

Utvärdering av React-EU

Rapport 0482

RAMBOLL



EUROPEISKA
UNIONEN
Europeiska
regionala
utvecklingsfonden

RAPPORTEN BESTÄLLD AV



Stockholm, april 2024

Publikationsnummer 0482

ISBN: 978-91-89730-71-7

Kontaktpersoner

Johannes Henriksson
Ramboll Management Consulting AB
johannes.henriksson@ramboll.com

Erica Iseborn
Ramboll Management Consulting AB
erica.iseborn@ramboll.com

Denna rapport är beställd av Tillväxtverket.
Analys och slutsatser i rapporten är författarnas.

Förord

Regionalfonden förväntades bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla under programperioden 2014–2020. Coronapandemins utbrott orsakade skador i ekonomierna hos medlemsländerna i Europeiska unionen. Med anledning av dessa konsekvenser lade EU-kommissionen fram en återhämtningsplan. React-EU var en del av denna återhämtningsplan, där finansieringar genom Regionalfonden riktades till att stärka grön och digital omställning. I Sverige har React-EU genomförts inom ett nationellt regionalfondsprogram med investeringar som skulle bidra till en grön och digital omställning, stöd till små och medelstora företag, investeringar i infrastruktur samt andra ekonomiska åtgärder i de regioner och sektorer som drabbats hårdast av krisen.

Tillväxtverket är förvaltande myndighet för program som finansieras av Regionalfonden, däribland nationella programmet som genomfört React-EU. Tillväxtverket har också ansvar för att utvärdera Regionalfondens investeringar. En utvärdering har genomförts för att utvärdera investeringarna inom React-EU i relation till måluppfyllelse och effektiviteten i resursutnyttjandet. Men också vilket mervärde investeringarna har skapat för Europeiska unionen för att stödja ekonomisk återhämtning. Syftet med utvärderingen har varit att skapa lärande om resultat och effekter som satsningarna inom React-EU har skapat. Utvärderingen har genomförts under 2022 och 2023. Detta är slutrapporten.

Utvärderingen har genomförts av Ramboll Management Consulting AB på uppdrag av Tillväxtverket. Rapporten författades av ett konsultteam bestående av Johannes Henriksson, Erica Iseborn, Hulda Hardardottir, Malin Dahl, Clara Fägerlind, Erik Brattström och Anna Löfmarck.

Denna rapport är beställd av Tillväxtverket, men analys och slutsatser i rapporten är författarnas. Rapporten publiceras i Tillväxtverkets publikationstjänst.

Helena Köpsén

Samordningsansvarig för utvärdering av Regionalfonden och Fonden för en rättvis omställning. Enheten för kunskap och lärande, Tillväxtverket.

Innehållsförteckning

	Summary	1
	Sammanfattning	4
1.	Inledning	7
1.1	React-EU ska bidra till återhämtning och omställning	7
1.2	Utvärderingens syfte och frågor	7
1.3	Utvärderingen är teoribaserad	9
1.4	Metodik för att samla in och analysera data	12
1.5	Disposition	13
2.	React-EU:s relevans	14
2.1	Utformningens ändamålsenlighet	14
2.2	Medfinansieringens konsekvenser	19
2.3	Lanseringens påverkan på projektets kvalitet	22
3.	Utlysningarna och projektets relevans	26
3.1	Utlysningarna i relation till behov	27
3.2	Den regionala kontexten	30
3.3	Affärsutvecklingscheckarnas relevans och potential	35
4.	React-EU:s måluppfyllelse	40
4.1	Metodmässiga utmaningar att bedöma projektets prestationer, resultat och effekter	40
4.2	Projektets prestationer	42
4.3	Projektets bidrag till planerade resultat och effekter	46
5.	EU-mervärde	50
6.	React-EU:s effektivitet	54
7.	Integrering av Agenda 2030	58
7.1	Integrering i utlysningar och projekt	58
8.	Slutsatser och rekommendationer	60
8.1	Slutsatser	60
8.2	Rekommendationer	62
9.	Referenser	64

Bilagor

Bilaga 1 - Regionala analyser

Bilaga 2 - Utvärderingsramverk och metodbeskrivning

Summary

REACT-EU IS PART OF EU'S COVID-19 RECOVERY PLAN

React-EU is a tool under EU's recovery plan to support economic development in response to the Covid-19 pandemic. React-EU has funded actions to help strengthen the economy and employment in the regions and sectors worst affected by the pandemic, as well as contribute to the green and digital transition. In Sweden, React-EU has been implemented in the European Regional Development Fund (hereafter the Regional Fund) and the European Social Fund. As the managing authority for the Regional Fund, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth has been responsible for implementing React-EU in the Regional Fund.

In spring 2022, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth commissioned Ramboll Management Consulting (Ramboll) to conduct an evaluation of React-EU. The purpose of the evaluation is to generate useful insights for the design of future interventions. The aim is also to contribute to Sweden's reporting to the European Commission regarding the effectiveness and efficiency of React-EU, as well as the EU added value¹ of supporting economic recovery. This report constitutes Ramboll's final evaluation of React-EU.

A TOTAL OF SEK 703 MILLION HAS BEEN ALLOCATED TO 152 PROJECTS

Within the framework of React-EU, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth has granted a total of SEK 703 million to 152 projects throughout Sweden. The project portfolio contains a wide range of initiatives with different purposes, designs, and target groups. Most of the funds (approximately SEK 450 million) have been distributed to so-called direct support to companies, i.e. dissemination of knowledge, counselling, coaching or financial support. Most projects have implemented initiatives aimed at promoting the green and digital transition among companies.

Among the regional programmes, West Sweden and Stockholm have received the most funding, with SEK 104 million and SEK 121 million respectively. The distribution have been motivated by the fact that the business community in these regions was judged to be most affected by the pandemic.² Within React-EU, each regional programme has chosen projects with partly different orientations and focus based on regional needs and priorities.

A CHALLENGING SETTING IMPACTS OUR ABILITY TO DRAW CONCLUSIONS FROM THE EVALUATION

Ramboll sees multiple challenges regarding the evaluation of React-EU. These challenges complicate our ability to draw definitive conclusions about React-EU based on the evaluation criteria. Though serious, the challenges are not unique to React-EU. The same challenges can in fact be noted in relation to the Regional Fund in general. The primary challenges in our judgement are:

- **The purpose of React-EU is broad and vague, making it difficult to evaluate the relevance of projects.** The broad purpose can be traced back to the European Commission's directives and guidelines. In addition, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth as managing authority has chosen to further expand the scope,

¹ EU added value is the value that an EU intervention adds beyond what Member States create on their own. See also section 3.2. For more information, see also European Court of Auditors. "European added value." *AWARE. ECA Methodology and Guidance*. <https://methodology.eca.europa.eu/aware/PA/Pages/Concepts/European-added-value.aspx>.

² In the Regional Fund 2014-2020, an almost reverse distribution key was applied. Most funds went to Upper Norrland and Central Norrland, and least funds to Stockholm and West Sweden.

financing many different types of initiatives. As a result, views vary on the primary focus of React-EU. While some consider React-EU to focus on short-term support to help particularly affected sectors recover from the pandemic, other see it as promoting more long-term transition processes in companies.

- **The range of actions in React-EU is too wide - in terms of both thematic focus and design.** The project portfolio consists of many uniquely designed actions with different purposes and focus, making it difficult to base the evaluation on existing knowledge about how a particular intervention should be designed.
- **There are no structures for providing the data needed to evaluate the interventions.** There is a need for information on the extent of the support received by each individual company and contact information for all companies that have received support. At present, it is problematic to compare support between projects as the support is in practice unique to each company. Furthermore, we can only obtain opinions about the support from a limited number of companies, making it difficult to draw general conclusions.

RELEVANT DESIGN FOR EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF REACT-EU

Overall, the implementation of React-EU has followed the ordinary rules and procedures of the Regional Fund. Some new working methods have however been introduced. Most notably, React-EU has been implemented in a national programme with eight regionally adapted calls, based on a national framework and principles designed by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth. This differs from the normal design of the Regional Fund, which has eight regional and one national independent programme.

We believe that the chosen procedure for React-EU, with a national programme and regionally adapted calls, has been effective. The procedure has helped facilitate and streamline the funding process when hasty decision-making was imperative, to support the development of businesses affected by the pandemic. Opinions vary in the regions about the advantages and disadvantages of the procedure in favour of greater regional control, but it has been possible to make regional adjustments based on the common direction of the national framework.

Based on the project portfolio and programme areas, the initiatives within React-EU have clearly focused on target groups, sectors and development areas prioritised by the regions in their work to promote regional development. We therefore believe that the project portfolio would probably have a very similar focus even with greater regional control.

BUSINESS DEVELOPMENT CHEQUES ARE AN EFFECTIVE SUPPORT INSTRUMENT

Some types of projects and forms of support in React-EU are partially or entirely new to the Regional Fund. One of these is so-called disposition projects, where regions dispose EU funds for business development cheques to individual companies in their region. The purpose of the cheques is to strengthen the ability of companies to internationalise, digitise or transition to a green economy.³

We believe that the business development cheques are a relevant support instrument, with great potential to include these also in the regular Regional Fund in the future. Companies that have received cheques are generally highly satisfied with the support and report positive results. In some regions, the demand for cheques from companies has been low. This should however not be seen as an indication of a lack of need. The limited interest rather depends on factors such as terms and conditions of the cheques, other cheques financed by national or regional funds, and how well regions manage to market the

³ The cheques have been used by companies for the purchase of consultants and/or project staff and to some extent for travel expenses.

cheques. Several regions also highlight that the administrative process for managing the cheques should be simplified if business development cheques are to be used in the future within the regular Regional Fund.

REACT-EU HAS NOT FULLY ACHIEVED ITS PROGRAMME OBJECTIVES

In our assessment, React-EU has not fully achieved the intended programme objectives. Our assessment is based on three main reasons:

Firstly, the projects funded by React-EU have not reached the expected number of companies to be supported. By the end of March 2024, the projects had provided financial or non-financial support to a total of just under 8,000 companies. This corresponds to 80 percent of the expected number, after some projects revised their goals. Initially, the projects planned to provide support to a total of 12,500 companies.

Secondly, the focus on dealing with the effects of the pandemic has been limited. According to companies that have received support, the projects has had little impact on their ability to deal with pandemic-related effects, such as reduced sales and turnover. Overall, the projects funded by React-EU show only small differences regarding focus and design compared to projects within the regular Regional Fund 2014-2020. In practice, the aim to support companies to emerge stronger from the pandemic has hence had little or no impact on the efforts within React-EU.

Thirdly, a relatively small proportion of companies state that participation in React-EU has contributed to their green and/or digital transition. In our assessment, React-EU has contributed to, but not been crucial for, accelerating this type of transition. Companies maintain that the support has been beneficial and relevant to meet their needs. However, they find it difficult to see the direct link between the support from the project and their green or digital transition.

RECOMMENDATIONS TO THE SWEDISH AGENCY FOR ECONOMIC AND REGIONAL GROWTH

- **Improve the conditions for evaluating programmes for selective business support**, both within and outside the Regional Fund by: (i) creating structures to isolate and ensure the type and scope of intervention provided to each company, (ii) setting clearer requirements for project owners to report the type of project activities provided to each company, (iii) requiring project owners to make available the contact details of companies that have received support to enable follow-up of their perceived value of the support, and (iv) design uniform questionnaires or require external evaluators to design uniform questionnaires for all companies, to clarify the extent of support provided to each company.
- **Investigate the balance between regional and national governance.** This involves analysing, through impact evaluations, whether business needs differ across the country in the same sectors. If there are no significant differences, it is possible to question the heterogeneity of interventions within React-EU. This question extends beyond React-EU and concerns the Regional Fund and portfolio of interventions in general.
- **Create the conditions for accurate interventions in future crises** by (i) defining and controlling the design of funded projects, aiming to minimise the breadth of project types, and (ii) defining clear target groups for the interventions, by conducting rapid analyses of the companies affected by the crisis, their needs, and how to meet these needs as effectively and efficiently as possible. Such work requires *cross-authority cooperation* between, for example, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth, Growth Analysis, Statistics Sweden, and the Swedish Tax Agency to provide company data in a short time, as in other Nordic countries.

Sammanfattning

REACT-EU ÄR EN DEL AV EU:S ÅTERHÄMTNINGSPLAN EFTER CORONAPANDEMIN

React-EU är ett verktyg inom EU:s återhämtningsplan med syfte att bidra till ekonomisk återhämtning efter coronapandemin. React-EU har finansierat insatser som ska bidra till att stärka ekonomin och sysselsättningen i de värst drabbade regionerna och sektorerna samt bidra till en grön och digital omställning. Tillväxtverket, som är förvaltande myndighet för Regionalfonden, ansvarar för att genomföra den del av React-EU som ingår i Regionalfonden.

Våren 2022 gav Tillväxtverket Ramboll Management Consulting (Ramboll) i uppdrag att genomföra en lärande utvärdering av React-EU. Syftet med utvärderingen är att dels generera lärande som kan användas i utformningen av nya interventioner, dels bidra till Sveriges rapportering till EU-kommissionen avseende React-EU:s måluppfyllelse och effektivitet, samt EU-mervärdet⁴ av att stödja ekonomisk återhämtning. Denna rapport utgör Rambolls slututvärdering av React-EU.

TOTALT 703 MILJONER KRONOR HAR FÖRDELATS TILL 152 PROJEKT

Inom ramen för React-EU har Tillväxtverket beviljat sammanlagt 703 miljoner kronor till 152 projekt över hela Sverige. Projektportföljen innehåller en stor bredd av insatser med olika syften, utformning och målgrupp. Mest medel (cirka 450 miljoner kronor) har gått till direkta insatser till företag, det vill säga förmedling av kunskap, rådgivning, coachning eller direkt finansiellt stöd. Flest projekt har genomfört insatser som syftar till att främja grön och digital omställning hos företagen.

Västsverige och Stockholm har fått mest medel bland de regionala programmen, med 104 miljoner kronor respektive 121 miljoner kronor. Fördelningen motiverades av att näringslivet i dessa regioner bedömdes vara hårdast drabbat av pandemin.⁵ Inom React-EU har varje programområde valt projekt med delvis olika inriktningar och fokus baserat på regionala behov och prioriteringar.

UTMANINGAR ATT UTVÄRDERA PÅVERKAR VILKA SLUTSATSER SOM KAN DRAS

Vi ser att det finns utmaningar med React-EU kopplat till utvärderingsbarheten. Det gör det problematiskt för oss som extern utvärderare att dra definitiva slutsatser om React-EU utifrån utvärderingskriterierna. Utmaningarna är allvarliga men inte unika för React-EU eftersom de även gäller för Regionalfonden. De primära utmaningarna enligt vår bedömning:

- **Syftet med React-EU är brett och otydligt formulerat vilket gör det problematiskt att utvärdera projektens relevans.** Det breda syftet går att härleda bak till EU-kommissionens direktiv och riktlinjer. Därtill har Tillväxtverket som förvaltande myndighet valt att öppna upp syftet och finansiera en stor mängd olika typer av insatser. Som en del av detta finns det delvis olika uppfattningar om huruvida React-EU har primärt ett kortsiktigt fokus på att stötta särskilt drabbade sektorer att återhämta sig från krisen, eller om fokus ligger på att främja mer långsiktiga omställningsprocesser i företagen.

⁴ EU-mervärde är det värde som en EU-intervention adderar utöver vad medlemsländerna skapar på egen hand. Se vidare avsnitt 3.2. För mer information se även Europeiska revisionsrätten. "European added value." AWARE. ECA Methodology and Guidance.

⁵ I Regionalfond 2014-2020 tillämpades en nästintill omvänd fördelningsnyckel. Mest medel gick till Övre Norrland och Mellersta Norrland, samt minst medel till Stockholm och Västsverige.

- **React-EU innehåller en alltför stor bredd av insatser – både i termer av tematisk inriktning och utformning.** Projektportföljen består med andra ord av en stor mängd unikt utformade insatser med olika syften och fokus. Detta gör det svårt att bygga utvärderingen på befintligt kunskapsläge om hur en viss insats med fördel bör utformas.
- **Det saknas strukturer för att tillhandahålla data som behövs för att utvärdera insatserna.** Det behövs information om omfattningen på det stöd som varje enskilt företag fått och kontaktuppgifter till samtliga företag som fått stöd. I dagsläget är det problematiskt att jämföra stöd mellan projekt eftersom det stöd som utvärderas i praktiken är unikt för varje företag. Vidare kan vi enbart inhämta åsikter om stödet från en begränsad andel företag som fått stöd, vilket försvårar förutsättningen att dra generella slutsatser.

RELEVANT UTFORMNING FÖR EFFEKTIVT GENOMFÖRANDE AV REACT-EU

Genomförandet av React-EU har följt Regionalfondens regelverk och rutiner men med vissa nya arbetssätt. Den viktigaste skillnaden är att React-EU har genomförts i ett nationellt program med åtta regionalt anpassade utlysningar utifrån en nationell ram och principer som utformats av Tillväxtverket. Det skiljer sig från hur Regionalfonden i ordinarie fall utformas med åtta regionala och ett nationellt fristående program.

Vi bedömer att det valda förfarandet för React-EU, med ett nationellt program och regionalt anpassade utlysningar, har varit ändamålsenligt. Förfarandet har underlättat och effektiviserat stödmedelsprocessen i en situation där det fanns behov av att snabbt besluta om medel för att stötta företagens utveckling som konsekvens av pandemin. Även om det finns delade meningar i regionerna om för- och nackdelar med valt förfarande till förmån för en större regional styrning, är det tydligt att det funnits goda möjligheter att göra regionala anpassningar utifrån den gemensamma riktningen i den nationella ramen.

Projektportföljens sammansättning och programområdenas inriktningar visar tydligt att insatserna inom React-EU har fokuserat på målgrupper, branscher och utvecklingsområden som prioriteras av regionerna inom ramen för deras ordinarie regionala utvecklingsarbete. Vi bedömer därmed att inriktningen för projektportföljen troligtvis inte skulle sett mycket annorlunda ut med större regional styrning.

AFFÄRSUTVECKLINGSCHECKAR ÄR ETT ÄNDAMÅLSENLIGT STÖDINSTRUMENT

Det finns några exempel på typer av projekt och stödformer inom React-EU som är helt eller delvis nya för Regionalfonden. En av dessa är dispositionsprojekt där regioner disponerar hanteringen av EU-medel för affärsutvecklingscheckar till enskilda företag i sin region. Syftet med checkarna är att stärka företagens förmåga att internationalisera, digitalisera eller ställa om mot en grön ekonomi.⁶

Vi bedömer att affärsutvecklingscheckarna är ett relevant stödinstrument inom React-EU med stor potential framåt inom ramen för ordinarie Regionalfond. Vår bedömning bygger dels på att företag som tagit del av checkar över lag är mycket nöjda med stödet och uppger positiva resultat, dels på att bristande söktryck i vissa regioner inte ska ses som en indikation på bristande behov hos företagen. Detta kopplar snarare till andra faktorer som olikheter i villkor och förekomsten av andra checkar som inte finansieras av React-EU och regionernas arbete med att kommunicera om stödet. Flera intervjuade regioner lyfter också att den administrativa processen för att hantera checkarna bör förenklas om affärsutvecklingscheckar ska användas framöver inom ordinarie Regionalfonden.

⁶ Checkarna har använts av företagen för inköp av konsulter och/eller projektanställda och i viss utsträckning resekostnader.

REACT-EU HAR INTE FULLT UT UPPNÅTT PROGRAMMÅLEN

Enligt vår bedömning har React-EU inte fullt ut uppnått de uppsatta programmålen. Vår bedömning baseras på tre huvudsakliga anledningar:

För det första har projekten inom React-EU inte nått upp till förväntat antal företag som skulle få stöd. Fram till den 26 mars 2024 hade projekten rapporterat till Tillväxtverket att de hade gett ekonomiskt eller icke-ekonomiskt stöd till totalt 7 956 företag, vilket motsvarar 80 procent av det förväntade antalet efter projektens revideringar av sina mål. Det kan också jämföras med att projekten initialt planerade att ge stöd till totalt 12 500 företag.

För det andra har projekten i begränsad utsträckning fokuserat på att hantera pandemins effekter. Enligt företagens upplevelser tycks projekten haft en begränsad påverkan på företagens förmåga att hantera pandemirelaterade effekter, som minskad försäljning eller omsättning. Sammantaget är det små skillnader i vad projekten inom React-EU fokuserat på och hur de utformats jämfört med projekt i ordinarie Regionalfonden 2014–2020. Att stötta företag att komma starkare ur pandemin har i praktiken haft liten eller ingen reell påverkan på stödinsatserna inom React-EU.

För det tredje uppger en förhållandevis liten andel företag som besvarat utvärderingens enkät att deltagandet i React-EU bidragit till deras gröna och/eller digitala omställning. Enligt vår bedömning har React-EU i första hand bidragit till att accelerera företagens omställning, snarare än att projekten varit avgörande för att företagen skulle påbörja ett arbete kring grön eller digital omställning. Företagen ser över lag en nytta med det stöd de har fått och de anser att stödet har mött deras behov. Företagen har dock svårt att göra kopplingen mellan upplevda effekter och bidraget till företagens gröna eller digitala omställning.

REKOMMENDATIONER TILL TILLVÄXTVERKET

- **Förbättra förutsättningarna för att utvärdera program för selektiva företagsstöd** både inom och utanför Regionalfonden genom att: (i) skapa strukturer för att isolera och säkerställa vilken typ av insats och insatsens omfattning som respektive företag tagit del av, (ii) ställa tydligare krav på projektägare att redovisa vilken typ av projektaktiviteter som varje företag tagit del av, (iii) ställa krav på projektägare att tillgängliggöra kontaktuppgifter till företag som fått stöd för att därigenom möjliggöra för uppföljning av företagens upplevda värde av stödet, samt (iv) alternativt utforma enhetliga enkäter eller ställa krav på att externa utvärderare utformar enhetliga enkäter till samtliga företag som fått stöd för att klargöra den omfattning av stöd som respektive företag tagit del av.
- **Utred balansen mellan regional och nationell styrning.** Det handlar om att genom effektutvärderingar analysera om det stämmer att företagsbehoven de facto skilt sig åt över landet inom samma branscher. Om de inte finns några väsentliga skillnader går det att ifrågasätta den heterogenitet av insatser som förekommer inom React-EU. Frågan sträcker sig bortom bara React-EU och rör Regionalfondens inriktning och insatsportfölj som helhet.
- **Skapa förutsättningar för träffsäkra insatser vid framtida kriser** genom att (i) definiera och styra hur finansierade projekt ska utformas med syfte att minimera den bredd av projektyper som präglade React-EU, samt (ii) definiera tydliga målgrupper för insatserna genom att göra snabba analyser om vilka företag som drabbas av en kris, vad deras behov är och hur vi mest effektivt och ändamålsenligt kan möta dessa behov. Ett sådant arbete förutsätter ett *myndighetsöverskridande samarbete* mellan exempelvis Tillväxtverket, Tillväxtanalys, SCB och Skatteverket för att i likhet med andra nordiska länder tillhandahålla företagsdata på kort tid.

1. Inledning

I detta kapitel ger vi en introduktion till React-EU och dess övergripande syfte. Vidare presenterar vi de frågor som utvärderingen ska besvara, utvärderingens ansats samt de metoder som använts för att besvara utvärderingsfrågorna. Kapitlet avslutas med en presentation av rapportens disposition.

1.1 React-EU ska bidra till återhämtning och omställning

React-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) är del av EU:s återhämtningsplan och ett verktyg för medlemsländerna att ta sig ur den ekonomiska kris som följde i spåren av coronapandemin. Enligt Europeiska rådet ska medlen i React-EU användas för att stärka ekonomin och sysselsättningen i de värst drabbade regionerna och sektorerna samt bidra till en grön och digital omställning.⁷ Stödpaketet omfattar totalt 50 miljarder euro, varav drygt 336 miljoner euro har tilldelats Sverige.⁸

Genomförandet av React-EU ska enligt riktlinjer från EU-kommissionen ske inom ramen för strukturfondsprogrammen i programperioden 2014–2020. Det innebär att React-EU genomförs inom både Regional- och Socialfonden i Sverige.⁹ Tillväxtverket, som är förvaltande myndighet för Regionalfonden i Sverige, ansvarar för genomförandet av den del av React-EU som hör till Regionalfonden.¹⁰

EU-kommissionens riktlinjer och regeringsuppdraget anger att React-EU ska finansiera insatser som är framåtblickande och främjar återhämtning efter pandemin genom att stärka förutsättningarna för utveckling, konkurrenskraft och hållbar tillväxt. Fokus ska ligga på att påskynda och stärka företagens digitala omställning, samt den gröna omställningen och övergången till en cirkulär ekonomi genom ökad resurseffektivitet och hållbara lösningar. Branscher som drabbats särskilt hårt av pandemin ska vara prioriterade.¹¹

Ytterligare en ambition är att stödet från React-EU ska brygga över till nya satsningar i Regionalfondens programperiod 2021–2027 för att därigenom skapa mervärden. Stödet ska även vara regionalt anpassat och svara mot regionalt efterfrågade insatser för att skapa största möjliga nytta. Genom stödet ska företag och aktörer inom främjandesystemet få verktyg att fortsätta arbetet för ökad konkurrenskraft, regional utveckling och innovation bortom coronakrisen.¹²

1.2 Utvärderingens syfte och frågor

Tillväxtverket har gett Ramboll Management Consulting (fortsättningsvis Ramboll) i uppdrag att genomföra en lärande utvärdering av React-EU. Utvärderingen har två

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/2221 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller ytterligare medel och genomförandebestämmelser för att tillhandahålla stöd för främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin och dess sociala konsekvenser och för förberedande av en grön, digital och resiliënt återhämtning av ekonomin (React-EU).

⁸ EU-kommissionen. *Cohesion Open Data Platform*. Theme: React-EU. Funding period: 2014–2020. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/13/14-20> Hämtat 2024-03-01

⁹ I Sverige har 293 miljoner euro fördelats till Socialfonden och 73 miljoner euro till Regionalfonden.

¹⁰ Näringsdepartementet (2020) *Uppdrag att förbereda och vidta åtgärder för att kunna besluta om insatser inom ramen för React-EU*. Regeringskansliet.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/2221 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller ytterligare medel och genomförandebestämmelser för att tillhandahålla stöd för främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin och dess sociala konsekvenser och för förberedande av en grön, digital och resiliënt återhämtning av ekonomin (React-EU); Näringsdepartementet (2020) *Uppdrag att förbereda och vidta åtgärder för att kunna besluta om insatser inom ramen för React-EU*. Regeringskansliet.

¹² Ibid.

huvudsakliga syften: dels generera ett lärande som kan användas i utformningen av nya interventioner, dels bidra till Sveriges rapportering till EU-kommissionen avseende React-EU:s måluppfyllelse och effektivitet samt EU-mervärdet av att stödja ekonomisk återhämtning.

Utvärderingen startade i januari 2022 och slutrapporterades i mars 2024. Under 2022 fokuserade Ramboll på att samla in data om arbetet med att utforma och utlysa medel, samt vilka projekt och insatser som finansierats av React-EU. Detta kompletterades under 2023 och fram till i januari 2024 med data om projektens genomförande och effekter.

Utvärderingen besvarar utvärderingsfrågor inom kriterierna *relevans*, *måluppfyllelse*, *EU-mervärde*, *kostnadseffektivitet* och *integrering av Agenda 2030*, se Tabell 1.

DEFINITION AV UTVÄRDERINGSKRITERIER

Nedan förklarar vi de utvärderingskriterier som tillämpas i utvärderingen. Utvärderingskriterierna har, i likhet med utvärderingsfrågorna, valts av Tillväxtverket inför upphandlingen av utvärderingen.

- **Relevans** mäter om interventionen gör rätt saker. Det handlar om hur väl interventionens mål och design svarar mot behov och prioriteringar hos berörda parter. Dessutom bör relevansen anpassas om omständigheterna förändras.¹³
- **Måluppfyllelse** utvärderar om interventionen uppnår sina mål. Här tittar vi på resultat och prestationer i förhållande till de ursprungliga och reviderade målen.¹⁴
- **EU-mervärde** är det värde som en EU-intervention adderar utöver vad medlemsländerna skapar på egen hand. Detta innebär bland annat att EU-interventioner ska genomföras endast om de är mer effektiva än de åtgärder som kan vidtas på nationell, regional eller lokal nivå, förutom där EU har exklusiv behörighet (principen om subsidiaritet).¹⁵
- **Kostnadseffektivitet** fokuserar på hur resurser används för att genomföra interventionen. Det handlar om att maximera resultat med minimala resurser.¹⁶
- **Agenda 2030** handlar om i vilken utsträckning och hur hållbarhet har integrerats i interventionen.¹⁷

¹³ OECD. *Evaluation Criteria*. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>
Hämtad 2024-03-27

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Europeiska revisionsrätten. *European added value. AWARE. ECA Methodology and Guidance*. <https://methodology.eca.europa.eu/aware/PA/Pages/Concepts/European-added-value.aspx> Hämtad 2024-03-27

¹⁶ OECD. *Evaluation Criteria*. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>
Hämtad 2024-03-27

¹⁷ Tillväxtverket. (2021a) *Avropsförfrågan - Utvärderingsuppdrag. Avropsförfrågan avseende "utvärderingsuppdrag av React-EU" med förnyad konkurrensutsättning mot Tillväxtverkets dynamiska inköpssystem "Utvärdering och analystjänster med dnr Å 2019-728*. Uppdragets dnr: Å 2021-9135. Datum: 2021-10-29.

Tabell 1. Utvärderingsfrågor som besvaras i slutrapporten för utvärderingen av React-EU

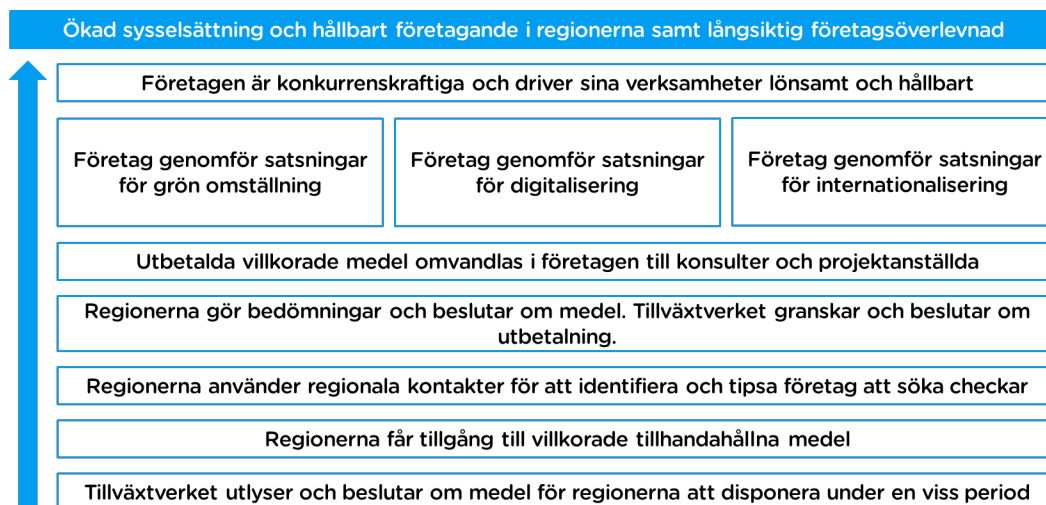
Kriterium	Utvärderingsfråga
Relevans (Programdesign)	<p>I vilken grad har upplägget av React-EU, som ett nationellt program med regional inriktning och regional urvalsprocess, varit ändamålsenligt jämfört med andra alternativ (ex. åtta regionalt fristående utlysningar och en (1) nationell utlysning)?</p> <p>Har det sänkta medfinansieringskravet på 25 procent (i jämförelse med det sedvanliga 50 procent) haft någon betydande påverkan på</p> <ul style="list-style-type: none"> • kvaliteten i projekten och • projektägarnas tillgänglighet till finansiering? <p>Har det sänkta medfinansieringskravet lockat till sig nya projektägare?</p> <p>Har den förhållandevis snabba lanseringen av React-EU haft någon betydande påverkan på kvaliteten i projekten? Vilken beredskap har Tillväxtverket för att snabbt lansera nya interventioner?</p>
Relevans (Utlisningar och projekt)	<p>I vilken utsträckning svarar React-EU:s utlysningar mot de uttryckta behoven i regeringens direktiv och det beslutade programmet för insatsområdet React-EU?</p> <p>I vilken grad har smala respektive breda inriktningar på regionernas utlysningar varit relevanta utifrån React-EU:s syften?</p> <p>Har relevansen varit beroende på kontexten per region?</p> <p>I vilken utsträckning svarar projektens upplägg mot utlysningstexterna och den regionala kontexten? Bedömningar ska göras per region</p> <p>I vilken grad har affärscheckarna varit relevanta som ett instrument inom Regionalfonden jämfört med ramprojekt? Vilken potential finns för framtiden?</p>
Måluppfyllelse	<p>I vilken utsträckning har projekten uppnått, eller bedöms komma att uppnå, planerade prestationer och effekter? Varför, varför inte?</p> <p>Särskilt fokus i bedömningarna av måluppfyllelse ska ligga på måluppfyllelse på företagsnivå, bland annat att bedöma i vilken omfattning som interventionen nått de mest angelägna företagen. Med angelägen avses företag med potential att bidra till de övergripande målen enligt React-EU och utlysningarna.</p>
EU-mervärde	<p>Vilka förändringar har uppstått som kan kopplas till React-EU, utöver vad som rimligen kunde ha förväntats av nationella åtgärder från medlemsstaternas sida?</p>
Kostnads-effektivitet	<p>I vilken utsträckning har interventionen levererat planerade prestationer på ett ekonomiskt sätt?</p> <p>I vilken utsträckning har interventionen valt de mest ekonomiska försvarbara effektkedjorna* för att uppnå planerade effekter?</p>
Agenda 2030	<p>I vilken omfattning har projekten integrerat Agenda 2030 i sina projektplaner och genomförande?</p> <p>I vilken omfattning har just Tillväxtverkets programtext och utlysningstext rörande Agenda 2030 påverkat utformning och genomförande?</p>

*I Regionalfonden 2021-2027 använder Tillväxtverket begreppet *resultatkedjor*, i stället för *effektkedjor*.

1.3 Utvärderingen är teoribaserad

Vi använder en teoribaserad ansats i utvärderingen. Det innebär att vår bedömning av utvärderingskriterierna utgår från de förändringsteorier som Tillväxtverket tagit fram för de huvudsakliga insatser som finansieras inom React-EU. I Figur 1 och Figur 2 presenterar vi förenklade versioner av Tillväxtverkets förändringsteorier för *Affärsutvecklingscheckar* respektive *Utlisningar med regionala anpassningar*. Originalversionerna av Tillväxtverkets förändringsteorier återfinns i Bilaga 2.

Figur 1: Förändringsteori för affärsutvecklingscheckar inom React-EU



Källa: Tillväxtverket. Rambolls bearbetning.

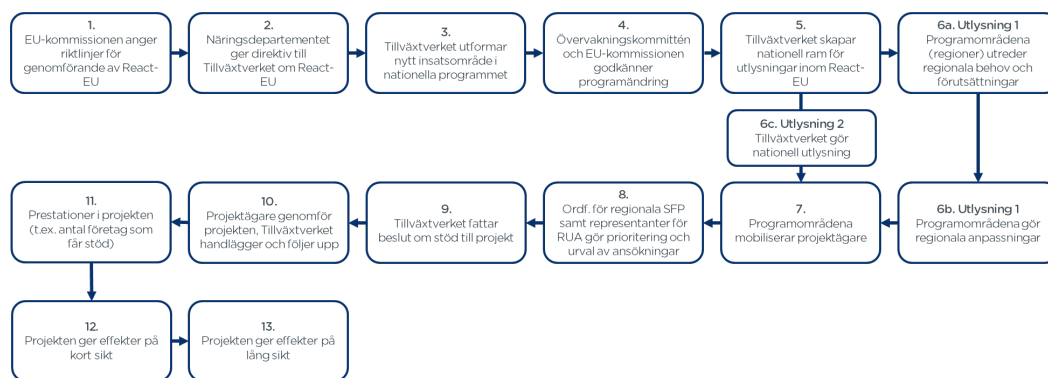
Figur 2: Förändringsteori för utlysningar med regionala anpassningar inom React-EU



Källa: Tillväxtverket. Rambolls bearbetning.

Vi har i samråd med Tillväxtverket även tagit fram en förenklad processbild för att illustrera hur React-EU har genomförts i Sverige, se Figur 3. Denna så kallade policyresa kan ses som ett komplement till Tillväxtverkets förändringsteorier för React-EU (Figur 1 och Figur 2). Policyresan ligger till grund för vår bedömning av hur olika vägval i policyresan (främst steg 1-9 nedan) påverkat de prestationer och effekter som följer av genomförda projekt (steg 10-13).

Figur 3. Policyresan för React-EU



Källa: Rambolls sammanställning.

Hösten 2020 tilldelade EU-kommissionen medel och angav riktlinjer för genomförandet av React-EU (steg 1). Därefter gav den svenska regeringen Tillväxtverket i uppdrag att förbereda för genomförandet av React-EU inom Regionalfonden i Sverige (steg 2). Tillväxtverket utformade under relativt kort tid ett nytt insatsområde för React-EU i det nationella programmet¹⁸ inom Regionalfonden 2014–2020, som sedan godkändes av både Övervakningskommittén¹⁹ och EU-kommissionen (steg 3–4). Tillväxtverket tillsatte även en projektgrupp som tog fram en nationell ram för regionala utlysningar inom React-EU med vägledande principer för urval av insatser (steg 5).

Utlysningarna av medel genomfördes i två huvudsakliga faser. I den första fasen genomfördes regionalt anpassade utlysningar som hade utformats av Tillväxtverkets programkontor i respektive programområde²⁰ (steg 6b), se även Tabell 2. Dessa föregicks av att programkontoren och regionerna utredde regionala behov och förutsättningar för insatser i sitt programområde (steg 6a). I den andra fasen genomfördes en nationell utlysning som utformats av Tillväxtverket på nationell nivå. Utlysningen hade ett mer tydligt fokus på direkta insatser till företag (steg 6c).

I samband med utlysningarna mobiliserade programkontoren och regionerna potentiella projektägare att ansöka om projektmedel (steg 7). Ordförandena för de regionala strukturfondspartnerskapen²¹ och regionalt utvecklingsansvariga involverades för att prioritera och göra urval bland inkomna projektansökningar (steg 8). Detta gjordes på delvis olika sätt i programområdena men det gemensamma syftet var att säkerställa att ansökningarna låg i linje med regionala prioriteringar.

Därefter överlämnades urvalet till Tillväxtverket för vidare bedömning och beslut om stöd (steg 9). Sammanlagt beviljade Tillväxtverket 703 miljoner kronor till olika typer av stödinsatser i hela landet. Medlen gick till dels projekt, dels direkta företagsstöd (i form av affärsutvecklingscheckar och via ramprojekt) med syfte att främja företagens gröna och digitala omställning samt återhämtning efter pandemin. Projekten genomfördes under

¹⁸ Regionalfonden i Sverige består av åtta regionala program och ett nationellt program. Det nationella programmet omfattar hela Sverige och finansierar insatser över hela landet.

¹⁹ Övervakningskommittén består av företrädare för myndigheter, regioner och intresseorganisationer som övervakar genomförandet av strukturfondsprogrammen inom EU:s strukturfonder i Sverige.

²⁰ Regionalfonden i Sverige omfattar nio program, varav ett program är nationellt och övriga är indelade i åtta geografiska områden. Tillväxtverket, som är förvaltande myndighet för Regionalfonden i Sverige, har ett programkontor för varje program.

²¹ För varje strukturfondsprogram, totalt nio, finns ett strukturfondspartnerskap som består av förtroendevalda region- och kommunpolitiker samt representanter från offentlig, privat och ideell sektor. Strukturfondspartnerskapen har i uppgift att prioritera bland projektansökningar som inkommer till de två strukturfonderna (Regionalfonden och Socialfonden) och som godkänns av de förvaltande myndigheterna.

perioden mars 2021 till oktober 2023 och Tillväxtverkets handläggare följde upp projekten löpande under genomförandeperioden (steg 10–13).

Tabell 2. Program inom Regionalfonden

Program	Geografiskt område
Övre Norrland	Norrbotten och Västerbottens län
Mellersta Norrland	Jämtland och Västernorrlands län
Norra Mellansverige	Dalarna, Värmland och Gävleborgs län
Östra Mellansverige	Uppsala, Västmanland, Sörmland, Östergötland och Örebro län
Stockholm	Stockholms län
Västsverige	Västra Götaland och Hallands län
Småland och Öarna	Jönköping, Kronoberg, Kalmar och Gotlands län
Skåne-Blekinge	Blekinge och Skåne län
Nationella regionalfondsprogrammet	Hela Sverige

1.4 Metodik för att samla in och analysera data

Utvärderingen bygger på en bredd av olika metoder för datainsamling och analys. Dessa beskrivs kortfattat i följande avsnitt. En närmare beskrivning av samtliga moment finns i Bilaga 2.

- **Dokumentanalys** av styrdokument, riktlinjer och utlysningar som avser React-EU.
- **Intervjuer med Tillväxtverket och regioner.** Vi har intervjuat ansvariga för React-EU hos Tillväxtverket på nationell nivå, Tillväxtverkets programansvariga för de åtta regionala programområdena inom Regionalfonden samt företrädare för regionernas arbete med regionala utlysningar och affärsutvecklingscheckar inom React-EU.
- **Portföljanslys** av projekten där vi analyserat och kategoriserat samtliga projekt och insatser inom React-EU. Analysen baseras i huvudsak på Tillväxtverkets projektdata samt kompletterande data från projektbeslut och prioriteringsunderlag för projekt inom React-EU. Portföljanslysen har till viss del även kompletterats med data från projektens slutrapporter och slutrapporter från företag som tagit emot affärsutvecklingscheckar.
- **Enkät och intervjuer med projektledare eller projektägare.** En enkätundersökning har genomförts bland projektledare av projekt som finansieras inom React-EU. Ett urval kompletterande intervjuer har genomförts med projektledare eller projektägare.
- **Enkät och intervjuer med företag som tagit emot stöd av projekten.** Målgruppen för enkäten är alla företag som tagit emot stöd inom React-EU, bortsett från affärsutvecklingscheckar där utvärderingen utgår från en av Tillväxtverket genomförd enkätundersökning. Därtill har vi genomfört intervjuer med 24 företag som fått stöd inom React-EU, exklusive företag som fått affärsutvecklingscheckar. Syftet med intervjuerna var att fördjupa den bild som framkommit i vår enkätundersökning.
- **Analys av företagsdata** för att kunna beskriva vilka företag som tagit emot stöd och svara på hur väl medlen har nått ut till den tänkta målgruppen.
- **Utvärderingsseminarier** för att förankra och fördjupa analysen. Vi har genomfört ett nationellt utvärderingsseminarium (hösten 2022) med företrädare för regionerna samt Tillväxtverket på nationell och regional nivå. Från november 2023 till januari 2024 genomfördes även regionala utvärderingsseminarier med företrädare för regionerna och Tillväxtverkets programkontor i samtliga programområden.

1.5 Disposition

Rapportens disposition följer de utvärderingsfrågor som den avser att besvara. Varje kapitel inleds med en samlad bedömning kopplat till det utvärderingskriterium som kapitlet fokuserar på. I följande delkapitel presenteras Rambolls bedömning och underliggande empiri för respektive utvärderingsfråga. I huvudrapporten presenteras samlade bedömningar för React-EU i sin helhet och för samtliga programområden. I Bilaga 1 presenteras fördjupade analyser för respektive programområde.

Kapitel 2 presenterar vår bedömning av React-EU:s design och utformning i första hand från relevanskriteriet

Kapitel 3 presenterar vår bedömning av React-EU:s relevans med fokus på genomförda utlysningar och finansierade projekt

Kapitel 4 presenterar vår bedömning av React-EU:s måluppfyllelse

Kapitel 5 presenterar vår bedömning av React-EU:s EU-mervärde

Kapitel 6 presenterar vår bedömning av React-EU:s effektivitet

Kapitel 7 presenterar vår bedömning av hur React-EU integrerat Agenda 2030

Kapitel 8 presenterar våra samlade slutsatser och rekommendationer

Bilaga 1 presenterar regionala analyser per programområde

Bilaga 2 presenterar metod och genomförande av utvärderingen i mer detalj

2. React-EU:s relevans

I detta kapitel besvarar vi utvärderingsfrågor som rör relevansen i utformningen av React-EU i förhållande till syfte och mål:

- I vilken grad har upplägget av React-EU, som ett nationellt program med regional inriktning och urvalsprocess, varit ändamålsenligt jämfört med andra alternativ?
- Har det sänkta medfinansieringskravet haft någon betydande påverkan på kvaliteten i projekten och projektägarnas tillgänglighet till finansiering?
- Har den förhållandevis snabba lanseringen av React-EU haft någon betydande påverkan på kvaliteten i projekten? Vilken beredskap har Tillväxtverket för att snabbt lansera nya interventioner?

Samlad bedömning av React-EU:s relevans

Vår samlade bedömning är att upplägget för React-EU med ett nationellt program med regionala inriktningar och urvalsprocesser varit ändamålsenligt. Bedömningen bygger på att det funnits goda möjligheter att göra regionala anpassningar utifrån det nationella ramverket som tillhandahölls av Tillväxtverket. Vald process bedöms även vara mer tidseffektiv jämfört med en regionalt driven process. Just tidseffektivitet var en viktig aspekt givet React-EU:s snäva tidsramar.

Enligt vår bedömning har varken det sänkta medfinansieringskravet eller den snabba lanseringen av React-EU haft en nämnvärd påverkan på kvaliteten i projekten, projektens utformning eller förutsättningarna att locka nya projektägare. Det sänkta medfinansieringskravet har framför allt bidragit till en tidsmässigt mer effektiv process för att säkerställa medfinansiering för projektägarna. Genomförandet av React-EU har i första hand skett av projektägare med tidigare vana att driva projekt inom Regionalfonden.

2.1 Utformningens ändamålsenlighet

I detta delkapitel svarar vi på i vilken grad upplägget av React-EU, som ett nationellt program med regional inriktning och urvalsprocess, har varit ändamålsenligt jämfört med andra alternativ.

Samlad bedömning

Vi bedömer att det valda förfarandet med ett nationellt program med regionalt anpassade utlysningar utifrån en nationell ram har varit ändamålsenligt. Förfarandet har underlättat och effektiviserat stödmedelsprocessen i en situation där det fanns behov av att snabbt besluta om medel för att stötta företagens utveckling som konsekvens av pandemin. Även om det finns delade meningar i regionerna om för- och nackdelar med valt förfarande till förmån för en större regional styrning, är det tydligt att det funnits goda möjligheter att göra regionala anpassningar utifrån den gemensamma riktningen i den nationella ramen.

Projektportföljens sammansättning och programområdenas inriktningar visar tydligt att insatserna inom React-EU har fokuserat på målgrupper, branscher och utvecklingsområden som prioriteras av regionerna inom ramen för deras ordinarie regionala utvecklingsarbete. Vi bedömer därmed att inriktningen för projektportföljen troligtvis inte skulle sett mycket annorlunda ut med större regional styrning.

REACT-EU HAR HAFT ANNORLUNDA UPPLÄGG ÄN ORDINARIE REGIONALFOND

React-EU ryms inom Regionalfondens regelverk och upparbetade rutiner. Det innebär bland annat att Tillväxtverket har handlagt projekten inom React-EU på samma sätt som regionalfondsprojekt. Det finns dock flera viktiga aspekter som gör att genomförandet av React-EU skiljer sig från ordinarie Regionalfonden. Skillnaderna gäller React-EU:s utformning, fördelning av medel, genomförande av utlysningar, hantering av projektansökningar, vilka typer av projekt som finansieras och medfinansieringskrav. Till stor del beror skillnaderna på att React-EU genomfördes under en relativt kort tidsperiod, vilket ledde till att exempelvis utlysningar och hantering av projektansökningar behövde ske snabbare än vad som är brukligt inom Regionalfonden. I Tabell 3 presenteras de huvudsakliga skillnaderna mellan React-EU och Regionalfonden 2014–2020.

Tabell 3. Huvudsakliga skillnader mellan Regionalfonden 2014–2020 och React-EU

Tema	Regionalfonden 2014–2020	React-EU
React-EU:s utformning	Regionalfonden omfattar nio program, varav ett program är nationellt och övriga är indelade i åtta geografiska områden*	React-EU genomförs som ett nationellt program inom Regionalfondens nationella program
Fördelning av medel mellan regionala program	<ul style="list-style-type: none"> Mest medel: Övre Norrland följt av Mellersta Norrland Minst medel: Stockholm följt av Västsverige 	<ul style="list-style-type: none"> Mest medel: Västsverige följt av Stockholm Minst medel: Övre Norrland följt av Mellersta Norrland
Genomförande av utlysningar	<ul style="list-style-type: none"> Regionala utlysningar i de åtta regionala programmen Nationella utlysningar i det nationella programmet 	<ul style="list-style-type: none"> En nationell utlysning Åtta regionalt anpassade utlysningar utifrån nationell ram och principer som utformats av Tillväxtverket på nationell nivå
Tid för utlysning och ansökan	<ul style="list-style-type: none"> Utlisningarna publiceras 3–6 månader innan ansökningsperioden startar. Ansökningsperioden är minst en månad. 	<ul style="list-style-type: none"> Utlisningarna publiceras inte innan ansökningsperioden startar. Ansökningsperioden är cirka 1–1,5 månad.
Hantering av projektansökningar	<ol style="list-style-type: none"> Tillväxtverket tar emot projektansökningar Strukturfondspartnerskap i respektive regionalt programområde prioriterar bland ansökningar till de regionala programmen Prioritetsordningen lämnas över till Tillväxtverket som tar beslut 	<ol style="list-style-type: none"> Tillväxtverket tar emot projektansökningar I flera regionala programområden hanteras ansökningar enligt ett förenklat förfarande till exempel att ordförande eller urval av ledamöter i strukturfondspartnerskapen prioriterar bland ansökningarna Prioriteringsordningen lämnas över till Tillväxtverket som tar beslut.
Typ av projekt som finansieras	<ul style="list-style-type: none"> Förstudier Genomförandeprojekt Ramprojekt 	<ul style="list-style-type: none"> Förstudier Genomförandeprojekt Ramprojekt Dispositionersprojekt för affärsutvecklingscheckar
Medfinansieringskrav för projekt*	50 procent	25 procent

*De åtta regionala programmen är Övre Norrland, Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Östra Mellansverige, Stockholm, Västsverige, Småland och Öarna samt Skåne-Blekinge.

**För dispositionsprojekt med affärsutvecklingscheckar gäller andra regler för medfinansiering. Regioner som beviljats dispositionsprojekt för affärsutvecklingscheckar fick 100-procentig finansiering från React-EU. Regionerna kunde i sin tur ställa krav på upp till 50 procent medfinansiering från företag som ansökte om affärsutvecklingscheck.

Nedan beskrivs de typer av projekt som finansierats inom React-EU enligt Tillväxtverkets definitioner.

- **Förstudier** är ett mindre, förberedande projekt som syftar till att undersöka om och hur ett eventuellt projekt inom strukturfondsprogrammet skulle kunna genomföras. Det ska vara tydligt varför förstudien behövs och finnas en tydlig problemformulering

som ska utforskas med hjälp av konkreta frågeställningar. Förstudien får pågå i högst 9 månader inklusive avslutsarbete.²²

- **Genomförandeprojekt** innefattar tre typer av projekt inom React-EU:²³
 - o **projekt** genomförs av en part, stödmottagare, som ensam ansvarar för att utföra projektet
 - o **samverkansprojekt** genomförs av flera parter gemensamt och ska skapa förutsättningar för nya nätverk och samarbeten. En av parterna, stödmottagaren, har huvudansvaret för att genomföra projektet.
 - o **regional exportsamverkan (RES)**²⁴ som syftar till att etablera långsiktiga regionala stödstrukturer, bygga kapacitet och främja samarbete för att nå fler företag och därigenom stärka företagens internationalisering. Projekten har erbjudit företag olika typer av stöd som utbildningar, rådgivning, coaching och delegationsresor.²⁵
- **Ramprojekt** är projekt som fördelar sitt EU-stöd vidare till företag eller organisationer som utför projektets aktiviteter i ett andra led. Aktiviteterna kan till exempel bestå av företagsstöd, företagscheckar eller delprojekt inom ramen för projektet. Inom React-EU är det regioner som drivit ramprojekt och förmedlat stöd vidare direkt till företag.²⁶
- **Dispositionsprojekt** är en projektform där regioner regionalt disponerar hanteringen av EU-medel inom en angiven budgetram. Inom React-EU har regionerna kunnat söka och bli beviljade dispositionsprojekt för att förmedla medel till **affärsutvecklingscheckar** till enskilda företag i regionen. Syftet med affärsutvecklingscheckarna har varit att stärka företagens förmåga att internationalisera, digitalisera och ställa om mot en grön ekonomi. Checkarna har använts för inköp av konsulter och/eller projektanställda och i viss utsträckning resekostnader.²⁷

REACT-EU ÄR EN DEL AV REGIONALFONDENS NATIONELLA PROGRAM

React-EU har genomförts som ett nationellt program inom Regionalfondens nationella program 2014–2020. Det innebär att Tillväxtverket utformade ett eget insatsområde för React-EU i det nationella programmet, vilket sedan godkändes av både Övervakningskommittén²⁸ och EU-kommissionen. Ett möjligt alternativ till detta förfarande hade varit att genomföra React-EU som en del av de åtta regionala programmen inom Regionalfonden. Enligt intervjuade programansvariga för det nationella programmet hade det alternativet varit mer tidskrävande eftersom det hade inneburit att det behövts utformas och beslutas om nya insatsområden i varje regionalt program. Genom det nationella förfarandet behövdes endast ett nationellt insatsområde för React-EU. Att

²² Tillväxtverket (2022a) *Handbok för EU-projekt 2014–2020. Särskilda krav för vissa typer av projekt. Version 5.6.*

²³ Ibid.

²⁴ Tillväxtverket har under åren 2016–2022 haft uppdraget att samordna regional exportsamverkan, tillsammans med regionalt utvecklingsansvariga, Almi, Business Sweden, Enterprise Europe Network samt Exportkreditnämnden. Regional exportsamverkan har säkerställt ett samlat och tillgängligt erbjudande till företag i hela Sverige. Genom ökat samarbete mellan aktörer inom regional exportsamverkan kan de mindre företagens internationaliseringsbehov bättre mötas. Inom uppdraget startades 21 regionala exportcentra som hjälper företag som vill exportera. Under 2022 fortsatte Tillväxtverket att stödja och fördjupa regional exportsamverkan genom flerårig finansiering av de regionala partnerskapen 2021–2023, främst genom React-EU.

²⁵ Tillväxtverket (2022b) *Slutrapport: Regional exportsamverkan samt utveckla verksamt.se med export- och internationaliseringsinnehåll.*

²⁶ Tillväxtverket (2022a) *Handbok för EU-projekt 2014–2020. Särskilda krav för vissa typer av projekt. Version 5.6.*

²⁷ Tillväxtverket (2021c) *Handbok för EU-projekt 2014–2020. Tabell över uppdateringar i version 5.4;* Tillväxtverket (2021b) *Sök finansiering till affärsutvecklingscheckar inom React-EU.*

²⁸ Övervakningskommittén består av företrädare för myndigheter, regioner och intresseorganisationer som övervakar genomförandet av strukturfondsprogrammen inom EU:s strukturfonder i Sverige.

det var mindre tidskrävande var en viktig aspekt eftersom lanseringen av React-EU behövde ske så snabbt som möjligt för att skyndsamt nå ut med insatser till företagen.

För att tillgodose regionala behov genomförde Tillväxtverket regionalt anpassade utlysningar inom React-EU. Tillväxtverket satte ramarna för utlysningarna men varje programområde inom Regionalfonden fick möjlighet att anpassa utlysningarna utifrån sina regionala behov och prioriteringar.

VISSA UTMANINGAR KRING REGIONAL FÖRANKRING AV NATIONELLT RAMVERK

Hösten 2020 tog Tillväxtverket fram en nationell ram med vägledande principer för urval av insatser inom React-EU. Ramverket användes som utgångspunkt för både de regionalt anpassade utlysningarna och den nationella utlysning som sedan följde. Arbetet med det nationella ramverket genomfördes av en projektgrupp som bestod av programansvarig för det nationella regionalfondsprogrammet och sakkunniga hos Tillväxtverket på nationell nivå. Tillväxtverkets programansvariga för de regionala regionalfondsprogrammen, regionerna och strukturfondspartnerskapen bjöds in för att lämna synpunkter. De programansvariga för de regionala programmen deltog i arbetet med att förankra ramverket på regional nivå.

Intervjuade företrädare för projektgruppen menar att dialogen med programansvariga för de regionala programmen och regionerna var mycket viktig för att säkerställa den regionala förankringen av ramverket. De vittnar samtidigt om att dialogerna var resurs- och tidskrävande, vilket var utmanande givet den korta tidsramen för projektgruppens arbete.

I intervjuerna med programansvariga och regionerna framkommer att det finns delade meningar om den nationella ramen och arbetsprocessen kring densamma. Flera intervjuade menar att den nationella ramen skapade en tydlig gemensam riktning som annars hade varit svår att nå fram till. Några lyfter även att Tillväxtverkets förarbete och nationella ram skapade goda förutsättningar för ett relativt snabbt förfarande på regional nivå. Dessa intervjupersoner upplevde också att de fick tillräcklig information och hade god insyn i projektgruppens arbete.

Programansvariga på Tillväxtverket och regioner som är mer kritiska menar att de borde ha involverats i större utsträckning för att säkerställa det regionala perspektivet. Vidare menar de att det hade blivit enklare och gått snabbare om den regionala nivån (som känner till behoven i respektive region) hade fått ägarskap över hela processen. Vissa menar också att de upplevde att de fick lite eller bristande information om projektgruppens arbete vilket skapade frustration.



”Det var genomgående kort om tid och Tillväxtverket gav väldigt korta tider för regionerna att återkoppla vilket gav lägre kvalitet än annars. Det var också många involverade från Tillväxtverket med varierande kompetens.”

Representant Region

I intervjuerna med programansvariga för de regionala programmen och regionerna framkommer att Tillväxtverket har kommunicerat både samlat och enskilt till programkontoren och regionerna. I flera fall har regionerna sökt ytterligare information genom att ta personlig kontakt med Tillväxtverket på nationell och regional nivå. Andra regioner har varit något mer passiva och inväntat information från Tillväxtverket.

Intervjuerna med programansvariga och regioner visar också att Tillväxtverkets programansvariga för de regionala programmen har haft en mycket central roll i arbetet eftersom de oftast har varit länken mellan den nationella och regionala nivån. De

programansvariga och regioner som upplever att de haft en tät dialog med projektgruppen tenderar att vara mer positivt inställda till projektgruppens arbete än de som haft mindre dialog med projektgruppen. Av intervjuerna framgår också att programansvariga för de regionala programmen och företrädare för regioner i samma programområde oftast har samma eller liknande uppfattningar i dessa frågor. Det finns alltså skillnader i uppfattningar mellan programområdena, snarare än mellan typ av aktör.

GODA MÖJLIGHETER ATT GÖRA REGIONALA ANPASSNINGAR

Utvärderingen visar att Tillväxtverkets regionala programkontor och regionerna haft goda möjligheter att finansiera de insatser inom React-EU som enligt dem var mest prioriterade utifrån regionala behov. Programkontoren genomförde, i samverkan med regionerna, regionalt anpassade utlysningar utifrån Tillväxtverkets nationella ramverk. Programkontoren ansvarade också för prioritering av projektansökningar vid både de regionalt anpassade utlysningarna och den nationella utlysningen.

Majoriteten av de intervjuade representanterna för programkontoren och regionerna upplever att Tillväxtverkets ramverk gav tillräckligt utrymme och flexibilitet för att göra egna vägval och anpassningar på regional nivå. De menar därmed att de hade goda förutsättningar att påverka inriktningen i projektportföljen i sitt programområde.

Några upplever dock att den nationella styrningen varit för hård. De upplever att ramverket varit alltför begränsande för att passa regionens behov och att prioriteringar enligt det nationella ramverket inte passat den regionala kontexten och regionala behov. I de flesta fall är de personer som menar att den nationella styrningen var för hård också samma personer som upplever att det fanns brister i den regionala förankringen av det nationella ramverket. Det finns därmed en koppling mellan uppfattningarna om det nationella ramverket och upplevelsen av den nationella styrningen.



”Det blir en viss skillnad med nationell hantering - lite mer styrt än vad vi är vana vid. [...] Fanns praktiska saker, som utlysningssmallen, som var styrda i högre utsträckning än vi är vana vid men det försökte vi förhålla oss till och värna om det breda perspektivet.”

Representant Region

Hur regionerna och programansvariga har tolkat och förhållit sig till Tillväxtverkets ramverk och utlysningstexter har i många fall varit avgörande för hur de uppfattat processen. De programområden som menar att de gjort en relativt fri tolkning av de nationella ramarna tenderar att vara mer positiva till processen än de som gjort en snävare tolkning och förhållit sig mer strikt till angivna ramar.

UTLYSNINGAR OCH PROJEKTPORTFÖLJ LIGGER I LINJE MED HUR MEDEL FÖRDELAS I ORDINARIE REGIONALFONDEN

De regionalt anpassade utlysningarna och projektportföljen indikerar att insatserna och prioriteringarna överensstämmer väl med hur medlen tenderar att fördelas inom ordinarie Regionalfonden (det vill säga inom de regionala regionalfondsprogrammen). Inriktningen för React-EU med fokus på områden som digitalisering, grön omställning, innovation, branschsatser och det företagsfrämjande systemet ligger generellt sett väl i linje med prioriteringar för det regionala utvecklingsarbetet. Samtidigt ser vi att insatserna i lägre utsträckning har fokuserat på pandemins effekter. Det är till exempel mer vanligt att finansiera breda insatser som vänder sig till flera branscher, snarare än snäva insatser som vänder sig till branscher som är särskilt drabbade av pandemin. Det finns dock enstaka

exempel på programområden, som Övre Norrland, som valt att finansiera mer fokuserade insatser för särskilt drabbade branscher som besöksnäringen.

Vi konstaterar att det funnits goda möjligheter till regionala anpassningar i linje med beslutade prioriteringar i regionernas regionala utvecklingsstrategier och smart specialisering. Genomförda insatser har främst påverkats av regionala prioriteringar snarare än den nationella ramen. Det har inneburit att projektportföljen i React-EU har blivit mycket bred i termer av typ av projekt, stödformer och inriktningar.

REGIONERNA ÄR ÖVER LAG POSITIVA TILL SAMARBETET MED TILLVÄXTVERKET

I intervjuer och seminarier med företrädare för regionerna och Tillväxtverkets regionala programkontor framgår att det över lag finns en mycket positiv inställning i regionerna till samarbetet med Tillväxtverket. React-EU genomfördes i en kontext som präglades av tidspress och stor osäkerhet om hur pandemin skulle påverka näringslivet regionalt och nationellt. Under samma period administrerade Tillväxtverket dessutom flera andra omfattande insatser, som stöd vid korttidsarbete²⁹, vilket krävde stora resurser hos myndigheten. Flera regioner anser att de etablerade ett mycket gott samarbete med Tillväxtverket när det gäller React-EU. Möjligheterna för regionerna att i praktiken anpassa insatser inom React-EU till regionala förutsättningar är ett bevis på detta, där det krävdes löpande diskussioner och avstämningar med Tillväxtverket för att utforma relevanta utlysningar och projekt.

2.2 Medfinansieringens konsekvenser

I detta delkapitel svarar vi på om det sänkta medfinansieringskravet haft någon betydande påverkan på kvaliteten i projekten och projektägarnas tillgänglighet till finansiering.

Samlad bedömning

Vi bedömer att det sänkta medfinansieringskravet inte haft en nämnvärd påverkan på kvaliteten i projekten, projektens utformning eller förutsättningarna att locka nya projektägare. Det sänkta medfinansieringskravet har framför allt bidragit till en tidsmässigt mer effektiv process för att säkerställa medfinansiering för projektägarna.

Genomförandet av React-EU har i första hand skett av projektägare med tidigare vana att driva projekt inom Regionalfonden och projektportföljens inriktning och fokus överensstämmer även i hög grad med ordinarie Regionalfondprojekt. Företagens uppfattning om relevansen av erhållit stöd och nyttan av stödet bedöms ligga i linje med vad företag som deltagit i motsvarande insatser i Regionalfonden 2014–2020 uppger, då medfinansieringskravet var högre än i React-EU.

SÄNKT MEDFINANSIERINGSKRAV HAR INTE HAFT BETYDANDE PÅVERKAN PÅ PROJEKTENS KVALITET

För Regionalfonden 2014–2020 var medfinansieringskravet 50 procent, vilket innebar att fonden endast finansierade hälften av projektens kostnader. Inom React-EU sänktes kravet till 25 procent, vilket därmed innebar att React-EU finansierade upp till 75 procent av projektens kostnader. För att bedöma om det sänkta medfinansieringskravet har påverkat projektens kvalitet analyserar vi frågan utifrån två perspektiv. Dels om det påverkat *utformningen* av projektet, dels om det påverkat *genomförandet* av projektet. Vi bedömer att påverkan från det sänkta medfinansieringskravet på *projektens utformning* är begränsad. Detta eftersom de projekt som finansierats inom React-EU till sin utformning

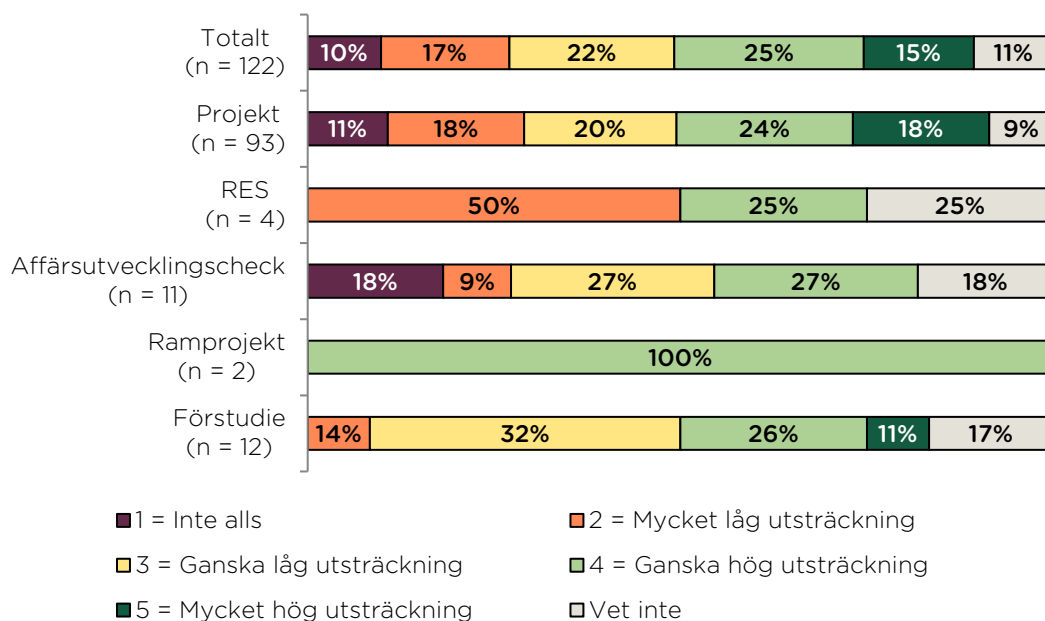
²⁹ Korttidsarbete var ett av de största krisstöden under coronapandemin och innebar att arbetsgivare kunde få stöd för kostnader för anställdas minskade arbetstid.

(fokus, målgrupp, storlek) är mycket snarlika de som finansieras inom ordinarie Regionalfonden (med medfinansieringskrav på 50 procent). Denna bild delas av nästintill samtliga intervjuade regionala företrädare.

I projektledarnas enkätsvar framkommer dock en tudelad bild gällande huruvida det sänkta medfinansieringskravet påverkat utformningen av projekten. Närmare hälften (48 procent) av respondenterna anger att sänkningen inte alls eller i ganska, eller mycket låg, utsträckning påverkat utformningen av deras projekt, se Figur 4. Samtidigt svarar 41 procent att sänkningen påverkat utformningen av projektet i antingen ganska, eller mycket hög, utsträckning. Vi ser vissa skillnader mellan projekttyper, där projektledare av RES-projekt och affärsutvecklingscheckar anser att det sänkta medfinansieringskravet inte påverkat utformningen i särskilt hög utsträckning. Skillnaderna bör dock tolkas med viss försiktighet då antalet observationer är ganska lågt för vissa projekttyper.

Av fritextsvaren framgår att projektledarna har gjort delvis olika tolkningar av frågan och att många svarat på frågan utifrån om medfinansieringskravet påverkat deras möjligheter att få ihop en ansökan, snarare än utformningen av projektet. Flera projektledare lyfter att det sänkta medfinansieringskravet har lett till att de inte har behövt lägga så mycket tid på att hitta medfinansiering till projektet, som när kravet på medfinansiering är högre.

Figur 4. Projektledarnas svar på "I vilken utsträckning bedömer du att det sänkta medfinansieringskravet (från 50 till 25 procent) har påverkat hur ni utformade projektet, jämfört med om det sedvanliga medfinansieringskravet hade gällt?" (n = 122)



Källa: Enkätundersökning till projektledare, Rambolls bearbetning.

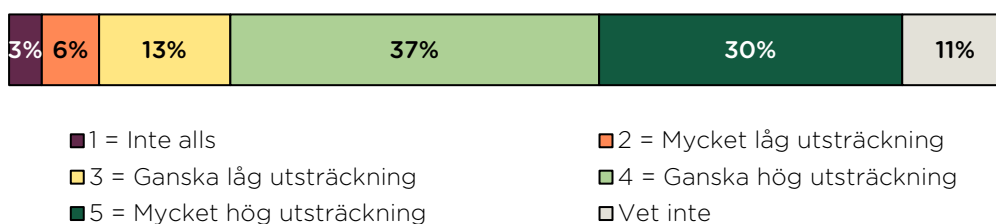
Intervjuer med projektledare indikerar att det sänkta medfinansieringskravet inte påverkat genomförandet av projekten. Intervjuade lyfter snarare andra faktorer som påverkat, som bland annat osäkerhet kring hur olika företag skulle påverkas av pandemin (och vilka stödinsatser de skulle vara i störst behov av). Andra omvärldsfaktorer som till exempel ökad inflation och höga elpriser har även lyfts som påverkande faktorer på företagens intresse för att delta i projekten. Flera intervjuade projektledare och företrädare för regioner lyfter att företagen tenderar att tänka mer kortsiktigt kring vilka åtgärder som de behöver för att utvecklas (eller överleva) i tider av kris.

SÄNKT MEDFINANSIERINGSKRAV HAR MÖJLIGGJORT ANSÖKNINGAR

De regionala företrädarna uppger i intervju att det sänkta medfinansieringskravet i React-EU gjort det mer attraktivt för projektägare att lämna in en projektansökan då de inte har behövt säkerställa lika hög medfinansiering, som annars kan vara en tidskrävande process.

Enligt enkätundersökningen med projektledare tycks det sänkta medfinansieringskravet i många fall varit en avgörande faktor till att de valt att söka medel inom React-EU, se Figur 5. Majoriteten, 68 procent, av de svarande projektledarna uppger att sänkningen i ganska hög eller mycket hög utsträckning varit en avgörande faktor. Endast fem respektive tre procent anger att sänkningen i mycket låg utsträckning eller inte alls varit en avgörande faktor. Det finns inga större skillnader mellan projekttyper.

Figur 5. Projektledarnas svar på "I vilken utsträckning anser du att [medfinansieringskravets] sänkning var en avgörande orsak till varför ni valde att söka projektfinansiering inom React-EU?" (n = 122)



Källa: Enkätundersökning till projektledare, Rambolls bearbetning.

Figuren ovan ger sken av att det sänkta medfinansieringskravet har varit en avgörande orsak till att projektägarna valde att söka projektfinansiering inom React-EU. Vi ser dock behov av att nyansera den bilden. För det första har React-EU till stor del engagerat projektägare som tidigare sökt och fått finansiering från Regionalfonden (med högre medfinansieringskrav). För det andra genomfördes React-EU i slutet av en programperiod då tillgången till finansiering för regionala utvecklingsprojekt tenderar att vara mindre än tidigare under programperioden. Det har därmed funnits ett behov hos projektägare att söka medel för att brygga över projekt mellan de två programperioderna, oavsett medfinansieringsgrad.

KORTARE TID FÖR ATT FÖRBEREDA ANSÖKAN OCH MOBILISERA SÖKANDE ÄN VAD SOM ÄR BRUKLIGT INOM REGIONALFONDEN

React-EU präglades i hög grad av att utlysningar och hanteringen av projektansökningar behövde gå fortare än vad som är brukligt inom Regionalfonden. Normalt brukar utlysningar inom Regionalfonden publiceras 3-6 månader innan ansökningsperioden startar. Ansökningsperioden brukar vara minst en månad. I React-EU publicerades inte utlysningarna innan ansökningsperioden startade och ansökningsperioden var cirka 1-1,5 månader. Den snäva tidsramen innebar att sökande hade avsevärt mycket kortare tid på sig att få ihop en projektansökan för React-EU jämfört med vad som är normalt inom Regionalfonden.

Tillväxtverket och regionerna hade också begränsat med tid för att mobilisera potentiella projektägare inför och under utlysningsfasen. I intervjuer med programansvariga och företrädare för regionerna framkommer att de på grund av den korta tidsramen valde att använda redan etablerade metoder för att nå ut och mobilisera potentiella projektägare. Regionerna fokuserade främst på att ta direktkontakt med kända och vana projektägare, särskilt aktörer som hade erfarenhet av att driva projekt inom Regionalfonden.

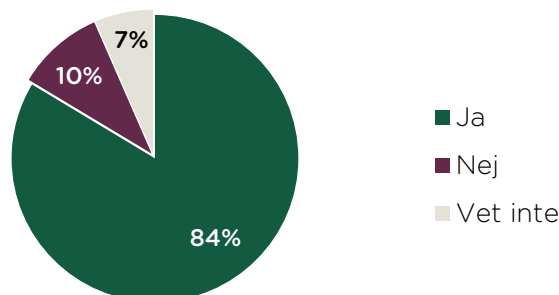
SÄNKT MEDFINANSIERINGSKRAV HAR INTE LOCKAT NYA PROJEKTÄGARE

Intervjuade företrädare för regionerna bedömer att det sänkta medfinansieringskravet inte bidragit till att nya projektägare ansökt om att genomföra projekt, eftersom programkontoren och regionerna prioriterat att mobilisera redan kända och vana projektägare. Det motiverades av att:

- Tillväxtverket och regionerna redan hade kontakt med kända projektägare i regionen som hade goda projektidéer som svarar mot regionens behov,
- vana projektägare har bättre förutsättningar att snabbt kunna formulera bra projektansökningar när ansökningstiden är kort, samt
- vana projektägare har bättre möjligheter att snabbt komma i gång och genomföra effektiva projekt under tidspress.

Enkätundersökningen med projektledare visar att majoriteten av respondenterna har tidigare erfarenhet av att driva projekt med medfinansiering från Regionalfonden. Endast 10 procent anger att de inte har någon tidigare erfarenhet av att driva den typen av projekt. Det finns inga större skillnader mellan projektyper.

Figur 6. Projektledarnas svar på "Har din organisation tidigare erfarenhet av att driva projekt med medfinansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF)?" (n = 122)



Källa: Enkätundersökning till projektledare, Rambolls bearbetning.

Det är tänkbart att det sänkta medfinansieringskravet hade kunnat locka fler nya projektägare om programkontoren och regionerna hade fokuserat mer på att mobilisera nya projektägare. De prioriterade istället att nå ut till kända och vana projektägare där de i många fall visste att det fanns redan utarbetade projektidéer och behov av finansiering. Det är samtidigt osäkert om mer information om React-EU hade räckt för att locka nya projektägare. Vi vet att det sänkta medfinansieringskravet enbart är en aspekt av flera när det handlar om att attrahera projektägare till Regionalfonden. I tidigare utvärdering av tematiskt mål 1 i Regionalfonden 2014-2020 har vi bland annat sett att lärosäten och forskningsinstitut är mindre frekvent förekommande som projektägare inom Regionalfonden. De främsta anledningarna till att dessa grupper inte söker projektfinansiering från Regionalfonden är ersättningsnivåerna för overhead-kostnader och de begränsade möjligheterna att investera i fysisk infrastruktur.³⁰

2.3 Lanseringens påverkan på projektens kvalitet

I detta delkapitel svarar vi på om den förhållandevis snabba lanseringen av React-EU har haft någon betydande påverkan på kvaliteten i projekten. Vi resonerar också om huruvida Tillväxtverket har beredskap för att snabbt lansera nya interventioner.

³⁰ Ramboll (2018) *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden, Tematiskt mål 1. Delrapport 2 om målet: stärka forskning, teknisk utveckling och innovation*. Publicerad och genomförd på uppdrag av Tillväxtverket.

Samlad bedömning

Projekten bedöms inte ha påverkats negativt av den förhållandevis snabba lanseringen av React-EU. Denna bedömning bygger dels på projektledarnas egen bedömning av ansökan och genomförandet, dels på vår analys av beviljade projekt jämfört med ordinarie Regionalfond. Andra faktorer som haft större påverkan på projektens genomförande och möjlighet att nå uppsatta mål har snarare varit andra oväntade omvärldsfaktorer såsom ökad inflation, osäker ekonomisk utveckling och höga energipriser. Eventuellt har den snabba lanseringen av React-EU påverkat graden av nytänkande i projektportföljen negativt, givet att regionerna främst vänt sig till traditionella projektägare. Men detta kan inte bekräftas av utvärderingen.

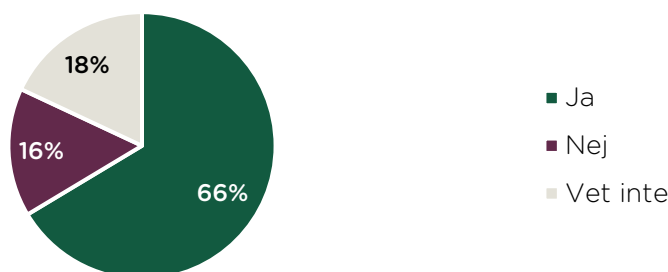
DEN SNABBA LANSERINGEN AV REACT-EU HAR INTE HAFT BETYDANDE PÅVERKAN PÅ PROJEKTENS KVALITET

Flera intervjuade företrädare för regioner och programansvariga menar att det inte fanns tillräckligt med tid för att genomföra fördjupade behovsanalyser under pandemin och att de därför valde att rikta utlysningarna mot redan identifierade behov och prioriteringar i enlighet med regionala strategier och befintliga analyser. Enstaka programområden, som Övre Norrland och Stockholm, tog fram nya analyser för att exempelvis förstå vilka branscher som blivit mest drabbade av pandemin. Alla programområden genomförde även dialoger med regionala aktörer som näringslivskontor, branschorganisationer och befintliga eller tidigare projektägare. Syftet med dialogerna var att identifiera vilka områden som var mest prioriterade för insatser inom React-EU.

Trots den förhållandevis korta ansökningsperioden för React-EU menar merparten av projektledarna att de hade tillräckligt med tid för att skriva ansökan. Totalt bedömer 66 procent av projektledarna som besvarat enkäten att de hade tillräcklig tid för att utforma en genomtänkt och behovsanpassad projektansökan. Endast 16 procent har angett att tiden inte varit tillräcklig, vilket i sammanhanget kan ses som förhållandevis lågt. Det finns inga större skillnader mellan projekttyper.

Att majoriteten upplevt att tiden var tillräcklig kan troligtvis delvis förklaras av den höga andel projektledare med tidigare erfarenhet av att driva regionalfondsprojekt. Av intervjuer med projektledare framkommer också att projektägaren i många fall hade en redan utvecklad projektidé eller att ansökan handlade om en fortsättning på ett redan pågående eller nyligen avslutat projekt.

Figur 7. Projektledarnas svar på: "Bedömer du att den samlade mobiliserings- och ansökningsperiodens längd var tillräcklig för er som projektägare att utforma en genomtänkt och behovsanpassad projektansökan?" (n = 122)

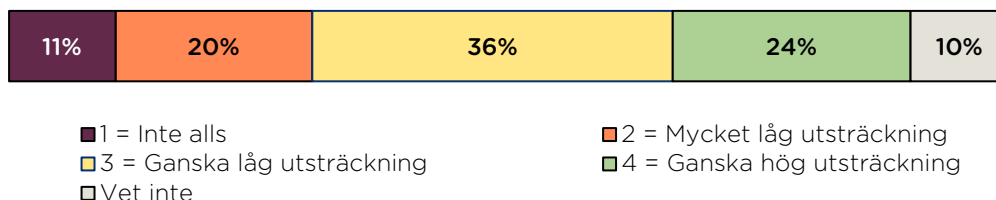


Källa: Enkätundersökning till projektledare, Rambolls bearbetning.

Vidare bedömer merparten av de svarande projektledarna att utformning inte påverkats särskilt mycket av den korta ansökningstiden, se Figur 8. Två tredjedelar anger att

utformningen av projektet inte påverkats alls, i mycket låg, eller endast i ganska låg utsträckning. Det finns inga större skillnader mellan projekttyper. Även detta kan förklaras av att många projekt bygger på en redan utvecklad projekttid eller på ett pågående eller tidigare projekt.

Figur 8. Projektledarnas svar på "I vilken utsträckning bedömer du att utformningen av ert projekt sett annorlunda ut om ni/projektägaren haft längre tid för att arbeta med er projektansökan?" (n = 122)



Källa: Enkätundersökning till projektledare, Rambolls bearbetning.

Detta kan jämföras med programutvärderingen av tematiskt mål 3 i Regionalfonden 2014–2020 där ungefär hälften av projekten bedömdes tillämpa tydligt nyskapande metoder.³¹ Utifrån våra intervjuer med projektledare och diskussioner i regionala utvärderingsseminarier bedömer vi att en betydligt mindre andel av projekt inom React-EU har använt nyskapande metoder. Detta beror enligt regionerna inte på att det funnits begränsad tid för utformning av projektansökan. Enligt regionerna beror det snarare på att man uppfattade ett behov att snabbt nå ut med medel till företagen och därmed premierade beprövade metoder före utveckling av nya koncept.

REACT-EU FOKUSERAR PÅ BEHOV SOM RÅDDE REDAN FÖRE PANDEMIN

Av intervjuer med regionala företrädare framgår att redan upparbetade kontakter med relevanta aktörer på både regional och lokal nivå har varit avgörande för att på kort tid kunna komma fram till en lämplig regional anpassning av React-EU. Somliga projekt har även till stor del varit fortsättningar på insatser som finansierats av Regionalfonden under programperioden 2014–2020.

Vi kan också se att projektportföljen som helhet fokuserar på strukturella snarare än temporära utvecklingsbehov. Det handlar främst om att stötta företagets arbete med digitalisering och/eller grön omställning, vilket är strukturella utmaningar (som fanns både före och finns kvar efter React-EU) snarare än direkt pandemirelaterade åtgärder.

Då projekten i hög utsträckning bygger vidare på tidigare projekt eller insatser har de flesta projektägare kunnat använda upparbetat strukturkapital och nätverk i projekten. Samtidigt är det möjligt att längre tid för att mobilisera stödsystemet och utarbeta mer genomarbetade utlysningar hade gett upphov till nya sätt att utforma främjandeinsatserna inom React-EU. Detta är dock inget som vi kan bekräfta i utvärderingen. En jämförelse med projektportföljen i Regionalfonden 2014–2020, där det fanns förhållandevis längre tid för lansering av programmen, antyder att så inte skulle vara fallet.

Ett sätt att påverka hur projekten utformas är genom utlysningstexterna. I React-EU har utlysningarna ofta varit brett inriktade och formulerade på övergripande nivå. Detta har enligt flera regionala företrädare bidragit till svårigheter för sökande att förstå utlysningens fokus och syfte. Det har också lett till problem för flera ansökningar. Flera av Tillväxtverkets programansvariga lyfter exempelvis att ansökningar inte höll samma kvalitet som ansökningar vid utlysningar inom den ordinarie Regionalfonden. Enligt Tillväxtverkets

³¹ Sweco (2018) Utvärdering av åtta program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 3. Delrapport 2 om målet: Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag. Publicerad och genomförd på uppdrag av Tillväxtverket. Publikationsnummer: 0265.

programansvariga fick Tillväxtverket lägga mer tid på att coacha och stötta de sökande efter att de inkommit med en ansökan än vad som är normalt.

TILLVÄXTVERKET HAR FÅTT FLERA LÄRDOMAR INFÖR NYA KRISER

Enligt intervjuer med programansvarig för React-EU och de regionala programmen lyfter flera att Tillväxtverket har fått ökad kunskap och till viss del bättre organisatoriska förutsättningar, till exempel förstärkta samarbeten, att agera om det kommer en ny kris. Flera lyfter också att det är osäkert hur framtida kriser kommer att vara och vilka konkreta lärdomar från pandemin som kan användas vid nästa kris eftersom behoven kommer se annorlunda ut då.

I våra intervjuer och utvärderingsseminarier med programansvariga och företrädare för regionerna lyfts några centrala lärdomar från lanseringen av React-EU. Dessa är, enligt vår bedömning, särskilt värdefulla att ta vidare inför nästa eventuella kris där Regionalfonden kan bidra:

- **Identifiera viktiga funktioner för att kunna agera snabbt vid kris**

I krissituationer, som vid lanseringen av React-EU, råder oftast tidspress. Det är därför viktigt att snabbt kunna organisera sig för att hantera krisen. För att stärka beredskapen inför nästa kris bör Tillväxtverket och regionerna tillsammans identifiera vilka funktioner på nationell och regional nivå som behöver engageras om det uppstår en ny kris där Regionalfonden kan bidra för att lindra effekterna. I detta ingår också att se över hur krisorganisationen ska se ut, det vill säga vilka centrala funktioner inom Regionalfondens genomförandeorganisation som bör vara involverade för att driva krisarbetet.

- **Tillräcklig bemanning för att kunna agera snabbt och brett**

När React-EU lanserades fick ansvariga för det nationella programmet ett stort ansvar. I praktiken var det ett fåtal tjänstepersoner som ansvarade för att driva arbetet framåt. Mycket arbete koncentrerades till programansvarig för det nationella programmet. Det var också dennes uppgift att informera och hålla dialoger med berörda aktörer på såväl nationell som regional nivå. Det var tidskrävande uppgifter som skulle genomföras under kort tid. Vid en ny kris behöver Tillväxtverket säkerställa att det finns förstärkta resurser för att snabbt kunna driva arbetet framåt samt förankra både uppåt och neråt i systemet.

- **Tät dialog med regionerna för att säkerställa regional förankring**

Regionerna har en viktig roll i både utformning och genomförande av Regionalfonden. Erfarenheterna från React-EU visar att det behövs tät dialog med regionerna för att säkerställa det regionala perspektivet och regional förankring vid utformning och lansering av nya program eller interventioner inom Regionalfonden. Tillväxtverkets regionala programkontor har en särskilt viktig roll i kommunikationen med regionerna.

3. Utlysningarna och projektens relevans

I detta kapitel besvarar vi utvärderingsfrågor som rör relevansen i utlysningar och projekt inom React-EU i förhållande till React-EU:s syfte och mål:

- I vilken utsträckning svarar genomförda utlysningar mot de uttryckta behoven i regeringens direktiv och det beslutade insatsområdet React-EU?
- I vilken grad har smala respektive breda inriktningar på regionernas utlysningar varit relevanta utifrån React-EU:s syften?
- I vilken utsträckning svarar projektens upplägg mot utlysningstexterna och den regionala kontexten? (se regionala analyser i Bilaga 1).
- I vilken grad har affärsutvecklingscheckarna och dispositionsprojekten varit relevanta som ett instrument inom Regionalfonden jämfört med ramprojekt? Vilken potential finns för framtiden?

För att bedöma huruvida genomförda utlysningar och projekt ligger i linje med regeringens direktiv och det beslutade insatsområdet React-EU fokuserar utvärderingen på tre områden: (i) vilka branscher som utlysningar och projekten riktats mot, (ii) vilka fokusområden som utlysningarna riktats mot, samt (iii) vilka målgrupper som tagit del av stöden i termer av företagsstorlek och branschtillhörighet.

Samlad bedömning av utlysningarna och projektens relevans

Programområdenas utlysningar har omfattat samtliga fokusområden i Regeringskansliets direktiv och det beslutade programmet för insatsområde React-EU. Projektens inriktning ligger väl i linje med uttryckt fokus på grön och digital omställning. Uttryckt målgrupp i form av små och medelstora företag är även den målgrupp som framför allt deltagit i React-EU. Dock har inte React-EU inriktat sig särskilt till branscher som drabbats hårt av pandemin. De företag som insatserna nått ut till bedöms i första hand återfinnas i branscher som ligger i fokus för det regionala utvecklingsarbetet i berörda regioner.

Affärsutvecklingscheckarna bedöms som ett relevant instrument inom React-EU. Företag i de programområden som finansierat affärsutvecklingscheckar upplever att checkarna i större utsträckning mött deras behov och bidragit till grön och/eller digital omställning jämfört med övriga insatsformer inom React-EU. Enskilda regioner har dock haft svårigheter att fördela det antal checkar man initialt planerade för, bland annat på grund av särskilda villkor för affärsutvecklingscheckar inom React-EU. Tre av åtta regionala programområden avstod från möjligheten att förmedla affärsutvecklingscheckar inom React-EU. Det förklarades främst av regionernas erfarenhet av att använda checkar som insatsform och förekomsten av motsvarande stöd i regionen med finansiering från andra medel än React-EU.

React-EU inriktar sig på långsiktiga utvecklingsprocesser i form av digital eller grön omställning, samtidigt som insatserna skulle vända sig till företag som drabbats hårdast av pandemin. Det finns en motsägelse i detta eftersom de företag som är hårdast drabbade av pandemin ofta ser minst värde av att initiera eller stärka långsiktiga utvecklingsprocesser. Dessa företag upplevde att de i första hand behövde olika former av kapitalinjektioner, vilket tillhandahölls av andra stödinsatser såsom korttidsstödet.

3.1 Utlysningarna i relation till behov

I detta delkapitel besvarar vi i vilken utsträckning som genomförda utlysningar svarar mot uttryckta behov i regeringens direktiv och det beslutade programmet för insatsområdet React-EU. Vidare svarar vi på i vilken grad smala respektive breda inriktningar i de regionalt anpassade utlysningarna har varit relevanta utifrån React-EU:s syften.

Samlad bedömning

Genomförda utlysningar svarar delvis mot uttryckta behov i Regeringens direktiv och det beslutade programmet för insatsområdet React-EU. Utlysningarnas fokus och prioritering av insatser direkt till små och medelstora företag bedöms ligga i linje med intentionerna med React-EU. Utlysningarnas branschfokus är mindre anpassat till branscher som drabbats särskilt hårt av pandemin. Projekten har framför allt riktats mot branscher som ligger i fokus för regionernas utvecklingsarbete snarare än branscher som drabbats hårt av pandemin. Programområdena bedöms i stor utsträckning mött önskan i det beslutade programmet för React-EU att insatserna snabbt ska nå ut till företag genom välbeprövade och etablerade nationella och/eller regionala metoder och verktyg för affärsutveckling och innovation.

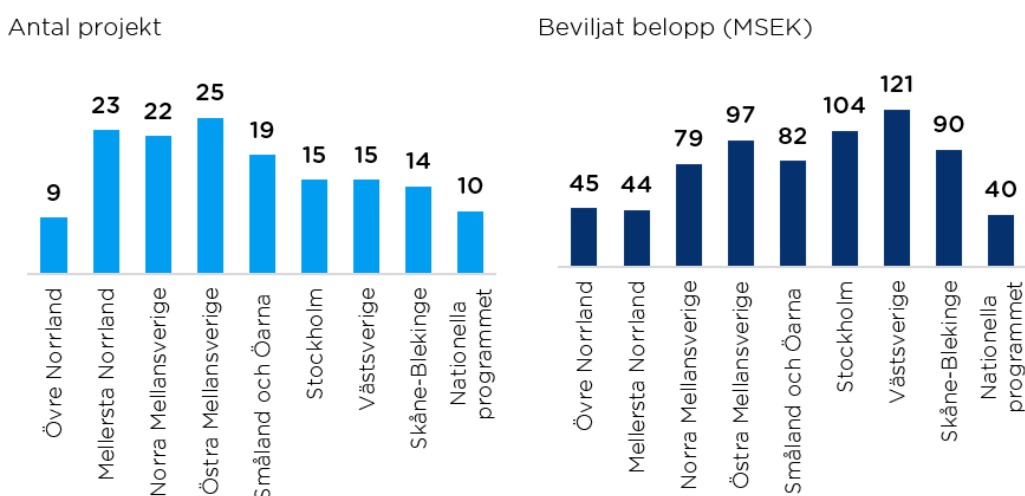
FRÄMST FOKUS PÅ REGIONER SOM DRABBATS HÅRT AV KRISEN

Enligt EU-kommissionens riktlinjer ska React-EU genomföras inom ramen för pågående strukturfondsprogram 2014-2020. I regeringens direktiv till Tillväxtverket framgår bland annat att React-EU i första hand ska användas för att stödja:

- Investeringar som bidrar till grön och digital omställning
- Små och medelstora företag
- Investeringar i infrastruktur
- Andra ekonomiska åtgärder i de regioner och sektorer som drabbats hårdast av krisen.

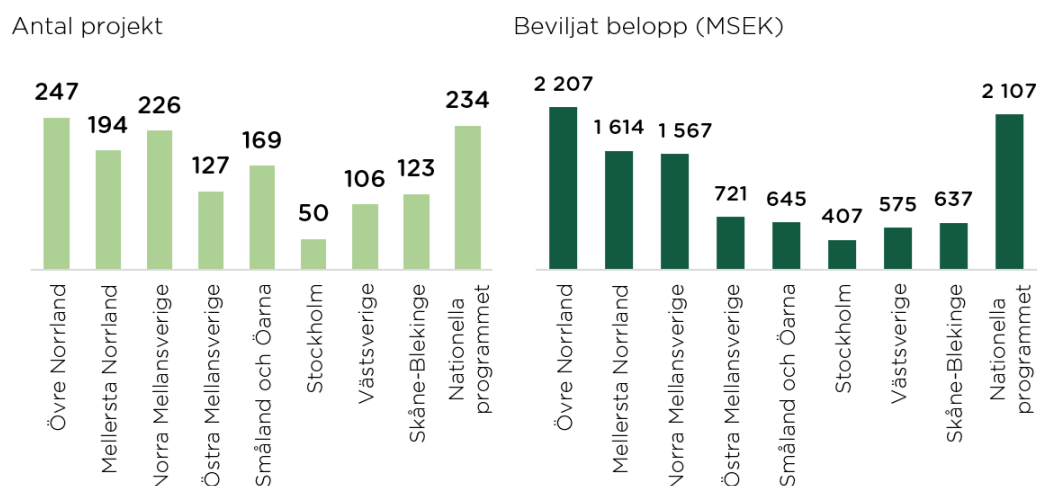
En indikation på att React-EU riktades till regioner som drabbats särskilt hårt av krisen är fördelningen av beviljade medel. Flest projekt beviljades i Östra Mellansverige och högst beviljat stödbelopp i Västsverige, se Figur 9. Det kan jämföras med ordinarie Regionalfond 2014-2020 där nästintill en omvänd fördelningssnyckel tillämpades. Mest medel fördelades till Övre Norrland och Mellersta Norrland, samt minst medel till Stockholm och Västsverige, se Figur 10.

Figur 9. Antal projekt och beviljat belopp (miljoner kronor) inom React-EU per programområde



Källa: Prioriteringsunderlag från Tillväxtverket, Rambolls bearbetning

Figur 10. Antal projekt och beviljat belopp (miljoner kronor) inom Regionalfonden 2014-2020 per programområde



Källa: Tillväxtverkets projektbank, Regionalfonden 2014-2020.

UTLYSNINGARNA HAR FOKUSERAT PÅ EN BREDD AV TEMATISKA OMRÅDEN

Inför den första utlysningssomgången fick varje programområde möjlighet att göra regionala anpassningar av utlysningen utifrån regionala behov. De flesta programområden valde att rikta sina utlysningar mot samtliga valbara tematiska områden som specificerats i ramarna för React-EU, det vill säga digital omställning, grön omställning, innovation, internationalisering, främjandesystemet och bransch-satsningar, se Tabell 4. Övre Norrland valde att inte inkludera internationalisering och Västsverige valde att inte inkludera främjandesystemet eller bransch-satsningar i sina regionalt anpassade utlysningar.

Tabell 4. Tematiska områden i de regionala utlysningarna inom React-EU

Programområde	Digital omställning	Grön omställning	Innovation	Internationalisering	Främjandesystemet	Bransch-satsningar
Övre Norrland	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
Mellersta Norrland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Norra Mellansverige	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Östra Mellansverige	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Stockholm	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Västsverige	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Småland och Öarna	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Skåne-Blekinge	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Källa: Regionalt anpassade utlysningstexter, Rambolls bearbetning.

FLEST UTLYSNINGAR HAR EN BRED INRIKTNING

Majoriteten av programområdena valde en bred inriktning i sina regionalt anpassade utlysningar. Det innebär att de valde att utlysa medel till flera olika typer av insatser till flera branscher/delar av näringslivet, se Tabell 5. Enligt programansvariga för de regionala programmen motiveras de breda utlysningarna av att tiden för utlysning och ansökan var knapp samt att de såg behov av stöd inom flera olika områden. De programområden som valde en smal inriktning valde främst att fokusera på insatser för företag i branscher som hade koppling till regionens smarta specialiseringsområden.

Tabell 5. Överblick över utlysningarnas inriktningar

Programområde	Inriktning	Kommentar
Övre Norrland	Bred	Fokus på alla branscher som påverkats av pandemin. Visst fokus på satsningar som främjar kulturella och kreativa näringar i deras långsiktiga omställning.
Mellersta Norrland	Bred	Fokus på alla branscher som påverkats av pandemin. Inga andra särskilda avgränsningar.
Norra Mellansverige	Bred	Brett fokus på digital omställning och kompetenshöjning inom näringslivet och industrin i stort.
Östra Mellansverige	Bred	Inget särskilt branschfokus eller avgränsningar kopplade till typer av projekt.
Stockholm	Smal	Fokus på förankring i regionala strategier. Fokus på branscherna besöksnäring och fordonsindustri.
Västssverige	Smal	Avsmalning och fokus på förankring i regionala utvecklingsstrategier och smarta specialiseringsområden, med särskilt fokus på satsningar som främjar små och medelstora företag.
Småland och Öarna	Bred	Fokus på alla branscher som drabbats av pandemin.
Skåne-Blekinge	Smal	Insatser behöver ligga i linje med regionala utvecklingsstrategier och regionens smarta specialiseringsområden.
Nationella	Bred	Fokus på alla branscher som drabbats av pandemin.

Källa: Intervjuer med programansvariga och prioriteringsunderlag för beviljade projekt, Rambolls bearbetning.

SKILLNADER I VILKA INSATSFORMER SOM FINANSIERAS

Tabell 6 visar hur programområdena delvis gjorde olika vägval när det gäller vilka insatsformer som ska finansieras inom React-EU. Samtliga programområden gav möjlighet att söka medel för traditionella genomförandeprojekt (det vill säga projekt och samverkansprojekt). Därutöver valde vissa programområden att ge stöd till ramprojekt för omställning/utveckling i enlighet med Förordning 2015:210 och 2015:211, förstudier eller affärsutvecklingscheckar.

Tabell 6. Överblick över insatsformer som går att söka via utlysningarna per programområde

Programområde	Genomförande-projekt	Ramprojekt	Förstudier	Affärsutvecklings-checkar
Övre Norrland	Ja	Ja	Nej	Nej
Mellersta Norrland	Ja	Nej	Ja	Nej
Norra Mellansverige	Ja	Ja	Ja	Ja
Östra Mellansverige	Ja	Ja	Ja	Ja
Stockholm	Ja	Nej	Ja	Ja
Västssverige	Ja	Nej	Nej	Nej
Småland och Öarna	Ja	Ja	Nej	Ja
Skåne-Blekinge	Ja	Nej	Ja	Ja
Nationella	Ja	Ja	Ja	Nej

Källa: Intervjuer med programansvariga och prioriteringsunderlag för beviljade projekt, Rambolls bearbetning.

Anledningen till att programområden prioriterat olika insatsformer är komplext och beror på olika orsaker. I vissa fall påverkade omfattningen av tillgänglig finansiering från React-EU vilka insatsformer som valdes eller hur villkoren för olika insatsformer formulerades. Valet av insattstyper har också till stor del reflekterat vilka typer av insattstyper som programområden tidigare prioriterat. Flera regionrepresentanter lyfter i intervju att de såg det som positivt att medel från React-EU kunde användas för att ge fortsatt finansiering till projekt inom ordinarie Regionalfond 2014–2020. I dessa fall användes React-EU för att fortsätta finansiera regionalfondsprojekt som nyss avslutats eller var på väg att avslutats.

Östra Mellansverige valde exempelvis att använda React-EU för att förlänga en redan pågående insats (Smart Tillväxt) för att bättre stötta företag som påverkats av pandemin.

Gällande affärsutvecklingscheckar och dispositionsprojekt handlar det främst om programområdenas tidigare erfarenhet att hantera checkar som en del av det regionala utvecklingsarbetet. I vissa fall (exempelvis Skåne-Blekinge) finns en historisk (positiv) erfarenhet av olika former av checkar, vilket påverkade deras beslut att inkludera affärsutvecklingscheckar i deras programområde. Å andra sidan upplevde andra programområden, exempelvis Övre Norrland, checkarnas kriterier och dispositionsprojektens administrativa processer som komplexa, vilket gjorde att de valde bort denna typ av insatsform. Några representanter från programområden lyfter också att de inte såg ett behov av React-EU-checkarna eftersom de redan hade motsvarande checkar inom ramen för sitt regionala utvecklingsarbete.

Sammantaget kan inte stödinstrumentmixen ses som en linjär process där företagens behov identifieras och motsvarande insattstyper finansieras. Snarare utgår denna beslutsprocess från vilka erfarenheter och befintliga insatser som berörda regioner arbetar med och försöker anpassa till React-EU och de särskilda behov som pandemin gav upphov till för företagen.

3.2 Den regionala kontexten

I detta delkapitel besvarar vi om projektens upplägg svarar mot utlysningstexterna och den regionala kontexten. Bedömningar av respektive programområde presenteras i Bilaga 1. Nedan presenteras vår generella bedömning av utvärderingsfrågan samlad för samtliga programområden.

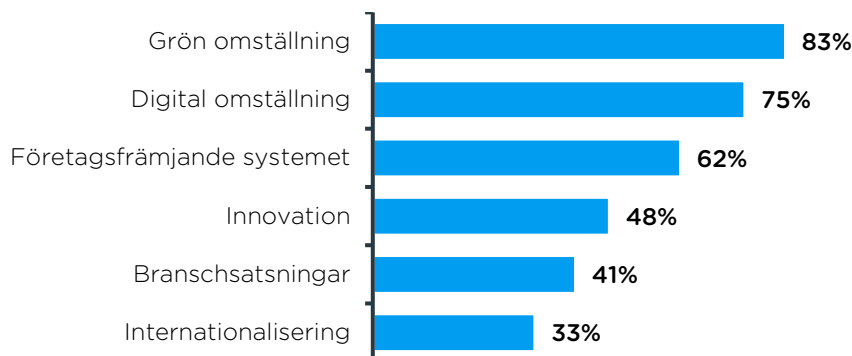
Samlad bedömning

Inriktningen för de projekt som beviljats medel bedöms svara mot utlysningstexterna. Dock präglas denna bedömning av att utlysningstexterna för de flesta programområden var brett formulerade och omfattade flera eller samtliga av de fokusområden som ingick i den nationella ramen för React-EU. Val av insattstyper har i större utsträckning präglats av en regional kontext och det finns en spridning i vilka typer av insatser som programområdena valt att finansiera inom React-EU, bortsett genomförandeprojekt som samtliga programområden genomfört. Skillnader i val av insatser bedöms bero på flera orsaker, såsom erfarenhet av berörda insattstyper, villkor och principer för respektive insattstyp samt möjligheter att bygga vidare på insatser som initierats innan React-EU.

BEVILJADE PROJEKT FOKUSERAR I FÖRSTA HAND PÅ ATT FRÄMJJA GRÖN OCH DIGITAL OMSTÄLLNING

Majoriteten av de beviljade projekten är inriktade på grön omställning (83 procent) och digital omställning (75 procent), se Figur 11. Detta ligger i linje med direktiv och beslut för insatsområdet React-EU. Flera projekt (62 procent) fokuserar även på att utveckla det företagsfrämjande systemet. Lägst andel projekt (33 procent) har fokus på att främja internationalisering.

Figur 11. Fokus för beviljade projekt utifrån den nationella ramen, andel projekt per fokusområde



Källa: Prioriteringsunderlag för beviljade projekt, Rambolls bearbetning.

Det finns skillnader mellan programområdena vad gäller inriktning för beviljade projekt, se Tabell 7. Till exempel har samtliga projekt i Övre Norrland fokuserat på digital omställning samtidigt som enbart 60 procent av projekten i Östra Mellansverige har samma fokus. Projekt i Västsverige har främst fokuserat på innovation (80 procent) och Småland och Öarna har jämfört med andra programområden haft flest projekt som fokuserat på att främja internationalisering (58 procent).

Tabell 7. Huvudsakligt projektfokus per programområde (andel projekt som har respektive fokus)

Programområde	Digital omställning	Grön omställning	Innovation	Internationalisering	Främjande-systemet	Branschsatsningar
Övre Norrland	100 %	89 %	33 %	0 %	67 %	33 %
Mellersta Norrland	78 %	78 %	70 %	39 %	78 %	70 %
Norra Mellansverige	77 %	77 %	50 %	41 %	55 %	36 %
Östra Mellansverige	60 %	68 %	32 %	40 %	52 %	28 %
Stockholm	87 %	80 %	40 %	33 %	60 %	33 %
Västsverige	67 %	73 %	80 %	7 %	60 %	60 %
Småland och Öarna	84 %	89 %	32 %	58 %	58 %	5 %
Skåne-Blekinge	64 %	86 %	50 %	14 %	36 %	36 %

Anmärkning: Alla programområdena förutom Västsverige och Övre Norrland lyfter samtliga tematiska områden i sina utlysningar. Västsverige nämner inte utveckling av det företagsfrämjande systemet och branschsatsningar som möjliga tematiska områden för projekten. Övre Norrland nämner inte internationalisering. Enligt Rambolls tolkning av prioriteringsunderlagen för Västsverige har 60 procent av projekten fokus på främjandesystemet respektive branschsatsningar. I sammanhanget bör nämnas att prioriteringsunderlagen i Västsverige är utformade på ett annat sätt jämfört med övriga programområden och Ramboll har därför tolkat de västsvenska projektens inriktningar utifrån projektbeskrivningar i prioriteringsunderlagen. För övriga programområden är det uttryckligen angivet i prioriteringsunderlagen vilket eller vilka tematiska områden som projektet i fråga fokuserar på.

Källa: Prioriteringsunderlag för beviljade projekt, Rambolls bearbetning.

När vi bedömer projektens inriktning tar vi i beaktning att React-EU har ett tudelat syfte. React-EU ska bidra till dels grön och digital omställning, dels återhämtning från pandemin för de värst drabbade branscherna. Enligt vår bedömning finns ett tydligt fokus på grön och digital omställning i projektportföljen. Samtidigt förekommer relativt få branschspecifika utlysningar och projekt inom React-EU. Vi bedömer att det i portföljen som helhet finns ett mindre fokus på att stötta branscher/sektorer som var särskilt drabbade av pandemin.

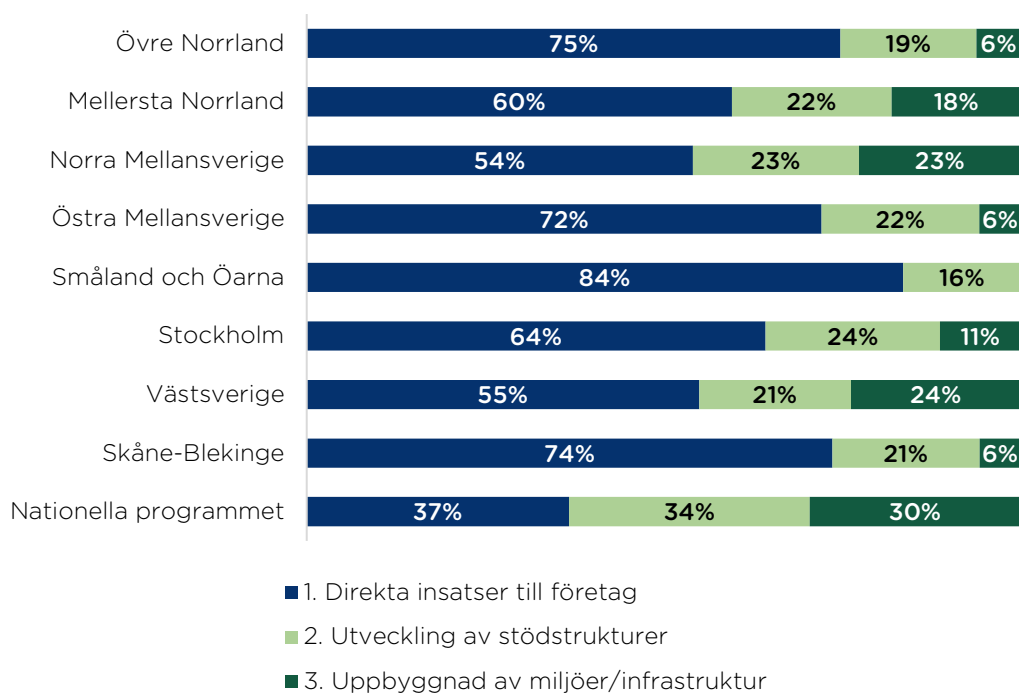
Vår uppfattning är att det finns en motsägelse mellan syftet med React-EU och hur projektportföljen ser ut. De flesta projekt inriktar sig på långsiktiga utvecklingsprocesser i form av digital eller grön omställning, samtidigt som React-EU även skulle stötta återhämtningen i branscher som drabbats hårdast av pandemin. Flera regionala företrädare uttrycker i intervjuer att de företag som är hårdast drabbade av pandemin

sannolikt är de företag som ser minst värde av att initiera eller stärka långsiktiga utvecklingsprocesser. Det finns därmed en risk att en stor del av stödet snarare nått de företag som är minst drabbade av pandemin.

INSATSERNA RIKTAR SIG I FÖRSTA HAND DIREKT TILL FÖRETAG

Det finns vissa regionala skillnader när det gäller fördelningen av medel utifrån Tillväxtverkets resultatkedjor för Regionalfonden, se Figur 12. Samtliga programområden har dock beviljat störst andel medel till *direkta insatser till företag*. Alla programområden, förutom Småland och Öarna, har beviljat medel till insatser inom samtliga tre resultatkedjor. Programområdenas fokus på direkta insatser till företag bedöms överensstämma med intentionerna med React-EU och behovet att snabbt bidra med omställningsstöd till företag.

Figur 12. Fördelning av beviljat belopp per resultatkedja och programområde



Källa: Rambolls tolkning och bearbetning av prioriteringsunderlag för beviljade projekt.

MÅLGRUPPEN ÄR OFTAST SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG OAVSETT BRANSCH

De flesta projekt (exklusive affärsutvecklingscheckar) inom React-EU har små och medelstora företag som primär målgrupp, se Figur 13. Drygt en tredjedel (34 procent) av projektet riktar sig till små och medelstora företag inom en eller flera branscher medan 26 procent av projekten riktar sig till små och medelstora företag oavsett bransch. Tolv procent av projekten vänder sig till främjandeaktörer. Elva procent riktar sig till företag av alla storlekar inom en eller flera branscher.

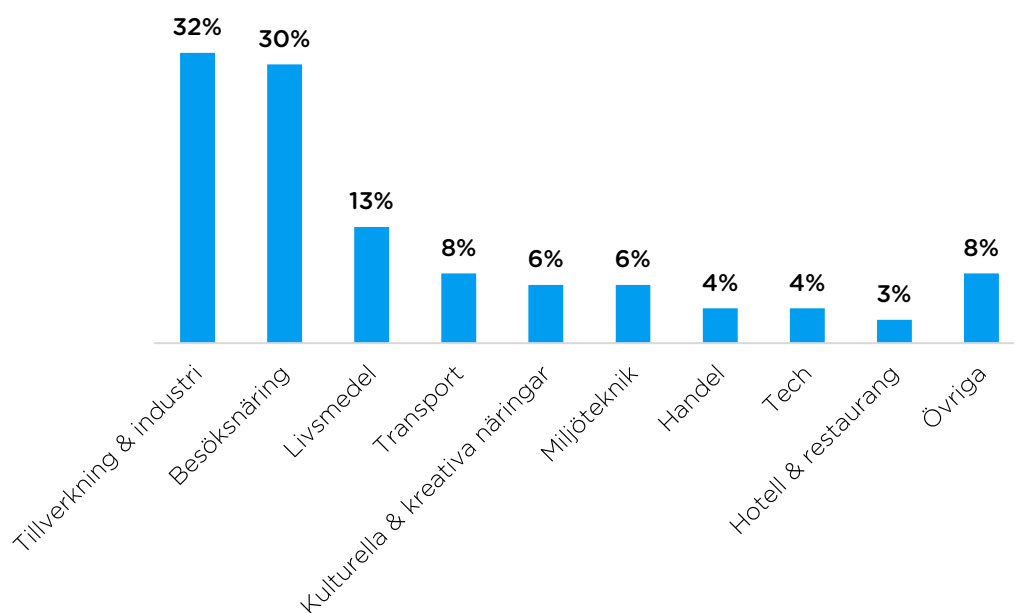
Figur 13. Projektens primära målgrupper, samtliga programområden



Källa: Rambolls tolkning och bearbetning av prioriteringsunderlag för beviljade projekt.

Bland de projekt som haft fokus på specifika branscher har flest projekt (32 procent) riktats mot tillverkning och industri följt av besöksnäring (30 procent), se Figur 14. Två reflektioner behöver dock göras här. För det första var det utmanande att veta vilka och hur företagen faktiskt skulle drabbas av pandemin när utlysningar och projekt planerades. För det andra har det funnits andra parallella projekt i regionerna som inte finansierats av React-EU som engagerat somliga branscher som drabbades särskilt hårt av pandemin. Exempelvis fanns det pågående projekt i Norra Mellansverige som rörde livsmedelssektorn vilket minskade behovet av motsvarande projekt mot samma målgrupp i React-EU.

Figur 14. Branschfördelning i projektansökan bland projekt som haft branschfokus (n = 79)

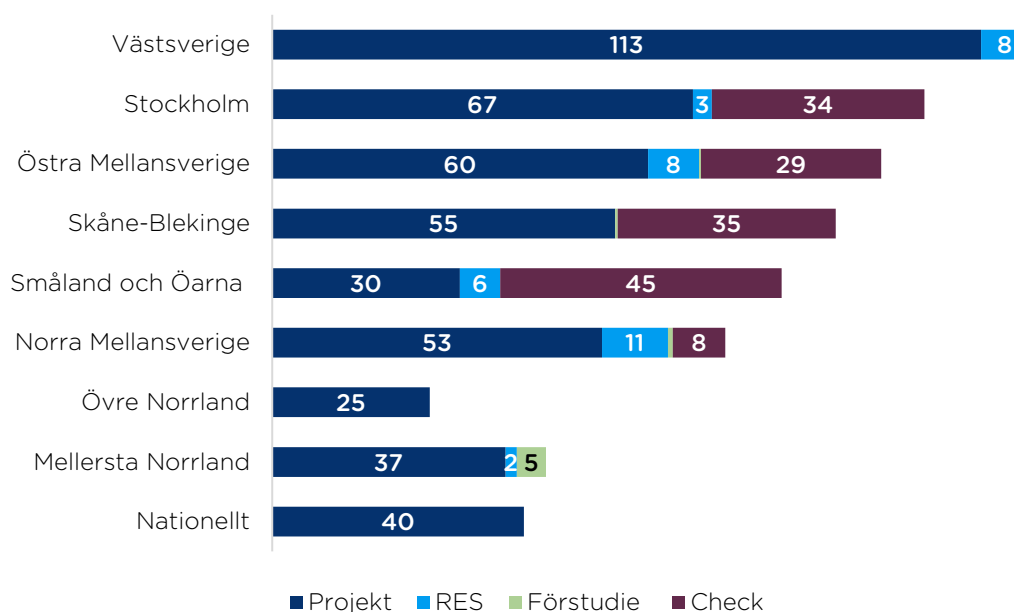


Källa: Rambolls tolkning och bearbetning av prioriteringsunderlag för beviljade projekt.

PROGRAMOMRÅDENA HAR LAGT MERPARTEN AV MEDLEN PÅ PROJEKT

Nästintill alla programområden (förutom Småland och Öarna) har fördelat merparten av medlen inom React-EU till genomförandeprojekt (det vill säga projekt och samverkansprojekt), se Figur 15. Det finns dock vissa tydliga skillnader mellan programområdena. I Västsverige, Övre Norrland och Nationellt lades all finansiering på projekt (inklusive RES-projekt) samtidigt som exempelvis Småland och Öarna samt Skåne-Blekinge lade en stor andel av sina medel på affärsutvecklingscheckar. Fördelningen återspeglar de vägval som respektive programområde gjorde i samband med utformningen av de regionalt anpassade utlysningarna.

Figur 15. Beviljade medel (miljoner kronor) per programområde och form av insats



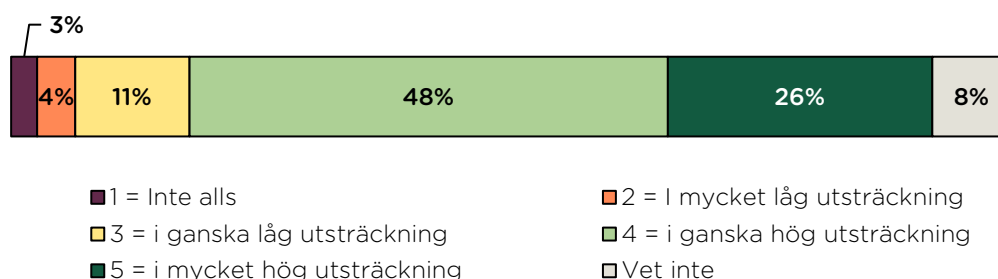
Källa: Prioriteringsunderlag för beviljade projekt, Rambolls bearbetning.

FÖRETAGEN UPPLEVER ATT PROJEKTAKTIVITETERNA I HÖG UTSTRÄCKNING HAR MOTSVARAT DERAS BEHOV

En viktig del av den regionala kontexten handlar om hur företagens behov ser ut. I vår enkätundersökning bland företag som fått stöd framkommer att en klar majoritet av respondenterna i ganska eller mycket hög utsträckning anser att projektets aktiviteter motsvarade deras behov. Givet att programområdena i viss utsträckning valt olika typer av insatser indikerar detta att skillnaderna varit motiverade utifrån den regionala kontexten. Vi kan dock inte bedöma hur företag i programområden som exempelvis inte erbjudit affärsutvecklingscheckar hade uppfattat denna stödform om den varit tillgänglig i programområdet.

I sammanhanget bör också nämnas att det till viss del är rimligt att förvänta sig att företag som tagit emot stöd tycker att stödet har motsvarat deras behov. Om stödet överhuvudtaget inte motsvarade deras behov hade de rimligen valt att avstå från att delta i projektet.

Figur 16. Företagens svar på frågan "I vilken utsträckning upplever du att stödet/projektets aktiviteter har motsvarat ditt företags behov", samtliga programområden (n = 1 497)



Anmärkning: Den här figuren presenteras även i avsnitt 4.3 för bedömning av React-EU:s måluppfyllelse.

Källa: Enkät till företag som deltagit i genomförandeprojekt och ramprojekt, Rambolls bearbetning.

3.3 Affärsutvecklingscheckarnas relevans och potential

I detta delkapitel besvarar vi utvärderingsfrågan om affärsutvecklingscheckarnas relevans och potential framåt. Vi bedömer affärsutvecklingscheckarna och tillhörande dispositionsprojekt i sin helhet, det vill säga även aspekter som rör dess bidrag till React-EU:s måluppfyllelse, eftersom vi vill samla all analys av affärsutvecklingscheckarna till ett avsnitt i rapporten.

Affärsutvecklingscheckarna har likt övriga stödinsatser inom React-EU riktats till små och medelstora företag som drabbats hårt av pandemin. Via checkarna har företag fått möjlighet att ansöka om ekonomiskt stöd för att anlita extern konsultexpertis för att utveckla eller ställa om sin verksamhet inom områdena internationalisering, digitalisering, kompetensutveckling och/eller grön omställning. Vår bedömning av checkarna utgår från olika perspektiv rörande dess relevans och potential: (i) checkarnas fokus och villkor, (ii) regionernas administrativa hantering av checkarna, (iii) checkarnas attraktivitet hos målgruppen, (iv) företagens upplevda nytta av affärsutvecklingscheckarna och dess bidrag till React-EU:s måluppfyllelse.

Samlad bedömning

Fem av åtta regionala programområden har erbjudit affärsutvecklingscheckar med finansiering från React-EU. Programområdena har valt delvis olika inriktning och villkor för sina checkar. Söktrycket har varierat mellan programområdena och i några regioner har det varit svårt att omsätta de medel som avsatts för checkarna.

Enligt vår bedömning är ändå affärsutvecklingscheckarna ett relevant stödinstrument inom React-EU med stor potential framåt inom ramen för ordinarie Regionalfond. Vår bedömning bygger dels på att företag som tagit del av checkar över lag är mycket nöjda med stödet och uppger positiva resultat, dels på att bristande söktryck inte ska ses som en indikation på bristande behov hos företagen. Detta kopplar snarare till andra faktorer som olikheter i villkor och förekomsten av andra checkar som inte finansieras av React-EU och regionernas arbete med att kommunicera om stödet. Flera regioner lyfter också att den administrativa processen för att hantera checkarna bör förenklas om affärsutvecklingscheckar ska användas framöver inom ordinarie Regionalfonden. Enligt flera regioner behövs en tydligare dialog med Tillväxtverket om vilka resurser som krävs på regional nivå för att hantera den här typen av checkar (då de finansieras via EU-fonder).

REGIONERNA VALDE OLIKA FOKUS OCH VILLKOR FÖR CHECKARNA, DÄR OMSÄTTNINGSKRAVET POTENTIELLT VARIT PROBLEMATISKT

React-EU möjliggjorde 100 procent finansiering av affärsutvecklingscheckar som följd av det ändrade medfinansieringskravet. Det kan jämföras med andra typer av checkar till företag där regionerna använder 1:1 medel för att medfinansiera checkar. Övre Norrland, Mellersta Norrland och Västsverige valde att inte erbjuda affärsutvecklingscheckar inom React-EU. Resterande programområden valde att erbjuda affärsutvecklingscheckar för olika användningsområden: digitalisering, grön omställning, internationalisering och kompetensutveckling.

Det faktum att flera programområden avstod från att erbjuda affärsutvecklingscheckar inom ramen för React-EU betyder inte att stödformen upplevs som mindre relevant. Det berodde i stället på att regionerna redan erbjuder motsvarande checkar med annan finansiering. För nästintill samtliga regioner som intervjuats inom ramen för utvärderingen finns en övergripande positiv bild av checkar som ett viktigt komplement till andra stöd i det regionala utvecklingsarbetet. Den högre medfinansieringsgraden för checkarna inom

React-EU uppgavs vara en ytterligare anledning till att regionerna valde att erbjuda checkar.

Regionerna tillämpade olika villkor som i flera fall ändrades under genomförandet. Exempelvis vad gäller checkarnas fokus och minsta/högsta sökbara belopp samt hur många anställda sökande företag behövde ha. De villkor som ställdes är en av flera faktorer som påverkat söktrycket då populationen av företag som hade möjlighet att ansöka om checkar förändras beroende på hur villkoren formuleras.

Varje företag kunde söka checkar för 15 000–250 000 kronor. Somliga regioner införde krav på att sökande skulle uppvisa pandemirelaterad nedgång i omsättning för att kunna bli behöriga för en check. Detta krav slopades dock i flera fall under genomförandet på grund av sviktande söktryck. Flera regioner uppger i intervjuer att det var svårt att tolka hur detta krav skulle hanteras i förhållande till andra krav. Några regioner upplevde att Tillväxtverket inte gett en tydlig vägledning för hur frågan skulle hanteras, vilket har medfört att regionerna hanterat kravet på olika sätt.

Vi ser en annan farhåga med kravet om pandemirelaterad nedgång i omsättning. Som framgår av en underlagsrapport till Coronakommissionen fick betydligt fler företag stora omsättningsfall under 2020 jämfört med under ett vanligt år. Men omsättningsfall är mycket vanliga även under vanliga år. Enligt regeringens analys skulle två tredjedelar av alla företag med betydande fall i omsättningen under pandemiåret 2020 ha fått ett lika stort fall under normala tider. Men då volatiliteten i företagets omsättning är stor även under normala tider är det svårt att särskilja vilka företag som drabbats just av pandemin snarare än av andra störningar.³² Risken är därför uppenbar att en del av företagsstöden (i vårt fall affärsutvecklingscheckar) har gått till att subventionera företag som även utan pandemin skulle ha problem på grund av låg produktivitet.

MINDRE EFFEKTIV ADMINISTRATIV HANTERING AV CHECKARNA JÄMFÖRT MED HUR CHECKAR TRADITIONELLT HANTERAS

Enligt intervjuer med regionala företrädare har de över lag inte haft några större utmaningar med att förbereda för användningen av checkar i React-EU. Samtliga regioner hade tidigare erfarenhet av att hantera checkar, vilket innebär att rutiner och erfarenhet fanns. Undantaget är checkar med inriktning grön omställning där det saknades denna erfarenhet.

Dispositionsprojekten med affärsutvecklingscheckarna i React-EU har utgått från en annan modell än andra checkar som finansieras av 1:1-medel (inklusive regionala företagsstöd). Medlen för checkarna i React-EU har gått direkt till företagen via Tillväxtverket utan att regionerna har behövt ligga ute med medel. För exempelvis Stockholm har detta varit ett välkommet inslag eftersom de har relativt lite 1:1 medel.

Förfarandet har samtidigt haft flera negativa konsekvenser enligt regionerna. Dels har det tagit längre tid för företagen att få tillgång till medlen jämfört med en situation där regionerna direkt betalar ut medel. Att Tillväxtverket ska godkänna en utbetalning som i teorin redan godkänts genom regionernas bedömning har bidragit till denna försening. Dels har detta och nya/mer omfattande rapporteringskrav bidragit till en upplevd ökning av administrativa kostnader för att hantera checkarna inom React-EU genom dispositionsprojektens upplägg.

³² Ekholm, K. et al. (2022) *Företagsstöden under pandemin. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin.*

ATTRAKTIVITETEN FÖR AFFÄRSUTVECKLINGSCHECKARNA SKILJER SIG STORT ÅT MELLAN PROGRAMOMRÅDEN

Det finns en stor spridning när det gäller de regionala programmens förmåga att omsätta avsatta medel för React-EU-checkarna. Det finns också skillnader mellan regioner i samma programområde. Somliga regioner (till exempel Skåne, Jönköping och Stockholm) upplevde ett högt söktryck medan andra (till exempel Värmland, Örebro, Gotland, Kalmar och Blekinge) upplevde ett lägre söktryck. Dalarna och Sörmland har en mer blandad bild. I intervjuer lyfter regionala representanter bland annat följande faktorer som de anser påverkat söktrycket:

- Medlen för affärsutvecklingscheckar inom React-EU skulle omsättas på förhållandevis **kort tid** från juni 2021 till oktober 2024. Under den tiden skulle regionerna hinna utlysa medlen och hantera inkomna ansökningar från företagen. De företag som fått checkar skulle också hinna genomföra och avsluta sina projekt. Den relativt korta tidsramen påverkade möjligheterna att nå ut med information om checkarna till företagen i regionen.
- **Omvärldsfaktorer** såsom räntehöjningar, inflation och en osäkerhet om följderna av pandemin medförde att företagen avvaktade med sådana utvecklingsinsatser som checkarna avsåg att stötta.
- Somliga **inriktningar** för checkarna var mindre attraktiva än andra. Checkar för att stärka företagets förmåga att hantera den gröna omställningen innebar en ny typ av inriktning för checkar som insatstyp, jämfört med digitalisering där motsvarande checkar funnits i regionerna sedan tidigare. Flera regioner upplevde svårigheter att tydliggöra vad inriktningen grön omställning innebar och företagen hade relativt andra inriktningar svårt att definiera användningsområden.
- Flera regioner erbjuder **andra typer av checkar** som finansieras med nationella medel. Affärsutvecklingscheckarna inom React-EU har i vissa fall inte uppfattats som tillräckligt attraktiva i jämförelse med andra checkar eller företagsstöd. I flera fall har behovet av checkar till viss del upplevts som mättat, framför allt i regioner med förhållandevis få företag.
- Vilka **krav** som regionerna valde att ställa på företagen som ansöker om checkar påverkade checkarnas attraktivitet. Blekinge hade exempelvis initialt andra villkor jämfört med Skåne och upplevde stora skillnader i söktryck trots regionernas geografiska närhet.
- **Kännedom** om checkarna hos företagen har sannolikt varierat i olika regioner. Regioner som exempelvis Skåne arbetade intensivt med att informera företag om möjligheten med affärsutvecklingscheckarna, både genom olika kommunikationskampanjer liksom genom upparbetade samarbeten med exempelvis Almi, näringslivschefer och Business Sweden som kunde informera om checkarna i sina respektive nätverk.

Att söktrycket på affärsutvecklingscheckarna varierar mellan regionerna behöver enligt vår bedömning inte betyda att det inte finns behov av checkar eller att checkar inte är en relevant stödform. Vi bedömer i stället att det är rimligt att anta att variationerna i söktryck beror på ovan angivna påverkansfaktorer. Genom att justera till exempel checkarnas inriktning och villkor, se över hur checkarna kan komplettera eller förstärka andra typer av stöd, samt stärka informationsspridningen kring checkarna är det sannolikt möjligt att också höja söktrycket i flera regioner.

Ett högre söktryck är inte alltid att eftersträva eftersom det kan betyda att fler mindre relevanta företag ansöker om stöd. Enligt intervjuade regionala representanter tycks det dock inte vara en överhängande risk när det gäller affärsutvecklingscheckarna. Flera uttrycker att det bör finnas fler relevanta företag i regionerna som skulle kunna ansöka om

checkar, förutsatt att de vet om att möjligheten finns och att de ser värdet av checkarna. Den bilden bekräftades också i Rambolls tidigare utvärdering av Tillväxtverkets affärsutvecklingscheckar för digitalisering och internationalisering. Utvärderingen visade också att de företag som söker och beviljas affärsutvecklingscheckar i de flesta fall även har fått andra typer av stöd från företagsfrämjande aktörer, oftast från Almi Företagspartner. Det hänger ihop med att Almi Företagspartner oftast är en samarbetspartner till regionerna när det gäller affärsutvecklingscheckar. Det finns därmed potential att nå ut till fler företag som i dagsläget ännu inte har kommit i kontakt med det företagsfrämjande systemet eller checkar.³³

REGIONERNA ÄR ÖVER LAG POSITIVA TILL CHECKAR SOM STÖDINSTRUMENT – MEN VISSA ANPASSNINGAR KAN BEHÖVAS

Flera av de intervjuade representanterna för regionerna ser positivt på affärsutvecklingscheckar som stödinstrument även i framtida satsningar. De menar att checkarna har potential att skapa direkt värde för många företag, förutsatt att varje företag har ett tydligt mål för vad de vill uppnå med checken. Vidare ser de att checkarna kan användas mer riktat inom till exempel utvalda branscher. Det kan jämföras med React-EU där checkarna oftast har erbjudits till bredare målgrupper.

”

”Checkarna har fungerat väldigt bra. Och vi hade kunnat dela ut ännu mer. Den här typen av stöd möjliggör riktig förflyttning av företagen. Många små och medelstora företag som inte har möjlighet att göra det på egen hand. Har nog räddat både jobb och verksamheter.”

- Representant Region

Samtidigt lyfter några representanter från regionerna att checkarna kan behöva anpassas framöver, till exempel för att möjliggöra olika typer av investeringar i företaget utöver rådgivning. Därutöver behöver Tillväxtverket säkerställa att regionerna har tillräckliga förutsättningar för att hantera checkar om de ska användas som stödinstrument framöver. Som tidigare nämnts lyfter flera att den administrativa processen för att hantera checkarna bör förenklas. Enligt flera regioner behövs en tydligare dialog med Tillväxtverket om vilka resurser som krävs på regional nivå för att hantera den här typen av checkar (då de finansieras via EU-fonder).

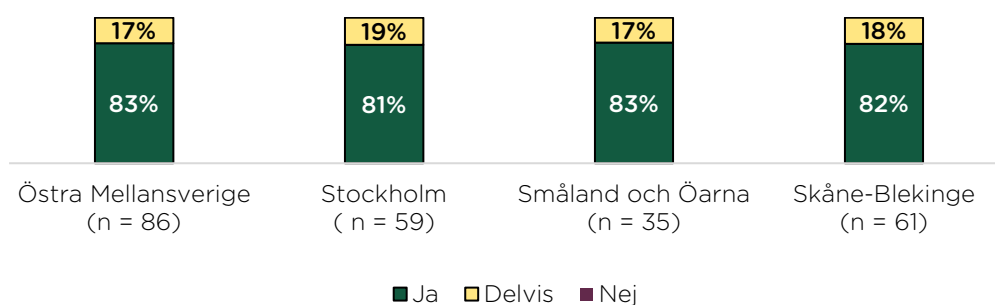
FÖRETAGEN UPPGER ATT DE FÅTT NYTTA AV AFFÄRSUTVECKLINGSCHECKARNA

Majoriteten (drygt 80 procent) av företagen som fått en affärsutvecklingscheck och som besvarat Tillväxtverkets enkätundersökning uppger att de har nått avsikten med sin investering, eller att deras projekt har lyckats. Den här bilden överensstämmer också med vad som framkommit i Rambolls tidigare utvärdering av Tillväxtverkets affärsutvecklingscheckar för digitalisering och internationalisering. I den tidigare utvärderingen kunde vi bland annat konstatera att företagen var generellt mycket nöjda med checkarna och att det framför allt berodde på att företagen själva fått välja hur de skulle använda checken. De hade utformat sina egna projekt utifrån redan identifierade utmaningar och på egen hand eller tillsammans med konsult genomfört projekten. Företagens projekt var genomgående mycket verksamhetsnära och hade en direkt koppling till de problem och utmaningar som företagen ansåg att de behövde hantera för att fortsätta utveckla verksamheten.³⁴

³³ Ramboll (2019) *Utvärdering av affärsutvecklingscheckar för digitalisering och internationalisering*. Genomförd på uppdrag av Tillväxtverket.

³⁴ Ibid.

Figur 17. Företagens svar på frågan "Lyckades projektet?" och "Uppnåddes projektmålet/syftet" ställd till företag som fått affärsutvecklingscheckar. *

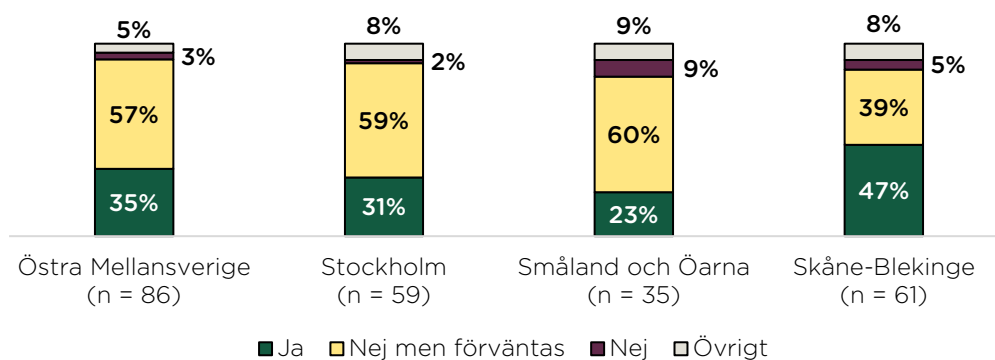


*Anmärkning: Den senare frågan ställdes till företag som fått check inom området Grön omställning. Antal respondenter per enkät är som följer: a) Digitalisering: Östra Mellansverige = 51, Stockholm = 35, Småland och Öarna = 13, Skåne-Blekinge = 19; b) Internationalisering: Östra Mellansverige = 26, Stockholm = 23, Småland och Öarna = 11, Skåne-Blekinge = 14; c) Kompetensutveckling: Skåne-Blekinge = 21; d) Grön omställning: Östra Mellansverige = 9, Stockholm = 1, Småland och Öarna = 11, Skåne-Blekinge = 7.

Källa: Tillväxtverkets enkätundersökning till företag som fått en affärsutvecklingscheck, Rambolls bearbetning.

Företagen har även fått svara på frågor som rör ifall deras totala omsättning ökat som resultat av projektet. En mycket hög andel (80–90 procent) anger att så antingen skett eller förväntas ske på sikt, se Figur 18. I Skåne-Blekinge uppger knappt hälften (47 procent) att de redan sett en förändring i omsättning till följd av projektet. Liknande svarsfördelning ses i företagens svar på frågor som rör huruvida stödet haft en positiv utveckling på företagets utveckling respektive konkurrenskraft.

Figur 18. Företagens svar på frågan "Har er totala omsättning ökat som ett resultat av projektet?" ställd till företag som fått affärsutvecklingscheckar*



* Anmärkning: Antal respondenter per enkät är som följer: a) Digitalisering: Östra Mellansverige = 51, Stockholm = 35, Småland och Öarna = 13, Skåne-Blekinge = 19; b) Internationalisering: Östra Mellansverige = 26, Stockholm = 23, Småland och Öarna = 11, Skåne-Blekinge = 14; c) Kompetensutveckling: Skåne-Blekinge = 21; d) Grön omställning: Östra Mellansverige = 9, Stockholm = 1, Småland och Öarna = 11, Skåne-Blekinge = 7.

Källa: Tillväxtverkets enkätundersökning till företag som fått en affärsutvecklingscheck, Rambolls bearbetning.

Företagens enkätsvar när det gäller affärsutvecklingscheckarna tyder på att de flesta är generellt positiva till checkarna. Den uppfattningen bekräftas även i våra intervjuer med regionala företrädare som haft dialog med företagen. De menar att stödet framför allt bidragit till att påskynda en utveckling som på sikt sannolikt ändå hade skett hos företagen. Det finns exempelvis ett latent behov att arbeta med att utveckla sina digitala processer hos företagen och ett ökat behov och kravställning att hantera nya hållbarhetskrav även för små och medelstora företag. Affärsutvecklingscheckarna antas ha bidragit till att stödmottagande företag kan göra detta snabbare och på ett mer ändamålsenligt sätt än vad som vore fallet utan stödet.

4. React-EU:s måluppfyllelse

I detta kapitel besvarar vi utvärderingsfrågor som rör React-EU:s måluppfyllelse:

- I vilken utsträckning har projekten uppnått, eller bedöms komma att uppnå, planerade prestationer och effekter? Varför, varför inte?

Kapitlet berör även huruvida React-EU nått de mest angelägna företagen för att bidra till övergripande mål. Med angelägen avses företag med potential att bidra till de övergripande målen enligt React-EU och utlysningarna.

Samlad bedömning av React-EU:s måluppfyllelse

React-EU har inte nått målen för hur många företag som skulle få stöd av projekten. Det är totalt 7 956 företag som fått ekonomiskt eller icke-ekonomiskt stöd, vilket motsvarar 80 procent av förväntade antalet (prestationer) enligt projektens reviderade målsättningar. Det är vanligast att tillverknings- och industriföretag har fått stöd inom React-EU. Det finns dock stora skillnader mellan programområdena sett till vilka branscher som fått stöd. Skillnaderna beror på regionala behov och branschstrukturer som styr projektens inriktningar.

Vi bedömer att React-EU delvis har uppnått målet om att bidra till återhämtning för företag som är särskilt drabbade av pandemin. Generellt har det varit utmanande för projekten att rikta sina insatser till den typen av företag. Det har saknats aktuella data och processer för projekten att säkerställa att de företag som tagit del av stöden även är särskilt drabbade av pandemin.

Enligt vår bedömning har React-EU i första hand bidragit till att accelerera företagens omställning för att de ska komma starkare ur pandemin, snarare än att projekten varit avgörande för att företagen skulle påbörja ett arbete kring grön/digital omställning. Företagen ser över lag en nytta med det stöd de har fått och de anser att stödet har mött deras behov. Företagen har dock svårt att göra kopplingen mellan upplevda effekter och bidraget till företagets gröna och/eller digitala omställning. Vidare upplever de att projekten i mindre utsträckning har bidragit till deras förmåga att hantera pandemirelaterade effekter.

4.1 Metodmässiga utmaningar att bedöma projektens prestationer, resultat och effekter

Det finns vissa utmaningar kopplade till bedömning av projektens prestationer, resultat och effekter. Nedan presenteras de huvudsakliga utmaningarna som kan påverka tolkning av resultaten.

OSÄKERHET KRING PROJEKTENS RAPPORTERING AV FÖRETAG SOM FÅTT STÖD

Tillväxtverkets process innebär att varje projektledare rapporterar till Tillväxtverket vilka företag (organisationsnummer) som fått ekonomiskt eller icke-ekonomiskt stöd av projektet. I arbetet med utvärderingen har vi uppmärksammat vissa utmaningar kopplat till projektens rapportering som har stor påverkan på uppföljning och utvärdering av såväl projekt som program.

För det första har projektledarna gjort olika tolkningar av vad som menas med att ett företag får stöd, alltså vad som krävs rent resurs- eller tidsmässigt för att det ska räknas som stöd. Det finns en enorm spridning i det stöd som projekten gett till de inrapporterade företagen, alltifrån deltagande i en timmes föreläsning till att ha mottagit individuell

coachning över en längre period. I statistiken likställs stöd oavsett omfattning eller innehåll. Det vill säga, vi har små eller inga möjligheter att som utvärderare särskilja dessa nivåer av stöd eller ställa det i relation till observerade resultat.

BRISTANDE RUTINER FÖR ATT TILLGÄNGLIGGÖRA KONTAKTUPPGIFTER TILL FÖRETAG SOM FÅTT STÖD

Under arbetet med utvärderingen har det visat sig vara svårt att få fram kontaktuppgifter till de företag som fått stöd. Tack vare projektens inrapporterade uppgifter har Tillväxtverket sammanställt information om vilka företag (organisationsnummer) som fått stöd av projektet. Men för att kunna skicka enkät till företagen har vi behövt kontakta alla projektledarna och be dem skicka listor med företagens e-postadresser. I kontakten med projektledarna har det framkommit att de i regel inte har tillgång till kontaktuppgifter till företagen. De har oftast enbart organisationsnummer och eventuellt namn på personen som deltagit i projektets aktiviteter.

Att kontakta varje projektledare för att därigenom sammanställa kontaktuppgifter till företagen har varit mycket tidskrävande i utvärderingen. Det har krävt förhållandevis stora ansträngningar för både oss som utvärderare och projektledarna, vilket stundtals skapat frustration hos projektledarna. Trots detta arbete återstår en hög andel företag som projektledarna rapporterat in till Tillväxtverket men som utvärderingen inte har kontaktuppgifter till. Enligt vår bedömning saknas det idag effektiva system för att kunna följa upp och utvärdera projektens insatser. Dagens arbetssätt bygger på en alltför hög grad av tillit till projektets rapportering.

LÅG SVARFREKVENSI I FÖRETAGSENKÄTER

I januari 2024 hade projektet inom React-EU rapporterat till Tillväxtverket att de gett stöd till totalt 7 956 företag. Vi har, via projektledarna, fått e-postadresser till 4 093 företag, vilket motsvarar 51 procent av det totala antalet inrapporterade företag. Av dessa har 1 479 (36 procent) besvarat vår enkät och ytterligare 241 företag³⁵ har svarat på Tillväxtverkets enkät för affärsutvecklingscheckar. Följaktligen representerar det antal svar som Ramboll och Tillväxtverket samlat in knappt en femtedel (cirka 18 procent) av det totala antalet inrapporterade företag som fått stöd.

Den relativt låga svarsfrekvensen till trots bedömer vi att svaren är förhållandevis representativa för de företag som fått stöd inom React-EU. Vi ser till exempel att fördelningen mellan bransch och företagens storlek bland företagen som svarat på enkäten liknar fördelningen bland alla företag som fått stöd inom React-EU. Se även Bilaga 2 där vi resonerar om respondenternas representativitet.

I en optimal situation skulle företag som enbart deltagit marginellt i en insats inte vara föremål för en utvärderingsinriktad enkätundersökning. Idag går det dock inte att sortera bort dessa företag, vilket sannolikt påverkar svarsfrekvensen. För att kunna svara på hur mycket stöd som företagen de facto har tagit emot behövs även stödet kategoriseras i termer av typ av stöd och stödets omfattning. I dagsläget saknas sådana generella kategorier inom Regionalfonden. En lärdom inför framtida utvärderingar är att frågor om stödets innehåll och omfattning bör inkluderas i enkätundersökningen. Därigenom är det möjligt att sortera ut de som deltagit marginellt samt närmare undersöka vilket stöd som projektet har gett. För komplexa program, likt React-EU, med en mycket stor bredd av insatser är det dock utmanande att formulera den typen av kategorier. Vi ser att det hade varit värdefullt om Tillväxtverket, likt andra myndigheter som finansierar program, utformar enhetliga enkäter för olika typer av stödsatser.

³⁵ Enligt Tillväxtverket har enkäten för affärsutvecklingscheckar skickats till 726 ärenden och 640 stödmottagare.

4.2 Projektens prestationer

En bedömning av React-EU:s prestationer är i grunden en bedömning av React-EU:s förutsättningar att nå ut till förväntat antal företag samt att dessa företag utgör rätt målgrupp för insatserna. Nedan belyser vi båda dessa perspektiv var för sig.

Samlad bedömning

React-EU når inte målet för hur många företag som ska få stöd av projekten. Bedömningen baseras på projektens inrapporterade data till Tillväxtverket och de reviderade målen för projekten inom React-EU. Analysen av inrapporterade data visar att det i första hand är enskilda projekt som inte når sina mål när det gäller företag som får stöd, snarare än att projektportföljen som helhet präglas av sådana utmaningar. För samtliga programområden totalt sett är det företag inom branschen Tillverkning och industri som främst fått stöd inom React-EU. Det finns dock stora regionala skillnader sett till branscher utifrån regionala behov och branschstrukturer. Att React-EU skulle rikta sig till företag som drabbats särskilt av pandemin har varit utmanande för regionerna att tillmötesgå. Det har saknats aktuella data och processer för regionerna att säkerställa att de företag som fått stöd inom React-EU även är särskilt drabbade av pandemin.

REACT-EU NÅR INTE MÅLET FÖR ANTAL FÖRETAG SOM FÅR STÖD

Vi kan konstatera att React-EU inte når målet för hur många företag som skulle få stöd av projekten inom React-EU. Fram till den 26 mars 2024 har projekten rapporterat till Tillväxtverket att det har gett stöd till totalt 7 956 företag, vilket motsvarar 80 procent av det reviderade förväntade antalet företag som skulle få stöd. Totalt 838 av de inrapporterade företagen har medverkat i flera projekt eller insatser inom React-EU, vilket innebär att det i praktiken är 6 973 unika företag som fått stöd inom React-EU.

Tabell 8. Antal företag som fått stöd från ett eller flera projekt inom React-EU

Antal projekt som företagen fått stöd från	Antal företag
Ett projekt	6 135
Två projekt	716
Tre projekt	101
Fyra projekt	18
Fem projekt	3
Totalt	6 973

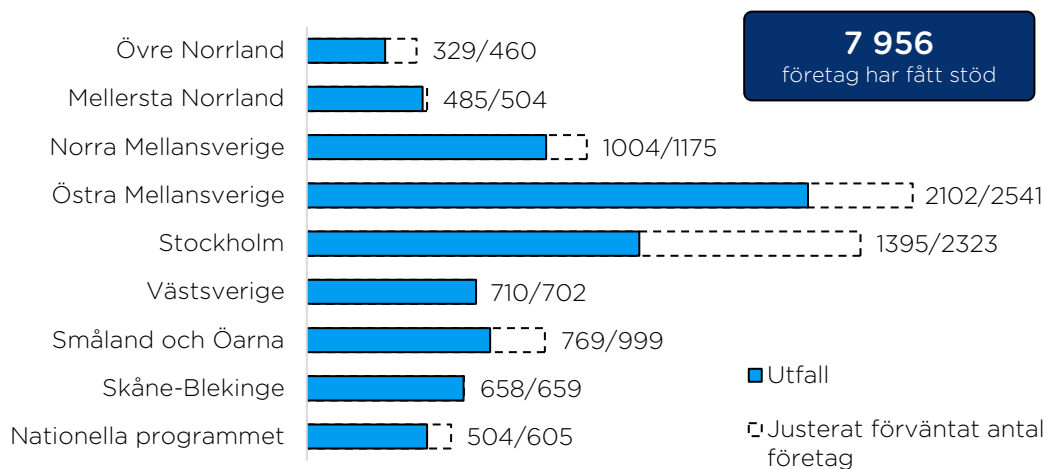
Från början planerade projekten att ge stöd till totalt drygt 12 500 företag. Flest företag skulle få stöd i Stockholm och Östra Mellansverige och minst i Övre Norrland och Västsverige.³⁶ Flera projekt reviderade dock sina mål under projekttiden vilket innebär att det förväntade antalet företag som får stöd reviderades till totalt 9 968 företag.

Måluppfyllelsen varierar mellan programområdena, se Figur 19. I flera programområden är det enskilda projekt som bidrar till att programområdet inte når upp till planerat antal företag som ska få stöd. Sett till projektportföljen som helhet är det många projekt som nästan når sina reviderade mål för antal företag som ska få stöd, se vidare regionala analyser i Bilaga 1. Som tidigare nämnts fångar antalet företag inte omfattningen av stöd som företagen fått eller planerades att få. Indikatorn har därmed begränsat

³⁶ Uppgifterna om förväntade antal företag som ska få stöd är hämtade från vår sammanställning av Tillväxtverkets prioriteringsunderlag för beviljade projekt inom React-EU.

förklaringsvärde för omfattningen av de effekter som React-EU avsåg att nå. Däremot är deltagande företag en förutsättning för att effekter ska kunna ske överhuvudtaget.

Figur 19. Antal företag som fått stöd inom React-EU i förhållande till projektens reviderade mål, per programområde



Källa: Tillväxtverket. Projektdata inrapporterat i NYPS till och med den 26 mars 2024, Rambolls bearbetning.

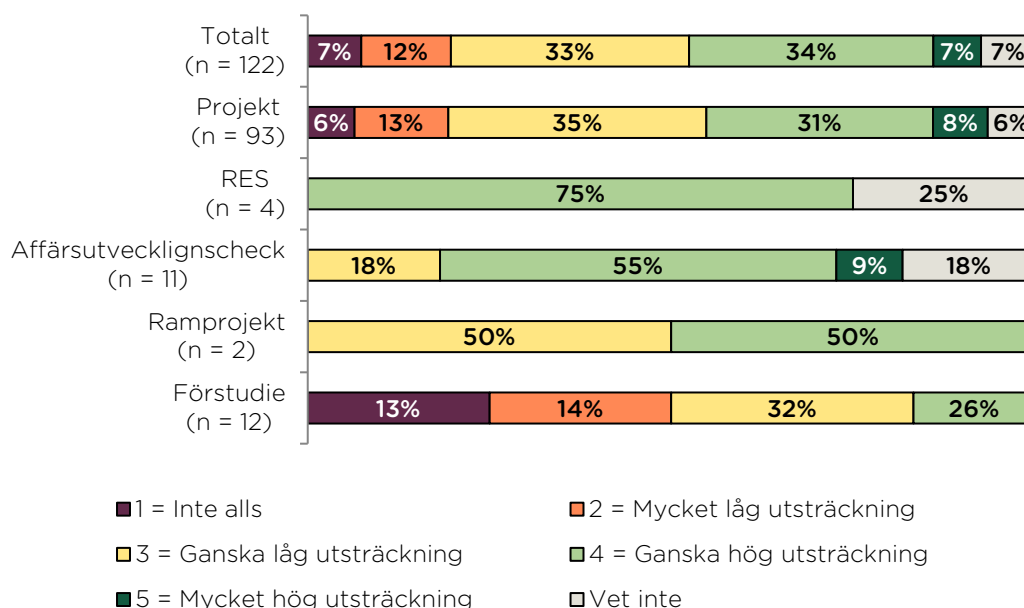
I vår dialog med programkontoren framkommer att det varit fler ändringsbeslut och revideringar av mål inom React-EU än vad som är normalt inom Regionalfonden. Enligt programansvariga och handläggare finns det flera anledningar till att projekten har reviderat sina mål. Revideringarna har oftast berott på en eller flera av dessa anledningar:

- Projektägaren hann (eller prioriterade) inte att göra grundliga behovsanalyser inför projektansökan.
- Projektägarna har överskattat behovet och intresset för projektets insatser hos företagen, vilket senare lett till att de behövt revidera sina målsättningar.
- Förutsättningarna för projektets insatser har ändrats under projektets gång vilket föranlett att företagets behov förändrats. Exempelvis har företag som initialt varit drabbade av pandemin återhämtat sig och inte längre tyckt sig behöva stöd.

OVÄNTADE OMVÄRLDSFAKTORER HAR PÅVERKAT ANTALET FÖRETAG

En dryg tredjedel (41 procent) av de projektledare som besvarat vår enkät uppger att oväntade omvärldsfaktorer, som inflation eller ökade elpriser, i hög eller mycket hög utsträckning påverkade förutsättningarna att genomföra planerade aktiviteter inom projektet, se Figur 20. Flera projektledare lyfter att de förväntar sig att även på sikt kommer omvärldsfaktorer som exempelvis inflation och tuffare ekonomiskt läge påverka och bli avgörande för önskade effekter. Andra aspekter som flera projektledare lyfter förväntas påverka är ökade el-, bränsle- och livsmedelskostnader, krig, bristande finansiering/kontinuitet i stödformer, samt företagets egen vilja och beteendeförändring.

Figur 20. Projektledarnas svar på frågan "I vilken utsträckning bedömer du att oväntade omvärldsfaktorer (ex. inflation, ökade elpriser) påverkat förutsättningarna för er att genomföra planerade aktiviteter inom projektet?", samtliga programråden (n = 122)



Källa: Enkät till projektledare, Rambolls bearbetning.

REACT-EU HAR HAFT EN OTYDLIG MÅLGRUPP SOM PROJEKTEN HAFT SVÅRT ATT FÖRHÅLLA SIG TILL

Ett av syftena med React-EU var att ge stöd till återhämtning för företag som drabbats hårt av pandemin. Det var dock svårt att vid lanseringen av React-EU peka ut vilka branscher och inte minst vilka företag som skulle bli särskilt drabbade av pandemin, bortsett från hotell- och restaurangverksamhet. Som framhålls av regeringens analys av företagsstöden under pandemin saknades aktuella data över hur olika branscher drabbades av pandemin vid lanseringen av React-EU och andra stödåtgärder. Regionerna byggde därför sina beslut på dialoger med berörda branschorganisationer och företag samt egna behovsanalyser.

Det bör samtidigt nämnas att volatiliteten i företagens omsättning tenderar att vara stor även under normala tider. Därför är det svårt att särskilja vilka företag som drabbats just av pandemin, jämfört med vilka som drabbats av andra störningar. I tidigare utvärderingar har vi sett att det finns en överhängande risk att det riktade stödet inte når ut till avsedd målgrupp. Vi kan exempelvis jämföra med Rambolls utvärdering av tematiskt mål 1 i Regionalfonden 2014–2020. I en analys av företag som fått stöd visade det sig att företag som fått stöd från projekten generellt sett haft en svagare omsättningstillväxt per anställd åren innan de mottog stöd jämfört med bolag i jämförelsegruppen.³⁷

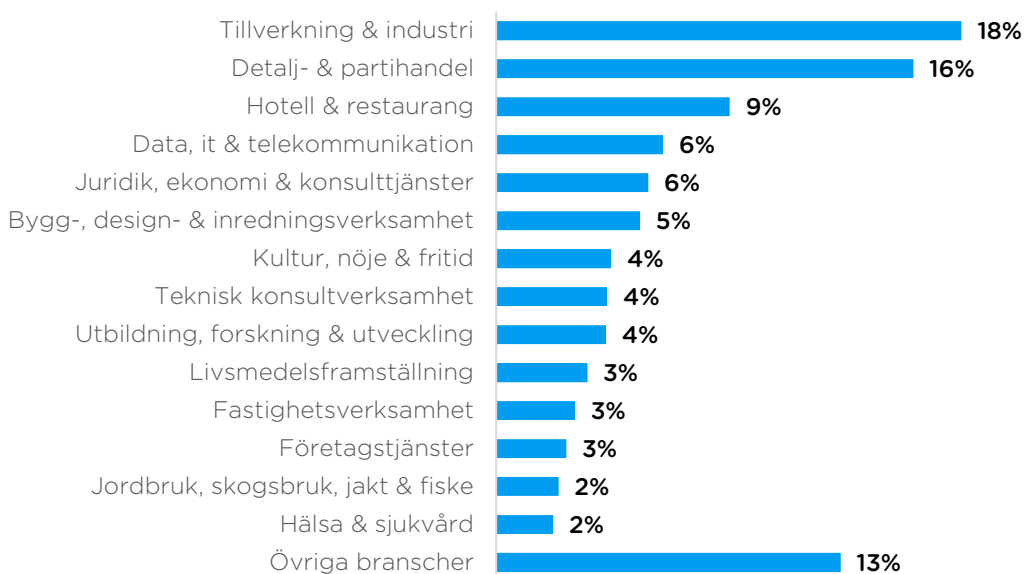
FLEST FÖRETAGE VERKSAMMA INOM TILLVERKNING OCH INDUSTRI

Som tidigare beskrivet i kapitel 3 har störst andel av projekten riktat sig mot företag inom tillverknings- och industri. Det är också inom den branschen som flest företag som fått stöd är verksamma, se Figur 21. Den näst största branschen är handel (detalj- och partihandel), där totalt 16 procent av företagen är verksamma. Tidigare har vi konstaterat att cirka en tredjedel av projekten riktade sig till besöksnäringen. I besöksnäringen ingår företag i flera branscher, som handel-, flyg-, hotell- och resebranscher, vilket gör att det är svårt att

³⁷ Ramboll (2018) *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden, Tematiskt mål 1. Delrapport 2 om målet: stärka forskning, teknisk utveckling och innovation*. Publicerad och genomförd på uppdrag av Tillväxtverket.

tydligt särskilda dem i branschstatistiken. Däremot kan vi se att branscherna hotell och restaurang, kultur, nöje och fritid samt resebyrå och turism utgör tillsammans 14 procent.

Figur 21. Företag som fått stöd inom React-EU fördelat utifrån bransch (n = 6 918)



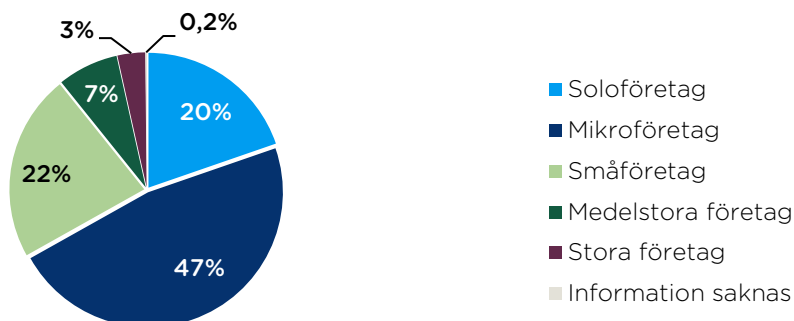
Källa: Projektdata från Tillväxtverket, data om branschtillhörighet hämtad från Retriever, Rambolls bearbetning.

Vi kan se att det förekommer stora regionala skillnader i vilka branscher som stödmottagande företag tillhör. Tillverkning och industri är den största branschen i nästan alla programområdena. De programområden som särskiljer sig är Mellersta Norrland (hotell och restaurang) och Skåne-Blekinge (data, it & telekommunikation). För andra och tredje vanligast branscher finns en stor spridning i programområdena, se vidare regionala analyser i Bilaga 1. Detta tyder på att det skett en viss anpassning utifrån regionala behov och branschsammanställning.

FLEST FÖRETAG HAR UNDER TIO ANSTÄLLDA

Majoriteten av projekten har haft små och medelstora företag som planerad målgrupp. Små och medelstora företag utgör 97 procent av företag som fått stöd i React-EU, varav flest företag är mikroföretag (1-9 anställda). Majoriteten av företagen (67 procent) har under 10 anställda.

Figur 22. Företag som fått stöd i React-EU fördelat utifrån företagsstorlek* (n = 6 198)



*Anmärkning: Företagsstorlek är som följer. Soloföretag = 0 anställda; Mikroföretag = 1-9 anställda; Småföretag 10-49 anställda; Medelstora företag: 50-249 anställda; Stora företag: 250+ anställda.

Källa: Projektdata från Tillväxtverket, bolagsdata från Retriever, Rambolls bearbetning.

4.3 Projektens bidrag till planerade resultat och effekter

I detta kapitel besvarar vi i vilken utsträckning som projekten bidragit till planerade resultat och effekter (på programnivå och utlysningsnivå) samt övergripande målsättningar för React-EU. Det huvudsakliga syftet och målet med React-EU är att bidra till en grön och digital omställning för att möjliggöra att företag, aktörer inom det företagsfrämjande systemet, regioner och Sverige som helhet kan ställa om och komma starkare ur krisen. Insatserna skulle också brygga över till nya satsningar i Regionalfondens innevarande programperiod (2021-2027), och därmed skapa mervärden och större nytta av medlen.

Målsättningen för React-EU lägger ut en riktning för insatsområdet men är formulerad på en övergripande nivå. I detta kapitel presenteras vår bedömning av projektens bidrag till önskade resultat och effekter sorterat efter stödets relevans, nytta och effekter. Affärsutvecklingscheckar är ej inkluderat i den redovisning som presenteras.

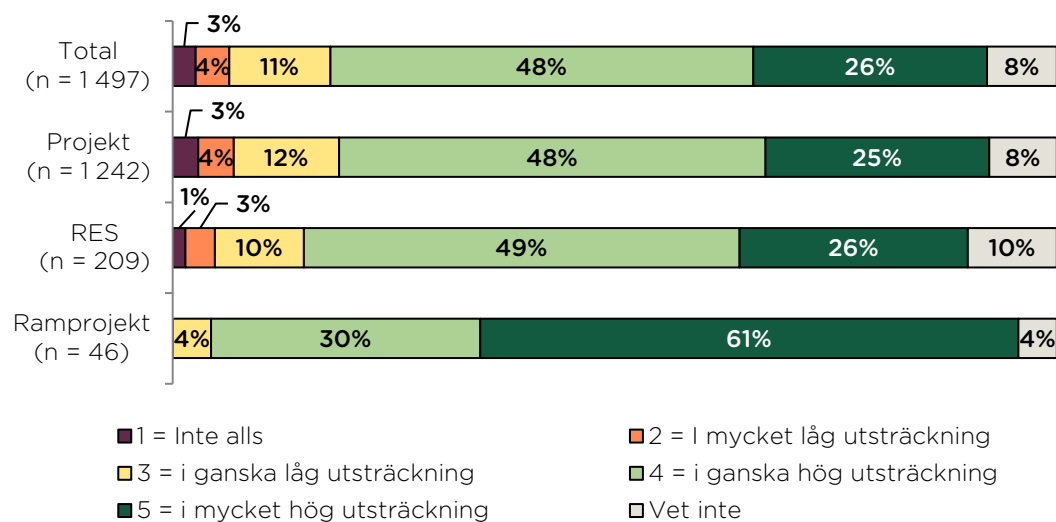
Samlad bedömning

React-EU har finansierat stöd som i första hand kopplar till grön omställning och digitalisering. Företagen ser över lag en nytta med det stöd de har fått och att stödet har mött deras behov. Företagen har dock svårt att göra kopplingen mellan upplevda effekter och bidrag till företagens gröna och/eller digitala omställning. Projektens bidrag till att hantera pandemirelaterade effekter upplevs även generellt som begränsat av företagen. Snarare är det så att företagen ser ett bidrag till deras konkurrenskraft och befintliga verksamhet inom andra områden. Företagens upplevda resultat visar att React-EU i första hand har bidragit till att accelerera företagens omställning, snarare än att vara avgörande för att företagen skulle påbörja arbete kring grön/digital omställning.

FÖRETAGEN ANSER ATT STÖDET MOTSVARAT DERAS BEHOV

Majoriteten (74 procent) av företagen som besvarat enkäten uppger att stödet i ganska hög (48 procent) eller mycket hög (26 procent) utsträckning motsvarat deras behov, se Figur 23. Svaren är likartade oavsett programområde. Företag som fått stöd via ramprojekt är särskilt positivt inställda till stödets relevans och nytta. Här bör dock nämnas att det endast är 46 företag som fått stöd via ramprojekt som har svarat på enkäten.

Figur 23. Företagens svar på frågan "I vilken utsträckning upplever du att stödet/projektets aktiviteter har motsvarat ditt företags behov?", samtliga programområden (n = 1 497)



Källa: Enkät till företag som deltagit i genomförandeprojekt och ramprojekt, Rambolls bearbetning.

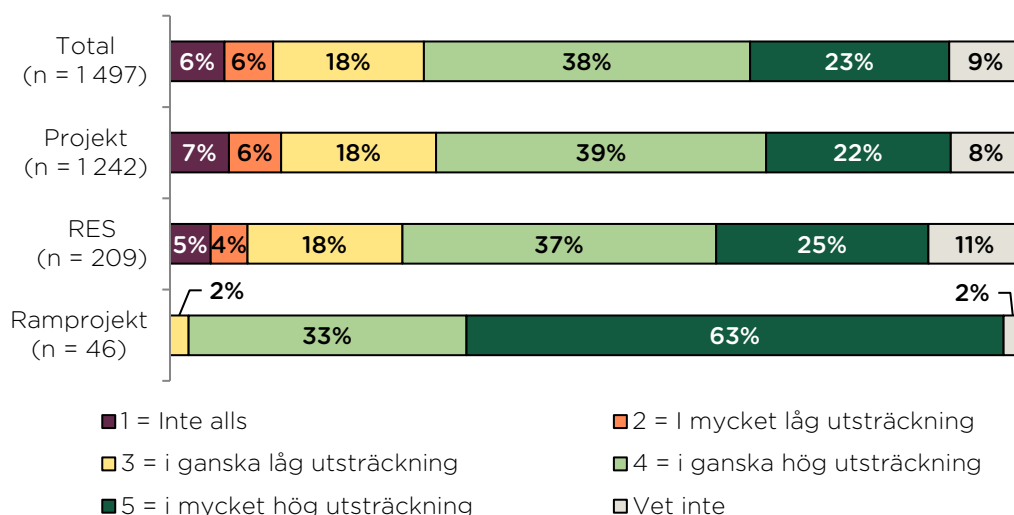
Flera företag som intervjuats eller besvarat enkäten lyfter att de fått förhöjda kunskaper inom de områden som projekten gett stöd (vilket oftast varit någon typ av rådgivning). Några företag lyfter att de aktörer som genomfört projekten varit lyhörda för vad företagen efterfrågat men att de hade önskat att stödet varit mer utformat för just deras företag eller bransch. Flera lyfter också att innehållet i stödet motsvarat deras behov i dagsläget men att det behövs mer tid för att skapa en konkret förändring hos företaget.

EN MAJORITET AV FÖRETAGEN UPPGER ATT DE FÅTT ANVÄNDNING AV STÖDET

I enkätundersökningen uppger en majoritet av företagen, oavsett projekttyp, att de i ganska eller mycket hög utsträckning har fått användning av stödet, se Figur 24. Flera företag lyfter att projekten gett dem verktyg och kunskaper som de kan implementera i sina verksamheter, främst i omställningsarbete. Flera lyfter även att de fått nya affärsrelationer som ett resultat av att de deltagit i projekten. Bland företag som mottagit stöd från ramprojekt uppger 96 procent att de kunnat genomföra de investeringar som de sökt stöd för i hög eller mycket hög utsträckning.

Flera företag som svarat att de inte alls eller i mycket låg utsträckning fått användning av stödet uppger att det beror på att projektets aktiviteter inte motsvarat deras förväntningar eller behov. Några företag lyfter att just det stöd, de kunskaperna eller verktygen som de fått genom projekten inte passat deras verksamhet.

Figur 24. Företagens svar på frågan "I vilken utsträckning har ni fått användning av stödet i ert företag?", samtliga programområden (n = 1 497)



Källa: Enkät till företag som deltagit i genomförandeprojekt och ramprojekt, Rambolls bearbetning.

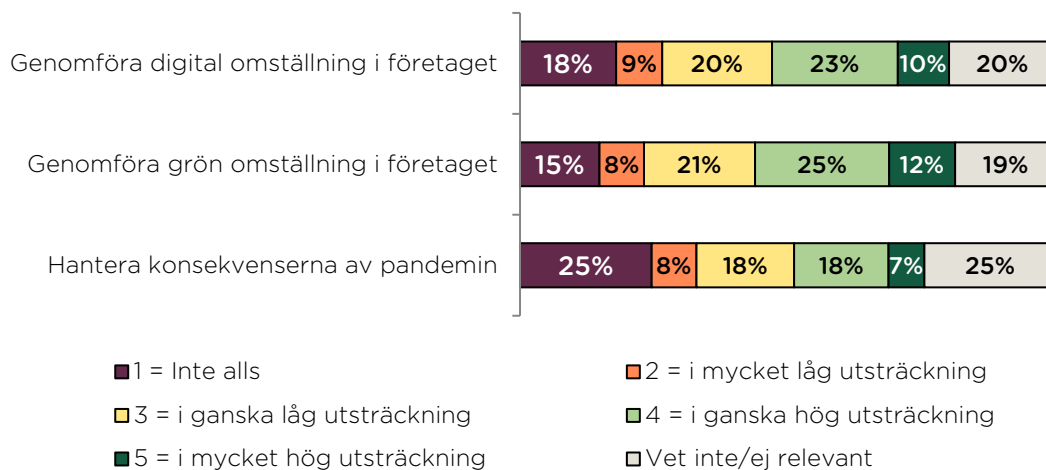
FÖRETAGEN UPPLEVER ATT PROJEKTEN I VISS UTSTRÄCKNING STÄRKT DERAS FÖRUTSÄTTNINGAR ATT HANTERA PANDEMIN, GRÖN OMSTÄLLNING OCH DIGITALISERING

Som tidigare nämnts har projekten inom React-EU fokuserat på att främja företagens gröna och digitala omställning, snarare än återhämtning från pandemin. Detta återspeglas också i företagens enkätsvar när det gäller nyttan av stödet, se Figur 25. Enkätsvaren indikerar att projekten i React-EU i högre utsträckning har bidragit till att förbättra företagens förutsättningar att hantera grön och digital omställning jämfört med konsekvenserna av pandemin. Samtidigt är det mindre än hälften av företagen som uppger att detta skett i hög eller mycket hög utsträckning.

Några företag uppger i fritextsvar att inget av de tre områdena har varit aktuellt eller i fokus i det projekt som de deltagit i. De företag som svarat att de inte alls eller i mycket låg utsträckning fått bättre förutsättningar att hantera pandemin lyfter i fritextsvar att

deras företag inte påverkats negativt av pandemin. Flera lyfter att deras verksamhet redan varit digital och/eller grön, där vissa upplever att de förstärkt sina förutsättningar samtidigt som andra upplever att deras förutsättningar inte blivit bättre genom att delta i projekten.

Figur 25 Företagens svar på frågan "I vilken utsträckning bedömer du att stödet ni fått genom projektet har förbättrat företagets förutsättningar att...", Samtliga programområden (n = 1 496)



Källa: Enkät till företag som deltagit i genomförandeprojekt och ramprojekt, Rambolls bearbetning.

Det finns inga större skillnader mellan genomförandeprojekten och RES-projekten. Bland företag som deltagit i RES-projekt uppger en tredjedel av företagen (33 procent) att stödet i ganska eller mycket hög grad har bidragit till deras digitala omställning. Motsvarande andel för grön omställning är 32 procent och för pandemi är 26 procent.

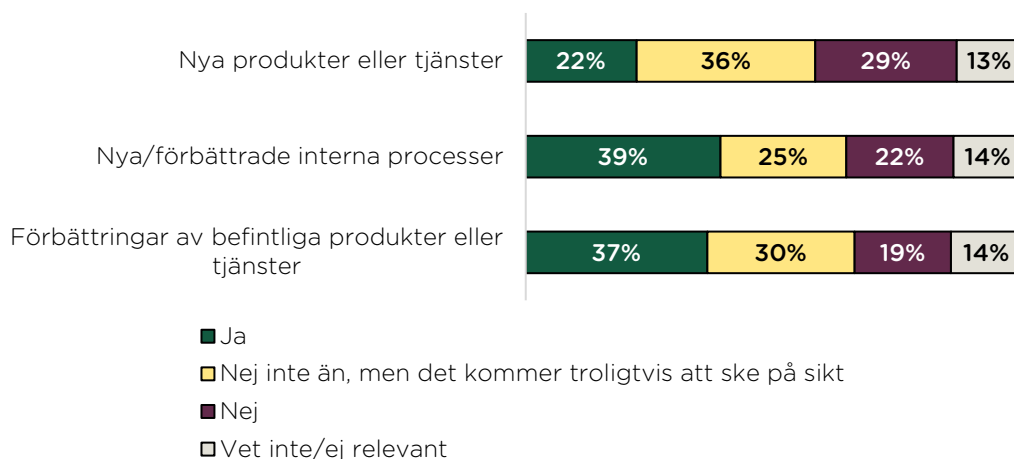
Däremot ser vi vissa skillnader mellan ramprojekten och övriga projekt. I jämförelse med andra projekt ser företagen som har mottagit stöd från ramprojekten en tydligare koppling mellan stödet och React-EU:s övergripande målsättningar. Majoriteten (67 procent) av företagen anser att stödet i ganska eller mycket hög utsträckning har bidragit till en digital omställning i deras verksamhet. Hälften av företagen (49 procent) anser att stödet i ganska eller mycket hög utsträckning har bidragit till en grön omställning. Dessutom anser en majoritet (62 procent) av företagen att stödet i ganska eller mycket hög utsträckning har förbättrat deras förutsättningar att hantera pandemin.

PROJEKTEN HAR I FLERA FALL BIDRAGIT TILL NYA OCH FÖRBÄTTRADE PRODUKTER, TJÄNSTER OCH PROCESSER

Majoriteten av företagen som besvarat enkäten anger att stödet har eller sannolikt kommer att bidra till olika innovationer i termer av nya produkter och tjänster, interna processer och/eller förbättringar av befintliga produkter eller tjänster, se Figur 26. Av företagets fritextsvar framgår att ny strategi för internationalisering eller hållbarhet är exempel på nya eller förbättrade interna processer. Det kan också handla om att företaget har digitaliserat en del av sin verksamhet eller skapat bättre struktur i den interna organisationen. Företag som skapat nya eller förbättrat produkter eller tjänster lyfter bland annat att de börjat ta fram grönare produkter och digitaliserat sina erbjudanden.

I företagets enkätsvar och intervjuer med företag lyfts även andra typer av resultat. Företagen nämner att projekten gett dem bland annat ökade kunskaper, bättre självförtroende, förbättrad samverkan, utökade kontakter och nätverk, förbättrade arbetsvillkor, ökad internationalisering och förbättrad extern kommunikation.

Figur 26. Företagens svar på frågan "Har deltagande i projektet bidragit till följande resultat i ert företag?", samtliga programområden fördelat på projekttyp (n = 1 496)



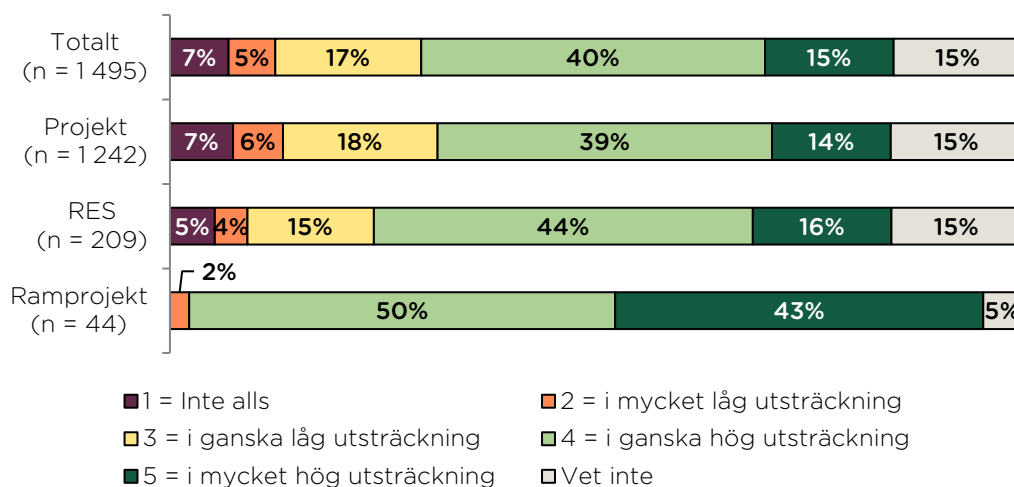
Källa: Enkät till företag som deltagit i genomförandeprojekt och ramprojekt, Rambolls bearbetning.

FÖRETAGEN BEDÖMER ATT STÖDET KOMMER BIDRA TILL DERAS LÅNGSIKTIGA KONKURRENSKRAFT

Företagen uppger att stödet i hög (40 procent) eller mycket hög (15 procent) utsträckning kommer att bidra till det egna företagets konkurrenskraft, se Figur 27. Detta ligger i linje med React-EU:s målsättningar om att bidra till företagets konkurrenskraft. Företagen lyfter till exempel i fritextsvar att projekten gett dem nya insikter, inspiration och nätverk/kontakter som de anser blir viktiga för företagets fortsatta affärsutveckling. Några företag som deltagit i RES-projekt lyfter i fritextsvar att projekten har gett dem stöd och vägledning genom nya nätverk, kunskaper om nya marknader och verktyg för att utföra ett noggrant förarbete inför internationell expansion.

Vi vill dock betona att detta är företagets egna bedömningar och att resultatet bör tolkas med försiktighet. Det är inte ovanligt att företag (som mottagit stöd) överskattar de långsiktiga effekterna. För att vidare utreda de långsiktiga effekterna krävs en effektutvärdering. Men med tanke på redan konstaterade utmaningar kopplat till utvärderingsbarheten i React-EU kan vi konstatera att det kommer bli svårt att närmare utreda insatsernas långsiktiga effekter i en effektutvärdering eller liknande.

Figur 27. Företagens svar på frågan "I vilken utsträckning bedömer ni att stödet kommer att bidra till företagets långsiktiga konkurrenskraft?", samtliga programområden. (n = 1 495)



Källa: Enkät till företag som deltagit i genomförandeprojekt och ramprojekt, Rambolls bearbetning.

5. EU-mervärde

I detta kapitel besvarar vi utvärderingsfrågan som rör EU-mervärdet av React-EU i Sverige:

- Vilka förändringar som uppstått kan kopplas till React-EU, utöver vad som rimligen kunde ha förväntats av nationella åtgärder?

Denna frågeställning handlar i grunden om huruvida motsvarande projektinsatser hade genomförts i frånvaro av React-EU och därmed gett upphov till motsvarande resultat samt hur React-EU kompletterade andra statliga företagsstöd.

Samlad bedömning av EU-mervärde

React-EU bedöms ha kompletterat andra former av företagsstöd som staten lanserade som följd av coronapandemin. Omfattningen av det stöd som React-EU medförde för regionala utvecklingsinsatser skulle sannolikt varit mindre i frånvaro av insatsen och det fanns begränsade möjligheter att finansiera motsvarande stödinsatser i frånvaro av React-EU. De resultat i företagen som kan observeras från React-EU innebär således ett EU-mervärde.

Vi ser att projekten inom React-EU har haft en inriktning samt erbjudit stöd som tydligt skiljer sig från det statliga företagsstöd som följde av pandemin i form av regelrätta bidrag, dels formen av krediter med särskilt generösa villkor. React-EU skiljer sig däremot inte från det regionala utvecklingsarbetet som bedrevs före pandemin. React-EU kompletterade andra statliga företagsstöd (det vill säga olika former av kapitalinjektioner) men förstärkte och bibehöll omfattning och fokus för det traditionella regionala utvecklingsarbetet och de företagsstöd som erbjuds inom ramen för Regionalfonden. De projekt som genomfördes inom ramen för React-EU hade sannolikt inte kunnat finansieras i samma utsträckning och därmed inte genomförts i frånvaro av React-EU.

REACT-EU GENOMFÖRDES SAMTIDIGT SOM FLERA ANDRA NATIONELLA FÖRETAGSSTÖD

När pandemin slog till mot Sverige under våren 2020 blev de ekonomiska effekterna dramatiska. Den ekonomiska politiken fick snabbt en inriktning på att tillhandahålla stöd i olika former. Till exempel infördes förstärkta inkomststöd till individer och stöd till drabbade företag, samt generellt verkande finans- och penningpolitiska åtgärder för att hålla uppe den ekonomiska aktiviteten. Företagsstöden tog dels formen av regelrätta bidrag, dels krediter med särskilt generösa villkor. Sammantaget kom de ekonomiska åtgärder som regering och riksdag beslutat om, exklusive lån och garantier, att uppgå till knappt 400 miljarder kronor för 2020 och 2021.³⁸

Tillgängliga stöd till företag har varierat under pandemin liksom villkoren för stöden. Sett till omfattning har stödet vid korttidsarbete varit det viktigaste stödet. Enligt regeringens bedömning i september 2021 uppgick stödet till drygt 36 miljarder kronor åren 2020–2021. Dessutom infördes nedsättning av arbetsgivaravgifter (cirka 30 miljarder kronor), ersättning för höga sjuklönekostnader (cirka 18 miljarder kronor) och omställningsstödet baserat på omsättningstapp (cirka 13 miljarder kronor). Utöver dessa direkta stöd fanns exempelvis omsättningsstöd till enskilda näringsidkare och handelsbolag, hyresstöd,

³⁸ Ekholm, K. et al. (2022) *Företagsstöden under pandemin. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin.*

evenemangsstöd, skattereduktion för investeringar i inventarier och tillfälligt slopad förmånsbeskattnings för gåvor till anställda.³⁹

Stöden syftade tillsammans till att dels hålla den generella aktiviteten i ekonomin uppe, dels stödja företag som tagit den värsta stöten av pandemin, vilken innebar en störning som företagen varken kunnat förutse eller motverka.

Utöver pandemistöden fortsatte andra statliga myndigheter som fokuserar på selektiva åtgärder, som Vinnova och Energimyndigheten, sin verksamhet med liknande fokus som innan pandemin. Även regionala företagsstöd, som finansieras med 1:1 medel eller egna regionala utvecklingsmedel, fortsatte under pandemin.

REACT-EU HAR KOMPLETTERAT ANDRA PANDEMISTÖD OCH SKAPAT EN BRYGGA FÖR DET ORDINARIE REGIONALA UTVECKLINGSARBETET

I frånvaro av React-EU är den kontrafaktiska frågan ifall staten skulle gjort motsvarande finansiering för att stärka upp det regionala utvecklingsarbetet som React-EU möjliggjorde. Detta kan vi inte ge ett säkert svar på. Men givet fokus för de företagsstöd som staten lanserade är det vår bedömning att det inte var aktuellt för staten att öka finansieringen till det regionala utvecklingsarbetet motsvarande den omfattning som React-EU innebar.

Stöden i React-EU är av mycket olika karaktär i förhållande till övriga nationella företagsstöd som infördes under pandemin. Pandemistöden är till stor del generella former av direkta och indirekta stöd/kapitalinjektioner som når en bred grupp av företag utan särskilda krav på större motprestation. React-EU är å andra sidan ett selektivt företagsstöd i meningen att det inte är tillgängligt för alla företag och oftast kräver en större motprestation från företagets sida för att tänkta effekter ska realiseras.

React-EU genomfördes i slutet av en programperiod då tillgängliga fondmedel var relativt begränsade. Insatserna inom React-EU har stora likheter med ordinarie insatser inom Regionalfonden 2014–2020 samt beviljade insatser under programperioden 2021–2027. Vår bedömning är således att React-EU kompletterat andra statliga företagsstöd under pandemin (olika former av kapitalinjektioner), samt skapat en brygga över programperioderna i det traditionella regionala utvecklingsarbetet och företagsstöd som erbjudits inom ramen för Regionalfonden. React-EU har därmed inneburit ett mervärde för den typ av insatser som möjliggjorts av initiativet då de troligtvis inte skulle ha skett i samma omfattning i frånvaro av React-EU. Däremot bedömer vi att React-EU inte bidragit till särskilt värde vad gäller fokus och typ av insatser som regionerna tillämpar för att stötta små och medelstora företag. Detta fokus har snarare utvecklats inom ramen för Regionalfonden 2014–2020. Det finns således ett EU-mervärde för regionernas arbete i stort, men detta kopplar snarare till Regionalfonden än till React-EU specifikt.

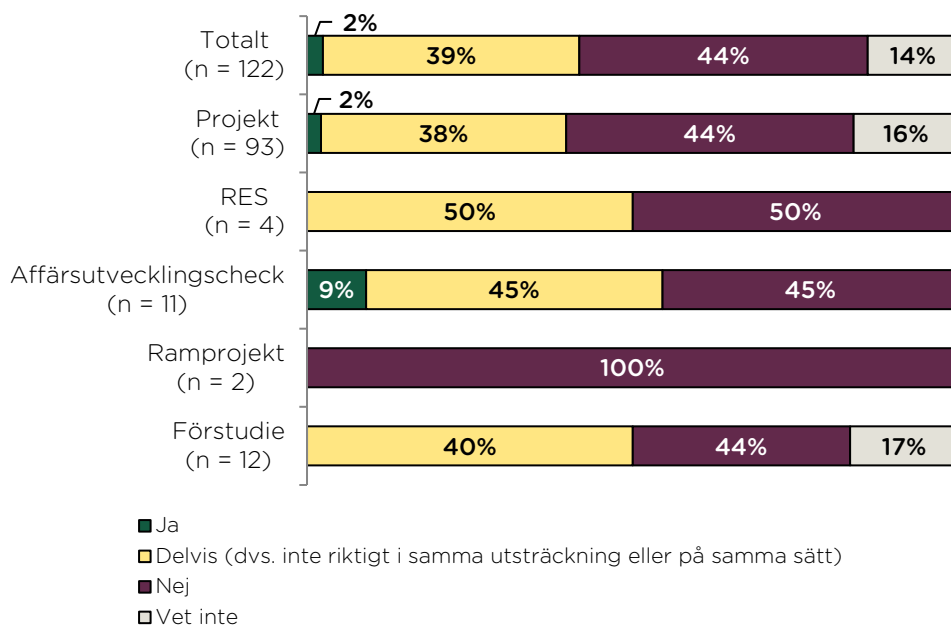
REACT-EU MÖJLIGGJORDE PROJEKT SOM ANNARS EJ KUNNAT FINANSIERAS VID TID FÖR GENOMFÖRANDET

Närmre hälften av de svarande projektledarna (44 procent) uppger i enkäten att deras projekt inte hade kunnat genomföras utan finansiering från React-EU, se Figur 28. Endast två procent svarar att motsvarande insatser hade kunnat genomföras och 39 procent menar att projektet delvis hade kunnat genomföras, men inte i samma utsträckning eller på samma sätt. Detta bör tolkas som att projekten inte hade kunnat ske vid den tidpunkt de faktiskt skedde. Det finns vissa skillnader mellan projekttyper. Exempelvis uppger majoriteten av projektledarna för affärsutvecklingscheckarna (54 procent) att de hade kunnat eller delvis kunnat genomföra projektet med annan finansiering än React-EU. Några

³⁹ Ekholm, K. et al. (2022) *Företagsstöden under pandemin. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin.*

av dessa projektledare lyfter att det beror på att de hade kunnat hitta annan finansiering om de omprioriterat i viss mån, och att stödet snarare möjliggjort fler checkar än att de finansierat med andra medel. Skillnader mellan projekttyper bör dock tolkas med försiktighet eftersom flera av projekttyperna endast har fåtal observationer.

Figur 28. Projektledarnas svar på frågan "Bedömer du att ert projekt hade kunnat genomföras med finansiering från annat håll än React-EU (dvs. egen finansiering eller annan extern finansiering)?" (n = 122)



Källa: Enkät till projektledare, Rambolls bearbetning.

Tillgången på offentlig medfinansiering för den typ av insatser som React-EU i huvudsak finansierade möjliggörs till stor del av Regionalfonden. React-EU genomfördes i slutet av en programperiod då tillgängliga medel var relativt begränsade. Vår samlade bedömning är därmed att motsvarande insatser inte hade kunnat finansieras i frånvaro av React-EU. Åtminstone inte i samma utsträckning givet begränsade regionala utvecklingsmedel för att finansiera motsvarande stödinsatser.

Givet att projekten i hög utsträckning liknar traditionella projekt som genomförs inom Regionalfonden är vår bedömning att projekten inom React-EU sannolikt hade kunnat finansieras inom Regionalfonden 2021-2027. Skillnaden hade i så fall varit att projekten genomförts något senare om React-EU inte funnits.

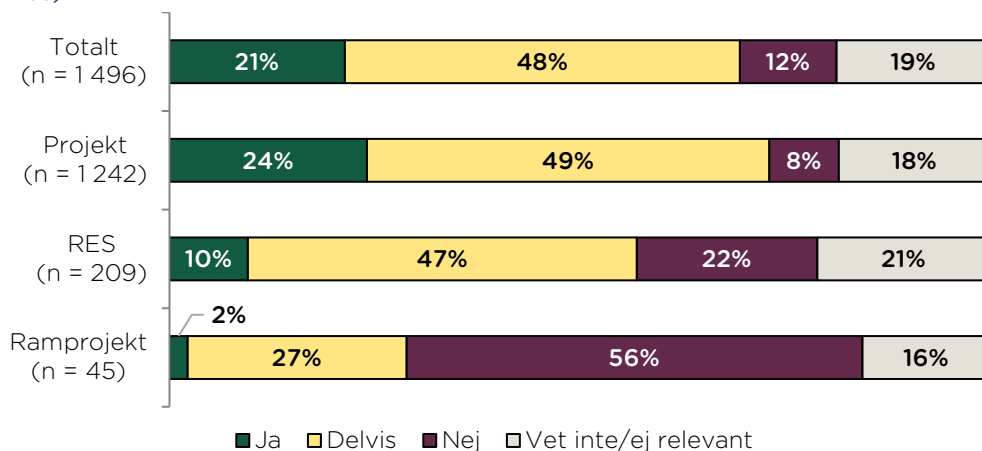
REACT-EU HAR SKYNDAT PÅ FÖRETAGENS UTVECKLINGSARBETE MEN INTE VARIT AVGÖRANDE FÖR DERAS UTVECKLING

Majoriteten av företag som mottagit stöd från andra projekt än RES och ramprojekt och som besvarat enkäten uppger att resultaten som skett till följd av att de deltagit i projektet hade helt eller delvis uppstått även om de inte deltagit i projektet, se Figur 29. I öppna svar som angetts i enkäten framgår att "delvis" i första hand handlar om att önskade resultat ännu inte uppstått men sannolikt kommer att uppstå på sikt. Det indikerar att React-EU inte varit avgörande för företagets utveckling, men att insatserna samtidigt bidragit till att skynda på företagets utveckling.

Andelen som anser att resultaten skulle ha skett oavsett om företagen fått stöd är betydligt lägre bland företag som fått stöd från RES och ramprojekt. Flera företag som mottagit stöd från ramprojekt lyfter att stödet varit avgörande för att överhuvudtaget kunna genomföra de investeringar som de sökt stöd för. Bland RES-företagen lyfter flera

att de inte hade kunnat prioritera eller konkretisera sitt internationaliseringsarbete i samma utsträckning om de inte fått stöd från projektet.

Figur 29. Företagens svar på frågan "Hade resultaten uppstått utan projektet?", samtliga programområden (n= 1 496)



Källa: Enkät till företag som fått stöd av genomförandeprojekt och ramprojekt, Rambolls bearbetning.

Grön omställning och digitalisering är områden som företagen löpande behöver arbeta med. Digitalisering i första hand från ett konkurrensperspektiv medan gällande EU-lagstiftning i allt högre grad gör det tvingande även för mindre företag att arbeta med delar av den gröna omställningen. Det är med andra ord relativt få företag som kan bibehålla sin konkurrenskraft utan att arbeta med dessa områden. React-EU:s bidrag är således främst en acceleration och utökning i företagens gröna och digitala utvecklingsarbete.

Genom projekten har företagen fått tillgång till exempelvis coaching, konsultstöd och samverkan, vilket de sannolikt inte haft tillgång till eller betalat för i samma utsträckning utan React-EU. Det är dock osäkert hur långt projekten har lyckats förflytta företagen på deras förändringsresa. Flera företag uppger i enkät och intervjuer att de tagit några viktiga steg framåt men att det återstår mycket arbete även efter projektet.

OBSERVERADE RESULTAT ÄR ATT BETRAKTA SOM ETT MERVÄRDE SOM DIREKT KAN KOPPLAS TILL REACT-EU

Utifrån resonemangen hittills har vi ett utgångsläge där React-EU (i) kompletterade andra former av företagsstöd som staten lanserade som följd av pandemin, (ii) omfattningen av det stöd som React-EU medförde skulle sannolikt varit mindre i frånvaro av insatsen, samt (iii) projektledarna såg begränsade möjligheter att finansiera motsvarande stödinsatser i frånvaro av React-EU. De resultat i företagen som kan observeras från React-EU bör därmed kopplas till ett EU-mervärde, bortsett eventuella metodologiska utmaningar om resultatens validitet i utvärderingen som sådan.

Det finns även andra EU-mervärden som går bortom själva företagsresultaten. Detta rör i första hand stödsystemet som sådant och observationen att flera projekt inom React-EU antingen är en fortsättning eller uppstart på insatser som skett eller sker inom ordinarie regionalfondsprogram. Det finns således ett EU-mervärde i att hålla i gång insatser och brygga över mellan två programperioder likt React-EU. Det förutsätter dock att insatserna genererar resultat och är värda att hålla i gång.

6. React-EU:s effektivitet

I detta kapitel besvarar vi utvärderingsfrågor som rör React-EU:s effektivitet:

- I vilken utsträckning har React-EU levererat planerade prestationer på ett ekonomiskt sätt?
- I vilken utsträckning har React-EU valt de mest ekonomiskt försvarbara effektkedjorna⁴⁰ för att uppnå planerade effekter?

Utvärderingsfrågorna handlar i första hand om effektiviteten sett till de insatser som genomförts i programområdena, med fokus på utlysningar och beviljande av medel till olika stödinsatser. Vi behandlar i denna utvärderingsrapport inte kostnadseffektiviteten i Tillväxtverkets beredning och hantering av React-EU i sin helhet.

För att besvara utvärderingsfrågorna fokuserar vi på (i) programområdena och Tillväxtverkets förutsättningar att effektivt lysa ut och bevilja medel, (ii) fördelning av medel efter resultatkedjor i respektive programområde, samt (iii) möjligheter att värdera kostnader/nyttor av olika resultatkedjor och typer av insatser mellan programområden.

Samlad bedömning av React-EU:s effektivitet

Tillväxtverket och regionerna i programområdena lyckades på det stora hela att omsätta tilldelade medel för React-EU under de förhållandevis snäva tidsramar som gällde. Företagen uppger på det stora hela en nytta från deltagandet i insatserna inom React-EU som ligger i linje med ordinarie regionalfondsprogram. Genom förändringar i hur stödmedelsprocessen generellt fungerar inom Regionalfonden och genom att regionerna mobiliserade sedan tidigare kända projektägare lyckades planerade medel omsättas. Till detta skedde ett stort arbete från regioner och Tillväxtverkets programkontor med att stötta organisationer som sökt medel från React-EU.

I React-EU har medel främst beviljats insatser som kan kategoriseras som att tillhöra resultatkedjan direkta stöd till företag, vilken även bedöms vara den mest effektiva insatstypen för att uppnå avsedda effekter hos företagen på kort sikt. Däremot finns utvärderingsmässiga utmaningar med den bredd av insatser som sker inom ramen för dessa tre resultatkedjor inom React-EU. När i stort sett alla insatser som genomförs är olika i sin utformning och det finns hinder i att klarlägga omfattning eller typ av intervention som deltagande företag tagit del av, blir det nästintill omöjligt att bedöma vilka insatser i React-EU som varit mer/mindre effektiva än andra.

EN EFFEKTIV PROCESS FÖR ATT MOBILISERA, LYSA UT OCH FINANSIERA STÖDINSATSER UNDER EN KORT TIDSPERIOD

Vi bedömer att processen för att mobilisera, lysa ut och finansiera stödinsatserna i sin helhet har varit effektiv och ändamålsenlig utifrån det faktum att regioner och Tillväxtverket i stort lyckades omsätta planerade medel under givna tidsramar.

Som tidigare nämnts innebar React-EU en tidspress på både regioner och Tillväxtverket att förhållandevis snabbt utlysa och bevilja medel till insatser. För att möta dessa utmaningar genomförde Tillväxtverket och regionerna två olika typer av åtgärder. För det första genomfördes förändringar i stödmedelsprocessen gentemot ordinarie Regionalfond genom framtagande av en nationell ram för utlysningar och förenklat förfarande för

⁴⁰ I Regionalfonden 2021-2027 använder Tillväxtverket begreppet resultatkedjor i stället för effektkedjor.

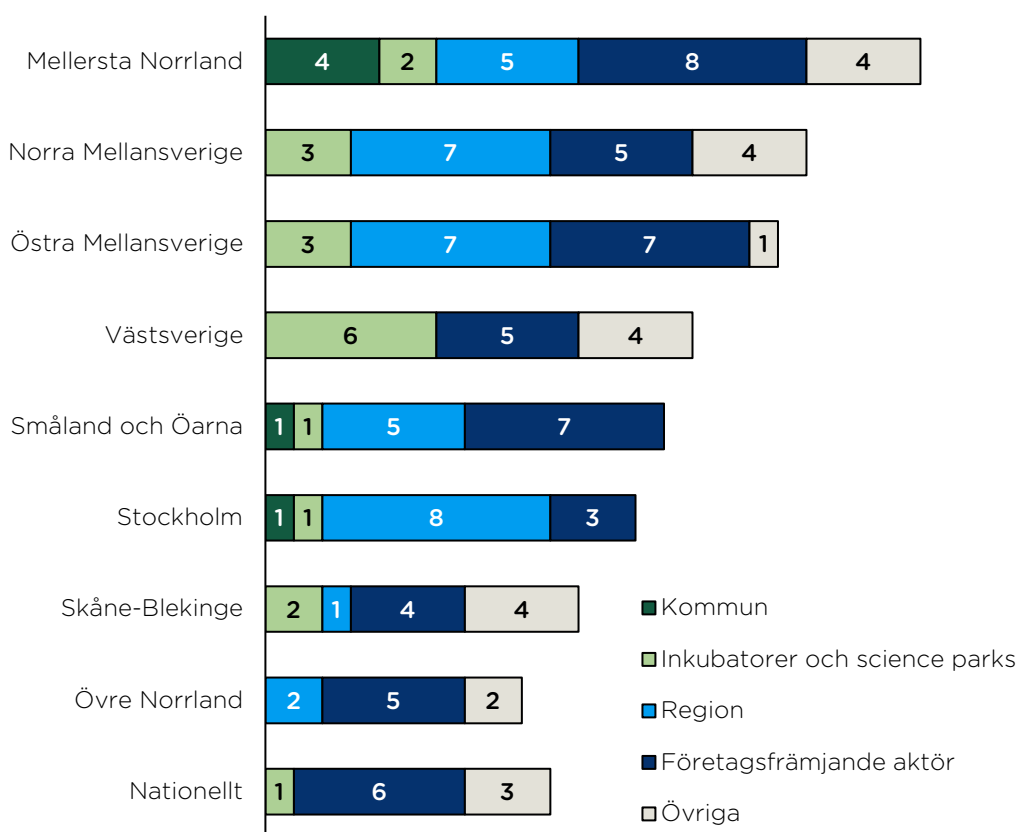
projektansökningar. För det andra valde Tillväxtverket och regionerna i respektive programområde att framför allt vända sig direkt till redan kända projektägare för att snabbt mobilisera potentiella projektägare som kunde söka de utlysningar som planerades.

PROJEKTLEDARE HAR ANPASSATS EFTER REGIONALA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT SÄKERSTÄLLA EFFEKTIVT GENOMFÖRANDE

Effektivitet i detta sammanhang handlar i första hand om att bevilja medel inom de snäva tidsramar som fanns, vilket programområdena på det stora hela lyckades med. Prioriteringen att få ut medel fort gjorde att programområden prioriterade redan kända projektägare. Flest projekt (exklusive affärsutvecklingscheckar) genomfördes av företagsfrämjande aktörer (inklusive utvecklingsbolag) och regioner, se Figur 30.

Här ser vi vissa regionala skillnader som främst beror på förutsättningarna i programområdena, det vill säga vilka typer av aktörer som har rätt förutsättningar och/eller erfarenhet att genomföra projekt. Exempelvis har flest projekt i Stockholm genomförts av Region Stockholm, i Västsverige av inkubatorer och science parks, och i Mellersta Norrland av kommuner. Vi ser den regionala anpassningen som en indikation på ett ändamålsenligt och effektivt mobiliseringsarbete utifrån regionala förutsättningar.

Figur 30. Antal projekt per projektägartyp och programområde



Källa: Prioriteringsunderlag av beviljade projekt, Rambolls bearbetning.

MEST STÖD TILL DIREKTA INSATSER TILL FÖRETAG I ENLIGHET MED REACT-EU:S INTENTIONER

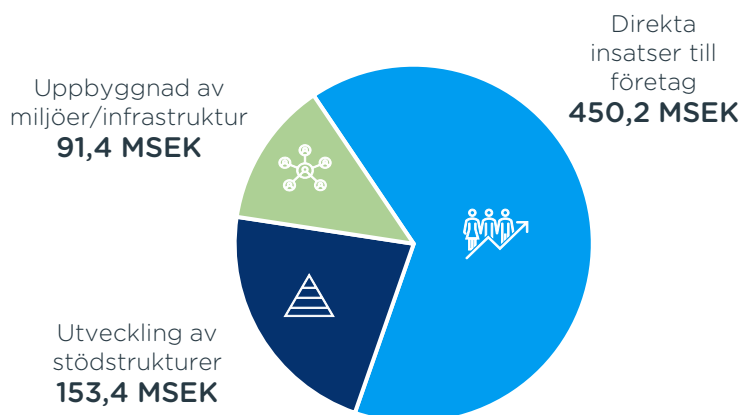
Vi har analyserat projektens ansökningar för att kategorisera projekten utifrån Tillväxtverkets resultatkedjor för insatser inom Regionalfonden:⁴¹

- **Direkta insatser till företag:** förmedling av kunskap, rådgivning, coachning med mera. Även direkt finansiellt stöd.
- **Utveckling av stödstrukturer:** utveckla och samordna metoder, samverkan och arbetssätt.
- **Uppbyggnad av miljöer/infrastruktur:** utveckling och uppbyggnad av miljöer genom forskning eller fysisk eller digital infrastruktur.

Det finns flera projekt vars insatser knyter an till en eller flera av de tre resultatkedjorna. I dessa fall har vi bedömt om projektet har lika stort fokus på samtliga tre eller om det varit större fokus på något eller några av resultatkedjorna.⁴²

Vår analys visar att högst belopp har beviljats direkta insatser till företag (drygt 450 miljoner kronor) följt av utveckling av stödstrukturer (drygt 153 miljoner kronor) och uppbyggnad av miljöer/infrastruktur (drygt 91 miljoner kronor), se Figur 31. Detta bedöms ligga i linje med React-EU:s intentioner, åtminstone i fas två av React-EU där det fanns ett tydligt fokus på direkta stödinsatser till företag och där projektansökningar som fokuserade på att utveckla stödsystemet i regel avlogs. Vi bedömer att direkta insatser till företag är den mest kostnadseffektiva resultatkedjan av de tre på kort sikt.

Figur 31. Beviljat belopp per resultatkedja*



*Anmärkning: Administrationsprojekt för affärsutvecklingscheckarna ingår inte i figuren

Källa: Rambolls tolkning och bearbetning av prioriteringsunderlag för beviljade projekt.

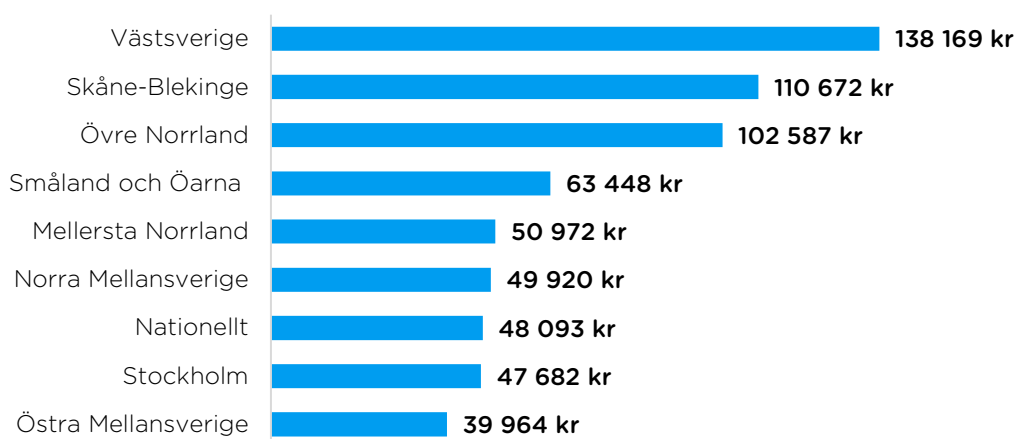
REGIONALA SKILLNADER I KOSTNAD PER FÖRETAG SOM FÅTT STÖD

Det finns regionala skillnader vad gäller utbetalt stödbelopp per företag som fått stöd, se Figur 32. Skillnaderna mellan programområden beror i hög grad på vilka typer av insatser som har finansierats. Kostnaderna för att genomföra projekten ser olika ut och projekten genomför dessutom olika typer av insatser, vilket gör det mycket svårt att jämföra mellan programområden.

⁴¹ Tillväxtverket (2020) *Stöd och instruktion för operativa program*.

⁴² Ramboll har i bedömningen fördelat totalt 1,5 poäng mellan de tre områdena till respektive projekt. Bedömningen baseras på Tillväxtverkets projektsammanfattning för respektive projekt.

Figur 32. Utbetalt stödbelopp per antal företag som får stöd, uppdelat per programområde*



* Anmärkning: Figuren visar enbart genomsnittlig kostnad (utbetalt stödbelopp) per företag som fått stöd i projekt som haft minst ett företag som fått stöd.

Källa: Projektdata från Tillväxtverket, Rambolls bearbetning.

UTMANINGAR ATT BEDÖMA VILKA RESULTATKEDJOR ELLER INSATSFORMER SOM ÄR MEST EFFEKTIVA PÅ KORT OCH LÅNG SIKT

Projekt som erbjuder direkta stöd till företag förväntas ge snabbare effekter hos företagen än projekt som utvecklar stödsystemet. Den sistnämnda kategorin av projekt kan förväntas ge effekter hos företagen först när nya arbetssätt och processer har implementerats i stödsystemet. På längre sikt kan dock en utveckling av stödsystemet bidra till att direkta stöd genomförs på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Även om resultatkedjorna fungerar som en kategorisering av olika typer av insatser är det fortfarande en bred kategorisering som inte fångar den mångfald av insatser som ryms inom varje kategori. Direkta stöd till företag kan exempelvis se väldigt olika ut och innefatta både checkar och seminarier som företag deltar på. Om man ska hårdra det kan man hävda att det inom React-EU inte fanns två insatser som var likadana, bortsett möjligen affärsutvecklingscheckar vilka i sin tur präglades av olika villkor och målgrupper i regionerna.

Möjligheterna för regionerna och projektledarna att själva utforma och anpassa genomförda insatser utifrån regionala behov har sina fördelar, men från ett utvärderingsperspektiv är det inte optimalt. Det är exempelvis svårt att jämföra om ett projekt som syftar till att främja digitalisering i små och medelstora tillverkningsföretag i Skåne genomförs på ett mer effektivt sätt än motsvarande projekt i Östergötland. Det blir som att jämföra äpplen och päron då projekten trots samma målbild har utformats på olika sätt.

Ett ytterligare utvärderingsrelaterat problem för flera projekt inom React-EU är att företagets deltagande i ett enskilt projekt kan se olika ut. Det är därför svårt att ställa projektets samlade resultat mot vald genomförandedesign. Exempelvis kan ett projekt innehålla olika moment som kunskapsseminarier, nätverksaktiviteter, företagscoaching och så vidare där olika företag deltar i olika utsträckning i samma projekt. I detta sammanhang är affärsutvecklingscheckar den mest optimala stödformen från ett utvärderingsperspektiv då det är möjligt att följa omfattning av stöd och hur det använts för varje enskilt företag. För traditionella projekt finns inte denna möjlighet.

7. Integrering av Agenda 2030

I detta kapitel besvarar vi utvärderingsfrågor som handlar om integrering av Agenda 2030:

- I vilken omfattning har Tillväxtverkets programtext och utlysningstext rörande Agenda 2030 påverkat utformning och genomförande av React-EU?
- I vilken omfattning har projekten integrerat Agenda 2030 i sina projektplaner och genomförande?

Samlad bedömning av integrering av Agenda 2030

Den nationella ramen för React-EU och de gemensamma utlysningstexterna innehåller skrivningar om Agenda 2030. Dessa skrivningar har inte strategiskt integrerats i programområdenas utlysningar, bedömning av projekt eller uppföljning. Med strategiskt integrerat avser vi att de bidrar med en faktisk styrning för React-EU:s inriktning och genomförande. Regionerna har i första hand förhållit sig till de hållbarhetsaspekter som gällde för Regionalfonden 2014–2020. Detta beror i huvudsak på att det rent kalendermässigt inte fanns möjlighet för Tillväxtverket att utforma ett styrande ramverk för Agenda 2030 specifikt för React-EU, givet de korta tidsramarna. Det arbete som skett som följd av tydligare hållbarhetskrav för Regionalfonden 2021–2027 fanns ej på plats vid tid för lanseringen av React-EU. Det var således svårt för regionerna att tydligt förstå hur agenda 2030 skulle fungera som styrande princip i utlysningar, liksom för projektägarna att förhålla sig till dessa.

7.1 Integrering i utlysningar och projekt

Den nationella ramen för React-EU innehåller en skrivning om Agenda 2030 i form av en princip för urval av projekt. Principen handlar om hur ansökan förhåller sig till och ligger i linje med Agenda 2030. I de gemensamma utlysningstexterna står vidare att projekten ska stärka arbetet med hållbar utveckling och att de ska vara anpassade efter regionala behov.

Formuleringen lyder: *”Parallellt med grön omställning ska projekten också integrera minst ett av två perspektiv: mångfald (lika möjligheter och diskriminering) eller jämställdhet. De ska bidra till genomförandet av Agenda 2030 och de 17 globala målen för hållbar utveckling”*.

Tillväxtverket har under en längre period bedrivit ett arbete med att integrera hållbarhet och Agenda 2030 i Regionalfonden – från program och utlysningar till uppföljning och utvärdering. I intervjuer med programansvariga vid de regionala programkontoren framkommer att det inte skett något särskilt arbete för att integrera Agenda 2030 i React-EU, jämfört med hur Tillväxtverket annars arbetar med utlysningar och projektansökningar inom Regionalfonden. Det arbete som Tillväxtverket gjort kopplat till ökade krav på hållbarhet i Regionalfonden 2021–2027 var inte färdigställt eller integrerat i genomförandet av React-EU.

AGENDA 2030 HAR INTE STRATEGISKT INTEGRERATS I UTLYSNINGAR

Flera regionala företrädare uppger att Agenda 2030 inte varit en strategisk del i framtagande av utlysningar eller prioritering av projekt. Majoriteten av de regionalt anpassade utlysningarna (6 av 8) lyfter att Agenda 2030 ska belysas som aspekt i projektansökningarna, men ingen ställer krav på återrapportering. De övriga två regionerna uttrycker att projekten ska ta hänsyn till hållbarhetsaspekter men nämner inte Agenda 2030 explicit. Projekten fick i stort utgå från samma ansökningsmall med krav på att integrera hållbarhetsaspekter som i Regionalfonden 2014–2020.

AGENDA 2030 HAR INTE PRIORITERATS I PROJEKT

Frånvaron av tydliga krav eller stöd för att koppla utlysningar, bedömning eller uppföljning till Agenda 2030 har följaktligen lett till att så inte heller har skett. En klar majoritet av de projektledare som Ramboll intervjuat anser att deras projekt inte påverkats av krav på integrering av Agenda 2030. De som anger att så har skett har över lag svårt att motivera på vilket sätt som det skiljer sig från integrering av de hållbarhetsaspekter som projekten behöver belysa. Somliga programområden, framför allt Norra Mellansverige, har arbetat utifrån egna kriterier i utlysningarna för att bedöma projektens hållbarhetsarbete och för att sätta en högre ambition för hållbarhetsarbetet. Men detta har inte skett som följd av krav som ställts inom ramen för React-EU.






8. Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel presenteras våra huvudsakliga slutsatser och rekommendationer från utvärderingen av React-EU.

8.1 Slutsatser

Utvärderingens övergripande slutsatser presenteras i Figur 33. Dessa slutsatser har förankrats i samtliga regionala utvärderingsseminarier. Det finns en genomgripande uppfattning att dessa slutsatser är giltiga för samtliga programområden. I följande avsnitt vidareutvecklar vi dessa slutsatser.

Figur 33. Övergripande slutsatser för respektive utvärderingskriterium

 Relevans	 Måluppfyllelse	 Effektivitet	 EU-mervärde	 Integrering av Agenda 2030
<ul style="list-style-type: none"> Nationellt program med regionala utlysningar har över lag fungerat väl. Gemensam riktning och goda möjligheter att göra regionala anpassningar. Beviljade projekt svarar mot utpekade behov i regionerna. Strategiska behov kopplat till digital och grön omställning, snarare än akuta (pandemi-)behov. Breda utlysningar gör det svårt att uppnå önskade effekter eftersom man vill uppnå flera olika effekter samtidigt. 	<ul style="list-style-type: none"> Företagen har fått stöd i grön och digital omställning, i enlighet med EU:s direktiv. Projektet har i lägre utsträckning bidragit till återhämtning efter pandemin. 	<ul style="list-style-type: none"> Sänkt medfinansieringskrav har delvis öppnat upp för fler projekt, men inte nya projektägare. Begränsat med tid har lett till att program-områden främst prioriterat etablerade projektägare. Affärsutvecklingscheckar är ett uppskattat stöd, men kan göras mindre administrativt tungt. Behövs beredskap på nationell och regional nivå för att snabbt kunna lansera satsningar vid framtida kriser. 	<ul style="list-style-type: none"> Många av de projekt som finansierats inom React-EU skulle ha kunnat finansierats inom ordinarie Regionalfonden. React-EU har snabbat på företagets omställning, men inte varit avgörande för att omställningen skulle kunna ske. 	<ul style="list-style-type: none"> Agenda 2030 har inte integrerats strategiskt i React-EU. Det saknas en systematisk uppföljning gällande hur projekten bidragit till Agenda 2030.

UTFORMNINGEN AV REACT-EU BEDÖMS SOM RELEVANT I FÖRHÅLLANDE TILL DESS SYFTE OCH MÅL

Utformningen av React-EU i ett nationellt program med regionala inriktningar och urvalsprocesser bedöms som ändamålsenlig. Detta bygger dels på att det funnits goda möjligheter att göra regionala anpassningar, dels som ett tidseffektivt alternativ mot en helt regionalt driven process. Givet React-EU:s snäva tidsramar var detta en viktig aspekt. Det sänkta medfinansieringskravet har också bidragit till en tidsmässigt mer effektiv process då mindre arbete har krävts för projektägarna att säkerställa medfinansiering. Dock bedömer vi att det sänkta medfinansieringskravet inte bidragit till nya typer av insatser eller nya projektägare jämfört med Regionalfonden 2014–2020. Stödtypen affärsutvecklingscheckar bedöms som relevant utifrån syftet att snabbt omsätta medel genom beprövade metoder. Men vi konstaterar också att utformningen av ansöknings- och utbetalningsprocessen för affärsutvecklingscheckar inom React-EU (genom dispositionsprojekten) ha bidragit till ökad administration för regionerna.

GENOMFÖRDA PROJEKT INOM REACT-EU BEDÖMS DELVIS SOM RELEVANTA FÖR INSATSOMRÅDETS SYFTE OCH MÅL

Utlysningarna och projektens inriktning ligger väl i linje med uttryckt fokus för React-EU på grön och digital omställning. Vi bedömer samtidigt att React-EU i praktiken inte riktat sig till eller kunnat hantera kravet på fokuserade insatser mot sektorer eller branscher som drabbats särskilt hårt av pandemin. De företag som insatserna nått ut till bedöms i första hand återfinnas i branscher som ligger i fokus för det regionala utvecklingsarbetet i berörda regioner och för de aktörer som leder projekten. Affärsutvecklingscheckar

bedöms som ett relevant instrument inom React-EU, trots skillnader i regionernas förmåga att omsätta planerat antal checkar.

Sammantaget finns små skillnader i projektens fokus, valda stödformer eller projektens omfattning inom React-EU jämfört med ordinarie Regionalfonden 2014–2020. Detta kan förklaras av behovet att snabbt omsätta tillgängliga medel inom React-EU, där lösningen för regionerna bestod i att vända sig till beprövade projektägare med beprövade koncept. Samtidigt kan vi se att stödinsatserna oftast inte varit unika för pandemin och att det finns få indikationer på att stödet har anpassats utifrån pandemin. React-EU medförde att effekter som kan förväntas från Regionalfonden 2021–2027 tidigarelades samt gav möjlighet att brygga stödaktörernas finansiering mellan två programperioder. Detta har bidragit till att nå React-EU:s uppsatta mål om att insatserna skulle brygga över till nya satsningar i Regionalfondens innevarande programperiod (2021–2027), och därmed skapa mervärden och större nytta av medlen.

REACT-EU HAR DELVIS NÅTT MÅLEN I DET NATIONELLA REGIONALFONDSPROGRAMMET

Enligt vår bedömning har målen för React-EU i det nationella regionalfondsprogrammet delvis uppnåtts. Vi kan konstatera att React-EU inte har nått det förväntade antalet företag som skulle få stöd i förhållande till projektens reviderade prestationsmål. Många projekt har sänkt sina prestationsmål under projekttiden. Detta motiveras av att det rådde stor osäkerhet kring företagens behov av stöd och det inte fanns tid för fördjupade behovsanalyser inför projektens uppstart. I takt med att React-EU har genomförts har mer relevanta prestationsmål sätts upp. Det finns dock många projekt som ändå inte har lyckats nå sina reviderade prestationsmål, vilket påverkat måluppfyllelsen för React-EU som helhet.

Målet om att React-EU ska bidra till en grön och digital omställning för att möjliggöra att företag, aktörer inom det företagsfrämjande systemet, regioner och Sverige som helhet kan ställa om och komma starkare ur krisen har delvis nåtts. Enligt företagen som fått stöd har stödet mött behov hos företagen, varit generellt uppskattade och bidragit till att stärka deras konkurrenskraft. Däremot kan det inte slås fast att detta skett genom att utveckla företagens arbete med grön och/eller digital omställning. Projekten har, baserat på företagens upplevelser, haft en begränsad påverkan på företagens förmåga att hantera pandemirelaterade effekter, som lägre omsättning och minskat antal anställda i drabbade branscher.

REACT-EU KOMPLETTERADE ANDRA FÖRETAGSSTÖD UNDER PANDEMIN OCH HAR BIDRAGIT TILL ATT ACCELERERA UTVECKLINGSARBETE I FÖRETAGEN

React-EU skiljer sig från andra statliga företagsstöd (det vill säga olika former av kapitalinjektioner och avdrag) som lanserades under pandemin. React-EU har i praktiken varit en förlängning av det regionala utvecklingsarbetet och de företagsstöd som erbjuds i Regionalfonden 2014–2020. Samtidigt har de projekt som genomförts inom ramen för React-EU sannolikt inte kunnat finansieras i samma utsträckning och därmed inte genomförts i frånvaro av React-EU. De effekter som enligt företagen skett till följd av React-EU hade därmed inte uppstått vid den tidpunkt de gjorde. Dessa upplevda effekter bedöms i första hand bestå av att företagen accelererat och tidigarelagt ett utvecklingsarbete som sannolikt skulle ha skett på sikt i frånvaro av React-EU givet ett omfattande förändringstryck på företag att hantera sin digitala och/eller gröna omställning. Vidare har finansierade stödinsatser inom React-EU möjliggjort för ett mer effektivt och ändamålsenligt utvecklingsarbete i företagen, delvis kopplat till digitalisering och/eller grön omställning, genom att erbjuda exempelvis coachning, expertstöd, utbildning eller nätverksstöd som ej vore tillgängligt för företagen i frånvaro av React-EU.

REACT-EU HAR GENOMFÖRTS PÅ ETT EFFEKTIVT SÄTT

Tillväxtverket och regionerna i programområdena lyckades på det stora hela att omsätta tilldelade medel för React-EU under de förhållandevis snäva tidsramar som gällde. Insatsområdets utformning med en nationell ram, regionernas möjligheter att mobilisera stödsystemet och ett utvecklat samarbete mellan regionerna och Tillväxtverket bidrog till ett effektivt genomförande. Konsekvensen av det effektiva genomförandet är sannolikt att stödinsatserna var av mer traditionell karaktär. Eventuellt hade mer nytänkande och pandemirelaterade insatsformer och projekt introducerats om det funnits mer tid att ägna i utformningen av React-EU. Detta är dock inget som kan bekräftas genom utvärderingen. Däremot kan beviljade insatser till största del kategoriseras som att tillhöra resultatkedjan direkta stöd till företag, vilken även bedöms vara den mest effektiva typen av insats för att uppnå avsedda effekter hos företagen på kort sikt.

REACT-EU HAR INTE STRATEGISKT INTEGRERAT AGENDA 2030

Agenda 2030 har inte strategiskt integrerats i programområdenas utlysningar, bedömning av projekt eller uppföljning. Med strategiskt integrerat avser vi att de bidrar med en faktisk styrning för React-EU:s inriktning och genomförande. Detta förklaras av att det kalendermässigt inte fanns tid att utveckla och integrera Agenda 2030 i React-EU. Det kunskapsstöd och tydligare hållbarhetskrav som finns för Regionalfonden 2021–2027 fanns inte på plats vid lanseringen av React-EU. Det var således av förklarliga skäl svårt för regionerna att tydligt förstå hur agenda 2030 skulle fungera som styrande princip i utlysningar, liksom för projektägarna att förhålla sig till dessa.

8.2 Rekommendationer

Lärdomarna från utvärderingen av React-EU har två huvudsakliga användningsområden: dels lärdomar för det regionala utvecklingsarbetet och för genomförandet av Regionalfonden 2021–2027, dels hur Tillväxtverket hanterar framtida kriser.

FÖRBÄTTRA FÖRUTSÄTTNINGAR ATT UTVÄRDERA INITIATIV SOM REACT-EU

Vi ser att det finns grundläggande problem i React-EU som rör utvärderingsbarheten. Det finns bristande förutsättningar att isolera och säkerställa vilken typ av insats och insatsens omfattning som respektive företag tagit del av samt möjlighet att kontakta och följa upp det upplevda värdet av stödet hos företagen. Bortsett affärsutvecklingscheckar är det omöjligt att slå fast vilken typ av stöd respektive företag har tagit del av inom ett specifikt projekt och få tillgång till relevanta kontaktuppgifter till dessa företag.

Dessa problem är inte unika för React-EU utan gäller även för ordinarie Regionalfonden. Tillväxtverkets arbete med att styra mot tre fördefinierade resultatkedjor inom Regionalfonden 2021–2027 är ett steg i rätt riktning för att lösa problemet, men det krävs mer arbete för att det ska vara möjligt att utvärdera och i förlängningen genomföra kvasi-experimentella effektstudier av Regionalfonden och initiativ likt React-EU.

Vi rekommenderar Tillväxtverket att förbättra förutsättningarna för att utvärdera initiativ och program för selektiva företagsstöd både inom och utanför Regionalfonden genom att:

- (i) Skapa strukturer för att isolera och säkerställa vilken typ av insats och insatsens omfattning som respektive företag tagit del av.
- (ii) Ställa tydligare krav på projektägare att redovisa vilken typ av projektaktiviteter som varje företag tagit del av.
- (iii) Ställa krav på projektägare att tillgängliggöra kontaktuppgifter till företag som fått stöd för att därigenom möjliggöra för uppföljning av företagets upplevda värde av stödet.

- (iv) Alternativt utforma enhetliga enkäter eller ställa krav på att externa utvärderare utformar enhetliga enkäter till samtliga företag som fått stöd för att klargöra den omfattning av stöd som respektive företag tagit del av.

UTRED BALANSEN MELLAN REGIONAL OCH NATIONELL STYRNING AV INSATSER

Projektportföljen inom React-EU är mycket bred i meningen att den består av flera olika projekttyper med olika fokus och målgrupper. Från regionernas perspektiv är detta positivt då det signalerar regionalt anpassade insatser utifrån en regional kontext. Samtidigt var själva grundpremisen för React-EU att det fanns sektorer som drabbades särskilt hårt av pandemin som behövde stöd, men det förekom få branschspecifika satsningar i beviljade projekt. Att företag i en bransch i norra Sverige skulle ha väsensskilda behov från ett företag i södra Sverige i samma bransch i tider av kris tas för givet om vi ser på projektportföljens sammansättning. Denna hypotes skiljer sig från resterande företagsstöd som lanserades av regeringen under pandemin. De var enhetliga över landet men riktades till olika branscher eller målgrupper baserat på ekonomisk påverkan av pandemin (i termer av minskad omsättning).

Vi rekommenderar Tillväxtverket att genom effektutvärderingar analysera om det stämmer att företagsbehoven de facto skilt sig åt över landet inom samma branscher. Om de inte finns några väsentliga skillnader går det att ifrågasätta den heterogenitet av insatser som förekommer inom React-EU. Frågan sträcker sig bortom bara React-EU och rör Regionalfondens inriktning och insatsportfölj som helhet.

SKAPA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR TRÄFFSÄKRA INSATSER VID FRAMTIDA KRISER

Framtida kriser går inte att förutse och kommer inte ge upphov till samma behov som var fallet med coronapandemin. Hur ett initiativ motsvarande React-EU ska utformas vid nästa kris beror på krisens natur men även hur andra parallella stödinsatser utformas. När det gäller React-EU bedömer vi att det var ett effektivt vägval att utforma ett nytt insatsområde inom det nationella programmet för att därigenom snabbt komma ut med stöd till företagen. Även regionerna hanterade situationen på ett effektivt sätt genom att mobilisera existerande stödsystem för att snabbt kunna initiera företagsfrämjande insatser. Hur arbetet bör organiseras i nästa kris kommer avgöras av huruvida krisen slår mot olika delar av landet eller näringslivet. Vår rekommendation fokuserar därför på hur initiativ bör utformas, snarare än hur arbetet organiseras i händelse av kris.

Vi rekommenderar Tillväxtverket att i händelse av kris:

- (i) Definiera och styra hur finansierade projekt ska utformas med syfte att minimera den bredd av projekttyper som präglade React-EU. Vi tror inte att den bredd av insatser som förekommer inom React-EU utgår ifrån en motsvarande bredd i företagsbehov mellan programområden. Det finns tillräckligt med erfarenheter från tidigare satsningar för att utforma ett mindre antal generiska koncept som framtida projektinsatser kan utgå ifrån eller koppla an till.
- (ii) Definiera tydliga målgrupper för insatserna genom att göra snabba analyser om vilka företag som drabbas av en kris, vad deras behov är och hur vi mest effektivt och ändamålsenligt kan möta dessa behov. Ett sådant arbete förutsätter ett *myndighetsöverskridande samarbete* mellan exempelvis Tillväxtverket, Tillväxtanalys, SCB och Skatteverket för att i likhet med andra nordiska länder tillhandahålla företagsdata på kort tid.⁴³

⁴³ En utmaning för beslutsfattande under kriser är en brist på aktuell information om hur läget faktiskt ser ut. I en underlagsrapport till Coronakommissionen har det konstaterats att det fanns sämre möjligheter att få sammanställd information om pandemins effekter på näringslivet i Sverige jämfört med exempelvis i Finland och Norge. Se vidare Ekholm, K. et al. (2022) *Företagsstöden under pandemin. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin*.

9. Referenser

Ekholm, K. et al. (2022) *Företagsstöden under pandemin*. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin.

EU-kommissionen. *Cohesion Open Data Platform*. Theme: React-EU. Funding period: 2014–2020. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/13/14-20> Hämtat 2024-03-01.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/2221 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller ytterligare medel och genomförandebestämmelser för att tillhandahålla stöd för främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin och dess sociala konsekvenser och för förberedande av en grön, digital och resilient återhämtning av ekonomin (React-EU).

Europeiska revisionsrätten. *European added value. AWARE. ECA Methodology and Guidance*. <https://methodology.eca.europa.eu/aware/PA/Pages/Concepts/European-added-value.aspx> Hämtad 2024-03-27

Näringsdepartementet (2020) *Uppdrag att förbereda och vidta åtgärder för att kunna besluta om insatser inom ramen för React-EU*. Regeringskansliet.

OECD. *Evaluation Criteria*.

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> Hämtad 2024-03-27

Ramboll (2018) *Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden, Tematiskt mål 1. Delrapport 2 om målet: stärka forskning, teknisk utveckling och innovation*. Publicerad och genomförd på uppdrag av Tillväxtverket. Publikationsnummer: 0263.

Ramboll (2019) *Utvärdering av affärsutvecklingscheckar för digitalisering och internationalisering*. Genomförd på uppdrag av Tillväxtverket.

Sweco (2018) *Utvärdering av åtta program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 3. Delrapport 2 om målet: Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag*. Publicerad och genomförd på uppdrag av Tillväxtverket. Publikationsnummer: 0265.

Tillväxtverket (2020) *Stöd och instruktion för operativa program*.

Tillväxtverket (2021a) *Avropsförfrågan – Utvärderingsuppdrag. Avropsförfrågan avseende "utvärderingsuppdrag av React-EU" med förnyad konkurrensutsättning mot Tillväxtverkets dynamiska inköpssystem"*. Utvärdering och analystjänster med dnr Ä 2019-728. Uppdragets dnr: Ä 2021-9135. Datum: 2021-10-29.

Tillväxtverket (2021b) *Handbok för EU-projekt 2014–2020. Tabell över uppdateringar i version 5.4*.

Tillväxtverket (2021c) *Sök finansiering till affärsutvecklingscheckar inom React-EU*.

Tillväxtverket (2022a) *Handbok för EU-projekt 2014–2020. Särskilda krav för vissa typer av projekt. Version 5.6*.

Tillväxtverket (2022b) *Slutrapport: Regional exportsamverkan samt utveckla verksamt.se med export- och internationaliseringsinnehåll*.