

Denna publikation är ett resultat av Tillväxtanalys arbete med utveckling av metoder för att utvärdera och analysera tillväxtpolitik

PM 2019:03

Urvalsprocesser vid innovationsstöd – hur väljer man hur man väljer?

I DETTA PM BESKRIVER OCH JÄMFÖR VI URVALSPROCESSEN inom tre olika typer av selektiva stöd; Innovationsprojekt i Företag på Vinnova, Energimyndighetens Affärsutvecklingsstöd och delar av Europeiska Regionala Utvecklingsfonden som förvaltas av Tillväxtverket. Syftet med rapporten är att bidra med förståelse kring de val myndigheter står inför när de ska designa och genomföra ett urval och besvara frågan, hur väljer man hur man väljer?

Dnr: 2017/171

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Henrik Hermansson
Telefon: 010-447 44 27
E-post: henrik.hermansson@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys har i uppdrag att analysera och utvärdera tillväxtpolitiken. Det innebär att vi också arbetar med utveckling av metoder för analyser och utvärderingar inom våra sex studieområden. Vi arbetar övergripande med metodutveckling för vårt eget arbete men vill också bidra till att utveckla genomförandemyndigheternas förmåga till att utvärdera sina insatser och därigenom till deras lärande.

Selektiva företagsstöd utgör en av flera insatser i svensk tillväxtpolitik, varav selektiva företags- och innovationsstöd uppgår till närmare 11 miljarder kronor per år. För att programmen ska nå sina mål behöver ansvariga myndigheter aktivt välja och välja bort bort projekt att satsa på, vilket är en erkänt svår och utmanande process. Forskningen på området indikerar att effekterna av selektiva stöd till en del beror på om man lyckats skapa och implementera effektiva urvalsprocesser.

Föreliggande rapport beskriver och analyserar de urvalsmetoder som används i tre olika innovationsprogram, varav ett vid Vinnova, ett vid Energimyndigheten och ett vid Tillväxtverket. Syftet med rapporten är att bidra förståelse kring de metodval som genomförande myndigheter står inför när de ska designa och genomföra ett urval och där målet har varit att bidra till ökat lärande i frågan, hur väljer man hur man väljer?

Rapporten har skrivit av fil.dr Henrik Hermansson, analytiker vid Tillväxtanalys. Den bygger på intervjuer och lärseminarier som genomförts under hösten 2018. Vi vill tacka deltagarna i både intervjuer och lärseminarier för deras reflektioner, öppenhet och tid.

Östersund, februari 2019

Enrico Deiacco
Avdelningschef, Innovation och grön omställning
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Selektiva stöd i svensk innovationspolitik	11
1.1 Syfte och mål	11
1.2 Tre mycket olika program	12
1.3 Intervjuer och dokumentation	12
2 Perspektiv på urvalsprocesser	14
2.1 Urvalsprocessens faser	14
2.2 Utmaningar inom urvalsprocesser	15
2.2.1 Att få målgruppen att söka	15
2.2.2 Operationalisering av mål och målgrupp	16
2.2.3 Att möjliggöra bedömning	16
2.2.4 Grupp- och delegationsproblematik	17
3 Innovationsprojekt i företag – Vinnova	19
3.1 Programmets mål	19
3.2 Programmets målgrupp	20
3.3 Berättigande	21
3.4 Medvetenhet	22
3.5 Ansökan	23
3.6 Antagning	24
3.6.1 Initial prövning	25
3.6.2 Betygssättning	25
3.6.3 Prioritering	30
3.7 Utdelning	31
4 Affärsutvecklingsstödet – Energimyndigheten	32
4.1 Programmets mål	32
4.2 Programmets målgrupp	33
4.3 Berättigande	34
4.4 Medvetenhet	34
4.5 Ansökan	35
4.6 Antagning	36
4.6.1 Analys i flera steg	36
4.6.2 Vem gör den detaljerade analysen?	39
4.6.3 Upplevda utmaningar i analysen	40
4.6.4 Resultat av analysen	40
4.7 Utdelning	41
5 Europeiska regionalfonden i Mellersta Norrland –Tillväxtverket	42
5.1 Programmets mål	43
5.2 Programmets målgrupp	44
5.3 Berättigande	45
5.4 Medvetenhet	46
5.5 Ansökan	48
5.6 Antagning	50
5.6.1 Tillväxtverkets laglighetsprövning och bedömning	50
5.6.2 Strukturfondspartnerskapets prioritering	53
5.6.3 Upplevda utmaningar i bedömning och prioritering	54
5.6.4 Resultat av bedömning och prioritering	55
5.7 Utdelning	55
6 Komparativ analys	57
6.1 Att få målgruppen att söka	57
6.1.1 En iterativ process som kräver handlingsfrihet	57
6.1.2 Relationen till målgruppen	58
6.1.3 Lärande och/eller bedömning	59
6.2 Operationalisering	59
6.2.1 Formella krav och bedömningskriterier	59
6.2.2 Additionalitet	60

6.2.3	Hållbarhet	61
6.3	Att möjliggöra bedömning.....	62
6.3.1	Intern eller extern expertis?	62
6.3.2	Mallar som styrande verktyg.....	63
6.3.3	Bedömning av trovärdighet kräver följdfrågor	64
6.4	Grupp- och delegationsproblematik	64
6.4.1	Att samla flera perspektiv i en bedömning	64
6.4.2	Utbildning och instruktioner	65
7	Rekommendationer	67
7.1	Till programägaren	67
7.2	Till myndighetsledningar.....	68
7.3	Till Regeringskansliet	68
	Referenser.....	69

Sammanfattning

Selektiva företagsstöd utgör en central komponent i svensk näringspolitik. Beroende på vad som klassificeras som selektivt stöd så utgör sådana stöd mellan 3 och 11 miljarder kronor per år. Till skillnad från generella stöd såsom skattelättnader så kräver de selektiva innovationsstöden att ansvariga myndigheter aktivt väljer, och därmed även väljer bort, projekt att satsa på. Det finns mycket som talar för att effekterna av selektiva stöd i stor utsträckning beror på om man lyckats skapa och implementera rigorösa urvalsprocesser.

I den här rapporten så beskriver och jämför vi urvalsprocessen inom tre viktiga selektiva stöd; *Innovationsprojekt i Företag* på Vinnova, Energimyndighetens *Affärsutvecklingsstöd* samt en del av den *Europeiska Regionala Utvecklingsfonden* som förvaltas av Tillväxtverket. Syftet med rapporten är att bidra förståelse kring de val genomförande myndigheter står inför när de ska designa och genomföra ett urval. Syftet är med andra ord att besvara frågan, *hur väljer man hur man väljer?*

Fyra viktiga utmaningar

Vi har utifrån en tidigare litteraturstudie och diskussioner med genomförande myndigheter identifierat fyra gemensamma utmaningar som myndigheterna och programmen, trots sina skilda förutsättningar, måste hantera.

Att få målgruppen, och inte andra, att söka stöd är något som kräver ett iterativt arbetssätt, det är inget ett program lyckas med vid första försöket. Förmågan och friheten att justera utlysningstexter, urvalskriterier och andra aspekter av urvalsprocessen är centralt för att hamna rätt, något som inte alla tre programmen har haft. Inom programmen har myndigheterna utvecklat mycket olika förhållningssätt till målgruppen, från nära samarbete till armslängds avstånd, i en balansgång mellan att uppmuntra och instruera målgruppen respektive att garantera likabehandling.

Att operationalisera mål och målgruppen till konkreta urvalskriterier är en central del av hantverket i designen av urvalsprocesser. Inte minst att avgöra vad som ska bli ett formellt krav och vad som ska bli ett kriterium för jämförande rankning av projekt är svårt. Vi lyfter särskilt fram två mål som myndigheterna valt att definiera och implementera på skilda sätt; additionaliteten eller mervärdet i insatserna och hållbarhetsmål som delvis går på tvären med de rent ekonomiska målen. Det finns inga givna svar för hur sådana mål ska operationaliseras men vi kan visa på olika tillvägagångssätt.

Att möjliggöra bedömning genom att säkerställa tillräcklig expertis och information är en särskild utmaning som myndigheterna hanterar på skilda sätt. En av myndigheterna förlitar sig på externa bedömare, en annan på rent intern expertis, det tredje programmets urval genomförs i samarbete mellan olika myndigheter. Valet av metod kan till stor del förklaras med den tekniska bredden och innovationshöjden i de projekt som ska bedömas, i kombination med rent legala krav. Gemensamt för de tre programmen är dock att användningen av intern kompetens för lagrövningsaspekten av bedömningen. Bedömarens tillgång till information avgörs till stor del av ansökningsmallarna inom programmen, och här observerar vi en avvägning mellan precision i bedömningen och öppenhet för heterogenitet i ansökningarna.

Slutligen så medför det faktum att urvalsprocesser kräver samarbete mellan olika kompetenser och perspektiv att det finns en risk för grupp- och delegationsproblematik, det

vill säga olika typer av samarbetsproblem. Delegationsproblematik framstår som den allvarligare av de två och vi observerar flera problem när bedömningen delas upp mellan olika organisationer. Utbildning och instruktioner till bedömarna är centrala verktyg för att överkomma problematiken.

Rekommendationer

En viktig utgångspunkt för projektet har varit att de genomförande myndigheterna kan lära av varandra. Tre lärseminarier har därför genomförts och som bidragit till att precisera vilka utmaningar som man stått inför och vilka förbättringar som kan vidtas. Utifrån de tre programmen vi studerat listar vi tio rekommendationer för framtida utformning av nya program eller uppdatering av gamla program. Dessa rekommendationer bygger inte på att de tre programmen hittills saknat dessa aspekter, utan att vi av fallstudierna gör bedömningen att de utgör centrala frågor och avvägningar vid programdesign.

Vår rekommendation till myndighetsledning är att fortsätta den dialog kring urvalsfrågor som skett bland annat genom projektets lärseminarier. Dialogen bör även breddas, inte minst till statsstödsreglerna. För att avgöra kostnadseffektiviteten i olika urvalsprocesser, och på så sätt underlätta deras design, så rekommenderar vi myndigheter som delar ut selektiva stöd att, i samverkan, hitta ett gemensamt sätt att beräkna de resurser som går åt vid urval.

Den dokumentation av urvalsprocesser och urvalet som vi fått ta del av är ojämn i innehåll och delvis osystematisk, fokus ligger på andra programteoretiska frågor. Vi rekommenderar därför att myndigheter skapar tydliga rutiner kring hur urvalsprocess och resultat ska dokumenteras, särskilt när uppdateringar av urvalsprocessen sker. Vi rekommenderar även att myndigheter sparar strukturerad information om även de projekt som inte får stöd, detta för att systematiskt följa upp de bedömningar som görs i urvalsprocessen och underlätta konstruktionen av kontrollgrupper och effektutvärdering.

Urval inom selektiva stöd kräver detaljerad planering av både komplicerade processer och resursförbrukning. Det krävs även iterativ uppdatering för att träffa målgruppen. Vi rekommenderar därför att nya regeringsuppdrag som innefattar en urvalsprocess föregås av pilotprojekt där urvalsprocessen kan testas, utvärderas och justeras innan programmet skalas upp.

Summary

Direct support to research and development is a central component of Swedish business policy. Depending on what is classified as direct support, such aid constitutes between 2.8 and 11.3 billion SEK per year. Unlike general support such as tax credits, direct supports require the responsible authorities to actively choose, and thus also reject, projects to invest in. There is much research to suggest that the effects of direct support to a large extent depend on whether or not rigorous selection processes have been created and implemented.

In this report we describe and compare the selection process within three important direct support schemes; IPF at Vinnova, AFFU at the Swedish Energy Agency and part of the European Regional Development Fund managed by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth. The purpose of the report is to contribute to an understanding of the choices the implementing authorities face when designing and implementing selection processes. In other words, the purpose is to answer the question, how do you choose how to choose?

Four key challenges

Based on a previous literature study and discussions with implementing authorities, we have identified four common challenges that the authorities and programs, in spite of their different circumstances, all must handle.

Getting the target group, and not others, to seek support is something that requires an iterative approach, no program succeeds on the first attempt. The ability and freedom to adjust call texts, selection criteria and other aspects of the selection process is central to getting it right, something that not all programs have had. In these programs, the authorities have developed very different relationships to the target group, from close cooperation to arm's length distance, attempting to strike a balance between encouraging and instructing the target group and ensuring equal treatment.

Operationalizing goals and the target group into concrete selection criteria is a central part of the craftsmanship in the design of selection processes. Not least, deciding what will become a formal requirement and what will become a criterion for comparative ranking of projects is difficult. In particular, we highlight two goals that the authorities have chosen to define and implement in different ways, additionality or added value in the efforts and sustainability goals that partly go against the purely economic objectives. There are no given answers for how such goals should be operationalized, but we can highlight different approaches.

Enabling assessment by ensuring sufficient expertise and information is a particular challenge, one which the authorities handle differently. One of the authorities relies on external assessors, another on purely internal expertise, the third program's selection is carried out in cooperation between different authorities. The choice can largely be explained by the technical breadth and the height of innovation in the projects to be assessed, in combination with purely legal requirements. However, all the authorities use internal competence for the legal examination aspect of the assessment. The assessors' access to information is largely determined by the application templates within the programs, and here we observe a balance between precision in assessment and openness for heterogeneity in the applications.

Finally, the fact that selection processes require collaboration between different competencies and perspectives means that there is a risk for group and delegation problems. Delegation issues appear to be the more serious of the two and we observe several problems when the assessment is divided between different organizations. Training and instructions for the assessors are central tools for overcoming these problems.

Based on a previous literature study and discussions with implementing authorities, we have identified four common challenges that the authorities and the programs, in spite of their different circumstances, must all handle.

Recommendations

An important starting point for the project has been that the implementing authorities can learn from each other. Three learning seminars have therefore been conducted which have contributed to pinpoint challenges and potential measures. To program owners in the design or update phase of a program, we have ten recommendations on issues and trade-offs that one should reflect on, based on our cases. For most of the recommendations, at least one of the programs and authorities has already come a long way, although the work can often be further developed.

For the agencies, we recommend that the dialogue on selection questions that has taken place through the project seminars continues and is broadened to include discussion of the state aid rules. In order to determine the cost-effectiveness of different selection processes, and thus facilitate their design, we recommend authorities that distribute direct supports to, in collaboration, find a common way of calculating the resources used for selection.

The documentation of the selection processes and the selection we have received is uneven in contents and partly unsystematic, focus is on other matters. We recommend that authorities create clear routines on how the selection process and results should be documented, especially when the selection process is updated. We recommend that the authorities save structured information on also those projects that do not receive support, in order to facilitate the construction of control groups and evaluation, and to systematically follow up if the assessments made in the selection process develop as expected.

Selection in direct support schemes requires detailed planning of both complicated processes and resource consumption. Iterative updating is also required to find the target group. We therefore recommend that new government assignments that include a selection process are preceded by pilot projects in which the selection process can be tested, evaluated and adjusted.

1 Selektiva stöd i svensk innovationspolitik

Selektiva stöd utgör en central komponent i svensk näringspolitik. Varje år investerar staten närmare 27 miljarder i stöd till näringslivet för att skapa goda förutsättningar för hållbar tillväxt (Riksrevisionen, 2016). Beroende på vad som klassificeras som selektivt stöd så utgör sådana stöd så hamnar stödnivån på mellan 2,8 och 11,3 miljarder per år (SOU 2016:72). De tre myndigheter som betalar ut störst summor i selektiva stöd är Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten, men det finns ett tjugotal myndigheter som genomför innovationsrelaterade insatser, ett stort antal forskningsråd och privata stiftelser, organ på regional nivå samt ett ökande antal privata aktörer (OECD, 2013).

Till skillnad från generella stöd såsom skattelättnader så kräver de selektiva innovationsstöden att ansvariga myndigheter aktivt väljer, och därmed även väljer bort, forsknings- och utvecklingsprojekt (FoU) att satsa på. Frågan uppstår omedelbart hur ett sådant urval bör gå till för att det stöd som delas ut får önskad effekt och att stödprogram uppnår sina mål. Det finns inget givet svar. Det finns dock mycket som talar för att effekterna av selektiva stöd i stor utsträckning beror på om man lyckats skapa och implementera rigorösa urvalsprocesser (Edler et al., 2013, s 10).

Riksrevisionen varnade i sin rapport *Statliga stöd till innovation och företagande* (Riksrevisionen, 2016) för flera risker när det kommer till myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd, såsom att bedömningsgruppen domineras av enskilda granskare och att programmets logik inte praktiseras i urvalet. I ett bredare förändringsteoretiskt perspektiv så en central utmaning om en intervention ska nå sina mål att säkerställa att programlogik och implementationslogik passar ihop (Weiss, 1998; Ekonomistyrningsverket, 2016).

Många utvärderingar behandlar urvalsprocesser som en svart låda. Detta trots att urvalet både kan vara kritiskt för utfallet och att det är den uppgift som genomförande myndigheter faktiskt lägger ner mest tid och kraft på. Det finns med andra ord ett behov av att stärka förståelsen för urvalsprocesser, som ett led i utvecklingen av metoder och modeller för utvärdering inom innovationspolitiken.

1.1 Syfte och mål

Syftet med detta projekt är att bidra förståelse kring de val genomförande myndigheter står inför när de ska omsätta en programlogisk tanke i handling, när ett urval måste utföras. Syftet är med andra ord att besvara frågan, *hur väljer man hur man väljer?*

Projektet har som mål att (i) beskriva och kontrastera tre representativa men olika urvalsprocesser, (ii) diskutera hur respektive myndigheter hanterat problematik och avvägningar, (iii) koppla myndigheters diskussioner kring utformningen av urvalsprocesser till existerande teori samt (iv) diskutera hur valet av urval påverkas av kontextuella faktorer. Det övergripande målet är att synliggöra olika arbetssätt inom urval och de val som genomförande myndigheter står inför. Detta för att underlätta lärande mellan de genomförande myndigheterna, underlätta utvärdering genom att belysa urvalets betydelse och roll, samt underlätta planering av framtida selektiva stöd. Syftet är inte en effektutvärdering av de urvalsprocesser eller program som studeras.

1.2 Tre mycket olika program

Inom svensk innovationspolitik ryms en stor uppsättning selektiva stöd. De försök som gjorts för att ringa in och identifiera dessa har som beskrivits ovan kommit fram till vitt skilda uppskattningar av omfattningen. De olika stödprogram som finns skiljer sig dessutom åt i termer av syfte, målgrupp, implementation och kontext. Programmen kan lyda under olika lagstiftning, såsom *de minimis*-stöd eller andra gruppundantag från statsstödsreglerna. De kan vara breda eller snävt inriktade insatser med olika geografiska och tematiska inriktningar. De kan inrikta sig till delvis olika stadier av innovationsprocessen. De kan vara utsatta för olika högt söktryck och de enskilda stöden kan vara av olika storleksordningar. Då målet är att synliggöra olika arbetssätt och val så har vi eftersträvat stor variation mellan de program vi studerar, särskilt vad gäller implementation och kontext. Tanken är att dessa program möter liknande problematik men hanterar den på olika sätt. Samtidigt representerar de valda fallen viktiga program med betydande omfattning, motsvarande 5 procent av de selektiva stöd som delas ut på nationell nivå.

Det första fallet är Vinnovas program *Innovationsprojekt inom företag* (IPF). Programmet riktar sig till små och medelstora företag ”i behov av finansiering för att starta och bedriva innovationsprojekt i faser där annan finansiering är svår att få.” Enskilda stöd kan uppgå till 2 miljoner kronor och programmet attraherar en stor uppsättning ansökningar från hela landet inom ett brett spektrum av branscher. Vinnovas program präglas av teknisk specialisering i olika expertråd och en mycket digitaliserad process.

Det andra fallet är Energimyndighetens *Affärsutvecklingsstöd* (AFFU). Stödet riktar sig till företag av alla storlekar som vill kommersialisera eller föra till marknaden en innovativ produkt, alltså till den senare delen av innovationsprocessen. Företagens innovationer ska bidra till energieffektivisering eller mer förnybar energi vilket dels innebär att ansökningar hamnar inom ett någorlunda begränsat tekniskt fält. Programmets beviljade budget både per projekt och totalt varierar kraftigt från år till år men rör sig i storleksordningen fem miljoner kronor per projekt. Energimyndighetens affärsutvecklingsstöd tar emot löpande ansökningar vilket innebär att varje ansökan granskas för sig mot en standard och utvecklas i dialog med myndigheten.

Det andra fallet är den del av *Europeiska Regionalfonden* (ERUF) som vigs åt att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation i Mellersta Norrland och förvaltas av Tillväxtverket. Utdelningen av regionalfonden sker dock i samarbete med det så kallade Strukturfondspartnerskapet som gör den slutliga prioriteringen mellan projekt. Syftet är att tillhandahålla ”finansiering för företag i glesa strukturer där marknadens kapitalförsörjning inte fungerar.” Den genomsnittliga stödsumman som beviljas är i storleksordningen tio miljoner kronor per projekt.

1.3 Intervjuer och dokumentation

Vårt dataunderlag för beskrivningen och jämförelse av de tre fallen utgörs huvudsakligen av intervjuer med de som designat, utfört och utvärderat urvalsprocesserna. Vi använder oss av intervjuer dels för att inte alla aspekter av urvalsprocesserna är dokumenterade utifrån de perspektiv vi ser oss behöva. Vi vill också få tillgång till de observationer och reflektioner som endast deltagande parter kan göra.

Inom fallet IPF så har vi intervjuat programansvarig för programmet, två områdesansvariga handläggare samt chefsstrateg på Vinnova. Inom fallet AFFU så har vi intervjuat två successiva enhetschefer på den relevanta enheten, två handläggare med sammanlagt nio år på enheten samt en senior rådgivare på analysavdelningen. Inom fallet ERUF så har

vi intervjuat relevant enhetschef samt en handläggare på Tillväxtverket, enhetschef för Strukturfondspartnerskapets sekretariat samt ytterligare en person som varit projektledare, linjeförstaplan, rådgivare och samordnare inom programmet på Region Jämtland Härjedalen. Dessutom så har vi intervjuat en senior analytiker och en senior ekonom på Tillväxtverket som tidigare utvärderat programmet. Intervjupersonerna har numrerats från 1-15 och indikeras som källor i texten med dessa siffror.

Varje intervju har upptagit mellan en och en halv timma. De utfördes i normalfallet på Tillväxtanalys kontor i Stockholm men några gjordes via telefon eller på myndigheternas lokaler. Vissa personer har intervjuats flera gånger. I vissa fall har följdfrågor ställts via mail. Intervjuerna har utgått från ett gemensamt frågeschema men anpassats efter intervjupersonens roll i organisationen. Intervjufrågorna rörde dels hur urvalet i praktiken går till, dels hur myndigheten arbetar med de utmaningar som vi identifierar i avsnitt 2.2.

De skriftliga källor vi har tillgång till kan sorteras i fyra kategorier. Programplaner och liknande dokument som beskriver programlogiken. Utlysningstexter och instruktioner till sökande. Instruktioner och utbildningsmaterial som riktar sig till dem som utför urvalet. Utvärderingar av programmen.

Vi upplever att de personer vi intervjuat har en fullgod kunskap om hur programmets urval går till. Däremot så kan vi inte säkra att vi med vårt val av intervjupersoner fångat upp alla relevanta reflektioner kring programmen som kan finnas på myndigheterna eller att reflektionerna är representativa. Vi lyfter därför fram intervjupersonernas tolkningar när vi hör liknande reflektioner från flera personer eller kan belägga kommentarer med skriftliga källor. Alla aspekter av urvalsprocesserna är dock inte dokumenterade och vår rapport får i stora stycken förlita sig på den information vi givits i intervjuer.

2 Perspektiv på urvalsprocesser

Urvalsprocesser kan självklart betraktas och analyseras ur många perspektiv. I den här rapporten förstår vi urval som implementation, det vill säga som verkställande av mål i konkret handling, det som pågår mellan beslut och resultat. En lyckad implementation är av central betydelse för att statliga insatser ska få önskad effekt på effektivt sätt. Dessa effekter beskrivs i normalfallet i någon form av programlogik, det är helt enkelt programlogiken som ska verkställas.

Implementation, inklusive urval, utförs av individer, frontbyråkrater, som inte är perfekta agenter och som behöver förstå, vilja och kunna följa de programlogiskt motiverade regler och processer som utfästs. Urvalsprocesser måste dessutom, precis som implementation mer generellt, ske inom budget, existerande lagstiftning och i linje med övrig verksamhet. (Vedung, 2016)

2.1 Urvalsprocessens faser

Urvalsprocesser inom selektiva innovationsstöd kan delas upp i fem faser (Heckman och Smith, 2004; Rüffer, 2015; Tanayama, 2007) vilket hjälper oss förstå de beslut som fattas och de svårigheter som kan uppstå. Uppdelningen kommer också hjälpa oss strukturera beskrivningen och jämförandet av de tre fallen.

Berättigande: I den första fasen av urvalsprocessen gör relevant myndighet centrala val som definierar insatsen. Närmare bestämt så definieras målgruppen för insatsen och hur den ska avgränsas. Myndigheten bestämmer även hur kriterier för vem som kan söka ska uttryckas, samt vilken information som ska inhämtas i samband med ansökningar för att kunna avgöra vilka företag som är berättigade till stöd.

Medvetenhet: I det andra steget av ansökningsprocessen så kommunicerar myndigheterna ut att ett stödprogram existerar och företag inhämtar möjligtvis aktivt information om vilka stöd som kan vara relevanta för dem.

Ansökan: De centrala beslutsfattarna under ansökningsfasen är företagen själva, eller snarare de företag som är medvetna om att de är berättigade att söka stöd för sin verksamhet. De gör någon form av mer eller mindre utstuderad strategisk analys och bestämmer sig för att ansöka om stöd eller inte. De bestämmer också hur mycket pengar de ska ansöka om samt eventuellt hur många projekt de ska ansöka om stöd för. Även om företagen därmed är de centrala beslutsfattarna så påverkas deras strategiska analys i grunden av olika föregående myndighetsbeslut.

Antagning: Under antagningsfasen bestämmer relevant myndighet vilka ansökningar som ska ges stöd. Detta är dock en flerstegsprocess. Myndigheten måste avgöra vilka personer som ska fatta beslut om enskilda ansökningar, hur beslutsprocessen ska se ut samt hur instruktioner till beslutsfattare ska utformas. Myndigheternas valmöjligheter begränsas här kraftigt av andra val som rent kronologiskt skett tidigare i processen, särskilt vilken information man valt att begära in från de företag som söker stöd.

Utdelning: Fasen utgörs av att företagen väljer om de vill acceptera stödet och dess villkor. Myndigheterna väljer också i vilken utsträckning de ska följa upp och kontrollera företagets verksamhet.

2.2 Utmaningar inom urvalsprocesser

Utifrån implementeringsperspektivet och vår litteraturstudie (Tillväxtanalys, 2018) ser vi fyra centrala utmaningar som myndigheterna har att hantera inom selektiva innovationsstöd. Dessa hakar i varandra och överlappar därför delvis. De är heller inte heltäckande. Men de hjälper oss klargöra implementationsutmaningarna och avgör vart vi lägger vårt fokus i fallstudierna och komparationen. Vi kommer alltså i rapporten fokusera på att beskriva hur myndigheterna hanterar följande utmaningar.

2.2.1 Att få målgruppen att söka

Det som kännetecknar programlogiken i selektiva statliga insatser är tanken att endast vissa individer, företag eller andra mottagare behöver, förtjänar eller kan tillgodogöra sig insatsen. De effekter man eftersträvar uppstår inte i alla fall och negativa sidoeffekter kan uppstå om man inte träffar målgruppen, en medicin bör inte administreras till alla som besöker sjukhuset utan endast till dem som har den relevanta sjukdomen. Alla mottagare kommer inte använda stödet till det som det är tänkt för. Ytterligare andra påverkas inte av att ta del av insatsen och statens resurser kan då användas på bättre sätt. Att avgränsa målgruppen är därför också centralt för att upprätthålla den samhällsekonomiska effektiviteten i insatserna (Imai, 2004; Ruffer, 2015; Raivio et al., 2012).

Additionalitet är ett centralt begrepp som visserligen tolkas olika inom och mellan olika insatser men som återkommande definierar selektiva insatserns målgrupp. Selektiva statliga insatser ska leda till något som annars inte skulle ha skett, inte ersätta privata initiativ (Tillväxtanalys, 2015; Lerner, 2009). Detta är av uppenbar vikt då marknaden redan innoverar. Det kan röra sig om att ytterligare resurser tillförs (input-additionalitet), att de träffade aktörerna agerar annorlunda – till exempel i samverkan – (beteende-additionalitet) eller att utfallet av företagets innovativa verksamhet blir bättre (output-additionalitet). Det kan även uttryckas som att något går snabbare än vad det skulle gjorts utan statligt stöd. Exakt vad som gör skillnad, exempelvis tillförda resurser, rådgivning, myndighetens styrning eller en kombination av allt detta, varierar mellan insatser. Målgruppen vid selektiva insatser bör enligt detta synsätt följaktligen definieras delvis som den grupp som svarar bäst på behandlingen, som investerar mer, som ändrar sitt beteende mest eller förbättrar sitt utfall mest som ett resultat av insatsen (Heijs, 2003; Tanayama, 2007). Målgruppen är därför distinkt från de som får söka (berättigandet) eller de som faktiskt tilldelas stöd.

Framgångsrika selektiva stöd karaktäriseras alltså av att man lyckats locka till sig målgruppen (Victorio et al., 2016). Detta ligger dock delvis utanför myndigheternas direkta kontroll, i företagets beslut att söka stöd från insatserna eller inte.

Utmaningen är tvådelad. Å ena sidan vill man få företag (eller projekt) inom målgruppen att söka. Om enheter som faller inom målgruppen inte söker så förlorar programmet chanser att ha effekt, både på den intensiva och extensiva marginalen. Med andra ord så kan man säga att tillhörighet till målgruppen inte är binärt, vissa passar bättre in än andra och de troliga effekterna är heller inte binära. Om målgruppen inte söker i tillräckligt stor utsträckning så undermineras förutsättningarna för att göra ett bra urval, vilket i sin tur kan leda till att stöd inte delas ut eller att det delas ut till suboptimala projekt.

Å andra sidan vill man få företag utanför målgruppen att inte söka. Dels eftersom blir kostsamt att sortera bort dem. Dels för att om sådana projekt trots allt får stöd så uppnår man antagligen inte de effekter man eftersträvar, vilket kan leda till ineffektivitet.

2.2.2 Operationalisering av mål och målgrupp

Med operationalisering menar vi processen där ibland vagt ställda politiska mål och visioner måste konkretiseras till användningsbara kategorier, verktyg eller koncept. Det är en process där byråkratin har mer eller mindre autonomi att anpassa offentliga insatser efter den verklighet de ser, att hitta fungerande arbetssätt (Vedung, 2016).

Om en insats, som vi beskrev i förra avsnittet, bara antas fungera för en delmängd av alla potentiella mottagare, då måste man översätta mål till en definition av målgruppen. När man har en konkretiserad bild av den målgruppen så måste man finna sätt att identifiera och avgränsa den målgruppen. Det kräver i sin tur att man utarbetar exempelvis formella krav som mottagarna måste uppfylla eller bedömningskriterier som de måste prestera enligt.

Prestationerna och kravuppfyllnaden måste då uppmätas med indikatorer eller skalor, eller som svar på specifika frågor. Ofta är ett kriterium så komplicerat eller svårt att nysta upp att det krävs ett flertal indikatorer eller frågor för att kunna göra en bedömning. Processen att gå från ett övergripande syfte till ett antal frågor som rent empiriskt måste besvaras liknar forskningsdesign och är inte trivial.

En av de vanligaste utmaningarna vid implementering allmänt är diffusa avvägningar där två eller flera mål anges utan att det sägs hur de ska vägas mot varandra (Vedung, 2016). Mål av allmän karaktär i kombination med frånvaro av tydliga instruktioner för hur de ska vägas kan skapa både handlingsutrymme och osäkerhet ända ner på nivån av enskilda beslut av enskilda bedömare.

I fallet innovationsstöd så existerar ofta en stor uppsättning delvis motsägelsefulla mål som måste balanseras mot varandra (Cunningham et al., 2013). Dels så finns det mål på olika nivåer som inte alltid harmoniserar, exempelvis den övergripande målsättningen med de europeiska statsstödsreglerna som kan stå emot nationella eller regionala tillväxtmål. Det kan även finnas en motsättning mellan att skapa största möjliga mängd innovation på nationell nivå, och därmed uppnå full samhällsekonomisk effektivitet, och att stötta innovation i särskilda regioner (Tödtling och Trippel, 2005). Alla myndigheter som delar ut denna typ av stöd måste förhålla sig till Agenda 2030 och hållbarhetsinriktningen av den innovation som ska stöttas måste vägas mot innovationens ekonomiska effekter. Även jämställdhetsmål, det vill säga en aspekt av hur de stöttade projekten eller företagen jobbar, måste vägas in.

Operationaliseringen av mål medför alltså också att myndigheter rent operativt behöver hantera de målkonflikter som kan finnas inom ett program. Frågan om hur motstridiga mål ska hanteras blir ofta en fråga om hur olika urvalskriterier ska vägas samman.

2.2.3 Att möjliggöra bedömning

Urvalsprocesser innebär alltid svåra bedömningar, det vill säga komplexa frågeställningar som inte går att fullt ut standardisera och som ska besvaras under betydande osäkerhet. Bedömning av ansökningar är själva kärnan i urvalsprocesser och det som upptar största delen av deras verksamhet. Anledningen till detta är att målgruppen inte enkelt låter sig avgränsas; de ansökningar (företag/projekt) som passar in i insatserna skiljer sig på subtila och icke uppenbara sätt från de som inte gör det. Exempelvis additionalitet är oerhört svårt att identifiera eller hitta indikatorer på. Bedömningen som måste göras är mångfacetterad och inkluderar i normalfallet bland annat bedömning av innovationen i sig, dess tekniska

genomförbarhet, dess innovationshöjd, den marknad den ska introduceras på, projektets planering och budget samt teamets kompetens.

Bedömning av ansökningar är alltså en central komponent av implementeringen som kräver tillräcklig information (Åstebro och Elhedkli, 2006) och specialiserad expertis (Holbrook och Frodeman, 2011) för att vara möjlig. Om tillräcklig information eller expertis saknas så kan man falla tillbaka på heuristiker eller informella bedömningskriterier som då inte ligger i linje med insatsens programlogik (Rüffer, 2015). Då kan man heller inte vänta sig att insatsen uppnår önskad effekt.

Den information som behövs är liksom bedömning mångfacetterad i termer av ämne, det vill säga tekniken, marknaden och så vidare. Den är också mångbottnad eftersom informationens trovärdighet, som ofta tillhandahålls av de sökande själva, även den måste bedömas. Asymmetrisk information, det vill säga att de sökande vet mer om sina projekt och verksamheter än vad myndigheterna gör, i kombination med de sökandes incitament att framstå i bästa dager, är inte ett trivialt problem (Baumol, 2002; Lerner, 2009). Samtidigt måste det framhåvas att i många fall inte heller den sökande vet svaren på de frågor som måste ställas för att avgöra om en ansökan passar in i målgruppen eller inte.

Den expertis som krävs är naturligtvis även den lika mångfacetterad som bedömningen. Man kan även skilja på den kunskap som bedömarna för med sig och som definitivt är nödvändig, till exempel om ett tekniskt fält, och färdigheten att vara en god bedömare i termer av att förstå, vilja och kunna följa de instruktioner och regler som finns.

2.2.4 Grupp- och delegationsproblematik

Urvalet och bedömningen måste utföras av någon eller några, implementerare, frontbyråkrater. Som nämnts tidigare så måste dessa förstå vad de ska göra, samt vilja och kunna göra detta (Vedung, 2016). Alternativt uttryckt så finns det risk för delegationsproblematik, det vill säga att agenten (den som blir delegerad till) har egna incitament och idéer som påverkar implementationen.

Inom selektiva innovationsstöd, med den komplexa bedömning som måste göras och de krav det ställer på expertis, så förlitar man sig ofta på experter utanför den egna organisationen. Det kan röra sig om forskare, experter från näringslivet såväl som regelrätt ansvarsfördelning mellan olika organisationer, till exempel regionerna eller specialiserade aktörer som de strategiska innovationsprogrammen. Myndigheterna har naturligtvis även mycket expertis inom organisationen, med egna ingångsvinklar och perspektiv.

Eftersom bedömning kräver så många olika typer av expertis, och dessutom bör vara noggrann och rättssäker, så krävs samarbete mellan flera bedömare för varje ansökan. Det medför ett behov av god gruppdynamik. I sin granskning av de statliga stöden till innovation och företag så framhävde Riksrevisionen (2016) som ett potentiellt problem att enskilda 'förkämpar' bland bedömarna driver bedömningsgrupper. Samtidigt kan det vara så att en förkämpe kan se något som de andra bedömarna inte kan, utifrån sin expertis, speciellt vad gäller verkligt innovativa projekt (Feldman och Kelley, 2006).

En faktor som tenderar att försvåra grupp- och delegationsproblematik är om bedömningsystemet är mycket komplext. Fler skalor, indikatorer och bedömningstyper riskerar att leda till att bedömare både individuellt och som grupp har svårare att utföra uppgiften i linje med instruktioner (Holbrook och Frodeman, 2011; Arkes, 2003).

Mer generellt är det en utmaning att sammanställa bedömningar från olika bedömare. Olika personer tenderar att använda olika mycket av betygsskalan, att systematiskt bedöma ansökningar olika hårt och att lägga olika vikt vid olika kriterier (Sattler et al., 2015). De är av naturen också mer eller mindre säkra på olika aspekter av sina bedömningar (Thomas, 1982). Rena betygsgenomsnitt löper även risk för att vara för konservativa, det vill säga premiera små men tydliga framsteg över stora men riskabla projekt (Victório et al., 2016; Feller, 2007).

3 Innovationsprojekt i företag – Vinnova

Programmet *Innovationsprojekt i företag* (IPF) startade 2015 som en arvtagare till de tidigare programmen *Forska och Väx* samt *VinnNu* och har utvecklats utefter de erfarenheter som drogs i de programmen. Programmet hade fram till 2016 två steg, men delades därefter upp i IPF, som riktar sig mot främja utveckling av innovationer i befintliga företag (Europeiska Kommissionens Förordning 651/2014 §25) och *Innovativa Startups* (Europeiska Kommissionens Förordning 651/2014 §22). Skapandet av programmet *Innovativa Startups* möjliggjordes av ändringar i EU:s statsstödsregler som gav möjligheten att ge betydande stöd till unga företag utöver *de minimis*-nivå (det vill säga €200.000/3år).

IPF kan dela ut upp till 2 miljoner kronor per företag och det finns i teorin möjlighet till en påföljande finansieringsrunda även om detta i praktiken är mycket ovanligt. Programmets budget är ca. 80 miljoner kronor per år.

Programmet IPF hade ca. 400 ansökningar under 2017. Ungefärligen 15-20 procent av ansökningarna i varje utlysning får stöd (Utlysningstext Dnr. 2017-05192). Programmet är ett av flera program som riktar sig till små och medelstora företag och som tillsammans har bland de största volymerna ansökningar av alla Vinnovas program. Programmen har samlat varit ledande i att utarbeta metodiker för myndigheten, särskilt vad gäller bedömarutbildning (7). Programmet har i dagsläget utlysningar två gånger per år.

3.1 Programmets mål

Programmets målsättningar är att ”stimulera och skapa ekonomiska *förutsättningar* för företag att utveckla hållbara innovationer, [...] ge företag *möjlighet* att stärka sin konkurrenskraft, [...] skapa ekonomiska *förutsättningar* för företag att starta och driva projekt i faser där annan finansiering är svår att få.” (Utlysningstext Dnr. 2017-05192; vår kursivering). Programmets omedelbara ekonomiska mål är alltså inriktade på företagets förutsättningar, och särskilt att dela risk i tidiga utvecklingsfaser (9). I programmets effektlogik så anger man att förutsättningarna hoppas leda till följdinvesteringar, följdprojekt och immateriella tillgångar. På längre sikt är målet att förutsättningarna ska omsättas i ny omsättning, nya marknader och ökad vinst, med positiva effekter på sysselsättning, produktivitet, förädlingsvärde, samhälls- och kundnytta samt innovationsförmåga (Effektlogik, 2015). Det framhävs också att den långsiktiga målet är tillväxt men att detta inte går att styra mot rent operationellt (10). Mål och effekter befinner sig alltså inom de valda företagen och projekten, snarare än i överspillnings- eller spridningseffekter.

Utöver de mer renodlat ekonomiska målen ovan så ska programmet även ”verka för en jämställd samhällsutveckling genom att ge företag med både kvinnor och män i nyckelpositioner ökade möjligheter till utveckling” (Utlysningstext Dnr. 2017-05192). Programmet har i dagsläget inte fått något direktiv om geografisk fördelning (7).

Faktaruta 1: Exempel på områden där vi kan göra skillnad

- Vi utformar efterfrågade erbjudanden som möter företagens behov och motiven för statligt stöd
 - Vi lyckas attrahera bra företag att genomföra riskfyllda projekt med stor internationell potential
 - Vi väljer ut de bästa företagen och projekten (relativt våra innovationspolitiska mål)
 - Vårt stöd skapar ett signalvärde som gör företagen mer attraktiva på marknaden
 - Vårt stöd skapar samverkan och lärande hos de företag som deltar
- Källa: Presentation "Effektlogik" 2015.

Målet definieras också som att myndigheten gör skillnad, det vill säga additionalitet. Flera av de sätt som myndigheten ser sig göra skillnad handlar direkt om urvalsprocessen i sig, det vill säga att attrahera bra företag, att välja de bästa företagen och projekten och att stödet (genom att myndigheten väljer ut de bästa) skapar ett signalvärde som gör företagen attraktiva på finansmarknaden (se Faktaruta 1).

3.2 Programmets målgrupp

Programmets riktar sig till innovativa små- och medelstora företag som står i behov av att finansiera och initiera utvecklingen av ett FoU-projekt. Man vill hitta "de bästa företagen och projekten [relativt Vinnovas och programmets innovationspolitiska mål]" (Faktaruta 1). I utlysningstexter och programdokumentation vi fått ta del av så definierar man inte vad de bästa företagen och projekten är som något distinkt från urvalskriterierna utöver att det rör sig om "riskfyllda projekt med stor internationell potential". I utlysningstexten och övrig dokumentation läggs fokus på att beskriva vilka företag och projekt som är berättigade att söka, vilket huvudsakligen härleds från statsstödsreglerna, framför allt artikel 25 som är den statsstödsregel som programmet huvudsakligen tillämpar. (mer om detta i avsnitt 3.3). Våra intervjuer med personal från Vinnova ger dock fördjupande svar på frågan hur den typ av företag och projekt som "borde få stöd genom programmet" ser ut.

Det konstateras att programmets positiva resultat är koncentrerade till och drivs av ett fåtal 'outliers', avvikande fall där vissa företag som fått stöd växer mycket kraftigt (Lindholm Dahlstrand et al., 2017). Man argumenterar att oavsett hur rigorös bedömningsprocessen görs så är det omöjligt att i förväg via analyser av ansökningarna avgöra vilka som blir outliers. Därför fokuseras programmets bedömningsprocess på att selektera ut de som har bäst *förutsättningar* att nå såna framgångar, även om de inte alltid inträffar (10, 6). Vår tolkning är att intervjupersonerna på Vinnova lyfter fram fyra kategorier av företags- och projektegenskaper som är avgörande förutsättningar; företagets attityd, företagets kompetens, innovationshöjden, marknadspotentialen.

Om rätt attityd kan beskrivas med en mening så är det tillväxtorienterade bolag som samtidigt vet vad de saknar. Man kontrasterar detta mot levebrödsföretag och företag som inte växt eller ändrat verksamheten på många år (10, 7) samt 'bidragsbolag', sådana som får mycket stöd men inte lyckas omsätta det till resultat, där man "ifrågasätter drivkrafterna" och attityden.

Den kompetens som företagen behöver för att genomföra sina projekt varierar och IPF har därför ingen lista över exakt vilken kompetens som behöver ingå. Teamets betydelse beskrivs dock som central (7). Likaså projektens innovationshöjd, "ny eller väsentligt bättre än vad som redan finns på marknaden" (ur bl.a. ansökningsmallen) är så pass

generell man bedömer sig behöver vara för att kunna stötta projekt inom väldigt olika fält. Man framhäver dock att projekten inte behöver vara begränsade till högteknologiska innovationer (6). Två punkter beskrivs som särskilt viktiga för att bedöma marknadspotentialen, marknadens storlek (särskilt exportpotential) och den immaterialrättsliga situationen samt företagets plats i värdekedjan (vilket påverkar om nödvändiga samarbeten finns på plats)(7). Detta kontrasteras mot företag som söker stöd för ordinarie verksamhet eller internutvecklande projekt där målet inte är innovation som ska lanseras på en marknad (6).

Vår tolkning av intervjuerna Målsättningen är alltså enligt intervjupersonerna att med urvalsprocessen hitta projekt som har dessa avgörande förutsättningar på plats och ge dem, eller snarare förbättra, även de ekonomiska förutsättningarna att lyckas. Detta motiverar då programmets finansiella stöd.

De ekonomiska förutsättningarna som inte redan ska vara på plats för att ett projekt ska passa in i målgruppen, definieras inte i detalj i programdokumentationen. I intervjuerna framhävs dock programmets fokus på riskfyllda projekt (9); risk antas leda till bristande finansieringsmöjligheter (bristande ekonomiska förutsättningar) som då kan behöva statligt stöd.

3.3 Berättigande

Berättigandet till IPF härleds i huvudsak från EU:s statsstödsregler §25 och definieras på fyra nivåer; företaget, projektet, aktiviteterna inom projektet samt kostnaderna.

På företagsnivå så begränsas berättigandet av att endast aktiebolag eller ekonomiska föreningar med mindre än 250 anställda kan få stöd via programmet. Detta avgränsar alltså typen av företag som kan söka i linje med definitionen av små och medelstora företag (SMF). Vinnova har valt att vidga SMF-begreppet till att även inkludera svenska filialer och dotterbolag till storföretag där den svenska filialen/dotterbolaget har mindre än 250 anställda men moderbolaget kan vara betydligt större (sådana företag kan i normalfallet endast få stöd för en mindre andel av projektets kostnader och med högre medfinansieringskrav)(7). Vidare så får företaget endast göra en ansökan åt gången (inklusive till systemprogrammet *Innovativa Startups*) och inte ha något annat pågående projekt finansierat av Vinnova. Projektledaren måste vara anställd i det sökande företaget.

På projektnivå så begränsas berättigandet av att sökt utvecklingskostnad inte får överstiga en viss storlek i relativa termer. Företagets nettoomsättning alternativt dess egna kapital enligt balansräkningen måste vara större än 25 procent av den totala projektkostnaden. Reglerna är menade att garantera att företagen har tillräckliga resurser att genomföra och tillgodogöra sig projektet. Den sökta summan måste dessutom understiga 2 miljoner kronor och företaget måste bidra med finansiering motsvarande minst 50 procent av de totala stödberättigade kostnaderna (Faktaruta 2).

Faktaruta 2: Aktiviteter och kostnader

Aktiviteter som kan stöttas

- Ta fram underlag inför ett större utvecklingsprojekt (50%)
- Ta fram ny kunskap (50%), utveckla en första fungerande prototyp (50%), genomföra demonstration (25-45%), pilotarbete (25-45%) eller testning och validering (25-45%)
- Utredda marknadsmässiga förutsättningar inför och under utvecklingsprojektet; exempelvis identifiera kunder, kundbehov, samarbetspartners och konkurrenter eller utveckla affärsmodeller (50%)
- Arbeta med immaterialrättsliga och regulatoriska förutsättningar samt utveckla immaterialrättsliga strategier och skydd (50%).

Kostnader som kan stöttas

- Personalkostnader
- Avskrivningskostnad för instrument, utrustning och byggnader i den utsträckning som de tas i anspråk för projektets genomförande
- Kostnader för konsulter och licenser i den utsträckning de uppkommer under projekttiden och som en direkt följd av projektets genomförande.
- Övriga direkta kostnader, exempelvis förbruknings- och insatsmaterial samt resekostnader
- Indirekta kostnader (overhead) i den utsträckning som företaget har sådana för projektet (maximalt 30 % av personalkostnaderna)

Programmet tillåter bara stöd till vissa typer av aktiviteter vilka kan stöttas av Vinnova enligt olika procentsatser (faktaruta 2). Vi har observerat att dessa regler uttrycks lite olika i olika dokument (hemsida, utlysningstext) och att det därmed finns viss potential att förtydliga för de sökande. IPF:s lista över tillåtna aktiviteter avviker lite från EU-förordningens (651/2014) §25 genom att även inkludera arbete med immaterialrättsliga aspekter (i linje med §28). Avvikelsen bör tolkas som en specificering av förordningen som speglar Vinnovas programteoretiska överväganden, det vill säga att de immaterialrättsliga förutsättningarna ses som en kritisk komponent av de marknadsmässiga förutsättningarna som avgör projektens möjlighet att leda till ett gynnsamt ekonomiskt utfall (10). Slutligen definieras berättigandet av vilka kostnader som får finansieras (faktaruta 2).

Berättigandet definieras alltså av formella krav som härleds från statsstödsreglerna. Vinnova har dock genom åren gjort vissa modifikationer för att den uppsättning företag som är berättigande att söka närmare ska motsvara den önskade målgruppen, exempelvis att lägga tyngd på immaterialrättsliga marknadsförhållanden. Vissa aspekter av berättigandet, vissa av de formella kraven, är enklare att kontrollera än andra. Berättigandet i termer av aktiviteter är så komplext att det blir en bedömningsfråga som kräver myndighetens uppmärksamhet senare i processen (7).

3.4 Medvetenhet

Vinnovas insatser för att informera om IPF och medvetandegöra företagen på att de är berättigade att söka stöd har tre huvudsakliga komponenter.

För det första så samarbetar Vinnova med en större uppsättning plattformar och intermediärer för att informera om alla de olika program man driver, inte bara IPF. Almi, Rise och företagsinkubatorer är typiska sådana aktörer som har kontakt med många

innovativa företag som rimligtvis kan hamna inom programmets målgrupp. Vinnova anordnar även finansieringsdagar där de informerar om sina program. Vinnova har, som ett sätt att eftersträva sina mål om jämställdhet och hållbara innovationer lagt ett särskilt fokus på att informera potentiella sökande via nätverk och plattformar för exempelvis kvinnliga företagare eller miljöteknikföretag (7). Man har även en viss marknadsföring via sociala medier (vi vet inte hur denna inriktats).

Det andra sättet som Vinnova gör potentiella sökande medvetna om IPF är via utlysningstexten och den hemsida som utlysningen presenteras på. Utllysningstexten beskriver det som Vinnova kallar 'erbjudandet', det vill säga finansieringen som beviljade ansökningar får ta del av. Den förklarar även i detalj vem och vad som är berättigat att söka inom programmet. Slutligen så beskriver den övergripande hur bedömningen kommer gå till och bedömningskriterierna i tretton punkter (mer om dessa i sektion 4.6). Vinnova skapar en ny utlysningstext varje iteration av programmet där formuleringarna justeras för att träffa målgruppen även om effektlogiken kvarstår (7).

På utlysningarnas hemsida finns även ett test som potentiella sökande kan göra för att avgöra om programmet passar deras projekt och det därför kan vara värt att söka. Testet består av sex ja-eller-nej-frågor baserade på både formella krav (exempelvis antal anställda) och bedömningskriterier (varans eller tjänstens potential att bli internationellt konkurrenskraftig) där ett negativt svar alltid leder till rekommendationen att erbjudandet inte verkar passa. Testet täcker inte alla formella krav och ej heller alla bedömningskriterier men ger företagen ett hum om det är värt att söka, utifrån någon sorts viktning av vilka kriterier som är viktigast.

Vinnova undanbeder sig bilaterala fysiska möten med potentiella sökande utan hänvisar till existerande dokument och i stort standardiserade svar via en jourtelefon och en e-postlåda. Detta dels för att garantera likabehandling, dels för att undvika överbelastning (7).

3.5 Ansökan

Ansökningsprocessen inom IPF är digitaliserad och starkt styrd av den ansökningsmall som myndigheten utarbetat. Mallen beskrivs som ett centralt verktyg för att garantera en likvärdig bedömning, inklusive lika förutsättningar för de sökande, som baserad på relevant information (6, 8). Mallens kapitel motsvarar direkt programmets fyra bedömningskriterier: relevans, potential, genomförande och aktör (mer om dessa i avsnitt 4.6). Tanken är att bedömarna enkelt ska kunna matcha kriterier med informationen och undvika att missa något eller behöva läsa mellan raderna (9). Företagen ska förstå exakt vad de kommer bli utvärderade på och varför de ska behöva bidra den begärda informationen (8). Vinnova uppmanar mycket starkt de sökande att följa mallen:

”Försök svara rakt och direkt på det vi frågar efter och behöver för att bedöma ert företag och projekt. Ange vad som är antaganden och vad ni kan belägga med fakta. Otydliga eller uteblivna beskrivningar eller svar på frågor kan vara skäl för Vinnova att avslå ansökan.” – ur försättsblad ansökningsmall

De företag som inte följer mallen anses inte uppfylla kraven och avslås i ett mycket tidigt skede. Uppskattningsvis 10 procent av alla ansökningar avslås på sådana grunder (8).

Mallens kapitel, som alltså motsvarar bedömningskriterierna, inleds med en kort beskrivning av bedömningskriteriet och (länk till) definitioner av centrala koncept. Därefter översätts kriteriet i en uppsättning frågor som Vinnova uppmanar företagen att svara på. Vinnova lämnar det upp till de sökande att själva prioritera mellan de olika

kapiteln och frågorna, de får fritt disponera inom sina tilldelade 14 sidor (6). Tidigare iterationer av programmet satte max antal tecken för att besvara varje enskild fråga, men det upplevdes ge upphov till uppstolpade enkätsvar snarare än läsbara och förståbara berättelser (6). Vi ser dock inte att det är helt uppenbart från den sökandes perspektiv utifrån utlysningstexten och mallen om uppsättningen av frågor är heltäckande (endast dessa behöver besvaras) eller om vissa frågor är viktigare än andra i bedömningen.

Vissa bedömningskriterier är, enligt intervjupersonernas erfarenhet, svårare för de sökande att besvara än andra. Bedömarna brukar ganska ofta kommentera på att företagen inte väl beskrivit hur deras innovation är väsentligt bättre än vad som redan finns på marknaden och unik på något sätt (relevanskriteriet) (10, 6, 8 En tolkning vi ges är att detta kan bero på att de är oroliga för avslöja sin idé och inte fullt ut litar på sekretessen (8). Många har också problem med att beskriva marknadsrisken på ett trovärdigt sätt (9). Små företag har även svårt att beskriva hur de skulle växa som en följd av få stöd från Vinnova (kriteriet potential)(6). Många företag har även svårt att beskriva hur innovationen bidrar till Agenda 2030 (9).

En målsättning med mallen och ansökningssystemet mer generellt är att det ska vara så enkelt att företagen inte behöver anlita konsulter för att skriva åt dem. Vinnova råder de sökande att inte i för hög grad lägga ut skrivandet på konsulter eftersom sådana ansökningar ofta tappar i trovärdighet eftersom de inte får med detaljerna, är lätta att identifiera och dessutom ofta får avslag (8) även om Vinnova inte menar att bestraffa användning av konsulter (9). Vinnova tillåter inte företagen själva att komplettera efter att utlysningen stängt. En intervjuperson beskriver att detta kan premiera företag som är vana att följa mallar och skriva ansökningar till forskningsfinansiärer (8).

Arbetet med att styra företagen att svara på specifika frågor som är direkt kopplade till bedömningskriterierna upplevs överlag som mycket framgångsrikt och att det underlättar bedömningen. Det uttrycks även ambitioner att den strukturerande ansökningsprocessen i sig skapar beteende och hjälper de sökande företagen, till exempel med att börja analysera sin plats i värdekedjan (10, 6).

3.6 Antagning

Efter att en utlysning stängt och ansökningarna då kommit in så påbörjas en bedömning i tre steg som vi kallar initial prövning, betygssättning respektive prioritering. De första och sista stegen hanteras internt av Vinnovas tjänstemän, det mellersta i huvudsak av externa experter som visserligen rekryteras och stöttas av Vinnovas tjänstemän. De två första stegen baseras enbart på den skriftliga ansökan medan det sista steget även bygger på intervjuer med de sökande företagen och den betygssättning som redan skett.

Tabell 1: Antagningsprocessens steg

	Initial prövning	Betygssättning	Prioritering
Vad ska bedömas?	Vissa formella krav Teknikområde	Bedömningskriterier - Relevans - Potential - Genomförande - Aktör Vissa formella krav	Jämställdhet Agenda 2030 Balans teknikområden
Vem ska bedöma?	Programansvarig Områdesansvariga	Externa experter Områdesansvariga	Programansvarig Områdesansvariga Programmets styrgrupp
Bedömningsgrund?	Skriftliga ansökan	Skriftliga ansökan	Intervjuer Portföljen av ansökningar och betyg

3.6.1 Initial prövning

De ansökningar som kommer in till IPF spänner över en mycket bred uppsättning tekniska fält. Vinnova hanterar denna bredd genom att dela upp ansökningarna utefter fem olika branschriktningar – samhällsbyggnad, IKT, produktion och material, hälsa, IT och tjänsteanvändning – som kommer bedömas parallellt. Det första som görs med ansökningarna är alltså att de sorteras efter branschområde. Den som är ansvarig för detta är programledaren, som har övergripande ansvar för programmet och urvalet. Hen tar hjälp av de fem områdesansvariga som ansvarar för processen inom respektive branschområde. Nästan alla ansökningar upplevs kunna sorteras med viss lätthet, en mycket liten andel får sorteras in i 'mest troliga kategori' (7). Dessa flaggas också med att de kan behöva någon extra expertbedömare som kan tekniken senare i processen.

I tidigare iterationer av programmet så fanns det elva branschområden. Fördelarna med ett större antal områden uppges vara att bedömningen kunde byggas på mer specifik sakkompetens. Man övergick till ett lägre antal branschområden för att garantera rätts-säkerheten och likabehandlingen mellan grupperna (9).

Samtidigt som ansökningarna sorteras så utförs en första gallring eller prövning av ansökningarna. Ansökningar som inte uppfyller vissa av de formella kraven, vanligen att de inte kommer från aktiebolag eller ekonomiska föreningar eller att de saknar medfinansiering, avslås direkt. Vissa av de formella kraven är enklare att kontrollera än andra. Berättigandet i termer av vilka aktiviteter som kan finansieras är, på grund av att det är svårt att utreda hur en viss aktivitet ska klassificeras, en bedömningsfråga som måste behandlas senare i processen (7). Utöver att de ansökningar som inte uppfyller de formella kraven för berättigande avslås så gallras även de ansökningar som inte följer mallen bort utan vidare bedömning. Cirka 2-3 procent av ansökningarna avslås för att de inte uppfyller de formella kraven och ytterligare 10 procent sorteras bort för att de inte följer mallen (8).

3.6.2 Betygssättning

Vad betygssätts?

Innan vi tittar närmare på hur betygssättningen går till och vem som utför den så är det värt att beskriva närmare vad det är som ska betygssättas, nämligen bedömningskriterierna vi

nämnde ovan. IPF har alltså fyra övergripande bedömningskriterier; relevans, potential, genomförande och aktör. Varje kriterium innehåller i sin tur olika delar (se Tabell 2). Kriterierna Potential och Aktör innehåller dessutom hållbarhet respektive jämställdhet som underkriterier. Dessa får ett annat genomslag i bedömningen och vi redovisar dem därför separat i tabellen.

Tabell 2: Bedömningskriterier IPF

Bedömningskriterium	Skala	Vikt	Underkriterium	Beskrivning underkriterium
Relevans	Binär	Avslag om ej uppfyllt	Ny/väsentligt bättre	Innovationshöjden i den produkt, tjänst eller process som ska utvecklas
			Vinnova-finansiering avgörande	Alternativa finansieringsmöjligheter och konsekvenser av ett avslag
Potential	1-5	3/6 vid betygs-sättning	Behov och marknad	Kunder, marknad och efterfrågan
			Erbjudande	Hur produkten, tjänsten eller processen ska säljas
			Konkurrenskraft	Konkurrenssituationen samt lagläget
			Plan för arbetet efter projektet	Plan för hur resultaten ska tas vidare och kostnaden för marknads lansering samt bolagets strategi och förväntningar för tillväxt
			Immateriella tillgångar	Immateriella situationen visavi existerande patent, licenser mm. samt framtida konkurrenter
Hållbarhet	Se Potential	Utslagsfråga vid prioritering	Möjligheter	Projektets bidrag till Agenda 2030
			Risker	Negativa sideeffekter av projektet på Agenda 2030 och hur dessa hanteras
Genomförande	1-5	2/6 vid betygs-sättning	Projektplan	Aktiviteter, mål, tidsplan, resurser, förutsedda utmaningar
			Riskhantering	Risker sorterade efter sannolikhet, konsekvenser och åtgärder
Aktör	1-5	1/6 vid betygs-sättning	Företaget	Roll och position i branschen och värdekedjan samt kompetens
			Projektgrupp	Namn, åldrar, kön, titlar, medverkansgrad, roller, utbildning, erfarenhet, motivering till medverkan
			Resultat av tidigare Vinnova-finansiering	Resultat från tidigare finansiering, motivering till uteblivna effekter, hur tidigare finansiering påverkar denna ansökan
Jämställdhet	Se Aktör	Utslagsfråga vid prioritering	Jämställdhet	Könsfördelning i ledning, styrning, företaget, projektet

Kriterierna Potential, Genomförande samt Aktörer är gemensamma bedömningskriterier inom Vinnova. Normalt ligger då underkriteriet ”projektets relevans” under Potential. IPF fått lov att införa ett separat Relevanskriteriet (6) för att bättre kunna säkerställa att bedömningen av om ansökan uppfyller kravet på ”ny eller väsentligt bättre än vad som redan finns på marknaden” och sortera bort företag som söker rörelsekapital (10). Detta ses av alla intervjupersonerna som en viktig framgångsfaktor för programmet.

Hur tolkas uppgiften betygssättning?

Ett sätt att beskriva betygssättningen på är som en rimlighetsbedömning av en rad påståenden i ansökningarna (9). Stämmer den sökandes beskrivning av verkligheten? Man kan även se det som en bedömning av vad som är risker och vad som är osäkerheter. Risker i termer av att till exempel tekniken inte fungerar måste tolereras, det är trots allt ett ökat risktagande som motiverar den statliga insatsen. Osäkerheter, det vill säga viktiga faktorer som inte framgår i ansökan eller inte motiveras i ansökan, ses som indikatorer på ett illa riggat projekt och selekteras bort (9, 6).

Bedömningen kan ha två aspekter, att hitta de bästa (eller de som bäst uppfyller kriterierna) eller att selektera bort de som kommer misslyckas. Våra intervjupersoner lägger betydligt olika vikt vid dessa två aspekter. Att betygssätta de bästa och sämsta ansökningarna uppfattas dock som relativt enkelt, det svårbedömda är dem däremellan (7, 6).

Vem utför betygssättningen?

Betygssättningen görs av bedömningspaneler bestående av områdesansvarig samt tre externa experter. Experterna hämtas ur en pool med tvåhundra kandidater som Vinnova administrerar centralt. Varje bedömare kommer läsa och betygssätta ungefär tio ansökningar. Totalt behövs det ett sextiotal bedömare per utlysning, beroende på antalet ansökningar och deras fördelning på teknikområdena (8).

Bedömarna har olika bakgrund vilket speglar IPF och Vinnovas behov av flera sorters expertis. Bedömarna kommer exempelvis från näringslivet, akademien, inkubatorerna, finansärer och institut. De är ofta ledande experter eller chefer inom relevanta branschen men sakkunskapen måste inte vara på Sverigeexperten-inom-fältet-nivå (6), det skulle kräva tusentals bedömare (10). Ingen enskild person kan leva upp till definitionen av en ’textbook-bedömare’, endast bedömningsgruppen som helhet kan göra en komplett bedömning (10, 7). Det är tre olika perspektiv som behöver representeras i gruppen; det tekniska kunnandet, kunskap om den relevanta marknaden och generalistperspektivet som ’kan branschen och utvecklingsbehov’ (9, 10). Till detta läggs Vinnovas interna kompetens i att finansiera projekt (9). Man beskriver att de olika kompetenserna behövs för att balansera upp varandra. Vissa tekniskt kunniga experter vill framhäva sitt eget fält och kan bli ”bländade” av ansökningar därinom men är bra på att bedöma innovationshöjden (6). Generalisterna är bättre på att inte läsa mellan raderna och bedöma innovationens affärsmässighet men kan missa betydande tekniska svagheter i en i övrigt välskriven ansökan (6). Endast som grupp kan man samla all den kompetens som behövs (10).

Det är områdesansvariges uppgift att sätta ihop bedömningspanelen och hitta rätt balans mellan olika typer av expertis. Till hjälp finns bedömarpoolen, en central databas som bland annat innehåller experternas respektive teknikområden och kontaktuppgifter till de personer på Vinnova som tidigare använt sig av bedömarna. De personliga kontakterna med och kollegornas erfarenheter av att arbeta med bedömarna upplevs som mycket viktigt. En intervjuperson beskriver det som att bedömare som varit besvärliga eller försökt

'äga rummet' generellt inte blir ombedd att bedöma igen (9). Vinnova försöker på så sätt värna god gruppdynamik

Poolen infördes när Vinnova minskade antalet interna personer som bedömer varje ansökan (från flera till en) och därmed ökad belastningen på de externa experterna vilka i sin tur behövde bli fler och roteras (8). Det fanns också en önskan att bättre utnyttja bedömarnas expertis vilket inte var möjligt om individuella handläggare satt i 'silos' och inte kände till varandras goda bedömare (10). Utvecklingen mot ett centralt register av bedömare drivs även av GDPR (9, 6). Systemet för att hitta nya experter beskrivs i intervjuer som osystematiskt och personberoende, men att detta är av nödvändighet (6). Det upplevs inte rimligt att bara förlita sig på 'tunna CV' för att välja personer till en sån viktig roll (9), även om Vinnova öppnade nyligen för att personer kan anmäla sig för att bli bedömare.

Experterna i bedömningspoolen har sedan 2015 genomgått en utbildning innan varje bedömningsrunda. Utbildningen är programövergripande och tänkt att leda till en likvärdig bedömning (6). Den har sett annorlunda ut olika år, ibland webbaserad, ibland med fysiska möten (8) med målet att nå ut oavsett var i landet bedömarna bor. Ibland har utbildningen varit fokuserat på komplettering, då det funnits få bedömare, ibland mer fokuserat på grunderna (8). Utbildningen tar ungefärligen en till två timmar (8). Utbildningen innehåller övergripande två delar. Dels Vinnovas mål, syften och roll. Dels bedömningsprocessen och hur man ska tänka kring specifika kriterier och definitioner, exempelvis vad en innovation är (10). Man lägger mycket tyngd på vad man kallar kalibrering, det vill säga en känsla för skalorna (Schema för utbildning av bedömare 2017). Särskilt fokus läggs också på att medvetandegöra bedömarna kring Vinnovas jämställdhetsmål och hur man som bedömare kan påverkas av sin egen bakgrund (8). Att bli en bra bedömare kräver dock enligt intervjupersonerna erfarenhet av tidigare urvalsprocesser, det tar några omgångar (6). Man måste förstå skalorna och kriterierna på ett sätt som inte går att läsa sig till (10, 8).

Vinnova vill undvika att överbelasta bedömarna med instruktioner. Bedömarna får främst instruktioner via det digitala betygssättningssystemet där utlysningstexten står i centrum (8). Det finns ingen separat handbok för bedömarna att referera till.

Hur utförs betygssättningen?

Betygssättning görs inledningsvis på egen hand, bedömarna får tre veckor att sätta sina individuella betyg. Det gör de i ett formulär som matchar ansökningsmallen närmast ett till ett. När bedömarna sedan samlas till ett bedömningsmöte så har deras betyg redan sammanställts av områdesansvarig i form av genomsnitt.

Genomsnittet används sedan för att skapa en tredelad färgkodning av ansökningarna; rött, gult och grönt (7). De olika kriterierna har olika vikt (se Tabell 2) i sammanställningen av färgkoden. Framförallt relevanskriteriet har en absolut eller binär vikt. Även om kriteriet formellt har en femgradig skala så måste en ansökan få minst betyg tre på skalan för att inte innovationshöjden ska diskuteras separat och klassas röd, men har inte stor vikt om man väl klarat gränsen (7, 9, 10, 6). Potential väger tyngst (3/6), följt av genomförande (2/6) och sist aktör (1/6). En kärnfull beskrivning är att relevansen är en höjdhoppssribba, som alla måste klara och som styrs av statsstödsreglerna, och att kvaliteten på projekten därefter provas i konkurrens (8).

Inför bedömningsmötet så har Vinnova dessutom granskat aktiviteterna som föreslagits inom projektet och jämfört med reglerna för vad som får finansieras (7). Dessa är en del av de formella kraven men kräver alltså en ingående bedömning. De projekt som inte

uppfyller kraven kan avslås här. Vissa av underkriterierna behöver de sökande företagen inte ha full koll på ännu, finansieringen kan gå till att exempelvis utreda konkurrens-situationen. Bedömningen blir då inte om konkurrenssituationen är sådan att projektet kan få stöd utan om detta är en aktivitet som kan stöttas via IPF.

Rödklassade ansökningar kommer generellt inte gå vidare medan gröna brukar gå vidare. Gulklassade ansökningar blir föremål för den huvudsakliga diskussionen på bedömningsmötet (6, 9). Vissa av dem kommer gå vidare och andra falla bort. På bedömningsmötet så diskuterar bedömarna gemensamt igenom alla ansökningar med ett kraftigt fokus på de gulklassade som ofta fått blandade eller olika betyg av olika bedömare. På mötet formulerar man även frågor kring oklarheter som företagen sedan behöver besvara i en eventuell intervju (7). I vissa fall så har områdesansvarig avgjort eller bedömare själva flaggat för att gruppen inte har rätt expertis att betygssätta en viss ansökan. Då kan en extra expert tas in för att sätta ett betyg i det enskilda fallet (9).

Upplevda utmaningar i betygssättningen

På frågan om några bedömningskriterier upplevs svårare att betygssätta än andra så ger intervjupersonerna huvudsakligen fyra svar. Den del av relevanskriteriet som ska avgöra additionaliteten, det vill säga frågan om Vinnovas finansiering är avgörande för projektet, uppfattas ibland som svårbedömd. Företagen ombeds alltså beskriva vad som skulle hända utan Vinnovas stöd. Problemet beskrivs som att det är för lätt att lista ut det enda möjliga svaret, det vill säga att projektet fortfarande skulle hända (eftersom företaget självt måste tro på projektet) men att det skulle ta längre tid. Det är svårt att genomskåda utifrån den skrivna ansökan i vilka fall detta verkligen stämmer, därför blir detta ofta en huvudfråga på en eventuell intervju (6, 9).

Företagens attityd, deras vilja och driv att växa, anses som beskrivet ovan vara en nyckelförutsättning för att företagen ska lyckas men anses också svår att bedöma endast utifrån det skrivna ordet (9). En viktig aspekt som är svår att uttyda är om företaget har den nödvändiga flexibilitet som krävs för ett framgångsrikt projekt (10). Vinnova har inte hittat *en* fråga som går att ställa i ansökningsmallen som skulle fånga attityden på ett trovärdigt sätt. Man beskriver det som att man får vissa signaler via den företagshistoria man begär in, från företagets villighet att förändras genom att ta in nya styrelsemedlemmar samt från trovärdigheten i beskrivningen av kommersialiseringsprocessen (9). I praktiken blir dock även detta en nyckelfråga i intervjustudet.

Innovationshöjden kan också upplevas som svårtolkad och svårbedömd (10). Särskilt vad gäller så kallad tjänsteinnovation (8) där en teknik kan vara etablerad i en bransch, och i den branschen därmed inte skulle vara innovativ, men nu ska appliceras på en annan bransch och då kan anses innovativ. All innovation är inte teknisk, vilket särskilt vissa bedömare med teknisk bakgrund kan ha svårt att ta till sig. Ett exempel som Vinnova använt i utbildningen av bedömare är ett projekt där FoU-kostnaden huvudsakligen är knuten till utvecklingen av en spelmotor (som i sig inte behöver vara banbrytande), medan innovationen ligger i designen av spelet. En tekniskt orienterad bedömare av traditionella FoU-projekt riskerar att sätta lågt betyg på innovationshöjd genom att fokusera på projektets tekniska FoU och missar därmed den verkliga innovationen i projektet (10).

Slutligen upplevs jämställdhetskriteriet svårbedömt eftersom det förekommer att sökanden anpassar projekten till jämställdhetsegenskaper som utlysningen efterfrågar. Intervjun med sökanden blir central för att bedöma om de kvinnliga projektdeltagarna har de nyckelroller de beskrivs ha i projektplanen (9).

Resultat av betygssättningen

Det samlas ingen statistik kring avslag, deras motiv eller liknande. Däremot så ger våra intervjupersoner en ungefärlig bild av vanliga avslagsmotiv. Enligt en uppskattning så faller ungefär 20 procent av ansökningarna bort på grund av att de inte uppfyller relevanskriteriet (8), främst då för låg innovationshöjd eftersom additionaliteten är så pass svårbedömd och utgångspunkten är att hellre fria än fälla (6). Ett annat vanligt avslagsmotiv är att projekten innehåller för lite utvecklingsaktiviteter eller, andra sidan på myntet, för mycket icke stödberättigade aktiviteter - det vill säga inte uppfyller de formella kraven. Bland bedömningskriterierna så är det främst att företagets plan för kommersialisering och tillväxt inte är trovärdig, till exempel på grund av en för liten potentiell marknad, som leder till avslag (6, 8). Men det är alltså det samlade betyget (förutom det binära relevanskriteriet) som leder till avslag, sällan enskilda brister.

3.6.3 Prioritering

För de företag som gått vidare från betygssättningen så väntar en tims lång intervju som sköts av områdesansvarige tillsammans med en eller flera kollegor från Vinnova. Företagen representeras i normalfallet av projektledaren samt en person med mandat att ta beslut över företagets resurser (ur inbjudan intervju). Syftet med intervjun är att företagen ska få en chans att besvara de frågor som uppkom under betygssättningen, att 'räta ut frågetecknen' inte minst kring själva innovationen (7). Särskilt fokus är som sagt de bedömningskriterier som är svåra att bedöma endast utifrån den skriftliga ansökan, såsom företagets attityd.

En avgörande del i möjligheten att genomföra projektet är det engagemang som personerna bakom ansökan kan påvisa. Vidare är det viktigt att projektet är tydligt förankrat i företagets ledning, dvs det måste framgå att projektet om det finansieras av Vinnova även har ett tydligt stöd av företaget. Dessa två delar kan vara svåra att beskriva skriftligt i en ansökan. – Ur Checklista för intervjuer IPF 2017

Uppskattningsvis 20-40 procent av det totala antalet ansökningar avslås efter intervjuer (7).

Inför intervjun så ombeds företagen förbereda ett dokument som redogör för hur kostnaderna i projektbudgeten beräknats som har som syfte att stämna av att beräkningsgrunderna följer Vinnovas villkor (ur exempelinbjudan intervju) (se Ruta 3.2). Här bedöms alltså behörighet på kostnadsnivån vilket då inte anses möjligt baserat enbart på den inskickade projektplanen. I vissa fall så 'bantar' Vinnova ansökningar i termer av kostnader i diskussion med företagen under intervjun, om det finns bra skäl för det (9), men det är svårt att generalisera när eller varför så sker (10). Man vill ge ut tillräckligt med stöd för att få projektet att tippa över, att nå nästa runda finansiering. Det framhävs att om man lämnar för lite stöd så kan projektet istället misslyckas (9).

De kvarstående ansökningarna som klarat sig igenom både betygssättning, behörighetsbedömning och intervju behöver nu prioriteras emellan. Detta sker i två steg. I det första steget gör områdesansvariga en prioritering inom sitt teknikområde. Här utgör jämställdhets- och hållbarhetskriterierna utslagsfrågor (7, 9) som då hjälper områdesansvarig att skilja mellan likvärdiga ansökningar. Efter denna rankning så drar områdesansvarig en gräns där hen anser att kvaliteten på ansökningarna är tillräckligt god för att finansieras.

I ett andra steg så samlas områdesansvariga och programansvarig på ett prioriteringsmöte. Syftet med mötet är dels att se till att programmet som helhet håller sig inom budget och

dels att säkerställa att kvalitetsgränsen dragits vid samma ställe inom de olika teknikområdena (6, 9). På mötet redogör områdesansvariga för sina respektive listor och var de har dragit gränsen. Det är mycket ovanligt att områdenas internrankningar ändras eller ifrågasätts (6). Under de senaste åren så har det dessutom fallit så väl ut att förslagen på vilka projekt som ska finansieras har passerat inom budget, vilket gjort prioriteringsmötena odramatiska (6, 9). Det är oklart i vilken mån detta beror på att områdesansvariga förutser budgetgränsen och drar sina gränser därefter eller att antalet projekt som gått igenom tidigare steg ryms inom budget. Innan betygssättningen ens börjar så har en preliminär budgetjustering skett utefter antalet ansökningar i respektive teknikområde som klarat den initiala prövningen (10), vilket kan förklara att balansen mellan teknikområdena sällan behöver justeras på prioriteringsmötet. Det formella beslutet om vilka projekt som ska tilldelas stöd tas slutligen av IPF:s styrgrupp.

3.7 Utdelning

I samband med finansieringsbeslut så besvarar företagen med beviljade ansökningar en enkät som ska fånga var de befinner sig vid projektets start. Därefter sker en fördjupad enkät vid projektens slut och en uppföljningsenkät ytterligare tre år senare. Det Vinnova huvudsakligen följer upp och letar efter är ökad omsättning men även patent eller följdprojekt som ett resultat av projekten (8).

Internt så sker även ett eller flera möten där observationer och lärdomar från den gångna urvalsprocessen diskuteras. Själva diskussionerna dokumenteras sällan och lärandet som sker hittas inte i protokoll (6). Däremot justeras ofta exempelvis utlysningstexter och annan kommunikation instrumentellt utefter de lärdomar som dragits, trots att samma effektlogik kvarstår, för att minimera missförstånd, strukturera informationen och attrahera målgruppen (7).

4 Affärsutvecklingsstödet – Energimyndigheten

Energimyndighetens affärsutvecklingsstöd (Affu) uppkom som ett svar på analysen att forskningsanslagen inom energiomställning inte hade lett till de effekter på faktiska marknader man eftersträvat (1). Affärsutvecklingsstödet inleddes därmed som ett pilotprojekt 2005 och skalades upp till en egen avdelning på Energimyndigheten 2006. Arbetet utvecklades ytterligare under 2012 och 2013 då urvalsprocessen standardiserades ytterligare. Under 2017 så tog arbetet med affärsutveckling en ny form och inriktning. Vår studie inriktar sig på urvalsprocessen så som den såg ut mellan 2012 och 2017.

Affärsutvecklingsstödet lyder under §107 och 108 statsstödsreglerna och gruppundantaget för statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation inom energiområdet. Programmets beviljade budget både per projekt och totalt varierar kraftigt från år till år (se Tabell 3) utefter de ansökningar som myndigheten får in. Myndigheten tog under den period vi studerar in ansökningar löpande under året, men har nu övergått till fixerade utlysningar och betydligt mindre individuella stödsummor.

Under den period vi studerade så delade Energimyndigheten ut två typer av stöd via programmet; Lån och bidrag med begränsad royalty. Vi tittar på den del som rör bidrag även om programmets urvalsprocess i mångt var densamma (ytterligare element för låneverksamheten). Bidrag med royalty innebär i korthet att stödmottagaren under nio år förbinder sig att betala motsvarande tre procent av sin nettoomsättning (intäkter minus moms, förenklat), totalt som mest 120 procent av stödsumman.

Tabell 3: Beviljade stöd Affu

	2015	2016	2017
Antal intresseanmälningar	57	82	40
Antal beviljade stöd*	4	10	5
Beviljandegrad	7%	12%	13%
Beviljad stödsumma* (tkr)	17.427	69.417	19.745
Genomsnittlig stödsumma (tkr)	4.356	6.941	3.949

* Bidrag med royalty, 2016 gavs även ett lån inom programmet

4.1 Programmets mål

Programmets mål härleds ur en analys av ett marknadsmisslyckande inom kapitalmarknaderna vad gäller energirelevanta investeringar, det finns enligt analysen en branschspecifik kapitalbrist (1). Finansmarknaden upplevs inte ha expertisen att bedöma exempelvis miljöteknik, vilket då motiverar att sektorsmyndigheten som har den kompetensen ska ta sig en roll (2). Kommersialisering skulle också kunna ske genom att stora bolag, som själva har kompetensen, köper upp mindre och innovativa bolag (som i *life science*) men så sker sällan inom energibranschen (3, 1).

Målsättningen med programmet var ursprungligen att stimulera riskkapitalet att ge sig in i energisektorn, och då upparbeta den nödvändiga expertisen, och att programmet därmed över tid skulle kunna avvecklas. Efter mer än tio år av verksamhet så ser man däremot ett kontinuerligt behov för programmet (1). Detta på grund av att den typ av innovationer som har energirelevans ofta tar mycket lång tid att kommersialisera, vilket gör privat kapital mindre investeringsvilligt (1), det fanns en dödens dal man ville överbrygga (1, 3). Exakt hur det teknikområde som upplever kapitalbristen och som programmet därmed riktar sig till ska definieras har utvecklats över tid. Energirelevans, miljöteknik och cleantech har

under olika faser varit ledord. Energimyndigheten har varit flexibla i definitionen av teknikområdet för att som man säger 'fånga tidsandan' (4).

Programmet har även en pedagogisk ansats, man vill lära företagen hur riskkapitalet fungerar (5, 4, 3). Tanken är alltså att genom att efterlikna riskkapitalets investeringsprocess (*due diligence*) vänja företag vid hur det är att bli granskade och därmed öka deras chans att få framtida kapital. Inte minst har man ambition att lära företagen beskriva och analysera den marknad de ska ge sig in på (3). "Finansieringen och annan hjälp måste [därför] vara högklassig så att förtroende och nära växelverkan med [...] andra investerare uppnås". (ur programmets förstudie)

I slutändan så har programmet två slutgiltiga mål. Att ställa om Sveriges energisystem genom utveckling och lansering av kommersiella produkter för olika marknadssegment inom energiområdet (3). Detta för att främja tillväxten i svensk ekonomi och näringsliv och stärka konkurrenskraften hos svenska företag inom energiområdet, i synnerhet vad gäller sysselsättning och export (2). Målet är tillväxt och omställning i Sverige (1). Dessa mål konkretiserades i den inledande förstudien på följande sätt:

- Andelen företag som fått stöd som efter fem år har ökat andelen anställda med 500 procent ska vara mer än 10 procent
- 25 procent av de företag vi har stöttat ska inom fem år ha produkter på marknaden, dvs. någon har betalat för en produkt
- Lönsamhetsmålet är att på fem års sikt gå plus minus noll i summan av de investeringar vi gjort
- Att dubbla återbetalningen till staten i form av ökad sysselsättning hos företag och underleverantörer i branschen samt skatteeffekterna av detta.

4.2 Programmets målgrupp

Energimyndigheten gav i slutet av 2003 konsulter uppdrag att genomföra en inledande kartläggning av potentiella affärsprojekt inom energiområdet vid universitet, andra forskningsinstitutioner, innovationsaktörer och företag (ur programmets förstudie). Man fastnade för vad man kallar innovationsbolagen som en central målgrupp. Det var dessa som hade problem att få privat finansiering (4) men det var där som innovationsförmågan fanns (3).

Idealt så borde dessa företag ha förmågan att kommersialisera och skala upp, med tillväxt och världsmarknaden i sikte (3) men i praktiken handlar det ofta om nystartade företag utan egna finansiella muskler. Etablerade företag kan i högre utsträckning låna pengar på banken eller få riskkapital (3). Brist på kapital för ofta nystartade bolag är med andra ord kopplingen mellan mål och målgrupp (1).

Innovationernas energirelevans är central för definitionen av målgruppen (1, 4). Företag med projekt med energirelevans befinner sig däremot inte alla i energibranschen, de kan finnas i en stor uppsättning branscher. Myndighetens bild av målgruppen utvecklas därför ständigt när nya ansökningar, som har energirelevans, kommer in. Som vi beskrev ovan så har Energimyndigheten flera gången uppdaterat sitt språkbruk för att nå fler företag i fler branscher. (1)

Även om det därmed rör sig om en specifik typ av tekniska problem som ska lösas så drivs företagen precis som andra bolag av efterfrågan (2). I myndighetens analys så kräver större

energirelevanta innovationer en betydligt större marknad än Sverige för att vara gångbara (1). Exportkapacitet är därför ett centralt mål och en central del av definitionen av målgruppen (2). Företag utan internationella ambitioner passar inte programmet (3). Produkterna som ska kommersialiseras får av samma anledning även ha flera användningsområden (1) men ska utgöra unika lösningar på stora problem (2). Skalbarhet är med andra ord en central komponent av både de företag och de projekt man letar efter, och detta inkluderar i synnerhet att det ska gå att skydda de immateriella tillgångarna (2). En möjlig väg till skalbarhet som myndigheten ser är samarbeten mellan utvecklande SMF och storföretag med resurser att expandera (2, 3).

Slutligen definieras målgruppen av hur nära marknads lansering produkten är. Affärsutvecklingsstödet är ett stöd företag med en produkt som ska vara mogen att ta till marknaden (2), en idé på papper passar inte programmet (3). Energimyndigheten beskriver i alla dokument och mallar mognadsgraden med konceptet *Technology Readiness Level* (TRL). Där har programmet dock rört sig mot verifiering och teknikutveckling (det vill säga nedåt på TRL-skalan) över tid för att hitta fler bolag, vilket innebar att man expanderade målgruppen och även ändrade arbetssätt (1).

Sammanfattningsvis definieras målgruppen som företag utan egna finansiella muskler som inte kan få stöd från en branschvis begränsad riskkapitalmarknad. Företagens produkter (dem de söker stöd för att kommersialisera) liksom företaget självt, ska vara skalbart, och nära marknads lansering.

4.3 Berättigande

Programmet accepterar sökande som är både nya och gamla, stora och små men man poängterar att dessa har olika typer av behov, ofta får olika nivåer av stöd och blir granskade efter delvis annorlunda processer (4). Målgruppens heterogenitet medför att Affu inkluderar stöd under olika stödkategorier och gruppundantag under statsstödsreglerna. Programmet kan inkludera stöd till små och medelstora företag, stöd till små och medelstora företags tillgång till finansiering, stöd till forskning, utveckling och innovation samt stöd till miljöskydd, vilka alla medför olika formella krav på stödmottagarna. Stöd till miljöskydd (Avsnitt 7, Europeiska Kommissionens Förordning 651/2014) utgör troligtvis det (från programmets perspektiv) bredaste gruppundantaget som kan sägas definiera de yttre ramarna av berättigandet. De stöttade projekten ska ”främja en effektivare användning av naturresurserna, bland annat energisparande åtgärder och användning av förnybara energikällor” (Europeiska Kommissionens Förordning 651/2014).

På hemsidan skriver Energimyndigheten att erbjudandet gäller för ”små innovativa företag med tillväxtfokus”, men ytterligare detaljer kring berättigandet framgår inte, exempelvis exakt vilka avgränsningar som görs. Det formella berättigandet är, baserat på de gruppundantag som gäller, högst antagligen bredare och det som beskrivs är målgruppen. Energimyndigheten uppmanar intresserade företag att ta kontakt redan innan de gör en formell intresseanmälan för att myndigheten och företaget tillsammans ska kunna reda ut vilket typ av stöd som kan vara aktuellt (1). Till hjälp i detta (och även senare i processen) så har myndighetens personal ett så kallat ’beslutsträd’.

4.4 Medvetenhet

Energimyndigheten säger sig som sektorsmyndighet ha en närmast komplett bild av den uppsättning företag som kan vara relevanta för stöd. Efter kartläggningen 2003 och myndighetens övriga arbete med branschen så beskriver man det som att man ”kände alla

[relevanta] bolag i Sverige” (1). Den bilden har dock behövts uppdateras under programmets gång, som vi beskrev i 4.2 allteftersom fler branscher, teknologier och företag ses som energirelevanta. Eftersom Affärsutvecklingsstödet är aktuellt för företag i slutet av innovationsprocessen så har myndigheten ofta haft tidigare kontakt med företag och då informerat dem om möjligheten (2).

Särskilt i början av programmet så informerade man aktivt om att stödet fanns genom deltagande på branschforum samt i relationer med andra myndigheter, affärsänglar, Almi, Gröna fonden, Affärsänglar, Connect, Fouriertransform, VC, AP-fonderna, universitet och andra nätverk. Man ger även ut en branschtidning, Energivärlden, som i många omgångar informerat om Affu (4). Slutligen så har stödet självfallet en hemsida som bland annat innehåller kontaktuppgifter och en uppmaning till företag att ta bilateral kontakt med myndigheten.

4.5 Ansökan

Ansökning sker genom en så kallad intresseanmälan som ska innehålla den information som behövs för en handläggare på Energimyndigheten att göra en ’inledande analys’ (se nästa avsnitt). Intresseanmälan har ingen given längd eller proportioner och kan med andra ord vara av mycket olika tyngd, men ska innehålla information under fem avdelningar.

Tabell 4: Information som ska anges i intresseanmälan

	Information som ska delges
Grunduppgifter	Grundläggande information. Av särskilt intresse antal anställda, omsättning och tidigare kontakter med Energimyndigheten
Affärsidé och energirelevans	Kundnytta (helst i kr), produktens/tjänstens unicitet, bidrag till energiomställningen (helst i kWh)
Marknad och affär	Marknadens storlek, nuvarande och kommande konkurrens, affärsmodellen inklusive ungefärligt pris, produktionskostnad och bruttomarginal, samt (begränsningar) skalbarhet, fråga om affärsplan finns (inte själva affärsplanen)
Företag och nuläge för ny produkt/tjänst	Teamet och dess kompetens, erfarenhet och drivkraft (förståelse av branschen och aktuell teknologi, generell affärsutveckling och deltagande i tidigare start-ups); Beskrivning av nuläget i affärsutvecklingen (kundkontakter, kundrespons, referenskunder, försäljning) och teknikutvecklingen (TRL); Relevanta referenspersoner.
Projekt och finansieringsbehov	Mål och delmål; Planerade aktiviteter och koppling till kapitalbehov; Medfinansieringsplan (måste bidra minst 55%) samt redogörelse av tidigare mottagen offentlig finansiering; En beskrivning av hur projektet ”ökar sannolikheten för eller påskyndar en lyckad kommersialisering av den aktuella produkten/tjänsten ökar dess marknad/ användningsområden eller dess energirelevans”

Myndigheten har ambitionen att vara tydligt kravställande för att visa på sin seriositet och därmed attrahera rätt bolag (1). ”Riktigt seriösa bolag vill ha ett tydligt frågeställande” (2). Man vill undvika luddighet eftersom det leder till (för) många ansökningar och avslag (2). En tydlig aspekt av mallen för intresseanmälan är att företagen ombeds delge specifika mått, exempelvis kundnytta i kr och bidrag till energiomställningen i kWh, vilket blir mycket svårt för företag som inte redan befinner sig nära marknaden (det vill säga målgruppen) att göra. Själva frågeformatet hjälper därmed myndigheten urskilja målgruppen.

Likaledes ombeds företagen beskriva exempelvis kundrespons, vilket återigen blir svårt för företag långt från marknaden. Anmälan brukade ha med fråga om företagens historia av att misslyckas finansiera projektet, för att också avgöra om företag så nära marknaden verkligen behöver stöd. Myndigheten upplevde inte att man fick ut mycket mer med frågan, jämfört med uppmaningen att uppvisa medfinansiering (3). Myndigheten ser mycket sällan att det är riskkapitalföretag som medfinansierar (även om detta varierat över tid), och det är överhuvudtaget sällan man ser samma finansörer om igen (1).

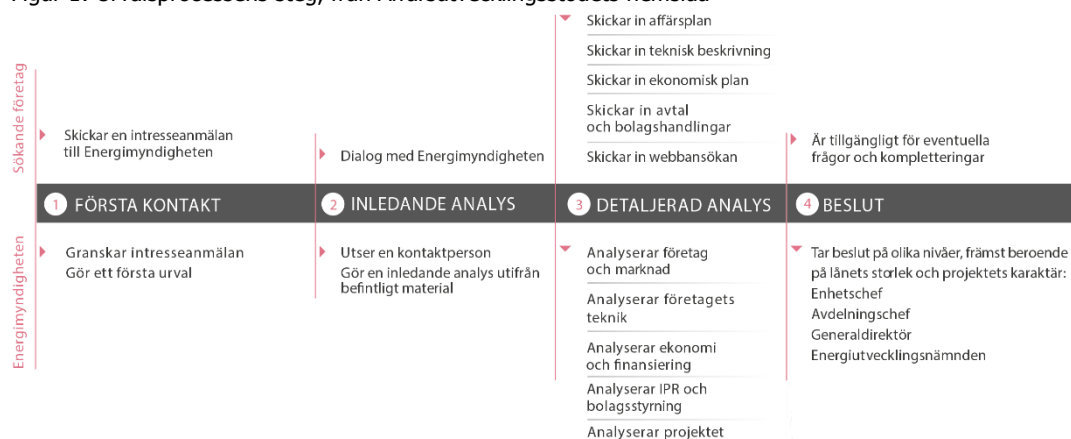
Jämfört med definitionen av målgruppen som framkommit i intervjuer så läggs relativt lite tyngd på skalbarhet i intresseanmälan, men detta kommer å andra sidan bli en central del av senare bedömning. En observation man kan göra av det som ska delges i intresseanmälan är att produkten som ska kommersialiseras inte nödvändigtvis behöver vara energirelevant, men projektet behöver ”öka produktens energirelevans” (se raden Projekt och finansieringsbehov i Tabell 4), vilket är en något lägre tröskel. Redan innan ansökan så ger myndigheten rådgivning till företag vilket leder till att de med projekt som inte passar (vanligtvis bristande energirelevans) generellt inte söker (4, 1).

De flesta företag har enklast för att beskriva tekniken men finner det betydligt svårare att beskriva den framtida marknaden för sin produkt (3). Många av företagen är även i kontakterna med myndigheten i samband med ansökan osäkra på de juridiska aspekterna av berättigandet och reglerna kring detta upplevs oklara för företagen (1). En av de aspekter som företagen ibland inte lever upp till, trots att det är ett skalkrav för stödet och en specifik fråga i ansökningsmallen, är att de behöver säkrat medfinansiering (1).

4.6 Antagning

Energimyndigheten föresatte sig att skapa en urvalsprocess som baserades på det privata riskkapitalets urvalsmetoder (4). Man såg till det amerikanska SBIR-programmet för inspiration (1) men beslutade sig för att utveckla en egen modell som dock är innehållsmässigt lik (5). Denna modell kallas ARA-modellen (ArbetsRutiner för AFFU) och kan delas upp i olika faser av mer och mer detaljerad information och mer och mer detaljerad analys.

Figur 1: Urvalsprocessens steg, från Affärsutvecklingsstödet hemsida



4.6.1 Analys i flera steg

När en ansökan kommit in så sker först en så kallad inkorgs-analys med huvudsakliga syftet att begära in kompletteringar om något saknas samt sortera in ansökningarna i rätt

program (mognadsfas) om något uppenbart hamnat fel. Om en ansökan går igenom denna första granskning, som inte bör ta handläggaren mer än sex timmar, så går den vidare till en inledande analys.

Den inledande analysen har tre olika syften; (i) att göra en begränsad bedömning av om Energimyndigheten kan och bör ge finansiellt stöd till företaget, (ii) att göra bedömningen om företaget kommer kunna förse Energimyndigheten med den information som behövs för att göra en senare detaljerad analys samt (iii) besluta om nivå för den påföljande detaljerade analysen samt identifiera risker som ska prioriteras i den detaljerade analysen. Det är meningen att den inledande analysen ska ta som mest 15 timmar.

Arbetet görs inom ramen för en checklista med frågor som ska besvaras av den utlottade handläggaren (ja/nej/inte aktuellt – samt möjlighet till kommentar). Frågorna i checklistan är av väldigt olika karaktär och dignitet och kräver mycket olika nivåer av ansträngning av handläggaren. Vissa av frågorna kräver att handläggaren hittar information utöver vad som finns i ansökan, exempelvis att begära in kreditupplysning (UC) eller avgör om projektägaren har andra verksamheter som kan skapa negativ publicitet för en finansiär. Vissa frågor kräver en trovärdighetsbedömning av själva ansökan, exempelvis om företaget har en trovärdig plan för giltig medfinansiering eller en IP-strategi som förhindrar att konkurrenter kopierar företagets erbjudande. Till detta tillkommer en mångfacetterad bedömning om företaget har resurser, kompetens och mognad att kunna hantera Affärsutvecklingsstödet process. I helhet framträder bilden av en redan i inledningsstadiet krävande process.

Om ansökan klarar sig igenom denna första bedömning så ska det även rekommenderas en analysnivå för den fortsatta bedömningen. ARA-beslutsstödsystemet (en Excel-fil med inbyggda funktioner) ger en rekommendation om analysnivå när vissa värden matas in (se Tabell 4)¹. Anledningar till att avvika från rekommendationen kan vara specifika risker som identifierats i den inledande analysen eller att någon eller några ärendeuppgifter avviker från den generella analysnivån som föreslås. Handläggare rekommenderar i sin tur en analysnivå för enhetschefen som tar formella beslutet: avslag eller vidare till detaljerad analys enligt bestämd analysnivå (Användarmanual ARA Utvärdering).

Tabell 5: Beslutsmodell för val av analysnivå

	Analysnivå I	Analysnivå II	Analysnivå III
Sökt stöd (Mkr)	< 2	2-10	>10
Antal anställda	<5	5-10	≥11
Omsättning kärnverksamhet* (Mkr)	<0,1	0,1-4	≥4
Nuvarande TRL-nivå	TRL 4-6	TRL 7-8	TRL 9
TRL-nivå efter aktiviteter delfinansierade av Energimyndigheten	TRL 7-9	TRL 9	TRL 9
Andel av stödgrundande kostnader för aktiviteter för att utveckla teknik	>80%	10-80%	<10%

* den del av verksamheten som ansökan avser

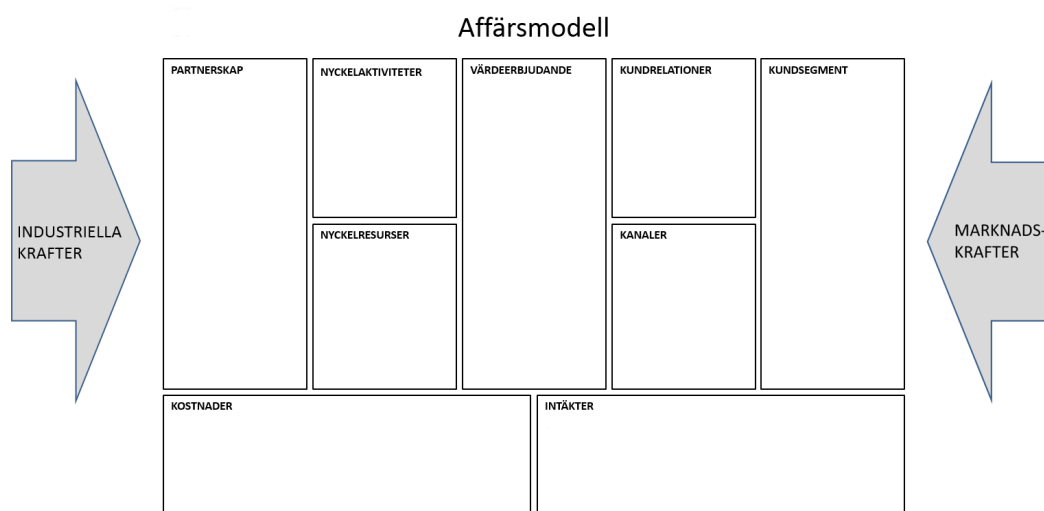
Syftet med den detaljerade analysen är dels att arbeta fram beslutsunderlag men även att i sig bidra till företagets affärsutveckling. Detta genom att analysera teknik, marknad,

¹ Detta arbetssätt mjukades dock upp under perioden vi studerat, med mindre formella nivåer och skärningspunkter (1).

ekonomi och finansiering, affärsplan samt juridik, inklusive potential och risker. Slutligen ska man definiera vilka aktiviteter som Energimyndigheten kan delfinansiera.

Analysnivå 3 innehåller mer än 300 frågor och analysnivå 1 innehåller ca. 100 frågor (1). Den detaljerade analysen behöver med andra ord baseras på en betydligt större uppsättning information. Myndigheten begär därför in ytterligare information från företaget; En affärsplan, en teknisk beskrivning, en ekonomisk plan samt avtal och bolagshandlingar. Av dessa så ska den tekniska beskrivningen skickas in i en mall i 34 delar varav vissa delar innehåller ytterligare följdfrågor.

Figur 2: ARA-modellens delar



Utöver dessa dokument som alltid begärs in så finns en systematisk process för att begära in kompletteringar innan varje beslutssteg i processen. Det beskrivs som "en ständig tråd till företaget" (1). Just kompletteringsförmågan ses som centralt för både programmet och projekten. "Om man bara förlitar sig på ansökningarna så blir det sämre projekt eftersom det inte går att komplettera" (3). En annan viktig metod för att avgöra trovärdigheten i informationen i ansökan är att träffa företaget, gärna i deras egna lokaler (3). Man använder sig även av referenspersoner, som företagen har angett, för att avgöra trovärdigheten i informationen man får in. Ett projekt utan bra referenspersoner indikerar 'en hund begraven' (2). En avsiktsförklaring från en stor kund anses vara ett annat viktigt verktyg för att avgöra trovärdigheten i ansökan (2). Slutligen använder man sig av vad man kallar en titthålsprincip, det vill säga att många av företagen som söker sig till Affu redan tidigare fått andra stöd från Energimyndigheten som då fått en insyn i bolaget och dess tidigare prestation (2). Man kan även sätta upp "grindar" som stödmottagare måste klara för att få nästa utbetalning (1).

I Figur 2 så visar vi ARA-modellens övergripande delar som ska bedömas. ARA-systemet har en stödfunktion som kvantifierar bedömningen och sammanställer den till procentsatser (se Faktaruta 3). Dessa procentsatser, i kombination med en SWOT-analys (styrkor, svagheter, möjligheter, risker/hot) där handläggaren kan tagga olika delar av ARA-modellen, hjälper till att visualisera och förenkla den mycket komplexa bedömningen.

Faktaruta 3: ARA-modellens steg från bedömning till procentsatser

- Varje del i ARA-strukturen, t.ex. "Värdeerbjudande", består av ett antal utvärderingspunkter.
- En utvärderingspunkt består av ett påstående och utvärderingen görs då ett av tre alternativ (som representerar hur väl påståendet stämmer överens för det aktuella ärendet) väljs, alternativt anges varför en utvärderingspunkt inte kunnat bedömas.
- Samtliga påståenden i ARA Utvärdering är positivt formulerade, vilket innebär att svaret "Stämmer mycket väl" alltid innebär låg risk eller stor sannolikhet att företaget ska lyckas.
- Resultatet för en utvärderingspunkt tilldelas ett poängvärde enligt nedanstående: "Stämmer mycket väl" 2 poäng "Stämmer delvis" 1 poäng "Stämmer inte alls" 0 poäng
- För varje del i ARA-strukturen beräknar ARA Utvärdering den poängsumma som uppnåtts för de ingående utvärderingspunkterna. Procentsatsen som visas i verktyget representerar totalsumman som andel av maximalt antal poäng som kan uppnås för den delen i ARA-strukturen

Källa: Användarmanual ARA Utvärdering

4.6.2 Vem gör den detaljerade analysen?

Analysen har på Energimyndigheten delats upp i fyra delar som hanteras av olika yrkeskompetenser internt på myndigheten (se Tabell 5). I undantagsfall kan externa konsulter användas för att besvara specifika frågor, särskilt vad gäller avancerade immaterialrättsliga frågor, men de utför aldrig bedömningen (2, 3). Vid riktigt stora stöd kan det ske en extern bedömning av även tekniska påståenden. Vid mindre stöd kan å andra sidan även den tekniska bedömningen komma att göras av handläggaren.

Tabell 6: Den detaljerade analysens delar och ansvarsområden

Analysdel	Utförs normalt av	Baserat på
Företag och Marknad	Affärsutvecklare (handläggaren)	Affärsplan
Teknik	Tekniskt sakkunnig	Teknisk beskrivning
Ekonomi och Finansiering	Affärsutvecklare (handläggaren)	Ekonomisk plan
Juridik	Jurist	Avtal och bolagshandlingar

Myndigheten bedömer att processen kräver interna granskare, Sverige och den specifika marknaden är så liten att alla externa bedömare blir jäviga (1). Myndigheten framhäver att man är en expertmyndighet med över 400 anställda med relevant expertis, och att man använder den tekniska expertisen hos personalen till fullo (4, 3). Hur man gör det, det vill säga vem man ber vara tekniskt sakkunnig, varierar från fall till fall (3). Enligt en beskrivning saknas tydliga rutiner för hur man fördelar analysdelar internt, men att det samtidigt knappt är görbart med sådana rutiner eftersom ansökningarna har en sådan teknisk bredd (3).

Det framhävs samtidigt att det är en betydande utmaning för myndigheten att attrahera rätt kompetens, inte minst eftersom man konkurrerar med både det privata kapitalet och energibolagen om personal (2, 1). Man rekryterar till just enheten som driver AFFU gärna personal med en MBA och stort driv för affärsutveckling (4), ofta med bakgrund från företagsfinansiering (3). Den primära uppgiften är inte att 'skriva byråkratiska' utan att göra en bra bedömning (2). Alla nyanställda skickades också till Företagsekonomiska Institutets styrelseutbildning där vissa även fick gå utbildning i företagsekonomi (1). Den tekniska kompetensen tar man snarare med sig in i myndigheten.

Grupparbete ses som centralt, enskilda handläggare ska inte ha för stor tyngd över beslutsfattandet, för rättssäkerhetens skull (2), och man är aldrig ensam om bedömningen (3). Grupparbetet ska även leda till lärande (2). Innan slutgiltigt beslut så sker en motläsning av en annan handläggare av den detaljerad analysen (processkarta ARA-modellen). I de fall olika handläggare gör olika bedömningar så kan det ofta förklaras av deras olika bakgrund och olika analytiska linser. Olika åsikter brukar ses som en tillgång eftersom det leder till kritiska följdfrågor till företagen och krav på kompletteringar. Arbetssättet funkar eftersom urvalet är en iterativ process (2, 1). Kvarstående skillnader i bedömningen mellan handläggare löses normalt sett genom diskussion (2), men i slutändan är det ansvarig chef som avgör. Slutgiltigt beslut tas på nivå motsvarande stödets storlek: Enhetschef, avdelningschef, Generaldirektör, Energiutvecklingsnämnden.

4.6.3 Upplevda utmaningar i analysen

I intervjuerna framkommer två aspekter av analysen som speciellt utmanande. Först och kanske främst att bedöma olika aspekter av den externa medfinansieringen, särskilt för de större projekten (3) där det även ingår mycket aktiviteter som AFFU inte får finansiera (1). Å ena sidan om företagen verkligen har den tillräckliga medfinansiering de behöver. Å andra sidan att det statliga stödet verkligen har en avgörande effekt (additionalitet) eller om finansiering skulle kunna skötts helt externt. Det privata kapitalets intentioner är alltid svårt att få grepp om (MH) och det är väldigt svårt att avgöra om ett projekt skulle blivit av utan statligt stöd (2). Myndigheten ser som sitt uppdrag att möjliggöra och påskynda, och det kan ibland vara svårt att avgöra vilket av de två man gör (2).

Därutöver kan det vara svårt att avgöra om projekten kan genomföras för en mindre summa. Man ställer alltid frågan varför inte en mindre summa skulle vara tillräcklig, men det handlar i slutändan om vilka aktiviteter som kan stöttas (1). Den frågan är nära kopplad till den andra stora utmaningen i analysen. De juridiska reglerna upplevs som mycket otydliga och svåra när man närmar sig marknaden och höga TRL-nivåer (1). Alla bolag är olika och man stöter på nya juridiska problem hela tiden (1).

Utöver utmaningar i bedömningen så har man ett svårt problem i det att urvalsprocesserna är så långa, vilket gör det svårt att hålla koll på budgeten (1). Ofta behöver ett stöd avslutas innan nya stöd kan betalas ut, men detta är svårt att planera för (1). Om myndigheten har nått sin budgetrestriktion så får man dra en gräns vid beslutskedet, antingen genom att begränsa stödets storlek eller genom att avslå ansökan. Om man inte nått budgetrestriktionen för programmet så är det bara kravställning som avgör tilldelningen (2).

Slutligen framkom en viss diskussion om skalorna i bedömningssystemet skulle kunna bli tydligare (1) och därmed mer lättanvända för handläggarna och mer transparenta för företagen.

4.6.4 Resultat av analysen

Det vanligaste utslagsmomentet i urvalsprocessen uppges vara otillräcklig medfinansiering (3, 2, 1) som kan leda till avslag redan i den inledande analysen. Även energirelevansen och produkten eller tjänstens unicitet kan inte sällan leda till avslag i den inledande analysen.

Av de som går vidare till detaljerad bedömning så beviljas uppskattningsvis 40 procent, 30 procent avslås p.g.a. undermåliga projekt, ofta med flera samtidiga brister och ytterligare 30 procent avslås på grund av bristande skalbarhet, främst då immaterialrättsliga frågor (2).

4.7 Utdelning

För de som får avslag kan ansökningen ändå leda vidare. Kommer man fel kan det bli avslag men blir då rekommenderad att söka annan typ av stöd (2)

”I de fall där ekonomiskt stöd ej är motiverat men där AFFU kan bidra genom sitt nätverk ska AFFU agera mäklare och på så sätt skapa förutsättningar för ökad kommersialisering. En av AFFU:s uppgifter kan vara att förse affärsprojekt med rätt miljö och rätt kontakter vilket inte nödvändigtvis innebär ekonomiskt stöd från myndigheten.” – Ur Affärsutveckling & Kommersialisering, 2005

Energimyndigheten följer hur företagen man finansierat via Affu lyckas marknadsmässigt. Inte minst portföljens värde visavi investerade resurser är något myndigheten följer upp (2). I valet av indikatorn tänker sig myndigheten att ökat bolagsvärde i normalfallet fångar upp ökad omsättning, vilket i sin tur indikerar ökad sysselsättning och export. Givet att produkterna och tjänsterna som stötts har energirelevans så torde ökad bolagsvärde även indikera effekter på energisystemet (globalt) (2). Myndigheten tänker börja märka upp de finansierade projekten utefter om de tänktes bidra till energieffektivisering eller hållbar energiproduktion, vilket skulle ge utökade möjligheter till uppföljning (2).

5 Europeiska regionalfonden i Mellersta Norrland –Tillväxtverket

Europeiska regionalfonden i Mellersta Norrland är ett av åtta regionala EU-program som förvaltas av Tillväxtverket under Strukturfonderna. Utöver de regionala programmen så finns även ett nationellt regionalfondsprogram och ett gränsöverskridande program för Öresund-Kattegatt-Skagerak. Totalt förvaltar Tillväxtverket åtta miljarder svenska kronor för programperioden 2014-2020, varav ca. 8 procent går till programområdet Mellersta Norrland som innefattar Jämtlands och Västernorrlands län. Det övergripande målet med Strukturfonderna som helhet är att utjämna ekonomiska skillnader mellan EU:s 276 regioner. Regionerna i programområde Mellersta Norrland räknas till kategorierna ”mer utvecklade” eller ”yttre randområden eller glesbefolkade områden i Norden” av EU.

Det är den svenska regeringen och EU-kommissionen som bestämmer hur mycket pengar som ska gå till varje region och vad pengarna ska gå till. Tillväxtverket förvaltar programmet åt regeringen men regionerna har en betydande roll i utformningen. Regeringen gav 2013 Länsstyrelsen Västernorrland i uppgift att i samarbete med Regionförbundet Jämtlands län, uppdrag att utforma det operativa programmet. Regionerna har även en central funktion i själva urvalsprocessen, som vi återvänder till nedan. Programmets övergripande struktur och urvalsprocess är dock i stor utsträckning beslutat från EU-nivå, implementerat i Strukturfondsförordningen (2014:1383).

Tabell 7: Temaområden inom ERUF

Temaområde	Preliminär tilldelning Mellersta Norrland
1: Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation	23,5%
2: Att öka tillgången till, användningen av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik	19,6%
3: Att öka små och medelstora företags konkurrenskraft	29,1%
4: Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer	5,7%
5: Att främja hållbara transporter och få bort flaskhalsar i viktig nätinfrastuktur	18,2%

Inom regionalfonden så finns fem temaområden (se Tabell 7). Vår studie avgränsas till temaområde 1, att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation. Temaområdet har inom Mellersta Norrland tilldelats 23,5 procent av programmedlen, i runda tal 360 miljoner kronor. Medlen delas ut som bidrag utan återbetalningsskyldighet och ska medfinansieras till 50 procent, normalt sett av nationella medel (1:1-medel) i kombination med en mindre del privat medfinansiering. I skrivande stund har stöd om cirka 192 miljoner kronor beviljats till 21 projekt², motsvarande 53 procent av de totala programmedlen för perioden. Det genomsnittliga stödet (om man utelämnar förstudierna på max 400.000 kr) är över tio miljoner kronor per projekt. Det är oklart hur många projekt som avvisats eller den summa de skulle utgjort.

Beroende på projekttyp så kan statsstödsreglerna tillämpas och även olika gruppundantag kan användas för enskilda projekt inom programmet.

² Tillväxtverkets Projektbank, 2 januari 2019. <https://projektbank.tillvaxtverket.se>

5.1 Programmets mål

ERUF ingår i EU:s gemensamma utvecklingsstrategi – Europa 2020 – som sätter övergripande mål för verksamheten. Närmare bestämt smart och hållbar tillväxt för alla, det vill säga ett tresidigt fokus på innovation, hållbarhet och social och territoriell sammanhållning genom hög sysselsättning. För Sveriges del har dessa specificerats till tre utmaningar som ska adresseras med fonden (Operativt program för Mellersta Norrland, v.4, 2017);

- Otillräcklig kommersiell avkastning på innovation och forskning.
- Ungdomars och utsatta gruppers låga deltagande på arbetsmarknaden.
- Bättre förvaltning av naturresurser och bättre kostnadseffektivitet för åtgärder som rör klimatförändringen.

Faktaruta 4: Mål för temaområdet forskning, teknisk utveckling och innovation

- Öka investeringarna i FoU
- Att vidga regionens styrkeområden till kvinnodominerade branscher samt att öka antal branscher som är intressanta för kvinnor
- Att fler små företag får kontakt med innovationssystemet (inkl. universitet)
- Att fler branscher får kontakt med innovationssystemet (inkl. universitet)
- Att stärka regionens anpassningsförmåga genom att öka innovationstakten
- Att stärka internationaliseringen av regionens företag genom innovation
- Energibesparingar och minskade koldioxidutsläpp/klimatpåverkan
- Utveckling av skogsnära branscher och produkter
- Ett öppnare innovationssystem
- Att vidareutveckla aktivitets och innovationsområden som exempelvis big data management/informationsförvaltning, applikationer, spellogik med särskilt fokus på unga innovatörer inom nya marknadssegment.
- Ytterligare forskningsinriktningar, centrumbildningar och forskargrupper inom ett flertal ämnen som exempelvis samhällsvetenskap, turism, genusvetenskap och teknik, och allt ifrån demokratifrågor, sensorbaserade tjänster och digitaltryck till digital informationsförvaltning och organisationers kommunikation kan lyftas fram.
- Livslångt lärande
- En viktig grund för projekten bör dock vara en strävan efter ekonomisk jämställdhet, jämn könsfördelning mellan deltagande aktörer, jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män samt att projekten bidrar till ett icke diskriminerade förhållningssätt och hållbar utveckling.

Källa: Operativt program inom Målet Investering för Sysselsättning och Tillväxt för Mellersta Norrland, v.4, 2017

Jämtlands och Västernorrlands län har utvecklat var sin regional utvecklingsstrategi som utöver Sveriges nationella innovationsstrategi tillsammans ligger till grund för fondens strategi och mål i specifikt Mellersta Norrland (11, 15, 12, 13). Det man lägger tyngden på som ett motiv för de valda prioriteringarna är att FoU-investeringarna i programområdet idag är låga jämfört med andra regioner. Detta beror delvis på typen av företag inom lands- och skogsbygden som inte har perspektivet att de kan, bör eller redan innoverar (13). Delvis beror det på bristande kapitalförsörjning i regionerna (13). Det kanske viktigaste målet är därmed att skapa förutsättningar för att öka företagens egna FoU-investeringar. Målet uttrycks dock på olika sätt i programdokumentationen, till exempel som att ”öka FoU-investeringarna i programområdets privata företag från nuvarande 0,6 procent till

1 procent av rikets samlade företagsinvesteringar i FoU 2020” (Operativt Program inom Målet Investering för Sysselsättning och Tillväxt, Mellersta Norrland, 2017) eller att de små och medelstora företagens genomsnittliga utgifter för sin egen FoU-verksamhet ska stiga från 1,56 till 1,8 procent samt att andelen SMF med innovationsverksamhet ska stiga från 54 till 60 procent³ (Årliga och slutliga genomföranderapporter för målet Investering för tillväxt och sysselsättning, 2017). Oavsett exakt formulering så är det klart att programmet har som mål en typ av input-additionalitet, det vill säga att de totala resurserna som investeras i FoU ska öka. På projektnivå så är målet formulerat som att de stöttade insatserna inte ska ingå i stödmottagarnas reguljära verksamhet (14).

Det huvudsakliga tillvägagångssättet man ser för att åstadkomma målet är att koppla ihop existerande företag och branscher med innovationssystemet, och då främst regionens universitet. Myndigheten framhäver att detta måste ske genom genuin samverkan för att fungera.

”Följeforskningsrapporter och erfarenheter från programperioden 2007 - 2013 visar att FoU-insatser inte involverat företagen i tillräcklig grad och att de insatser som gjorts inte utmynnat i innovationer som kunnat kommersialiseras.” – Operativt Program inom Målet Investering för Sysselsättning och Tillväxt, Mellersta Norrland, 2017

Bland programmets mål (se Faktaruta 4) så finner man dock en bredare uppsättning mål. Det finns mål för enskilda branscher, för nya forskningsgrupper och livslångt lärande. Dessutom så framhävs de horisontella målen miljö och jämställdhet kraftigt. Ungefärligen tio procent av medlen bör gå till projekt med mål som bidrar till klimatomställningen.

Bland intervjupersonerna så finns en kritik mot att de regionala utvecklingsstrategierna och därmed ERUF är så breda och saknar prioritering så att ”allt och alla ryms” (11). Det påstås att det finns så många målbeskrivningar i styrdokument på olika nivåer och så många målindikatorer man kan styra mot att ”man träffar alltid något mål” (14), man ”skjuter med hagel” (12). Programmet är hårt styrt från EU-nivå och svenska myndigheter har begränsad frihet att utforma programmet (12).

”Resultatindikatorerna, vilket var ett sätt för kommissionen att försöka styra mot konkretare avtryck av programmen, har betydande brister i mätbarhet och ibland även i relevans. Merparten av resultatindikatorerna skulle dock kunna fylla en tydligare funktion som kompass.” – Årliga och slutliga genomföranderapporter för målet Investering för tillväxt och sysselsättning, 2017

Ett viktigt mål som framhävs i intervjuer men inte i programdokument är att aktivera medlen. Att behöva lämna tillbaka medel till EU för att man inte hittat projekt skulle ses som det ”största möjliga felet” (14) och att man då skulle behöva förklara varför pengarna fryser inne och inte går åt (12). Detta har under perioder lett till att styrning mot övriga mål kommit i skymundan (12). Man kan tolka målsättningen som att man söker mervärde för Sverige, i termer av att utnyttja EU-medlen till fullo.

5.2 Programmets målgrupp

Programmets målgrupp är formellt sett mycket bred och inkluderar företag, myndigheter, universitet, högskolor, landsting, kommuner, föreningar och innovationsstödjande aktörer.

³ Siffran 54% var inkorrekt och ska uppdateras i programdokument enligt Operativa programmet för Mellersta Norrland, 2017.

Detta för att den centrala programlogiska tanken är ökad innovation genom ökad samverkan mellan SMF och innovationssystemet. I praktiken innebär det att programmet ger stöd till en samordnande aktör, i normalfallet en forskningsgrupp på ett universitet, som etablerar samarbeten med små och mellanstora företag.

Målgruppen är alltså tvådelad. Det är i företagen som man önskar se ökade investeringar i FoU, men det är intermediärer som är de faktiska projektägarna. Som uppräknningen av möjliga aktörer inom målgruppen antyder så finns en betydande variation av konstellationer av aktörer inom de enskilda projekten. Ibland kan exempelvis stora företag vara samordnande aktörer om samlingsprojektet är riggat att främst gynna de mindre företagen (15).

ERUF tillåter olika form av samverkan mellan de två nivåerna av målgruppen och Tillväxtverket har definierat olika projekttyper för detta; Samverkansprojekt, ramprojekt, företagsstödjande projekt och finansieringsinstrument. Därutöver så kan man söka stöd för förstudier för att förbereda en större ansökan. Samverkansprojekt är till för ett mindre antal relativt jämbördiga aktörer. Ramprojekt vidareförmedlar EU-medlen i ett andra led, med egna urvalsprocesser. Företagsstödjande projekt passar för i förväg kända konstellationer med en större aktör och många mindre och där samtliga aktörer tar del av stödet. Finansieringsinstrument är ett sätt för ERUF att stötta regionala riskkapitalfonder som förvaltas av Almi Invest och Partnerinvest.

Bland de små och medelstora företagen som utgör den slutliga målgruppen så letar man inte efter någon speciell undergrupp eller typ av företag. Alla företag kan eller borde få denna typ av stöd (15) eftersom tanken är att lyfta bredden snarare än att hitta den absoluta spetsen. Det finns en viss typ av företag som själva söker sig till universiteten och en annan typ, flertalet, som inte ens tänker tanken – programmet riktar sig till båda typerna (11). Undantaget är ”företag i svårigheter”, enligt definitionen i unionens regler för statligt stöd, som ej får stöddas (Europeiska Kommissionens Förordning 1301/2013).

Bland de potentiella projektägarna, det vill säga huvudsakligen forskargrupper, så finns det ett problem med att många tror att ERUF är ”lågt hängande forskningsmedel” (13). Programmet syftar dock inte till att stötta ren forskning eller en projektkonstellation där företagen inte deltar aktivt i samarbetet (12).

5.3 Berättigande

Nästan vilken typ av organisation som helst är formellt berättigad till att söka stöd via ERUF. Den sökande behöver endast vara en juridisk person, privat- eller offentligrättslig, och inte en privatperson eller enskild näringsidkare. Berättigandet avgränsas däremot av de aktiviteter och kostnader som kan finansieras.

Listan över aktiviteter som kan stöttas är villkorad efter insatsområde och projekttyp. Vissa typer av aktiviteter kan dessutom vara otillåtna enligt statsstödsreglerna, om ett projekt är av typen förstudie, samverkansprojekt, ramprojekt eller finansieringsinstrument finns det särskilda krav. Uppsättningen av aktiviteter som är berättigade stöd från ERUF är med andra ord för komplex för att enkelt fånga i en tabell eller en mall (15). I utlysningstexter och i den digitala handbok för sökande som Tillväxtverket utarbetat så finns därför endast en uppsättning exempel av aktiviteter som skulle kunna stöttas (Faktaruta 5). De sökande uppmanas att kontakta Tillväxtverket för att tillsammans lista ut vilka typer av aktiviteter som skulle kunna vara berättigade (11) (mer om detta i avsnitt 5.4).

För kostnaderna som kan finansieras så finns en detaljerad genomgång i handboken för sökande. Eftersom målgruppen är så pass heterogen så skiljer sig även kostnaderna som kan finansieras mellan olika typer av sökande. Vissa lyder under lagen om offentlig upphandling, andra inte, vilket reglerar hur kostnaderna ska planeras. Vissa är momspliktiga och kan då inkludera sådana kostnader. Vissa har fått annan offentlig finansiering och då kan andra kostnadsschabloner vara applicerbara. (Handbok för EU-projekt)

Faktaruta 5: Exempel på aktiviteter som kan stödjas

- Projektinitiativ som länkar forskning, företag eller företagskluster till andra EU-fonder eller forskningsfonder som exempelvis Horisont 2020 eller COSME nationella initiativ eller forskningsprogram
- Etablering och förstärkning av strategiska nätverk som främjar öppen innovation mellan företagen och för dem strategiskt viktiga FoU-partners
- Projekt där företag som representerar branscher (exempelvis kvinnor och utrikesfödda) som är underrepresenterade i innovationssystemet och där dessa utvecklar nya lösningar på kända och framtida behov.
- Etablerade kluster, klusterinitiativ och FoU-centrum kopplas till regionens styrkeområden med fokus på smart specialisering.
- Stötta aktiviteter innovationsstödsystemens aktörer inspirerar små och medelstora företag till investering i och kommersialisering av innovationer.
- Stötta aktiviteter där programområdets framgångsrika innovationsdrivna företag inspirerar små och medelstora företag och genomför regionala samverkansprocesser och projekt kring innovationsutveckling.
- Insatser som leder till att företag i programområdet initierar FoU verksamhet som en strategisk målsättning.
- FoU-stöd som riktas till offentlig sektor för att för att stimulera innovationer som tillämpas och/eller kommersialiseras.
- Utvecklar sociala innovationer som en strategi för affärsutveckling.
- Initiera projekt med fokus på innovativa miljöanpassade varor och tjänster, exempelvis gröna kemikalier och nya material i syfte att ersätta fossila alternativ.
- Skapande av nya och stöd till befintliga kluster samt virtuella kluster som tillsammans med FoU-partners stimulerar till tekniköverföring och innovativ utveckling.
- Tillgängliggöranden av miljöteknisk, teknisk tillämpad forskning för regionens företag och kluster som ledet till ökade företagsinvesteringar.
- Ramprogram för regionala företagsstöd med inriktning att stimulera investeringar i FoU i små och medelstora företag. Detta innebär att godkända investeringsstöd kan stimulera företags investering i FoU-insatser.

Källa: Utlysning ERUF Mellersta Norrland 2019:1, <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/utlysningar/utlysningar/2018-12-14-utveckla-mellersta-norrlands-konkurrenskraft.html>

5.4 Medvetenhet

Medvetenheten om ERUF beskrivs se annorlunda ut i de två olika målgrupperna, det vill säga företagen som ska fås att satsa mer på FoU och intermediärerna som ska samordna projekten. Bland företagen i programområdet finns många företag som, trots att de kanske innoverar och utvecklar avancerade produkter, aldrig skulle se på sig själva som FoU-företag (13). För att medvetandegöra den typen av företag att de kan söka stöd via ERUF så arbetar regionerna, och då särskilt de regionalt utvecklingsansvariga, med insatser för att

synliggöra vad som är FoU och därmed kan stöttas (13). Andra företag beskrivs som projekttrötta och att de aktiviteter som kan finansieras endast lönar sig på för lång sikt, inte här och nu. Det beskrivs därför som en viktig utmaning för Tillväxtverket att inte bara medvetandegöra men även motivera företag att verkligen ansöka (15). Arbetet med att medvetandegöra och motivera företagen för att få in ansökningar ligger dock huvudsakligen på regionerna (12).

Hos intermediärerna så finns det en hög medvetenhet om möjligheten att söka stöd. Däremot så beskrivs det finnas en något skev medvetenhet om vad det går att söka stöd för (12). Forskarna på universitetet, som är den vanligaste intermediären, tror ofta att pengarna kan gå till ren forskning snarare än mer marknadsnära projekt som ska stärka näringslivets konkurrenskraft (13).

”I tidigare utlysningar har strukturfondspartnerskapet valt att prioritera projekt inom andra insatsområden, vilket har lett till att relativt få projekt inom insatsområde 1 prioriterats trots god tillgång på medel. En utmaning är att projekten ofta är teoretiskt inriktade och i många fall är kopplingen till näringslivet inte så stark som vi skulle önska. Tillväxtverket in-formerar löpande om detta för att förmå projektägarna inom insatsområdet (främst Mittuniversitetet) att involvera företagen i projekten.” – Årliga och slutliga genomföranderapporter för målet Investering för tillväxt och sysselsättning, 2017

Som citatet visar så är man på Tillväxtverket och regionerna medvetna om problematiken och har övervägt att skapa utlysningar som är speciellt vigda åt insatsområde 1 (i normalfallet har utlysningar som varit öppna för insatsområde 1 varit öppna för alla insatsområden). Man har dock inte gjort så ännu, delvis för att man varit bekymrade över att få in så få ansökningar att kvaliteten skulle bli lidande. (12)

Det viktigaste verktyget som används för att öka medvetenheten om ERUF är provansökningar. Berättigandet till stödet är komplicerat för en potentiell sökande att avgöra på egen hand. Tillväxtverket uppmanar därför sökande att skicka in en provansökan genom att fylla i en mall som innehåller åtta frågor (se Faktaruta 6) för att tillsammans kunna avgöra berättigandet. Provansökan blir utgångspunkten för minst ett möte mellan projektägaren och en handläggare på Tillväxtverket, samt ofta den regionalt utvecklingsansvariga.

Faktaruta 6: Frågor i mallen för provansökan

1. Vilka skäl finns det för projektet?
2. Vilken liknande verksamhet pågår? Finns det kopplingar till projekt i andra EU-program eller till aktörer i andra länder?
3. Vilket mål har projektet?
4. Vilken målgrupp har projektet?
5. Vilket är det förväntade resultatet efter projektets slut?
6. Hur ser kopplingen ut mellan projektiden och behovet hos näringslivet?
7. Finns det redan nu tänkta samarbetspartners?
8. Vilka är de tänkta medfinansierarna för projektet?

Den här tidiga dialogen beskrivs som central för kvaliteten på ansökningarna (15) och för att göra bedömningen senare i processen enklare (11). De ”sämsta förutsättningarna” för ett bra jobb är när det kommer in ansökningar som myndigheten inte visste skulle komma (11). Syftet med provansökan och dialogen är att rätta ut problem i ansökan, ”lösa ut

statsstödsfrågorna” och generellt rigga projektet för att det ska kunna lyckas (11). Det beskrivs som en typ av ”coachning” som generellt har stor positiv effekt eftersom sökande själva inte har kompetens inom ”hantverket att söka EU-stöd” (15). Tillväxtverket har en pedagogisk ambition att utbilda projektägarna i hur man söker stöd och navigerar statsstödsreglerna (11). Provansökan är öppet för alla och Tillväxtverket gör ingen sortering mellan vilka som ska coachas eller inte (15). Coachning leder dock inte alltid till ett godkänt eller prioriterat projekt (11).

Den regionalt utvecklingsansvariga har en mycket viktig roll i den tidiga dialogen (11). Ett normalt stöd via ERUF medfinansieras nämligen till 40 procent av nationella medel, de så kallade 1:1-medlen. Dessa fördelas av regionala utvecklingsnämnden i respektive region efter rekommendation och beredning från regionalt utvecklingsansvariga. Projekt som inte lyckas säkra den medfinansieringen kan sällan godkännas av Tillväxtverket (14). Det sker med andra ord ett urval för ERUF-programmet i och med urvalet till 1:1-medlen.

1:1-medlen fördelas visserligen precis som ERUF utefter regionala utvecklingsplanen (mer om detta i avsnitt 5.6) men är formellt ett annat program med delvis andra mål. Regionalt utvecklingsansvariga kan dessutom i de fall ett projekt inte passar inom ERUF leda det till annan passande finansiering.

”Om er projektidé inte passar i aktuellt program kan det finnas andra möjligheter till exempel andra strukturfondsprogram eller nationella stödformer (utan medfinansiering av EU). Kontakta de aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret i ert län, exempelvis länsstyrelse eller regionförbund, för ytterligare information” – Mall beskrivning tidig projektidé EU-projekt, 2017

I samband med dialogen så rekommenderar Tillväxtverket den sökande, om så inte redan skett, att sätta samman en planeringsgrupp och gå igenom den projektplaneringsmodell som finns i ansökningshandboken⁴.

5.5 Ansökan

Ansökan sker genom ett digitalt verktyg, ”Min Ansökan”, där sökande ska fylla i information under nio flikar. Sammantaget får en ansökan vara som mest 12-15 sidor text (beroende på antalet aktiviteter) plus bilagor och ifyllda tabeller.

Tabell 8: Information som ska delges i ”Min Ansökan”

Flik	Omfattning	Information som ska delges
Uppgifter om projekt		Projektnamn, datum för projektstart och slut, programområde, typ av projekt (projekt, samverkansprojekt, ramprojekt, finansieringsinstrument, förstudie), finansiering i andra programområden, kort projektbeskrivning
Uppgifter om sökande		Organisationens namn och nummer, juridisk form, kontaktuppgifter, momsredovisningsskyldighet, om organisationen täcks av Lagen om offentlig upphandling
Samverkanspart		Samma som uppgifter om sökande, för samtliga samverkanspartner
Bakgrund och omvärld	12.000 tecken	Skäl för projektet, nuläge och utvecklingsbehov, föregående projekt, ordinarie verksamhet och hur projektet skiljer sig från denna, förankring inom och utanför organisationen, omvärldsanalys, koppling till det regionala näringslivet

⁴ <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/handbok-for-eu-projekt/planera/planera-projektet-innan-ni-ansoker.html#>

Flik	Omfattning	Information som ska delges
Mål och resultat	16.000 tecken	Mål och delmål, målgrupp(er), förväntade resultat, förväntade effekter
Organisation och genomförande	8.000 tecken	Roller, ansvar, bemanning, kompetens för upphandlingar och inköp, rekryteringsplan, arbetssätt inkl. projektstyrningsmodell, rutiner, samordning, kommunikation, utvärdering
Aktiviteter	4000 tecken / aktivitet	Beskrivning av alla aktiviteter, associerade kostnader, datum
Indikatorer	4000 tecken / indikator	Projektets uppskattade bidrag till de indikatorer som projektet och programmet utvärderas utefter, egna mått och målvärden, vilket program mål som projektet kommer bidra mest till
Budget		Kostnader, medfinansiering (automatisk beräkning av stödsumma utifrån kostnader och medfinansiering)
Bilagor		Firmateckningsfullmakt, medfinansieringsintyg från samtliga medfinansierare, preliminär upphandlingsplan, riskanalys

Handboken för hur ansökan ska fyllas i och projekten riggas är omfattande. Den digitala versionen på hemsidan omfattar 65 flikar, varav flera innehåller ytterligare underkategorier och kan omfatta betydligt fler antal sidor text⁵. Till detta tillkommer en guide på 55 sidor till hur själva det digitala ansökningsystemet ska hanteras samt en guide på 42 sidor (varav inte allt relevant för varje projekt) med riktlinjer för hur uppföljningsindikatorerna ska hanteras.

En intressant aspekt av ansökan är att den sökande ombeds göra olika typer av bedömningar av sitt eget projekt. Dels så förväntas projektägaren uppskatta projektets förväntade bidrag till vissa av programmets utpekade indikatorer och vilket av programmets mål som projektet bidrar mest till att uppfylla. I bilagan Riskanalys så ska de sökande göra en uppräknings av riskerna i projektet. Deras sannolikhet ska värderas på en femgradig skala (1-5) från låg till hög sannolikhet. För varje enskild risk ska dessutom konsekvenserna bedömas på en femgradig skala (1-5) från liten till mycket stor påverkan på projektet. Sannolikheten och konsekvensernas multipliceras och för alla risker med ett resultat över 15 så måste åtgärder och ansvarig person föreslås (kan ersättas med motiverad bedömning att kostnaden för åtgärder överstiger risken). Mallen för bilagan föreslår följande risker.

⁵ <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/handbok-for-eu-projekt/innehall-handbok-for-eu-projekt.html>

- Nyckelperson i projektet slutar
- Viktig aktör/samarbets-/samverkanspart drar sig ur
- Delar av medfinansieringen uteblir
- Horisontella kriterier visar sig svårt att integrera och använda som verktyg
- Brist på engagemang från målgruppen
- Projektet styr inte mot beslutade mål
- Projektet levererar inte tillräckliga resultat
- Projektet hamnar i tidsbrist
- Externa risker (kan vara flera)

Sammanfattningsvis så kan man konstatera att även om ansökan inte är omfattande, i termer av antal sidor, så är regelverket och vägledningen som man har att förhålla sig till komplex.

5.6 Antagning

Antagningsprocessen till ERUF har i huvudsak två delar som utförs av Tillväxtverket respektive de regionala aktörerna. I den första delen så gör Tillväxtverkets handläggare vad man kallar en laglighetsprövning som innehåller även en del bedömningsfrågor. De ansökningar som klarar prövningen går vidare till strukturfondspartnerskapet, en regional aktör sammansatt av både offentliga och privata aktörer, samt dess sekretariat för prioritering.

5.6.1 Tillväxtverkets laglighetsprövning och bedömning

Tillväxtverkets process centreras kring en checklista på 63 punkter som ska kontrolleras eller bedömas (15).

Vissa av punkterna kan karaktäriseras som en laglighetsprövning, det vill säga en analys av huruvida ett projekt uppfyller de formella kraven för att få stöd. Som vi beskrivit ovan så är den analysen mångbottnad och kan skilja sig betydligt åt från projekt till projekt (se avsnitt 5.3). Olika typer av stödmottagare och olika typer av projekt måste uppfylla delvis olika formella krav. Vissa stödmottagare måste exempelvis visa att de kommer efterleva lagen om offentlig upphandling, andra inte. Dokumenterad medfinansiering och kompatibilitet med statsstödsreglerna är viktiga delar av laglighetsprövningen (11). Det är inte alltid uppenbart från början vilka formella krav som gäller, en nödvändig startpunkt för laglighetsprövningen är därför att utreda vilka krav som måste uppfyllas (15). Man använder sig av värdena som projektägaren fyllt i för programmets indikatorer (antal företag som ska få stöd, rätt mängd stöd / företag) för att avgöra om projekt inte tillhör målgruppen för insatsområdet (15).

Faktaruta 7: Vägledande principer för urval av insatser

- Det är mycket angeläget att de horisontella kriterierna, jämställdhet, mångfald och miljö integreras i projekten utifrån dess möjligheter att generera hållbar tillväxt. Utgångspunkten är att projekten behöver förhålla sig till de värden som jämställdhet, mångfald och miljö kan bidra med för att nå de specifika målen satta under insatsområdenas investeringsprioriteringar.
- Hög samverkansgrad mellan relevanta aktörer i projekten.
- Fokus på att öka graden av FoU-investeringar i företag. Universitet och högskolors och kunskapsmiljöernas deltagande är viktig och det bör ske utifrån företagets efterfrågan.
- Projekt som genom smart specialisering utvecklar nationell och global konkurrenskraft utifrån programområdets styrkeområden.
- Projekt som aktivt engagerar externa aktörer i sitt eget innovationsarbete genom öppen innovation.
- Projekt som drivs över flera geografiska programområden med fokus på företagets behov och kundens efterfrågan för att bemöta samhällsutmaningarna.
- Projekt med hög innovationsgrad kopplat till produkt och tjänsteutveckling.
- Projekt med fokus på pilotverksamhet och samverkan mellan befintliga test- och demoanläggningar.
- Organisatorisk kapacitet, erfarenhet hos projektägaren och förankring.

Källa: Operativt Program inom Målet Investering för Sysselsättning och Tillväxt, Mellersta Norrland, 2017

Andra punkter på checklistan kan bättre beskrivas som bedömningsfrågor. Det vill säga komplexa frågeställningar som inte går att fullt ut standardisera och som ska besvaras under osäkerhet. Bedömningsfrågorna på checklistan kan vara betydligt mer specifika, men sammantaget handlar de om vad Tillväxtverket kallar de vägledande principerna för urval av insatser (se Faktaruta 7). Vissa av dessa principer är obligatoriska, andra kan beskrivas som meriterande (15). För de obligatoriska kriterierna så måste varje enskilt projekt som går vidare ha uppnått en viss nivå (15). Om något saknas i beskrivningen av de obligatoriska kriterierna så får företaget alltid en chans att komplettera, misslyckande med det leder till avslag (11). Långsiktighet och överlevnad, samordning, näringslivets medverkan, förnyelse och utveckling samt de horisontella urvalskriterierna miljö, mångfald och jämställdhet listas som obligatoriska i intervjuerna (15, 11).

Det är inte uppenbart från ett utomstående perspektiv exakt vilka kriterier som är viktigast. Det finns vissa kriterier som är obligatoriska för hela Regionalfonden, andra som gäller för det speciella insatsområdet. Organisatorisk kapacitet tillkommer för det specifika insatsområdet men det är oklart om det är obligatoriskt eller meriterande⁶. I andra delar av handboken så lyfts även andra kriterier fram som prioriterade i urvalet:

”EU-kommissionen lyfter under programperioden 2014 - 2020 fram tre faktorer som särskilt viktiga att ta hänsyn till: Mål och resultat, kostnadseffektivitet, genomförandekapacitet.” – Handbok för EU-projekt, Krav på Projektet

Beskrivningen av urvalskriterierna i handboken, obligatoriska och meriterande, skiljer sig även något från de vägledande principer för urvalet som vi hittar i det operativa programmet (2017).

För de horisontella urvalskriterierna miljö, mångfald och jämställdhet – de kallas hållbarhetsaspekter av Tillväxtverket – så gäller en speciell princip. Den används för att

⁶ Se <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledning/handbok-for-eu-projekt/ansoka/sa-bedomer-tillvaxtverket-er-ansokan/urvalskriterier-for-vilka-projekt-som-far-eu-stod.html>

räkna ut om projektet är godkänt, väl godkänt eller mycket väl godkänt när det kommer till hållbarhet. För vart och ett av de tre aspekterna så finns det tre villkor:

- Villkor 1: Finns det en redogörelse, i projektets bakgrunds- och projektbeskrivning, för hur projektet ska använda hållbarhetsaspekten för att nå sitt syfte och mål? (Ja/Nej)
- Villkor 2: Visar projektets aktiviteter och kostnader tydligt hur hållbarhetsaspekten ska användas som verktyg i genomförandet? (Ja/Nej)
- Villkor 3: Visar projektägaren hur hållbarhetsaspekten kommer att följas upp av projektet? (Ja/Nej)

För godkänt ska två av tre villkor vara uppfyllda för minst två av hållbarhetsaspekterna. För väl godkänt ska alla villkor vara uppfyllda för minst två av hållbarhetsaspekterna. För mycket väl godkänt ska alla villkor vara uppfyllda för alla aspekter. Aspekterna kan alltså delvis balanseras mot varandra. Det framgår även tydligt att hållbarhetsaspekterna i sig inte behöver vara mål för projekten, i kontrast till målen i programmets strategi (jämför Faktaruta 4). De behöver vara verktyg som hjälper projekten uppnå sina mål.

Vad baseras bedömningen på?

Bedömningen baseras, till skillnad från laglighetsprövningen, inte enbart på den skriftliga ansökan. Man letar upp olika typer av underlag och källor till information om den sökande och använder sig av all den information man har (11). En viktig källa till information är medarbetare på Tillväxtverket som haft tidigare kontakt med den sökande. Detta används särskilt för att avgöra om informationen i ansökan är trovärdig. Det beskrivs som att ”vissa organisationer har byggt upp ett förtroendekapital” både hos Tillväxtverket och i samhället i övrigt. Man pratar med tidigare handläggare på TVV för att höra om det varit problem med exempelvis redovisningen av tidigare utdelade medel till stödmottagaren. Även handläggarens personliga nätverk i regionen är viktigt. Processen att samla in information beskrivs som att man försöker skapa sig en helhetsbild, snarare än en strikt formaliserad process. (11)

Utöver informationsinhämtning från tredje part så använder man sig av så kallade kompletteringsbrev som inte behöver vara brev som skickas utan en lista med följdfrågor som ska ställas. Dessa ställs helst på intervju. Det finns inga formella krav på att det ska ske en intervju men det är en stark ambition från Tillväxtverket att alla ska ha möjligheten att förklara sig. Intervjuerna väger tungt och de svar som ges där har tolkningsföreträde över de skriftliga svaren. (15)

Vem bedömer?

Varje projekt tilldelas en handläggare inom den grupp som arbetar med ERUF för Mellersta Norrland. Handläggarna har till viss grad specialiserat sig på specifika insatsområden som de bland annat har ansvar för att bevaka, men alla handläggare kan tilldelas projekt från alla insatsområden. Den tilldelade handläggaren utför beredningen, som bedömningen och prövningen benämns på Tillväxtverket. Enskild handläggare skriver också beslutsunderlaget, inklusive beskrivning av projektets styrkor och svagheter, samt gör en poängsättning (11). Man har dock täta möten i beredningsgruppen med möjlighet att stämma av och be om en andra åsikt (11). Man arbetar i team på detta vis delvis för att jämföra ut skillnader mellan olika handläggares bedömning och enhetschefen har ett stort ansvar för att så sker (15).

Till sin hjälp i bedömning och prövning så har handläggarna en mycket omfattande intern handbok som till största delen överlappar den externa handboken, den som de sökande ser, men går betydligt mer på djupet (11, 15). Den träning och utbildning som handläggarna får är inte standardiserad på myndigheten utan är ”våldigt upp till enheten” och ser alltså olika ut för ERUF:s olika programområden (15). Den enhet vi intervjuat har en inledande ”beredarskola” med enhetschefen vars huvudsakliga syfte är att handläggaren ska förstå bedömningens komplexitet och vart man hittar vägledning och stöd (15). Bedömningen innehåller mycket gråskalor, en handläggare måste göras bekväm med det och kunna hantera det (15, 11). Därefter gäller det att lära sig genom att handlägga riktiga och progressivt svårare projekt (15, 11). En faktor som lyfts fram som en svaghet med den nuvarande träningen är att man saknar dedikerad utbildning i statsstödsfrågan vilket leder till en viss sårbarhet (11). Till hjälp för prövningen av statsstödsreglerna så finns det *en* expert på Tillväxtverket som agerar stöd till alla kollegor (11, 15).

I slutändan så är det enhetschef som beslutar om avslag till ett projekt (15). Om projektet inte avslås så skickas uppsättningen av alla godkända projekt från utlysningen vidare till strukturfondspartnerskapet för prioritering, tillsammans med beslutsunderlagen och den poängsättning som handläggare gjort.

5.6.2 Strukturfondspartnerskapets prioritering

Prioriteringen bland de ansökningar som godkänts av Tillväxtverket bereds av tjänstemän på regionalt utvecklingsansvariga, även kallat sekretariatet för strukturfondspartnerskapet i Mellersta Norrland. Sekretariatet är baserat på de ”regionalt utvecklingsansvariga aktörerna” (RUA)⁷. Sekretariatet fattar dock inte beslut, deras förslag på prioritering ska diskuteras av själva Strukturfonds-partnerskapet. Vilka är då strukturfondspartnerskapet? Regeringen utser ordförande för partnerskapet i varje programområde. Denne utser i sin tur (utefter ett regelverk) en församling sammansatt av:

- förtroendevalda representanter för kommuner och landsting i berörda län (11 i Mellersta Norrland) samt, i vissa fall, Sametinget (2 i MN),
- företrädare för arbetsmarknadens organisationer (4 i MN), berörda intresseorganisationer, föreningar (2 i MN), och
- företrädare för de myndigheter som regeringen bestämmer (5 i MN).

Partnerskapets uppgift är att ”yttra sig över vilka ansökningar som ska prioriteras bland de ansökningar som godkänts av förvaltande myndighet för det berörda strukturfondsprogrammet. Strukturfondspartnerskapets yttrande ska vara bindande i den förvaltande myndighetens fortsatta handläggning” (Lagen om strukturfondspartnerskap, 2007:459). Det formella beslutet om tilldelning av stöd tas alltså av Tillväxtverket (förvaltande myndighet) men de måste följa Strukturfondspartnerskapets yttrande, som i sin tur baseras på tjänstemännens förslag på prioritering. Strukturfondspartnerskapet tar i regel endast enhetliga beslut i linje med rekommendation (13).

När prioriteringsunderlagen från Tillväxtverket anländer till RUA så gör alltså sekretariatet en egen prioritering, och då åsidosätts Tillväxtverkets poängsättning. Tillväxtverket har en process som lutar åt regeltolkning och laglighetsprövning. Intervjupersonerna från RUA beskriver det som att deras egen process snarare är fokuserad på tillväxteffekter och

⁷ Från och med den 1 januari 2019 har alla landsting bildat region och tagit över det regionala utvecklingsansvaret.

konkurrenskraft. Det är ett sätt att hitta balans mellan nationella mål för kontroll på pengarna och regionala effektmål (13). Tillväxtverkets prövning och RUA:s prioritering beskrivs dock som innehållsmässigt ”vinkelräta mot varandra” (13) även om samarbetet mellan Tillväxtverket och RUA beskrivs som tätt (11).

Sekretariatet har ett eget poängsystem som utgår ifrån den regionala utvecklingsstrategin (12). Strukturfondspartnerskapet ska fokusera på hur man mobiliserat och engagerat näringslivet samt hur projektet knyter an till den regionala utvecklingsstrategin. Det regionala snarare än nationella eller europeiska perspektiv (13). Utifrån poängsättningen så gör sekretariatet alltså ett förslag till prioriteringsordning. Man plockar dock inte bort några ansökningar, även om man känner att de inte passar strategin eller ges låga poäng (13). Det ses inte som sekretariatets uppgift utan partnerskapets (12). Det finns mallar för hur prioriteringen ska utföras men de beskrivs som omogna och under ständig förändring (13). Det sker ingen portföljsoptimering under prioriteringen. Det är upp till Tillväxtverket att balansera mellan insatsområden och eventuellt omallokera budget om det skulle behövas (15).

5.6.3 Upplevda utmaningar i bedömning och prioritering

En utmaning med urvalsprocessen inom ERUF är den mycket stora heterogeniteten bland projekten som måste hanteras. Å ena sidan så beskrivs ett behov av att hålla ansökningsprocessen och ansökningsmallen öppna och flexibla eftersom om ”vi hade varit mer rigida hade man inte fått ut lika mycket pengar” (15). Å andra sidan så karaktäriseras ansökningsmallen som så fri att både ansökningarna och projekten kan se ut hur som helst (14). ”Man skruvar så hårt på programmet för att få in ansökningar” (14). Det leder även till en kritik att ansökningsmallen inte tvingar in ansökningarna i en effektlogik vilket gör att relevans (för regionen) och ändamålsenlighet saknas i underlagen (13). ”Hemskt lite material som vi får in behandlar vad projekten vill åstadkomma i samhället” (13).

En annan utmaning rör balansen mellan de olika stegen av urvalsprocessen, det vill säga Tillväxtverkets prövning och Strukturfondspartnerskapets prioritering. En intervjuperson beskriver att det historiskt inte varit möjligt för RUA och partnerskapet att göra en prioritering eftersom summan av godkända projekt rymdes inom bemyndiganderamen (budgeten). Prioriteringen blev därmed mindre meningsfull (13). Å andra sidan så gör Tillväxtverket en poängsättning och en prioriteringsordning som helt läggs åt sidan när RUA ska göra sin prioritering (11).

Dynamiken inom strukturfondspartnerskapet lyfts också fram som en utmaning. Det påpekas att sammansättningen av Strukturfondspartnerskapet påverkat den regionala fördelningen av projekt (14), att ledamöter ”står sin egen kommun närmast” och representerar den, trots att uppdraget är att företräda hela regionen (12). Detta problem har dock minskat över tid i och med att fördelningsnyckeln av platser i partnerskapet uppdaterats (14). Få folkvalda vågar dessutom utmana professorer och viktiga lokala företag och vågar därmed inte ställa krav på ansökningarna eller syna dem noggrant (13, 14). Det ses som oklart om ledamöterna i strukturfondspartnerskapet, som inte är specialister eller fått träning i den bedömningsuppgift de står inför, fullt ut kan styra mot programmets mål (11).

De horisontella kriterierna, hållbarhetsaspekterna, upplevs som mycket svår att bedöma på ett rimligt sätt (15, 11). Detta har lyfts även i flera tidigare utvärderingar av programmet.

”Ett område där alla utvärderingar är ense om att man inte hittar någon tydlig idé om hur sambandet mellan insats och verkan ska se ut gäller de horisontella kriterierna. Kring dem finns både en bristande implementering och samsyn. De finns med i teorin, vilket i sig kan ses som ett resultat, men det är vanligt att projekten har svårt att hitta fram i praktiken.” – Årliga och slutliga genomföranderapporter för målet Investering för tillväxt och sysselsättning, 2017

Även additionaliteten framhävs som svår att bedöma. Det är helt enkelt jättesvårt att avgöra om ett projekt skulle blivit av utan statligt stöd (15). Projekten ska inte vara en del av ordinarie verksamhet, men överlappar ofta delvis. Det beskrivs som en svår fråga hur mycket överlappning mellan projekt och ordinarie verksamhet man ska tolerera (15). Förutsättningarna för att resultaten från projekten ska kunna plockas upp och tas vidare i stödmottagarnas ordinarie verksamhet är också mycket svåra att utreda, vilket gör att projekten endast kan leva vidare med nya bidrag (14). Resultatet är att systemet upplevs tillåta bidragsbolag (14, 15).

Slutligen så beskrivs statsstödsreglerna som både kraftigt begränsande och svårnavigerade av alla intervjupersoner. Särskilt svåra att bedöma är de projekt där något gruppundantag skulle behöva appliceras (11). Det finns som nämndes ovan även en sårbarhet då Tillväxtverket i mycket stor utsträckning förlitar sig på en persons expertis och det saknas systematisk utbildning av övrig personal i frågan (11, 15).

5.6.4 Resultat av bedömning och prioritering

Hur kan man då beskriva utfallet av urvalsprocessen? När avslås ansökningar och av vilken anledning? Det måste konstateras att en stor del av urvalet sker redan innan den formella processen börjat. En stor andel av ansökningarna faller redan innan de hunnit formellt ansöka, eftersom de misslyckas få medfinansiering ur 1:1-medlen. Det är värt att observera att medfinansieringen ges utifrån kriterier och mål i ett annat program, utan formell harmonisering.

Av de projekt som lyckas säkra medfinansiering och skickar in en ansökan så anges en typisk källa till avslag vara att man i både ansökan och intervju misslyckats med att förklara det tekniska på ett sådant sätt att handläggaren förstår (15). För de projekt som klarat Tillväxtverkets prövning så beskrivs projektens ”kontaktyta” med samhället och näringslivet som avgörande för om de prioriteras eller inte. ”De projekt som vägleds av företagets prioriteringar får stort försprång medan avdankade forskningsprojekt nedprioriteras” (13).

Som vi beskrev ovan så har det historiskt inte alltid varit möjligt för RUA att göra en prioritering eftersom summan av godkända projekt rymdes inom bemyndiganderamen. Den senaste omgången var det dock annorlunda då ansökningsvolymen var större än budgetramen (13). Det har dock hänt att partnerskapet ibland prioriterat bort fler projekt ”än vad man behöver” (15).

5.7 Utdelning

Utdelning av stöd via ERUF sker i efterhand, det vill säga att de sökande först betalar projektets kostnader ur egen ficka och därefter kan ansöka om utbetalning. Utbetalning sker som minst var sjätte månad men kan ske oftare. Utbetalning i efterhand ger Tillväxtverket möjlighet att följa upp och kontrollera projektets redovisning och lägesrapporter, som skickas med ansökan om utbetalning, innan man betalar ut. Man kan

även begära in kompletteringar och förklaringar om det behövs⁸. Det finns en dedikerad funktion på Tillväxtverket för att granska återrapporteringen.

Ansökningen om utbetalning av stöd är inte helt trivial för den sökande. Även den ”förenklade” lägesrapporten som ska lämnas in vid varje ansökan om stöd innehåller tio frågor inklusive löpande återrapportering av projektets valda indikatorer. Den ”fördjupade” lägesrapporten som ska lämnas in årligen innehåller ytterligare frågor om uppföljnings- och utvärderingsinsatser inom projektet som ska leda till lärande. Till ramprojekt och finansieringsinstrument (två av projektyperna) så tillkommer ytterligare återrapporteringskrav⁹. Även om återrapporteringen på pappret är stringent så beskrivs vissa problem med uteblivna rapporter och eftersatt uppföljning på RUA (12).

⁸ <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledning/handbok-for-eu-projekt/genomfora-och-rapportera/sa-far-ni-det-stod-ni-har-beviljats.html>

⁹ <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/ansok-och-rapportera/rapportera.html>

6 Komparativ analys

Det finns många aspekter av urvalsprocesserna som beskrivits i kapitel tre och de betydligt mer detaljerade underlagsrapporterna som är värda att diskutera. Vi kommer här fokusera på de utmaningar vi lyfte i kapitel två och hur myndigheterna har valt att hantera dessa.

Det vill säga:

- Hur får myndigheterna sina respektive målgrupper att söka?
- Hur operationaliserar myndigheterna mål och målgrupp till urvalskriterier?
- Hur möjliggör myndigheterna bedömning genom att säkerställa trovärdig information och tillräcklig expertis?
- Hur hanterar myndigheterna grupp- och delegationsproblem?

Innan vi går vidare i jämförelse av urvalsprocesserna så är det värt att återigen påminna om att de tre programmen har olika förutsättningar i termer av mål, syften, resurser och regelverk. Det finns därför ingen förväntning om att deras urvalsprocesser ser, eller bör se, likadana ut eller att det finns en ideal process som alla bör följa. Vissa av utmaningarna som litteraturen och kapitel två pekat ut är därmed enklare att undvika för vissa program än andra.

6.1 Att få målgruppen att söka

6.1.1 En iterativ process som kräver handlingsfrihet

En av de tydligaste gemensamma aspekterna av urvalsprocesserna vi studerat är behovet av att justera dem över tid.

Inom IPF så har Vinnova genom åren gjort vissa modifikationer för att den uppsättning företag som är berättigade att söka närmare ska motsvara den önskade målgruppen, exempelvis att lägga tyngd på immaterialrättsliga marknadsförhållanden i urvalet. Vinnova har som bekant många program och har utarbetat en gemensam kärna av urvalskriterier som ska gälla för dessa. Inom IPF så har man dock fått friheten att implementera ett så kallat relevanskriterium (Produkten ska vara ny/väsentligt bättre och Vinnova-finansiering avgörande) som endast gäller för IPF, för att bättre matcha programmets syfte och sortera bort företag som söker rörelsekapital. Detta ses av alla de personer vi intervjuat inom IPF som en viktig framgångsfaktor för programmet. Vinnova skapar en ny utlysningstext varje iteration av programmet där formuleringarna justeras för att träffa målgruppen, även om samma effektlogik kvarstår.

Inom AFFU så har man justerat programmets inriktning både vad gäller beskrivning av teknikområdet som omfattas och projektets tekniknivå. Energirelevans, miljöteknik och cleantech har under olika faser varit ledord som beskrivit teknikområdet. Energimyndigheten har varit flexibla för att som man säger ”fånga tidsandan” och därmed attrahera rätt typ av företag. Affärsutvecklingsstödet är ett stöd för företag med en produkt som ska vara mogen att ta till marknaden. Energimyndigheten beskriver mognadsgraden med konceptet Technology Readiness Level (TRL). Programmet har över tid rört sig mot verifiering och teknikutveckling (det vill säga nedåt på TRL-skalan) för att hitta fler bolag, vilket innebar att man expanderade målgruppen och även ändrade arbetssätt.

ERUF är ett europeiskt program med relativt lång löptid (2014-2020) vars programlogik och urvalskriterier till stor del är utanför Tillväxtverkets kontroll. Även definitionen av

insatsområdena är satta av de regionala aktörerna utifrån den regionala utvecklingsplanen och därmed utanför Tillväxtverkets direkta kontroll. Det innebär att det varit svårare att justera programmet för att träffa målgruppen. Ett specifikt problem har varit att en halva av målgruppen, närmare bestämt forskningsgrupper på universitet som ska samverka med företag, sett ERUF som en källa till forskningspengar till den löpande verksamheten. För att adressera problemet så har man behövt förlita sig på informationsinsatser för att ändra de sökandes attityd, snarare än att skruva på berättigandet eller urvalskriterierna.

Ingen lyckas perfekt med att träffa målgruppen på första försöket, vilket är helt naturligt. Det har därför visat sig viktigt att kunna justera målgrupp, urvalskriterier och formella krav över tid, samt att ta med insikter från tidigare program och finansieringsomgångar. Vi har dock inte funnit att myndigheterna inom dessa program gör systematiska tester eller stringenta uppföljningar av hur man nått målgruppen. Man följer hur de stöttade projekten utvecklas, men inte i relation till hur de projekt man valde bort utvecklas, och inte med syftet att justera urvalsprocessen för att närma sig den ideala målgruppen.

6.1.2 Relationen till målgruppen

De tre program vi studerat uppvisar en mycket olika relation till den målgrupp respektive program vill nå. Detta hänger samman med den pedagogiska ambition som vissa av programmen har.

Inom IPF så håller man målgruppen på armslängds avstånd. Man undanbeder sig bilaterala kontakter med potentiella sökande, även om man gärna presenterar programmet för större grupper. Man beskriver inte ett behov av att aktivt hjälpa enskilda söka för att få in tillräckligt bra eller många ansökningar. Programmet upplevs tillräckligt attraktivt och söktrycket tillräckligt högt. Alla intervjupersoner lägger stort tryck på likabehandling och rättssäkerhet och tror att detta skulle försämrats av en närmare relation till de sökande eller målgruppen.

När AFFU lanserades så gjorde man en kartläggning av målgruppen som man beskriver som närmast heltäckande. Som sektorsmyndighet, med en ständig närvaro på branschforum och en branschspecifik tidskrift så har man allmänt nära kontakter med programmets huvudsakliga målgrupp. Däremot så är teknikområdet alltid i rörelse, fler branscher, teknologier och företag blir relevanta för omställningen av energisystemet. Energimyndigheten, och då inte bara AFFU, arbetar kontinuerligt för att uppdatera sin bild av och omdefiniera målgruppen.

Inom ERUF så är målgruppen tudelad i samordnande aktörer som är de faktiska projektägarna och de små och medelstora företag som utgör den slutgiltiga målgruppen som man vill stötta. Tillväxtverket har nära relationer med projektägarna, man träffas helst innan ansökan skickas in och hjälps då åt att designa projekt och ansökan. Man upplever det arbetet som centralt för att få in kvalitativa ansökningar i rimlig mängd. Det finns inte så många organisationer som i praktiken agerar samordnande aktör, det är ett fåtal återkommande organisationer (universitet och forskargrupper på dessa). Dessa har man med andra ord relativt frekventa kontakter med. Den slutgiltiga målgruppen små och medelstora företag är dock mycket stor och heterogen, betydligt större än inom IPF eller AFFU. Den har man betydligt avlägsnare relationer till.

Vi observerar en avvägning mellan behovet av likabehandling och behovet att öka medvetenheten om programmet. Olika program har olika förutsättningar som gör att man

väljer olika relationer till målgruppen. Det innebär dock att man måste göra andra ansträngningar för att antingen garantera likabehandling eller nå ut till målgruppen.

6.1.3 Lärande och/eller bedömning

Två av de tre programmen vi studerat har en tydlig pedagogisk ambition i urvalsprocesserna vid sidan av den granskande ambitionen, man vill helt enkelt lära de sökande något genom ansökningsprocessen.

Inom AFFU så har man en tydlig målsättning att lära de sökande företagen hur riskkapitalet arbetar och hur det är att bli granskad av riskkapitalister. Man har därför modellerat hela sin urvalsprocess utefter riskkapitalets principer, man ställer samma frågor och arbetar på ett liknande sätt med en stegvis fördjupad granskning. Att ansöka om stöd från AFFU och genomgå processen är meningen att vara en praktisk läroprocess, *learning by doing* som konceptet benämns inom pedagogiken.

Handläggarna på ERUF har en lika tydlig ambition att lära de sökande få finansiering, men i detta fallet handlar det om hur man ska få EU-stöd, inklusive det stöd man faktiskt söker för. Innan den formella ansökan så uppmanas alla som vill söka stöd via ERUF att skicka in en provansökan så att den sökande tillsammans med handläggare på Tillväxtverket och ofta en tjänsteman på regionalt utvecklingsansvarig aktör (Regionen) tillsammans kan rätta ut problem i ansökan, ”lösa ut statsstödsfrågorna” och generellt rigga projektet för att det ska kunna lyckas. Det beskrivs som en typ av ”coachning” som generellt har stor positiv effekt eftersom sökande själva inte har kompetens inom ”hantverket att söka EU-stöd”. Provansökan är öppet för alla och Tillväxtverket gör ingen sortering mellan vilka som ska coachas eller inte, däremot så kan ansökningar komma in utan att ha blivit coachade. Coachning leder dock inte alltid till ett godkänt eller prioriterat projekt.

Inom IPF framhävs ingen uppenbar pedagogisk ambition även om företagen får en begränsad feedback vid avslag.

Den pedagogiska ambitionen uttrycks inte i programdokument och officiella målsättningar ens i ERUF eller AFFU. Inte heller den akademiska litteraturen kring urvalsprocesser har diskuterat den pedagogiska ambitionen i många stöd. Detta trots att den under vissa förhållanden kan gå på tvären mot ambitionen att granska projekten ur ett objektiva perspektiv. Att samtidigt granska och undervisa målgruppen kan medföra en målkonflikt.

6.2 Operationalisering

6.2.1 Formella krav och bedömningskriterier

En viktig fråga i designen av urvalsprocesserna vi studerat är hur olika mål, och därmed olika aspekter av projekten och de sökande, operationaliseras. Vissa mål går att operationalisera binärt, andra kräver en skala. Vissa går att kvantifiera, andra inte. Vissa kan avgöras relativt enkelt och då uttryckas som formella krav, andra kräver en mer avancerad bedömning.

Inom IPF så ser man tydligt att osäkerhet och komplexitet är en drivande faktor för hur ett mål operationaliseras. En central del av berättigandet till IPF, liksom till AFFU och ERUF, är vilka aktiviteter som kan stöttas. Vissa aktiviteter kan stöttas enligt statsstödsreglerna, andra inte, och den här avgränsningen är därför binär. Men projekt är av naturen svåra att bryta ner i sina komponenter, aktiviteter är svåra att skilja från varandra. Att avgöra berättigandet i termer av aktiviteter är därför något som hanteras relativt sent i

urvalsprocessen och som beskrivs som en komplicerad bedömning. Ansökningar som inte uppfyller vissa av de andra mer lättkontrollerade och binära formella kraven, som att de sökande är aktiebolag eller ekonomiska föreningar eller att de har medfinansiering, avslås däremot redan vid den initiala prövningen.

Vinnova har inom IPF valt att göra de flesta av bedömningskriterierna (potential, genomförande, aktör) till 5-gradiga skalor. Man har dock ett bedömningskriterium som i praktiken är binärt, relevanskriteriet. Man beskriver det som att relevanskriteriet är ett absolut krav för berättigandet och att kriterierna potential, genomförande och aktör snarare är konkurrensutsatta, det projekt som placerar sig bäst relativt andra projekt vinner. Relevanskriteriet är dock så komplext att man inte upplever att man kan sätta det som ett formellt krav, det måste vara en bedömningsfråga.

I urvalsprocessen till AFFU så sker bedömningar av komplexa aspekter av ansökningarna direkt när en ansökan anländer. Den så kallade inledande analysen medför en begränsad helhets bedömning av om Energimyndigheten kan och bör ge finansiellt stöd till företaget. Den inledande bedömningen är binär, handläggaren fyller i ja eller nej på ett antal frågor. Den inledande analysen har även som syfte att avgöra hur djup den påföljande bedömningen, den detaljerade analysen, behöver vara. Här använder sig Energimyndigheten alltså av enkelt kvantifierbara kriterier som företagets omsättning och stödets storlek för att avgöra bedömningens omfattning. Den detaljerade analysen täcker sedan många av de frågor som besvarades redan i den inledande analysen, men då är det frågan om en bedömning på mer än binära skalor.

Tillväxtverkets urvalsprocess inom ERUF innehåller två delar. Den del man kallar en laglighetsprövning och en del där man gör en bedömning av projektens kvalitet. Även IPF använder samma uppdelning. Begreppet laglighetsprövning tydliggör att vissa urvalskriterier har en nära koppling till lagen och då särskilt EU:s statsstödsregler. Sådana kriterier reflekterar vad myndigheterna *får* ge stöd till och tenderar då att vara binära, andra vad myndigheterna *vill* ge stöd till utifrån en programlogik och tenderar då att beskrivas i ordinalskalor.

Vid operationaliseringen av olika mål och avgränsningar så är att alltså viktigt att beakta hur komplex bedömningen kommer behöva vara samt om det är ett lagkrav eller inte. Det är även viktigt att tänka på kriteriets eller kravets exakta roll i processen, är det för att sälla bort sådana projekt som aldrig borde få stöd, alla välja ut de bästa projekten eller att avgöra vilka som går vidare till nästa steg av urvalet.

6.2.2 Additionalitet

Alla selektiva stöd bör sträva efter additionalitet i någon form, de ska leda till något som annars inte skulle ha skett. De program vi har studerat har dock definierat och operationaliserat additionalitet på olika intressanta sätt.

Inom IPF så definieras additionalitet närmast som att myndigheten gör skillnad, i kontrast till att endast pengarna man delar ut gör skillnad. Flera av de sätt som myndigheten ser sig göra skillnad handlar direkt om urvalsprocessen i sig. Man vill attrahera bra företag och välja de bästa företagen och projekten. Om man lyckas med den uppgiften så skapar stödet ett signalvärde som gör företagen mer attraktiva och därmed mer kapabla att säkra nästa runda finansiering. I intervjuerna så beskrivs programmets mål som att man vill hitta de företag med de bästa förutsättningarna att lyckas, i termer av företagets attityd, företagets

kompetens, innovationshöjd och marknadspotential, och ge dem även de ekonomiska förutsättningarna att lyckas. Man vill komplettera bra företag med bra finansiering.

Myndigheten lägger i urvalsprocessen därför mycket krut på att hitta de bästa företagen och projekten. Man ber även företagen beskriva i sin ansökan vad som skulle hända utan Vinnovas stöd, för att försöka avgöra om även de ekonomiska förutsättningarna faktiskt redan är på plats. Man beskriver dock som ett problem att det är för lätt att lista ut det enda möjliga svaret, det vill säga att projektet fortfarande skulle hända (eftersom företaget självt måste tro på projektet) men att det skulle ta längre tid. Det är svårt att genomskåda utifrån den skrivna ansökan i vilka fall detta verkligen stämmer, därför blir detta ofta en huvudfråga på en eventuell intervju.

En av anledningarna till att AFFU infördes var att man identifierat ett branschspecifikt misslyckande på kapitalmarknaden. Energirelevanta projekt kunde inte finansieras eftersom de ofta tar mycket lång tid att kommersialisera, vilket gör privat kapital mindre investeringsvilligt. Själva teknikområdet var alltså en sorts proxy för att statliga insatser skulle ha en viss additionalitet. Energimyndigheten försöker även belägga additionalitet i själva urvalsprocessen. Man försöker avgöra om det statliga stödet verkligen har en avgörande effekt eller om finansiering skulle kunna skötts helt externt, då de sökande trots allt lyckats säkra medfinansiering. Det upplevs dock som mycket utmanande att få grepp om det privata kapitalets intentioner. Myndigheten ser som sitt uppdrag att möjliggöra och påskynda, och det kan ibland vara svårt att avgöra vilket av de två man gör.

Ett av de övergripande målen med insatsområde 1 i ERUF för Mellersta Norrland (det vill säga den delen av ERUF vi studerat) är att de totala resurserna som investeras i FoU i programområdet ska öka, en form av input-additionalitet. Det är en av de indikatorer man följer upp inom programmet. På projektnivå så är målet dock formulerat som att de stöttade insatserna inte ska ingå i stödmottagarnas reguljära verksamhet. I praktiken är detta mycket svårt att avgöra. Det beskrivs som en svår fråga hur mycket överlappning mellan projekt och ordinarie verksamhet man ska tolerera. Förutsättningarna för att resultaten från projekten ska kunna plockas upp och tas vidare i stödmottagarnas ordinarie verksamhet är också mycket svåra att utreda, vilket gör att projekten endast kan leva vidare med nya bidrag. Resultatet är att systemet av intervjupersonerna upplevs tillåta bidragsbolag.

Ett viktigt mål som framhävs i intervjuer men inte i ERUF:s programdokumentation är att aktivera medlen. Att behöva lämna tillbaka medel till EU för att man inte hittat projekt skulle ses som ett allvarligt misslyckande. Man kan tolka målsättningen som att man söker mervärde för Sverige, i termer av att utnyttja EU-medlen till fullo, vilket skulle kunna ses som en form av additionalitet.

6.2.3 Hållbarhet

Alla myndigheterna som ingår i vår studie har givits i uppdrag att eftersträva, utöver rena ekonomiska mål som tillväxt eller innovation, ytterligare mål som en komponent av statens arbete med hållbarhet. Arbetet med hållbarhet har dock implementerats annorlunda inom urvalsprocesserna i de program vi studerat.

På Energimyndigheten så syftar verksamheten som helhet till omställning av energisystemet, både i Sverige och globalt. Så även inom affärsutvecklingsstödet där projektens energirelevans (mätt i kWh) implementerats som ett absolut skallkrav för att projekten ska tillhöra målgruppen. Energirelevans är dock ett så pass komplext begrepp att

det i praktiken alltid blir en fråga för bedömning, snarare än ett formellt krav som går att göra binärt.

Inom urvalsprocessen Innovationsprojekt i företag på Vinnova så har hållbarhet och jämställdhet implementerats som utslagsfrågor mellan de projekt som klarat den övriga granskningen. Närmare bestämt så är det projektens bidrag till och negativa sidoeffekter på Agenda 2030 samt projektens könsfördelning som används för att prioritera dem emellan. De horisontella kriterierna, och särskilt jämställdhet, upplevs dock vara föremål för en hel del frisering från de sökandes sida och därmed svårbedömda.

Europeiska regionalfonden har vissa insatsområden som är direkt inriktade mot att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi och främja hållbara transporter. Även inom insatsområdet för att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation så spelar dock hållbarhet en viktig roll som ett obligatoriskt urvalskriterium för att klara Tillväxtverkets prövning. Hållbarhet ses inom programmet ha tre aspekter; miljö, mångfald och jämställdhet. Varje projekt måste för att få godkänt åtminstone visa hur två av tre hållbarhetsaspekter ska användas som verktyg i genomförandet. Hållbarhet ses alltså som ett verktyg snarare än ett mål för projekten i själva urvalet, trots att programmets övergripande målsättning inkluderar hållbarhet.

Det är inte tydligt från programdokumentation varför de olika programmen valt att implementera hållbarhet inom urvalet på de sätt man gjort. Detta kan delvis bero på att det saknats en dialog mellan myndigheterna om frågan och därför en full förståelse hur olika man kan göra eller vad konsekvenserna av detta blir.

6.3 Att möjliggöra bedömning

6.3.1 Intern eller extern expertis?

En av de tydligaste skillnaderna mellan de tre program vi studerat är de personer som utför bedömningen. Det är tydligt att myndigheterna anpassat valet av intern eller extern expertis på programmens förutsättningar, i termer av främst teknisk bredd och regelverket. Det finns dock också en komponent av att man faller tillbaka på myndighetens normala sätt att arbeta.

Vinnova har gjort bedömningen att den tekniska bredden på projekten som kan stötts inom IPF är så stor, och att projekten befinner sig på eller nära den tekniska fronten – projekten måste ju vara innovativa, att myndigheten omöjligen kan granska alla ansökningar utifrån endast intern expertis. Utmaningen är att hitta bra, pålitliga externa granskare inom alla relevanta tekniska fält. Till hjälp så har myndigheten nyligen utarbetat en expertpool med beprövade och godkända granskare, taggade med sin sakkompetens. Expertpoolen är även ett sätt för handläggarna att dela varandras nätverk och se till att kompetenta granskare används till fullo.

Energimyndigheten är en sektorsmyndighet och även om det visserligen finns en betydande teknisk bredd bland ansökningarna så är den klart mindre än inom IPF. Myndigheten bedömer därför att den tekniska kompetensen finns inom huset. Det finns även en oro för att Sverige och det tekniska fältet är så pass litet att nästan alla externa bedömare skulle vara jäviga. Inom AFFU utförs olika delar av bedömningen av affärsutvecklare, tekniskt sakkunnig respektive jurist som såklart bidrar med olika kompetenser. Processen är menad att likna det privata riskkapitalets granskningar och man letar alltså efter liknande kompetenser, vilket inte alltid är lätt att rekrytera.

Inom ERUF så är urvalsprocessen uppdelad i två faser som utförs av olika typer av aktörer. Dels en laglighetsprövning och bedömning som utförs av Tillväxtverkets handläggare. Dels en prioritering mellan olika godkända projekt som utförs av det så kallade Strukturfondspartnerskapet, en kommitté bestående av förtroendevalda, intressegrupper och myndighetsrepresentanter, och dess sekretariat. Dessa två typer av bedömare bidrar med helt olika perspektiv och kompetenser. Handläggarna på Tillväxtverket behöver förstå och kunna applicera det mycket komplicerade regelverk som gäller för ERUF. Strukturfondspartnerskapets sekretariat behöver kunna koppla projekt till den regionala utvecklingsplanen. Regelverket och den regionala kopplingen är två huvudkomponenter i EU:s krav på programmet. Då projekten som finansieras via ERUF sällan har samma tekniska höjd som inom de andra två programmen så läggs mindre vikt på det tekniska sakkunskandet.

En tydlig gemensam nämnare mellan programmen är att de alla förlitar sig på intern kompetens för att granska berättigande och formella krav på projekten. Dels för att det krävs specialiserad träning i detta och dels för rättssäkerhetens skull. Man använder sig dessutom uteslutande av intern expertis i möten eller intervjuer med de sökande, återigen för att det krävs en viss typ av expertis och träning som inte kan tillhandahållas externa bedömare.

6.3.2 Mallar som styrande verktyg

En viktig aspekt av urvalsprocesserna är hur informationen som behövs för bedömning inhämtas och organiseras. Det är tydligt från de tre fall vi studerat att ansökningsmallen är ett centralt verktyg för detta, men att den upplevda möjligheten att använda sig av det varierar. Det verkar även finnas en koppling mellan hur snäv mallen är och behovet av instruktioner för både sökande och handläggare.

Inom IPF så har man valt att designa processen så att ansökningsmallen på ett väldigt tydligt sätt överensstämmer med de centrala urvalskriterierna. Varje bit av information som de sökande skriver under en viss rubrik motsvarar en bedömningspunkt. Det gör det betydligt enklare för bedömarna, som är externa, att utföra bedömningen. Vinnova vill gärna undvika att överbelasta sina externa bedömare med instruktioner.

Mallen för intresseanmälan inom AFFU har vissa designelement som endast målgruppen skulle kunna fylla i. Närmaste bestämt så måste de sökande ange projektets potentiella energirelevans i kWh, kundnyttan i kr, samt kundernas respons på produkten/tjänsten, vilket bli mycket svårt för företag som inte redan befinner sig nära marknaden (det vill säga målgruppen) att göra överhuvudtaget. Det är ett bra exempel på en typ av frågor som direkt avgränsar målgruppen. AFFU:s process bygger dock på en successivt djupare granskning där mer information begärs in från den sökande. Den bygger även på fler informationskällor än den skrivna ansökan. Det går därmed inte att på samma sätt som inom IPF lokalisera all den information som behövs till bedömning till en specifik sektion av mallen.

En utmaning med urvalsprocessen inom ERUF är den mycket stora heterogeniteten bland projekten som måste hanteras. Å ena sidan så beskriver intervjupersonerna ett behov av att hålla ansökningsmallen öppen och flexibel för att kunna nå ut till målgruppen och aktivera medlen. Å andra sidan så karaktäriseras ansökningsmallen som så fri att både ansökningarna och projekten kan se oerhört olika ut. Det leder även till en kritik att ansökningsmallen inte tvingar in ansökningarna i en effektlogik. Både handboken för de sökande och för handläggarna är dock mycket omfattande i kontrast mot exempelvis IPF.

6.3.3 Bedömning av trovärdighet kräver följdfrågor

Det finns vissa aspekter av projekten och de sökande till programmen som verkar kunna granskas endast utifrån den skrivna ansökan, allmänt tillgänglig information och bedömarens expertis. Ett exempel kan vara frågan om en produkt verkligen är ny på en marknad, det går att söka sig fram till eller så kanske en insatt bedömare redan känner till ett konkurrerande företag som har en snarlik produkt.

Andra aspekter av ansökningarna går inte att bedöma utifrån endast den skriftliga ansökan och finns inte i allmänt tillgänglig information. Ett exempel kan vara frågan om projektgruppen har rätt kompetens eller är tillräckligt motiverad. Alla sökande kommer i mindre eller större grad framställa sig själva i bästa dager i ansökan. Det är med andra ord en fråga om att avgöra trovärdigheten i påståenden om projekten eller den sökande, något som bara de sökande kan veta. Hur får man då den typ av information? Alla de myndigheter vi studerat har dragit slutsatsen att det helt enkelt krävs följdfrågor.

Inom IPF så använder man sig av intervjuer för att som man säger räta ut frågetecken i ansökan. Intervjun lägger särskilt fokus på det engagemang som personerna bakom ansökan kan påvisa och att projektet är tydligt förankrat i företagets ledning. Man tror helt enkelt inte att dessa delar går att trovärdigt beskriva skriftligt i en ansökan.

AFFU bygger på en intensiv dialog mellan den sökande och myndigheten och det finns en systematisk process för att begära in kompletteringar innan varje beslutsteg i processen. Det beskrivs som ”en ständig tråd till företaget”. Just kompletteringsförmågan ses som centralt för både programmet och projekten. I större stöd kan det till och med vara aktuellt med hembesök hos det sökande företaget.

Inom de formella reglerna för ERUF så finns inga bestämmelser att Tillväxtverkets handläggare ska träffa de sökande men man har ändå gjort det till norm inom programmet. Det är en stark ambition från Tillväxtverket att alla ska ha möjligheten att förklara sig. Intervjuerna väger tungt och de svar som ges där har tolkningsföreträde över de skriftliga svaren.

Utöver att träffa de sökande så använder sig myndigheterna av andra verktyg för att bedöma trovärdigheten i ansökan. Både Tillväxtverket tittar som regel på tidigare stöd som givits till en sökande; hur har rapporteringen skötts, har man genomfört tidigare projekt som man aviserat? Man beskriver det som att organisationer bygger upp förtroendekapital med Tillväxtverket. Inom AFFU så måste sökande lämna in namn på väl ansedda referenspersoner som är i en position att uttala sig om projektets seriositet och de sökandes trovärdighet. Man begär även in avsiktsförklaringar från en stor kund för att påvisa att det finns en trovärdig marknad för projektets resultat.

De olika myndigheterna har valt delvis olika tillvägagångssätt men alla har gjort analysen att vissa typer av urvalskriterier inte kan bedömas enbart utifrån den skriftliga ansökan, det krävs uppföljning och följdfrågor.

6.4 Grupp- och delegationsproblematik

6.4.1 Att samla flera perspektiv i en bedömning

Bedömning och urval är något som bäst görs av flera. Alla de myndigheter vi studerat försöker säkra urvalet mot att enskilda personer får för stort genomslag, inte minst för att säkra rättssäkerheten i processen. Samtidigt så innebär inblandning av flera personer att

många åsikter och perspektiv måste jämkas till en samlad bedömning. Myndigheterna har utarbetat olika lösningar på samma utmaning.

Inom IPF så förlitar man sig som bekant på paneler av externa bedömare. Panelerna leds dock av områdesansvarig, det vill säga handläggare på Vinnova, som har ansvar både för panelens sammansättning och gruppdynamiken på panelmöten. Till sin hjälp vid sammansättningen av panelen så har områdesansvarig bland annat Vinnovas expertpool. Den innehåller information om experternas sakområden men också om vilka personer på Vinnova som tidigare använt sig av respektive expert. De experter som visat sig besvärliga ur ett gruppdynamiskt perspektiv, som försökt dominera en panel eller inte kunnat samarbeta, rekommenderas inte och väljs därför sällan igen. Samtidigt betonar man att skapa väl fungerande paneler är en konst, inte en vetenskap, och att det inte finns formella regler eller instruktioner för hur det ska gå till. För att säkerställa att kvalitetsgränsen dragits vid samma ställe inom de olika teknikområdena så samlas de områdesansvariga och programansvarig vid ett prioriteringsmöte, men det är mycket sällan som områdesansvarigas beslut ändras av programansvarig.

Inom AFFU så finns det flera formella beslutssteg och processen karaktäriseras av avstämning och ett mer hierarkiskt beslutsfattande än inom IPF. Det är enhetschef som beslutar om ett projekt ska gå vidare från inledande till detaljerad analys. Slutgiltigt beslut tas på nivå motsvarande stödets storlek; Enhetschef, avdelningschef, Generaldirektör, Energiutvecklingsnämnden. Grupparbete ses som centralt och enskild handläggare är aldrig ensam om bedömningen av ett projekt. Innan slutgiltigt beslut så sker en motläsning av en annan handläggare av den detaljerad analysen. Skillnader i bedömningen mellan handläggare löses normalt sett genom diskussion, men i slutändan är det ansvarig chef som avgör.

Inom ERUF så sker urvalet som bekant i två steg, lett av två olika aktörer. Det leder till sina utmaningar. Samarbetet mellan Tillväxtverket och Strukturfondspartnerskapet, och då särskilt dess kansli, beskrivs som tätt. Samtidigt så verkar det ske ett visst dubbelarbete. I det första steget så gör Tillväxtverkets handläggare en poängsättning och rankning av de projekt man godkänner för finansiering. Den rankningen läggs sedan åt sidan av Strukturfondspartnerskapet som gör sin egen prioritering och rankning utefter andra parametrar. Å andra sidan så har många urvalsomgångar kännetecknats av att Tillväxtverket endast godkänt så många projekt som ryms inom budget, vilket delvis sätter Strukturfondspartnerskapets förmåga att prioritera ur spel. Det är tydligt att aktörerna försöker hitta kompletterande roller men att programmets från EU bestämda ansvarsfördelning inte garanterar att så sker.

6.4.2 Utbildning och instruktioner

Att utföra bedömningar inom den typ av urvalsprocesser vi studerat kräver antingen specialiserad träning eller utförliga instruktioner. Inom de program vi studerat så har respektive myndighet valt att lägga olika tyngd på utbildning och instruktioner.

Inom IPF så använder man sig av externa bedömare i flera parallella bedömningspaneler. Man har samtidigt ett relativt litet antal urvalskriterier. Vinnova vill så långt det går undvika att bedömarna använder olika mycket av skalan eller är olika hårda i bedömningen. Man lägger följaktligen mycket tyngd på vad man kallar kalibrering, det vill säga en förståelse för de skalor som används. Man har dock inom programmet ingen handbok utöver utlysningstexten som bedömarna kan referera till.

Inom AFFU så förlitar man sig nästan uteslutande på interna bedömare som ofta har en teknisk bakgrund. Samtidigt vill man att affärsutvecklarna som gör den affärsmässiga bedömningen ska ha en stor förståelse för den innovationsresa som stödmottagarna kommer göra. Alla nyanställda på enheten fick därför gå Företagsekonomiska Institutets styrelseutbildning och vissa även fick gå utbildning i företagsekonomi. Handläggarna inom programmet får dessutom utbildning i att vara statstjänstemän. Fokus ligger alltså på att komplettera handläggarnas bakgrund med dedikerad utbildning.

Inom ERUF så är den träning och utbildning som handläggarna får inte standardiserad och ser väldigt olika ut inom olika enheter och programområden. Inom den enhet vi intervjuat så har man en 'bedömerskola' med enhetschefen, med fokus på hur komplicerad och mångfacetterad bedömningen är och vart man kan hitta vägledning. En svaghet som lyfts med detta är att det saknas en dedikerad utbildning om statsstödsreglerna som upplevs som mycket svåra att navigera. I kontrast med exempelvis IPF så har man en mycket utförlig handbok för bedömningen som fungerar som ett läromedel.

Det finns ett samband mellan bedömningens komplexitet och avvägningen mellan utbildning och instruktioner. Mycket komplexa bedömningar, särskilt då varje enskild bedömare måste ta in flera olika perspektiv (juridik, teknik, marknad etc.) verkar kräva mer utförliga skriftliga instruktioner. Vid en bedömning som har färre kriterier, eller där varje bedömare endast ansvarar för sitt specialområde, tenderar att istället kräva ett fokus på utbildning för att harmonisera bedömningar.

Alla myndigheterna påpekar dock att man inte kan läsa sig till att bli en bra bedömare inom den här typen av urvalsprocesser. Det kräver att man praktiskt arbetar med urval, går igenom en eller flera omgångar, för att få en förståelse och känsla för skalor och kriterier.

7 Rekommendationer

En viktig utgångspunkt för det här projektet har varit att de genomförande myndigheterna kan lära av varandra. För flertalet av rekommendationerna nedan så har programmen och myndigheterna redan kommit långt, även om arbetet ofta kan vidareutvecklas.

7.1 Till programägaren

I designfasen inför nya program, eller vid utveckling av existerande program som innebär urval, bör man reflektera över hur programmet ska hantera följande utmaningar och kontinuerligt förbättras.

Att få målgruppen att söka

- Planera för att systematiskt och regelbundet uppdatera definitionen av målgruppen och urvalskriterier. Framför allt bör de ändringar som görs dokumenteras för att förbättra uppföljning och utvärdering.
- Överväg systematiska tester eller utvärderingar av om man lyckats nå målgruppen, med syfte specifikt att justera urvalsprocessen.
- Reflektera över hur nära relationen med målgruppen behöver vara för att balansera mellan likabehandling och medvetandegörande.

Operationalisering av mål och målgrupp

- Tydliggör programmets eventuella pedagogiska ambitioner i programplaner och reflektera över eventuella målkonflikter. Vad vill man lära målgruppen och hur förhåller sig det målet till andra mål?
- Tydliggör vilken typ av additionalitet som eftersträvas i insatsen och reflektera över hur trovärdiga svar på frågan om stödet gör skillnad kan frambringas från de sökande.
- Hållbarhetsmål kan gå på tvären mot ekonomiska mål och går att operationalisera på olika sätt, reflektera över vilken lösning som passar bäst för det aktuella programmet.
- Specificera tydligt hur olika kriterier vägs mot varandra i urvalet.

Att möjliggöra bedömning

- Specificera den typ av expertis som behövs av bedömare i just det aktuella programmet. Skapa rutiner för utbildning av bedömare utifrån väl definierade behov.
- Reflektera över hur snäv och styrande ansökningsmallen bör vara. Väg enkelhet mot den önskade bredden i målgruppen.
- Tänk över ansökningens olika steg. Kan processen designas så att sökande som har liten chans inte behöver lägga tid på en djupare ansökan? Berättigandetest, provansökan, inledande analys är alternativ.

Grupp- och delegationsproblematik

- Undvik dubbelarbete när bedömning ska utföras av flera aktörer.
- När urvalet utförs i olika steg så kan den sista bedömaren få sista ordet. Reflektera över balansen mellan de olika stegen så att helhetsresultatet är som önskat.

7.2 Till myndighetsledning

Projektet har, genom att visa på skillnader i arbetssätt på olika myndigheter, belyst värdet av dialog och utbyte av erfarenheter genomförande myndigheter emellan. Vi rekommenderar att den dialog som skett bland annat genom projektets lärseminarier fortsätter, genomförs med viss regelbundenhet och vidareutvecklas inte minst genom att inkludera statsstödsreglerna.

En viktig aspekt av urval som implementering är att den ska vara kostnadseffektiv, givet stödets storlek. Detta är dock svåröverblickbart vid uppstarten av ett program och även något vi har haft svårt att hitta information om i de enskilda programmen. Vi rekommenderar därför myndigheter som delar ut selektiva företagsstöd att, i samverkan, hitta ett gemensamt sätt att beräkna de resurser som går åt vid urval. Detta för att underlätta design och val av urvalsprocesser.

Dokumentationen kring urvalsprocesser och urvalet som vi fått ta del av är ojämnt och delvis osystematiskt. Vi rekommenderar att myndigheter skapar tydliga rutiner kring hur urvalsprocess och resultat ska dokumenteras, särskilt när uppdateringar av processen sker.

Urvalsprocesser genererar mycket information om projekten som är användbar vid utvärdering. Vi vill i det sammanhanget rekommendera myndigheter att:

- Spara strukturerad information om även de projekt som inte får stöd, för att underlätta konstruktionen av tillförlitliga kontrollgrupper och vid effektutvärdering.
- Systematiskt följa upp om de bedömningar som görs i urvalsprocessen faller ut som väntat. Om ej, justera innehållet eller tillvägagångssättet i bedömningarna.

7.3 Till Regeringskansliet

Urval inom selektiva processer kräver, som rapporten visat, detaljerad planering av både komplicerade processer och resursförbrukning. Det krävs även iterativ uppdatering för att träffa den önskade målgruppen. Vi rekommenderar därför att nya regeringsuppdrag som innefattar en urvalsprocess föregås av pilotprojekt där urvalsprocessen kan testas, utvärderas och justeras. Detta har Tillväxtanalys även skrivit mer om i Tillväxtanalys (2018).

Referenser

Vetenskapliga artiklar

- Arkes, H.R. (2003): "The nonuse of psychological research at two federal agencies", *Psychological Science*, 14(1), s. 1-6.
- Baumol, W.J. (2002): *The free market innovation machine: Analyzing the growth miracle of capitalism*. Princeton University Press.
- Cunningham, P., Gök, A. och Laredo, P. (2013): "The impact of direct support to R&D and innovation in firms", *Nesta working paper series*, #13/03.
- Edler, J., Cunningham, P., Gök, A. and Shapira, P. (2013): "Impacts of Innovation Policy: Synthesis and Conclusion", *Nesta working paper series*, #13/21.
- Feldman, M.P. och Kelley, M.R. (2006): "The ex ante assessment of knowledge spillovers: Government R&D policy, economic incentives and private firm behavior", *Research Policy*, 35(10), s. 1509-1521.
- Feller, I. (2007): "Mapping the frontiers of evaluation of public-sector R&D programs", *Science and Public Policy*, 34(10), s. 681-690.
- Heckman, J.J. och Smith, J.A. (2004): "The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program", *Journal of Labor Economics*, 22(2).
- Heijs, J. (2003): "Freerider behaviour and the public finance of R&D activities in enterprises: the case of the Spanish low interest credits for R&D", *Research Policy*, 32(3), s. 445-461.
- Holbrook, J.B. och Frodeman, R. (2011): "Peer review and the ex ante assessment of societal impacts", *Research Evaluation*, 20(3), s. 239-246.
- Imai, K. (2004): "Targeting versus Universalism: An Evaluation of Indirect Effects of the Employment Guarantee Scheme in India", *University of London Discussion Paper Series*.
- Lerner, J. (2002): "When bureaucrats meet entrepreneurs: The design of effective 'public venture capital' programmes", *The Economic Journal*, 112(477), s. F73-F84.
- Rüffer, N. (2015): *The Allocation of Innovation Promotion Programs*. Josef Eul Verlag GmbH.
- Tanayama, T. (2007): *Allocation and effects of R&D subsidies: Selection, screening and strategic behavior*. Acta Universitatis oeconomicae Helsingiensis. A, 309
- Thomas, H. (1982): "Screening policy options: An approach and a case study example", *Strategic Management Journal*, 3(3), 227-244.
- Tödtling, F. och Trippel, M. (2005): "One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach", *Research Policy*, 34(8), s. 1203-1219.
- Vedung, E. (2016): *Implementering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.
- Victório, C.J.M., Costa, H.G. och de Souza, C.G. (2016): "Modeling selection criteria of R&D projects for awarding direct subsidies to the private sector", *Science and Public Policy*, 43(2), s. 275-287.

Weiss, C.H. (1998): *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Prentice Hall, Upper Saddle River.

Åstebro, T. och Elhedhli, S. (2006): "The effectiveness of simple decision heuristics: Forecasting commercial success for early stage ventures", *Management Science*, 52(3), s. 395-409.

Statliga eller internationella rapporter

Ekonomistyrningsverket (2016). Vägledning – Verksamhetslogik. ESV 2016:31.

OECD (2013). OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2012

Riksrevisionen (2016). Statliga stöd till innovation och företagande. RIR 2016:22.

Tillväxtanalys (2015). "Tillväxt genom stöd – en bok om statligt stöd till näringslivet". *Tillväxtfakta 2015*.

Tillväxtanalys (2018). Förslag till förbättrad utvärdering av offentliga insatser. Tillväxtanalys PM 2018:13.

Statens Offentliga Utredningar (2016). Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. SOU 2016:72.

Interna myndighetsdokument vi refererar till (inte alla som vi använt i studien)

Vinnova:

- Utlysningstext (2017). Dnr. 2017-05192
- Effektlogik (2015). Effektlogik SMF Mars 2015.pptx
- Lindholm Dahlstrand, Å., Nilsson, M. och Politis, D. (2017). SMF-Effektanalys 2016-2017: Entreprenöriellt experimenterande och samverkan i innovationssystem
- Ansökningsmall (2017): innovationsprojekt-i-foretag---mall-projektbeskrivning-rev-2017-08-30812960.docx
- Checklista för intervjuer IPF 2017: IntervjuChecklista IPF 2017.docx

Energimyndigheten:

- Affärsutveckling & Kommersialisering - redovisning av verksamheten 2005. Dnr. 06-04-4458

Tillväxtverket:

- Operativt Program inom Målet Investering för Sysselsättning och Tillväxt, Mellersta Norrland, 2017
- Årliga och slutliga genomföranderapporter för målet Investering för tillväxt och sysselsättning, 2017
- Utlysningstext, ERUF Mellersta Norrland utlysning 2019:1
- Mall beskrivning tidig projektidé EU-projekt, 2017, version 1.4 170406

Lagstiftning

Europeiska Kommissionens Förordning 651/2014

Europeiska Kommissionens Förordning 1301/2013

Lagen om strukturfondspartnerskap 2007:459

Strukturfondsförordningen 2014:1383

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, utvärderar och analyserar svensk tillväxtpolitik. Vi ger regeringen och andra aktörer inom tillväxtpolitiken kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer för att effektivisera och utveckla statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos de som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Du kan läsa alla våra publikationer på www.tillvaxtanalys.se. Där kan du också läsa mer om pågående och planerade projekt samt prenumerera på våra nyheter. Vi finns även på LinkedIn och Twitter.

