



Rapport: 2023:08

Förslag till förbättrade förutsättningar för en evidensbaserad näringspolitik

Kunskap om hur näringspolitiska insatser fungerar är grundläggande för att beslutsfattare ska kunna använda statens resurser på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I den här rapporten diskuteras och presenteras ett antal förslag på hur förutsättningarna för att utvärdera effekter av näringspolitiska satsningar kan förbättras.

Dnr: 2023/69

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: marie.gartell@tillvaxtanalys.se

Förord

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

Syftet med den här rapporten är att diskutera och presentera ett antal förslag på hur förutsättningarna för att utvärdera effekter av näringspolitiska satsningar kan förbättras. Kunskap om hur näringspolitiska insatser fungerar är grundläggande för att beslutsfattare ska kunna utveckla politiken och använda skattebetalarnas pengar på ett effektivt sätt. Både i budgetlagen och myndighetsförordningen framgår att hög effektivitet och god hushållning av statens medel ska eftersträvas.

Bristerna vad avser effektutvärdering inom det näringspolitiska området har varit kända länge och en rad förslag till förbättringar har tidigare presenterats av flertalet aktörer. Trots det är det få åtgärder som har vidtagits. Därför lägger vi i den här rapporten fram ett antal fundamentala och konkreta förslag på hur förutsättningar kan förbättras.

Rapporten är skriven av Marie Gartell och Jonas Månsson.

Marie Gartell har varit projektledare. I projektet har också Christer Gerdes, Erik Hegelund och Peter Svensson medverkat. Vi har även fått värdefulla synpunkter från Martin Söderström, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Östersund juli 2023

Sverker Härd,
Generaldirektör, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	4
1. Inledning.....	7
1.1 Ansvar att hushålla med statens resurser	7
1.2 Bristerna har varit kända länge	7
1.3 Näringspolitik.....	8
1.4 Disposition	9
2. Förutsättningar för evidensbaserad näringspolitik	9
2.1 Vad är effektutvärdering?	9
2.2 Det krävs många effektutvärderingar	10
2.3 Oberoende och systematisk kunskapsuppbyggnad	10
2.4 Viktigt att skilja på effektutvärdering och andra typer av analyser	11
2.4.1 Effektutvärdering kräver en relevant jämförelsegrupp	11
2.5 Data och dokumentation.....	12
2.5.1 Registerdata.....	13
2.5.2 Programdokumentation	14
2.5.3 Urvalsprocesser	15
2.6 Hur identifiera effekter?.....	16
2.6.1 Slumpmässig tilldelning	16
2.6.2 Andra angreppssätt.....	18
2.6.3 Effekten jämfört med vad?	19
2.6.4 Vilket utfall ska mätas och när?	20
3. Diskussion	21
3.1 Hur kan förutsättningarna för effektutvärdering inom näringspolitiken förbättras?	21
3.1.1 Förbättra tillgången till data	21
3.1.2 Förbättra programdokumentationen.....	22
3.1.3 Spara och tillgängliggör underlag för urvalsprocesser	23
3.1.4 Var proaktiv vid implementering av nya insatser	23
3.1.5 Använd Tillväxtanalys för effektutvärdering.....	24
Referenser	26
Bilaga 1 Effektutvärdering inom näringspolitiken – angreppssätt och exempel	29
Bilaga 2 Vägledande checklistor	37

Sammanfattning

Det finns tydliga brister vad gäller kunskapsunderlag om hur näringspolitiken fungerar. Kunskap om hur politiska insatser fungerar är en förutsättning för att kunna utveckla och effektivisera politiken och därmed för att hushålla med skattebetalarnas pengar. Bristerna har varit kända länge men få åtgärder har vidtagits för att förbättra förutsättningarna för kunskapsuppbyggnad. I den här rapporten diskuteras och presenteras ett antal förslag på hur förutsättningarna för att utvärdera effekter av näringspolitiska satsningar skulle kunna förbättras. Utgångspunkten är att desto mer kunskap vi har om hur olika politiska satsningar fungerar, desto bättre underlag har våra beslutsfattare att utforma politiska åtgärder på ett effektivt sätt. I såväl regeringens som myndigheternas uppdrag ligger att hushålla med statens resurser. Det är därför viktigt att så långt som möjligt kunna säkerställa att satsade pengar får avsedda effekter.

När vi i rapporten använder begreppet effektutvärdering använder vi samma definition av en effekt som Ekonomistyrningsverket (2006): "en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat". Det här är en vedertagen definition av en effekt som även används av exempelvis Riksrevisionen (2020). Effektutvärdering svarar alltså på frågan *Vad blev resultatet, och beror det på insatsen?* Det här ska inte förväxlas med exempelvis uppföljningar som besvarar frågan *Vad blev resultatet?* Den grundläggande skillnaden mellan effektutvärdering och uppföljning är att en effektutvärdering kräver en relevant jämförelsegrupp. Jämförelsegruppen ska vara så lik den grupp av företag eller individer som tagit del av en satsning så att eventuella skillnader i resultat mellan grupperna kan tillskrivas insatsen. Syftet med jämförelsegruppen är att vi ska kunna uttala oss om hur resultatet hade blivit i frånvaron av en insats – det här brukar benämnas det kontrafaktiska utfallet. Eftersom samma företag eller individ inte samtidigt både kan ta del av en satsning och inte kan ta del av satsningen krävs särskilda metoder för att identifiera relevanta jämförelsegrupper. Det är det här som är svårigheten med effektutvärdering.

Utmaningarna med effektutvärdering inom det näringspolitiska området är välkända och har diskuterats i flertalet rapporter tidigare. Exempelvis påpekade Institutet för tillväxtpolitiska studier (2009) för mer än tio år sedan att förutsättningarna som krävs för att studera effekter av politiska åtgärder ofta saknas. På senare tid har Riksrevisionen (2020) framfört kritik kring tillförlitligheten i effektutvärderingar av näringspolitiken. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns betydande brister i de effektutvärderingar av näringspolitiken som genomförts av de myndigheter som ingår i granskningen.

Sammantaget bedömer vi att det finns stor potential att förbättra förutsättningarna för effektutvärdering. Vi pekar i rapporten ut några olika områden där vi ser brister men samtidigt potential till förbättring. Sammanfattningsvis handlar det om tillgång till data och dokumentation, en mer medveten implementering av nya insatser samt en långsiktig och oberoende kunskapsuppbyggnad vad avser effekter och effektutvärdering. De

förslag vi lyfter medför ingen nämnbar påverkan på statens budget men kan på ett värdefullt bidra till att på sikt utveckla och effektivisera näringspolitiken.

Förslag på hur förutsättningar för effektutvärdering inom näringspolitiken kan förbättras

I rapporten beskrivs förutsättningarna för effektutvärdering inom näringspolitiken och hur de kan förbättras. Flera aktörer har en viktig roll. Genomförandemyndigheterna som implementerar, genomför och dokumenterar regeringens politik. Analysmyndigheterna genom sin analyskapacitet och kunskap om metoder. Regering genom sin styrning av myndigheterna. Vi lämnar här några förslag på hur förutsättningarna för effektutvärdering kan förbättras. Förslagen ska inte ses som heltäckande då det finns mycket arbete att göra. Vi har valt att fokusera på några förslag som vi i dagsläget ser som fundamentala och som på ett konkret sätt kan bidra till att förbättra förutsättningarna. Förslagen diskuteras mer utförligt i kapitel 3.

Förbättra tillgången till data

Tillgången till detaljerade registerdata av hög kvalitet är helt grundläggande vid effektutvärdering. Tillväxtanalys har god tillgång till data men det finns behov av att ytterligare förbättra både omfattning och kvalitet av data. Tillväxtanalys lämnar därför följande förslag:

- Att fler stödgivare ges i uppdrag att rapportera in data till Tillväxtanalys databas över företagsstöd (MISS).
- Att de uppgifter som finns i Företagens ekonomi (FEK) och samlas in av SCB dokumenteras bättre.
- Att arbetet med GDP fortsätter och prioriteras.

Förbättra programdokumentationen

Det finns brister i programdokumentationen av stödprogram som riskerar att försvåra utvärdering av såväl enskilda insatser som den samlade näringspolitiken. Politiska insatser och implementering av dessa bör grundas i programteori. Bland annat bör det vara tydligt *vilka* målen med en satsning är, *hur* målen ska nås, hur målen kan *mätas* och följas upp och *när* avsedda resultat kan förväntas nås.

- Ge genomförandemyndigheter i uppdrag att tillhandahålla programdokumentation som öppna data.

Spara och tillgängliggöra underlag för urvalsprocesser

Att förstå och kunna följa urvalsprocessen vad avser olika insatser är helt avgörande för möjligheten att identifiera relevanta jämförelsegrupper. Utan relevanta jämförelsegrupper är det inte möjligt att analysera effekten av en insats. Ett exempel är de rankinglistor som ibland används som beslutsunderlag vid tilldelning av företagsstöd. Tillväxtanalys erfarenhet är att underlagen sällan varken sparas eller tillgängliggörs för utvärdering.

- Ge genomförandemyndigheter i uppdrag att dokumentera, spara och tillgängliggöra underlag för urvalsprocesser.

Var proaktiv vid implementering av nya insatser

Förutsättningarna för effektutvärdering skapas bäst innan nya insatser ska implementeras. Att i efterhand utvärdera tidigare genomförda satsningar är betydligt svårare och ofta saknas det helt förutsättningar som möjliggör effektutvärdering. Att genomföra 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.

- Ge genomförandemyndigheter i uppdrag att skapa förutsättningar för effektutvärdering och att i samband med detta samråda med de som ska utvärdera insatsen.
- Ge Tillväxtanalys i uppdrag att samråda med aktuell genomförandemyndighet vad avser hur insatser kan implementeras för att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Uppdraget kan bland annat inkludera att bidra till att identifiera vilken dokumentation och data som krävs, hur urvalsprocessen kan gå till, och hur insatsers mål kan formuleras och mätas.
- Ge uppdrag om att genomföra försöksverksamheter av politiska insatser.

Använd Tillväxtanalys för effektutvärdering

Flera aktörer har behandlat frågan om effektutvärdering av politiken och drar liknande slutsatser. ESO (2021) konstaterar att myndigheter med uppdrag att utvärdera effekterna av olika satsningar ökar förutsättningarna för en evidensbaserad politik. I SOU (2018:79) framhålls att analysmyndigheter är särskilt lämpade för långsiktig kunskapsuppbyggnad. Riksrevisionen (2020) menar att det finns skäl för regeringen att låta Tillväxtanalys ta ett samlat ansvar för effektutvärdering av näringspolitiken och därmed skulle genomförandemyndigheterna kunna fokusera på andra typer av uppföljningar. Vidare anser Tillväxtanalys 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. Myndigheten har också ett vetenskapligt råd som har i uppgift att bistå myndigheten i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet.

- Regeringen bör ge uppdrag om effektutvärdering inom det näringspolitiska området till Tillväxtanalys.

1. Inledning

Den här rapporten behandlar frågan om förutsättningarna för lärande av näringspolitiska insatser och hur de kan förbättras. Vi avgränsar oss till att diskutera förutsättningar vad gäller möjligheten att kunna genomföra effektutvärderingar. Det finns många olika angreppssätt och analysmetoder som kan användas för att dra lärdom om hur olika politiska satsningar fungerar och effektutvärdering är ofta den del som saknas. Vi använder samma definition av en effekt som Ekonomistyrningsverket (2006): "en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat". Den här definitionen av en effekt är vedertagen och används även av exempelvis Riksrevisionen (2020) som uttrycker att "ett grundläggande krav på en effektutvärdering är att den måste beakta det utfall som annars inte skulle ha inträffat".

1.1 Ansvar att hushålla med statens resurser

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, 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.

1.2 Bristerna har varit kända länge

De bristande förutsättningarna vad avser effektutvärdering av svensk näringspolitik har varit kända länge och frågan har belyst i flertalet tidigare rapporter. Exempelvis påpekade Institutet för tillväxtpolitiska studier (2009) att förutsättningarna för att studera effekter av politiska åtgärder ofta saknas.¹ De menar att effektutvärderingar bland annat kräver bättre datainsamling av åtgärders utfall och dokumentation av genomförandet. Vidare belyser ITPS vikten av att koppla in de som ska utvärdera en åtgärd tidigt i processen för att säkerställa tillräcklig dokumentation och därmed även förutsättningar för utvärdering. Riksrevisionen (2014) beskrev hur den information som krävs för att utvärdera näringspolitiken ofta är bristfällig på ett sådant sätt att det är omöjligt att jämföra behandlings- och kontrollgrupp, vilket krävs för effektutvärdering. Riksrevisionen menar vidare att detta gör det "svårt att säkerhetsställa att regeringsformens och budgetlagens bestämmelser [om effektiv resursanvändning och regerings skyldighet att redovisa uppnådda resultat] efterlevs". Tillväxtanalys (2021) riktar liknande kritik mot dokumentationen av näringspolitiska insatser från Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket. Hanteringen "riskerar att försvåra utvärdering av såväl enskilda insatser som den samlade näringspolitiken. [Långsiktigt] kan bristerna få negativa konsekvenser för politikens effektivitet och regeringens styrning".

Tillväxtanalys (2014) undersöker förutsättningar för lärande av innovationspolitiken, och diskuterar de bristande förutsättningarna för att kunna mäta effekter. Riksrevisionen

¹ ITPS avvecklades 2009, och dess verksamhet övergick till bland annat Tillväxtanalys.

(2016) granskar statliga stöd till innovationer och företagande och riktar långtgående kritik mot hur programmen utformas. Många program saknar tydliga mål, och tillgängliga data brister både i utformning och kvalitet. Tillväxtanalys (2018) lyfter också problemen med att politiska program har ottydliga målbilder och föreslår att regeringen måste säkerställa att dessa förtydligas. Riksrevisionen (2020) granskar effektutvärderingar av näringspolitiken som genomförts under perioden 2015–2018 och finner att många utvärderingar som gör uttalande om effekter endast i liten utsträckning uppnår de grundläggande kraven som kan ställas på en effektutvärdering. En majoritet av publiceringarna som är utförda eller beställda av Almi/SCB, Tillväxtverket och Vinnova uttalar sig om orsakssamband och effekter utan en godtagbar metod för dessa slutsatser. Hos Tillväxtverket och Vinnova är i princip alltid externa konsultbolag inblandade i genomförda utvärderingar. Enligt Riksrevisionen uppnår konsultutförda effektutvärderingar i inget fall nödvändiga krav för att nå tillförlitliga slutsatser om effekter. Vidare visar Collin m.fl. (2021) att externa konsulter är mer benägna att redovisa positiva resultat jämfört med oberoende aktörer. Även Tillväxtanalys får kritik, men effektutvärderingar från Tillväxtanalys anses hålla högre kvalitet jämfört med effektutvärderingar från andra myndigheter som ingår i granskningen. Riksrevisionen konstaterar att Tillväxtanalys ofta samarbetar med universitet och högskolor men har inte använt sig av externa konsulter under den granskade perioden. Riksrevisionen är också kritisk till påståenden om effekter i regeringens budgetpropositioner. Ofta saknas det någon källa till dessa påståenden och i flera fall bedömer Riksrevisionen att regeringen dragit mer långtgående slutsatser än vad det finns grund för i den ursprungliga analysen.

Även i många andra länder har effektutvärdering av den ekonomiska politiken stor förbättringspotential (SOU 2018:79). Den brittiska organisationen "What Works Centre for Local Economic Growth" har i olika studier kartlagt effektutvärderingar rörande politiska åtgärder. Tre av deras områden är: "business advice", "innovation" och "access to finance". Organisationen listar inom dessa fält 3 850 effektutvärderingar av vilka endast 113 stycken (ca 2,9 procent) uppfyller grundläggande krav för effektutvärdering med en jämförelse mellan behandling- och kontrollgrupp. Övriga publikationer uttalar sig tvivelaktigt om effekter. Av de utvärderingar som använder korrekt metod kan endast 21 studier visa på positiva effekter av ett politiskt program. Detta indikerar att risken är stor att även många av programmen som inte utvärderats på korrekt sätt saknar positiva effekter.

1.3 Näringspolitik

I den här rapporten diskuterar vi effektutvärdering inom det näringspolitiska området. I statens budget återfinns mycket av det vi menar med näringspolitik inom utgiftsområden 24 och 19. Statens budget har både en intäktssida och en utgiftssida. Inom näringspolitiken ligger den största delen av resurserna på intäktssidan även om det oftast är insatser på utgiftssidan som uppmärksammas.

Utgiftsområde 24 utgörs av näringsliv och omfattar näringspolitik samt utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande. Det övergripande målet är "att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag". Utgiftsområde 19 omfattar regional utveckling och insatser i form av projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service samt utbetalningar från

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Fonden för rättvis omställning. Målet är ”utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet”.

Tillväxtanalys uppdrag är dock bredare än enbart näringspolitiken. Myndigheten har till uppgift att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för ”tillväxtpolitiken”. Tillväxtpolitik är brett och inte helt lätt att definiera. Det är all politik som syftar till att främja tillväxten och kan till exempel, utöver näringspolitiken, inbegripa utbildnings- och forskningspolitik, infrastruktur, konkurrenslagstiftning, bostadspolitik, skattepolitik, arbetsmarknadsregleringar och lagstiftning och egentligen alla ramvillkor för ekonomin.

För att förenkla och avgränsa diskussionen fokuserar vi i den här rapporten på det näringspolitiska området och använder också genomgående begreppet näringspolitik.

1.4 Disposition

Kapitel två diskuterar förutsättningarna för effektutvärdering av näringspolitiken. Bland annat behandlas frågan om vad effektutvärdering är, data och dokumentation samt olika angreppssätt för att mäta effekter. I kapitel tre diskuteras förutsättningarna och förslag på hur dessa kan förbättras lämnas.

2. Förutsättningar för evidensbaserad näringspolitik

För att skapa förståelser för vilka förutsättningar som krävs för effektutvärdering och varför det är viktigt att så långt som möjligt aktivt skapa sådana förutsättningar diskuterar vi i det här kapitlet bland annat vad en effektutvärdering är, varför kunskap om effekter är viktigt, och hur effektutvärderingar kan genomföras.

2.1 Vad är effektutvärdering?

I grunden handlar effektutvärdering om att förstå vilken nytta en politisk satsning eventuellt har tillfört. Låt oss anta att regeringen gör en satsning med syfte att öka antalet företag som ägs av kvinnor. Ett sätt att mäta om den här satsningen får avsedd effekt är att mäta antal nystartade företag som ägs av kvinnor. För att kunna svara på frågan om en eventuell ökning av antal företag som ägs av kvinnor beror på den politiska satsningen, skulle vi behöva jämföra med hur många nya företag som hade startas av kvinnor i frånvaron av satsningen. Svårigheten ligger i att samma personer vid samma tidpunkt inte både kan ta del av, och inte ta del av, satsningen.

Eftersom detta inte är möjligt måste utvärderaren hitta andra sätt att identifiera en relevant jämförelsegrupp. Alltså en grupp av personer som är så lik den grupp av personer som tagit del av insatsen att eventuella skillnader i antal startade företag i de båda grupperna kan sägas bero på den aktuella satsningen. Resultatet för jämförelsegruppen ska alltså spegla hur många nya företag som hade startas av kvinnor i frånvaron av satsningen – det så kallade **kontrafaktiska utfallet**.

2.2 Det krävs många effektutvärderingar

Effektutvärdering handlar om lärande av hur olika politiska satsningar påverkar olika utfall. Desto fler utvärderingar desto mer kan vi lära oss om hur insatser bäst utformas. Det kan till exempel 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 inte finns längre 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 finns 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 effektivt sätt. Det handlar om att kunna använda rätt insats, till rätt målgrupp vid rätt tidpunkt.

2.3 Oberoende och systematisk kunskapsuppbyggnad

Riksdagen har tillkännagivit att regeringen bör tydliggöra att oberoende effektutvärderingar av statliga stöd till innovation och företagande bör vara normen för stödgivande myndigheter (Riksrevisionen 2020). Frågan om effektutvärderingar har lyfts fram av flera aktörer. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO, 2021) undersöker experimentets roll som underlag vid utformning av politiken och Riksrevisionen (2020) har granskat effektutvärderingar av näringspolitiken. Båda aktörerna lämnar förslag som framhåller vikten av oberoende och långsiktig kunskapsuppbyggnad.

ESO framhåller att en evidensbaserad politik nås genom en långsiktig strategi för kunskapsuppbyggnad inom olika ämnesområden och sektorer, exempelvis genom att bygga upp forskningsmiljöer med fokus på empirisk analys. Vidare ställer sig ESO bakom den slutsats som dragits i en tidigare översyn av regeringens analys och utvärderingsresurser (SOU 2018:79) att analys- och utvärderingsmyndigheter, genom en kombination av oberoende sak- och metodkompetens, är särskilt väl lämpade för långsiktig kunskapsuppbyggnad. ESO anser därför att fler myndigheter med tydliga uppdrag att utvärdera effekterna av, och kostnadseffektiviteten i, olika satsningar skulle öka förutsättningarna för en väl underbyggd och evidensbaserad politik. De menar samtidigt att det kan finnas samordningsvinster med att den här typen av myndigheter placeras i en bredare forskningsmiljö för att säkerställa tillräcklig metod och sakkunskap.

Riksrevisionen lämnar rekommendationer både till regeringen och myndigheterna Almi, Tillväxtverket, Vinnova och Tillväxtanalys. Bland annat rekommenderar Riksrevisionen Tillväxtverket och Vinnova att "Anlita och/eller samarbeta med Tillväxtanalys för utvärderingar av effekter", och att "Säkerställ att andra typer av utvärderingar och uppföljningar inte gör anspråk på att uttala sig om effekter, och att deras syften och begränsningar kommuniceras tydligt." Rekommendationer till Regering är bland annat att säkerställa "att Tillväxtanalys i större utsträckning används för att utvärdera effekter av näringspolitiska insatser. Detta skulle öka förutsättningarna att samla en kritisk massa av kompetens för att effektutvärderingarna ska hålla tillräcklig kvalitet". Riksrevisionen anser att det finns skäl för regeringen att låta Tillväxtanalys ta ett samlat ansvar för effektutvärdering av näringspolitiken. Därmed skulle genomförandemyndigheterna

kunna fokusera på andra typer av uppföljningar. Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att "Förtydliga syftet med uppföljningar av näringspolitiska insatser" och vidare att "i den mån regeringen vill ha uppföljningar av annan karaktär än effektutvärderingar bör detta tydligt framgå".

2.3.1 Viktigt att skilja på effektutvärdering och andra typer av analyser

För beslutsfattare är det avgörande att vara medveten om när en analys har fastställt en effekt eller när det exempelvis snarare handlar om en uppföljning av resultat. Anledningen är att felaktiga tolkningar riskerar att medföra ineffektiva satsningar och slöseri med statens resurser. Anta exempelvis att antalet kvinnor som startar företag ökar i samband med en politisk satsning riktad mot att öka kvinnors företagande. En effektutvärdering kommer besvara frågan om den här ökningen beror på insatsen medan en uppföljning inte särskiljer på om ökningen beror på insatsen eller på något annat. Om ökningen felaktigt tolkas som en effekt av satsningen finns en risk att regeringen fortsätter med satsningen, trots att ökningen av antal företag som ägs av kvinnor hade skett på precis samma sätt utan insatsen. Ett vanligt begrepp i sammanhanget är **dödviktseffekter**. Dödviktseffekter handlar alltså i det här fallet om en satsning som går till personer som hade valt att starta företag även utan insatsen.

Ett sätt för beslutsfattare att skapa sig en uppfattning om de resultat som redovisas de facto är en effekt är att vara observant på om det finns en jämförelsegrupp. Jämförelsegruppen i fråga måste dessutom vara framtagen på ett sätt som gör att utvärderaren kan göra det troligt att jämförelsegruppen och gruppen som tagit del av en satsning är så pass lika att skillnaden i resultat mellan grupperna faktisk kan antas bero på insatsen. Även om väl genomförda effektutvärderingar är lätta att tolka är det inte trivialt att bedöma om en analys har genomförts på ett sätt som gör att resultaten kan tolkas som effekter. I bilaga 2 presenteras en checklista med några grundläggande aspekter att beakta vid bedömning av om resultat från en analys kan tolkas som effekter.

2.3.2 Effektutvärdering kräver en relevant jämförelsegrupp

Ett resultat som tagits fram utan att en **relevant** jämförelsegrupp har använts riskerar att fånga flera komponenter, *i*) effekten av satsningen, *ii*) omvärldsfaktorer, *iii*) selektion. En effektutvärdering strävar efter att rensa bort de delar av resultatet som beror på andra komponenter och renodla effekten av själva satsningen.

Omvärldsfaktorer

Ett vanligt angreppssätt som ibland används är att mäta ett utfall före respektive efter det att en politisk satsning har implementerats. Exempelvis kan antalet nystartade företag som startas av kvinnor *före* respektive *efter* en politisk satsning som syftar till att öka antalet företag som ägs av kvinnor jämföras. Men vid sidan av den politiska satsningen finns det en rad andra faktorer som kan förändras över tid och som också kan påverka benägenheten att starta företag. Till exempel kan det generella konjunkturläget förändras, eller så kan det införas nya lagar som reglerar förutsättningarna för att starta företag. För att kunna dra slutsatser om effekterna av den politiska satsningen måste det gå att separera effekten av satsningen från effekten av andra faktorer som påverkar benägenheten att starta företag. I det aktuella exemplet skulle vi lite förenklat alltså

behöva ha en jämförelsegrupp som inte tar del av satsningen och som befinner sig i samma kontext (omvärld) som de som tar del av satsningen.

Urvalet av deltagare (selektion)

Ett annat exempel som kan illustrera varför effektutvärdering kräver en relevant jämförelsegrupp är när urvalet av deltagare – exempelvis företag som får ett stöd – baseras på att deltagarna själva ansöker. Att söka ett stöd kräver för det första kännedom om stödet, men det kräver också att den som söker stödet är motiverad och har förmågan att sammanställa en tillräckligt bra ansökan. Motivation och förmåga är faktorer som mycket väl kan ha betydelse för om personer kommer starta företag – även i frånvaro av stödet. Vi kan alltså inte helt sonika använda de som inte ansökt om stöd som jämförelsegrupp. Anledningen är att det finns en risk att en eventuell skillnad i antalet startade företag mellan de som ansökt respektive inte ansökt helt eller delvis beror på andra faktorer än stödet i sig. Det här problemet kallas för **selektion**, och kan orsaka så kallad **selektionsskevhet** (eng. *selection bias*). Det innebär att resultaten är snedvridda och att de därmed inte speglar den verkliga effekten av den insats som studeras.

När det kommer till ansökningsförfaranden görs det dessutom i många fall en bedömning av ansökningarna, där en del av företagen får ta del av stödet och andra inte. Bedömningen görs vanligtvis av de som delar ut stödet och ansökningarna bedöms baserat på flera faktorer som avspeglar hur väl de sökande anses kunna genomföra sin verksamhet. Syftet är att välja ut företag som bedöms ha störst nytta av stöden. Exempelvis vad gäller bidrag till Forskning och Utveckling (FoU) kan det handla om hur väl bedömaren tror att de sökande kan utföra sina forskningsprojekt, hur väl de klarar att kommersialisera sina produkter, och vilken potential själva innovationen har. Urvalsprocessen innebär alltså att gruppen som får stöd består av företag som bedöms ha särskilt goda förutsättningar att uppnå avsedda resultat. Urvalet är alltså selekterat och det finns risk för selektionsskevhet. I det här fallet riskerar en jämförelse med de som fick avslag att fånga både selektionen och effekten av bidraget och därmed att effekten av satsningen överskattas. Det omvända skulle uppstå om stöden istället syftar till att ge stöd till företag som på grund av vissa hinder har sämre förutsättningar att nå avsedda resultat. Då skulle resultaten istället riskera att underskatta effekten av en satsning.

Värt att notera är att selektion utgör ett problem enbart om de förutsättningar som ligger till grund för urvalet av deltagare också är sådana faktorer som riskerar att påverka resultatet. En annan aspekt värd att notera är att problemet med selektion främst uppstår om de urvalskriterier som används inte är tydligt avgränsade, mätbara och dokumenterade och därmed går att ta hänsyn till i en analys. Vissa faktorer, så som exempelvis företagsstorlek och bransch går att ta hänsyn till i en analys, medan andra faktorer så som förmåga och motivation typiskt sätt inte går att hänsyn till i en analys.

2.4 Data och dokumentation

För att skapa förutsättningar för effektutvärderingar är dokumentation och data helt grundläggande. Desto mer information och desto mer detaljerad den är, desto större är möjligheterna att i analyser ta hänsyn till selektion och omvärldsfaktorer.

2.4.1 Registerdata

Tillväxtanalys är statistikansvarig myndighet för Sveriges officiella statistik inom ämnesområdet näringsverksamhet.² Vid myndigheten finns flera databaser. IFDB (Individ- och FöretagsDataBasen) som är en mikrodatabas där det ingår data från befolkningsregistret, LISA (Longitudinell Integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier), Kontrolluppgiftsregistret och Företagens och arbetsställens dynamik (FAD), Företagens ekonomi (FEK) och Utbildningsregistret. Vid myndigheten finns också Mikrodatabasen för statliga stöd till näringslivet (MISS), där ingår uppgifter från ALMI, EKN, Norrlandsfonden, Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnova. Vidare finns mikrodatabasen för riskkapital (MIRK), där ingår uppgifter från Bolagsverket och SVCA (Swedish Private Equity and Venture Capital Association).

En utmaning inom näringspolitiken är att det finns ett stort antal aktörer som bedriver projektverksamhet. Innan 2012 fanns ingen samlad information om vilka företag som fått stöd av olika stödgivare vilket medförde stora svårigheter att hitta relevanta jämförelsegrupper för effektutvärdering. Anledningen var att det inte gick att utesluta att företag i jämförelsegruppen också fått stöd, men av annan stödgivare. År 2010 fick Tillväxtanalys i uppdrag att utveckla databasen MISS som skulle innehålla information från olika stödgivare (Tillväxtanalys 2012).

Bristande data för statligt stöd till näringslivet försvårar effektutvärdering

Även om det mesta av den totala stödsumman rapporteras in till MISS så saknas många stödgivande organisationer så som till exempel myndigheter och statliga bolag. Ett fåtal myndigheter har inskrivet i sina respektive instruktioner att de ska leverera data till MISS, övriga tillhandahåller data efter enskilda överenskommelser som kommit tillstånd när Tillväxtanalys önskat regelbundna dataleveranser till MISS. I vissa fall har Tillväxtanalys nekats data om stöd till MISS. Det finns olika argument för att inte delge Tillväxtanalys uppgifter, men det är samtidigt viktigt att förstå konsekvenserna av att Tillväxtanalys inte får tillgång till relevanta uppgifter. En konsekvens är att det inte är möjligt att utvärdera stöd som delas ut av dessa aktörer, en annan är att det påverkar möjligheterna att genomföra trovärdiga effektutvärderingar av de stöd som faktiskt finns tillgängliga i MISS. Det senare beror alltså på att det inte går att utesluta att företag i jämförelsegruppen också har fått stöd, men från andra stödgivare.

I dagsläget finns det planer på att även Bolagsverket, Boverket och Jordbruksverket ska börja leverera data till databasen. Önskvärt är vidare att Formas, Forte, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Rymdstyrelsen, och Vetenskapsrådet levererar data. Vad avser Industrifonden har de tidigare levererat data, men leveranserna har upphört. I dagsläget finns det inga planer på att dessa aktörer kommer leverera data till MISS.

Bristfällig dokumentation för Företagens ekonomi

Uppgifterna som finns i Företagens ekonomi (FEK) är viktiga för analyser inom näringslivspolitik. Statistiken innehåller företagsekonomiska uppgifter såsom antal företag och antal anställda, nettoomsättning, produktions- och förädlingsvärde, tillgångar, brutto- och nettoinvesteringar, intäkts- och kostnadsuppgifter och

² Ansvaret avser delar av företagsstatistiken. Internationella företag, nystartade företag samt konkurser och offentliga ackord.

rörelseresultat. Dock är dokumentationen bristfällig då det saknas en bra övergripande beskrivning av hur variablerna tas fram och om det skett eventuella förändringar över tid. Undersökningen som ligger till grund för uppgifterna genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB).

Gemensamma data (GDP) - en viktig väg till bättre förutsättningar

Flera myndigheter har i sina regleringsbrev för 2023 fått i uppdrag att fortsätta arbetet med projektet Gemensamma data (GDP). Projektet syftar till att möjliggöra för svenska forskningsfinansiärer att på ett effektivt sätt dela administrativa data vad avser Forskning och Utveckling (FoU) i ett format som är jämförbart mellan finansiärer. Uppdraget avser Energimyndigheten, Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova.

Tillväxtanalys ser att GDP i dagsläget är den överlägset bästa tekniken för att förbättra förutsättningarna att få tillgång till data på ett effektivt och säkert sätt. Därmed är GDP en viktig del i att förbättra förutsättningarna för lärande, och specifikt också för effektutvärdering. Tekniska lösningar är viktiga för tillgången till data men det bör i sammanhanget poängteras att en snabb och säker tillgång till data inte hjälper om dokumentation, omfattning och kvalitet inte är tillräcklig. Exempelvis är det önskvärt att data om urvalsprocesser vad avser tilldelning av statliga företagsstöd inkluderas.

Tillgång till data från Skatteverket har förbättrat förutsättningarna

Ett exempel på förbättrad tillgång till data som också förbättrat möjligheterna till effektutvärdering är tillgång till data från Skatteverket. Tillväxtanalys fick 2021 via en förändring i *Förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet* möjlighet att begära nödvändiga data från Skatteverket.³ Det här är viktigt för att förbättra förutsättningarna för bland annat effektutvärdering. Dessa data var exempelvis avgörande vid det regeringsuppdrag som myndigheten fick att följa upp och utvärdera stöd med anledning av den pågående pandemin.⁴ Tillgång till dessa data gjorde det möjligt att betydligt snabbare kunna genomföra analyser och presentera resultat. Vidare sker allt fler företagsstöd i form av skattelättnader, exempelvis forskningsavdraget och inverteraravdraget, vilket gör Skatteverkets uppgifter allt viktigare.

2.4.2 Programdokumentation

Effektutvärdering kräver också dokumentation av de stödprogram som ska utvärderas. Det handlar exempelvis om programplaner, avsättningsbeslut och utlysningstexter. Den här typen av dokumentation gör att genomförandet och logiken bakom en insats går att följa. 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.

³ 8 j § På begäran av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser ska sådana uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1-5, 10, 11 och 13 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnas ut från beskattningsdatabasen. Uppgifter ska dock endast lämnas ut i den utsträckning myndigheten behöver uppgifterna för undersökningar av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional tillväxtpolitik och innovationspolitik. Förordning (2021:624).

⁴ N2020/03083, N2020/03061, N2020/00505

Bristande programdokumentation hos flera myndigheter

Den övergripande slutsatsen från studien är att dokumentationsläget på de studerade myndigheterna riskerar att försvåra utvärdering av såväl enskilda insatser som den samlade näringspolitiken. Vidare pekar Tillväxtanalys på att identifierade luckor och brister riskerar att även försvåra aspekter av myndigheternas interna arbete så som överlämningar och samverkan.

Tillväxtanalys (2021) belyser att det ideala ur ett utvärderingsperspektiv är om respektive genomförandemyndighet upprättade egen programdokumentation för varje näringspolitisk insats, även sådana som initieras genom regeringsuppdrag eller i samverkan. Hanteringen av upprättad programdokumentation bör ske på ett sätt som gör det enkelt att i efterhand ta del av den i syfte att utvärdera effekter av insatsen. Tillväxtanalys menar att detta kräver en central och homogen hantering med tydliga listor över vad som finns och bör finnas dokumenterat kopplat till varje insats samt hur insatserna hänger ihop. Vidare bör programdokumentation innehålla all den information som krävs för att möjliggöra lärande och utvärdering.

Tillväxtanalys pekar i rapporten på brister i respektive myndighets dokumentation och lämnar också en rad konkreta rekommendationer till respektive myndighet. Exempelvis rekommenderas Vinnova att dokumentera varför vissa ansökningsomgångar är icke-publika och vilken målgrupp omgångarna riktas till, Energimyndigheten rekommenderas att dokumentera egna avvägningar och syften då vissa större ansökningar beviljas, och Tillväxtverket rekommenderas att upprätta centrala och robusta rutiner för upprättande och hantering av programdokumentation. Mer om rekommendationerna till respektive myndighet finns att läsa i Tillväxtanalys (2021).

Vidare lämnar Tillväxtanalys rekommendationer till regeringen, exempelvis att regeringsuppdrag formuleras på ett sätt som möjliggör en konkretiserande dialog kring mål och andra programlogiska element. Vidare rekommenderas regeringen att ålägga de tre myndigheterna att tillhanda programdokumentation som öppna data, genom att inkludera detta i myndighetens instruktioner.

Öppna data

Öppna data är registerdata som inte kräver ett utlämningsförfarande. Riksrevisionen (2016a) påpekar att tillgängliggörandet av programdokumentation som öppna data kan vara väldigt effektivt: "Att arbeta med öppna data på ett strukturerat sätt kan vara en väg till ordning och reda i organisationens information, system och processer. Bättre intern effektivitet kan vara ett resultat av att publicera öppna data genom att de offentliga aktörerna tvingas arbeta strukturerat med sina informationsresurser. I samband med att den egna organisationens data struktureras och organiseras mer effektivt och blir tillgänglig för andra offentliga aktörer öppnas möjligheter också till effektivare samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting. Med öppna data skulle också möjligheterna att analysera och följa upp den offentliga sektorns arbete öka".

2.4.3 Urvalsprocesser

Att förstå och kunna följa urvalsprocessen vad avser exempelvis företagsstöd är helt avgörande för möjligheter till effektutvärdering. Det vanligaste tillvägagångssättet för att dela ut selektiva företagsstöd är genom en utlysning av medel, där företag får tävla i konkurrens med andra företag genom att skicka in en ansökan till myndigheten. Företag

som ansöker om bidrag rankas och de företagen med högst ranking får stöd. Tillväxtanalys (2019) har beskrivit hanteringen av några selektiva företagsstöd av de svenska genomförande myndigheterna Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten. Här går det bland annat att läsa om hur Vinnova arbetar med att ranka ansökningar. Vinnovas stöd "Innovationsprojekt inom företag" (IPF) riktar sig till små- och medelstora företag och har en bedömningsprocess där externa bedömare ska poängsätta de olika ansökningarna. Det är viktigt att den här typen av urvalsprocesser dokumenteras och sparas. Vidare är det viktigt att processen planeras och genomförs på ett sätt så att det är möjligt att så långt som möjligt använda underlagen för att kunna utvärdera effekterna av stöden. Slutligen behöver underlagen tillgängliggöras för utvärdering. Tillväxtanalys erfarenhet är att den här typen av underlag sällan sparas eller tillgängliggörs.

2.5 Hur identifiera effekter?

Dokumentation och data är grundläggande för all typ av uppföljning och utvärdering. Effekttutvärdering kräver dessutom särskilda förutsättningar. Det finns en omfattande verktygslåda av metoder vad gäller att eliminera påverkan av omvärldsfaktorer och selektion för att därmed kunna skatta effekter. Dessa metoder bygger alla på olika **identifierande antaganden** – alltså sådana antaganden som måste vara uppfyllda för att det ska vara troligt att ingen selektion föreligger. Inom effekttutvärdering brukar man tala om en hierarki av metoder, där vissa metoder generellt anses mer trovärdiga än andra. I detta avsnitt diskuteras översiktligt och förenklat de grundläggande förutsättningarna för ett urval av metoder med syfte identifiera effekter. Beroende på förutsättningarna är olika metoder möjliga att tillämpa och de kan också vara mer eller mindre lämpliga. För en något mer utförlig beskrivning av metoderna och exempel på effekttutvärderingar inom näringspolitiken som tillämpat dessa olika metoder se bilaga 1.⁵ I bilaga 2 finns en checklista med frågor som kan användas för bedömning av förutsättningarna för effekttutvärdering.

Effekttutvärderingar har ett gemensamt mål och 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. Detta 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.

2.5.1 Slumpmässig tilldelning

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. Det här är en vanlig metod inom medicin, och är ett sätt att undersöka vilka effekter ett nytt läkemedel har. Både vad avser avsedda effekter och eventuella icke avsedda effekter (biverkningar).

⁵ En mer grundläggande och heltäckande genomgång av metoderna återfinns exempelvis i ESO (2021).

Slumpmässig indelning i deltagare- och jämförelsegrupp tillämpas ibland också inom samhällsvetenskapen och har blivit allt vanligare inom arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringen.⁶ Slumpen är ett bra sätt att säkerställa att de grupper som jämförs i genomsnitt är lika och därmed att ingen selektion snedvrider resultaten. Metoden ställer dock vissa krav. Ett grundläggande krav är att de enheter (individer eller företag) som ska studeras är tillräckligt många för att slumpen ska fungera.

Ibland lyfts argument om att det är oetiskt att låta slumpen avgöra vem eller vilka som får ta del av en insats. Men om det på grund av till exempel budgetbegränsningar behöver göras ett urval av deltagare krävs ett tillvägagångssätt för att göra detta urval. Ett sätt är att välja de som bedöms ha störst nytta av en insats. Den här urvalsmetoden utgår från att det faktiskt på förhand är känt vilka dessa är – alltså att effekterna av insatsen är kända och att det också finns kunskap om exempelvis för vem/vilka insatsen fungerar bäst. Saknas den här kunskapen kommer urvalsprocessen inte att tillföra något, därför kan vi lika gärna låta slumpen avgöra. Att tillämpa slumpen medför att alla har samma möjlighet att få ta del av insatsen, vilket är det mest rättvisa förfarandet. Det skapar samtidigt förutsättningar för effektutvärdering som ger oss kunskap som på sikt gör det möjligt att använda urvalsprocesser där insatser riktas mot de som har störst nytta av satsningen.

I Sverige har det vad vi känner till inte genomförts några randomiserade experiment i syfte att studera effekter av näringspolitiska satsningar. En bidragande anledning är att den typ av insatser som genomförs inom näringspolitiken ofta är riktade till företag snarare än individer, vilket gör att antalet enheter kan vara för få för att slumpen ska fungera. En annan aspekt som kan behöva beaktas är konkurrens- och statsstödsregler. Men det finns också satsningar inom näringspolitiken där förutsättningarna för att genomföra den här typen av studier skulle kunna vara tillräckliga. Metoden kan i specifika situationer vara mycket användbar för effektutvärdering även inom näringspolitiken. En fördel är att slumpen kan användas för att studera en begränsad population med en hög grad av extern validitet. Ett slumpmässigt urval av deltagare är också representativt och skapar därmed förutsättningar att uppnå en hög grad av generaliserbarhet. En nackdel är att randomisering kan ställa höga krav på den aktuella genomförandemyndigheten både i form av kostnader och ingrepp i den ordinarie verksamheten (ESO 2021).

I bilaga 1 beskrivs ett par exempel från andra länder när randomisering har använts för effektutvärdering inom näringspolitiken. I bilagan beskrivs även ett exempel från Sverige på hur förutsättningar för effektutvärdering har skapats inom arbetsmarknadspolitiken i samband med reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Att studera bemötanden

I Sverige har slumpen använts för att studera hur företagare bemöts av stödgivande organisationer. Hur en företagare bemöts kan potentiellt påverka hur det går för företaget. Det här är ett angreppssätt som är vanligt vad avser att studera diskriminering och går under benämningen fältexperiment. Metoden har använts för att studera hur

⁶ För en genomgång se ESO (2021).

män respektive kvinnor som efterfrågar hjälp från Almi vid start av företag eller expansion bemöts (se bilaga 1).

2.5.2 Andra angreppssätt

Slumpen kan, som beskrivs ovan, användas som ett medvetet metodval men ibland skapas förutsättningar att utnyttja slumpen trots att det inte har gjort något medvetet val. I grunden syftar alla metoder som används för att identifiera effekter till att efterlikna slumpen. Vilken metod som är möjlig att tillämpa beror på förutsättningarna.

(O)naturlig variation

Det finns 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.

Ett exempel på variation som har använts för utvärdering inom näringspolitiken är rankinglistor.⁷ Rankinglistor används när företagen 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 får 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 kallad brytpunktsanalys (*eng. Regression Discontinuity*). Det innebär i princip att företag strax över brytpunkten jämförs med företag strax under brytpunkten. Under antagandet att det kan antas vara slumpmässigt vilka företag som hamnar strax över respektive under brytpunkten kan skillnaden i resultat mellan grupperna tolkas som effekter.

En fördel med brytpunktsanalys är att förutsättningarna ibland finnas integrerade, eller relativt enkelt kan integreras, i ordinarie verksamhet och att det därför är ett relativt kostnadseffektivt sätt att utvärdera effekter på. Brytpunktsanalys har ofta en hög intern validitet och resultaten är trovärdiga för de företag som ingår i analysen. Däremot kan den externa validiteten vara låg då det ibland kan vara svårt att generalisera resultaten till företag som inte ligger nära brytpunkten. Metoden kräver att målgrupper och urvalsprocesser är nogga definierade och dokumenterade samt att denna dokumentation tillgängliggörs med syfte att utvärdera insatser.

Vi bedömer att det finns stor potential att genom en ökad medvetenhet i samband med att nya satsningar implementeras och genomförs i betydligt högre grad bidra till att den här typen av variation skapas. Förutsättningarna kan också förbättras genom att urvalsprocesser så som exempelvis rankinglistor som ligger bakom beslut om

⁷ Tillväxtanalys (2019) har beskrivit hanteringen av tre selektiva företagsstöd av de svenska genomförande myndigheterna Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten.

företagsstöd sparas och tillgängliggörs för effektutvärdering. Se bilaga 1 för exempel på utvärderingar där metoden har tillämpats.

Att förlita sig på registerdata

I många fall finns ingen randomisering eller (o)naturligvariation i samband med att projekt eller program har genomförts. För att kunna närma sig begreppet effekter är då utvärderaren tvungen att förlita sig på data 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. Med andra ord ska det med hjälp av data gå att ta hänsyn till den process som leder fram till själva selektionsproblemet.

En vanlig metod är så kallad *matchning* som bygger på idén att det med hjälp av data är möjligt att beskriva den process som ligger bakom selektionen av individer in i en insats.⁸ Syftet är att med hjälp av information i data kunna identifiera två grupper av företag eller individer som i perioden *före* en politisk satsning är identiska. Metoden kräver mycket rika och detaljerade registerdata. Metoden kräver också många möjliga enheter att matcha mot för att det ska gå att hitta tillräckligt bra "tvillingar" som kan utgöra jämförelsegrupp. Båda dessa förutsättningar är sällan uppfyllda inom näringspolitiken. Se bilaga 1 för exempel på utvärderingar där metoden har tillämpats.

En annan vanlig metod, som ofta kombineras med matchning, är att studera *skillnaden i skillnaden* (eng. *Difference in Difference*). Den här metoden kräver inte att grupperna är identiska i perioden före satsningen, men baseras på att de båda grupperna har samma trendmässiga utveckling i resultat perioden före satsningen. Det här kallas parallella trender. Metoden innebär att förändringen mellan två skillnader studeras *i*) skillnaden i resultat efter jämfört med före en satsning/insats mellan *ii*) (minst) två grupper. Förutsättningarna för metoden förekommer ibland inom ramen för ordinarie genomförande av en ny insats. Se bilaga 1 för en något mer utförlig beskrivning av metoden och för exempel på utvärderingar där metoden har tillämpats.

Bedömningen är att det finns stor potential att förbättra förutsättningarna att använda skillnaden-i-skillnaden genom en medveten implementering av nya insatser. Det kan göras genom att alla inte får allt samtidigt. Ett sätt är att implementera nya insatser stegvis för olika delar av målgruppen, exempelvis över regioner eller företagsstorlek.

2.5.3 Effekten jämfört med vad?

När effektutvärdering diskuteras syftar man ofta på att mäta effekten av en insats i förhållande till ingen insats. För att mäta den här effekten kan enbart ett urval av den tilltänkta målgruppen få ta del av insatsen vid samma tidpunkt. Det här upplägget besvarar den grundläggande utvärderingsfrågan om en politiks satsningar tillför någon nytta. Men ibland kan det ge värdefull information till beslutsfattare att också, eller istället, utvärdera olika utformning eller omfattning av en satsning. Det innebär att hela målgruppen kan få ta del av en satsning samtidigt men i olika form. Utformning kan handla om att komponenterna i en insats varierar, exempelvis kan en insats bestå av både rådgivning och ekonomiskt stöd eller enbart av ekonomiskt stöd. Då kan vi lära oss om

⁸ Rubin m.fl (1974).

effekten av stödet är bättre om det kombineras med rådgivning. Omfattningen handlar snarare om *dosen*, exempelvis mer eller mindre stöd eller rådgivning. I det här fallet kan vi lära oss om "mer är bättre". Den här typen av utvärdering kommer alltså kunna besvara frågan om *hur* en insats bäst kan utformas och om *mer* är bättre. Men för kunskap om effekten av själva insatsen krävs ett angreppssätt där inte hela målgruppen får ta del av insatsen samtidigt. Vad som är lämpligt och möjligt behöver bedömas bland annat utifrån hur den specifika insatsen är utformad och ur den tilltänkta målgruppen ser ut. Det finns flera aspekter som behöver beaktas vad gäller exempelvis praktiska möjligheter och juridiska omständigheter.

2.5.4 Vilket utfall ska mätas och när?

Vid sidan av att ha tillgång till tillräcklig dokumentation och data och att kunna tillämpa metoder som på ett trovärdigt sätt gör det möjligt att identifiera effekterna av en politisk satsning är det grundläggande att målet med satsningen är tydligt och mätbart. Det måste alltså finnas en tydlig målsättning med satsningen – exempelvis ökad produktivitet för de företag som tar del. Det är också fullt möjligt att resultaten kan förväntas vara olika på kort och på lång sikt, varför det är viktigt att vara medveten om när ett resultat kan förväntas nås.

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 stöd till korttidsarbete som hade den direkta effekten att jobb som annars hade försvunnit under pandemin kunde räddas men med den indirekta effekten att strukturomvandlingen gick långsammare (Tillväxtanalys 2022). Ett annat 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.

Programteori

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. Med hjälp av programteori kan det också beskrivas när man tror effekterna kommer att uppstå. Vad som förväntas hända direkt vid insatsen och vad som förväntas hända efter till exempel två och tio år. Det bör också framgå på vilka grunder dessa antaganden görs. Vad gäller politiska satsningar som även syftar till att uppnå systemeffekter är det särskilt viktigt att ha en tydlig programteori med en analys av det system som satsningarna ämnar påverka och en tydlig plan för hur satsningen ska leda till förändring. I programteorin är det viktigt att analysera vad en näringspolitisk insats kan påverka i en komplex verklighet och sätta insatsen i ett sammanhang.

3. Diskussion

I den här rapporten diskuteras förutsättningarna för effektutvärdering inom näringspolitiken och hur dessa kan förbättras. Det här är ingen ny diskussion och bristerna vad avser effektutvärdering inom näringspolitiken har påpekats i ett antal tidigare rapporter. Flera förslag och rekommendationer har lämnats kring hur förutsättningarna skulle kunna förbättras. Trots det är förutsättningarna fortsatt ofta för dåliga för att det ska vara möjligt att genomföra trovärdiga effektutvärderingar av hur näringspolitiska insatser fungerar. Effektutvärdering är inte ett självändamål i sig, utan syftar till lärande vad gäller hur politiken bäst kan utformas med syfte att använda statens resurser på ett effektivt sätt. Lärandet är alltså en förutsättning för att staten ska kunna hushålla med skattebetalarnas pengar.

Syftet med den här rapporten är att återigen aktualisera frågan vad avser bristande förutsättningar för lärande inom näringspolitiken. Syftet är också att så konkret som möjligt illustrera vilka förutsättningar som krävs för effektutvärdering och hur beslutsfattare och myndigheter aktivt kan bidra till att förbättra dessa förutsättningar.

För att kunna utveckla näringspolitiken och öka träffsäkerheten, alltså att rätt företag eller individ får rätt insats vid rätt tidpunkt, krävs ett gediget kunskapsunderlag. Det här skapas genom många olika typer av uppföljningar och utvärderingar, där effektutvärderingar ofta är den delen som saknas. Det handlar med andra ord om att lägga ett pussel av kunskap för att kunna utforma en träffsäker näringspolitik.

Vi bedömer att det finns stor potential att förbättra förutsättningarna för effektutvärdering inom näringspolitiken. Vi pekar i rapporten ut några olika områden där vi ser brister men samtidigt potential till förbättring. Sammanfattningsvis handlar det om tillgång till data och dokumentation, en mer medveten implementering av nya insatser samt en långsiktig och oberoende kunskapsuppbyggnad vad avser effekter och effektutvärdering. De förslag vi lyfter medför ingen nämnbar påverkan på statens budget men kan på ett värdefullt bidra till att på sikt utveckla och effektivisera näringspolitiken.

3.1 Hur kan förutsättningarna för effektutvärdering inom näringspolitiken förbättras?

Vi lämnar här några förslag på hur förutsättningarna för effektutvärdering inom näringspolitiken kan förbättras. Dessa förslag ska inte ses som heltäckande då det finns mycket arbete att göra. Vi har valt att fokusera på några förslag som vi i dagsläget ser som fundamental och som på ett konkret sätt kan bidra till att förbättra förutsättningarna.

3.1.1 Förbättra tillgången till data

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.⁹

⁹ Tillväxtanalys (2012) har tidigare behandlat frågan om tillgång till Mikrodata av statliga stöd till näringslivet. Flera rekommendationer lämnas, en del av dessa är fortsatt aktuella.

Ge fler stödgivare i uppdrag att rapportera in data till MISS

I dagsläget är det bara ett fåtal myndigheter som i sin instruktion har i uppdrag att leverera data till Tillväxtanalys databas över företagsstöd (MISS). Liknande uppdrag kan ges till fler aktörer. Exempelvis är Vinnovas uppdrag (4 a §) formulerat enligt: "Verket för innovationssystem ska rapportera uppgifter till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers mikrodatabas för statligt företagsstöd (MISS) i en ändamålsenlig omfattning och utformning." Uppdraget till Vinnova är viktigt även om formuleringen medför en del tolkningsutrymme – så som exempelvis vad som menas med "ändamålsenligt" samt vem som avgör om omfattning och utformning uppfyller kravet på ändamålsenlighet.

Bättre dokumentation till FEK

De uppgifter som finns i Företagens ekonomi (FEK) är viktiga för analyser inom näringspolitiken. Dock är dokumentationen bristfällig och kan förbättras. Det saknas exempelvis en bra övergripande beskrivning av hur variablerna tas fram och om det skett eventuella förändringar över tid.

Fortsätt och prioritera arbetet med GDP

Projektet Gemensamma data (GDP) är idag den överlägset bästa tekniska lösningen vad gäller att få tillgång till data på ett effektivt och säkert sätt. GDP är därmed en viktig del i att förbättra förutsättningarna för effektutvärdering. En bra teknisk lösning kommer dock inte bidra till bättre förutsättningar för effektutvärdering om inte innehåll och kvalitet är tillräcklig. Exempelvis är det önskvärt att data om urvalsprocesser vad avser tilldelning av statliga företagsstöd inkluderas.

3.1.2 Förbättra programdokumentationen

Det finns brister i programdokumentationen av stödprogram som riskerar att försvåra utvärdering av såväl enskilda insatser som den samlade näringspolitiken. Frågan har tidigare behandlas i Tillväxtanalys (2018) och flera rekommendationer har lämnats både till genomförande myndigheter och till regeringen. Vi upprepar inte samtliga förslag här även om Tillväxtanalys anser att dessa fortsatt är viktiga för att förbättra förutsättningarna för bland annat effektutvärdering.

Politiska satsningar bör ha tydliga och mätbara mål

Politiska insatser och implementering av dessa bör grundas i programteori. Bland annat bör det alltså vara tydligt vilka målen med en satsning är, hur målen ska nås, hur målen kan mätas och följas upp och när målen kan förväntas nås. Vidare är det viktigt att beakta om en insats har så kallade spridning- eller överspillningseffekter. Det kan handla om systemeffekter som är av stor betydelse men som ofta är betydligt svårare att dokumentera och mäta.

Uppdrag om att tillhandhålla öppna data

En av rekommendationerna som lyfts fram i Tillväxtanalys (2018) och som vi väljer att lyfta igen är att regeringen bör ålägga fler myndigheter att tillhandahålla programdokumentation som öppna data genom att inkludera detta i myndigheternas instruktioner.

3.1.3 Spara och tillgängliggör underlag för urvalsprocesser

Att förstå och kunna följa urvalsprocessen vad avser exempelvis företagsstöd är helt avgörande för möjligheter till effektutvärdering. Här vill vi särskilt belysa de rankinglistor som har nämnts i rapporten och som ibland används i urvalsprocessen. Den här typen av rankinglistor kan skapa mycket goda förutsättningar för effektutvärdering, men förutsättningarna kan bli olika bra beroende på hur ansökningarna hanteras och rankas. Vidare är Tillväxtanalys erfarenhet är att dessa listor sällan varken sparas eller tillgängliggörs. Det är värt att notera att dessa listor, vid sidan av att skapa goda förutsättningar för effektutvärderingar är viktiga för att skapa transparens och rättssäkerhet vad avser beslutsunderlag som ligger till grund för tilldelning av statliga medel.

Uppdrag om att dokumentera, spara och tillgängliggöra urvalsprocesser

Det bör ligga i genomförandemyndigheters uppdrag att säkerställa att den här typen av urvalsprocesser dokumenteras, sparas och tillgängliggörs för utvärdering.

3.1.4 Var proaktiv vid implementering av nya insatser

För att skapa så goda förutsättningar som möjligt för effektutvärdering är det av största vikt att noga planera hur en ny insats ska implementeras, genomföras och dokumenteras. Det här behöver ske i nära samverkan mellan genomförandemyndigheter och de som har i uppdrag att utvärdera insatsen. Det är genom att vara proaktiv i utformningen *innan* en ny insats implementeras som förutsättningarna för effektutvärdering skapas. Att i efterhand utvärdera tidigare genomförda satsningar är betydligt svårare och ofta saknas det helt förutsättningar som möjliggör effektutvärdering.

Uppdrag att skapa förutsättningar för effektutvärdering

Vid införande av nya insatser bör genomförandemyndigheter få i uppdrag att så långt som möjligt skapa förutsättningar för effektutvärdering. I ett sådant uppdrag 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. I uppdraget bör också tydliga krav på återrapportering ingå. Återrapporteringen bör beskriva hur förutsättningar för effektutvärdering har skapats. Finns skäl som gör att det inte är möjligt att skapa tillräckliga förutsättningar bör det ställas krav på att dessa skäl specificeras och återrapporteras. I samband med ett sådant uppdrag bör det ingå krav på att samråda med analysmyndighet eller forskare.

Uppdrag om att genomföra försöksverksamheter

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.

Hur en försöksamhet bäst genomförs varierar beroende på en rad omständigheter. Ibland kan randomiserade experiment vara det bästa valet och ibland kan exempelvis successiv implementering över olika delar av målgruppen vara mer lämpligt.

Försöksverksamheten bör utformas i samråd med de som har i uppdrag att utvärdera insatsen.

Uppdrag om att medverka i planering av nya insatser

Ge Tillväxtanalys ett tydligt uppdrag att medverka till att förutsättningar för effektutvärdering skapas samt att genomföra analyser av effekter. Exempelvis kan Tillväxtanalys utgöra ett stöd till genomförandemyndigheter vad gäller att bidra med kunskap om hur förutsättningar för effektutvärdering bäst kan utformas. I myndighetens uppdrag skulle det även kunna ingå att vid behov erbjuda viss kompetensutveckling till genomförandemyndigheterna för att öka förståelsen för vilka förutsättningar som krävs vid effektutvärdering.

Mer konkret kan Tillväxtanalys bidra till att identifiera vilken dokumentation och data som krävs, hur urvalet av deltagare kan gå till för att möjliggöra effektutvärdering, och hur insatser mål kan formuleras och mätas. Men ansvaret för den faktiska implementeringen samt för att all relevant information och data i praktiken samlas in ligger hos genomförandemyndigheten.

3.1.5 Använd Tillväxtanalys för effektutvärdering

Flera aktörer har behandlat frågan om effektutvärdering av politiken och drar liknande slutsatser. ESO (2021) konstaterar att myndigheter med uppdrag att utvärdera effekterna av olika satsningar skulle öka förutsättningarna för en evidensbaserad politik. I SOU (2018:79) framhålls att analysmyndigheter är särskilt lämpade för långsiktig kunskapsuppbyggnad. Idag förekommer att genomförandemyndigheterna har i uppdrag att effektutvärdera satsningar där de själva ansvarar för genomförandet.¹⁰ Samtidigt konstaterar Riksrevisionen (2020) att en majoritet av publiceringar utförda eller beställda av genomförandemyndigheter inte uppfyller de grundläggande kraven för en effektutvärdering. Riksrevisionen menar att det finns skäl för regeringen att låta Tillväxtanalys ta ett samlat ansvar för effektutvärdering av näringspolitiken och att genomförandemyndigheterna därmed skulle kunna fokusera på andra typer av uppföljningar.

Som har konstaterats i rapporten kräver effektutvärdering särskilda angreppssätt och metoder. Tillväxtanalys samarbetar ofta med forskare i syfte att följa med i metodutvecklingen på området och för att kunna leverera oberoende analyser av hög kvalitet. Myndigheten har också ett vetenskapligt råd som har i uppgift att bistå myndigheten i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet.

Uppdrag om effektutvärdering av näringspolitiken

Regeringen bör ge uppdrag om effektutvärdering inom det näringspolitiska området till Tillväxtanalys. Tillväxtanalys anser att det talar emot principen om oberoende

¹⁰ Se t.ex. Vinnovas regleringsbrev för 2023.

effektutvärderingar och verksamhetsutveckling att uppdrag om effektutvärdering vad avser den egna verksamheten ges till genomförandemyndigheter. Tillväxtanalys har också goda förutsättningar att arbeta systematiskt med långsiktig kunskapsuppbyggnad.

Referenser

Atkin, David, Amit K. Khandelwal, och Adam Osman. (2017). "Exporting and firm performance: Evidence from a randomized experiment". *The quarterly journal of economics* 132 (2): 551–615.

Blackwell, M., Iacus, S., King, G. & Porro, G. (2009) "cem: Coarsened exact matching in Stata", *The Stata Journal*, 9(4): 524-546

Boudreau, Kevin J., Tom Brady, Ina Ganguli, Patrick Gaule, Eva Guinan, Anthony Hollenberg, och Karim R. Lakhani. (2017). "A field experiment on search costs and the formation of scientific collaborations". *Review of Economics and Statistics* 99 (4): 565–76.

Breinlich, Holger, Dave Donaldson, P. J. Nolen, och Greg C. Wright. (2017). "Information, perceptions and exporting-Evidence from a randomized controlled trial". *Economics Discussion Papers 16005*, University of Essex, Department of Economics.

Collin, E., Sandström, C., & Wennberg, K. (2021). "Utvärderingar av näringspolitik—en intressekonflikt mellan myndigheter, konsultföretag, politik och skattebetalare." *Ekonomisk Debatt*, 49, nr 4 30-41.

Ekonomistyrningsverket (ESV). (2006). *Effektutvärdering [Elektronisk resurs] att välja upplägg*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) (2021). *Upp till bevis: en ESO-rapport om experiment som underlag för politik*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Georgiadis, Andreas, och Christos N. Pitelis. (2016). "The impact of employees' and managers' training on the performance of small-and medium-sized enterprises: Evidence from a randomized natural experiment in the UK service sector". *British Journal of Industrial Relations* 54 (2): 409–21. IFAU (2021)

Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J. and Todd, P. (1998), "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data", *Econometrica*, Vol. 66, pp. 1017-1098.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) (2007). *Effektutvärdering av det regionala utvecklingsbidraget: en studie av effekter på svenska aktiebolag*. A2007:016. Östersund: ITPS, institutet för tillväxtpolitiska studier.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). (2009). *Metoder för att utvärdera den regionala tillväxtpolitiken Lärdomar och råd för utvärderare och uppdragsgivare*. Östersund: ITPS, institutet för tillväxtpolitiska studier.

Kleine, Marco, Jonas Heite, och Laura Rosendahl Huber. (2022). "Subsidized R&D Collaboration: The Causal Effect of Innovation Vouchers on Innovation Outcomes". *Research Policy* 51 (6).

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*. Riksrevisionen.
- Riksrevisionen. (2016). *Statliga stöd till innovation och företagande*. Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2016a). *Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* Riksrevisionen.
- Riksrevisionen. (2014). *Näringspolitikens effekter : brister i informationen om statliga satsningar*. Riksrevisionen.
- Roelandt, Theo, och H. van der Wiel. (2020). "The long-term impact of Dutch innovation vouchers: Back to the future with randomised controlled trials". *Innovation Growth Lab*.
- Rubin, D. (1974). "Estimating Causal Effects to Treatments in Randomised and Nonrandomised Studies". *Journal of Educational Psychology*, 66, 688-701.
- SOU 2018:79. (2018). *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Tillväxtanalys (2023). *Påverkas näringsstrukturen när minimikravet på aktiekapital sänks?* Rapport 2023:05, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2023a). *Evaluation of the tax incentive for private investors in Sweden*. Working Paper 2023:01. Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2022). *Korttidsarbetets effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020*. PM 2022:12, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2022a). *Ger företagsstödjande strukturfondsinsatser tillväxt och ökad konkurrenskraft i små och medelstora företag?* PM 2022:11, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2022b). *Utvärdering av tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifter*, PM 2022:08, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2022c). *Evidence from a Regression Discontinuity Design*. WP 2022:02, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2021). *Programdokumentation för utvärdering*. Rapport AU 2021:01, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2021a). *Evaluating the impact on Labor Earnings of Higher Vocational Education*, Working paper 2021:03, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2020). *Effektutvärdering av Sveriges exportfrämjande*, PM 2020:15, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2019). *Urvalsprocesser vid innovationsstöd – hur väljer man hur man väljer?* PM 2019:03.
- Tillväxtanalys. (2018). *Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser*. PM 2018:13, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2014). *Vad kan vi lära oss av effektstudier? – En granskning av några av Vinnovas effektstudier*. PM 2014:01. Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys (2014a). *Utvärdering av Almis företagsrådgivning – Utvärdering av rådgivningsverksamhet till etablerade företag*. PM 2014:20. Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys (2012). *Mikrodatabas över statligt stöd till näringslivet. Ett verktyg för att följa upp och utvärdera tillväxtpolitiska insatser i enskilda företag*. Working paper/PM 2012:06, Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys (2012a). *Regionalt transportbidrag. En effektutvärdering med fokus på sågverksindustrin*. Working paper 2012:17, Tillväxtanalys.

Bilaga 1 Effektutvärdering inom näringspolitiken – angreppssätt och exempel

Som beskrivs i rapporten riskerar ett resultat som tagits fram utan att en relevant jämförelsegrupp har använts att fånga flera komponenter, *i*) effekten av satsningen, *ii*) omvärldsfaktorer, *iii*) selektion. För att kunna identifiera en effekt behöver påverkan på resultatet som beror på kontexten eller urvalsprocessen elimineras. En relevant jämförelsegrupp (även kallad kontrollgrupp) är idealiskt en grupp som enbart skiljer sig från behandlingsgruppen (de företag som tagit del av en satsning) genom att de inte tagit del av den insats som ska utvärderas. Här presenterar vi kort ett urval av angreppssätt som syftar till att skapa relevanta jämförelsegrupper med fokus på hur dessa kan tillämpas. Vi exemplifierar genom att beskriva några effektutvärderingar som genomförts av Tillväxtanalys. I de fall det saknas exempel från Tillväxtanalys lutar vi oss mot exempel från andra länder eller från andra politikområden.

Slumpen

Grundtanken med randomiserade kontrollerade experiment (*eng. Randomized controlled Trials, RCT*) är att en behandlings- och kontrollgrupp väljs ut på ett sådant sätt att den process som fördelar respektive enhet (företag eller individ) till en insats är slumpmässig. Exempel på slumpmässiga processer är att välja deltagare genom ett lotteri eller någon annan egenskap som kan antas vara slumpmässig så som exempelvis fördelsdatum för företagets ägare (t.ex. udda eller jämt datum). Ibland finns också budgetbegränsningar som gör att inte alla personer i målgruppen kan ta del av en insats. Om inte pengarna räcker till alla, och att det därmed måste göras ett urval av vilka som får del av en satsning, krävs ett tillvägagångssätt för att göra detta urval. Ett sätt är att välja de som bedöms ha störst nytta av en insats. Den här urvalsmetoden utgår ifrån att det faktiskt på förhand är känt vilka dessa är – alltså att effekterna av insatsen är kända och att det också finns kunskap om för vilka insatsen fungerar bäst. Saknas den här kunskapen kommer urvalsprocessen inte att tillföra något, därför kan vi lika gärna låta slumpen avgöra. Att tillämpa slumpen medför att alla har samma möjlighet att få ta del av insatsen, vilket är alltså det mest rättvisa förfarandet. Det här skapar samtidigt förutsättningar för utvärdering och möjlighet att lära om hur insatsen fungerar, för vem/vilka och när. Med den här kunskapen kommer det att vara möjligt att tillämpa en urvalsprocess som gör att satsningen kan riktas mot de som har störst nytta av insatsen.

En grundläggande förutsättning för att slumpen ska fungera är att de enheter som ingår i urvalet är tillräckligt många. Här brukar man prata om statistisk styrka (*eng. power*). I princip beror kravet på urvalsstorlek på insatsens prognosticerade genomslag. Med hjälp av en sådan uppskattning är det möjligt att i förväg bestämma hur stort urval som krävs för att möjliggöra en meningsfull studie. Ibland kan det räcka med mindre urval, men ofta krävs ett stort antal enheter.

Ytterligare ett par aspekter som är viktiga att beakta vid randomiserade experiment är risken för bortfall – alltså att enheter försvinner från studien av olika anledningar. Då är de två grupper som skapats inte längre jämförbara. En annan risk är att enheter "byter"

grupp – exempelvis att ett företag som nekats stöd vid nästa randomiseringsomgång dyker upp igen och denna gång beviljas stöd. Det är bland annat därför viktigt för utvärderaren att ha kontroll vad som sker med de som ingår i en randomisering även efter själva randomiseringstillfället. Ju mer information desto lättare är det för utvärderaren att ta hänsyn till eventuella avvikelser i analysen.

Ett perfekt utförd randomiserat experiment är lätt att analysera och tolka – i princip jämförs det genomsnittliga resultatet för deltagare och jämförelsegrupp. Eftersom urvalsprocessen är slumpmässig behövs inga avancerade metoder för att ta hänsyn till omvärldsfaktorer eller eventuell selektion. Inom samhällsvetenskapen är processen dock sällan perfekt och därmed krävs ofta en något mer avancerad analys.

Efter som inga studier som tillämpar slumpen (RCT) har genomförts inom näringspolitiken i Sverige lyfter vi här fram några exempel från andra länder.¹¹ Metoden har dock tillämpats inom andra politikområden i Sverige, vi exemplifierar här med ett exempel från arbetsmarknadspolitiken. För en genomgång av studier där RCT använts inom socialförsäkringsområdet och inom arbetsmarknadspolitiken se ESO (2021).

Exempel

Kleine m.fl. (2022) presenterar en utvärdering av ett projekt i Storbritannien 2014–2015 där regeringen delade ut värdecheckar värda upp till 5 000 GBP till små och medelstora företag för att stödja samarbeten med universitet och andra organisationer. 1 463 företag ansökte om att delta i programmet och uppfyllde kraven för detta. Checkarna räckte inte till alla, varför istället 1 107 företag lottades fram. Dessa företag blev undersökningens behandlingsgrupp. De 356 företag som fick avslag blev kontrollgrupp. Skillnaden i resultat mellan grupperna kan tolkas som en effekt av värdecheckarna. Undersökningen finner bland annat att checkarna har ökat olika innovationsskapande processer. Liknande slumpmässiga experiment har även utförts i bland annat Nederländerna (Roelandt och van der Wiel 2020).

Moberg (2021) studerar en dansk utbildningsinsats för att uppmuntra entreprenörskap bland danska ungdomar. 3 000 barn i åldrarna 14–15 år valdes slumpmässigt från befolkningen och blev via sina föräldrar erbjudna att delta i en enkät. 580 ungdomar valde att delta och delades slumpmässigt in i en behandlingsgrupp (delta i utbildning) och en lika stor kontrollgrupp (ingen utbildning), 290 i varje. Efter genomförd utbildning fick grupperna en ny enkät rörande entreprenörskap. Skillnaden mellan grupperna tolkas som en effekt av utbildningen. Analysen tyder på att utbildningsinsatsen hade en stor effekt på deltagarnas intresse för entreprenörskap.

Ett exempel från Sverige 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.¹² Arbetsförmedlingen anvisar

¹¹ För ytterligare exempel se t.ex. Georgiadis och Pitelis (2016), Atkin m.fl. (2017), Breinlich m.fl. (2017), Boudreau m.fl. (2017)

¹² De flesta leverantörer är privata företag, men det finns också andra leverantörer så som till exempel stiftelser.

arbetsökande till tjänsten, och leverantörerna ska rusta och matcha arbetsökande 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 ska träda i kraft.¹³ 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.¹⁴

Uppdragen resulterade i att det nya upphandlade tjänsterna infördes i form av en försöksverksamhet i 32 kommuner, och sedan kom tjänsten att implementeras successivt i olika kommuner. 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.^{15,16} Inför anvisning till tjänsten rangordnas de arbetsökande baserat på deras uppskattade avstånd från arbetsmarknaden och ersättningen till leverantören beror på om det uppskattade avståndet är över eller under en viss gräns.¹⁷ Förutsättningar för effektutvärdering skapas genom att arbetsökanden i ett intervall runt nivågränsen "randomiseras". Det innebär att det är slumpen som avgör på vilken sida om nivågränsen de arbetsökande i ett randomiseringsintervall slutligen placeras. Det här innebär att arbetsökande med samma bedömda avstånd till arbetsmarknaden anvisas till olika "spår" hos leverantörerna, vilket samtidigt innebär att leverantörerna får olika ersättning för arbetsökande med 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.¹⁸ Reformeringen är pågående och resultaten från någon effektutvärdering har ännu inte publicerats.

Fältexperiment

Även fältexperiment använder slumpen, och metoden har använts i Sverige för att studera bemötande av företagare.

Exempel

Tillväxtanalys (2014a) studerar bemötande av män och kvinnor i det företagsfrämjande systemet. Studien baseras på att ett antal företag får en identisk fiktiv förfrågan om hjälp med en situation i anslutning till start eller expansion av ett företag. Hälften av förfrågningarna kommer från en man och hälften från en kvinna. Hur förfrågan bemöts beroende på kön studeras bland annat utifrån svarsfrekvens, svarstid och antal positiva ord i svaret. Syftet är att besvara frågan om likvärdig tillgång till det företagsfrämjande systemet. Det finns inga statistiskt säkerställda skillnader i svarstid mellan män och

¹³ Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2019-07-04.

¹⁴ IFAUs regleringsbrev 2019.

¹⁵ IFAU (2021).

¹⁶ Leverantörerna får dels en fast ersättning, men också en resultatbaserad del när de arbetsökande hittar jobb eller påbörjar reguljärutbildning. Ersättningens storlek beror också på de arbetsökandens bedömda avstånd till arbetsmarknaden.

¹⁷ Det finns flera spår i tjänsten, och därmed flera gränser. Samma upplägg gäller vid varje gräns.

¹⁸ Avser en av ersättningsnivåerna.

kvinnor. Svaren på de brev där en kvinna var frågeställare var dock mindre konkreta i sin respons och fick i mindre utsträckning ett förslag på tid för möte. Svaren till den kvinnliga frågeställaren innehöll i genomsnitt fler positiva ord än svaren till den manliga frågeställaren.

Brytpunktsanalys

Regressionsdiskontinuitet (*eng. Regression Discontinuity*, RD) är en metod som bygger på att det finns en variation kring en brytpunkt eller ett tröskelvärde. Givet att en sådan finns och det går att argumentera för att variationen runt detta värde är slumpmässig går det att avläsa skillnaden i utfall mellan de som befinner sig över och under denna brytpunkt eller tröskelvärde som en effekt. Metoden bygger därmed på att det finns (1) en oberoende fördelningsmekanism som (2) har praktiska konsekvenser och som (3) går att koppla till en fråga som är av policyrelevans. I regel uppstår möjligheten att tillämpa RD genom händelser som har uppkommit på grund av en del omständigheter snarare än varit del i ett i förväg planerat utvärderingsupplägg.

Metoden RD har sina för- och nackdelar. Den stora fördelen ligger i att identifikationen bygger på att den i viss grad utnyttjar slumpen i uppdelning av behandling och kontrollgrupp. Därmed lägger sig RD-metoden nära det som lyfts fram som idealet inom utvärderingslitteraturen. Nackdelen är att identifikationen kan komma till priset av relativt låg generaliserbarhet (låg extern validitet).

Exempel

Tillväxtanalys (2022c) använder brytpunktsanalys (regression discontinuity) för att utvärdera effekten av Eurostars, ett EU-finansierat stöd som företag kan söka för projekt inom forskning och utveckling.¹⁹ Företagens ansökningar bedöms i flera steg, däribland av en extern panel av självständiga experter som poängsätter ansökningarna på en skala från 1 till 6. De med högst poäng, grupp 6, erhåller automatiskt stöd. Ansökningarna i grupp 5 anses utmärkta och erhåller stöd om det finns nationella medel för detta. Poängen sätts på en kontinuerlig skala och de som får poäng över en viss gräns (brytpunkten) erhåller stöd. I analysen betraktas de företag som fick poäng strax över brytpunkten och erhåller stöd som behandlingsgrupp. Företag med poäng strax under brytpunkten och som därmed inte erhåller stöd används som kontrollgrupp. Det innebär att företag med liknande poäng, där den ena gruppen fått stöd och den andra inte, jämförs. Analysen finner bland annat att Eurostars har positiv inverkan på företagens omsättning, exporthandel och antal forskningsanställda.

Tillväxtanalys (2012a) studerar effekterna av det regionala transportbidraget med fokus på sågverksindustrin. Bidraget infördes 1971 och syftar till att stimulera produktion i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län genom att kompensera för långa transportsträckor och höga transportkostnader. För att skapa en behandlings- och kontrollgrupp jämförs företag som ligger nära varandra men på varsin sida om länsgränser för att kunna ta del av bidraget. Arbetsställen inom sågverksindustrin placerade nära gränsen på den sidan där de kan få transportbidrag är behandlingsgrupp. Som kontrollgrupp används motsvarande företag på andra sidan av länsgränsen, ej berättigade till transportbidrag. Jämförelsen utgår från ett antagande om att arbetsställen

¹⁹ Se <https://www.vinnova.se/e/eurostars/>

lokaliserade i nära anslutning till men på vardera sidan gränsen inte skiljer sig åt på något systematiskt sätt när det gäller vare sig observerbara eller icke-observerbara egenskaper. Även detta är en form av brytpunktsanalys. Analysen finner inget samband mellan transportbidraget och behandlade och obehandlade arbetsställens omsättning och förädlingsvärden. En utmaning för analysen är att transportbidraget funnits under så lång tid att det saknas data från tiden före bidraget.

Matchning

Ett sätt att få till stånd en trovärdig effektutvärdering är att matcha varje företag mot en eller flera andra företag med liknande egenskaper, exempelvis geografisk hemvist, bransch och storlek. Det här kallas CEM (Censored Exact Matchning).²⁰ Tillförlitligheten i utvärderingen är direkt kopplad till om det är möjligt att säkerställa att alla för utfallet viktiga egenskaper är approximativt identiska mellan de som får en behandling och de som inte får en behandling. Ett alternativt sätt att matcha är att använda sig av statistiska beräkningar. Ett exempel på en sådan matchningsmetod är det som kallas för matchning med benägenhetspoäng (eng. *Propensity Score Matching, PSM*). Metoden går ut på att först skatta sannolikheten att vara deltagare på en population av både deltagare och icke deltagare.²¹ Därefter används resultat från dessa skattningar för att beräkna den predikterade sannolikheten att vara deltagare. Detta görs för både deltagare och icke deltagare. För att konstruera en jämförelsegrupp matchas deltagare mot icke deltagare på denna predikterade sannolikhet. Detta gör att vi får två grupper – deltagare och icke deltagare – som har samma predikterade sannolikhet att tillhöra gruppen deltagare. På det sättet skapas så kallade "statistiska tvillingar".

Om registerdata innehåller tillräckligt mycket information görs antagandet att eftersom enheterna är lika vad avser de egenskaper vi kan observera i data är det också sannolikt att de är lika vad avser sådana egenskaper vi inte kan observera eller ta hänsyn till. Givet det här antagandet kan skillnaden i resultat mellan grupperna tolkas som effekter. Det går dock inte att testa det här antagandet, vilket innebär att metoden ofta är behäftad med osäkerhet vad avser hur resultaten kan tolkas. Metoden kräver mycket rika och detaljerade registerdata. Metoden kräver också många möjliga enheter att matcha mot för att det ska vara möjligt att hitta tillräckligt bra "tvillingar". Båda dessa förutsättningar är sällan uppfyllda inom näringspolitiken, varför metoden numera sällan på egen hand används för effektutvärdering. Dock används den ofta som ett viktigt inslag i kombination med andra metoder.

Exempel

Institutet för tillväxtpolitiska studier (2007) använder metoden för att utvärdera det regionala utvecklingsbidraget (RUB). Syftet är att utvärdera om bidraget har haft avsedd effekt på tillväxtmål, fördelningsmål eller regional utjämning. Information om de företag som har erhållit RUB används för att med matchningsmetod skapa en kontrollgrupp av företag med samma sannolikhet att få bidraget, men som inte har erhållit det. Därefter har genomsnittsvärdet för respektive utfallsvariabel jämförts för bidragsgruppen med

²⁰CEM innebär att matchningen görs på exakta värden utifrån mer "grovkornig" data, till exempel genom att dela upp variabelernas värden i intervall. Som exempel, kan inkomster matchas på deciler. Blackwell, M., Iacus, S., King, G. & Porro, G. (2009).

²¹ Rubin (1974).

kontrollgruppen för att se om bidraget har haft effekt i form av högre genomsnittsvärden. Bidraget har haft positiva och avsedda effekter för några av de studerade utfallen och åren, men för flera utfall hittas inga effekter.

Skillnaden i skillnaden

Denna metod bygger i likhet med metoden matchning på att genom tillgängliga uppgifter och statistiska modeller jämföra behandlade och obehandlade företag. Det som skiljer skillnad-i-skillnad från matchning är att tidsdimensionen är central i analysen. Metodens kännetecken är att värdera skeenden som observeras både innan och efter det att insatsen har genomförts/implementerats. Tiden innan implementeringen används för att avgöra om företag som jämförs hade liknande *utveckling* i det utfallet som är av intresse för utvärderingen. Givet att så var fallet kan skillnader i utvecklingen mellan företag som fick, respektive inte fick ta del av insatsen (behandlingen) jämföras. Därav beteckningen "skillnaden i skillnaden", det vill säga att mäta skillnaden mellan de jämförda företagen i utvecklingen (skillnaden) över tid.

För att göra företagen som ingår i respektive grupp så jämförbara som möjligt tas det i analysen hänsyn till en rad egenskaper (kontrollvariabler) liknande de som skulle ha använts i en matchningsstudie. Tidsdimensionen som utnyttjas inom ramen för en skillnad-i-skillnad analys medför dessutom att vissa aspekter som annars skulle kunna vara svåra att ta hänsyn till i viss mån kan kontrolleras för. Det senare gäller generellt svår fångade förhållanden hos varje företag som kan vara av betydelse för företagets utveckling. Givet att dessa förhållanden varit approximativt konstanta över tid kommer dessa kunna fångas upp i den statistiska modellen som ligger till grund för skattningarna.²²

För att metoden ska kunna användas för att mäta effekter måste det gå att säkerställa att utvecklingen i utfallen varit lika innan deltagande. Det här är det grundläggande antagandet för metoden och kallas för parallella trender.

Ibland finns de här förutsättningarna naturligt i genomförandet av exempelvis en ny lag. Men det kan också vara möjligt att aktivt skapa en variation som möjliggör den här typen av analys. Det kan göras genom att stegvis implementera nya satsningar, det vill säga att insatsen implementeras vid olika tidpunkter för olika delar av målgruppen. Exempelvis kan variation skapas genom att nya satsningar implementeras stegvis över regioner eller företagsstorlek. Som beskrevs i avsnittet om slumpen kan det även i det här fallet vara möjligt att variera "dosen" snarare än att under en period helt undanhålla en del av målgruppen från satsningen. Viktigt är att grupperna är tydligt definierade och avgränsbara. Den stegvisa implementeringen bör dock planeras noga och i samråd med analysmyndighet eller forskare för att säkerställa så goda förutsättningar för effektutvärdering som möjligt. Det är avgörande att tänka efter före.

Exempel

Tillväxtanalys (2023a) använder skillnad-i-skillnad för att skatta effekten av ett skatteavdrag som infördes 2014 för att öka mängden personal som arbetar med forskning och utveckling. Teorin bakom avdraget är att företag på en fri marknad riskerar att satsa för lite på forskning och utveckling, jämfört med den nivå som är optimal för samhället.

²² Som exempel på sådana faktorer kan nämnas företagets arbetsordningar eller företagskultur.

Maximala avdragsrätten var efter införandet 10 procent av lönekostnaderna upp till 230 000 kr per månad, vilket innebär att marginalavdraget var noll för alla lönekostnader för denna personalgrupp över 2,3 miljoner kr per månad. Företag med kostnader under denna gräns betraktas i analysen som behandlingsgrupp och företag med kostnader över denna gräns används som kontrollgrupp. Genom att jämföra företagen under perioden 2011–2019 finner analysen att skatteavdraget hade en positiv inverkan på antalet och andelen personal i företagen som arbetar med forskning och utveckling, vilka ökade från 30 till 43 procent bland de anställda.

Tillväxtanalys (2022b) studerar hur den tillfälliga sänkning av arbetsgivaravgifterna som regeringen införde under 2020 i samband med pandemin påverkar företagens lönesummor och antal anställda. Stödet omfattade maximalt 30 anställda per företag och beräknades på maximalt 25 000 kr av den anställdes månadslön, vilket innebär att mindre företag gynnas mer än större. Detta kan beskrivas som att små respektive stora företag får olika dos av behandlingen (avdraget). Vi förväntar oss att en stor dos leder till en stor effekt respektive en mindre dos till en mindre effekt. Det är den här variationen som utnyttjas i analysen. I det här fallet skiljer sig dock de företag som får en stor dos från de som får en liten dos. Företagens storlek skulle även kunna tänkas påverka effekten och vi kan därför inte rakt av jämföra gruppernas resultat. Istället använder analysen skillnaden i skillnaden, vilket innebär att vi jämför utvecklingen av lönesummor och antal anställda mellan små och stora företag. Om till exempel utvecklingstakten historiskt (före reformen) har varit densamma för de båda grupperna gör vi antagandet att motsvarande utveckling skulle ha fortsatt även efter att avdraget infördes. Detta är vårt kontrafaktiska scenario. Om utvecklingstakten i samband med det att reformen införs börjar utvecklas i en annan takt för små företag (stor dos) jämfört med utvecklingen för stora företag (liten dos) kan denna skillnad i skillnaden tolkas som en effekt av avdraget. Analysen finner att de sänkta avgifterna ledde till en ökning av både lönesummor och antal anställda, främst bland företag som fick större dos. Ett liknande angreppssätt används i Tillväxtanalys (2023) som utvärderar hur en sänkning av minikravet på aktiekapital påverkar antal nyregistrerade aktiebolag.

Skillnaden i skillnaden kombinerat med matchning

Matchning är en metod som allt mer kommit att användas i kombination med andra metoder. Tillväxtanalys har i flera studier använt metoden kombination med metoden skillnad-i-skillnad. Det här brukar kallas "Conditional Difference-in-Difference" (Heckman m.fl. 1998). Matchning är ett sätt att identifiera grupper som är lika på ett sätt så att de grundläggande antaganden för analysmetoden skillnad-i-skillnad håller och därmed att metoden kan används på ett trovärdigt sätt.

Exempel

Tillväxtanalys (2023a) studerar effekterna av det skatteavdrag för investeringar i små- och medelstora företag som infördes i Sverige 2014. Avdraget syftar till att öka tillgången till kapital för dessa företag och innebär att privatpersoner kan göra avdrag motsvarande vissa typer av investeringar. Behandlingsgruppen utgår från de företag som åren 2014–2019 fick investeringar från privata investerare som gjorde skatteavdrag från denna investering. För att skapa en kontrollgrupp kombineras skillnad-i-skillnad med matchning. Urvalet till kontrollgruppen sker i två steg. Först görs ett urval på företag från

registerdata, vilka uppfyller grundläggande egenskaper som liknar behandlingsgruppen. Därefter används matchningsmetoden coarsened exact matching (CEM) för att kunna jämföra företag som före behandlingen (de avdragsgilla investeringarna) liknar företag i behandlingsgruppen i alla väsentliga egenskaper. I detta fall matchades företagen på antal och procentuell förändring av antal anställda, omsättning och procentuell förändring av omsättning, företagets ålder vid investeringarna, fasta tillgångar, förädlingsvärde samt företagets andel av en företagsgrupp. Med hjälp av matchningen skapas en kontrollgrupp av företag som sålt andelar till icke-avdragsberättigade personer, vilket kan jämföras mot företag som sålt andelar till avdragsberättigade personer (behandlingsgruppen).

Skillnad-i-skillnad används för att jämföra utvecklingen över tid för behandlings- och kontrollgrupp. Metoden motiveras både som ett sätt att justera för skillnader mellan grupperna som inte förändras över tid (tidsinvarianta egenskaper) och för att skatta effekter i form av skillnaden i skillnaden mellan grupperna. Studien finner att avdraget bidrar till ökad allokering av kapital till företag med svaga tillväxtutsikter, vilket innebär att avdraget verkar försämra kapitalallokeringen i samhället i stort.

Andra exempel på analyser som använder liknande angreppssätt är Tillväxtanalys (2021a) som använder skillnad-i-skillnad i kombination med matchning för att studera effekterna av yrkeshögskoleutbildning på deltagarnas framtida inkomster, Tillväxtanalys (2020) utvärderar effekterna av statligt finansierade insatser för främja export bland små och medelstora företag, Tillväxtanalys (2022a) utvärderar effekter av insatser från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) för att stärka företagens innovation och forskning, konkurrenskraft och minskade koldioxidutsläpp.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan brytpunktsanalys och skillnad-i-skillnad anses lämpa sig särskilt väl för effektutvärdering inom näringspolitiken. Anledningen är att de inte ställer lika höga krav på antal enheter eller på detaljerade registerdata som exempelvis matchning, samtidigt som de jämfört med randomiserade experiment är relativt enkelt att genomföra och medför mindre kostnader. Ibland finns förutsättningarna att tillämpa dessa metoder inbyggda i ordinarie genomförande/verksamhet men vi bedömer att det finns stor potential att förbättra förutsättningarna genom aktiva beslut vid implementering av nya satsningar. Randomiserade experiment kan i vissa situationer vara att föredra då det ibland kan vara det säkraste sättet att eliminera selektion, samtidigt som både en intern och extern validitet kan säkerställas. Som nämnts så behöver det göras en bedömning från fall till fall vad gäller vilken metod som är det bästa valet i varje specifik situation. Det är viktigt att implementering och genomförande av nya insatser planeras i samråd med de som ska utvärdera insatsen.

Bilaga 2 Vägledande checklistor

Att avgöra vad som är en effektutvärdering

Det finns några frågor att ställa till en analys för att avgöra om det är en tillförlitlig effektutvärdering. Riksrevisionen (2020) har i sin granskning använt följande vägledande frågor:

- Har utvärderingen ett kontrafaktiskt angreppssätt?
- Givet positivt svar på punkt 1: Motiveras så kallade identifierande antaganden (obeaktat huruvida detta görs tillfredsställande)?
- Givet positivt svar på punkt 1 och 2: Är metodval och identifierande antaganden tillfredsställande motiverade?

Det här innebär i princip att analysen ska ha en jämförelsegrupp, och det ska vara troliggjort att jämförelsegruppen är relevant. Detta ska dessutom motiveras på ett transparent och tydligt sätt. En beslutsfattare bör alltså vara uppmärksam på om en analys har en jämförelsegrupp. Men att avgöra om denna jämförelsegrupp är utformad på ett sätt så att de resultat som presenteras i analysen kan tolkas som effekter är svårare. Här kan beslutsfattare behöva stöd av exempelvis tjänstemän och analysmyndigheter.

Frågor för bedömning av förutsättningarna för effektutvärdering

Den här checklistan är inspirerad av det frågebatteri Arbetsförmedlingen använde för att bedöma om projekt inom programmet "Evidensbaserade EU-fondsprojekt 2014–2020" hade förutsättningar för effektutvärdering.

Frågorna är uppdelade inom fem centrala områden: Målgrupp, insats, genomförande, utfall och dokumentation. Här lyfter vi några relevanta frågor som kan vara viktiga att ställa för att kunna avgöra förutsättningarna för effektutvärdering.

Målgrupp

- Vilken är målgruppen, och definieras målgruppen utifrån information som går att observera i registerdata (t.ex. företagsstorlek, bransch, tidpunkt)?
- Kommer det att finnas inslag av subjektiva bedömningar (t.ex. de som bedöms ha bäst förutsättningar) när deltagarna väljs ut? Eller kommer deltagarna själva ansöka om att ta del av insatsen?
- Är antalet potentiella deltagare (givet målgruppsdefinitionen) fler än det antal som i slutändan kommer att ingå i projektet? I så fall, hur kommer denna urvalsprocess att gå till?
- Hur många (företag eller individer) förväntas omfattas?

Insatsen

- Vad är syftet med insatsen?
- Hur förväntas syftet med insatsen uppnås? Exempelvis, utgörs insatsen av flera olika delar? Bedöms någon enskild del vara viktigare än andra för att uppnå målen med satsningen?

Genomförandet

- Under hur lång kommer satsningen pågå?
- Kommer satsningen genomföras för hela målgruppen samtidigt? Eller kommer satsningen exempelvis påbörjas vid olika tidpunkter i olika regioner? I så fall, hur väljs de orter som starar först ut?
- Kommer alla som tar del av insatsen ta del i samma omfattning? Eller kommer "dosen" varieras?

Utfall

- Vilka utfall kan i första hand vara relevanta att följa upp? (T.ex. produktivitet, antal sysselsatta, vinst, antal företag)
- Är utfallet dokumenterat och möjligt att följa upp i registerdata?

Dokumentation

- Hur kommer dokumentationen av vilka företag som tar del av satsningen (urvalsprocessen) gå till?
- Kommer dokumentationen tillgängliggöras för utvärdering?

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

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

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

Varmt välkommen att kontakta oss!



Tillväxtanalys

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se