som den vi föreslår. Det är av stor vikt att dessa alternativ – och vårt förslag – integreras i en gemensam datadelningsstrategi. En gemensam standard bör upprätthållas och stödjas av en myndighet med särskilt ansvar för statsförvaltningens digitalisering.

Juridikperspektivet

Det råder i dagsläget stor osäkerhet bland vissa berörda myndigheter hur relevanta regelverk för delning av data och dokument mellan myndigheter ska tillämpas. Det handlar om osäkerhet om vilka underlag och handlingar som ska sparas i samband med urval och stödtilldelningsbeslut, om vad allmänna handlingar och sekretess är och hur de ska tillämpas samt om hur data och handlingar – även sekretessbelagda – kan delas mellan myndigheter. Utöver det råder osäkerhet om vilka regler som gäller för gallring.

Grundläggande begrepp

Begreppen är viktiga. I rapporterna och i den bredare diskussionen i ämnet i övrigt används flera liknande begrepp och olika aktörer tolkar dem på olika sätt.

Uppföljning innebär insamling av dokumentation av insatser och åtgärder samt bearbetning av data. Adderas ett värderande perspektiv kallar vi det *utvärdering*.

Effektutvärdering är en analys av vilka effekter en åtgärd eller insats lett till. Effektutvärderingen belägger att effekterna inte skulle uppstå om inte åtgärden

genomförts. Den ger evidens för att det inte är andra faktorer än åtgärden som lett till effekter.^{4 5}

Data och dokumentation är ett samlingsbegrepp för de uppgifter som behöver sparas och delas mellan myndigheter för kartläggning och effektutvärdering av det företagsfrämjande systemet. Det inbegriper all relevant dokumentation – exempelvis uppdragsdokumentation, programdokumentation, utlysningssdokumentation, stödutdelningsbeslut, uppföljningsinformation och datainsamlingar.

Datadelning avser när dokumentation och data som sparats delas mellan myndigheter.

Programteori är en teori eller modell över hur en intervention (projekt, program, strategi, initiativ) är tänkt att fungera med avseende på prestationer som ska leda till önskvärda effekter.⁶ Formulerat på ett annat sätt är programteori en logisk karta över programmets åtgärder, delmål och slutmål. Flera begrepp används med samma eller liknande innebörd, exempelvis förändringsteori, interventionslogik, effektlogik eller effektkedja.

I underlagen hänvisas till flera databaser. *MISS* är Tillväxtanalys databas över företagsstöd, *MIRK* är motsvarande databas över privat riskkapitalförsörjning till företag. *IFDB* är Tillväxtanalys individ- och företagsdatabas som innehåller en mängd data på företagsnivå. Samtliga dessa databaser innehåller *mikrodata*, det vill säga data på individ- och företagsnivå.

1.3 Tre delrapporter

I återrapporteringen har vi valt en uppdelning i tre komplementära delrapporter. I den första delen redovisar vi hur arbetet med *kartläggning* av det företagsfrämjande systemet kan inriktas, organiseras samt vilken teknisk lösning för datadelning vi bedömer som minst belastande för berörda myndigheter samt mest kostnadseffektiv. Vi redovisar vilka myndigheter som bör inkluderas i ett första steg (inom utgiftsområde 24) samt vilka myndigheter som bör inkluderas i nästa steg för att täcka hela det företagsfrämjande systemet (andra utgiftsområden).

Kartläggningen är en förutsättning för överblick och effektivisering av främjandesystemet, men den är otillräcklig för effektutvärdering och omprövning. Den andra delrapporten går igenom angreppssätt och vilken data och dokumentation som krävs för *effektutvärdering* samt hur politik, åtgärder och insatser bör utformas för att

⁴ Enligt ESV är en effekt "en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat", (ESV, *Effektutvärdering – Att välja upplägg*, 2006). Samma definition används i Riksrevisionens rapport *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet*, (RiR 2020:30). Riksrevisionen förtydligar att effektutvärdering kräver en kontrafaktisk ansats.

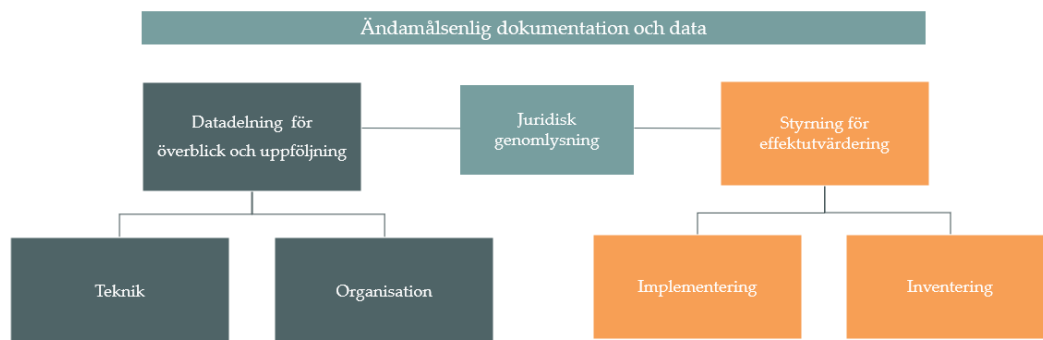
⁵ I diskussioner och utredningar används gärna begreppet effektutvärderingar med en bredare innebörd. Det är svårt att diskutera åtgärder och insatser utan att inkludera effektbegrepp i olika varianter. Den strikta definitionen är dock viktig när det gäller att särskilja analyser och utvärderingar från varandra när det gäller tillförlitlighet och möjligheter att ompröva politiken. Det finns en rad utvärderingar som adresserar politikens effekter men som snarare handlar om observationer, prestationer och uppfattningar och som i praktiken inte belägger att det är politiken som lett till effekterna. De senaste åren har aktörer inom näringspolitiken blivit mer medvetna om att flertalet utvärderingar faktiskt inte ger belägg för att effekter beror på de politiska åtgärderna och att effektutvärderingar innebär särskilda metodologiska krav. Som konsekvens av det har nya begrepp och glidningar uppstått – exempelvis "effektanalyser" eller "effektbedömningar". Mot bakgrund av det är det särskilt viktigt att upprätthålla definitionen av *effektutvärdering*.

⁶ Vi använder alltså samma definition som ESV (ESV 2013:37).

möjliggöra utvärdering av effekter och vad som fungerar. Gemensamma slutsatser i båda rapporterna är att det krävs en tydlig styrning från regeringen och en samsyn rörande juridiska förutsättningar för datadelning.

Den tredje delrapporten tar upp de *juridiska förutsättningarna* för att dela data enligt den modell vi föreslår samt för att säkerställa tillgång till specifika data som kan bidra till bättre förutsättningar för effektutvärdering. Den juridiska rapporten kompletterar därmed de två första genom att belysa de juridiska förutsättningarna för sparande av dokument och data, delning av data mellan myndigheter, sekretess samt gallring.

Figur 1. Tre kompletterande delrapporter.



Utöver de tre delrapporterna finns också en sammanhållande kapp (denna rapport). I avsnitten som följer presenterar vi förslagen i korthet och redovisar därefter de huvudsakliga resultaten och förslagen i de tre delrapporterna. Vi börjar med kartläggningsrapporten, därefter effektutvärderingsrapporten och avslutar med den juridiska rapporten. För mer utförliga redovisningar hänvisas till delrapporterna.

1.4 Förslagen i korthet

Komplementära styrningsstrategier

- Upprätta två komplementära och överlappande men åtskilda strategier för *kartläggning* av det företagsfrämjande systemet respektive *förutsättningar för effektutvärderingar*. Detta för att undvika ytterligare fördröjningar av åtgärder för att nödvändiga uppgifter för kartläggning och effektutvärdering sparas. Utan ändamålsenliga uppgifter förloras mervärdet av effektivare datadelningen, i synnerhet vad avser förutsättningar för effektutvärdering.

Kartläggning

- Genomför kartläggning av företagsfrämjande åtgärder genom att koppla myndighetsdatabaser till en myndighetsgemensam API-standard.
- Organisera utvecklingsarbetet som ett projekt med företagsfrämjande myndigheter och en styrgrupp som representerar syfte och kunskapsbehov.
- Styrgruppen bör bestå av Tillväxtverket och Tillväxtanalys. Till styrgruppen bör knytas kompetens från myndighet med särskilt kompetens och ansvar för digitalisering av statlig förvaltning.
- En myndighet med ansvar för att stödja digitalisering av den statliga förvaltningen bör ha en roll att säkerställa att den gemensamma delningsstandardens samordnas

med övergripande digitaliseringsmålsättningar. Myndigheten kan vara en del av styrgruppen.

- Styr tydligt med regeringsuppdrag i utvecklingsfasen och på sikt instruktionsuppdrag för drift och utveckling.

Effektutvärdering

- Revidera gällande regleringsbrev (2024) för berörda genomförandemyndigheter med återrapporteringskrav om arbetet med att skapa förutsättningar för effektutvärderingar
- Ge effektutvärderingsuppdrag till Tillväxtanalys – inte till genomförandemyndigheterna.
- Vid nya företagsfrämjande uppdrag till genomförandemyndigheter, ställ krav på att förutsättningar för effektutvärdering ska beaktas vid implementeringen.

Juridik

- De juridiska förutsättningarna för att dela data och dokumentation mellan myndigheter är goda. Men det råder stor osäkerhet på myndighetsnivå. Regeringen och genomförandemyndigheter bör vidta åtgärder för att säkerställa samsyn och förståelse för datadelningsregler och krav vid dokumentation av stödtilldelningsbeslut.

Övriga förslag och rekommendationer

- Regeringen bör vara tydlig i sin styrning. Allmänna samverkansuppdrag i myndigheters instruktioner räcker inte för att skapa förutsättningar för effektutvärdering eller kartläggning av det företagsfrämjande systemet.
- Genomförandemyndigheterna bör stärka sin implementeringskompetens så att utvärderingsbarheten säkerställs vid genomförande av åtgärder och insatser.⁷
- Den juridiska osäkerheten när det gäller datadelning är särskilt tydlig i Tillväxtanalys samverkan med Vinnova. Vinnova behöver utveckla och underbygga sina juridiska bedömningar.
- Regeringen kan överväga att göra företagsfrämjande till ett officiellt statistikområde/-produkt.
- Kartläggningen kommer att generera stora datamängder med kvalitativ och kvantitativ information. Även om data är digitalt tillgänglig krävs effektiva verktyg för att hantera den utifrån olika kunskapsbehov. Förutsättningarna för att använda AI-verktyg är goda och vi föreslår att det fortsatta arbetet beaktar eller knyts till AI-kommissions uppdrag.
- Inför framtida åtgärder om kartläggning och effektutvärdering bör regeringen samla berörda myndighetsledningar och redovisa syfte och åtgärder samt informera om de juridiska förutsättningarna att spara och dela data mellan myndigheter. Samsyn är centralt.

⁷ Att beakta utvärderingsförutsättningar vid åtgärders och insatsers genomförande bör ses som grundläggande i implementeringskompetens. För att effektutvärdera krävs däremot analyskompetens.

Dialog och samråd

I arbetet har vi enligt uppdraget haft dialog med flera berörda myndigheter.⁸ I förslagen lyfter vi fram Tillväxtverket och Digg som centrala aktörer. Tillväxtverket har en central roll i det företagsfrämjande systemet, erfarenhet av regionalt stöd via intermediärer och har idag ett uppdrag att utveckla API för sina interna databaser. De har bidragit med synpunkter och samtycker till det övergripande förslaget om kartläggning och datadelning. De har dock inte haft möjlighet att ta ställning till sin roll i datadelningsprojektets styrgrupp. När det gäller Digg har de uttryckt stöd för val av datadelningsteknik och att det är av vikt att koppla framtida datadelningsarbete till övergripande målsättningar om digitalisering i statlig förvaltning. De bedömer dock att de i dagsläget har förutsättningar för en rådgivande men inte drivande roll i projektet.

2. Förslag på övergripande sammanställning och förvaltning

Regeringen önskar förbättra möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelningen och effekterna av statliga stöd och bidrag från det offentliga till företag. Delrapporten om kartläggning av det företagsfrämjande systemet utgår ifrån frågorna: Vad behöver datakonsumenter (användare) för att kunna göra kvalificerade uppföljningar? Vad behövs för att utveckla och förvalta övergripande men detaljerad statistik? Och vad för information kräver den nya EU-rapporteringen som kan användas i utvärdering och uppföljning?

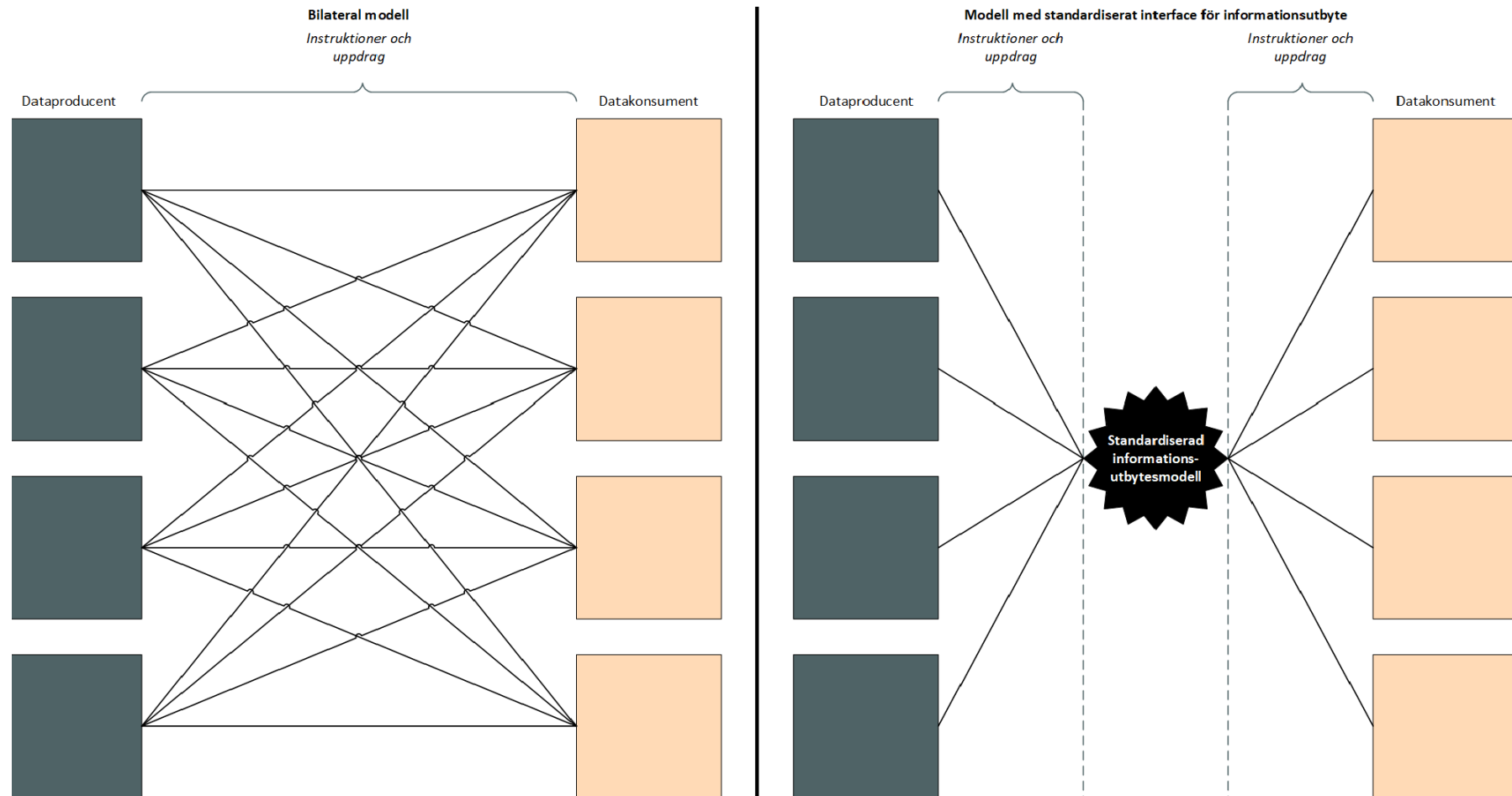
2.1 Gemensam modell för informationsutbyte - Gium

Något förenklat bygger dagens datadelningssystem dels på inrapportering från flera företagsfrämjande myndigheter till MISS, dels bilaterala datadelningar vid behov. Tekniken för datadelning till MISS varierar och de bilaterala datadelningarna föregås inte sällan av långa dialoger, förhandlingar och förfrågningsprocesser. På medellång sikt bör MISS kvarstå, men det finns bättre lösningar och de bilaterala processerna är omoderna och kostnadsineffektiva.

Vårt förslag innebär att varje främjandemyndighet är ansvarig för att förvalta sina egna data och digitala resurser. De myndighetsspecifika databaserna om främjandeåtgärder länkas till en myndighetsgemensam standard och delas via API. Logiken illustreras i figuren nedan. Vi kallar förslaget för gemensam informationsutbytesmodell (Gium).

⁸ Följande myndigheter och aktörer har bidragit med värdefulla synpunkter: Tillväxtverket, Digg, Vinnova, Vetenskapsrådet, Skatteverket, IFAU, IAF, Upphandlingsmyndigheten, Region Värmland, Gävle kommun, GDP-gruppen (Vinnova, Vetenskapsrådet, Formas, Energimyndigheten, Forte), Sekretariatet för Kompetens och livslångt lärande (SCB, Myndigheten för Yrkesskolan).

Figur 2 Visualisering av dagens utbyte av data och den framtida målbilden.



Med dagens situation kan det som visas i figur 1 i den bilaterala modellen på totalen betyda dubbelt så många instruktions- eller uppdragsskrivningar och dubbelt så många tolkningar av regelverk som behöver göras, för att nämna några delar av vad som sker vid informationsutbyte mellan offentliga och semioffentliga aktörer. Dessutom krävs att resurser för att skapa datastrukturer och upprätthålla informationsflödet binds upp för lång tid framöver. För den enskilda aktören ger den bilaterala modellen i detta exempel fyra gånger så många överenskommelser som behöver fattas, fyra gånger så många datamodeller som behöver förstås, översättas och hanteras, etc. Antalet kombinationer som behöver hanteras kan, med antagandet att vi har lika många dataproducenter som datakonsumenter, beräknas som kvadraten av den ena sidan. Det betyder att antalet möjliga kombinationer aktörer emellan ökar exponentiellt med antalet aktörer.

Ett standardiserat interface innebär förvisso fortfarande särskilda regeringsuppdrag eller myndighetsinstruktioner, men de kommer vara betydligt färre. Förslaget löser nuvarande behov av att anpassa informationsutbyten efter varje aktörs specifika behov. För både dataproducenter och datakonsumenter betyder modellen att de kan fokusera på ett interface som omfattar LOST-dimensionerna för att anpassa sina system för informationsutbyte mellan sig själva och andra organisationer.

Flera myndigheter arbetar idag på olika sätt för att möta efterfrågan på information om statliga stöd och insatser. Dessa måste samordnas för att undvika dubbelarbete vid implementation och utförande. Av särskild vikt är Tillväxtverkets regeringsuppdrag *Delning av data som rör företagsfrämjande*. Vidare finns det flera initiativ rörande digital datadelning i linje med vårt förslag. Vi bedömer det som mycket viktigt att vårt förslag integreras i regeringens övergripande ambition och strategier för digitalisering av statlig förvaltning. En nyckelfråga är därför den logiska och tekniska utformningen av den gemensamma informationsutbytesmodellen. Den bör följa den standard som Digg rekommenderar och den bör utformas och förvaltas med stöd av kompetens motsvarande Digg:s.

2.2 Främjandeåtgärder

Delrapportens förslag inriktas främst på näringspolitiska stöd (utgiftsområde 24 näringspolitik) men är tillämpbara för andra politikområden. Om detta förslag ska kunna användas för statsstödsrapporteringen avseende de minimis är det en direkt nödvändighet att inkludera andra politikområden än utgiftsområde 24.

Som utgångspunkt har vi kartlagt tidigare rapporter som beskriver och analyserar statligt stöd, för att förstå omfattningen av det företagsfrämjande systemet och de informationsbehov som finns. Snabbt framträder en bild av många aktörer på utbudssidan – dvs. aktörer som erbjuder finansiering eller andra resurser till företag eller företagsfrämjande. Sådana aktörer är myndigheter, regioner och kommuner samt semioffentliga aktörer som riskkapitalbolag. Det finns även internationella aktörer, exempelvis EU som är en av de största aktörerna som bidrar med finansiering inom det företagsfrämjande systemet – ett system som består av inte bara företag utan även forskare, ideella organisationer och myndigheter som på olika sätt främjar ekonomisk utveckling.

Vi rekommenderar därför följande definition: "*Offentligt företagsfrämjande är stöd som går till näringslivet från offentliga stödgivare – statliga myndigheter, regioner,*

kommuner, EU samt semioffentliga aktörer". Vi rekommenderar även att stöden omfattar både ekonomiska och administrativa styrmedel samt att såväl statsbudgetens utgifts- som intäktssida beaktas. Detta är i linje med statsstödsreglernas rapporteringskrav då de omfattar både statliga, regionala och kommunala insatser samt de olika typerna av ekonomiska och administrativa styrmedel. Vi utgår från en kategorisering av ekonomiska och administrativa åtgärder och insatser (tabell 1).

Tabell 1. Stöd som omfattas i företagsfrämjande.

Ekonomiska styrmedel	Administrativa styrmedel
Direkt finansiering (subventioner, investeringsbidrag)	Utbildning
Skattesubventioner	Information
Checkar	Coachning
Lån	Rådgivning
Krediter	Seminarier/Workshops/Möten
Riskkapital	

2.3 Projektorganisation

Arbetet bör drivas av användarbehoven för att skapa framdrift och ändamålsenlighet men i samarbete med dataproducenterna – det vill säga de stödgivande aktörerna som har rådighet över datadelningsmodellens och effektutvärderingens förutsättningar, så som implementering, genomförande och dokumentation.

Styrgrupp

Vi föreslår att Gium organiseras som ett projekt under ledning av en styrgrupp med aktörer som upprätthåller syftet med datadelningen.

Tillväxtanalys har analys och utvärdering av hela tillväxtpolitiken (inte endast utgiftsområde 24 eller delar av detta utgiftsområde) som kärnuppdrag och kan säkerställa datadelningssystemets analys- och utvärderingspotential.⁹ Tillväxtanalys ansvarar även för företagsstödsdatabasen MISS. Gium kan på sikt ersätta MISS och en sådan övergång behöver planeras i detalj för att upprätthålla tidsserier och dokumentation. Tillväxtanalys bör också bevaka möjligheter till länkning mellan Gium och riskkapitaldatabasen MIRK och företagsdatabasen IFDB.

Den företagsfrämjande myndigheten har kunskap om implementering och hur dessa kan dokumenteras och effektiviseras. Den har god kunskap om urvals- och processer vid stödtilldelningsbeslut. Vidare så har myndigheten kunskap om vilka interna databaser som behövs och hur dessa kan nycklas mot en för företagsfrämjande myndigheter gemensam standard. Tillväxtverket har nyligen fått i uppdrag att utveckla API-lösning för datadelning. Tillväxtverket är också centralt placerad i det företagsfrämjande systemet och arbetar även med regionala stöd via intermediärer.

⁹ Erfarenheter från GDP (forskningsfinansiärernas motsvarighet) är att detta perspektiv lätt tappas bort och arbetet koncentreras till den data som är gemensam och redan tillgänglig.

Datadelningssystemet bygger på logik och teknik som redan börjar utvecklas och tillämpas i olika delar av den statliga förvaltningen. Styrgruppen har behov av att förhålla sig till denna generella trend och behöver stöd från myndighet med bred och djup digital kompetens och särskilt uppdrag att stödja och sprida digitala lösningar inom den statliga förvaltningen. Vår bedömning är att Digg är en sådan aktör, men vi menar att Digg:s förutsättningar och roll i projektorganisationen behöver klargöras ytterligare i dialog med Digg och regeringskansliet.

I styrgruppen kan också ingå representant för den myndighet som har ansvar för statsstödsrapporteringen till EU. Ytterligare underlag i frågan finns tillgängligt när Statskontoret redovisar sin utredning om detta. Väljer regeringen att gå vidare med förslaget om en ny statistikprodukt kan SCB vid behov knytas till styrgruppen.

Styrgruppen bör ha mandat att fatta beslut om inriktning, prioriteringar och budget. Projektet är komplext med flera aktörer. Vår bedömning är att det krävs en tydlig styrning och utpekade roller.

Arbetsgrupper

Organisationen måste sättas av styrgruppen och här lämnas ett möjligt förslag. Arbetsgrupperna består av dataproducenter inom ramen för det företagsfrämjande systemet. Huvuduppgiften är att ta fram en gemensam standard för delning via API som utgår från Digg:s rekommendationer, och utveckla samt koppla de myndighetsspecifika databaserna till den gemensamma standarden. Vi bedömer att detta är ett omfattande begreppsligt och tekniskt arbete som inkluderar definitioner, tekniska vägval samt myndighetsspecifikt arbete med dokumentation och databaser. Vissa specifika arbets- eller rådsgrupper kan behövas för juridiskt och tekniskt stöd. Arbetet bör ske gemensamt för att underlätta effektivitet och lärande, men det kan finnas skäl att dela in utifrån i vilken fas olika främjandemyndigheter befinner sig. Myndigheter med särskilda databaser och sekretesskrav – exempelvis Skatteverket och Riksgälden – kan behöva särskilda rutiner för datadelning.

Primära dataproducenter är Tillväxtverket, Vinnova, Energimyndigheten och Exportkreditnämnden. Även Almi och Norrlandsfonden bör på sikt ingå. Utanför utgiftsområde 24 är Skatteverket, Statens kulturråd, Jordbruksverket, Naturvårdsverket prioriterade myndigheter.

Datakonsumenter – utöver Tillväxtanalys och regeringskansliet – är exempelvis Kulturanalys, Trafikanalys, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket samt Kommerskollegiet relevanta. Löpande dialog bör föras med representanter från Forskningsfinansiärernas Gemensamma dataprojekt (GDP) och regeringsuppdraget Kompetens och livslångt lärande (KLL).

2.4 Mål och delmål

Det fortsatta arbetet bör fokuseras på ett huvudmål och tre (fyra) delmål. Huvudmålet är att en datainfrastrukturmodell finns på plats, att 5–8 aktörer har implementerat det i större delar eller till fullo och att ytterligare 3–5 aktörer vid projektets slut har påbörjat processen att använda modellen. Delmålen, som ska leda till att huvudmålet blir verklighet består av:

- Utveckling av interoperabilitet via Digg:s ramverk för digital samverkan.
- Utveckling av användarbehoven.
- Utveckling och förvaltning av myndigheternas gemensamma informationsutbytesmodell.
- Om regeringen så beslutar, utveckling av en nationell statistik för offentligt stöd till det företagsfrämjande systemet eller annan årlig översikt.

2.5 Preliminär arbetsplan

Förutsatt att beslut fattas under våren kan utvecklingsarbetet göras enligt följande plan:

Tabell 2. Förslag till aktiviteter - tid och prioriteringsordning

Prio	Målbild för slutförande	Område	Aktivitet
1	2024	Samverkan	Myndighetsinstruktioner om att delta i projektet
		Statistik	Ev. SCB får i uppdrag att utveckla ny statistik
1	2024	Statistik	Integrera EU:s förslag till verktyg om de minimistöd med SARI och TAM
1	2024	Samverkan	Utveckling av organisation
1	2024	Samverkan och teknik	Dra lärdom från GDP arbetet
1	<3 år	Samverkan och teknik	Begreppsdefinition till datamodell
1	<3 år	Samverkan	Semantik
1	>3 år	Samverkan och teknik	Utveckla datamodell
1	1-3 år	Samverkan	Juridik 1 - Pröva principen
1	1-3 år	Samverkan	Plattform för dialog och förändringsdrivna insatser
1	1-3 år	Analys och utvärdering	Databehov - kvalitativa och kvantitativa
1	1-3 år	Samverkan	Genomlysning av stödgivande myndigheters förutsättningar att möta alla förslag. Ska leda till projektförslag med kostnadsuppskattningar
2	>3 år	Samverkan och teknik	Kravspecifikation API
2	>3 år	Samverkan	Teknik så som exempelvis säkerhetsdiskussioner och federativa tjänster
2	>3 år	Analys och utvärdering	Integrerad analys/insatsutformning
2	1-3 år	Samverkan	Dokumentation i maskinläsbar form
2	1-3 år	Samverkan	Finna långsiktig förvaltning för GIUM
3	>3 år	Statistik	Juridik 2 - Pröva datamodell och utlämningsförfarande
3	>3 år	Teknik	Utveckla öppet register, ex Spanien
3	>3 år	Teknik	API-utveckling
3	>3 år	Samverkan och teknik	API-implementering
3	1-3 år	Samverkan	Utreda hur data-access via API ska hanteras

2.6 Styrning för utveckling och drift

Kartläggningen är ett omfattande arbete med flera olika aktörer i olika roller och flera intressenters behov som ska beaktas. Redan på relativt kort sikt kommer aktörer inom utgiftsområden andra än 24 att inkluderas. Särskilt i utvecklingsfasen kräver ett så komplext projekt en mycket tydlig styrning av regeringen. Vi bedömer att regeringen bör tydliggöra och säkerställa syfte, rollfördelning och uppdrag genom uppdrag i regleringsbrev eller särskilda uppdrag. På längre sikt kan drift och vidareutveckling hanteras via myndigheternas instruktioner.

När det gäller kostnader avstår vi sådana skattningar. Resurser behöver gå till ett sekretariat som kan bistå styrgruppen att samordna och upprätthålla drivande kontakter med berörda myndigheter, till den tekniska utvecklingen av gemensam standard samt till myndigheternas interna arbete med databaser och API-lösningar för att länka till den gemensamma standarden.

3. Förslag på åtgärder för att kunna utvärdera effekter

3.1 Två komplementära styrningsstrategier

En kartläggning av det företagsfrämjande systemet möjliggör uppföljning och viss effektivisering, men den är otillräckligt för att utvärdera effekter av företagsfrämjande åtgärder. Andra åtgärder är nödvändiga för att skapa förutsättningarna för effektutvärdering. Tre punkter är fundamentala i sammanhanget:

- Effektutvärdering syftar till att belägga ett orsakssamband mellan åtgärd och utfall, det vill säga att effekterna beror på åtgärden.
- Effektutvärdering kräver att utfall för stödmottagande företag eller konstellation jämförs med utfall för en grupp (kontrollgrupp) som inte fått stöd – det så kallade kontrafaktiska utfallet.
- Förutsättningar för effektutvärdering skapas bäst vid implementeringen av åtgärder. Det vill säga, det är genomförandemyndigheterna som kan skapa förutsättningar – ingen annan aktör (exempelvis Tillväxtanalys) har rådighet över implementering av politiken.

Effektutvärderingar syftar till att lärande om hur olika politiska satsningar fungerar. En vedertagen definition av en effekt är *”Utfall som har inträffat efter en vidtagen åtgärd, som annars inte skulle ha inträffat och som kan isoleras från andra faktorer som också kan påverka utfallet”*.

För att kunna belägga att en åtgärd har avsedda effekter krävs jämförelse med en kontrollgrupp som inte tagit del av åtgärden. Resultatet för jämförelsegruppen ska spegla hur resultatet blivit i frånvaro av en satsning – det så kallade **kontrafaktiska utfallet**. Att skapa en relevant jämförelsegrupp kräver särskilda metoder. En strategi är att dra nytta av variation som uppstår vid förändringar av stödnivåer, gränsnivåer och områdesindelningar för stöd, så kallade naturliga experiment. En annan är att implementera stöd med hänsyn till utvärderingsbarhet och att noga dokumentera

stödtilldelningsprocesser på ett sätt som möjliggör skapandet av kontrollgrupper. I dag sker sådan implementering och dokumentation ytterst sällan, vilket till stor del förklarar den brist på effektutvärderingar regeringen som olika aktörer kritiserat sedan 10–15 år tillbaka.

Vi föreslår att regeringen utarbetar *komplementära men åtskilda strategier* för kartläggning av det företagsfrämjande systemet respektive effektutvärderingar. Kartläggningen i sig kommer att ge ett svagt underlag för effektutvärderingar. För detta krävs särskilda förutsättningar som åtminstone initialt inte kan lösas genom att dela digitalt uppgifter via API – dels för att denna data i regel inte finns, dels för att den är svår att standardisera.

Ytterligare ett skäl för att arbeta komplementärt med två styrningsstrategier är att uppbyggnaden av datadelningssystemet för företagsfrämjande åtgärder bör ta minst två år innan data inom utgiftsområde 24 samt ytterligare ett par större myndigheter i andra utgiftsområden kan förväntas bli tillgänglig. Integreras effektutvärderingsåtgärder i en sådan planering kommer effektutvärderingar, framför allt inom innovationspolitiken, att fortsatt utebli de kommande åren.

3.2 Basala åtgärder – och verkningsfulla

I delrapporten om effektutvärdering drar vi lärdomar om hur förutsättningar för effektutvärdering har skapats inom arbetsmarknadspolitiken. På arbetsmarknadsområdet genomförs effektutvärderingar regelbundet, oftast i samverkan mellan genomförandemyndigheten (Arbetsförmedlingen) och analysmyndigheten (IFAU). Skillnaderna mellan närings- och arbetsmarknadspolitiken beror inte på att områdena är principiellt olika – det beror på att det inom arbetsmarknadspolitiken har skapats samsyn om vad effektutvärdering är, om vikten av att integrera utvärderingsperspektiv vid implementering samt en vilja myndigheter emellan att samverka för att ge regeringen tillförlitliga underlag för politikutveckling. Inom arbetsmarknadspolitiken har i viss grad uppdrag om effektutvärdering kommit från regeringen, men i stor utsträckning har arbetet skett på myndigheternas egna initiativ. I frånvaro av en gemensam förståelse om effektutvärderingsförutsättningar inom tillväxt- och näringspolitiken krävs en tydlig statlig styrning i kombination med stöd och kompetensutveckling.

Basala åtgärder

Förutsättningar för effektutvärdering skapas vid genomförandemyndigheterna. Det är relativt enkla och grundläggande åtgärder som genomförandemyndigheterna behöver vidta för att uppnå en basal nivå för effektutvärderingar:

- Tydlig och väl dokumenterad programteori som fastställer målet för en insats och hur och när det ska nås. Detta är en förutsättning för att veta vilka utfall en insats avser påverka och när det är lämpligt att mäta utfallet.
- Specifikation av datainsamlingar som möjliggör att bedöma om åtgärden eller programmet följer den tänkta effektlogiken och leder till de förväntade målen.
- Dokumenterade stödtilldelningsprocesser som tydliggör utlysningsslogik, urvalskriterier, bedömningar eller rangordningar.

- Dokumentation om samtliga stödsökande företag eller konstellationer samt om vilka som fått stöd, vilka som inte fått samt variationer i omfattning av stöd.
- Inventera tillgänglig dokumentation för redan implementerade åtgärder och insatser.

Egentligen är detta dokumentation som borde finnas vid varje genomförandemyndighet oavsett behov av effektutvärdering. Förvaltningslagen anger exempelvis att underlag relevanta för myndighetsbeslut, exempelvis stödtilldelningsbeslut, ska diarieföras. Budgetlagen anger att myndigheter ska använda resurser på ett kostnadseffektivt sätt, vilket i sig förutsätter ovanstående dokumentation.

Verkningsfulla åtgärder

Ur ett effektutvärderingsperspektiv är alltså ovanstående punkter att lägga ribban lågt, men en fördel är att de kan genomföras omedelbart. Ytterligare åtgärder som kan genomföras omedelbart och som väsentligt skulle öka möjligheten för underlag som kan ligga till grund för bedömning av främjandesystemets effekter samt omprövning och utveckling av politiken. I delrapporten och i ett flertal andra rapporter från Tillväxtanalys redogörs för ytterligare åtgärder regeringen och genomförandemyndigheter bör vidta:¹⁰

- Genomför försöksverksamheter som möjliggör lärande av hur insatsen fungerar. Försöksverksamheten ska riggas för att möjliggöra kontrafaktisk effektutvärdering, och ske i samverkan med analysmyndighet eller forskare. Inom arbetsmarknadspolitiken finns exempel på regeringsuppdrag med just det här syftet.¹¹
- Tillämpa slumpmässig tilldelning av insatser. Exempelvis runt gränsen för beviljande av medel (brytpunkten i rankinglista). Slumpen kan också vara lämplig vid tilldelning av mindre ekonomiska stöd eller vid informationsinsatser.¹²
- Implementera nya insatser stegvis, exempelvis över regioner eller företagsstorlek.

3.3 Styrning för samsyn om effektutvärdering

Uppdrag om förutsättningar för effektutvärdering till genomförandemyndigheter

I regleringsbrevet till Tillväxtanalys för 2024 infördes återrapporteringskrav om arbetet med effektutvärderingar:

Tillväxtanalys ska redovisa vilka effektutvärderingar som genomförts och hur myndigheten arbetat för att utveckla förutsättningarna, inklusive hur myndigheten har samarbetat med andra myndigheter och aktörer, för att på ett systematiskt sätt kunna genomföra effektutvärderingar.

Effektutvärdering är sedan många år en prioriterad del av myndighetens kärnverksamhet och ett återrapporteringskrav gör ingen skillnad. Men det kan vara ett bra sätt att tydliggöra regeringens prioritering och för Tillväxtanalys att synliggöra en kontinuerlig verksamhet för effektutvärderingar. En beskrivning av Tillväxtanalys arbete

¹⁰ Tillväxtanalys 2018, 2021, 2023a, 2023b, 2024. Finns ett flertal rapporter även från tidigare år.

¹¹ Uppdraget beskrivs i Tillväxtanalys 2023:8. Se även Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2019-07-04 och IFAU:s regleringsbrev 2019.

¹² I delrapporten om effektutvärdering, kapitel 3, lämnas konkreta exempel från både den svenska arbetsmarknadspolitiken och från den europeiska näringspolitiken där slumpen används vid tilldelning av insatser med syfte att kunna utvärdera effekter av insatser.

med effektutvärderingar finns redan i årsredovisningen för 2023. Men Tillväxtanalys har inte rådighet över förutsättningarna för effektutvärderingar – de skapas vid genomförandemyndigheterna. Vi föreslår att regleringsbrev (för 2024) för företagsfrämjande myndigheter revideras och att återrapporteringskrav införs. Återrapporteringskrav i linje med förslaget nedan skulle uppmuntra genomförandemyndigheterna att arbeta med såväl basala som verkningsfulla åtgärder i avsnitt 3.2. Det skulle även ge incitament för dialog med Tillväxtanalys och på sikt kan förståelse och samsyn skapas på samma sätt som inom arbetsmarknadspolitiken. Med Vinnova som exempel:

Vinnova ska redovisa hur myndigheten arbetat för att utveckla förutsättningarna för att möjliggöra för oberoende aktörer att på systematiskt sätt kunna genomföra kontrafaktiska effektutvärderingar av Vinnovas åtgärder och insatser. Vinnova ska även redovisa hur myndigheten samarbetat med andra myndigheter och aktörer, särskilt Tillväxtanalys.

Ett generellt uppdrag om att skapa förutsättningar för kontrafaktisk utvärdering bör bidra till att skapa incitament att mer aktivt och genomgripande beakta utvärderingsperspektivet. Men det kan finnas anledning att också ge mer specifika uppdrag i syfte att ytterligare tydliggöra förväntningarna och styra prioriteringarna på myndigheterna. I delrapporten om effektutvärdering lämnar vi förslag på mer specifika uppdrag till genomförandemyndigheterna vad avser att inventera och förbättra dokumentation och datatillgång samt att genomföra försöksverksamheter.

Nya företagsfrämjande uppdrag

Vid nya företagsfrämjande uppdrag till genomförandemyndigheter bör regeringen i uppdragstexten ställa krav på att förutsättningar för effektutvärdering ska beaktas vid implementeringen. Även samråd med Tillväxtanalys bör påbjudas i uppdragstexten.

Uppdrag om effektutvärdering till Tillväxtanalys – inte till genomförandemyndigheter

Regeringen bör ge uppdrag om effektutvärdering inom det näringspolitiska området till Tillväxtanalys som är oberoende i relation till åtgärdens eller insatsens genomförande. Även om genomförandemyndigheten lägger uppdrag att utvärdera på konsult så är incitamentlogiken sådan att konsulten inte kvalificerar som oberoende aktör. Det talar emot principen om oberoende effektutvärderingar och verksamhetsutveckling att uppdrag om effektutvärdering vad avser den egna verksamheten ges till genomförandemyndigheter. Vidare konstaterar Riksrevisionen (2020) att konsultutförda effektutvärderingar i inget fall uppnår nödvändiga krav för att nå tillförlitliga slutsatser om effekter. Tillväxtanalys har också goda förutsättningar att arbeta systematiskt med långsiktig kunskapsuppbyggnad, och att samverka med experter från akademien.

4. Regelverk möjliggör datadelning

4.1 Juridiska "hinder"

Datadelning är en grundläggande fråga i såväl kartläggningen av det företagsfrämjande systemet med hjälp av API som effektutvärderingar baserade på bedömningsdata från

stödtilldelningsbeslut. Delning av data regleras juridisk och i princip är regelverket ett gott stöd för möjligheterna att dela data mellan myndigheter. Men det råder osäkerhet vid vissa myndigheter vilka regler som gäller och hur de ska tolkas.¹³ Denna osäkerhet är ett av de främsta hindren för effektutvärdering av det företagsfrämjande systemet, framför allt inom innovationspolitiken.

Delrapporten om juridiska förutsättningar för att dela bedömningsdata och stödtilldelningsdata klargör att det inte finns några juridiska hinder. Det är snarare så att datadelning mellan myndigheter är väl underbyggt i regelverket. Men det finns juridiska regelverk som datadelningsfrågor måste beaktas. Kännedom och samsyn om regelverket möjliggör, förenklar och förkortar datadelningsprocesser.

4.2 Juridiska möjligheter

I den juridiska delrapporten klargörs att ovanstående hinder i flera fall är missuppfattningar eller feltolkningar och att det finns goda möjligheter att lösa delningsförfarande även för sekretessbelagda uppgifter.

Informationsskyldighet mellan myndigheter

Informationsskyldighet myndigheterna emellan gäller enligt 6 kap 5 § OSL. Detta betyder att om det inte finns hinder bör en myndighet lämna över den begärda informationen till en annan myndighet. Med information avses här varje uppgift som myndigheten förfogar över och inte bara allmänna handlingar eller uppgifter ur allmänna handlingar. Enligt samma bestämmelse kan det finnas två möjliga hinder:

- a) att uppgiften är **sekretessbelagt** och
- b) att utlämnandet av uppgiften **hindrar arbetets behöriga gång**.

Andra argument, såsom att en uppgift kan bli allmän handling om den lämnas ut, kan påverka bedömningen om sekretess men utgör inte ett hinder i sig. Detta har också fastställts av HFD som förklarade att det inte tillmätas någon betydelse att en handling blir allmän vid ett utlämnande.¹⁴

Frågan om meningen av rekvisiten att ett utlämnande hindrar arbetets behöriga gång har inte behandlats i förarbetena. Enligt några rättsfall bör dock kraven för ett sådant hinder förstås som att det skulle uppstå om uppgiften inte var tillgänglig utan en omfattande eftersökning eller en annars mycket krävande arbetsinsats. Om uppgiften därför redan förvaras hos en myndighet och är identifierbar bör det inte anses som att utlämnande hindrar myndighetens arbete.

¹³ I dialogen med Vinnova har beslut om att inte tillgängliggöra bedömningsdata till Tillväxtanalys motiverats med juridiska hinder för datadelning. Något förenklat efterfrågas vilka aktörer har sökt stöd, vilka har fått stöd och vilka fick inte stöd, vilka kriterier har använts för selektion av aktörer, hur har bedömning av sökande gjorts samt vilket underlag ligger till grund för stödtilldelningsbeslut. "Hinder" för delning uppges vara: data kan inte delas, för då blir den allmän handling; data är inte diarieförd, för då kan den begäras ut; data är känslig för företagen och kan därför inte delas ut; data är känslig för bedömarna och kan därför inte delas ut; data är känslig för företagen, men kan delas ut två år efter tilldelningsbeslut; data sparas inte eller gallras; data är sekretessbelagd och kan inte delas till annan myndighet; sekretessbelagd data kan delas men kommer att maskas; data är inte säkra hos Tillväxtanalys.

¹⁴ HFD 2023 ref 40.

Sekretess

Om nu en uppgift är sekretessbelagd bör myndigheten som avvisar en begäran motivera varför så är fallet. Om sekretessen är *absolut* krävs ingen ytterligare förklaring om möjliga skador. Detsamma gäller när det finns ett *omvänt skaderekvisit* då det presumeras att uppgiften inte borde röjas. Vid ett *rakt skaderekvisit* måste myndigheten som vägrar lämna ut uppgiften motivera varför utlämnandet kan orsaka skada. Notera att a) även absolut sekretess inte innebär att en uppgift inte får lämnas ut alls, utan att det krävs en särskild sekretessbrytande bestämmelse och b) rakt skaderekvisit innebär att offentlighet presumeras, något som tyder på att behovet av att ha insyn till uppgifterna väger tyngre. Dessutom, när det gäller rakt och omvänt skaderekvisiten, måste det finnas en identifierbar person (fysisk eller juridisk) som kan lida skada; för oidentifierade uppgifter kan en sådan skada inte uppstå.

Även om en uppgift är sekretessbelagd får den ändå lämnas ut om det finns en sekretessbrytande bestämmelse som tillåter utlämnandet av uppgiften. Vid en bedömning om huruvida en uppgift ska lämnas ut eller inte måste man därför examinera *både* om uppgiften skyddas under sekretess *och* om det finns en sekretessbrytande bestämmelse.

Relevant för Tillväxtanalys är uppgifter som handlar om en enskilds affärs- och driftsförhållande (känsliga ekonomiska uppgifter) eller om enskilda bedömare i bedömningsprocessen (t.ex. uppgifter om bedömare som Vinnova har försäkrat att informationen inte kommer att delas ut). De relevanta bestämmelser är 30 kap 23 § OSL med hänvisning till 7 § OSF när det gäller specifikt Vinnovas stödverksamhet, 30 kap 27 § OSL om icke statliga myndigheter för uppgifter inom deras stödverksamhet, 19 kap 1 § OSL som handlar egentligen om uppgifter om en myndighets affärsförhållande om röjandet kan gynna andra, 31 kap 16 och 17 §§ OSL för uppgifter av en enskilds affärsförhållande när den har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, och 31 kap 4 § OSL för uppgifter om en enskilds affärsförhållande i fall av en myndighets investeringsverksamhet.

När det gäller uppgifter som rör en enskilds "känsliga" affärsförhållande får sekretessen brytas för Tillväxtanalys om en uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning enligt 10 kap 28 § OSL eller om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda enligt 10 kap 27 § OSL.

När det gäller 10 kap 28 § OSL kan det nämnas att det finns enligt Vinnovas instruktion (4a § förordning (2009:1101)) en skyldighet att rapportera uppgifter till Tillväxtanalys för utvärderingar och för mikrodatabasen MISS i en ändamålsenlig omfattning och utformning. Så länge sådana uppgifter behövs från Tillväxtanalys bör de lämnas ut. I detta fall är det upp till Tillväxtanalys att motivera varför specifika uppgifter behövs och vad som utgör ändamålsenligt omfattning och utformning.

Även utan en sådan lag eller förordning får uppgifter ändå lämnas ut enligt generalklausulen (10 kap 27 § OSL). Det är viktigt att bedöma om utlämnandet klart väger över risken i en intresseavvägning. Det är av stor betydelse i den här bedömningen om uppgifterna är under sekretess (och i så fall samma eller starkare) även hos den mottagande myndigheten (i detta fall Tillväxtanalys) antingen på grund av att sekretess

följer uppgifterna eller för att sekretess gäller en specifik verksamhet hos den mottagande myndighet.

Sekretess hos Tillväxtanalys

Hos Tillväxtanalys gäller primär sekretess enligt 24 kap 8 § OSL som handlar om sekretess i särskild verksamhet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Data som samlas för mikrodatatabasen MISS bör betraktas som sådana statistiska data. Detsamma gäller andra jämförbara undersökningar såsom undersökningar hos Tillväxtanalys av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional tillväxtpolitik och innovationspolitik enligt 7 § OSF. I detta fall är sekretess absolut.

Dessutom gäller för uppgifter som används av Tillväxtanalys för sin forskning, enligt 11 kap 3 § OSL, samma sekretess som gäller för uppgifter hos den utlämnande myndighet förutom om det också finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar uppgiften (i så fall gäller den primära).

När det gäller bedömningsuppgifter har det också framförts av andra myndigheter (t.ex. Vinnova) att de inte vill lämna ut uppgifterna för att skydda bedömarna. Sådana uppgifter verkar inte vara föremål för någon särskild sekretess (dvs, det finns ingen specifik bestämmelse som kräver sekretess för dem). Det finns inte heller någon bestämmelse som säger att om en myndighet lovar sekretess ska den sekretessen gälla gentemot andra myndigheter. Ett möjligt argument kan vara att det rör sig om bedömnarnas personliga förhållande men även i detta fall skulle 10 kap 28 § eller 10 kap 27 § OSL gälla. Detta betyder att den avvisande myndigheten måste motivera varför utlämnande av uppgifterna till Tillväxtanalys skulle leda till skada med tanke på att sekretess gäller också Tillväxtanalys.

4.3 Samsyn om juridiken

Kännedom och samsyn om regelverket skulle kunna förenkla och förkorta datadelningsprocesser. För att undvika bilaterala dialoger som leder till tidsutdräkt föreslås att Klimat- och näringslivsdepartementet tar initiativ till ett gemensamt möte med berörda aktörer representerade på GD- och chefsjuristnivå. Vid mötet informeras om kartläggningen och åtgärder för effektutvärdering och mot bakgrund av detta redovisas de juridiska förutsättningarna för delning av data. Vi rekommenderar att särskilt Vinnova stärker sin kompetens när det gäller juridiska förutsättningar för delning av data mellan myndigheter.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2024), *Uppdrag att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Slutrapportering 2024.*

ESO (2021), *Upp till bevis – en ESO-rapport om experiment som underlag för politik*, ESO 2021:4.

ESV (2013), *Resultatanalys*, ESV 2013:37.

ESV (2006), *Effektutvärdering – Att välja upplägg*, 2006.

Riksrevisionen (2020), *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet*, RiR 2020:30.

Tillväxtanalys (2018), *Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser*, 2028:13.

Tillväxtanalys (2021), *Programdokumentation för utvärdering*, 2021:01.

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

Tillväxtanalys (2023b), *Tillväxtpolitiska insatsers logik, effekt och utvärderingsbarhet*, 2023:14.

Tillväxtanalys (2024), *Tillväxt- och näringspolitikens samlade effekter*, 2024:01.

Tillväxtverket (2015), *Kartläggning av det företagsfrämjande systemet*, Info 0601.



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