

2019-09-02

Diarienummer: Ä 2019-655

Finansdepartementet

Remissvar – Analyser och utvärderingar för effektiv styrning

Tillväxtverket vill stärka företagens konkurrenskraft och utveckla attraktiva, regionala miljöer. Det gör myndigheten genom att öppna dörrar och riva barriärer. Vårt mål är en hållbar tillväxt och växande företag i alla delar av Sverige. Tillväxtverket erbjuder nätverk, kunskap och finansiering till enskilda företag, men vi stödjer också det företagsfrämjande systemet. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Sammanfattning

Utredningen konstaterar att regeringen behöver fler och bättre kunskapsunderlag. För det första har dagens analysmyndigheter svårt att tillgodose regeringens behov, särskilt vid granskningar av politikens effekter, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. För det andra saknas oberoende utvärderingsresurser i många fall, då den nuvarande organisationslösningen endast täcker 11 av statsbudgetens 27 utgiftsområden.

För att hantera dessa problem föreslås en samlad strategi med två huvudspår. Det första spåret handlar om en utvecklad kunskapsstyrning, till exempel med hjälp av tydligare uppdrag och myndighetsinstruktioner. Denna del kan genomföras oberoende av den andra delen. Det andra spåret handlar om att upprätta en ny organisation, bestående av tre analysmyndigheter istället för sju. Dessa myndigheter är: Arbetsmarknads- och välfärdsanalys, Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys samt Trygghets- och säkerhetsanalys.

Tillväxtverket:

- Anser att utredningen skapar en långsiktig spelplan för bedömningar av politikens effekter. Denna struktur kommer troligen stärka regeringens beslutsförmåga genom att säkra en kontinuerlig tillgång till kvalificerade analyser och undersökningar.
- Är positiva till att utvärderingsstödet breddas, rent tematiskt, vilket innebär att det täcker fler utgiftsområden än tidigare och runt 80 procent av statsbudgeten.
- Instämmer i att skalfördelar kan uppnås med hjälp av större organisationer, både administrativt och HR-mässigt.
- Delar uppfattningen att det krävs nya arenor för erfarenhetsutbyten, men anser att även genomförandemyndigheterna bör ingå i det nätverk som föreslås.
- Efterfrågar en fördjupad analys kring några av de slutsatser som dras, varför förslagen tillstyrks med viss reservation. I korthet finns det en risk att den nya strukturen leder till samma problem som den gamla, eftersom en utvecklad styrning och en ny organisation inte nödvändigtvis hanterar de rotorsaker som gör det svårt för dagens analysmyndigheter att tillmötesgå regeringens behov. Denna poäng tydliggörs nedan och den baseras på våra erfarenheter från tillväxt- och näringspolitiken.

En utvecklad styrning

Utredningen riktar kritik mot analysmyndigheternas kapacitet till att utvärdera måluppfyllelse, effekter och kostnadseffektivitet. Inte heller ges konstruktiva och handfasta rekommendationer till regeringen, utifrån de granskningar som genomförs.

Tillväxtverket delar, å ena sidan, dessa synpunkter och vi är positiva till principbeslutet om att alla större reformer ska utvärderas. Å andra sidan kan det ifrågasättas om en utvecklad styrning kommer att leda till önskade förändringar i rutiner och arbetssätt. Tillväxtanalys har till exempel ett tydligt effektfokus redan idag och vi är inte övertygade om att nya riktlinjer krävs för att myndigheten ska fortsätta göra vad den redan gör.

Rekommendationen om ett nätverk för erfarenhetsutbyte är synnerligen relevant, men vi anser inte att det bör avgränsas till analysmyndigheterna, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret. Häri ligger vår reservation.

Som utredningen påpekar bedrivs runt 80 procent av analys- och utvärderingsarbetet av myndigheter med ansvar för politikens genomförande. Detta ger Tillväxtverket, i likhet med andra genomförandemyndigheter, en viktig kunskapsroll. Utvecklingen av kunskap är en förutsättning för att myndigheten ska kunna planera, genomföra och följa upp sitt uppdrag. Kunskap är också en viktig del av vårt erbjudande till företag och samarbetspartners. På Tillväxtverket är denna roll tydligt förankrad i verksamheten, vilket medför en aktiv resultatstyrning samt en kontinuerlig utveckling av nya analysmetoder, datakällor och digitala verktyg för att bygga en stabil kunskapsbas.

Vi delar utredningens ståndpunkt att oberoende utvärderingar, i många fall, kräver en organisatorisk åtskillnad från själva implementeringsansvaret. Vi tror dock att analysmyndigheterna kan arbeta mer effektivt om de inte bara nätverkar sinsemellan, utan även fördjupar sitt samarbete med de genomförandemyndigheter som berörs av utredningens förslag. En sådan samverkan kan till exempel skapa:

- En ökad förståelse för insatsernas bakgrund och kontext
- Ett informationssystem med nära band mellan uppföljning och utvärdering
- Samsyn mellan de aktörer som gemensamt skapar underlag för kunskapsutveckling

Frånvaron av ett formaliserat samarbete mellan dem som analyserar och implementerar regeringens politik kommer göra det fortsatt svårt att tillmötesgå regeringens behov, givet den betydelsefulla roll som Tillväxtverket och andra genomförandemyndigheter spelar för kunskapsproduktionen. Vi ser även ett behov av att långsiktigt finansiera de digitala lösningar och databaser som vi tillhandahåller internt och till samarbetspartners, eftersom de utgör en central del av informationssystemet på vårt område.

En ny myndighetsstruktur

En ny myndighetsstruktur ger regeringen ökade analysmöjligheter inom fler utgiftsområden. Det är också troligt att vissa stordriftsfördelar uppstår, både vad gäller administrativa och metodologiska resurser. Detta leder till en större räckvidd och en bättre prestanda, men det är inte säkert att en tvärsektoriell organisering möter kvalitetsproblemen ovan. Av det skälet tillstyrker vi förslaget med viss reservation.

En mängd aktörer har granskat kunskapsunderlagen på det tillväxtpolitiska området, däribland Riksrevisionen, Statskontoret och OECD. Dessa aktörer är eniga om att utvärderingarna kan förbättras, men de utmaningar som identifieras handlar sällan om analysmyndigheternas uppdrag och organisering. Vad som däremot lyfts är att:

- Många insatser har otydliga syften, metoder och målgrupper
- Experimentella analysmetoder inte används i tillräcklig utsträckning
- Datatillgången är begränsad (bland annat på grund av affärssekretess)

Med andra ord: om utvärderingsförmågan, i stor utsträckning, påverkas av politikens utformning, förekomsten av experimentella metoder och tillgången på data, så är det tveksamt om en ny myndighetsstruktur och en utvecklad styrning kommer att bidra till bättre kunskapsunderlag kring insatsernas effekter. Tillväxtverket anser att utredningen, med fördel, hade kunnat fördjupa sitt resonemang i detta avseende.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf. Steffen Ovdahl har varit föredragande. I handläggningen har också Frida Andersson och Christina Henryson deltagit.

Gunilla Nordlöf

Steffen Ovdahl