



PM 2024:05:02

Effektutvärdering för politikutveckling – Styrning för bättre förutsättningar

**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: Marie Gartell

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@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 fått i uppdrag av Klimat- och näringslivsdepartementet att genomföra en förstudie för inventeringen av det företagsfrämjande systemet (KN2023/03551). Syftet är att förbättra möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelningen och effekterna av statliga stöd och bidrag från det offentliga till företag. Regeringsuppdraget återrapporteras i tre delrapporter, varav den här rapporten fokuserar på att förbättra möjligheterna till effektutvärdering genom ett proaktivt arbete vid införandet av nya insatser, samt värdet av att blicka bakåt för att inventera tillgänglig dokumentation. Rapporten mynnar ut i en rad rekommendationer om hur regeringen kan bidra genom sin styrning av myndigheterna. Rapporten är skriven av Marie Gartell, Christer Gerdes, Lovisa Högberg och Peter Svensson .

Marie Gartell har varit projektledare. Vi har även fått värdefulla inspel och synpunkter från professor emeritus Anders Forslund, Magnus Rödin och Johan Hartvig Egebark vid analysavdelningen, Arbetsförmedlingen.

Östersund mars 2024

Sverker Härd
Generaldirektör, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	4
1. Inledning.....	8
1.1 Några utgångspunkter	8
1.2 Genomförande.....	10
1.3 Tidigare förslag från Tillväxtanalys	10
1.4 Förutsättningar skapas bäst vid implementering.....	11
1.5 Inventering av tidigare program och åtgärder	12
1.6 Disposition	12
2. Erfarenheter från arbetsmarknadspolitiken	12
2.1 Behov av kunskap.....	14
2.2 Förankring i genomförandemyndigheten	14
2.3 Oberoende utvärdering.....	15
2.4 Tydlig styrning.....	15
2.5 Resurser	16
2.6 Insamling av och tillgång till data	16
2.7 Juridiska frågor.....	17
2.8 Pragmatisk syn på effektutvärdering.....	17
2.9 Några praktiska exempel från arbetsmarknadspolitiken.....	17
3. Att skapa förutsättningar för effektutvärdering inom tillväxtpolitiken	20
3.1 Tillvägagångssätt	21
3.2 Exempel och förslag på effektutvärderingar.....	23
4. Vad kan myndigheterna göra?	27
4.1 Uppdraget.....	28
4.2 Hinder och rådighet.....	29
5. Vad kan regeringen göra?	34
Sammanfattning	35
5.1 Rekommendationer	35
Referenser	40

Sammanfattning

Tillväxtanalys har fått i uppdrag av Klimat- och näringslivsdepartementet att undersöka behov och möjligheter för fler och bättre effektutvärderingar inom det företagsfrämjande systemet.

I Tillväxtanalys instruktion framgår att myndigheten bland annat ska genomföra och redovisa effektutvärderingar, arbeta för att utveckla förutsättningar för effektutvärdering och samverka med andra myndigheter i samma syfte. För att myndigheten fullt ut ska kunna fullfölja sitt uppdrag krävs dock bättre förutsättningar. I rapporten konstateras att genomförandemyndigheterna har en avgörande roll att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Regeringen sätter ramarna och pekar ut prioriteringar genom sin styrning av myndigheterna. Syftet med den här rapporten är att konkretisera myndigheternas förutsättningar och rådighet, och hur regeringen genom sin styrning av myndigheterna kan bidra till att förbättra förutsättningarna för effektutvärdering.

Effektutvärderingar syftar till att lära om hur olika politiska satsningar fungerar. En definition av en effekt som är vedertagen och används av bland annat av Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen 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”*. Kunskap om hur politiska insatser fungerar är en förutsättning för att kunna utveckla och effektivisera politiken och därmed för att hushålla med skattebetalarnas pengar. Enligt 1 kap 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas inom statlig verksamhet, och i myndighetsförordningen (2007:515) slås fast att en myndighets ledning ansvarar inför regeringen bland annat för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Rapporten tar sin utgångspunkt i tidigare publicerade underlag samt i samtal som förts med representanter från det arbetsmarknadspolitiska området. Inom arbetsmarknadsområdet genomförs effektutvärderingar regelbundet, ofta i samverkan mellan genomförandemyndighet (Arbetsförmedlingen) och analysmyndighet (IFAU). Inom den svenska näringspolitiken finns inte samma tradition, därför belyser vi också några exempel från andra länder.

Förutsättningar för effektutvärdering skapas bäst vid implementering

I grunden handlar effektutvärdering om att förstå vilken nytta en politisk satsning eventuellt har tillfört. Det kräver en jämförelsegrupp. 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 och dessa metoder kräver särskilda förutsättningar för att kunna tillämpas. Dessa förutsättningar skapas bäst vid implementering av nya insatser.

Vid utvärdering av redan implementerade insatser är utvärderaren ofta tvungen att förlita sig på befintliga registerdata och använda statistiska eller matematiska metoder för att finna en relevant jämförelsegrupp. Gemensamt för dessa metoder är att de kräver tillgång till registerdata som bland annat innehåller all relevant information om faktorer som påverkar deltagandet i en insats. Metoderna kräver därmed mycket *omfattande, rika*

och detaljerade registerdata. Dessa förutsättningar är sällan uppfyllda inom det näringspolitiska området. Därför blir det särskilt viktigt att vara proaktiv vid implementering av nya insatser för att främja möjligheterna för effektutvärdering.

Inventering är också viktigt

Ibland är förutsättningarna goda, trots att implementeringen inte skett i syfte att främja förutsättningarna för effektutvärdering. Ett sådant exempel är stöd som delas ut i konkurrens och där bedömningar som ligger till grund för tilldelningen av stöd finns dokumenterade och sparade. Ett annat exempel är att vissa skattesubventioner eller regleringar ibland är utformade på ett sätt som möjliggör effektutvärdering.

Det är därför viktigt att det sker en inventering av vilken dokumentation som finns sparad hos genomförandemyndigheterna och även av tidigare reformer.

Några hinder för effektutvärdering

Tillväxtanalys stöter på hinder i sitt arbete med effektutvärderingar. Ett grundläggande hinder som inte sällan uppstår är att det saknas samsyn mellan analysmyndighet och genomförandemyndighet vad avser definitionen av effektutvärdering. Det leder till olika uppfattningar om vad som krävs för att kunna genomföra effektutvärderingar och om hur kunskapen kan användas. Ett annat grundläggande hinder är att genomförandemyndigheterna inte har analys och utvärdering som sitt kärnuppdrag, vilket gör att andra uppgifter – än att skapa förutsättningar för effektutvärdering – prioriteras högre. Bland annat kan det leda till att insatser inte implementeras med hänsyn till utvärderingsbarhet eller att nödvändiga uppgifter dokumenteras och sparas. Andra förklaringar är att genomförandemyndigheterna ofta saknar nödvändig kompetens i effektutvärderingsmetodik och att det förekommer juridiska osäkerheter. Det senare medför också hinder när det kommer till att dela ändamålsenliga uppgifter med Tillväxtanalys.

Dessa hinder korresponderar väl med de faktorer som identifieras som framgångsfaktorer inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Vad kan myndigheterna göra?

Erfarenheter från det arbetsmarknadspolitiska området visar på möjligheten och genomförbarheten vad avser att medvetet och aktivt skapa förutsättningar för effektutvärdering inom den svenska statsförvaltningen. I viss grad har uppdrag om effektutvärderingar kommit från regeringen, men i stor utsträckning har arbetet skett på myndigheternas egna initiativ. Genomförandemyndigheten, Arbetsförmedlingen, har haft en avgörande roll i arbetet med att skapa nödvändiga förutsättningar. Internationellt finns flera exempel från näringspolitiken på hur förutsättningar för effektutvärdering skapats genom en medveten implementering; exempelvis från Storbritannien, Nederländerna och Danmark. I rapporten lämnas flera exempel på hur förutsättningar för effektutvärdering av den svenska näringspolitiken kan skapas genom en proaktiv implementering.

Myndigheter styrs via olika kanaler, så som instruktion och regleringsbrev. Det är alltså regeringen som sätter ramarna för myndigheternas verksamhet, men myndigheterna har inom dessa ramar stor rådighet över hur verksamheten ska bedrivas. Med utgångspunkt

i de instruktionsmässiga uppdragen inom näringspolitiken ska, något förenklat, vissa genomförandemyndigheter "*...rapportera uppgifter till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers mikrodatabas för statligt företagsstöd (MISS) i en ändamålsenlig omfattning och utformning*" och i Tillväxtanalys instruktion framgår att myndigheten ska "*...samverka med berörda aktörer när det gäller dokumentation och utformning av insatser i syfte att dessa ska vara möjliga att utvärdera.*"

Styrningen av myndigheterna är ändamålsenlig, men har i praktiken visats sig vara otillräcklig. Tillväxtanalys stöter, i sitt arbete med effektutvärderingar, inte sällan på hinder såsom att få tillgång till uppgifter i en ändamålsenlig omfattning och utformning.

Vad kan regeringen göra? – rekommendationer

Tillväxtanalys lämnar i rapporten ett antal rekommendationer på hur regeringen genom sin styrning av myndigheterna kan bidra till att främja arbetet med att skapa bättre förutsättningar för effektutvärdering. Tillväxtanalys har i flera tidigare rapporter lämnat likartade rekommendationer.

Uppdrag till rätt aktör

En viktig utgångspunkt för styrningen av myndigheterna är att uppdrag ges till rätt aktör, det vill säga, till de myndigheter som har rådighet att utföra uppdraget. I rapporten konstateras att genomförandemyndigheterna är de som har rådighet över hur politiken implementeras, genomförs och dokumenteras. Medan analysmyndigheten, i det här avseendet, är begränsad till samverkan och dialog, utan någon egentlig möjlighet att styra över politikens genomförande. Analysmyndigheterna besitter dock nödvändiga kompetenser vad avser effektutvärderingsmetodik och kan ges i uppdrag att stödja genomförandemyndigheterna i arbetet.

I Tillväxtanalys regleringsbrev för 2024 är ett mål och återrapporteringskrav att "*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.*" Som diskuteras i rapporten så har Tillväxtanalys i stora delar inte rådighet över "*...att utveckla förutsättningarna [...] för effektutvärdering...*", utöver just att identifiera hinder och att samverka med genomförandemyndigheterna. Vidare har den här typen av verksamhet pågått en längre tid, utan att det fått egentligt genomslag i genomförandemyndigheternas arbete. Vår bedömning är att det krävas en tydligare styrning, i synnerhet mot genomförandemyndigheterna, för att arbetet ska prioriteras.

Uppdrag om att skapa förutsättningar för effektutvärdering

Regeringen kan i genomförandemyndigheternas regleringsbrev ge motsvarande uppdrag om effektutvärdering som Tillväxtanalys har i sitt regleringsbrev för 2024, men utan de delar som handlar om att *genomföra* effektutvärderingar. Det vill säga, uppdraget bör vara inriktat på att myndigheten ska arbetat för att utveckla *förutsättningarna* för effektutvärderingar.

Viktiga aspekter i ett sådant uppdrag är:

- Att definitionen av vad som avses med effektutvärdering är tydlig.
- Krav på att ändamålsenliga uppgifter dokumenteras, sparas och delas.

- Krav på återrapportering – även när det inte bedöms möjligt att skapa förutsättningar för effektutvärdering.
- Krav på samverkan med experter i effektutvärderingsmetodik. Även denna aktör bör få i uppdrag att återrapportera arbetet.

Mer specifika uppdrag till genomförandemyndigheterna

Ett mer generellt uppdrag om att skapa förutsättningar för kontrafaktisk utvärdering kan bidra till att skapa incitament att mer aktivt 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 rapporten lämnar vi bland annat följande förslag på mer specifika uppdrag:

- **Uppdrag till genomförandemyndigheterna att inventera dokumentation.** Inventeringen bör bland annat inkludera om det finns information sparad om alla sökande (både de som beviljats stöd och de som inte fått stöd), och om urvalsprocesser och underlag för tilldelningsbeslut.
- **Uppdrag till genomförandemyndigheterna om förbättrad dokumentation och datatillgång.** En rekommendation är att ge fler myndigheter i uppdrag att rapportera data till Tillväxtanalys, en annan att ge specifikt uppdrag om att spara och tillgängliggöra underlag för urvalsprocesser och tilldelningsbeslut.
- **Uppdrag till genomförandemyndigheterna att genomföra försöksverksamheter.** Försöksverksamheter är en viktig väg till att skapa goda förutsättningar för effektutvärdering och bidrar samtidigt till att utveckla och förbättra en insats innan den implementeras i full skala.

Ytterligare rekommendationer

- **Ge uppdrag om effektutvärdering till Tillväxtanalys.** Anledningen är att främja oberoende effektutvärderingar av hög kvalitet. Tillväxtanalys anser att det är emot principen om oberoende att ge uppdrag om att genomföra effektutvärderingar av den egna verksamheten till genomförandemyndigheter. Vidare konstaterar Riksrevisionen (2020) att konsultutförda effektutvärderingar i inget fall uppnår nödvändiga krav för att nå tillförlitliga slutsatser om effekter.
- **Ge uppdrag till statliga utredningar att beakta förutsättningar för effektutvärdering.** Relaterat är behovet av att bemanna utredningar med personer som har en gedigen kompetens inom kontrafaktisk effektutvärdering.
- **Dra lärdomar och erfarenheter från andra politikområden.** Inom bland annat det arbetsmarknadspolitiska området finns tradition och erfarenhet både vad avser att ge uppdrag om effektutvärdering och samverkan mellan genomförande- och analysmyndighet.

1. Inledning

Tillväxtanalys har fått i uppdrag av Klimat- och näringslivsdepartementet att undersöka behov och möjligheter för fler och bättre effektutvärderingar inom det företagsfrämjande systemet.¹ Syftet är att förbättra möjligheterna att systematiskt följa upp och utvärdera tilldelningen och effekterna av statliga stöd och bidrag från det offentliga till företag.

Uppdraget består av flera delar som kräver olika, men överlappande, förutsättningar. Att "systematiskt följa upp" insatser handlar om att skapa ett transparent system där det går att följa hur statens medel används (tilldelningen). Att "utvärdera effekterna" ställer dessutom krav på att det går att mäta utfallet av en insats samt att kunna identifiera om utfallet beror på ett specifikt stöd. När vi använder begreppet effekter utgår vi från Ekonomistyrningsverkets (ESV) definition av effekter "*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*".²

Tillväxtanalys har tidigare beskrivit och lämnat förslag på hur förutsättningarna för effektutvärderingar inom det näringspolitiska området kan bli bättre (se t.ex. Tillväxtanalys, 2023a). Syftet med den här rapporten är att konkretisera myndigheternas förutsättningar och rådighet, och hur regeringen genom sin styrning av myndigheterna kan bidra till att förbättra förutsättningarna. Genomförandemyndigheterna har en avgörande roll vad avser att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Men myndigheterna har också givna ramar i form av resurser och juridiska förutsättningar att förhålla sig till. Regeringen är de som sätter ramarna och pekar ut prioriteringar genom sin styrning av myndigheterna.

En anledning till att särskilt uppmärksamma förutsättningarna för effektutvärdering är att den här typen av lärande är grundläggande för att beslutsfattare ska kunna rikta och utforma statliga satsningar på ett effektivt sätt. Har vi inte kunskap om en satsnings effekter kan vi inte heller veta om en satsning är effektiv. Att fastställa en insats effektivitet kräver vid sidan av kunskap om effekter också vetskap om insatsens kostnad. Enligt 1 kap 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas inom statlig verksamhet. I myndighetsförordningen (2007:515) slås fast att en myndighets ledning ansvarar inför regeringen bland annat för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

1.1 Några utgångspunkter

I uppdraget framgår att fokus är insatser som genomförs inom utgiftsområde 24 Näringsliv, men att principerna i så stor utsträckning som möjligt bör vara tillämpbara även för insatser riktade till företag inom andra utgiftsområden. Enligt Tillväxtanalys instruktionsenliga uppdrag har myndigheten till uppgift att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för "tillväxtpolitiken". Tillväxtpolitik är brett och inte helt lätt att definiera.³ Det är all politik som syftar till att främja tillväxten och kan till

¹ KN2023/03551.

² Se t.ex. <https://forum.esv.se/specialsidor/ordlista/?bokstav=E>, och <https://forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/resultat/>. Det här är en vedertagen definition av effekter som tillämpas av många andra aktörer däribland Riksrevisionen (2020).

³ För en mer utförlig diskussion se Tillväxtanalys (2023b).

exempel, utöver näringspolitiken, inbegripa utbildnings- och forskningspolitik, infrastruktur, konkurrenslagstiftning, bostadspolitik, skattepolitik, arbetsmarknadsregleringar och lagstiftning och egentligen alla ramvillkor för ekonomin. Vidare ligger den största delen av resurserna inom näringspolitiken på intäktssidan (skatteutgifter t.ex. skattesubventioner) även om det oftast är insatser på utgiftssidan (t.ex. direkta stöd), som uppmärksammas. I den här rapporten tar vi därför ett något bredare perspektiv än det som framgår i uppdraget från Klimat- och näringslivsdepartementet.

Implementering och inventering

Vidare skiljer vi i rapporten på de offentliga insatser som redan är implementerade (avslutade och pågående) och kommande insatser. Det gör vi eftersom förutsättningarna för effektutvärdering skapas bäst innan nya insatser ska implementeras. Vi riktar särskilt fokus på hur insatser kan implementeras för att främja möjligheter till effektutvärdering. Samtidigt är det av vikt att i möjligaste mån utvärdera redan implementerade och genomförda insatser. Även om dessa insatser inte längre är aktuella ger utvärdering av effekterna viktig vägledning i hur politiken kan utformas och utvecklas framåt. Dock är möjligheten att påverka utvärderingsbarheten begränsad. För de insatser som redan är implementerade redogör vi istället för vilken dokumentation som behövs för effektutvärdering, och vilka hinder som förekommer vad avser tillgång till ändamålsenliga uppgifter.

Det är skillnad mellan utfall och effekt⁴

Resultat av offentlig förvaltning är vad som har kommit ut från verksamheten (prestationerna) och vad det kan ha bidragit till (effekterna). Prestationer i statsförvaltningen är det som statliga myndigheter har levererat, till exempel utbildningar, rådgivningar, granskningar och beslutsunderlag. Prestationer har egenskaper som antal, kostnader och kvalitet. Effekter av statlig verksamhet är de tillstånd eller förändringar i samhället som staten bidragit till att uppnå. De effekter som myndigheter bidrar till förväntas vara orsakade av deras prestationer.

I bland förväxlas utfall med effekter. Ett utfall är det tillstånd eller den förändring som har mätts och följts upp. En effekt, däremot, förutsätter en analys av något slag, som inte bara kan baseras på insamlade data om det faktiska utfallet före och efter prestationen. Även en föreställning om hur utfallet skulle ha blivit om inget hade gjorts behöver tas med i analysen, det vill säga ett kontrafaktiskt utfall. Dessutom behöver hänsyn tas till andra påverkande faktorer än prestationen.

Beroende på verksamhetens art kan olika myndigheter ha olika tonvikt på prestationer och effekter. Likaså kan regeringens styrning vara antingen prestationsorienterad och effektorienterad. Prestationsorienterad styrning når inte längre än till nästa bidragsbeslut, rapport, inspektion etc. Effektorienterad styrning löper genom och bortom prestationerna.

⁴ se <https://forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/resultat/>

Direkta och indirekta effekter

Ytterligare en aspekt att beakta är att vissa satsningar inte enbart kommer ha direkta effekter utan det kan också förekomma så kallade spridnings- eller överspillningseffekter (eng. spillover). Det kan handla om såväl avsedda som icke avsedda effekter och de kan vara både positiva och negativa. Det är viktigt att vara medveten om den här typen av effekter även om de ofta är betydligt svårare att både mäta och identifiera. Ett exempel är så kallade systemeffekter. Exempelvis kan satsningar på förbättrad teknik för lagring av elektricitet också syfta till att påverka övergången från fossila bränslen till förnyelsebara energikällor. Det första steget till att studera den här typen av effekter är dock alltid att identifiera direkta effekter. Det är osannolikt att det uppstår indirekta effekter om en politisk satsning inte i det första steget har medfört någon signifikant påverkan på de avsedda utfallen.

1.2 Genomförande

Rapporten tar sin utgångspunkt i tidigare rapporter från Tillväxtanalys och externt material som vi refererar till. Vidare har vi samtalat med representanter från det arbetsmarknadspolitiska området. På arbetsmarknadsområdet genomförs effektutvärderingar numera ganska regelbundet, oftast i samverkan mellan genomförandemyndighet (Arbetsförmedlingen) och analysmyndighet (IFAU). Att dra lärdomar från erfarenheter inom andra politikområden är en bra utgångspunkt för att lära sig om vilka förutsättningar som är viktiga att beakta för att kunna genomföra effektutvärderingar. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att förutsättningar för effektutvärdering beror på kontexten, som i flera avseenden kan skilja mellan arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken. Därför belyser vi också några internationella exempel från den näringspolitiska kontexten.

De grundläggande principerna för effektutvärdering är alltid de samma

En grundläggande skillnad mellan arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken är att insatser inom arbetsmarknadspolitiken oftast är riktade till individer medan insatser på det näringspolitiska området oftast är riktade mot företag. En annan skillnad är att det inom arbetsmarknadspolitiken finns en huvudsaklig aktör som genomför den statliga arbetsmarknadspolitiken, Arbetsförmedlingen. Inom näringspolitiken finns det många statliga aktörer. I den här rapporten kommer vi främst beröra Tillväxtverket och Vinnovas verksamheter. Det är stora och centrala myndigheter inom utgiftsområde 24 Näringsliv. Lärdomar och slutsatser utifrån dessa myndigheters verksamhet kan tjäna som utgångspunkt vad avser hur förutsättningar för effektutvärdering bäst kan skapas även för andra myndigheter inom det tillväxtpolitiska området. Trots att det finns skillnader mellan arbetsmarknadspolitiken och det näringspolitiska området finns det också många likheter vad avser de grundläggande principerna för hur myndigheter och regering kan arbeta för att skapa förutsättningar för effektutvärdering.

1.3 Tidigare förslag från Tillväxtanalys

Tillväxtanalys har tidigare lämnat en rad förslag till förbättrade förutsättningar för effektutvärdering inom näringspolitiken (se t.ex. Tillväxtanalys, 2023a). Här presenteras dessa i punktform – då vi tar vår utgångspunkt i dessa förslag för att vidareutveckla, konkretisera och exemplifiera. I och med innevarande uppdrag kan det finnas skäl att

anpassa någon eller några av tidigare lämnade rekommendationer. Exempelvis föreslås i innevarande uppdrag en ny teknik för en mer effektiv datadelning än den som finns idag (Gium). Idag levereras uppgifter till Tillväxtanalys mikrodatabas för statliga stöd till näringslivet (MISS). Gium kan också komma att bli ett komplement och i vissa delar ett alternativ till det arbete med gemensam datadelning (GDP) som redan pågår.

Förslag i Tillväxtanalys 2023:08

Förbättra tillgången till data:

- Ge fler stödgivare (myndigheter) i uppdrag att leverera till Mikrodatabasen för statliga stöd till näringslivet (MISS).
- Bättre dokumentation av SCB statistiken "Företagens ekonomi" (FEK).
- Fortsätt arbetet med Gemensamma data (GDP). GDP är ett gemensamt projekt mellan genomförandemyndigheter för att sätta en standard för datadelning av stöddata.

Förbättra programdokumentationen:

- Tydliga och mätbara mål för politiska satsningar. Politiska insatser och implementering av dessa bör grundas i programteori.
- Ge uppdrag om att tillhandahålla programdokumentation som öppna data.
- Ge uppdrag om att dokumentera, spara och tillgängliggöra underlag för urvalsprocesser. Med hjälp av exempelvis bedömningspoäng för ansökningar går det att göra bättre effektutvärderingar.

Var proaktiv vid implementering av nya insatser:

- Ge uppdrag till genomförandemyndighet att skapa förutsättningar för effektutvärdering samt att samråda med analysmyndigheten
- Ge Tillväxtanalys i uppdrag att bistå genomförandemyndigheten
- Ge uppdrag om att genomföra försöksverksamheter

Använd i högre utsträckning Tillväxtanalys för effektutvärdering

- Tillväxtanalys anser att det talar emot principen om oberoende effektutvärderingar och verksamhetsutveckling att uppdrag om effektutvärdering vad avser den egna verksamheten ges till genomförandemyndigheter.
- I syfte att leverera oberoende analyser av hög kvalitet samt för att följa med i metodutvecklingen på området samarbetar Tillväxtanalys ofta med forskare.

1.4 Förutsättningar skapas bäst vid implementering

I grunden handlar effektutvärdering om att förstå vilken nytta en politisk satsning eventuellt har tillfört. Det kräver en jämförelsegrupp. 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, och dessa metoder kräver särskilda förutsättningar för att kunna tillämpas. Dessa förutsättningar skapas bäst vid implementering av nya insatser.

Vid utvärdering av redan implementerade insatser är utvärderaren ofta tvungen att förlita sig på befintliga registerdata och använda statistiska eller matematiska metoder för att finna en relevant jämförelsegrupp. Gemensamt för dessa metoder är att de kräver tillgång till detaljerade registerdata som bland annat innehåller all relevant information om faktorer som påverkar deltagandet i en insats. Metoderna kräver därmed mycket *omfattande, rika och detaljerade registerdata*. Dessa förutsättningar är sällan uppfyllda inom det näringspolitiska området.⁵ Därför blir det särskilt viktigt att vara proaktiv vid implementering av nya insatser för att främja möjligheterna för effektutvärdering. För en mer utförlig diskussion se Tillväxtanalys (2023a).

1.5 Inventering av tidigare program och åtgärder

Som redan nämnts är det av stor vikt att så långt som möjligt kunna utvärdera effekter av tidigare implementerade och genomförda insatser. Ibland förekommer det att goda förutsättningar finns trots att implementeringen inte skett med hänsyn till att främja förutsättningarna för effektutvärdering. Ett sådant exempel är stöd som delas ut i konkurrens, och där bedömningar som ligger till grund för tilldelningen av stöd finns dokumenterade och sparade. Ett annat exempel är att vissa skattesubventioner eller regleringar ibland är utformade på ett sätt som möjliggör effektutvärdering.

Det är därför viktigt att det sker en inventering av vilken dokumentation som finns sparad hos genomförandemyndigheterna, och även av tidigare reformer.

1.6 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. I avsnitt två beskriver vi viktiga lärdomar från det arbetsmarknadspolitiska området, och i avsnitt tre lämnar vi konkreta exempel från verkligheten på hur insatser kan implementeras för att möjliggöra effektutvärdering inom tillväxtpolitiken. I avsnitt fyra diskuterar vi vad myndigheterna – genomförandemyndigheter och analysmyndighet – inom ramen för sitt uppdrag och andra ramar redan idag har för möjligheter att jobba proaktivt för att främja möjligheterna till effektutvärdering. Slutligen, i avsnitt fem, lämnar vi rekommendationer till regeringen.

2. Erfarenheter från arbetsmarknadspolitiken

I det här kapitlet presenteras viktiga lärdomarna när det gäller att skapa förutsättningar för effektutvärdering från det arbetsmarknadspolitiska området. Vi lämnar också några konkreta exempel på genomförda utvärderingar. Genomgången utgår från praktisk erfarenhet av att medvetet och proaktivt skapa förutsättningar för effektutvärdering.⁶ Dessa erfarenheter är baserade på samverkan mellan genomförandemyndighet och

⁵ Det förklaras inte i första hand av att det inte finns någon sammanhållen lösning för datadelning, utan snarare av att informationen helt enkelt inte finns tillgänglig alls och att antalet enheter (företag) är för få för att kunna tillämpa relevanta statistiska metoder som helt förlitar sig på registerdata.

⁶ Dessa bygger främst på våra samtal med Johan Hartvig Egebark och Magnus Rödin, analytiker på Arbetsförmedlingen samt Anders Forslund, professor emeritus och forskningssamordnare på IFAU.

analysmyndighet. Erfarenheterna är främst relevanta för utvärdering av insatser på tillväxtpolitikens utgiftssida. Men som nämnts finns också möjligheter att skapa förutsättningar för effektutvärdering på intäktssidan.

Anledningen till att belysa det arbetsmarknadspolitiska området är att det finns en tradition och erfarenhet som saknas inom den svenska näringspolitiska kontexten. I kapitel 3 exemplifierar vi hur förutsättningar för effektutvärdering kan skapas inom tillväxtpolitiken, både på utgifts- och intäktssidan. Vi lämnar också några exempel på effektutvärderingar från andra länder.

Sammanfattning

Några viktiga erfarenheter från det arbetsmarknadspolitiska området i arbetet med proaktiv implementering för att främja effektutvärderingar.

- **Behovsanalys och verksamhetsutveckling.** Att genomföra en effektutvärdering bör föregås av en behovsanalys och en kartläggning av kunskapsluckor på området. Ett övergripande argument för att göra effektutvärderingar är att dessa ska bidra till verksamhetsutveckling.
- **Förankring och samsyn.** Både Arbetsförmedlingen och IFAU betonar värdet av förankring och samsyn inom genomförandemyndigheten inklusive tydlig styrning, i synnerhet då man väljer att tillämpa slumpen (RCT).
- **Säkerställ oberoende effektutvärdering.** Det är viktigt att det finns en överenskommelse som tydliggör rollerna och ger utvärderaren en obetingad rätt till data och publicering av resultat.
- **Tydlig styrning och tålmod.** Uppdrag från regeringen om effektutvärdering måste vara tydliga både vad gäller definition av och kravet på effektutvärdering. Effektutvärdering tar tid och det krävs tålmod och uthållighet även från regeringen.
- **Resurser och rätt kompetens.** Effektutvärdering kräver resurser, både hos genomförandemyndighet och analysmyndighet. Framgångsfaktorer inom det arbetsmarknadspolitiska området har varit att det funnits personer på genomförandemyndigheten med gedigna analysfärdigheter i effektutvärderingsmetodik och att det finns IT-stöd för datainsamling och lagring av data.
- **Insamling av och tillgång till data.** Insamling och lagring av data, samt åtgärder som gör data tillgänglig för externa användare, behöver säkerställas hos genomförandemyndigheten. Detta gäller både på kort och lång sikt.
- **Juridiska utmaningar behöver hanteras.**
- **Pragmatisk syn på effektutvärdering.** Även om slumpen (RCT) anses vara den bästa metoden vid effektutvärdering, är förutsättningarna för att genomföra en randomisering inte särskilt ofta uppfyllda. Genomförbarhet och kostnadseffektivitet behöver beaktas vid val av tillvägagångssätt.
- **Etiska utmaningar.** I synnerhet vid slumpmässig (RCT) tilldelning av insatser kan det uppstå etiska argument mot tillvägagångssättet. Viktigt är att tydliggöra att den här typen av försök görs under en begränsad tid, och med syftet att lära om vilka insatser som är mest effektiva vad avser att hjälpa arbetssökanden att hitta ett arbete.

2.1 Behov av kunskap

Ett beslut om att ta fram en effektutvärdering bör föregås av en bedömning av vad som bör prioriteras och vilka utvärderingar det ska satsas på. Ibland initieras förslag på utvärderingar hos genomförandemyndigheterna, så som har skett på Arbetsförmedlingen. Förslag om val av (ämnen för) utvärderingar behöver dock koordineras, så att prioriteringen av resurser blir rätt (och så att olika utvärderingar med samma målgrupp inte riskerar att krocka med varandra). IFAU tillämpar en modell för kunskapsbehov genom att ha en grupp av forskningssamordnare; dessa jobbar utifrån fyra kriterier: policyrelevans, vetenskaplig relevans, lämplighet och genomförbarhet. Man har dialog med uppdragsgivare på RK i syfte att de mål som IFAU har kommit fram till ska prioriteras.

2.2 Förankring i genomförandemyndigheten

Effektutvärderingar behöver förankras i flera led hos genomförandemyndigheterna. Denna förankring kan bli en utmaning. För att kommunicera och förankra tanken om genomförande av effektutvärderingar hos genomförandemyndigheter kan man trycka på att mer kunskap bidrar till verksamhetsutveckling – utan effektutvärdering vet vi inte hur insatser fungerar. Det viktiga är att förklara att anledningen till att låta slumpen avgöra tilldelningen av en insats (som görs inom ramen för en RCT men också successiv implementering) är att få kunskap om insatsens effekter; sådan kunskap gagnar både statsfinanserna (och därmed budgetlagens skrivelser om effektiv hantering av statens resurser) men i förlängningen också de som är målgruppen för en insats.⁷

Erfarenheter från arbetsmarknadspolitiken är att det ibland kan komma invändningar från handläggare på Arbetsförmedlingen som handlar om både etiska överväganden och rättvisaspekter. När slumpen tillämpas tas själva beslutfattandet från handläggaren. Viktigt är att poängtera att tillvägagångssättet är tillfälligt för att på sikt kunna tillämpa en mer effektiv tilldelning av insatser. Det behöver alltså tydliggöras att den slumpmässiga tilldelningen inte ska ersätta ordinarie beslutfattande, utan syftet är att dra lärdomar för att utveckla verksamheten.

Utifrån bland annat det här perspektivet kan RCT vara särskilt lämpligt i vissa fall. Exempelvis när det finns fler möjliga subjekt (arbetssökanden eller företag) än vad resurserna för insatsen räcker till, alltså när inte alla i målgruppen kan få ta del av en insats. Slumpen kan då vara mer rättvis än att tillämpa subjektiva urvalskriterier. Det finns studier inom arbetsmarknadspolitiken som visar att handläggare inte alltid är objektiva i sitt beslutfattande, varför slumpen ibland kan vara mer rättvis.⁸

Inom näringspolitiken kan förankringsarbetet bli särskilt utmanande i de fall genomförandemyndigheten delegerar bidragsgivandet till andra (t.ex. regionala) organ, s.k. intermediärer.⁹

⁷ Budgetlagen ställer krav på att en effektiv resursanvändning av statens resurser och god hushållning ska kunna säkerställas; se också diskussionen i Tillväxtanalys (2023a), avsnitt 1.1 Det är också budgetlagens bestämmelser som motiverade Riksrevisionens kritiska granskning av effektutvärderingar inom näringspolitiken från 2020, se Riksrevisionen (2020).

⁸ Se t.ex. Lagerström (2011) och Arai m.fl (2020)

⁹ Exempelvis, inom Tillväxtverkets ansvar ligger fördelning av ERUF-medel; inte sällan är det externa konsulter som blivit delegerade att ansvara för utdelning av medel på lokal nivå.

2.3 Oberoende utvärdering

När analysmyndighet och genomförandemyndighet arbetar tillsammans för att skapa förutsättningar för effektutvärdering, är det viktigt att rollerna är tydliga. Analysmyndigheten bör vara involverad på ett sätt som fokuserar på utvärderingsbarhet och utvärdering, och inte vara involverad i t.ex. utformningen av genomförandemyndighetens verksamhet. Samtidigt är det viktigt att genomförandemyndigheten inte har mandat över själva utvärderingen av verksamheten. Anledningen är att utvärderingen av en insats ska vara oberoende från de som utformar och genomför insatsen.

Erfarenheterna från arbetsmarknadspolitiken är att det här har kunnat hanteras utan några större problem. Ett sätt att främja oberoendet är att initialt tydliggöra roller, ägandeskap och mandat. Något som framhålls som viktigt är att en skriftlig avsiktsförklaring tecknas. Ytterligare ett sätt kan vara att engagera en extern part med akademisk förankring för kvalitetssäkring.

2.4 Tydlig styrning

En av de personer vi samtalat med framförde att det finns olika formuleringar i regleringsbrev hos genomförandemyndigheter på arbetsmarknadsområdet med grader av "tvång" att förhålla sig till den utvärderande myndigheten. Enligt vår kontaktperson gäller det att vara noga med att få den strängaste graden, att veta vad skillnaden är på att samverka och samråda (och vilket man vill ha). Det viktiga är att det finns förankring hos de som är ansvariga på aktuella myndigheter, i annat fall går det alltid att komma ur formuleringar (t.ex. skrivningar i genomförandemyndigheternas regleringsbrev).

Viktigt i sammanhanget är att det står klart för alla involverade parter (inte minst hos uppdragsgivaren på regeringskansliet och hos genomförandemyndigheterna) vad som avses med benämningen "effektutvärdering". Utgångspunkten bör vara den definition som är vedertagen hos professionen inom fältet, nämligen "*en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat*".¹⁰ En förutsättning för att kunna åstadkomma en sådan utvärdering är att det eller de projekt som undersöks är avgränsade och väldefinierade utifrån insatsens karaktär och de utfall som dessa är tänkta att leda till. Effektutvärderingar kräver att det (redan innan projektet lanseras) finns konkreta och relevanta mål om vad projektet ska leda till; om ett projekt har stora men vaga mål (mål som inte kan brytas ned till mätbara kvantiteter) saknas i regel förutsättningar för att genomföra effektutvärderingar.¹¹

I samtalen med utvärderare på Arbetsförmedlingen påpekades att det behövs tålamod hos både genomförandemyndigheter och regeringskansliet, men också hos analysmyndigheten. Att genomföra effektutvärderingar och att säkerställa kvalitet i dessa tar tid. Samtidigt behöver det balanseras mot nyttan av att relativt snabbt få konkret nytta av resultaten för att kunna driva verksamhetsutveckling inom genomförandemyndigheten.

¹⁰ Se Tillväxtanalys (2023a).

¹¹ I bilaga 2 till Tillväxtanalys (2023a) ges en checklista för under vilka förutsättningar en effektutvärdering kan genomföras.

Ytterligare en viktig aspekt är att politiken och myndighetsledningarna (särskilt hos genomförandemyndigheter) behöver säkerställa att det interna minnet bevaras. Här är det viktigt att säkerställa en tillförlitlig överlämning av information om pågående insatser.

2.5 Resurser

Ett uppdrag som handlar om implementering av RCT eller pilotstudier hos genomförandemyndigheter kommer i regel inte kunna lyckas utan att dedikerade resurser till ändamålet finns på plats. Det behövs resurser som gör det möjligt att ha ämneskunniga personer på plats hos genomförandemyndigheten eftersom dessa behövs för att designa och genomföra en RCT; på Arbetsförmedlingen finns en analysfunktion med medarbetare med erkänd kompetens inom effektutvärderingsområdet. Sedan kan det krävas personer för själva implementeringen av insatsen hos genomförandemyndigheten, speciellt om det rör insatser (eller beslutsärenden) som hanteras lokalt: i det konkreta fallet som diskuteras i samtalen handlar det om handläggare på olika Arbetsförmedlingskontor. Insatser som studerats med hjälp av RCT inom arbetsmarknadsområdet har i många fall krävt extra resurser på lokala Arbetsförmedlingskontor spritt över hela landet.

I samtalen framkom också att det krävs fungerande system för att fånga upp och spara uppgifter, mer konkret att ett fungerande IT-stöd finns på plats. Det är viktigt att de data som samlas in kopplat till RCT eller pilotstudier inte försvinner eller "tappas bort" till följd av att annat i verksamheten prioriteras över tid. Det knyter an till det som berördes kopplat till överlämning och tålamod ovan.

Rimligen kommer projekt inom näringspolitiken som skulle kunna studeras med hjälp av RCT eller pilotstudier vara av något annan karaktär så att resurser för själva implementering inte behöver vara lika omfattande. Men en sådan bedömning behöver göras från fall till fall.

2.6 Insamling av och tillgång till data

Insamling och registrering av data från verksamheten hos genomförandemyndigheten avser två aspekter: dels en löpande insamling, dels överföring av uppgifter till en central databas. Som nämnts ovan lyfte intervjupersonerna fram långsiktigheten, att det är viktigt att datainsamling fortsatt prioriteras över tid, både av handläggare och av t.ex. IT-stöd. Intervjupersonen på IFAU beskrev också svårigheten att få de aktörer som genomför insatser på vissa områden att samla in, spara och lämna över data, bland annat med hänvisning till juridiska hinder. I vissa fall sparas data i system som inte är kompatibla med analysmyndighetens. Dessutom har det varit svårt att följa upp insatser genom enkät och kunna koppla enkätdata till registerdata – även här har juridiska frågetecken utgjort hinder. Vad gäller frågan om att spara uppgifter i en central databas och upprätta en intern databas på IFAU gjordes bedömningen (av regeringskansliets jurister) att det krävdes en egen lag, att förordning inte var tillräckligt. Enligt intervjupersonen har det varit helt nödvändigt för IFAU:s förutsättningar. Även det belyser den juridiska osäkerhet som kan råda vad gäller datahantering, särskilt vid överföring mellan myndigheter. En fördel med datainsamling på arbetsmarknadsområdet är att det är tydligt vilka som är mottagare av insatsen och vem data ska samlas in från. Inom näringspolitiken där det främst handlar om företag kan det

finnas en osäkerhet om vilken nivå som är rätt mottagare för insatsen (t.ex. en informationskampanj) och vem som således bör svara på uppföljande frågor.¹²

2.7 Juridiska frågor

Det finns ett antal frågor av juridisk karaktär som man behöver förhålla sig till vad gäller hur statliga insatser och stöd implementeras. En del av arbetsmarknadspolitiken genomförs av kommunerna och intervjupersonerna har upplevt svårigheter att få ta del av data från kommunerna – om de alls sparas – med hänvisning till att det inte är juridiskt tillåtet att dela data. Våra samtalspartners framförde i detta sammanhang att det är viktigt att skriva fast ändamålet med data som sparas, konkret att det rör möjligheter till effektutvärdering och verksamhetsutveckling. Om detta är fastslaget brukar det juridiska lösa sig på vägen, som någon uttryckte det. Det kan också underlätta med överenskommelser mellan genomförandemyndigheter och analysmyndigheter kring vem som äger resultaten och hur de får kommuniceras. Som nämnts ovan krävdes också en lag för att kunna upprätta och uppdatera en databas "in-house" på IFAU och på Arbetsförmedlingen har man erbjudit konsultdatorer för utvärderingsändamål, när man bedömt att data inte får delas utanför huset. Vanliga juridiska frågor att hantera är frågor om sekretess (personuppgifter), och möjligheter att koppla enkätdata till registerdata.

Inom näringspolitiken är det inte ovanligt att det förekommer juridiska osäkerheter. Ett exempel är hanteringen av information som rör enskilda företag, så som bedömningsunderlag för tilldelning av stöd. Sekretessfrågan kan här handla om uppgifter kopplat till affärshemligheter.

2.8 Pragmatisk syn på effektutvärdering

Val av utvärderingsmetod behöver utredas från fall till fall. Enligt IFAU är RCT (slumpmässig tilldelning av insatser) det säkraste angreppssättet för effektutvärdering, men förutsättningarna för att genomföra en randomisering är inte särskilt ofta uppfyllda. I vissa fall kan metoden också vara mycket resurskrävande. Alternativa (kvasiexperimentella) utvärderingsmetoder, exempelvis successiv implementering av insatser över regioner eller målgrupper är ofta mer kostnadseffektiva, och kan ibland också vara mer lämpliga. Det beror på att kvasiexperimentella ansatser i regel involverar många deltagare, och därmed finns det större underlag för att kunna belägga en effekt.

Inom näringspolitiken, där aktörer som studeras i huvudsak utgörs av företag och inte enskilda personer, är förutsättningar dock delvis annorlunda. Vad det innebär för avvägningen mellan val av analysmetod behöver bedömas från förutsättningar i det enskilda fallet.

2.9 Några praktiska exempel från arbetsmarknadspolitiken

Inom arbetsmarknadspolitiken finns det en tradition av att genomföra effektutvärdering. Dessa har bidragit till värdefull kunskap om vilka insatser som fungerar, för vilka

¹² I vissa fall är det dock också relevant att fokusera på de personer som driver eller äger företag, exempelvis i frågor som rör hur jämställt företaget i Sverige är.

målgrupper och när. Det här är viktiga underlag för att kunna driva politikutveckling, och för att utforma en träffsäker arbetsmarknadspolitik.

2.9.1 Uppdrag om att utvärdera reformeringen av Arbetsförmedlingen

Ett exempel från arbetsmarknadspolitikerna är hur förutsättningarna för effektutvärdering har skapats i samband med reformeringen av Arbetsförmedlingen. Regeringen gav Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla och genomföra upphandlade matchningstjänster. Alltså tjänster som upphandlas från leverantörer och som Arbetsförmedlingen ersätter dessa leverantörer för.¹³ Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till tjänsten, och leverantörerna ska rusta och matcha arbetssökande mot jobb. I samband med reformering gav regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag att inför införandet pröva sådana tjänster och dra lärdomar inför att det reformerade systemet skulle träda i kraft.¹⁴ Det vill säga, att införa tjänsten i form av en **försöksverksamhet**. Vidare skulle Arbetsförmedlingen samråda med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) om hur goda förutsättningar för uppföljning och så långt som möjligt även för utvärdering kan skapas inklusive hur datatillgång kan säkras. Samtidigt fick IFAU i uppdrag att följa upp och analysera verksamheten som följer av arbetsförmedlingens regleringsbrevsuppdrag, se IFAU:s regleringsbrev 2019.

Uppdragen resulterade i att det nya upphandlade tjänsterna infördes i form av en försöksverksamhet i 32 kommuner, och sedan kom tjänsten att **implementeras successivt** över landet. Uppdraget resulterade bland annat också i att ersättningssystemet till leverantörerna utformades så att det ska vara möjligt att utvärdera effekterna av både storleken på ersättningen och andelen av ersättningen som är resultatbaserad, se IFAU (2021).¹⁵ Mer specifikt, inför anvisning till tjänsten rangordnas de arbetssökande baserat på deras uppskattade avstånd från arbetsmarknaden och ersättningen till leverantören beror på om det uppskattade avståndet är över eller under en viss gräns.¹⁶ Förutsättningar för effektutvärdering skapas genom att arbetssökanden i ett intervall runt nivågränsen "randomiseras". Det innebär att det är **slumpen som avgör** på vilken sida om nivågränsen de arbetssökande i ett randomiseringsintervall slutligen placeras. Det här innebär att arbetssökande med i genomsnitt samma bedömda avstånd till arbetsmarknaden anvisas till olika "spår" hos leverantörerna, vilket samtidigt innebär att leverantörerna får olika ersättning för arbetssökande med i genomsnitt samma bedömda avstånd till arbetsmarknaden. En annan del av att skapa förutsättningar för effektutvärdering innebär att nivån på ersättningen till leverantörerna har **varierats över regioner**.¹⁷ Reformeringen är pågående och resultaten från någon effektutvärdering har ännu inte publicerats.

¹³ De flesta leverantörer är privata företag, men det finns också andra leverantörer så som till exempel stiftelser.

¹⁴ Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2019-07-04.

¹⁵ Leverantörerna får dels en fast ersättning, men också en resultatbaserad del när de arbetssökande hittar jobb eller påbörjar reguljärutbildning. Ersättningens storlek beror också på de arbetssökandens bedömda avstånd till arbetsmarknaden.

¹⁶ Det finns flera spår i tjänsten, och därmed flera gränser. Samma upplägg gäller vid varje gräns.

¹⁷ Avser en av ersättningsnivåerna.

2.9.2 Exempel på egeninitierade effektutvärderingar

Storskaliga försöksverksamheter

Arbetsförmedlingen har även själv initierat effektutvärdering av sin verksamhet. Ett exempel är ett mycket omfattande projekt vad avser matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd (Arbetsförmedlingen, 2022). För att kunna mäta effekten av matchningsinsatsen på deltagarnas chans att få anställning bedrevs projektet (Jämställd etablering) i form av en storskalig **randomiserad försöksverksamhet**. Detta innebar att arbetssökande i målgruppen, som samtyckte till att delta i studien, fördelades slumpmässigt mellan att erbjudas projektets verksamhet och att fortsätta ta del av stöd i ordinarie verksamhet. Totalt under projekttiden var det 3 625 arbetssökande som erbjöds att delta i matchningsinsatsen (behandlingsgruppen) medan 3 462 arbetssökande fortsatte med ordinarie stöd (kontrollgruppen). Rapportens slutsats är att det med rätt utformade insatser går att matcha arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden och att detta kan göras utan större kostnadsökningar relativt befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser. Det utvärderade arbetssättet kan därmed användas som ett effektivt verktyg mot långtidsarbetslöshet och utanförskap hos nyanlända.

Ett annat exempel är ett experiment kopplat till en ny modell med förstärkta förmedlingsinsatser för jobbsökande som Arbetsförmedlingen och IFAU genomförde. Av 72 representativa arbetsförmedlingskontor fick 36 någon form av insats. Inom de behandlade kontoren **slumpades** hälften av de inskrivna arbetslösa till att erbjudas insatsen. Totalt ingick 58 000 arbetssökande i målgruppen. Förstärkt arbetsförmedling i form av individuella möten ledde till att de arbetssökande lämnade arbetslöshet snabbare och hade färre dagar i arbetslöshet både på kort sikt och medellång sikt (ett år). Samtidigt trängdes gruppen som inte fick förstärkt stöd undan genom sämre konkurrensfördel gentemot de som fått förstärkt stöd. Totalt sett var dock effekten positiv, och tyder på att grupper längre från arbetsmarknaden gynnas mest av förstärkt arbetsförmedling. Dessutom skulle den förstärkta förmedlingsinsatsen, om den infördes i full skala, bekosta sig själv genom lägre utgifter för a-kassa (Cheung, m.fl., 2019).

Försöksverksamhet i mindre skala

Ett annat exempel som inte är lika omfattande är en utvärdering av en insats vars mål är att höja sysselsättningen för nyanlända lågutbildade (IFAU, 2020). Utvärderingen genomfördes i samarbete med IFAU. Studien bygger på ett **randomiserat experiment** där 70 av 140 nyanlända fick ett erbjudande om att delta. De som lottades till jämförelsegruppen fortsatte i Arbetsförmedlingens vanliga aktiviteter inom ramen för etableringsprogrammet. Experimentet visade på positiva resultat på kort sikt med betydligt högre sysselsättning och bättre språkkunskaper i den behandlade gruppen än i kontrollgruppen. Den positiva effekten höll i sig över tid och kontrollgruppen nådde samma nivåer av sysselsättning först tre år senare. Särskilt tydlig var effekten för män, och äldre och lågutbildade verkar ha gynnats mest. Däremot fanns ingen särskild effekt av insatsen på den upplevda integrationen. Även den här insatsen skulle finansiera sig själv sett till dess kostnad och besparing per deltagare. Det här exemplet belyser möjligheten att genomföra den här typen av utvärderingar med **relativt små urval**.

Utvärdering av informationsinsats

Ytterligare ett exempel handlar om information till arbetsökande. Syftet med projektet är att utvärdera om automatiserad digital kommunikation kopplad till de arbetsökandes aktivitetsrapportering kan förbättra sökprocessen och därigenom förkorta tiden i arbetslöshet (se Arbetsförmedlingens utvärderingsplan 2023). Den digitala kommunikationen handlar om olika typer av information till de arbetsökande vad gäller vikten av att komma i arbete snabbare eller möjliga sanktioner om hen inte sköter sitt arbetsökande. För att kunna mäta effekterna av typen av digital återkoppling får olika grupper av arbetsökande olika meddelanden, och en grupp får inte några meddelanden alls av samma typ. Genom att **randomisera** sökande till de olika grupperna säkerställs att det enda som skiljer grupperna åt är vilken typ av meddelande de får. Det vill säga, resultaten kan tolkas som effekter av insatsen. Angreppssättet kan svara på frågor om ytterligare digital kommunikation påverkar sökaktiviteten, samt om det har betydelse hur informationen formuleras.

3. Att skapa förutsättningar för effektutvärdering inom tillväxtpolitiken

De bristande förutsättningarna vad avser effektutvärdering av svensk näringspolitik har varit kända länge och frågan har belysts i flertalet tidigare rapporter (Tillväxtanalys, 2023a). Föregående kapitel utgår från den svenska kontexten och visar på möjligheterna och genomförbarheten med att jobba med proaktiv implementering i syfte att förbättra förutsättningarna för effektutvärdering inom det arbetsmarknadspolitiska området. Även om det finns några viktiga skillnader mellan arbetsmarknadspolitiken och det näringspolitiska området, finns det också många likheter vad avser de grundläggande principerna för hur myndigheter och regering kan arbeta för att skapa förutsättningar för effektutvärdering.

I det här kapitlet redogör vi för olika typer av tillvägagångssätt för att skapa bra förutsättningar för effektutvärdering i svensk tillväxtpolitik på både utgifts- och intäktssidan. Vi lyfter också exempel på hur förutsättningar för effektutvärdering har skapats genom inventering av dokumentation. Vi konkretiserar genom att referera till tidigare studier eller förslag på studier, och lämnar också några exempel från andra länder. Dessa exempel beskrivs mer utförligt i Tillväxtanalys (2023a).

Sammanfattning

Att tillgången till registerdata är begränsad inom näringspolitiken gör det särskilt viktigt att arbeta med proaktiv implementering.

Ibland kan det finnas goda förutsättningar för effektutvärdering utan att implementeringen har skett med hänsyn till utvärderingsbarhet. Det är därför viktigt att inventera reformer och dokumentation hos genomförandemyndigheterna, t.ex.:

- Finns information om urvalsprocessen och dokumentation om tilldelningsbeslut?

- Finns information och dokumentation om alla sökanden, både de som beviljats stöd och de som inte beviljas stöd?

Förutsättningar för effektutvärdering kan skapas genom t.ex.:

- Att tilldelningsprocesser dokumenteras och att underlag sparas. Så som exempelvis rankinglistor.
- Slumpmässig tilldelning av stöd runt eller strax under gränsen för beviljade medel (brytpunkten i en rankinglista).
- Stegvis implementering av en insats, över t.ex. regioner eller företagsstorlek.
- Slumpmässig tilldelning av mindre ekonomiska stöd.
- Slumpmässig variation i informationsinsatser.

3.1 Tillvägagångssätt

Dokumentation och data är grundläggande för all typ av uppföljning och utvärdering. Effektutvärdering kräver dessutom särskilda förutsättningar. Beroende på förutsättningarna är olika metoder möjliga att tillämpa och de kan också vara mer eller mindre lämpliga. Inom effektutvärdering brukar man tala om en hierarki av metoder, där vissa metoder generellt anses mer trovärdiga än andra.

Intern och extern validitet

Effektutvärderingar har ett gemensamt mål. Det är att genom implementering, design eller med statistiska och matematiska metoder nå så hög intern validitet som möjligt. Det innebär att målet är att, så trovärdigt som möjligt, identifiera effekten givet den population som studeras. Det innebär många gånger att den population som studeras är avgränsad. Det medför att generaliserbarheten med avseende på hela målgruppen, den externa validiteten, kan vara begränsad. Målet att maximera den interna validiteten kommer inte sällan på bekostnad av den externa validiteten. Detta är en aspekt att vara uppmärksam på vad gäller både val av metod och hur resultaten kan tolkas och användas.

Första steget är alltid att studera direkta effekter

Ytterligare en aspekt att beakta är att vissa satsningar inte enbart kommer ha direkta effekter utan det kan också förekomma så kallade spridnings- eller överspillningseffekter (eng. spillover). Det kan handla om såväl avsedda som icke avsedda effekter och de kan vara både positiva och negativa. Det är viktigt att vara medveten om den här typen av effekter även om de ofta är betydligt svårare att både mäta och identifiera. Ett exempel är så kallade systemeffekter. Exempelvis kan satsningar på förbättrad teknik för lagring av elektricitet också syfta till att påverka övergången från fossila bränslen till förnyelsebara energikällor. Det första steget till att studera den här typen av effekter är dock alltid att identifiera direkta effekter. Det är osannolikt att det uppstår andra typer av indirekta effekter om en politisk satsning inte i det första steget har medfört någon signifikant påverkan på de avsedda utfallen.

3.1.1 Proaktiv implementering

I inledningen beskrev vi att metoder för effektutvärdering kräver vissa förutsättningar. Dessa förekommer ibland naturligt inom näringspolitiken, men kan också skapas genom

medveten implementering av insatser. Tillväxtanalys (2023a) går mer utförlig igenom metoder och förutsättningar.

Randomiserade kontrollerade experiment (eng. Randomized controlled Trials, RCT) framhålls ofta som den ultimata metoden. Metoden går ut på att deltagare och jämförelsegrupper väljs ut med hjälp av slumpen. I grunden syftar alla metoder som används för att identifiera effekter till att efterlikna slumpen.

Vidare finns det metoder som använder variation som exempelvis finns i regelverk eller institutionella förutsättningar. Utgångspunkten är att den variation som utnyttjas i analysen bidrar till bättre möjligheter att skapa relevanta jämförelsegrupper än när utvärderaren enbart är hänvisad till att använda sig av registerdata. Kombinationen av registerdata och möjligheten att nyttja en variation förbättrar alltså förutsättningarna för effektutvärdering. Den här typen av exogen variation förekommer ibland naturligt inom näringspolitiken och används för effektutvärdering. Att variation är exogen betyder att indelningen i deltagare och jämförelsegrupp är oberoende av andra egenskaper och omvärldsfaktorer. Indelningen kan alltså antas vara slumpmässig i dessa avseenden. Det här möjliggör utvärdering av effekter i enlighet med ESV:s definition: *"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"*. Ett exempel på sådan variation är placeringen runt brytpunkter i rankinglistor (se 3.2.1 nedan). Rankinglistor används när företagen i konkurrens får tävla med andra företag genom att skicka in en ansökan till den stödgivande myndigheten.

Ett annat sätt att skapa förutsättningar för effektutvärdering kan vara att successivt implementera nya insatser. Mest tillförlitligt blir mätningen då implementeringen bygger på en slumpmässig ordning; t.ex. att verksamheter inledningsvis tillämpas i slumpmässigt utvalda kommuner med efterföljande successiv implementering över hela landet.

3.1.2 Inventering av dokumentation och reformer

Vi har konstaterat att befintliga registerdata sällan är tillräcklig för effektutvärdering, men att förutsättningarna ibland kan vara goda utan att implementeringen medvetet tagit hänsyn till utvärderingsbarheten. Ett sådant exempel är, som nämnts, stöd som delas ut i konkurrens, och där bedömningar som ligger till grund för tilldelningen av stöd finns dokumenterade och sparade. Ett annat exempel är att vissa skattesubventioner eller regleringar ibland är utformade på ett sätt som möjliggör effektutvärdering. Då det tar tid innan uppgifter om relevanta företagsspecifika utfall rent faktiskt kan mätas i register (se också avsnitt 5.1) är det angeläget att information om urvalsprocesser och dokumentation kring programdeltagare från tidigare projekt bevaras. I bästa fall kan sådana uppgifter användas för registerbaserade effektutvärderingar. Det är därför viktigt att det sker en inventering av vilken dokumentation som finns sparad hos genomförandemyndigheterna och av tidigare reformers utformning. Exempelvis:

- Finns information om urvalsprocessen och dokumentation av tilldelningsbeslut?
- Finns information och dokumentation om alla sökanden, både de som beviljats stöd och de som inte beviljas stöd?

Den här typen av information skapar på liknande sätt som en proaktiv implementering goda förutsättningar för effektutvärdering.

3.1.3 Något om skilda förutsättningar för arbetsmarknads- och näringspolitiken

En grundläggande skillnad mellan arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken är att insatser inom arbetsmarknadspolitiken oftast är riktade mot individer medan insatser på det näringspolitiska området oftast är riktade mot företag.¹⁸ En konsekvens är att frågan om risk för konkurrensnedvridning behöver beaktas vid tilldelning av stöd. En annan aspekt är att det inte är möjligt att följa företag i befintliga register på ett lika detaljerat sätt som det är möjligt att följa individer.

Att tillgången till registerdata är mer begränsad inom näringspolitiken än inom arbetsmarknadspolitiken gör det särskilt viktigt att arbeta proaktivt med implementering av nya insatser för att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Tillväxtanalys (2023a) bedömer att det finns stor potential att förbättra förutsättningarna genom en medveten implementering av nya insatser.

En annan skillnad är att det inom arbetsmarknadspolitiken finns en huvudsaklig aktör som genomför den statliga arbetsmarknadspolitiken, Arbetsförmedlingen. Inom näringspolitiken finns det många statliga aktörer. Att arbeta med att skapa förutsättningar för effektutvärdering genom samverkan mellan analysmyndighet och genomförandemyndighet kan då bli mer komplext. Utgångspunkten behöver initialt vara att samverkan sker med ett fåtal av de statliga myndigheterna inom det näringspolitiska området för lärande och för att skapa rutiner, som på sikt kan appliceras bredare.

3.2 Exempel och förslag på effektutvärderingar

3.2.1 Brytpunktsanalys baserad på bedömningsdata – möjliggjord genom inventering av dokumentation

Det finns olika ekonomiska styrmedel för att stimulera till mer forskning, utveckling och innovation. Ett av de mest frekvent använda styrmedlen är direkta ekonomiska bidrag för forskning och utveckling i företag. Ett exempel är bidrag i det internationella FoU-programmet Eurostars. Eurostars är dels finansierat av EU-kommissionen och dels av de deltagande länderna. I Sverige administreras programmet av innovationsmyndigheten Vinnova. Bidraget finns inom utgiftsområde 24 Näringsliv och på utgiftssidan i budgeten. Tillväxtanalys (2022b) har utvärderat effekterna av bidraget genom att utnyttja tillgänglig dokumentation från åren 2008–2019, och finner att såväl omsättning som antalet anställda ökade hos de företag som tog del av stödet.

I det här fallet hade urvalsprocessen dokumenterats och viktiga underlag i form av bedömningspoäng sparats. Bedömningspoängen används när företag i konkurrens får tävla med andra företag genom att skicka in en ansökan till den stödgivande myndigheten. Företag som ansöker om bidrag rankas efter en kontinuerlig skala och de företagen med högst ranking beviljas stöd. Det här förfarandet innebär att det kommer att finnas en brytpunkt (tröskelvärde) som avgör vilka företag som får stöd respektive vilka företag som inte får stöd. Förfarandet skapar goda förutsättningar för att tillämpa så

¹⁸ Vad gäller försöksverksamheten i förhållande till reformeringen av arbetsförmedlingen varierar dock ersättningen till olika leverantörer (företag) slumpmässigt både över regioner och över individer.

kallad brytpunktsanalys (eng. regression discontinuity). Det innebär i princip att företag strax över brytpunkten jämförs med företag strax under brytpunkten.

Det grundläggande antagandet som måste vara uppfyllt vid brytpunktsanalys är att det kan antas vara slumpmässigt vilka ansökningar som hamnar precis över respektive precis under brytpunkten. Vidare krävs tillräckligt många ansökningar så att det blir tillräckligt många observationer tillräckligt nära brytpunkten. Fördelen med metoden är att den interna validiteten är hög, medan den externa validitet (generaliserbarheten) oftast är lägre. Ansatsen kräver att bedömningspoäng sparas och delas i syfte att utvärdera insatsen. Tillväxtanalys erfarenhet är dock att underlagen sällan sparas eller tillgängliggörs för utvärdering. Tillväxtanalys (2021) analyserade Vinnovas, Energimyndighetens och Tillväxtverkets programdokumentation och tillhörande rutiner. Fokus i analysen är vilken programdokumentation myndigheterna upprättar, vad den innehåller och hur den hanterades efter att den hade upprättats. Vidare har till exempel Vinnova fattat beslut om att enskilda bedömares bedömningsprotokoll inte ska sparas.¹⁹

3.2.2 Effektutvärdering av skatteincitament – möjliggjord genom inventering av reformer

I januari 2014 införde regeringen regler om nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling (FoU). Nedsättningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med FoU finns i utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Det är ett stöd som finns på budgetens inkomstsida i form av avvikelser från en enhetlig beskattning, s.k. skatteutgifter.

Syftet med stödet är att stimulera näringslivets utgifter för FoU med hjälp av skattesystemet och på så sätt skapa produktivitetsförbättringar och öka den ekonomiska tillväxten. För att studera effekterna av den nedsatta arbetsgivaravgiften utnyttjas skatteincitamentets utformning.

Stödet är utformat för att gynna mindre företag genom en övre gräns för det sammanlagda avdraget. Det innebär att företag vars ansökta nedsättningar understiger forskningsavdragets övre gräns (behandlingsgrupp) kan jämföras med företag vars ansökta nedsättningar uppgår till eller överstiger den övre gränsen (jämförelsegrupp). Eftersom de senare företagen, till skillnad från de förra, saknar ekonomisk drivkraft att anställa fler forskare kan skillnaden i förändring av antal anställda forskare mellan behandlings- och kontrollgrupperna tolkas som en kausal effekt av forskningsavdraget. Utformningen av skattesubventionen bidrar i det här fallet till förutsättningar att använda metoder (difference-in-difference) som är lämpliga för att utvärdera effekterna av insatsen.²⁰

Tillväxtanalys har utvärderat effekten av forskningsavdraget (Tillväxtanalys, 2022a), och finner att reformen har lett till att företag anställer fler forskare.

3.2.3 Att skapa förutsättningar för brytpunktsanalys

I exemplet i avsnitt 3.2.1 om utvärderingen av Eurostars fanns förutsättningar för effektutvärdering med hjälp av brytpunktsanalys genom att det fanns ändamålsenlig

¹⁹ dnr 2016-00006_7

²⁰ Se Tillväxtanalys (2023a).

dokumentation sparad. Men det är också möjligt att agera proaktivt för att främja förutsättningarna för brytpunktsanalys. Grundläggande är att dokumentation sparas och delas. Men det går att ytterligare främja förutsättningarna för brytpunktsanalys. Ett sätt är att göra ett slumpmässigt urval bland de ansökningar som ligger precis runt brytpunkten, det vill säga gränsen för beviljade medel. Randomiseringen säkerställer att det är slumpmässigt vilka ansökningar som hamnar precis under respektive ovan brytpunkten. Randomiseringen tar med andra ord bort risken att poängbedömningen skapar en skevhet i urvalet av kontrollgrupp.

Det går alltså att randomisera beviljande av medel för de företag som rangordnas runt brytpunkten. Det skulle till och med kunna argumenteras för att det är **mer rättvist** än att använda subjektiva bedömningar av företag med mycket likartade förutsättningar. Ett alternativ är att regeringen eller genomförandemyndigheten tillför extra medel enbart i syfte att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Dessa medel kan då användas för att slumpmässigt tilldela stöd till företag som hamnade precis under brytpunkten. Fördelen är att inga företag som skulle kunna ha fått medel i ordinarie process riskerar att bli utan stöd. Nackdelen är att utvärderingsambitionen kan medföra extra kostnader.²¹ Med andra ord, innebär det att några företag får stöd som annars hade blivit utan, men samtidigt skapas förutsättningar för en effektutvärdering av insatsen med hög vetenskaplig tillförlitlighet. Även om det kan medföra extra kostnader på kort sikt, kan kunskapen bidra till effektivare tilldelning av medel på lång sikt.

3.2.4 Att skapa förutsättningar genom stegvis implementering

Flera av de angreppssätt och metoder som kan användas för effektutvärdering baseras på att inte alla får allt samtidigt. Det innebär att alla i en målgrupp inte samtidigt kan få ta del av en satsning. Men det är inte alltid nödvändigt att utvärdera en satsning jämfört med alternativet att ingen insats har getts. En möjlighet är också att variera utformningen eller omfattningen av insatsen. Det innebär samtidigt att ingen ur målgruppen helt behöver uteslutas från en försöksverksamhet. Ett sådant upplägg möjliggör till exempel lärande om huruvida "mer är bättre". Även det här är värdefull information vad avser kunskap om hur näringspolitiska insatser bäst kan utformas. Men för kunskap om effekten av själva insatsen krävs ett angreppssätt där inte hela målgruppen får ta del av insatsen samtidigt. Vid sidan av att skapa goda förutsättningar för effektutvärdering bidrar försöksverksamheter till att utveckla och förbättra en insats innan den implementeras i full skala.

I föregående kapitel presenterades exempel på försöksverksamhet inom arbetsmarknadspolitiken som följer en regional uppdelning. Utifrån ett utvärderingsperspektiv är det bra om fördelning av medel som fördelas till olika delar av landet skulle koordineras med hänsyn till utvärderingsbarhet. Det gäller till exempel Europeiska regionalfondsprogrammen (ERUF) som koordineras av Tillväxtverket och avser att stärka kapitalförsörjning av svenska små och medelstora företag. Criscuolo m.fl. (2019) skapade en effektutvärdering med hjälp av förändringar av vilka regioner som tilldelas regionalt stöd från EU i Storbritannien.

Ett annat sätt kan vara att tillämpa slumpmässig tilldelning. Ett pragmatiskt angreppssätt skulle då kunna vara att garantera medel till de (t.ex. 25 procent) företag som bedöms ha

²¹ Alternativt sätts brytpunkten något högre, för att frigöra medel som kan slumpas ut bland övriga företag.

störst behov av stöd. Resterande stöd skulle kunna fördelas slumpmässigt mellan de kvarvarande 75 procenten av företagen.

3.2.5 Att skapa förutsättningar genom slumpmässig tilldelningen – mindre ekonomiska stöd

Vad gäller att använda slumpmässig tilldelning för att skapa förutsättningar för effektutvärdering kan det vara särskilt lämpligt i vissa fall. Det kan till exempelvis handla om mindre forsknings- och utvecklingsprojekt eller konsulthjälp. Program som distribuerar mindre ekonomiska stöd behöver vara förenade med låga administrativa kostnader för att det ska anses ekonomiskt försvarbart. Det finns därför argument att lotta ut dessa stöd till de ansökande företagen istället för att lägga en administrativ börda kring en urvalsprocess. I tillägg är den genuina osäkerheten högre vid mindre projekt, vilket gör att de lämpar sig sämre för en aktiv urvalsprocess. Att använda sig av slumpmässiga urval medför lägre administrativa kostnader och medför samtidigt goda förutsättningar för att utvärdera effekterna av insatsen. Internationellt finns det två publicerade studier på genomförda effektutvärderingar där slumpen har använts för tilldelning av mindre finansiella instrument, en från Nederländerna (Roelandt och van der Wiel, 2020. och en från Storbritannien (Kleine m.fl., 2022).

3.2.6 Att skapa förutsättning genom slumpmässig tilldelning – informationsinsatser, marknadsföring och utbildning

Ovan har vi beskrivit hur statliga fiskala företagsstöd kan tilldelas för att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Men det finns även andra typer av insatser som är värdefulla att utvärdera. Till exempel är många näringspolitiska program utformade för att informera företag istället för att bidra med finansiella medel. Exempelvis finns det informationsinsatser för att öka företags benägenhet att exportera.²² Att låta slumpen avgöra vilka företag som får en viss information skapar möjligheter att utvärdera effekterna av informationsinsatsen. Det kan vara tillräckligt att tidpunkten för informationen varierar, vilket innebär att inga företag behöver undanhållas information i längden.

Relaterat till informationsinsatser är marknadsföringsinsats för att nå rätt målgrupp vid selektiva stöd. Vid utformning av en marknadsföringsstrategi för den selektiva åtgärden kan genomförandemyndigheten utforma olika typer av kommunikationsinsatser och sedan distribuerar dessa randomiserat för att få värdefull kunskap om hur olika budskap och kanaler påverkar målgruppen. En annan icke-fiskal insats är utbildning. Moberg (2021) studerar en dansk utbildningsinsats för att uppmuntra entreprenörskap bland danska ungdomar. 580 ungdomar delades slumpmässigt in i en behandlingsgrupp (delta i utbildning) och en lika stor kontrollgrupp (ingen utbildning). Skillnaden mellan grupperna tolkas som en effekt av utbildningen. Analysen tyder på att utbildningsinsatsen hade en stor effekt på deltagarnas intresse för entreprenörskap.

²² I Storbritannien testade man hur detaljerad exportinformation (kostnader, juridik, affärsmannaskap etc) påverkade exporterande företag och icke-exporterande företag genom att randomisera urvalet. Denna studie visade att icke-exporterande företag förstärkte sin uppfattning om att export var för kostsam, precis det motsatta utfallet i förhållande till programmets mål om ökad export (Breinlich m.fl. 2017).

4. Vad kan myndigheterna göra?

I kapitel 2 redovisade vi lärdomar och erfarenheter vad avser att skapa förutsättningar för effektutvärdering i den svenska kontexten, med utgångspunkt i det arbetsmarknadspolitiska området. I kapitel 3 var fokus på tillvägagångssätt för att skapa bra förutsättningar för effektutvärdering inom tillväxtpolitiken. Vi belyste också några exempel från andra länder. I det här avsnittet diskuterar vi med utgångspunkt i tidigare kapitel hur myndigheter inom det näringspolitiska området kan arbeta för att skapa bättre möjligheter för effektutvärdering. Syftet är också att identifiera vilken roll regeringen kan ha, något som är fokus i de rekommendationer som lämnas i avsnitt 5.

Sammanfattning

Stärk samverkan mellan analys- och genomförandemyndigheter och gemensamma prioriteringar genom:

- Tydligare styrning från regeringen
- Praktiska moment
- Tydliggör roller för att säkerställa oberoende effektutvärdering

Analys och genomförandemyndigheter kan gemensamt arbeta med förankring i genomförandemyndigheterna vad avser:

- Etiska aspekter
- Tidsmässiga aspekter

Genomförandemyndigheter kan anpassa implementeringen av nya insatser genom att:

- Ta fram tydlig programteori
- Anpassa implementeringen till kontrafaktisk utvärderingsmetodik i samråd med experter
- Säkerställa att rätt kompetenser finns tillgängliga, intern eller extern

Genomförandemyndigheterna bör dokumentera och spara nödvändiga uppgifter:

- De kan frivilligt leverera uppgifter till MISS
- De kan dokumentera och spara underlag för urvalsprocesser
- De kan inventera tillgängliga uppgifter

Genomförandemyndigheterna bör säkerställa att intermediärer följer krav på implementering och dokumentation.

Analys och genomförandemyndigheterna kan genom samverkan identifiera relevanta frågeställningar

Myndigheterna kan reda ut juridiska förutsättningar för att spara och dela data, samt identifiera juridiska hinder

4.1 Uppdraget

I det här avsnittet belyser vi hur några av de relevanta myndigheternas uppdrag är formulerade med avseende på uppdrag som rör analys och utvärdering och mer specifikt effektutvärdering. Vi har, vid sidan om att belysa Tillväxtanalys uppdrag, också valt att belysa hur Vinnovas, Tillväxtverkets och Energimyndigheternas uppdrag ser ut. Dessa myndigheter förfogar över en stor andel av de statliga medel som riktas mot det företagsfrämjande systemet inom UO 24. Syftet med att belysa myndigheternas uppdrag är att få vägledning i vilken rådighet myndigheterna har och vilken roll regeringen spelar i styrningen.

4.1.1 Tillväxtanalys

Sammanfattningsvis ska Tillväxtanalys genomföra och redovisa effektutvärderingar, arbeta för att utveckla förutsättningar för effektutvärdering och samverka med andra myndigheter i samma syfte.

Utdrag ur instruktion och RB 2024

Tillväxtanalys instruktion (förordning 2016:1048) fastställer bland annat att myndigheten ska:

- "...utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser..."
- "...samverka med berörda aktörer när det gäller dokumentation och utformning av insatser i syfte att dessa ska vara möjliga att utvärdera."

I Tillväxtanalys regleringsbrev (RB) för 2024 är ett mål och återrapporteringskrav att:

- "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."

Tillväxtanalys uppdrag kräver vissa förutsättningar

För att Tillväxtanalys ska kunna fullgöra sitt uppdrag krävs vissa förutsättningar; några över vilka Tillväxtanalys själva har rådighet och andra där myndigheten inte själv har rådighet. Tillväxtanalys kan samverka med andra myndigheter och exempelvis belysa hur förutsättningarna för effektutvärdering ser ut och hur de kan förbättras. Men att styra hur andra myndigheter väljer att tolka och genomföra sina uppdrag ligger utanför Tillväxtanalys rådighet. Tillväxtanalys har inte heller rådighet över t.ex. olika regleringar som kan påverka förutsättningarna.

4.1.2 Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten

Sammanfattningsvis handlar dessa myndigheters uppdrag, i förhållande till analys och effektutvärdering, främst om att rapportera data till Tillväxtanalys och att bidra till det gemensamma datadelningsarbetet (GDP). Dock har Energimyndigheten i uppdrag att redovisa effekter av ett par pågående arbeten.

Utdrag ur instruktioner och RB 2024

I både Vinnovas instruktion (förordning 2009:1101), Energimyndighetens instruktion (förordning 2014:520), och Tillväxtverkets instruktion (förordning 2009:145) framgår att myndigheten ska:

- "...rapportera uppgifter till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers mikrodatabas för statligt företagsstöd (MISS) i en ändamålsenlig omfattning och utformning."

Vidare framgår i Tillväxtverkets instruktion (förordning 2009:145) bland annat att myndigheten ska:

- "...föra en dialog med Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och berörda användare när det gäller utveckling och användning av databaser, analysverktyg och statistik samt när den myndigheten ska utvärdera uppdrag som Tillväxtverket genomför."
- "...tillgängliggöra data och erbjuda stöd när det gäller statistiska bearbetningar till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser."

I Vinnovas och Energimyndighetens RB 2024 framgår att myndigheterna ska redovisa hur de har bidragit till:

- "... det gemensamma arbetet att ta fram specifikationer för att dela data via elektroniska format (API). Myndigheten ska särskilt redovisa åtgärder som vidtagits i syfte att skapa en aktuell, jämförbar och samlad bild av olika finansieringsdata om finansiering av forskning och innovation."

Tillväxtverket fick den 29 februari 2024 ett särskilt regeringsuppdrag om att "Tillgängliggöra myndighetens data över företagsstöd via en så kallad API-lösning."

I Energimyndighetens RB finns vidare ett par mål och återrapporteringskrav där myndigheten ska redovisa effekter av Energi- och klimatrådgivning, och vilka effekter av arbetet med förenklingsarbete för att minska företagets regelbörda mm.

Genomförandemyndigheternas uppdrag är inte tillräckligt för att skapa tillräckliga förutsättningar för effektutvärdering

Uppdraget som dessa myndigheter har om att leverera uppgifter till MISS i en *ändamålsenlig omfattning* är avgörande för Tillväxtanalys förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Uppdraget är dock formulerat på ett sätt som skapar utrymme för tolkning. Bland annat därför är det inte ovanligt att Tillväxtanalys stöter på hinder vad gäller att få tillgång till de data som krävs för att kunna genomföra sitt uppdrag med avseende på att utvärdera effekter av statens insatser.

4.2 Hinder och rådighet

I det här avsnittet belyser vi några av de hinder Tillväxtanalys har stött på i sitt arbete med att få tillgång till uppgifter i en ändamålsenlig omfattning för att kunna fullfölja sitt uppdrag om att genomföra effektutvärderingar. Vidare diskuterar vi vilken rådighet myndigheterna själva har vad avser att hantera dessa hinder. Vi tar här vår utgångspunkt bland annat från de lärdomar vi dragit från det arbetsmarknadspolitiska området.

4.2.1 Hinder

Vanliga hinder som Tillväxtanalys stöter på i sitt arbete med effektutvärderingar:

- **Samsyn.** Tillväxtanalys och genomförandemyndigheterna har ibland olika syn på vad som avses med effektutvärdering och vad som krävs för att kunna uttala sig om effekter av en insats. Som konstaterades av Riksrevisionen (2020) är det vanligt förekommande att genomförandemyndigheter behandlar ordet effekter liktydigt som utfall, i det att man följer upp utfall (t.ex. genom att studera utfall hos företag som fått ta del av insatser) och betraktar motsvarande uppföljning som en (form av) "effektutvärdering". Med andra ord finns det inte alltid konsensus om att effektutvärdering kräver en kontrafaktiskt ansats i linje med ESV:s riktlinjer. Det medför att det ibland saknas samsyn vad avser varför kunskapen är viktig och hur den kan användas.
- **Prioriteringar.** Genomförandemyndigheterna har andra kärnuppdrag. Det vill säga, analys och utvärdering är ofta inte högst prioriterat. Det medför ibland att genomförandemyndigheten inte kan prioritera Tillväxtanalys förfrågningar om nödvändiga uppgifter för effektutvärderingar. Som exempel kan det handla om förfrågningar att inventera om nödvändiga uppgifter finns sparade och att utreda juridiska förutsättningar för att dela eventuellt sparade uppgifter.
- **Insatser implementeras inte med hänsyn till utvärderingsbarhet**
 - **Programteori.** Ibland saknas ändamålsenlig programlogik som till exempel fastställer målet för en insats, och hur och när det ska nås. Detta är en förutsättning för att veta vilka utfall en insats avser att påverka och när det är lämpligt att mäta utfallet. Med andra ord vad en effektutvärdering ska fokusera på och när den sådan bäst genomförs.²³
 - **Anpassad implementering.** Det förekommer i princip aldrig att insatser implementerats med syfte att möjliggöra för kontrafaktisk effektutvärdering. Viktiga anledningar bedöms vara att genomförandemyndigheter ofta saknar tillräcklig kunskap om hur insatser kan implementeras för att främja effektutvärdering. Vidare tycks det inte ha förts dialog med experter och det kan också råda osäkerhet runt de juridiska förutsättningarna.²⁴
- **Nödvändiga uppgifter har inte dokumenterats och sparats.** På genomförandemyndigheten tycks det ofta saknas kunskap om vilka uppgifter som är nödvändiga för effektutvärdering. Ofta finns inte heller någon initial dialog med externa experter kring vad som behöver sparas. Till detta tillkommer juridisk osäkerhet kring möjligheterna att spara viss information. Till exempel har Vinnova fattat beslut om att enskilda bedömares bedömningsprotokoll inte ska sparas.²⁵
- **Nödvändiga uppgifter delas inte.** Mycket data delas via MISS, men många relevanta myndigheter saknar fortfarande uppdrag om att leverera data till Tillväxtanalys.²⁶

²³ Tillväxtanalys (2018) framhåller att nyckeln till att tydliggöra vilka målen med en satsning är, och vilka möjliga sidoeffekter man tror att programinsatsen kan skapa finns i programteorin.

²⁴ I Tillväxtanalys (2023a) förespråkas att experter ska komma från oberoende analysmyndighet eller från akademien. En anledning är att det Riksrevisionen (2020) drar slutsatsen att konsultutförda effektutvärderingar i inget fall uppnår nödvändiga krav för att nå tillförlitliga slutsatser om effekter.

²⁵ Dnr 2016-00006_7

²⁶ Det handlar exempelvis om Bolagsverket, Boverket, Jordbruksverket, Formas, Forte, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Rymdstyrelsen, och Vetenskapsrådet och Industrifonden. En något mer utförlig beskrivning finns i Tillväxtanalys 2023a.

Vissa myndigheter som saknar uppdrag, delar genom frivilliga överenskommelser ändå data medan andra inte gör det. Det råder också viss osäkerhet vad gäller vilka data som kan delas via MISS. Vad avser att dela nödvändiga uppgifter utan för MISS förekommer ofta juridiska osäkerheter.

4.2.2 Myndigheternas rådighet

Utöver befintliga uppdrag kan myndigheterna inom ramen för sin verksamhet bidra till att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Här lyfter vi fram några exempel på vad myndigheterna själva *kan* göra. Vad myndigheterna faktiskt gör beror dock på faktorer så som styrning, resurser och prioriteringar.

Samverkan och prioriteringar

Tillsammans har myndigheterna goda förutsättningar att samverka för att förbättra förutsättningarna för effektutvärdering. Analysmyndigheter har metodkunskaper och analysresurser. Genomförandemyndigheterna har mandat över genomförandet av sina uppdrag. Förutsättningarna för effektutvärdering kan främjas bland annat genom samverkan runt:

- Hur nya insatser kan implementeras
- Hur urvalsprocesser kan riggas
- Vilken information som bör dokumenteras och sparas
- Delning av dokumentation och data

Tydligare styrning från regeringen för att peka ut prioriteringar. Tillväxtanalys har tagit initiativ till att teckna överenskommelser med Tillväxtverket och Vinnova för att främja samverkan med att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Syftet är att stärka samarbetet, upparbeta rutiner och identifiera och lösa hinder för effektutvärdering. Till idag har dialogen främst varit fokuserad på delning av data, men förhoppningen är att samverkan ska stärkas för att vara av mer proaktiv karaktär. Tillväxtanalys bedömning är dock att det krävs tydligare styrning från regering för att detta arbete ska prioriteras hos genomförandemyndigheterna.

Stärkt samverkan genom praktiska moment. Samverkan bör inkludera dialog, men kan även inkludera rent praktiska moment. Exempelvis rör en farhåga möjligheten att dela känsliga uppgifter mellan myndigheter, så som information om enskilda personer eller företag. Ett sätt att utöka samverkan kan vara att erbjuda konsultatorer för analytiker och/eller forskare (se också avsnitt 2.7 där det redovisas att motsvarande förekommer inom samverkan mellan Arbetsförmedlingen och IFAU). Det skapar möjlighet att ta del av uppgifter som kan vara känsliga eller rör data som har karaktär av internt arbetsmaterial på genomförandemyndigheterna.

Tydliggör roller för att säkerställa oberoende effektutvärdering. Det är viktigt att fastställa rättigheter i användningen av data och möjligheterna att publicera resultaten från undersökningarna. Som framkommit i våra samtal med representanter från det arbetsmarknadspolitiska området är det viktigt för analysmyndigheten / de som utvärderar att man har frihet att skriva och publicera sina resultat utan att det behöver godkännas av genomförandemyndigheter. Av den anledningen är det viktigt att ta fram ett gemensamt protokoll när man inleder samverkan vad avser en effektutvärdering.

Förankring i genomförandemyndigheterna

Både IFAU och Arbetsförmedlingen lyfter vikten av förankring i genomförandemyndigheten. Argument mot effektutvärdering av verksamheten som ofta aktualiseras handlar om etiska överväganden och om "tajningen" av resultaten.

Etiska aspekter. De etiska invändningarna är särskilt vanliga vid slumpmässig tilldelning av insatser. Här är medskicket från våra samtal att slumpen snarare ska ses som ett rättvist sätt att tilldela resurser – eftersom vi faktiskt inte vet utfallet finns det ex-ante inte möjligt att säga om eller vem som får en bättre eller sämre behandling. I förlängningen kan det till exempel vara så att företag som inte fick stöd kommer ha en bättre ekonomisk utveckling än de som fick stöd, t.ex. för att de fick lära sig "den hårda vägen" att söka riskkapital från privata aktörer och därmed kanske bli mer "marknadsmässiga" tidigare jämfört med företag som fått ta del av statliga stödpengar.

Det är också viktigt att förmedla att slumpen tillämpas under en avgränsad period och med syfte att lära om hur insatsen fungerar och hur den kan utvecklas.

Tidsmässiga aspekter. Effektutvärdering tar tid och därmed lyfts ibland frågor huruvida resultaten är relevanta så pass långt efter att en insats har implementerats. Vikten av att göra många effektutvärderingar och av att arbeta långsiktigt med kunskapsuppbyggnad diskuteras mer utförligt i Tillväxtanalys 2023a. En viktig del av förankringen är att skapa förståelse för att effektutvärdering tar tid; dels är det själva implementeringen och verkningsprocessen som tar tid (beroende på insatsens karaktär kan det vara fråga om flera års tid innan man kan förvänta sig se resultat av en insats). Dessutom krävs det för det mesta kompletterande uppgifter från andra källor än de som finns hos genomförandemyndigheter, t.ex. uppgifter om företagets omsättning. I regel tillgängliggörs sådana uppgifter med en administrativ eftersläpning på ett eller flera år.

Implementeringen för effektutvärdering

Goda förutsättningar för effektutvärdering skapas, som nämnts, bäst vid implementering av nya insatser. Genomförandemyndigheterna har inom de juridiska ramarna mandat att styra över implementeringen av nya insatser.

Tydlig programteori. En del av implementeringen av nya insatser handlar om att ha en tydlig programteori. Programteori syftar till att tydliggöra logik från styrmedel, via aktivitet, till utfall och effekter. Logikkedjan är nödvändig för att veta vilka uppgifter som är relevanta att dokumentera och spara, liksom under vilken tidshorisont det är rimligt att förvänta sig effekter. För vissa typer av insatser är det särskilt viktigt med en tydlig programteori. Det handlar om komplexa program som kan behöva en inbyggd flexibilitet i sin utformning.²⁷ Här är det extra viktigt att programteorin är tydlig och dokumenterad från början för att synliggöra teorins förväntade kausala mekanismer. Utvärderingsfokus bör då ligga på kritiska osäkerheter, inte systemet i sin helhet. Nödvändiga förändringar i mål och andra delar av programteorin behöver därför dokumenteras noga för att utvärderingen ska kunna behålla trovärdighet och ansvarsutkrävande.

Anpassad implementering i samråd med experter. Implementeringen av nya insatser kan anpassas för att skapa goda förutsättningar för kontrafaktisk effektutvärdering.

²⁷ Se Tillväxtanalys rapport 2018:13.

Tillsammans med analysmyndighet och/eller forskare kan genomförandemyndigheterna undersöka hur en ny insats kan implementeras för att främja förutsättningarna. Vilket sätt som är mest lämpat kommer bero på typ av insats och kontext. I kapitel tre har vi lämnat konkreta exempel på hur implementering *kan* göras för att främja möjligheter till effektutvärdering.

Säkerställ rätt kompetenser. Att skapa goda förutsättningar för effektutvärdering kräver särskild kompetens om kontrafaktisk utvärderingsmetodik. Något som lyfts fram i våra samtal med representanter från Arbetsförmedlingen och IFAU är vikten av ändamålsenliga kompetenser på plats på genomförandemyndigheten, interna eller externa.

Dokumentera, dela och spara nödvändiga uppgifter

Genomförandemyndigheterna har, inom de juridiska ramarna, stor rådighet över vilka uppgifter som dokumenteras och sparas, samt delas.

Genomförandemyndigheter kan på frivillig basis leverera uppgifter till MISS.

Myndigheterna kan gemensamt bidra till bättre data och överblick över alla relevanta insatser. Vidare är det viktigt att det finns uppgifter om alla slags insatser som företagen kan få ta del av, inte minst för att möjliggöra kontrafaktisk utvärderingsmetodik. Vissa myndigheter ska enligt sin instruktion leverera data till MISS, men många myndigheter har inte det här uppdraget – vilket dock inte hindrar att leverera uppgifter genom frivilliga överenskommelser.

Genomförandemyndigheter kan dokumentera urvalsprocesser. Dokumentation om urvalsprocesser är nödvändigt för att kunna följa hur bedömningarna har lett fram till beslut om stöd eller inte och inkluderar både företag som beviljats och inte beviljats stöd. Det kan även omfatta registrering av uppgifter om insatser som inte är av regelbunden karaktär. Konkret kan det handla om rankinglistor eller uppgifter från försöksverksamheter. Vikten av dokumentation är också något som diskuteras i Tillväxtanalys 2023:08.

Myndigheterna kan inventera om nödvändiga uppgifter finns sparade. Vad avser redan implementerade och genomförda program kan genomförandemyndigheterna inventera dokumentationen. Till exempel:

- *Information om alla sökande*, både de som beviljats stöd och inte, finns dokumenterad och sparad.
- *Information och dokumentation vad avser urvalsprocesser* och tilldelningsbeslut finns dokumenterade och sparade.
- *Information hos intermediärer* vad avser nödvändig information finns dokumenterad och sparad.

Ställ krav på intermediärer

Inte sällan anlitar ansvarig genomförandemyndighet någon intermediär i sin verksamhetsutövning. Det kan handla om fördelning av lokal tilldelning av projektmedel eller att upphandla nätverk av företag och forskningsinstitutioner som i sin tur får ansvar att fördela programmedel (ibland kallade programkontor). Utifrån en effektlogik kan det vara motiverat med denna form av delegering; dock försvårar sådan praxis en utvärdering av programmets effekter.

Säkerställ att intermediärer följer krav på implementering och dokumentation. Utifrån ett utvärderingsperspektiv vore det önskvärt att alla intermediärer följer en rigorös dokumentation av sina beslutsprocesser utifrån en given mall; det gäller också insamling av uppgifter (data) rörande verksamhet (så att alla involverade intermediärers uppföljning är jämförbara). Det kan dock behöva utredas i vilken utsträckning privata utförare har laglig rätt att samla in motsvarande uppgifter som en statlig myndighet har.

Identifiera relevanta frågeställningar

Myndigheterna kan göra en behovsanalys med syftet att identifiera relevanta frågeställningar för effektutvärdering. Analysen bör styras av behovet av verksamhetsutveckling. Det vill säga vilka frågeställningar är mest relevanta för att lära om hur olika insatser och stöd fungerar. En viktig aspekt är kunskapsläget på området, och om det faktiskt finns kunskapsluckor som behöver fyllas. Med utgångspunkt i en sådan analys kan myndigheterna gemensamt skapa bästa möjliga förutsättningar för effektutvärdering.

Reda ut juridiska förutsättningar

Inte sällan uppkommer osäkerheter vad gäller sparande, gallring och delning av nödvändiga uppgifter. Myndigheterna kan så långt som möjligt reda ut de rättsliga förutsättningarna, samt identifiera hinder. Vanligtvis har genomförandemyndigheterna mer juridiska resurser än analysmyndigheten. Myndigheterna har inte rådighet över att ändra de juridiska förutsättningarna. Den rådigheten finns hos regeringen.

4.2.3 Genomförandemyndigheterna har en avgörande roll

Från genomgången ovan är det tydligt att genomförandemyndigheterna har en avgörande roll vad avser att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Men myndigheterna har också givna ramar i form av resurser och juridiska förutsättningar att förhålla sig till. Regeringen är de som sätter ramarna och pekar ut prioriteringar genom sin styrning av myndigheterna.

5. Vad kan regeringen göra?

Regeringen har gett ett viktigt och tydligt uppdrag till Tillväxtanalys. För att myndigheten ska kunna fullfölja sitt uppdrag krävs dock bättre förutsättningar och även här har regeringen en viktig roll att spela.

Givet att det är få effektutvärderingar som initieras eller ens diskuteras trots att det står i uppdrag till myndigheterna bör detta förtydligas; det gäller insamling och tillgängliggörande av data i allmänhet och uppdrag om effektutvärdering i synnerhet.

Sammanfattning

Regeringen kan t.ex.:

- **Peka ut prioriteringar och ställ krav.** Genom bland annat instruktion och regleringsbrev.
- **Tillföra resurser.** Effektutvärdering kräver resurser, och regeringen har i BP 2024 tillfört resurser för ändamålet.
- **Skapa juridiska förutsättningar.** I de fall juridiska hinder för att exempelvis spara eller dela data identifieras kan regering skapa juridiska förutsättningar.
- **Dra lärdomar från andra politikområden.** Det finns lärdomar att dra från andra politikområden där traditionen av effektutvärderingar är starkare.
- **Ha tålmod.** Effektutvärdering syftar till långsiktig kunskapsuppbyggnad och på sikt en mer träffsäker och effektiv näringspolitik.

5.1 Rekommendationer

Tillväxtanalys har tidigare lämnat en rad rekommendationer till regeringen med syfte att skapa bättre förutsättningar för effektutvärderingar. Dessa sammanfattades i kapitel 2, och behandlas mer utförligt i Tillväxtanalys (2023a). Vi kommer inte upprepa alla dessa rekommendationer här, utan lyfta några rekommendationer som vi särskilt vill belysa och utveckla – med fokus på hur politiken kan bidra vad avser att skapa förutsättningar för effektutvärdering vid implementering av nya insatser.

Regeringsuppdraget redovisas i tre delrapporter. I delrapporten om kartläggning av det företagsfrämjande systemet föreslås en ny teknisk lösning för datadelning.

Uppbyggnaden av datadelningssystemet bör ta minst två år innan data inom utgiftsområde 24 samt ytterligare ett par större myndigheter i andra utgiftsområden kan förväntas bli tillgänglig. De rekommendationer som lämnas här vad avser data och datadelning utgår från ett mer kortsiktigt perspektiv – alltså utifrån de tekniska lösningar som finns på plats i dagsläget.

5.1.1 Peka ut prioriteringar och ställ krav genom styrning

Regeringen styr myndigheterna via bland annat instruktion och regleringsbrev. Instruktionen beskriver myndigheternas uppdrag på en övergripande nivå, medan styrningen genom regleringsbrev vanligtvis är mer specifik och tidsbestämd. Styrning kan och bör ske via båda kanalerna.

Uppdrag till rätt aktör

En grundläggande utgångspunkt för regeringens styrning är att uppdrag lämnas till rätt aktör – alltså till den aktör som har rådighet att utföra uppdraget. I Tillväxtanalys regleringsbrev för 2024 är ett mål och återrapporteringskrav att *"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."*

Som diskuteras i kapitel 4 så har Tillväxtanalys i stora delar inte rådighet över *"...att utveckla förutsättningarna [...] för effektutvärdering..."*, utöver just att identifiera hinder och

att samverka med genomförandemyndigheterna. Som diskuteras i rapporten har den här typen av verksamhet pågått en längre tid, utan att det fått egentligt genomslag i genomförandemyndigheternas arbete. Vår bedömning är att det krävas en mycket tydligare styrning, i synnerhet mot genomförandemyndigheterna, för att arbetet ska prioriteras.

Uppdrag till genomförandemyndigheterna om att skapa förutsättningar för effektutvärdering

Tillväxtanalys (2023a) har lämnat en rekommendation om uppdrag om att skapa förutsättningar för effektutvärdering till genomförandemyndigheterna. Vi har bland annat i våra samtal med representanter från det arbetsmarknadspolitiska området och utifrån egen samverkan med framför allt Vinnova och Tillväxtverket dragit några viktiga lärdomar om aspekter som bör beaktas och tydliggöras vid ett sådant uppdrag.

I uppdraget bör följande aspekter tydliggöras:

- **Tydlig definition av effekter.** En tydlig definition är den används av ESV "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". Syftet är att klargöra att det handlar om kontrafaktisk effektutvärdering.
- **Krav på ändamålsenlig dokumentation.** I uppdraget bör det ingå att säkerställa att dokumentationen är tillräcklig för effektutvärdering, det vill säga att nödvändig information dokumenteras, sparas och tillgängliggörs för uppföljning och utvärdering.
- **Krav på samverkan med experter.** I uppdraget ska det finnas krav på samverkan med Tillväxtanalys och/eller experter i effektutvärderingsmetodik från akademien. Även denna aktör bör få i uppdrag att återrapportera arbetet.
- **Krav på återrapporteringen.** I de fall det inte är möjligt att skapa förutsättningar för effektutvärdering bör identifierade hinder definieras och möjliga lösningar föreslås.

Förslag på mer specifika uppdrag för effektutvärdering

Ett mer generellt uppdrag om att skapa förutsättningar för kontrafaktisk utvärdering bör bidra till att skapa incitament för genomförandemyndigheterna att mer aktivt beakta utvärderingsperspektivet. Men det kan finnas anledning att också ge mer specifika uppdrag i syfte att ytterligare tydliggöra förväntningarna och styra prioriteringarna på myndigheterna.

Uppdrag till genomförandemyndigheterna att inventera dokumentation. Vad avser redan implementerade och genomförda program bör genomförandemyndigheterna inventera tillgänglig dokumentation. Inventeringen bör omfatta t.ex. om:

- **Information om alla sökande,** både de som beviljats stöd och inte, finns dokumenterad och sparad.
- **Information och dokumentation vad avser urvalsprocesser** och tilldelningsbeslut finns dokumenterade och sparade.
- **Information hos intermediärer** vad avser nödvändig information finns dokumenterad och sparad.

I uppdraget bör ingå återrapporteringskrav på att redovisa både vad som finns och inte finns dokumenterat och sparad, samt att samråda med Tillväxtanalys i syfte att ändamålsenlig dokumentation inventeras.

Uppdrag till genomförandemyndigheterna om förbättrad dokumentation och datatillgång. Tillgången till detaljerade registerdata av hög kvalitet är helt grundläggande. Tillväxtanalys har god tillgång till data men det finns behov av att ytterligare utveckla och förbättra tillgången. Regeringen kan t.ex., så som föreslås i Tillväxtanalys 2023a, ge fler stödgivare i uppdrag att rapportera in data till MISS och att fortsätta prioritera arbetet med projektet Gemensamma data (GDP). I dagsläget används MISS, men på sikt föreslår Tillväxtanalys en annan teknisk lösning som kan ersätta MISS. Denna lösning är tänkt att använda samma teknik som GDP, och ska utgöra ett komplement till GDP. Oavsett teknisk lösning vill Tillväxtanalys särskilt belysa vikten av uppdrag som tydliggör krav på att:

- *Spara och tillgängliggör underlag för urvalsprocesser.* Det gäller t.ex. uppgifter om bedömningar och rankinglistor, men också protokoll från möten där det tas beslut om medelstilleddning till sökande företag eller projekt.

Uppdrag till genomförandemyndigheterna om att skapa förutsättningar för effektutvärdering genom proaktiv implementering. Förutsättningar för effektutvärdering skapas bäst *innan* en ny insats implementeras. Att i efterhand utvärdera tidigare genomförda satsningar är betydligt svårare och ofta saknas det helt förutsättningar som möjliggör effektutvärdering. Ett mer generellt uppdrag om att skapa förutsättningar för kontrafaktisk utvärdering bör bidra till att skapa incitament att mer aktivt beakta utvärderingsperspektivet vid planering av hur nya insatser ska implementeras. Men det kan finnas anledning att också ge mer specifika uppdrag i samband med uppdrag om att genomföra nya insatser. Exempelvis, i likhet med de uppdrag som gas i och med reformeringen av Arbetsförmedlingen (se kapitel 3):

- *Uppdrag om att genomföra försöksverksamhet.* Försöksverksamheten ska riggas för att möjliggöra kontrafaktisk effektutvärdering, och att det ska ske i samverkan med analysmyndighet eller forskare. Syftet är att lära om hur insatsen fungerar för möjlighet att utveckla utformningen innan insatsen implementeras i full skala.

Uppdraget bör kompletteras med:

- *Uppdrag till Tillväxtanalys* att samråda med, och stötta, genomförandemyndigheterna vid försöksverksamhet i syfte att skapa förutsättningar för kontrafaktisk effektutvärdering.

Ge uppdrag om effektutvärdering till Tillväxtanalys. Regeringen bör ge uppdrag om effektutvärdering inom det näringspolitiska området till Tillväxtanalys. Tillväxtanalys anser att 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. En mer utförlig diskussion finns i Tillväxtanalys 2023a.

Ge uppdrag till statliga utredningar att beakta förutsättningar för effektutvärdering.

Lagligt förankrade styrmedel bör, då det är möjligt och motiverat, utformas på ett sätt som skapar goda förutsättningar för effektutvärderingar. Det förekommer att det i direktiv som ligger till grund för insatser (mer konkret: sådana som på ett eller annat sätt rör företag av viss storlek eller näringslivet i sin helhet) anges att effekterna av insatsen ska utvärderas. Detta görs samtidigt som man bortser ifrån att se till att skapa lämpliga förutsättningar för att kunna göra just det. Ett näraliggande sätt för att lägga grund för framtida effektutvärderingar är att bemanna utredningar med personer som har en gedigen kompetens inom kontrafaktisk effektutvärdering. Ett sådant upplägg skulle kunna öppna upp för lagregleringar som skriver in passande kriterier i den avsedda regleringen. Exempelvis att man skriver att (vissa delar) ska implementeras successiv, eller genom att det skrivs in konkreta avgränsningar om vilka företag som (inte) berörs av regleringen (t.ex. utifrån bransch, storlek, egenskaper hos medarbetare).

5.1.2 Klargör och skapa juridiska förutsättningar

Vad gäller juridiska förutsättningar för implementering, hantering av data och datadelning har myndigheterna själva rådighet. Men myndigheterna kan ha begränsade juridiska resurser, och små myndigheter som Tillväxtanalys kan helt sakna juridiska resurser. Därmed kan det finnas behov av att regeringen stöttar myndigheterna med juridisk kompetens eller resurser för att klargöra de juridiska förutsättningarna. Men framförallt har regeringen en viktig roll att skapa juridiska förutsättningar. Exempelvis fick Tillväxtanalys fick 2021 via en förändring i *Förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet* möjlighet att begära nödvändiga data från Skatteverket.

Tillväxtanalys har inom ramen för det här regeringsuppdraget anlitat en juristkonsult för att få hjälp att reda ut de juridiska förutsättningarna på en övergripande nivå.

Regeringsuppdraget redovisas i tre delrapporter, var av en klargör de juridiska förutsättningarna för att dela uppgifter mellan myndigheter.

5.1.3 Resurser har tillförts

Effektutvärdering kräver prioriteringar inom givna ramar, eller resurser. Tillväxtanalys har sedan 2021 tilldelats extra anslag för att stärka Tillväxtanalys arbete med effektutvärdering. Anslaget permanentades i och med BP 2024. Det motiveras med att: "Regeringen har ambitionen att förbättra möjligheterna för uppföljning och utvärdering av statliga stöd och offentliga bidrag till företag. Syftet är att åstadkomma en bättre överblick och säkerställa att statens medel används effektivt och går till rätt ändamål. Regeringen föreslår därför en satsning med ett samlat arbete för att bredare och mer systematiskt följa upp tilldelningen av statens medel till företag, samt genom förstärkta medel till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser för effektutvärderingar." För 2024 ökas anslaget till sex miljoner kronor.

Vidare aviserades i BP 2024 en ökning av anslaget till näringslivsutveckling (1:5) med bland annat 15 000 000 kronor för arbetet med att mer systematiskt utvärdera företagsfrämjande insatser. Anslaget beräknas öka med 15 000 000 kronor per år 2025–2026 för samma ändamål.

Dessa tillskott är värdefulla i arbetet med att skapa förutsättningar för effektutvärdering då arbetet kräver resurser. Några exempel på moment som kan vara resurskrävande är

samverkan och förankringsarbete, arbetet med att generera, spara och dela data, samt att anpassa och utveckla systemstöd och IT-infrastruktur. Vidare kan det behövas resurser för att rekrytera eller anlita analysresurser med rätt kompetenser och reda ut juridiska förutsättningar.

5.1.4 Dra lärdomar och erfarenheter från andra politikområden

Vi kan konstatera att det finns värdefulla erfarenheter att dra från det arbetsmarknadspolitiska området vad avser arbetet med att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Det finns erfarenheter både inom regeringskansliet, Arbetsförmedlingen och IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering). Dialog och erfarenhetsutbyte kan vara värdefullt på många sätt, både för att öka förståelsen för vad som krävs och för hur uppdrag kan utformas för att skapa rätt krav och incitament. Ett annat politikområde med erfarenhet av effektutvärderingar är socialförsäkringsområdet. För en genomgång av exempel därifrån se ESO (2021).

5.1.5 Ha tålamod

Effektutvärdering ger inga snabba svar. Effektutvärdering syftar till lärande av hur olika politiska satsningar påverkar olika utfall. Ju fler utvärderingar av bra kvalitet desto mer kan vi lära oss om hur insatser bäst utformas. Det kan t.ex. vara så att olika satsningar fungerar olika bra, men vissa satsningar kan också fungera olika bra beroende på konjunkturläge eller för olika målgrupper. Det kan tyckas särskilt viktigt att utvärdera stora och dyra satsningar, men att utvärdera satsningar som är små eller som har utgått kan vara lika viktigt. Näringspolitiken rymmer många olika satsningar och åtgärder men i praktiken handlar det om ett fåtal styrinstrument. Med andra ord kan exempelvis utvärderingar av insatser som inte längre bedrivs inom löpande verksamhet ändå bidra med kunskap om hur en viss *typ* av insats fungerar och bäst kan utformas. Varje utvärdering bidrar med en viktig pusselbit till hur näringspolitiken kan utformas på ett mer träffsäkert och effektivt sätt. *Det handlar om att kunna använda rätt insats, till rätt målgrupp vid rätt tidpunkt.*

Effektutvärdering kräver tålamod och uthållighet. Om det är fråga om en ny reguljär insats, men också dedikerade utvärderingsinsatser i form av slumpmässig tilldelning (RCT) eller pilotstudier, kommer en del tid och resurser gå till själva implementeringen av insatsen. Beroende på insatsens karaktär kommer det sedan ta tid innan insatsen i sig kan få ett mätbart genomslag (säg tiden det tar från det att företag fick ta del av forskningsbidrag tills det kan antas ha resulterat i faktiska resultat i form av önskade förflyttningar). Slutligen kommer uppföljningen av projektet i sig kunna ta tid; det senare till följd av att det tar tid innan uppgifter rent faktiskt kan mätas i register. Uppdateringar av vissa databaser görs inte sällan på årsbasis; t.ex. kommer uppgifter i *Företagens ekonomi*, som SCB ansvarar för, med en tidsfördröjning om mellan ett till två år. Således kan det ta flera år innan det är möjligt att mäta resultaten av en ny insats. Det leder till att en uthållig ambition behövs hos samtliga involverade parter. Rent praktiskt innebär det att politiken och myndighetsledningarna (särskilt hos genomförandemyndigheter) också behöver säkerställa att det interna minnet bevaras. Här är det viktigt att säkerställa tillgång till dokumentation, data och överlämnningen av information om pågående och tidigare insatser.

Referenser

Arai M., M. Gartell, M. Rödin, och G. Özcan (2020), "Ethnic Stereotypes and Entry into Labor Market Programs", *ILR Review*, 74(2), 293–320.

Arbetsförmedlingen (2022). Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd – Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd Etablering, Arbetsförmedlingen analys 2022:10.

Breinlich, H., Donaldson, D., Nolen, P.J. och Wright, G.C. (2017) "Information, Perceptions and Exporting - Evidence from a Randomized Controlled Trial." Working Paper. University of Essex, Department of Economics, Discussion Papers.
https://repository.essex.ac.uk/16005/1/BDNW_RCT_Exports_July2017.pdf [Hämtad 2024-03-07].

Cheung, Maria, Johan Egebark, Anders Forslund, Lisa Laun, Magnus Rödin och Johan Vikström (2019). Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser. Lärdomar från en försöksverksamhet". Rapport 2019:27, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Criscuolo, Chiara, Ralf Martin, Henry G. Overman, John Van Reenen (2019). "Some Causal Effects of an Industrial Policy", *American Economic Review*, Vol. 109

ESO (2021). Upp till bevis - en ESO-rapport om experiment som underlag för politik, Rapport ESO 2021:4, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi.

IFAU (2020). Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar. Rapport 2020:21.

IFAU (2021). Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken. Rapport 2021:7.

Kleine, M., Heite, J., & Rosendahl Huber, L. (2022). "Subsidized R&D collaboration: The causal effect of innovation vouchers on innovation outcomes". *Research Policy*, 51(6).
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.respol.2022.104515>

Klimat- och näringslivsdepartementet (2023). Uppdrag om förstudie för inventering av det företagsfrämjande systemet, KN2023/03551. Stockholm:
Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/98f9eb88d3e04491be288dbaa632565e/uppdrag-om-forstudie-om-kategorisering-av-naringspolitiska-stod-till-foretag.pdf> [Hämtad 2024-03-06].

Lagerström, J. (2011), "How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices", IFAU Working paper 2011:1

Moberg S. K. (2021). "Online-Based Entrepreneurship Education – Its Role and Effects: A Randomised Controlled Trial about the Effects of an Online Entrepreneurship Programme Based on Role Models", *Journal of Entrepreneurship Education*, Research Article: 2020, Vol: 24, Issue:2.

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

Roelandt, Theon and Henry van der Wiel (2020). „The long-term impact of Dutch innovation vouchers: Back to the future with randomised controlled trials”, <https://www.innovationgrowthlab.org/blog/long-term-impact-dutch-innovation-vouchers-back-futurerandomised-controlled-trials>

Tillväxtanalys (2018). Förslag till förbättrad utvärdering av offentliga insatser, PM 2018:13, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys (2021). *Programdokumentation för utvärdering*. Rapport AU 2021:01, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

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

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

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

Tillväxtanalys (2023b). Tillväxtpolitiska insatsers logik, effekt och utvärderingsbarhet, Rapport 2023:14, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.



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