

Hinder för samfinansiering av innovationsprojekt

- med fokus på regionala medel,

Europeiska regionala utvecklingsfonden

och Vinnovamedel



Ändringsförteckning

Ver	Datum	Beskrivning	Granskad	Godkänd av
1	221215	Prel. slutrapport	Helen Andreasson	Erik Bergfors
2	221221	Prel. slutrapport inkl kap. 6.2 och några justeringar i rapporten	Torbjörn Fängström	Erik Bergfors
3	230118	Rapport justerad utifrån synpunkter inkomna 230111	Torbjörn Fängström	Erik Bergfors
4	230123	Slutrapport justerad utifrån synpunkter inkomna 230119	Torbjörn Fängström	Erik Bergfors

Sweco Sverige AB	RegNo 556767-9849
Uppdrag	Hinder för samfinansiering
Uppdragsnummer	30047649
Kund	Verket för innovationssystem
Datum	2023-01-23
Upprättad av	Erik Bergfors, Johanna Stenberg, Torbjörn Fängström, Helen Andreasson
Dokumentreferens	Samfinansieringshinder,.slutrapport

Förord

Vinnova skriver

Sammanfattning	5
1. Bakgrund och syfte	6
2. Metod, material, definitioner och avgränsningar	7
3. Innovationssystemets finansieringskällor	8
3.1 FoU och innovation i Sverige – en översikt	8
3.2 Nationella medel	11
3.3 Regionalfonden – nationellt och 8 programområden	12
3.4 Nationella anslag för regional utveckling	15
3.5 Regionala medel via skattefinansiering	18
3.6 Utfall – så fördelas finansieringsmedlen	19
3.7 Finansieringskällorna i sammanfattning	25
4. Identifierade samfinansieringshinder	27
4.1 Finansiering från flera källor	27
4.2 Statsstödsregler och förordningar	30
4.3 Regionala skillnader	32
4.4 Övriga identifierade hinder	37
5. Fallstudier	39
5.1 Fallstudie 1: Sweden Innovation Arena	39
5.2 Fallstudie 2: Electrification Hub	43
5.3 Fallstudie 3: EDIH och Resilient produktion	46
6. Analys och rekommendationer	52
6.1 Analys av de mest centrala hindren för samfinansiering	52
6.2 Rekommendationer – hur kan hindren för samfinansiering hanteras?	55
Exempel på förordningar av vikt för Tillväxtverkets verksamhet	60
Exempel på förordningar av vikt för Vinnovas verksamhet	62

Sammanfattning

Denna rapport har tagits fram av Sweco på uppdrag av Vinnova inom ramen för Vinnovas regeringsuppdrag "Uppdrag att utveckla arbetssätt och processer för ökade synergier mellan regionala, nationella och internationella innovationsinsatser". Syftet med rapporten är att belysa ett urval av finansieringskällor från offentliga aktörer, att analysera vilka hinder som finns för ökad samfinansiering samt att ge rekommendationer om utveckling för att förbättra möjligheterna till samfinansiering.

De offentliga finansieringskällor som redovisas i denna analysrapport har som syfte att främja regional utveckling, näringslivsutveckling och innovation. Dessa medel är en viktig komponent i det svenska innovationssystemet. Medlen har olika bakgrund och syfte, styrs från flera olika nivåer och har i flera fall en lång historik. Stora skillnader regionerna emellan vad gäller tillgången utvecklingsmedel innebär att det råder starkt skiftande förutsättningar till medfinansiering, till samfinansiering och till samverkan över regiongränser. I kombinationen mellan finansieringskällor uppstår även möten ("krockar") mellan olika regelverk, syften och definitioner. I rapporten beskrivs de hinder som identifierats i analysuppdraget, med fokus på hindrens innebörd och dess konsekvenser.

Finansiering från flera källor. Detta avser hinder som uppstår genom skillnader i administrativa krav på ansökningar och rapportering, utlysningar som ej är koordinerade tidsmässigt samt att finansierare i vissa fall har olika upphandlingsregler.

Statsstödsregler och förordningar. Projektstödsförordningen 2003:596, 6§ har hindrat regioner att använda 1:1 Projektmedel som medfinansiering i exempelvis vinnovafinansierade projekt, en regel som ändrats från årsskiftet. Vad gäller statsstödsreglerna uppfattar en del intervjuade projektaktörer att statsstödsreglerna bitvis kommuniceras på olika sätt av Vinnova och Tillväxtverket.

Regionala skillnader. Regler kopplade till programområdesgränserna (NUTS II) har i den förra programperioden utgjort ett hinder men i den nya programperioden har förenklingar skett. Dessutom har regionerna starkt skiftande förutsättningar för regionalt utvecklingsarbete, till exempel rörande nivån av 1:1-medel och egna medel vilket i vissa lägen försvårar samfinansiering.

Övriga identifierade hinder. Kort projektlängd och "projektifiering" tar resurser från aktörers ordinarie verksamhet och risk finns att projektresultat inte implementeras. Korta ansökningsperioder medför ofta att stödsökande får det svårt att hinna med intern samordning, att hitta externa samarbetspartners och att förankra politiskt, vilket är ett måste för att få till stånd medfinansiering.

Det pågår ett arbete på departements- och myndighetsnivå för att underlätta samfinansiering, vilket innebär att några av de hinder som beskrivs i denna rapport kommer att försvinna eller åtminstone minska under kommande år. Vissa hinder bedöms som svårare att hantera, exempelvis regionernas olika förutsättningar att finansiera projekt. Skillnader i hantering av indirekta kostnader kan också vara svåra att förändra, då de till del har sitt ursprung i regler som sätts på europeisk nivå (schabloner) eller mellan finansierare och samtliga lärosäten (full kostnadstäckning). Avslutningsvis är Swecos samlade bedömning är att flertalet hinder borde kunna minskas genom en utökad dialog finansierarna sinsemellan, i kombination med att ändra på en del rutiner och arbetssätt.

1. Bakgrund och syfte

Föreliggande rapport har tagits fram av Sweco på uppdrag av Vinnova, inom ramen för Vinnovas regeringsuppdrag "Uppdrag att utveckla arbetssätt och processer för ökade synergier mellan regionala, nationella och internationella innovationsinsatser".¹

Syftet med analysuppdraget är att belysa ett urval av finansieringskällor, att analysera vilka hinder som finns för ökad samfinansiering samt att ge rekommendationer om utveckling för att förbättra möjligheterna till samfinansiering.

Vinnova har tre mål för regeringsuppdraget:

Mål 1: Identifiera, tillämpa och sprida effektiva arbetssätt så att innovationsinsatser på nationell och regional nivå bättre kompletterar varandra och har större internationell uppkoppling.

Mål 2: Identifiera, tillämpa och sprida effektiva arbetssätt så att svenska innovationsinsatser bättre nyttjar insatser på EU-nivån samt främjar synergier dem emellan.

Mål 3: Analysera och vidta eventuella åtgärder för att medel för innovationsinsatser och regional utveckling ska användas mer effektivt.

Denna analys syftar främst till att bidra till det tredje målet. Resultatet av analysen kan bidra till att föreslå nya arbetssätt och på så sätt även bidra till det första målet.

I Vinnovas arbete med regeringsuppdraget har ett flertal hinder för samfinansiering lyfts. Ett behov har därför uppkommit att dokumentera och analysera de olika offentliga finansieringskällorna samt att föreslå åtgärder för att minska finansieringshindren.

Uppdraget kompletterar det arbete som redan pågår inom regeringsuppdraget, inte minst vissa av de piloter som initierats, och har genomförts i tät dialog med Vinnovas team och relevanta pågående piloter.

Analysens resultat kommer främst att användas för internt bruk i utvecklingen av verksamheten inom Vinnovas områden samt för dialog med övriga innovationsfrämjande aktörer.

¹ Näringsdepartementet (2021). Regeringsbeslut 2021-06-17, Dnr 2021-03174. *Uppdrag att utveckla arbetssätt och processer för ökade synergier mellan regionala, nationella och internationella innovationsinsatser.*

2. Metod, material, definitioner och avgränsningar

Analysuppdraget har genomförts med en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder under perioden september-december 2022.

För att erhålla en överblick av finansieringen och finansiärerna inom innovationssystemet har Sweco genomfört en dokumentstudie av relevanta förordningar och regelverk, projektinformation, webbsidor samt rapporter från myndigheter och andra relevanta aktörer, exempelvis Sveriges kommuner och regioner (SKR). Fokus i dokumentstudien har legat på fem finansieringskällor, vars historik, regelverk och nationella/regionala kontext beskrivs och som utgör grund till rapportens hinderkartläggning och fallstudier.

Inom ramen för uppdraget har Sweco genomfört 20 intervjuer med representanter för Vinnova (handläggare och jurister), Tillväxtverket (programansvariga och handläggare) samt med företrädare för Regeringskansliet, projektägare och regionalt utvecklingsansvariga. Det breda urvalet av intervjuade syftar till att belysa finansieringskällorna genom hela kedjan, från policyaktörer till projektägare, för att åskådliggöra samfinansieringsfrågornas komplexitet och möjliga lösningar i ett brett perspektiv. Uppdraget är avgränsat till att innefatta följande finansieringskällor:

- Nationella anslag avseende regional utveckling – medel från anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 avseende projektverksamhet som administreras av regionerna och Tillväxtverkets medel
- Europeiska regionala utvecklingsfonden anslagen 1:3 och 1:4 inom utgiftsområde 19
- Nationella medel – Vinnovas 1:2 inom utgiftsområde 24
- Nationella medel – Tillväxtverkets 1:5 inom utgiftsområde 24
- Regionernas egna medel – regionala medel via skattefinansiering

Med begreppet samfinansiering avses i denna rapport att två eller fler finansieringskällor tillsammans finansierar aktiviteter. I rapporten benämns Europeiska regionala utvecklingsfonden, även förkortad ERUF, som Regionalfonden. Begreppet innefattar de 8 regionala programmen samt det nationella regionalfondsprogrammet. Till exempel ingår inte Interreg-programmen och Fonden för rättvis omställning, som också finansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden, i denna rapport.

Rapporten är upplagd enligt följande:

Kapitel 3, som baseras på dokumentstudien, innefattar en översikt av innovationssystemets finansieringskällor avseende historik, regelverk, kontext och regionala skillnader i utfall.

I kapitel 4 presenteras de samfinansieringshinder som identifierats genom dokumentstudien samt de genomförda intervjuerna.

I kapitel 5 presenteras fallstudier, som med utgångspunkt i ett antal projekt beskriver konsekvenser av, samt möjliga lösningar för, ett antal av de identifierade samfinansieringshindren.

I kapitel 6 presenteras Swecos analys och rekommendationer om utveckling för stärkta möjligheter till samfinansiering.

3. Innovationssystemets finansieringskällor

Offentliga medel är en viktig komponent i det svenska innovationssystemet. Dessa offentliga medel har olika bakgrund och syfte, de styrs från flera olika nivåer, (EU, nationellt, regionalt) och har i flera fall en lång historik. Detta kapitel innehåller därför en översikt över och bakgrund till de finansieringskällor som innefattas i analysuppdraget.

Eftersom regeringsuppdraget har som mål att "utveckla arbetssätt och processer för ökade synergier mellan regionala, nationella och internationella innovationsinsatser" är det relevant att inledningsvis sätta in finansieringskällorna i ett större sammanhang. I avsnitt 3.1 presenteras därför en inledande beskrivning av innovationsbegreppet samt en samlad bild av satsningarna på Forskning och Utveckling (FoU) i Sverige.

I de följande avsnitten (3.2-3.5) presenteras de fem finansieringskällorna avseende historik och inriktning. I avsnitt -3.7 presenteras hur detta regionala utvecklingskapital fördelas per region och finansieringskälla. Som underlag används Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) kartläggning, som ger en tydlig bild av hur det regionala utvecklingsarbetet finansieras och hur medlen fördelas regionerna emellan. Skillnaderna i medelsfördelning kopplar i sin tur till ett antal av de hinder för samfinansiering som presenteras i kapitel 4, och fördjupas i fallstudierna i kapitel 5.

3.1 FoU och innovation i Sverige – en översikt

Det finns många beskrivningar av vad innovation egentligen är. Till exempel går följande att läsa om innovation på regeringens hemsida:

Innovation handlar om nya eller bättre lösningar som skapar värde för samhälle, företag och individer. Området omfattar planer och åtgärder för att utveckla och stärka innovations- och förnyelsekraften hos svenska företag inom många samhällsområden.²

Ett annat exempel är formulering i regeringens nationella innovationsstrategi från 2012:

Innovation handlar om nya eller bättre sätt att skapa värden för samhälle, företag och individer. Innovationer är nya lösningar som svarar mot behov och efterfrågan i vardagen och omvärlden. Värdet uppstår i nyttiggörandet och tillämpningen av en idé. Värdet som skapas kan ta många former – ekonomiska, sociala eller miljömässiga värden.³

² Regeringskansliet, länk hämtad 221214. *Innovation*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/innovation/>

³ Näringsdepartementet (2012). *Den nationella innovationsstrategin*.

I Nationell strategi för hållbar regional utveckling 2021–2030, som är vägledande för inriktningen av de regionala utvecklingsstrategierna och styrande för vad de statliga medlen för regionalt utvecklingsarbete på anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling får användas till, definieras innovation enligt följande:

Med innovation avses de betydelsefulla förändringar som transformerar samhället och samhällsekonomin. Innovation ändrar, effektiviserar och påverkar befintliga ekonomiska, miljömässiga och sociala villkor och driver på strukturomvandling och samhällsutveckling. Det kan bl.a. handla om hållbara, nya eller väsentligt förbättrade varor, tjänster, processer, affärsmodeller samt utvecklade leverantörs- och kundrelationer. Innovation innefattar värde-skapande som är bredare än det som utgår från traditionell forskning och utveckling. För att möta de omställningsbehov som finns är det viktigt att anlägga ett brett perspektiv på innovation och inkludera flera delar av samhället. Det är angeläget att stärka såväl individers som företags, organisationers och den offentliga sektorns innovationsförmåga i hela landet.⁴

På Patent- och registreringsverkets hemsida går att läsa:

Ordet innovation kommer av latinets innovare, vilket betyder "att förnya" eller "åstadkomma något nytt".⁵

Ytterligare ett exempel är från det av Stefan Löfven 2015 instiftade Innovationsrådet, som har en något bredare beskrivning av begreppet:

Innovationsrådets synsätt på innovation kunde sammanfattas som "förmågan att framgångsrikt ta fram och införa nya processer, tjänster och metoder som resulterar i betydande förbättringar av kvalitet, effektivitet eller ändamålsenlighet".⁶

Citaten ovan illustrerar varför det inte finns en entydig definition för att beskriva innovation som en specifik form av verksamhet. För att trots detta få en uppfattning om vilka aktörer som satsar på innovation och storleksordningen på de belopp som läggs ned på innovationsinsatser, kan begreppet Forskning och Utveckling (FoU) användas.

⁴ Regeringen (2021). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021 – 2030*. <https://www.regeringen.se/4956ea/contentassets/53af87d3b16b4f5087965691ee5fb922/nationell-strategi-for-hallbar-regional-utveckling-i-hela-landet-20212030> Länk hämtad 230117

⁵ Patent- och Registreringsverket, länk hämtad 221214. *Innovation*. <https://www.prv.se/sv/kunskap-och-stod/vanliga-ord-och-begrepp/innovation/>

⁶ Innovationsrådet, länk hämtad 221214. *Vad är innovation?* <https://www.innovationsradet.se/vad-är-gor/vad-är-innovation/>

Att det finns kopplingar mellan FoU och innovation illustreras bland annat av SCB:s definition av FoU:

Forskning och utveckling består av kreativt och systematiskt arbete med syfte att öka kunskapsmängden samt att hitta nya tillämpningar av befintlig kunskap inom vetenskapens alla fält.⁷

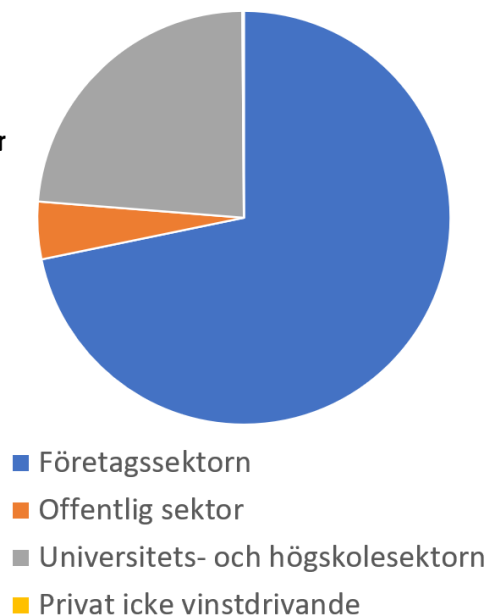
Enligt SCB uppgick den totala FoU-intensiteten i Sverige år 2019 till 3,41 procent (totala utgifter för egen FoU som andel av BNP), vilket motsvarade 171,1 miljarder SEK.⁸ Detta är ett mått på hur mycket FoU som bedrivs i Sverige. Fördelningen över olika aktörer illustreras i Figur 1 nedan. Som figuren tydligt illustrerar genomförs den största delen av FoU inom företagssektorn. Med stor sannolikhet är det också i företagssektorn som de största satsningarna görs på innovation.

Givet bilden av var FoU genomförs samt kopplingen mellan FoU och innovation, är det troligt att den största finansieringskällan för innovation går att hitta internt inom den privata sektorn. Fastän den största delen innovation finansieras av den privata sektorn har de offentliga medlen dock stor betydelse som en katalysator i innovationssystemet, till exempel inom pre-kommersiella insatser samt innovation inom offentlig sektor.

Figur 1 FoU i Sverige fördelat på aktörer (SCB, bearbetning Sweco)

Satsningar på FoU i Sverige

- Forskning och Utveckling i Sverige 2019: **171,1 miljarder**
- Företagssektorn: närmare 72 procent
- Offentlig sektor: 4,5 procent
- Universitets- och högskolesektorn: 23,7 procent
- Privat icke vinstdrivande: 0,12 procent



⁷ Statistiska Centralbyrån, länk hämtad 221214. *Utgifter för forskning och utveckling fortsätter att öka.*
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/pong/statistiknyhet/forskning-och-utveckling-i-sverige-2021/>

⁸ Statistiska Centralbyrån, länk hämtad 221214. *Forskning och utveckling ökar i Sverige.*
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/pong/statistiknyhet/forskning-och-utveckling-i-sverige-2019/>

3.2 Nationella medel

I Sverige finns sedan många år statliga stöd för att främja teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och miljöanpassad teknikutveckling i samspel mellan näringsliv, myndigheter, universitet, högskolor och forskningsinstitut. Dessa medel administreras idag i första hand av Vinnova och Energimyndigheten, men även Tillväxtverket har en central roll. Dessa medel, som skiljer sig åt i inriktning och syfte, är konkurrensutsatta medel för innovation.

De nationella medlen utgörs av medel som regionala aktörer från olika sektorer konkurrerar om via ansökningar av medel inom ramen för olika utlysningar. Finansieringskällorna som inkluderas i kategorin är dels nationella medel från Vinnovas program, Tillväxtverkets 1:5-anslag inom utgiftsområde 24 samt Energimyndighetens 1:4-anslag inom utgiftsområde 21 (sistnämnda ingår ej i analysuppdraget).

Denna slags finansiering inriktad mot forskning och innovation har historiskt i hög grad tilldelats regioner med många lärosäten och tät befolkning. Till exempel tilldelades närmare 70 procent av de konkurrensutsatta medlen 2018 regionerna Skåne, Västra Götaland och Stockholm (mer om detta i avsnitt 3.5.)⁹

Vinnova har ett brett uppdrag att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem och verka för nyttiggörande av forskning och främjande av innovation.

Kopplat till samverkan med övriga finansieringskällor i denna analysrapport har Vinnova i uppdrag att medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och bidra till att utveckla samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och den nationella forsknings- och innovationspolitiken.

Vinnova är nationellt kontaktorgan för EU:s ramprogram för forskning och innovation, Horisont Europa och har till uppgift att främja det svenska deltagandet i programmet och samordna det nationella informations- och rådgivningsarbetet om programmet m.m.

Det av Tillväxtverkets anslag som innefattas i detta analysuppdrag avser statens budget för anslaget 1:5 Näringslivsutveckling inom utgiftsområde 24 Näringsliv och används till näringslivsfrämjande åtgärder. Tillväxtverket disponerar dessa medel inom ramen för olika utvecklingsprogram och insatser.

Tillväxtverket ska även främja svenskt deltagande i EU:s ramprogram för forskning och innovation (Horisont Europa) och ska bidra till samverkan för att skapa förutsättningar för innovationer.

Energimyndigheten disponerar, handlägger och beviljar program- och projektstöd som syftar till att främja forskning, innovation, utveckling, demonstration samt kommersialisering på energiområdet genom energiforskningsanslaget 1:4 (statens budget, utgiftsområde 21: Energi). Arbetet ska främja innovation över hela innovationssystemet i syfte att nå klimat- och energimål.

⁹ Sveriges kommuner och regioner (2020). *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete. Regionalt utvecklingskapital*. Sveriges kommuner och landsting (2017). *Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsinsatser*.

3.3 Regionalfonden – nationellt och 8 programområden

Regionalfonden – en översikt

Regionalfonden är ett av de viktigaste instrumenten för sammanhållningspolitiken. Dess syfte är att minska skillnaderna i utveckling mellan de europeiska regionerna och att förbättra levnadsstandarden i de minst gynnade regionerna. Särskild uppmärksamhet riktas till regioner som lider av allvarliga och permanenta naturbetingade eller demografiska svårigheter, såsom de mycket glesbefolkade norra regionerna samt ö-, gräns- och bergsregioner.¹⁰

EU är genom olika program och fonder en viktig finansiär för regional utveckling. Syftet är att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna inom EU samt stärka EU:s konkurrenskraft gentemot omvärlden.¹¹ Cirka en tredjedel av EU:s budget går till regionalpolitik.

För att bidra till att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna i unionen ges stöd till utveckling och strukturanpassning av regioner som släpar efter i utvecklingen och omställning av industriregioner på tillbakagång¹².

För programperioden 2013-2020 fanns två huvudsakliga mål för Regionalfonden:

1. Att genom investeringar i tillväxt och sysselsättning stärka arbetsmarknaden och regionala ekonomier.
2. Att öka den territoriella sammanhållningen i Europa genom att förstärka gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete inom EU.

Som en grund för innovationsinsatser i regionalfondsprogrammen har regionerna tagit fram smart specialiseringsstrategier som prioriterar regionens styrkor med utvecklingspotential. Smartspecialiseringsstrategierna är ett krav från Europeiska Kommissionen.

Under förra programperioden fanns även öronmärkt stöd för hållbar stadsutveckling, med målet att bemöta ekonomiska, miljömässiga, klimatrelaterade, demografiska och sociala utmaningar.

Den framtida användningen och prioriteringen av medlen under perioden 2021-2027 fastställs i partnerskapsöverenskommelsen, vilket är ett strategiskt dokument som har tagits fram av respektive medlemsstat bl.a. i samarbete med regionala partner och arbetsmarknadens parter¹³. Programtid och budget är på 7 år i taget.

År 2021 inledde EU en ny flerårig programperiod (2021-2027). I princip återfinns samma mål och tematiska koncentrationer från föregående programperiod.¹⁴

¹⁰ Europaparlamentet, länk hämtad 221214. *Europeiska regionala utvecklingsfonden*.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/95/europeiska-regionala-utvecklingsfonden-eruf->

¹¹ SKL (2017). *Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsinsatser*.

¹² Europaparlamentet, länk hämtad 230116. *Europeiska regionala utvecklingsfonden*

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) | Faktablad om Europeiska unionen | Europaparlamentet

¹³ Läs mer i [Partnership Agreements on EU funds 2021-2027 \(europa.eu\)](#), se sid. 20 *Partnerskap och flernivåstyrelse*, artikel 8 i förordningen om gemensamma bestämmelser

¹⁴ Europaparlamentet, länk hämtad 221214. *Europeiska regionala utvecklingsfonden*.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/95/europeiska-regionala-utvecklingsfonden-eruf->

Åtta svenska programområden samt ett nationellt program

I Sverige finns åtta regionala regionalfondsprogram, vilka också motsvarar Sveriges 8 NUTS II-områden,¹⁵ samt ett nationellt regionalfondsprogram. Det nationella regionalfondsprogrammet omfattar hela Sverige och administreras av Tillväxtverket. Det nationella programmet har en budget på 7 år, omfattar 122 miljoner euro med 40 procents finansiering där medfinansiering kan vara både offentlig och privat.

De åtta regionala regionalfondsprogrammen har stora skillnader i medelstilleddning, vilket ligger i linje med den regionala utvecklingsfondens grundsyfte, att minska de regionala obalanserna i unionen. Samtliga program har 40 procents finansiering från Regionalfonden förutom Norra Mellansverige som har 50 procents medfinansiering. Programmen förhandlas ett och ett med EU och utgår från EU:s inriktning med fonden samt från statliga mål och regionala mål.

Figur 2 Regionalfonden - fördelning av medel till programområden 2021-2027 (Tillväxtverket)

Övre Norrland; Västerbotten och Norrbotten.

196 miljoner euro.

40 procents medfinansiering

Resterande delfinansiering kan komma från offentliga och/eller privata aktörer och bestå av kontanta medel eller bidrag i annat än pengar.

+ fonden för en rättvis omställning

Mellersta Norrland ; Jämtlands och Västernorrlands län.

142 miljoner euro.

40 procents medfinansiering

Resterande delfinansiering kan komma från offentliga och/eller privata aktörer och bestå av kontanta medel eller bidrag i annat än pengar.

Norra Mellansverige; Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län.

135 miljoner euro

50 procents medfinansiering

Resterande delfinansiering kan komma från offentliga och/eller privata aktörer och bestå av kontanta medel eller bidrag i annat än pengar.

Östra Mellansverige; Uppsala, Västmanlands, Sörmlands, Östergötlands och Örebro län.

64 miljoner euro

40 procents medfinansiering

Medfinansiering kan vara både offentlig och privat



Stockholms län.

34 miljoner euro

40 procents medfinansiering

Medfinansiering kan vara både offentlig och privat.

Västsvrige; Västra Götalands och Hallands län.

51 miljoner euro

40 procents finansiering

Medfinansiering kan vara både offentlig och privat.

Småland och Öarna: Jönköping, Kronoberg, Kalmar och Gotland.

60 miljoner euro

40 procents finansiering

Medfinansiering kan vara både offentlig och privat.

+ fonden för en rättvis omställning

Skåne-Blekinge; Skåne och Blekinge.

56 miljoner euro.

40 procents finansiering

Medfinansiering kan vara både offentlig och privat

Nationella programmet; konkurrenssatt hela Sverige.

122 miljoner euro.

40 procents finansiering

Medfinansiering kan vara både offentlig och privat

Regional styrning och regionala förutsättningar

För varje geografiskt programområde finns ett strukturfondspartnerskap.

Strukturfondspartnerskapet yttrar sig över vilka ansökningar som ska prioriteras bland de ansökningar som godkänts av förvaltande myndighet för det berörda programmet.

Utifrån hinder med samfinansiering och anpassning av tider för utlysningar finns många aktörer och de olika finansieringskällorna har olika förutsättningar för hur de kan styra över urval, prioriteringar och kravställningar. Här redovisas förutsättningar för Regionalfonden utifrån Riksrevisionens granskning 2020.¹⁶

För att få finansiering från Regionalfonden krävs medfinansiering som ofta kommer från offentliga aktörer, men som också kan också bestå av privata medel. Regionerna i respektive partnerskapsområde är totalt sett de som tar beslut om den volymmässigt

¹⁵ Eurostat, länk hämtad 221214. *Background - NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics.*

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

¹⁶ Riksrevisionen (2020). *Regionala strukturfondspartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* (RiR 2020:10)

största delen av medfinansieringen (lägg till här skattemedel och 1:1 medel). Under programperioden 2014–2020 hade regionerna fram till november 2019 beslutat om 2,2 miljarder kronor i medfinansiering av regionalfondsprojekt, motsvarande 33 procent av den sammanlagda medfinansieringen och 37 procent av den offentliga medfinansieringen.¹⁷ Regionernas beslut om medfinansiering avser både de egna skattefinansierade medlen och de statliga 1:1-anslagen som regionerna beslutar om.

Som visats i tidigare avsnitt är det vanligt att regionerna använder de statliga medel de får för regional projektverksamhet (1:1-medel) som medfinansiering i projekt. Ofta söker en aktör finansiering för ett projekt finansiering från regionen i en process som sker inför eller parallellt med en ansökan till Tillväxtverket om EU-medel från Regionalfonden. För vissa projekt blir finansieringen från Regionalfonden avgörande för om projektet kan genomföras. Andra projekt genomförs i mindre skala utan EU-medel. Många regioner driver även själva egna projekt och söker EU-medel för dessa.

Regionerna har starkt varierande ekonomiska förutsättningar. För många regioner utgör medlen för regional projektverksamhet tillsammans med möjligheten att söka EU-medel den absoluta merparten av de medel som finns tillgängliga för insatser för innovation inom regional utveckling. Det gäller särskilt regioner som inte söker eller inte är framgångsrika i att söka finansiering från finansiärer som Vinnova eller andra EU-medel.¹⁸

Att medfinansieringen fanns på plats var tidigare ett krav för att Tillväxtverket skulle kunna godkänna projekt och överlämna dem till Strukturfondspartnerskapet för prioritering. Numera krävs att det framgår hur medfinansiering kommer att ske för fortsatt handläggning. Medfinansiärerna är oftast inblandade och har tagit ställning till projekt på ett tidigt stadium, i de flesta fall redan under utlysningsperioden när en ansökan tas fram. Strukturfondspartnerskapets ställningstagande till ansökan kommer på så vis förhållandevis sent i en, i många fall, lång process.

När regionerna medfinansierar projekt tas ofta beslut om dessa av politiker i den nämnd hos regionen som ansvarar för regional utveckling. Det är vanligt att både ordföranden och andra ledamöter i dessa nämnder även ingår i Strukturfondspartnerskapen. Flera av dem är även ordförande för partnerskapen. Dessa ledamöter tar därmed beslut om projektet i två olika roller: först som regionpolitiker när de beslutar om medfinansiering, sedan som ledamot i partnerskapet när de bestämmer om prioritering. I Riksrevisionens granskning om Strukturfondspartnerskapen 2020¹⁹ framkom att regionens beslut om medfinansiering i många fall får en större tyngd än partnerskapets yttrande, och blir styrande för hur partnerskapet kommer att prioritera.²⁰

Riksrevisionen lyfter i sin rapport att regionerna har starkt skiftande förutsättningar vad gäller beslutsordning, styrning samt organisering av de regionala utvecklingsfrågorna. Swecos samlade bild utifrån Riksrevisionens granskning är att detta kan, vilket beskrivs i kapitel 4, försvåra den samverkan och koordinering som är nödvändig för samfinansiering av projekt.

¹⁷ Riksrevisionen (2020). *Regionala strukturfondspartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* (RiR 2020:10)

¹⁸ Riksrevisionen (2020). *Regionala strukturfondspartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* (RiR 2020:10)

¹⁹ Riksrevisionen (2020). *Regionala strukturfondspartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* (RiR 2020:10)

²⁰ Riksrevisionen (2020). *Regionala strukturfondspartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* (RiR 2020:10)

Granskning av Strukturfondspartnerskapen

Riksrevisionen granskade år 2020 om systemet med strukturfondspartnerskap gav förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogram i Sverige.²¹ Totalt handlade det om fördelningen av EU-medel på mer än 12 miljarder kronor under perioden 2014–2020.

Granskningen visade att det fanns flera problem med systemet med strukturfondspartnerskap. Sammantaget konstaterades att förutsättningarna för ett effektivt genomförande av programmen har brister. Systemet med strukturfondspartnerskap är komplext och involverar många aktörer. Det finns en rad otydigheter avseende ansvarsförhållandena mellan dem, och i praktiken är det många beslut som fattas innan projektansökningarna når partnerskapen. Förutsättningarna för effektivitet påverkas negativt genom att tiden från ansökan till beslut ökar och lärandet i systemet blir eftersatt. Det finns även en bristande transparens i systemet, vilket enligt Riksrevisionen inverkar negativt på rättssäkerheten.

I Riksrevisionens rapport lyfts bland annat att det inom programområdena finns otydliga prioriteringar och bitvis en frånvaro av strategier på programområdesnivå. Det har även identifierats problem kopplade till partnerskapens uppgift med att bestämma vilka projekt som ska få EU-medel, vilket sammantaget innebär bristande förutsättningar för en effektiv hantering av medlen.

Det är till exempel, enligt Riksrevisionen, svårt för utomstående att få en uppfattning om varför partnerskapen prioriterar som de gör. Få partnerskap har riktlinjer eller strategier för urvalet av mottagare. De flesta partnerskap anger inte heller några tydliga motiv i sina yttranden vilka projekt de prioriterar eller inte.²²

3.4 Nationella anslag för regional utveckling

Anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder - projektverksamhet

De statliga resurserna för regionala utvecklingsåtgärder tillhandahålls genom anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling. En del av dessa medel fördelas i regleringsbrev till regionerna. Omfattningen av dessa medel bestäms av riksdagen som beslutar om bl.a. utgiftsområde 19 Regional utveckling. Fördelningen av medel mellan regionerna beslutas av regeringen genom årliga regleringsbrev. Medlen kan bland annat användas till projektverksamhet och regionala företagsstöd. Insatser som finansieras av dessa medel ska bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

1:1 Projektmedel (som är i fokus i detta analysuppdrag) handläggs och beviljas till största delen av regionerna och Gotlands kommun som har det regionala utvecklingsansvaret. En mindre del handläggs och beviljas av Tillväxtverket. Projektmedlen har kommit att utgöra en viktig källa till medfinansiering av i synnerhet i samfinansiering med Regionalfonden. Enligt Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken avses med projektverksamhet sådan verksamhet som avser projekt med syfte att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

²¹ Riksrevisionen (2020). *Regionala strukturfondspartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* (RiR 2020:10)

²² Riksrevisionen (2020). *Regionala strukturfondspartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* (RiR 2020:10)

Den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till en hållbar utveckling i alla delar av landet. Utvecklingskraften i städer, tätorter samt gles- och landsbygder ska stärkas och klyftorna ska minska. Möjligheterna att bo, leva och verka i hela landet ska förbättras.²³

Den regionala utvecklingspolitiken och EU:s sammanhållningspolitik är nära integrerade, vilket bland annat innebär att stor hänsyn ska tas till olika territoriella förutsättningar.²⁴

1:1-medlens historik och inriktning

1:1-medlen är en form av anslag som har en lång historik. Tidigare fördelades medlen via den statliga regionala myndigheten länsstyrelsen utifrån myndighetens dåvarande uppdrag som regionalt utvecklingsansvarig. För 30 år sen var syftet att främja ekonomisk tillväxt och en samhällsekonomiskt och lämplig lokalisering av näringslivet.²⁵

I samband med att det regionala utvecklingsansvaret flyttats från länsstyrelsen till regionerna har merparten av handläggningen och ansvaret för 1:1-medlen flyttats över till regionerna. Regionerna ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och bland annat samordna insatser för genomförandet av strategin och besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.²⁶

Över tid har medelsanvändningen förskjutits från stöd för att främja ekonomisk tillväxt genom olika former av samhällsplanering kopplat till näringslivsutveckling till bland annat projektstöd kopplat till innovation. Även inom området innovation har en förflyttning skett, från industriell utveckling och ekonomisk tillväxt till dagens starka fokus på omställning till ett hållbart samhälle. Utvecklingen kan härledas till förändringarna i förordningstexterna över tid. Kopplingen till samhällsplaneringen syns dock fortfarande då den regionala utvecklingsstrategin enligt Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete 11 § särskilt ska beakta till exempel kommunala översiktsplaner, bostadsförsörjning, infrastruktur och landsbygdsprogrammet m.m.

Regeringen beslutar i årligen hur stor del av de statliga medlen inom utgiftsområdet som ska gå till respektive län. Regionerna beslutar sedan, i kraft av sitt regionala utvecklingsansvar, hur medlen ska fördelas mellan olika typer av satsningar. Utgångspunkt för satsningarna ska vara den regionala utvecklingsstrategin och program för Europeiska regionala utvecklingsfonden.²⁷ För statlig medverkan i satsningar styr den *Nationella strategin för hållbar regional utveckling i alla delar av landet 2021-2030*²⁸ och den föregående *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020*.

Medlen används ofta av regionerna för att samfinansiera projekt finansierade av olika EU-program inom Regionalfonden. De senaste regionalfondsprogrammen år 2013-

²³ Regeringen (2020). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*. Skr 2020/21:133.

²⁴ Regeringen (2020). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*. Skr 2020/21:133.

²⁵ Förordning (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd | Lagen.nu

²⁶ Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar Svensk författningssamling 2010:2010:630 t.o.m. SFS 2022:1090 - Riksdagen

²⁷ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete Svensk författningssamling 2017:2017:583 t.o.m. SFS 2022:1384 - Riksdagen

²⁸ Regeringen (2020). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*. Skr 2020/21:133.

2020 har varit särskilt inriktade mot innovation och företagande, vilket har haft en styrande effekt på hur 1:1-medlen används.

1:1-medlens användning

Tillväxtverket har i uppdrag enligt regleringsbrev att årligen sammanställa och analysera återrapporteringar av det regionala utvecklingsarbetet²⁹ från regionerna och, för vissa återrapporteringskrav, även från länsstyrelserna.

Regeringen lämnar årligen villkorsbeslut till regionerna. Besluten anger villkoren för användning av statliga medel för regionalt utvecklingsarbete (anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder). De beskriver också hur regionerna ska redovisa och återrapportera resultat av det regionala utvecklingsarbetet till regeringen.³⁰ Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete samt den nationella strategin ligger till grund för dessa. Länsstyrelserna återrapporterar utifrån uppdrag i sina regleringsbrev.

Tillväxtverket konstaterar i sin uppföljning 2020³¹ att tillgången på 1:1-medel varierar stort mellan regionerna och att användningen av medlen varierar. Detta medför att det är svårt att dra generella slutsatser om regionernas tillväxtpolitiska arbete utifrån strategier och övergripande mål. Flera regioner uppfattar att den nationella styrningen påverkar regionernas möjligheter att arbeta effektivt och långsiktigt³², eftersom medelstillelningen varierar stort mellan regionerna då syftet initialt med stöden var att kompensera för att motverka vikande regional utveckling i första hand.

Vissa regioner anser att de saknar ekonomiska möjligheter att avsätta egna skattemedel för medfinansiering i projekt, eller som stöd till externa projektaktörer. Dessa regioner använder i huvudsak 1:1-medlen för att medfinansiera strukturfondsinsatser som därmed blir avgörande för medfinansiering av projekt inom strukturfondsprogrammet. Enligt en del större regioner, befolkningsmässigt och därmed skattemässigt, används 1:1-medlen särskilt till utvecklingsinriktade projekt för att gynna näringslivet. I flera regioner är de regionala medlen (skattefinansieringen) större än 1:1-medlen.³³

Syftet med 1:1-medlen, att bidra till att jämna ut regionala skillnader genom regional utveckling, samt de regionala olikheterna avseende storlek, territoriella förutsättningar och skattemedel är enligt Swecos bedömning viktiga faktorer att beakta när slutsatser dras av 1:1-medlen och regional medfinansiering. 1:1 medel.

²⁹ Tillväxtverket, länk hämtad 221214. *Kunskap och lärdomar*.

<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regional-utvecklingsarbete/kunskap-och-lardomar.html>

³⁰ Tillväxtverket, länk hämtad 230116. Regionalt utvecklingsarbete - Tillväxtverket (tillvaxtverket.se)

³¹ Tillväxtverket (2020). *Regionalt tillväxtarbete 2019, Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322.

³² Tillväxtverket (2020). *Regionalt tillväxtarbete 2019, Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322.

³³ Tillväxtverket (2022). *Regionalt utvecklingsarbete 2021. Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser. Dnr Å 2021-7242*

3.5 Regionala medel via skattefinansiering

I Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar framgår att uppdraget som regionalt utvecklingsansvarig innefattar regionalt tillväxtarbete (5§) samt regional transportinfrastrukturplanering (7§).³⁴ Med regionalt tillväxtarbete avses enligt Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete, insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling. De insatser som avses är bland annat att (7§) utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling (Regional utvecklingsstrategi, RUS), samordna insatser för att genomföra strategin, att arbeta med det regionala kompetensförsörjningsarbetet samt att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.³⁵

De regionala egna utvecklingsmedlen är den finansieringskälla som regionerna själva skjuter till i detta arbete. Dessa medel baseras på den egna beskattningsrätten, och ytterst är det upp till respektive regionfullmäktige att avgöra hur mycket av de egna skattemedel som ska användas för att finansiera regional utveckling. Detta gör utövandet av det regionala utvecklingsansvaret komplext jämfört med regionens uppgifter inom bland annat hälso- och sjukvård.³⁶

Trots det utgör regionernas egna medel cirka en femtedel av de studerade utvecklingsmedlen (se kap. 3.6). Det anses väsentligt, framhåller Sveriges kommuner och regioner (SKR) i sin kartläggning av regionalt utvecklingskapital, att regionen förfogar över egna medel för att utveckla strategier och program, men också för att ses som en relevant part i olika slag av samarbeten.³⁷

³⁴ Sveriges riksdag (2010). *Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar*. [Lag \(2010:630\) om regionalt utvecklingsansvar Svensk författningssamling 2010:2010:630 t.o.m. SFS 2022:1090 - Riksdagen](#) Länk hämtad 230120.

³⁵ Sveriges riksdag (2017). *Förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete*. [Förordning \(2017:583\) om regionalt tillväxtarbete Svensk författningssamling 2017:2017:583 t.o.m. SFS 2022:1384 - Riksdagen](#) Länk hämtad 230120.

³⁶ Sveriges kommuner och regioner (2022). *Så finansieras regional utveckling*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar/safinansiera-regionalutveckling.9791.html> Länk hämtad 230120.

³⁷ Sveriges kommuner och regioner (2022). *Så finansieras regional utveckling*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar/safinansiera-regionalutveckling.9791.html> Länk hämtad 230120.

3.6 Utfall – så fördelas finansieringsmedlen

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av hur det regionala utvecklingskapitalet är fördelat, på regioner och finansieringskälla. Som underlag används SKRs kartläggning från 2020.³⁸ SKRs rapport ger en tydlig bild av hur det regionala utvecklingsarbetet finansieras och hur medlen fördelas regionerna emellan.³⁹ (Med region avses här de geografiska regionerna, inte de organisatoriska.)

I nedanstående diagram redovisas de finansieringskällor som innefattas i detta analysuppdrag. Eftersom nivåerna kan variera över åren är de redovisade diagrammen att betrakta som en ögonblicksbild, som tjänar till att åskådliggöra hur stor variationen regioner och finansieringskällor emellan faktiskt är. Detta kopplar i sin tur till flera av de finansieringshinder som presenteras i kapitel 4.

Utvecklingsmedel totalt per region

I nedanstående diagram redovisas de totala utvecklingsmedlen (cirka 6 570 mnkr det aktuella året) för de fem studerade finansieringskällorna. I absoluta tal (Figur 4) var utvecklingsmedlen störst i de befolkningsrika storstadsregionerna, med Västra Götalands län i topp (1 567 mnkr) följt av Stockholms län (1 252 mnkr) och Skåne län (621 mnkr).⁴⁰

Även Östergötland samt de två nordligaste regionerna Västerbotten och Norrbotten hade höga nivåer av utvecklingsmedel. Lägst tillgång på utvecklingsmedel hade små regioner i södra Sverige som inte har stora universitet, exempelvis Gotland (45 mnkr), Blekinge (51 mnkr) Kalmar (83 mnkr) och Kronoberg (89 mnkr).

Per finansieringskälla

Av de fem studerade finansieringskällorna stod Vinnovas program 2018 totalt sett för 50 procent, regionernas egna skattefinansierade för 21 procent, 1:1 Projektmedel för 15 procent och regionalfondsmedlen för 14 procent.⁴¹

Vinnovamedlen (grå stapel i diagrammet) gick i huvudsak till de län som har stora universitet: Stockholm, Västra Götaland, Skåne och Östergötland emottog nära 80 procent av medlen. Även Västerbotten, Norrbotten och Uppsala med sina lärosäten utmärkte sig här, med cirka 4 procent vardera.

1:1 Projektmedel (mörkblå stapel) hade en något jämnare spridning än Vinnova-medlen men med stark tyngdpunkt i norr: norrlandslänen⁴² emottog cirka hälften av de totala 1:1-medlen för projektstöd.

Även regionalfondsmedlen (orange stapel) hade nordlig tyngdpunkt i norr: Norrbotten och Västerbotten emottog tillsammans strax över 30 procent av medlen. Även Västra Götaland, Östergötland och Västmanland var stora mottagare med sammanlagt 22

³⁸ Sveriges kommuner och regioner (2020). *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete. Regionalt utvecklingskapital*. För ytterligare information om 1:1-medlen kan även följande källa från Tillväxtverket användas: [Tillväxtverket Å2021-2437](#)

³⁹ Valet att använda en befintlig rapport som underlag är även en resursfråga: därigenom har givits utrymme att i detta analysuppdrag lägga större fokus på fallstudierna.

⁴⁰ Det kan jämföras med Figur 5, som visar utvecklingsmedel per invånare: här är det i stället de fyra nordligaste länen som disponerar de medlen.

⁴¹ Tillväxtverkets 1:5-medel utgör endast cirka 1 % av de studerade medlen, och beskrivs därför inte ytterligare här.

⁴² Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland-Härjedalen, Dalarna och Gävleborg

procent av medlen 2018. De regioner som emottog minst regionalfondsmedel var Blekinge, Uppsala och Örebro, sammanlagt endast 1,2 procent av medlen.

Vad gäller regionernas egna skattemedel (grön stapel) i Sverige som helhet, finns (föga förvånande) den största delen (ca 63%) av de sammanlagda medlen i de befolkningsrika storstadsregionerna. Västra Götaland intar här en särställning med 531 mnkr i egna medel, följt av Stockholm (183 mnkr) och Skåne (163 mnkr). Minst egna medel har regionerna Blekinge, Kalmar, Dalarna och Värmland.

Per region

Även per region är skillnaderna stora. I Figur 4 framgår att Vinnovamedlen står för cirka 60 – 80 procent av de totala utvecklingsmedlen i universitetsregionerna Stockholm, Skåne, Västra Götaland, Östergötland och Uppsala.

1:1 Projektmedel står för 81 procent av de totala medlen i Blekinge, 61 procent i Gotland och cirka 55 procent i Gävleborg och Jämtland Härjedalen.

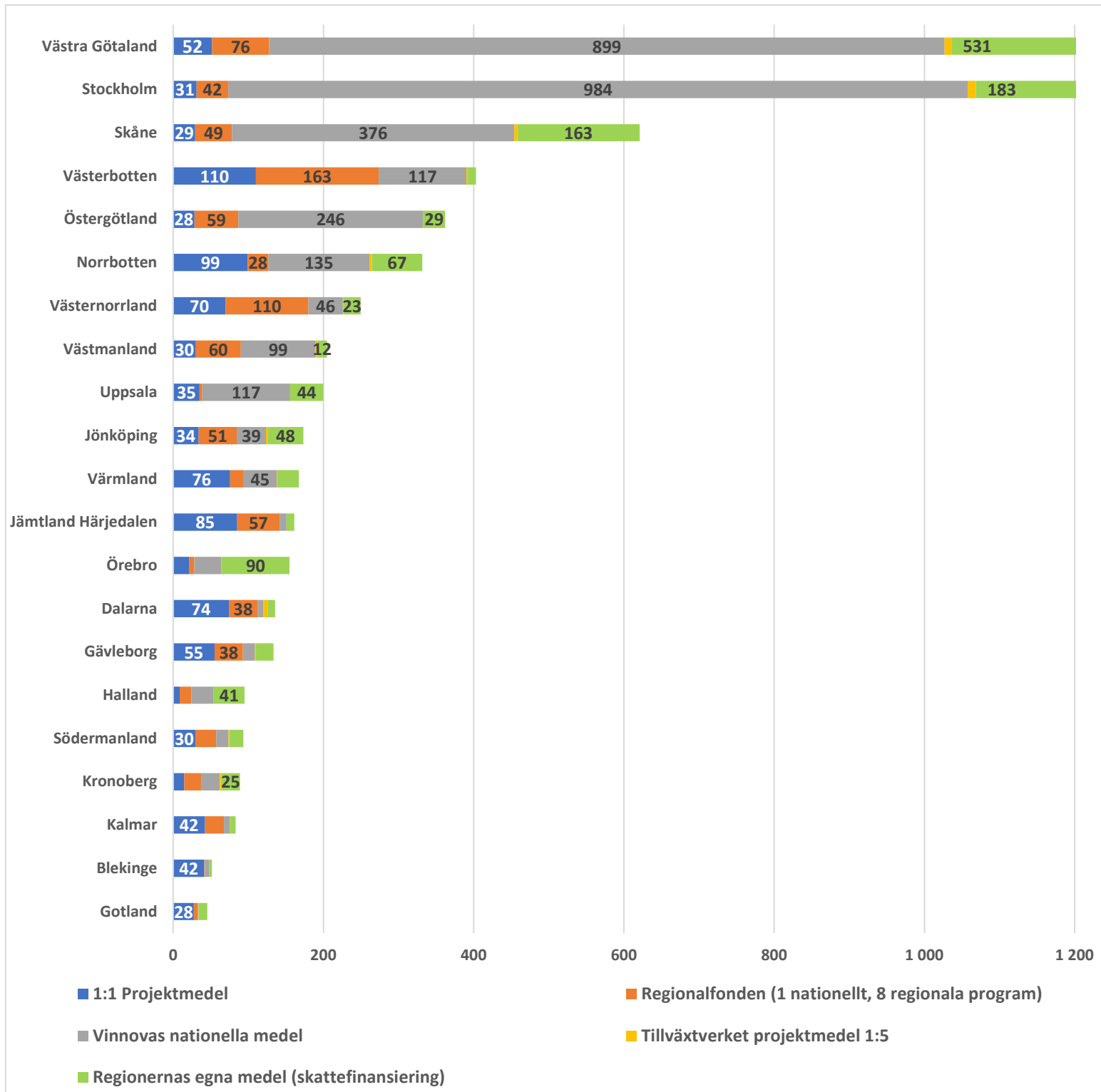
Regionalfondsmedlen utgör 44 respektive 41 procent av de totala medlen i Västernorrland respektive Västerbotten. I åtta andra regioner⁴³ står Regionalfonden för 25 – 30 procent av de totala medlen.

Vad gäller regionernas egna skattemedel ligger Örebro i topp: 58 procent av regionens totala utvecklingsmedel kommer från egenfinansiering. Därpå följer Halland vars egenfinansiering uppgår till 43 procent. I sju andra regioner⁴⁴ uppgår egenfinansieringen till 20 – 30 procent av de totala utvecklingsmedlen. Men skillnaderna regionerna emellan är stora: i åtta regioner utgör de egna medlen mindre än 10 procent av de totala utvecklingsmedlen.

⁴³ Kalmar, Kronoberg, Gävleborg, Sörmland, Gävleborg, Dalarna, Jönköping och Västmanland.

⁴⁴ Gotland, Kronoberg, Sörmland, Jönköping, Uppsala, Norrbotten och Skåne.

Figur 3 Utvecklingsmedel per region och finansieringskälla 2018, absoluta tal, mnkr (Källa: SKR⁴⁵, bearbetning Sweco). För läsbarhetens skull är inte alla data utskrivna i diagrammet.



⁴⁵ Sveriges kommuner och regioner (2020). *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete. Regionalt utvecklingskapital.*

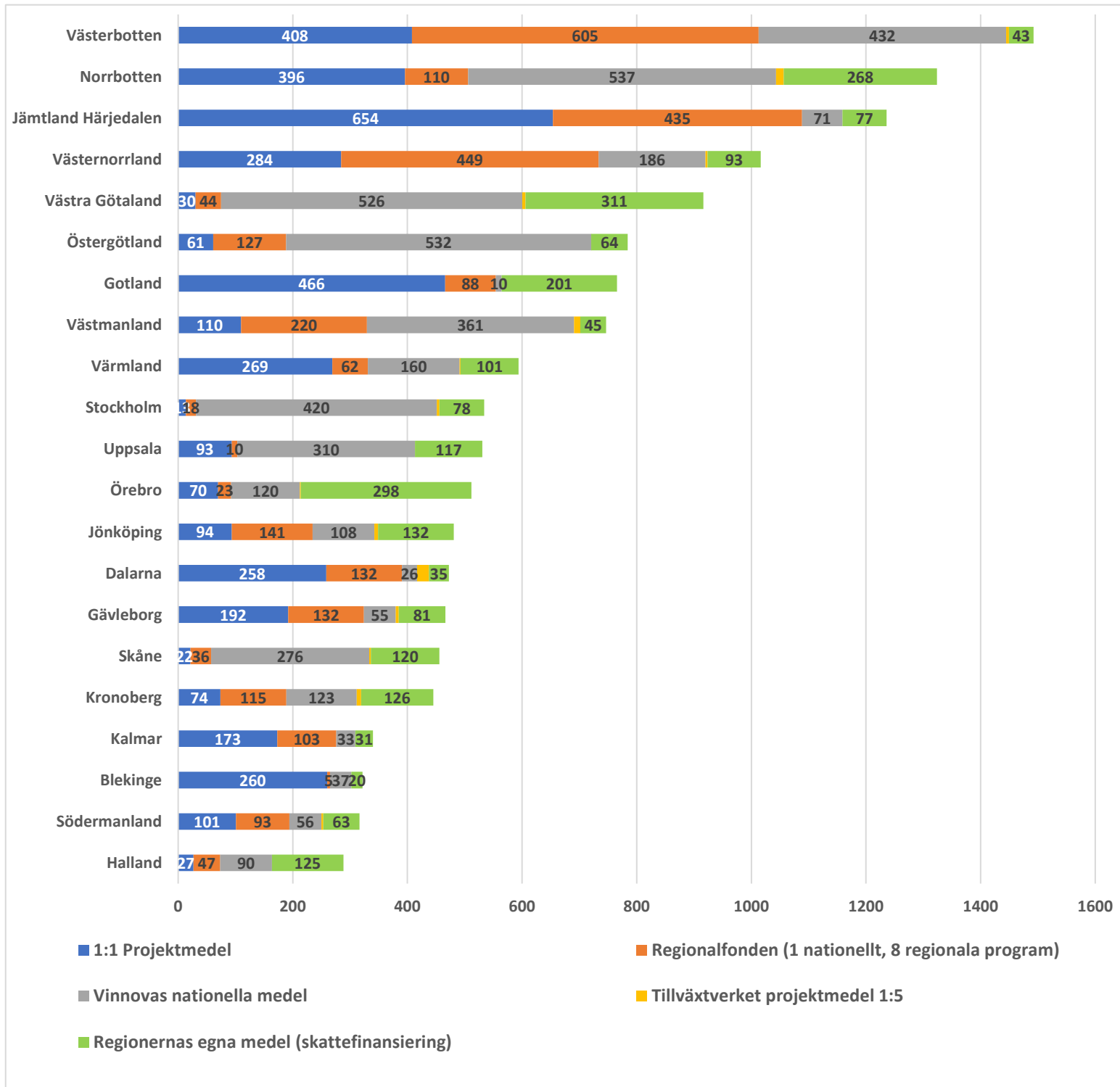
Utvecklingsmedel per region och invånare

I nedanstående diagram (Figur 5) visas utvecklingsmedlen per region och invånare. De fyra nordligaste länen, följt av Västra Götaland, disponerar de klart största utvecklingsmedlen per invånare. Västerbotten, Norrbotten och Jämtland Härjedalen har 1 236 – 1 492 kronor per invånare medan Halland, Sörmland, Blekinge och Kalmar har 288 – 340 kronor per invånare.

Här framträder även tydligt Västerbottens, Jämtland Härjedalens och Västernorrlands höga beroende av regionalfondsmedel (orange stapel) samt en hög andel Vinnova-medel (grå stapel) i de stora universitetsregionerna Stockholm, Skåne, Västra Götaland, Östergötland och Uppsala.

Dessutom framträder ett högt beroende av 1:1-medel i Blekinge, Gotland, Dalarna och Jämtland Härjedalen (mörkblå stapel) liksom en stor variation i tillgången till egna medel (grön stapel), från Örebros 58 procent till Västerbottens 3 procent av regionens totala utvecklingsmedel. Även Gotland och Norrbotten har hög andel skattefinansierade medel per invånare.

Figur 4 Utvecklingsmedel per region och finansieringskälla 2018, per invånare, Kr (Källa: SKR⁴⁶, bearbetning Sweco). För läsbarhetens skull är inte alla data utskrivna i diagrammet.

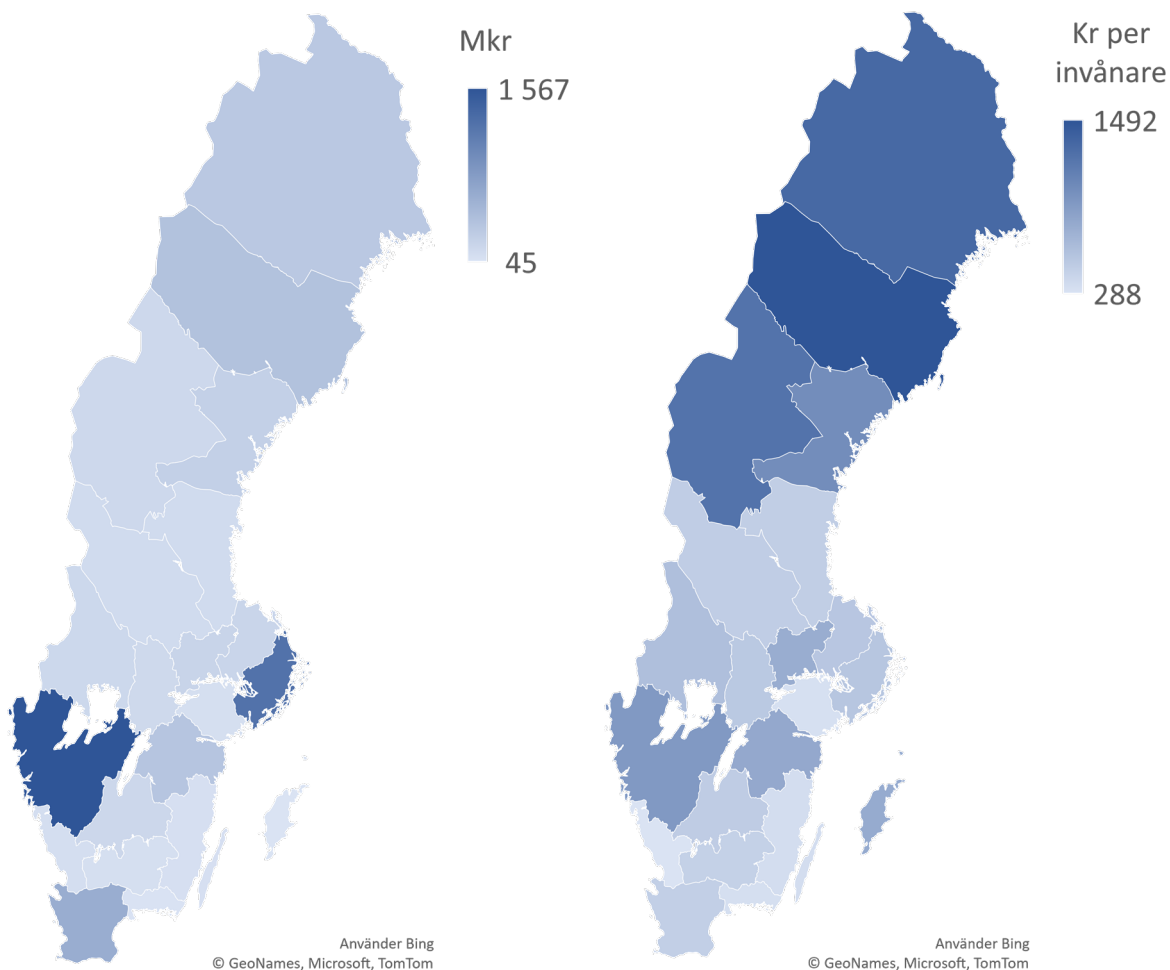


⁴⁶ Sveriges kommuner och regioner (2020). *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete. Regionalt utvecklingskapital.*

Utvecklingsmedlens fördelning – samlad bild

Statistiken visar att det är mycket stora skillnader regionerna emellan vad gäller tillgången till olika slags utvecklingsmedel. De tre storstadsregionerna förfogar över den största volymen medel i absoluta tal, medan de fyra nordligaste länen förfogar över mest medel räknat per invånare. Skillnaderna i absoluta tal är störst när det gäller Vinnova-medel, från Gotlands 1 mnkr till Stockholms 984 mnkr. Skillnaderna är även mycket stora vad gäller den regionala tillgången till egna medel (från 3 till 351 mnkr) och tillgången till 1:1 Projektmedel (från 9 mnkr till 110 mnkr). Dessa skillnader i regionalt kapital innebär, som kommer att visas i det följande kapitel 4, ett antal hinder i form av regioners skiftande möjlighet till medfinansiering, till samfinansiering och till samverkan över regiongränser.

Figur 5 Vänstra kartan: Utvecklingsmedel totalt per region, mnkr (Källa: SKR⁴⁷, bearbetning Sweco). Figur 6 Högra kartan: Utvecklingsmedel per invånare, Kr (Källa: SKR⁴⁸, bearbetning Sweco)



⁴⁷ Sveriges kommuner och regioner (2020). *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete. Regionalt utvecklingskapital.*

⁴⁸ Sveriges kommuner och regioner (2020). *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete. Regionalt utvecklingskapital.*

3.7 Finansieringskällorna i sammanfattning

De offentliga finansieringskällor som redovisas i denna analysrapport har som syfte att stötta initiativ för regional utveckling, näringslivsutveckling och innovation. Både initiativ för utveckling av projekt men också ökat samspel mellan projekt för innovation och aktörer som medverkar till regional utveckling. Stöden finns på flera nivåer: EU-nivå, nationell nivå, regional EU-nivå (NUTS II, se Figur 8) och regional nivå (länsnivå).

Samtliga redovisade finansieringskällor är riggade för medfinansiering, men de är inte specifikt riggade för medfinansiering med varandra. Tvärtom finns begränsningar för hur dessa offentliga medel får nyttjas, exempelvis genom statsstödsreglerna och begränsningar i andel som får finansieras. Även syfte och utgångspunkter skiljer mellan flera av finansieringskällorna.

På EU-nivån finns regionalfondsmedlen som har till syfte att minska skillnaderna i utveckling mellan regioner. På regional nivå finns 1:1-medlen, statliga medel som ska bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till en hållbar utveckling i alla delar av landet. Utvecklingskraften i städer, tätorter samt gles- och landsbygder ska stärkas och klyftorna ska minska. Möjligheterna att bo, leva och verka i hela landet ska förbättras. 1:1-medlen har därför, på samma sätt som regionalfonden, i praktiken delvis till syfte att minska regionala skillnader. Utifrån syftet skiljer sig medelstillelningen kraftigt i omfattning regioner emellan. Användandet av 1:1-projektmedlen beslutas av regionerna. Därtill skjuter regionerna till egna skattemedel, även dessa med en stor spännvidd i omfattning regioner emellan. Att avsätta skattemedel till projektmedel är inte något en region måste göra utan en prioritering som görs i varje region.

Därutöver finns de konkurrensutsatta statliga medlen med olika syfte att antingen främja innovation, eller främja samverkan och deltagande i innovationsinsatser eller rentav öka samspelet mellan innovation och regional utveckling.

I kombinationen mellan finansieringskällorna uppstår möten mellan olika regelverk, syften och definitioner. Möten ("krockar") som dagligen hanteras av många aktörer inom innovationssystemet, och som har till syfte att kombinera vad som varit uppdelat redan från start. Dessa hinder för samfinansiering beskrivs i det följande kapitel 4.

Figur 7 Översikt av de fem finansieringskällorna

Nationella medel	Regionalfonden nationellt	Regionalfonden programområden	1:1 Projektmedel regional utveckling	Regionala skattemedel
Syfte: Vinnova: Öka samspel mellan innovation och regional utveckling. Energimyndigheten: Främja innovation för att nå klimat & energimål Tillväxtverket: Samverkan för förutsättningar för innovation. Främja deltagande i Horisont Europa	Syfte: Att minska skillnaderna i utveckling mellan regioner Samarbete mellan nationell, och regional nivå i alla delar av landet Tillväxtverket är förvaltande myndighet	Syfte: Att minska skillnaderna i utveckling mellan regioner Partnerskap Regional styrning inom satta ramar Tillväxtverket är förvaltande myndighet	Syfte: Att minska skillnaderna i utveckling mellan regioner ("klyftorna ska minska"⁴⁹) Varierande storlek mellan regionerna Regional styrning inom satta ramar Stor del till norra Sverige	Syfte: Egenfinansiering av regionala utvecklingsinsatser Näringslivs-utveckling, innovation, främjandeaktörer m.m Regional styrning Stora skillnader i kapacitet mellan regionerna

⁴⁹ Regeringen (2021). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021 – 2030*.
<https://www.regeringen.se/4956ea/contentassets/53af87d3b16b4f5087965691ee5fb922/nationell-strategi-for-hallbar-regional-utveckling-i-hela-landet-20212030> Länk hämtad 230117

4. Identifierade samfinansieringshinder

I detta kapitel sammanställs de hinder som identifierats i dokumentstudie och intervjuer, med fokus på hindrens innebörd och dess konsekvenser. De identifierade hindren har grupperats enligt följande: finansiering från flera källor, statsstödsregler och förordningar, regionala skillnader samt övriga slags hinder.

Beskrivningarna hålls relativt kortfattade och översiktliga. Ett antal av hindren beskrivs mer utförligt i fallstudierna i kapitel 5. Värt att påpeka redan i detta inledande stycke är att det pågår arbete på departements- och myndighetsnivå för att underlätta samfinansiering. Detta innebär att några av de hinder som är identifierade i detta analysuppdag till del kommer att försvinna eller minska under kommande år.

4.1 Finansiering från flera källor

I detta avsnitt beskrivs ett antal hinder som projektägare och projektpartners enligt insamlad empiri upplever när finansiering till ett projekt söks från flera olika finansiärer. Tre huvudsakliga hinder har identifierats: skillnader i administrativa krav, utlysningar som ej är koordinerade samt skillnader i upphandlingsregler.

Skillnader i administrativa krav på ansökningar och rapportering

INNEBÖRD

När finansiering för ett projekt söks från flera olika finansiärer ställs olika krav på hur ansökan ska formuleras, vilken form av budget som ska redovisas samt hur projektuppföljning och rapportering ska genomföras.

Som exempel finns följande information om hur regionala projektmedel söks på en regions hemsida:

Två separata ansökningar krävs, en till Tillväxtverket (Regionalfonden) och en till Regionen. Du gör din ansökan i e-tjänsten Min Ansökan. Ansökningsformulären ser olika ut och du behöver utforma ansökan i enlighet med respektive organisations frågeställningar.

Även utbetalningen av projektmedel sker på olika sätt. Ett regionalfondsfinansierat projekt ersätts i huvudsak efter genomförda aktiviteter och efter att lägesrapport har godkänts. Flera nationella myndigheter, exempelvis Vinnova, betalar däremot ut projektmedel i förskott.

För regionalfondsfinansierade projekt nyttjas ofta schabloner för kostnader, vilket inte alltid kan användas i ansökningar till nationella finansiärer. Ytterligare ett exempel på skillnader är hur finansiärerna beräknar indirekta kostnader, så kallade overheadkostnader (OH). Tillväxtverket ersätter regionalfondsfinansierade projekt med 20 procent OH⁵⁰, medan de inom europeiska digitala innovationshubbar (EDIH) ersätter projekt med endast 7 procent OH⁵¹.

⁵⁰ Reglerat på EU-nivå

⁵¹ Enligt Enkät Vinnova och intervjuer

I Vinnovas allmänna villkor för bidrag framgår att universitet och högskolor får göra påslag för indirekta kostnader enligt den fullkostnadsprincip som de tillämpar. Detta innebär att Vinnova tillåter den faktiska kostnaden för OH som lärosäten har.⁵²

KONSEKVENSER

Skilnaderna i administrativa krav innebär att den projektsökande behöver arbeta fram flera olika ansökningar, med olika varianter av budgetar för att matcha de olika finansiärernas krav. På motsvarande sätt kan projektledningen behöva arbeta i 2–3 olika rapporteringssystem med lika många olika budgetar. Kraven på att redovisa på olika sätt parallellt kan i vissa fall till och med innebära att projekt behöver utveckla interna redovisningssystem enbart för att klara av rapporteringen av ett projekt till flera finansiärer.

Till följd av detta måste aktörer lägga stora resurser på att bygga upp kompetens inom projektansökningsförfaranden, och lägga stora resurser på projektadministration.

För en del aktörer är följden även att de har behövt specialisera sig på en viss typ av finansiering – de saknar helt enkelt resurser att "lära sig" de andra finansieringskällor som de annars hade kunnat nyttja. En programansvarig beskriver hindret:

"Aktörerna (företag, branschorganisationer) har blivit rätt bra på att söka regionalfondspengar för dessa medel passar bra till deras verksamhet. De har även sökt 1:1-medel för medfinansiering – men saknar i hög grad kompetens inom de andra finansieringskällorna! Att blanda in fler finansieringskällor tar mycket resurser och det prioriterar aktörerna inte."

"Våra främsta projektaktörer söker inte så mkt andra medel. Projektaktörer har inte resurser att sätta sig in i fler finansieringskällor - Vinnova-pengar är en ickefråga."

Att Tillväxtverket betalar ut i efterhand för regionalfondsprojekt kan medföra att aktörer, exempelvis företag med låg omsättning, får problem med sin likviditet. Risken för detta kan dock vara mindre när projekt även har finansiering från nationell finansiär som betalar ut projektmedel i förskott.

Användandet av schablon för OH-kostnader underlättar administrativt, men kan också innebära förluster för projektaktörer (t.ex. de med hög kostnad för OH såsom RISE och lärosäten). Omvänt kan beräkning av OH utifrån faktiska kostnader vara svårare att ta fram, men projektaktörerna riskerar inte förluster.

Sammantaget kan skillnaderna mellan finansiärer rörande utbetalning, tillsammans med skillnaderna i hur OH-kostnader ersätts, påverka en del aktörers vilja att söka regionalfondsmedel, jämfört med exempelvis medel från Vinnova.

Utlysningar som ej är koordinerade tidsmässigt

INNEBÖRD

Utlysningar från Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten är sällan koordinerade sinsemellan. Tidpunkten för när respektive finansieringskälla är öppen/möjlig för att

⁵² Vinnova (2022). Vinnovas allmänna villkor för bidrag. Dnr 2018-05237.

söka finansiering varierar stort mellan finansiärerna men även inom respektive finansiär.⁵³⁵⁴

Från regional nivå lyfts bristen på flernivåsamverkan och översikt av nationellt finansierade satsningar inom det regionala innovationssystemet. En regional aktör beskriver situationen på följande sätt:

”Om inte regionen är medfinansiär på något sätt så vet vi inte om vilka satsningar som sker. Detta är ett ständigt letande och intervjuande av aktörerna i systemet att få dem att ”rapportera” vilka satsningar som pågår.”⁵⁵

Samma bild framträder i en studie från 2021, där en majoritet av de deltagande kommunerna anser det vara svårt att finna information om de utlysningar som finns. Samlad information om utlysningar efterfrågas, till exempel en gemensam webbsida eller plattform med information från flera utlysande organisationer. Även ökad samordning och paketering av utlysningar efterfrågas.⁵⁶

KONSEKVENSER

Avsaknad av samlad information och koordinering försvårar möjligheten att hitta passande stöd, och begränsar exempelvis kommuners möjlighet att söka stöd från flera utlysningar.⁵⁷ En liknande bild framträder i flera av de genomförda intervjuerna. En regional utvecklingsaktör menar att:

”Det är ett problem att utlysningar inte är synkade, när de är synkade har vi lättare att få till samfinansiering.”

Här skall tilläggas att det, enligt en intervju med en representant för Tillväxtverket, pågår ett arbete med att ta fram en tidplan för alla Tillväxtverkets program. Arbetet ska vara klart i slutet av 2023, och innefatta ett förslag på tidplan fram till 2025. I en annan intervju framkommer att Tillväxtverket kommer att synkronisera utlysningarna centralt, i syfte att därefter kunna synkronisera dem med finansiering från andra statliga finansiärer.⁵⁸

Olika finansiärer har olika upphandlingsregler

INNEBÖRD

Tillväxtverket ställer krav att projektaktörer som fått regionalfondsmedel, även de som inte lyder under lagen om offentlig upphandling (LOU)⁵⁹, ska använda LOU-liknande arbetssätt vid upphandling. Tillväxtverket använder sig här av principer för LOU framtagna av Konkurrensverket.⁶⁰ En tolkning av författarna till denna rapport är att

⁵³ Intervju med företrädare för Tillväxtverket.

⁵⁴ Tillväxtverket har arbetat med att ta fram en planering för EU-utlysningarna. Denna var klar mot slutet av 2022, det vill säga efter det att empirinsamlingen till nu aktuell rapport genomfördes. Se även: <https://tillvaxtverket.se/finansiering/planerade-eu-utlysningar.html>

⁵⁵ Vinnova (2022). *Snabbenkät hinder för samfinansiering. RND-nätverket 12 maj samt mejl 12-20 maj.* Synergiuppdraget Näring 1 juni 2022.ppt

⁵⁶ Energimyndigheten (2021). *Nationell samordning av finansiering och kunskap inom hållbara städer och samhällen.*

⁵⁷ Energimyndigheten (2021). *Nationell samordning av finansiering och kunskap inom hållbara städer och samhällen.*

⁵⁸ Intervjuer med företrädare för Tillväxtverket.

⁵⁹ LOU styr all offentlig upphandling men inte hur privata aktörer som företag upphandlar. lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

⁶⁰ För mer informations om konkurrensverkets principer hänvisas till: <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/fem-grundläggande-principer/>

dessa principer tillämpas för att säkerställa att skattemedel används på ett effektivt sätt och att upphandling av varor och tjänster konkurrensutsätts.

Vinnova däremot ställer inte sådana krav, den stödsökande får använda sig av de regler och lagar som gäller för den sökande.

KONSEKVENNS

Om en aktivitet för ett projekt behöver upphandlas och finansiering behöver tas från olika finansieringskällor där Regionalfonden är en av källorna, måste projektaktörerna använda sig av LOU-liknande arbetssätt oavsett om lagen egentligen kräver det eller inte. Det kan innebära ökade administrativa kostnader för projektet, eftersom upphandling enligt LOU tar mer resurser och tid jämfört med en upphandling utanför LOU.

4.2 Statsstödsregler och förordningar

I följande avsnitt ligger fokus på några de identifierade hinder som Projektstödsförordningen (2003:596) och statsstödsreglerna anses ge upphov till. I detta avsnitt behandlas inte de begränsningar som statsstöd kan innebära för stora projekt där förmånstagaren bedriver ekonomisk verksamhet, vilket samfinansierade projekt ofta är.

Projektstödsförordningen 2003:596, 6§

INNEBÖRD

I projektstödsförordningen 2003:596 finns bestämmelser för bidrag inom den projektverksamhet som bedrivs av Tillväxtverket, regioner och Gotlands kommun. Flera av de intervjuade har lyft fram 6§ i förordningen som ett hinder för att samfinansiera projekt. Orsaken är 6§ fram till årsskiftet 2022-2023 förhindrat att regioner använder 1:1 Projektmedel som medfinansiering i exempelvis Vinnovafinansierade projekt.⁶¹

Här bör noteras att denna paragraf i förordningen kommer att upphöra att gälla från och med första januari 2023. Den nya skrivningen (se nedan) innebär att projekt från och med 2023 tillåts avse åtgärder som omfattas av stöd enligt förordningen (2015:208) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation:

6 § /Upphör att gälla U:2023-01-01/ Ett projekt får inte avse åtgärder som omfattas av stöd enligt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service, förordningen (2015:208) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation, förordningen (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag, förordningen (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar, eller enligt motsvarande äldre bestämmelser. Förordning (2015:858).

6 § /Träder i kraft I:2023-01-01/ Ett projekt får inte avse åtgärder som omfattas av stöd enligt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service, förordningen (2022:1467) om statligt stöd till regionala investeringar, förordningen (2022:1468) om statligt stöd för att regionalt främja företag, förordningen (2022:1469) om statlig

⁶¹ Vinnova (2022). *Snabbenkät hinder för samfinansiering. RND-nätverket 12 maj samt mejl 12–20 maj.* Synergiuppdraget Näring 1 juni 2022.ppt

medfinansiering för åtgärder inom det nationella programmet för Fonden för en rättvis omställning, eller enligt motsvarande äldre bestämmelser. Förordning (2022:1470).⁶²

KONSEKVENSER

Projektstödsförordningen är skriven på detta vis för att förhindra att regionerna ger statsstöd via 1:1-medel. Förordningen hindrar regioner att använda den statliga finansieringen ämnad för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken tillsammans med finansiering från exempelvis Vinnova, Energimyndigheten och Formas. Skrivningen i Projektstödsförordningen har därmed utgjort ett hinder för regioner att medfinansiera projekt med finansiering från exempelvis Vinnova och Energimyndigheten. Detta torde särskilt ha varit ett problem för de regioner som har beslutat att avsätta en låg nivå av skattemedel till regional utveckling. Förändringen som träder i kraft första januari 2023 innebär att denna begränsning tas bort vad gäller projektfinansiering från statliga nationella finansiärer. Dock kvarstår kravet att det inte får handla om statsstöd.

Då skrivningarna i § 6 nu kommer att förändras minskar troligen hindret under förutsättning att förändringarna blir klara och tydliga för potentiella sökanden. Information om de nya skrivningarna har gått ut i en skrivelse från Regeringskansliet 2022-11-18.⁶³

Tolkningen av statsstödsregler

INNEBÖRD

Statsstöd är när det offentliga (stat, kommun eller regioner) stödjer en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att stödet gynnar en viss verksamhet eller produktion. Statsstöd kan vara riktat till ett visst företag, vissa branscher eller vissa sektorer. Åtgärden måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Statens, regionernas och kommunernas möjligheter att ge sådan offentlig finansiering är reglerad, och statsstöd får bara lämnas om det godkänts av Europeiska kommissionen eller har utformats enligt särskilda undantagsregler.⁶⁴

I intervjuer med ett antal aktörer som sökt finansiering framkommer en bild av att de intervjuade anser att statsstödsreglerna kan kommuniceras olika mellan Vinnova och Tillväxtverket. Det framstår i intervjuerna som om myndigheterna bitvis upplevs kommunicera olika tolkningar av hur undantag till statsstöd ska tillämpas.

⁶² Sveriges riksdag, länk hämtad 221213. *Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2003596-om-bidrag-for_sfs-2003-596

⁶³ Regeringskansliet (2022-11-18). *Aktuellt från Regeringskansliet*.

⁶⁴ Citerat från Upphandlingsmyndigheten, länk hämtad 221130. *Statsstöd*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/>

Baserat på intervjuer med representanter för Vinnova och Tillväxtverket förefaller det som att skillnaderna i tillämpning har sin grund i olika kulturer och olika arbetssätt, inte några direkta skillnader i tolkningar. För att stödja projektsökanden har Tillväxtverket tagit fram "statsstödsboxar", en funktion som guidar i regelverket på EU-nivå och därtill knutna nationella bestämmelser för statsstödsreglerna.⁶⁵ Vinnova har inte fullt lika detaljerade beskrivningar för olika aktörer och fall. Vinnova har tagit fram ett dokument⁶⁶ som stöd till sökanden där stödnivåer, definitioner och kategorier av verksamhet som kan erhålla stöd finns beskrivet.

KONSEKVENSER

Användandet av statsstödsboxar kan innebära komplexa beräkningar av stödnivåer om ett projekt innehåller flera olika former av undantag för statsstöd.

Dessutom kan följden bli att sökanden tolkar en aktivitet på ett visst sätt och räknar med att kunna erhålla ett visst undantag till statsstödet. Om Tillväxtverket inte gör samma tolkning finns en risk att delar av projektet inte kan genomföras.

4.3 Regionala skillnader

Programområdesgränserna

INNEBÖRD

NUTS är EU:s hierarkiska regionindelning. Den introducerades 1988 av Eurostat. Syfte var att erhålla jämförbara områden vad avser till exempel yta och befolkningsstorlek i EU:s olika medlemsländer. NUTS används bland annat för statistikredovisning och i EU:s regionalpolitik.⁶⁷

I Sverige finns 8 regionala programområden, så kallade NUTS II-områden. Vid finansiering med regionalfondsmedel och 1:1-medel är samarbete över regiongränser möjliga, men skapar ändå hinder. Sökande som söker finansiering till projekt som skall verka i flera regioner kan behöva motivera för den egna regionen (Strukturfondspartnerskapet samt beslutande för 1:1-medel) att en satsning i en annan region även ger nytta till den egna regionen.

⁶⁵ Tillväxtverket, länk hämtad 221214. *Vägledning för statsstöd*. <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/handbok-for-eu-projekt-2021-2027/krav-och-styrande-dokument/krav-pa-projektet/stod-till-foretag/vagledning-for-statsstod.html>

⁶⁶ 20220816 Stödnivåer, definitioner m.m. för bidrag enligt Vinnovas stödordning: https://www.vinnova.se/globalassets/huvudsajt/sok-finansiering/regler-och-villkor/dokument/tabell-stodnivaer_ny-version_2206.pdf

⁶⁷ Citerat från Statistiska centralbyrån, länk hämtad 221213. *EU:s regioner – NUTS*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/internationell-statistik/eu-statistik/eus-regioner---nuts/>

Figur 8 NUTS II-indelningen (Tillväxtverket⁶⁸)

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	Län	Länskod
SE1 Östra Sverige	SE11 Stockholm	SE110	Stockholms	01
	SE12 Östra Mellansverige	SE121	Uppsala	03
		SE122	Södermanlands	04
		SE123	Östergötlands	05
		SE124	Örebro	18
SE2 Södra Sverige	SE21 Småland med öarna	SE125	Västmanlands	19
		SE211	Jönköpings	06
		SE212	Kronobergs	07
	SE22 Sydsverige	SE213	Kalmar	08
		SE214	Gotlands	09
	SE23 Västsverige	SE221	Blekinge	10
		SE224	Skåne	12
		SE231	Hallands	13
		SE232	Västra Götalands	14
SE3 Norra Sverige	SE31 Norra Mellansverige	SE311	Värmlands	17
		SE312	Dalarnas	20
		SE313	Gävleborgs	21
	SE32 Mellersta Norrland	SE321	Västernorrlands	22
		SE322	Jämtlands	23
	SE33 Övre Norrland	SE331	Västerbottens	24
		SE332	Norrbottnens	25

KONSEKVENSER

I flera av intervjuerna har framkommit en uppfattning att det är lättare för projekt att verka inom en region än över regiongränser. Så länge finansiering söks av aktörer inom ett programområde, där det är tydligt att de aktiviteter som kommer att genomföras ska genomföras i regionen, är det enklare att övertyga såväl regionala företrädare som Strukturfondspartnerskapet att projektet bör finansieras.

I den nya programperioden har förenklingar skett, så tillvida att artikel 63.4⁶⁹ i de gemensamma bestämmelserna för Europeiska regionala utvecklingsfonden⁷⁰ nu infört skrivningar som gör det lättare att genomföra aktiviteter utanför programområdet, ifall det går att visa att aktiviteten som genomförs är till nytta för det programområde som finansierar satsningen. Det blir således enklare att låta finansiering av projekt verka över regiongränser.

Fastän regelverket nu har förändrats befarar en del intervjuade att det kan vara fortsatt svårt för projekt att verka över NUTS II-gränser. Till exempel anses att det kan vara administrativt komplicerat när Strukturfondspartnerskapen i två programområden ska yttra sig om projektet. Att övertyga regionala företrädare kan också fortsättningsvis vara en utmaning.

⁶⁸ Tillväxtverket (2008). Karta över NUTS-indelningen. Länk hämtad 221130.

https://tillvaxtverket.se/download/18.7e784787153f0f33aa514e33/1463574736744/NUTS_1_2_3_200801_01-2.pdf

⁶⁹ Hela eller delar av en insats får genomföras utanför en medlemsstat, inbegripet utanför unionen, förutsatt att insatsen bidrar till programmets mål.

⁷⁰ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden,

Regionernas olika förutsättningar

INNEBÖRD

Att medfinansiera projekt kopplat till regional utveckling och därmed till bland annat innovationssystemet är inte ett krav enligt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Sveriges 21 regioner har stor spännvidd både i antal invånare, antal kommuner, geografisk storlek och näringslivsstruktur. Detta innebär att de har stor skillnad i kapacitet vad gäller att kunna avsätta medel. Dessutom har Sveriges regioner olika kulturer i hur deras regionala utvecklingsarbete bedrivs. Till exempel har Västra Götalandsregionen en kultur av att sedan många år arbeta med stöd för näringslivsutveckling). Ett annat exempel är att både Skåne och Stockholm länge har arbetat med samhällsplanering för att skapa förutsättningar för hållbar utveckling.

Regionerna har även starkt skiftande förutsättningar vad gäller beslutsordning, styrning och organisation och verkar i politiskt styrda organisationer. Hur de regionala utvecklingsfrågorna organiseras varierar också: till exempel har en del regioner en regional utvecklingsnämnd, andra regioner har det inte. Vidare kan till exempel en NUTS II-region ha möjlighet att låta regiondirektör fatta beslut om förstudier upp till ett visst belopp för 1:1-medel eller regionens egen finansiering, medan andra regioner måste förankra alla projekt inklusive förstudier hos Strukturfondspartnerskapet.

KONSEKVENSER

Regionernas olika förutsättningar får till följd att krav, villkor och andra riktlinjer för olika programsatningar ibland inte "synkar" med samtliga regioners förutsättningar och prioriteringar. Detta kan i sin tur begränsa möjligheterna att ta tillvara och hitta synergier mellan skilda styrkeområden inom olika regioner.⁷¹ Det råder ibland, som en regional utvecklingsaktör uttrycker saken:

"...osynk mellan utlysningar och vad regioner prioriterar!"⁷²

Men, som en annan regional utvecklingsaktör uttrycker det hela:

"Om vår region skulle kunna påverka en utlysningstext är det inte säkert att den fungerar bra för en annan region."⁷³

Vidare kan de ovan beskrivna skillnaderna mellan regioner även försvåra den samverkan och koordinering som är nödvändig för samfinansiering av projekt, särskilt i de fall utlysnings-/ansökningstiderna är korta. En av de intervjuade personerna från Tillväxtverket med programansvar för ett programområde inom Regionalfonden exemplifierar med att det aktuella Strukturfondspartnerskapet har fyra möten per program och år och att mötena styrs av när ledamöterna kan träffas.

Detta styr i sin tur när utlysningar kan starta, vilket gör det svårt att samordna utlysningar med andra myndigheter. Här ska dock sägas att i den nu öppna utlysningen av regionala regionalfondsmedel är tiderna koordinerade: samtliga stänger den 15 december 2022. Däremot kan de fortfarande skilja sig åt vad gäller ämnesinriktning.

⁷¹ Vinnova (2022). *Snabbenkät hinder för samfinansiering. RND-nätverket 12 maj samt mejl 12-20 maj.*

Synergiuppdraget Näring 1 juni 2022.ppt

⁷² Intervju med regional utvecklingsaktör

⁷³ Intervju med regional utvecklingsaktör

Fördelningen av 1:1 Projektmedel

INNEBÖRD

Som visats i avsnitt 3.6 har vissa regioner mer 1:1-medel medan andra har mindre: exempelvis Region Kronobergs har cirka 15 mnkr medan Region Västerbottens har cirka 110 mnkr.

De län som har stora andelar 1:1-medel får därmed en form av inbyggt kapacitetstak, då 1:1-medlen fördelas utifrån en fördelningsnyckel,⁷⁴ som i Budgetpropositionen för 2023 beskrivs enligt följande:

De utmaningar som finns i respektive län kan vara utgångspunkt vid den långsiktiga fördelningen av medel från anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder mellan länen. Utmaningar finns kopplat till förhållanden som gleshet och avstånd, demografi, kompetensförsörjning, arbetsmarknad, entreprenörskap och företagande, arbetsproduktivitet samt regional dynamik. Hänsyn bör även tas till medfinansiering av Europeiska regionala utvecklingsfonden och stödområdestillhörighet för regionala företagsstöd.⁷⁵

KONSEKVENSER

De regioner som har lite 1:1-medel behöver, om de anser att de vill finansiera denna typ av verksamhet, använda mer egna skattemedel för medfinansieringen av projekt. Det kan också innebära att regioner med lite 1:1-medel får begränsade möjligheter att medfinansiera för regionen viktiga satsningar. I praktiken kan det innebära att de stängs ute, helt eller delvis, från viktiga utlysningar och program.

Konsekvensen kan även bli att regioner får svårt att tillsammans med andra regioner samfinansiera projekt – en region kan med lätthet gå in och medfinansiera en del av ett projekt med 1:1-medel, medan det kan vara omöjligt för en annan medverkande region. En regional utvecklingsaktör beskriver i intervju:

”Utvecklingsmedlen i vårt län räcker i slutänden endast till hälften så mycket insatser som våra två grannlän.”⁷⁶

1:1-medlen i kombination med regionalfondsmedlen

INNEBÖRD

I programperioden för år 2021–2027 kan projektaktörer söka maximalt 40 procent av projektets totala budget (50% i Norra Mellansverige) i EU-stöd från exempelvis Regionalfonden. Det är en minskning med tio procentenheter, från 50 procent i den förra programperioden.

Övrig finansiering (60 alternativt 50%) behöver därmed utgöras av andra nationella medel, till exempel medfinansiering genom anslag 1:1 (som fördelas till regionerna)

⁷⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsresurser.*

⁷⁵ XXXX
<https://www.regeringen.se/4ab582/contentassets/def2026cac0b4ef7acf4afeb988326ed/utgiftsomrade-19-regional-utveckling.pdf> Länk hämtad 230117

⁷⁶ Intervju med regional utvecklingsaktör

eller av egen skattefinansiering.⁷⁷ Enligt flera av de intervjuade skapar detta nya utmaningar, då 1:1-medel hittills i den nya programperioden maximalt får utgöra 50 procent av medfinansieringen för ett projekt. Det kan således vara svårt att finansiera de 10 procent som återstår.⁷⁸

Från och med första januari 2023 kommer projektstödsförordningens 5§ att ändras, vilket möjliggör att använda 1:1-medel för att medfinansiera regionalfondsprojekt upp till 60 procent. Förändringarna i förordningen lyder som följer:

5 § /Upphör att gälla U:2023-01-01/ Bidrag för ett projekt får inte utgöra driftsstöd.

Bidrag enligt denna förordning får lämnas med högst 50 procent av utgifterna för projektet.

Om Tillväxtverket och minst en annan beslutsfattare enligt denna förordning beslutar om bidrag för samma projekt, får bidrag lämnas med upp till 100 procent av utgifterna för projektet. Varje beslutsfattare får dock besluta om bidrag med högst 50 procent av utgifterna för projektet. Förordning (2009:674).

5 § /Träder i kraft I:2023-01-01/ Bidrag för ett projekt får inte utgöra driftsstöd.

Bidrag enligt denna förordning får lämnas med högst 50 procent av utgifterna för projektet.

Bidrag enligt denna förordning får lämnas med högst 60 procent av utgifterna för projektet om medfinansiering lämnas från Europeiska regionala utvecklingsfonden eller Europeiska socialfonden+ enligt förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder. Om Tillväxtverket och minst en annan beslutsfattare enligt denna förordning beslutar om bidrag för samma projekt, får bidrag lämnas med upp till 100 procent av utgifterna för projektet. Varje beslutsfattare får dock besluta om bidrag med högst 50 procent av utgifterna för projektet. Förordning (2022:1470).⁷⁹

I Regeringens skrivelse 2022-11-18 beskrivs förändringen enligt följande:

Dessutom sker med anledning av en ändring i förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Medfinansieringsgraden blir 60 procent om stöd lämnas enligt ERUF eller ESF+.

Dessutom förtydligas att stöd inom denna förordning inte får utgöra statligt stöd.⁸⁰

⁷⁷ Exempel, länk hämtad 221201. <https://tillvaxtverket.se/finansiering/utlysningar/2022-09-29-stark-naringslivets-kompetensforsorjning-i-ovre-norrland.html>

⁷⁸ Från och med 2023-01-01 har detta förändrats, se underliggande stycke, vid tidpunkten för genomförda intervjuer var dock detta fortfarande något som uppfattades som ett problem av flera av de intervjuade..

⁷⁹ Sveriges riksdag, länk hämtad 221213. Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2003596-om-bidrag-for_sfs-2003-596

⁸⁰ Regeringskansliet (2022-11-18). *Aktuellt från Regeringskansliet.*

KONSEKVENSER

Behovet av ytterligare en finansieringskälla ställer ännu högre krav på projektaktörer avseende intern samordning, att hitta externa samarbetspartners samt att (i förekommande fall) förankra politiskt, vilket tar ytterligare tid och resurser. Detta kan ytterligare öka skillnaderna regioner emellan, eftersom deras resurser i form av egenfinansiering (skattemedel) skiljer stort.

Innan den nya förordningen trädde i kraft var det en utmaning för projektaktörer att hitta 10 procent finansiering utöver 1:1-medel. Efter att förordningen trätt i kraft kvarstår problemet för de regioner som har lite 1:1-medel samt för de aktörer som inte tilldelas sådana medel alls.

4.4 Övriga identifierade hinder

Här redovisas ett antal mer allmänna hinder som identifierats inom uppdraget.

Projektfiering / Kort projektlängd

INNEBÖRD

Den så kallade projektfieringen, det vill säga att många organisationer/insatser är beroende av projektmedel, är en sedan länge känd realitet inom regionalt innovations- och företagsstödande arbete. Projektlängden inom Regionalfondens regionala program var i den nu avslutade programperioden 3 år samt 4 månader för avslutsarbete.⁸¹ Från och med innevarande programperiod kan detta variera utlysning till utlysning.

Enligt Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken finns det dock ingen tidsgräns. Dock i förordningen att det "Med projekt avses i denna förordning insatser som är avgränsade från den ordinarie verksamheten i fråga om tid, ekonomi och arbetsinsats."

En vanlig projektlängd för projekt finansierade av Vinnova är cirka 6 månader – 3 år. Ofta anses en projekttid om 3 år vara för lite, i synnerhet inom akademi – till exempel kan uppbyggnad av en centrumbildning hos ett lärosäte erfarenhetsmässigt ta upp till 9 år.⁸²

KONSEKVENSER

Korta projekttider skapar svårigheter om den ordinarie verksamheten ska förändras. Det kan bidra till risken att projektresultat aldrig används, varken inom ordinarie verksamhet eller i nya projekt, efter att ett projekt har avslutats.

Ytterligare en utmaning med korta projekttider, vilket lyfts fram i några intervjuer, är att projekt vanligtvis kan delas in i en uppstartsfas, en genomförandefas och en avslutsfas. Om ett projekt löper över tre år kan det förenklat sägas att första året behövs för att starta upp projektet och tredje året behövs för att avsluta. Det innebär att det finns i storleksordningen ett år för att genomföra det som var tanken med projektet.

⁸¹ Tillväxtverket (2020). *Så länge kan ett projekt pågå*. Länk hämtad 221130. <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/handbok-for-eu-projekt/ansoka/nar-och-hur-kan-ni-ansoka/sa-lange-kan-ett-projekt-paga.html>

⁸² Detta har framgått i intervjuer.

En del finansiärer försöker hantera problemen med korta projekttider. Vinnova har exempelvis satsningarna på Strategiska Innovationsprogram, med upp till 12 års finansiering, samt Kompetenscentrum med upp till 10 års finansiering.

Korta ansökningsperioder

INNEBÖRD

I en studie från 2021 lyfter i stort sett alla tillfrågade kommuner, oavsett sökvana, att ansökningsperioden/utlysningstiden allt som oftast anses vara för kort.⁸³ Detta har även framkommit i flera intervjuer inom detta analysuppdrag.

KONSEKVENSER

När perioden för ansökan är alltför kort får de stödsökande inte tillräckligt med tid för att sätta sig in i vad utlysningen/stödformen handlar om. Dessutom blir det svårt att hinna med intern samordning, att hitta externa samarbetspartners och att förankra politiskt, vilket är ett måste för att få till stånd medfinansiering.

Till exempel behöver kommuner, för att kunna planera för medfinansiering av ett projekt, att kostnaden finns med i kommunens budget som beslutas och fördelas i årscyklar. Därför har kommuner ofta svårt att synka ansökningar med korta ansökningsperioder med sin verksamhetsplanering och budgetering.⁸⁴

En regional utvecklingsaktör säger i intervju:

”Bra utlysningar men den korta tiden är ett gissel! Hade vi bättre med tid skulle vi kanske kunna hitta andra finansiärer än 1:1-medel, till exempel bankstiftelser.”⁸⁵

Olika bedömningsprocesser

INNEBÖRD

Ett annat hinder är att olika finansieringskällor har olika bedömningsprocesser. Vinnova använder sig oftast av externa/förordnade bedömare, medan Tillväxtverkets 1:1-medel bedöms av handläggare. Regionalfondsfinansieringen bedöms av Tillväxtverket utifrån prioritering av Strukturfondspartnerskapen.

KONSEKVENSER

Det är svårt att synka bedömningsprocesserna när besluten ska fattas på så skiftande sätt. Det finns goda exempel på när nationella medel från olika finansiärer hanteras genom en överenskommelse där en finansiär/myndighet fattar beslut, men där man innan har kommit överens om såväl utlysning, krav, bedömningskriterier och villkor. Detta förfarande är dock inte möjligt när det handlar om regionalfondsmedel där Strukturfondspartnerskapen enligt lag är den aktör som prioriterar ansökningar.

⁸³ Energimyndigheten (2021). *Nationell samordning av finansiering och kunskap inom hållbara städer och samhällen.*

⁸⁴ Energimyndigheten (2021). *Nationell samordning av finansiering och kunskap inom hållbara städer och samhällen.*

⁸⁵ Intervju med regional utvecklingsaktör

5. Fallstudier

I följande kapitel beskrivs ett antal faktiska projekt där utmaningar och hinder uppstått i samband med att projekten sökt finansiering från flera olika finansiärer. Fallstudierna bygger på intervjuer med projektägare och i vissa fall även intervjuer med representanter från finansiärerna. Syftet med fallstudierna är att konkret exemplifiera vad sökanden upplever som utmanande och hinderskapande då projekt finansieras av olika finansiärer på regional, nationell och internationell nivå.

5.1 Fallstudie 1: Sweden Innovation Arena

Följande fallstudie bygger på projektet Swedish Innovation Arena som koordineras av Swedish Incubators & Science Parks (SISP).⁸⁶ Projektet är i stor utsträckning finansierat av det nationella regionalfondsprogrammet. Utöver finansiering från Regionalfonden har projektet bland annat erhållit finansiering från Vinnova och RISE. Fallstudien fokuserar på de hinder och utmaningar som uppkommit då finansiering till projektet kommer från såväl Regionalfonden som regionen och Vinnova. Uppföljningen går inte in på vad som genomförs i projektet förutom en mycket kortfattad bakgrundsbeskrivning till projektet. Fallstudien bygger på dokument så som ansökningar, beslutsmeddelanden, information från Tillväxtverkets och Vinnovas hemsidor samt intervjuer med projektets projektledare.

Bakgrund

Swedish Innovation Arena (SIA) är ett systemförändrande projekt finansierat genom Nationella regionalfondsprogrammet, Vinnova, Tillväxtverket och RISE och drivs av Swedish Incubators & Science Parks (SISP) som är en medlemsbaserad intresseorganisation för Sveriges inkubatorer och science parks. SIA-projektet ligger i SISP Service & Development AB. Ett AB som ägs av den ideella föreningen SISP.

Projektet syftar till att identifiera och testa insatser för att skapa bättre förutsättningar för landets startups och scaleups så att de får samma tillgång till stöd och utvecklande resurser oavsett geografiskt läge. Projektet ska bidra till att resurser nyttjas smartare och att innovationssystemet blir mer effektivt genom skapandet av ett mer sömlöst ekosystem för innovationsstöd.

Projektet genomförs i bred samverkan med flertalet myndigheter och nationella aktörer samt med innovationssystemet och befintliga innovationsfrämjare på lokal, regional och nationell nivå.

Projektet vill medverka till en ökad systemsyn bland de innovationsfrämjande aktörerna för att tydliggöra, samordna och stärka de olika främjandeaktörernas erbjudanden. Projektet syftar också till att tillgängliggöra och produktifiera redan utvecklade och verifierade metoder och verktyg för affärsutveckling till alla SISP:s medlemmar.⁸⁷

⁸⁶ SISP är den svenska branschföreningen för Sveriges inkubatorer och science parks. Enligt SISP hemsida har organisationen 61 medlemmar över hela Sverige som tillsammans har över 5000 företag med drygt 70 000 sysselsatta. Fokus ligger på kunskapsbaserade, tillväxtorienterade företag. Länk hämtad 221214.
<https://www.sisp.se/>

⁸⁷ SISP medlemmar består av inkubatorer och science parks i hela Sverige.

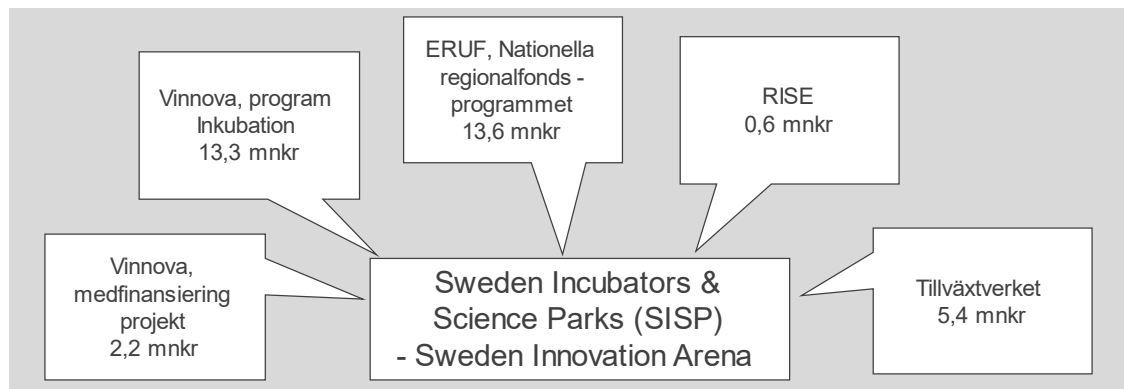
I dialog med Tillväxtverket och Vinnova identifierades gemensamt utmaningar i innovationsstödsystemet för nya och växande innovativa bolag. Utifrån utmaningarna och en önskan om att skapa stabilitet och robusthet för SISP utarbetades projektidén och möjligheten att finansiera SIA från det nationella regionalfondsprogrammet tillsammans med finansiering från nationella aktörer. Enligt information från den genomförda intervjun var en grundläggande idé att SISP via SIA skulle kunna ta rollen som en förändringsagent för det svenska innovationsstödsystemet, en roll som en finansierande myndighet kan ha svårt att axla.

Enligt Tillväxtverkets dokument "Beslut om stöd" ärendeid. 20203513 har projektet beviljats 13 568 538 SEK från det Operativa programmet för Nationella regionalfondsprogrammet, insatsområdet Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation med en total budget på 35 068 538 SEK. Medfinansierat kommer från andra projekt finansierade av Vinnova (15,5 mnkr), Tillväxtverket (5,4 mnkr) och RISE (0,6 mnkr). Projektet startade i början av 2020 och beräknas pågå fram till 2023-04-30.

Den samlade finansieringen på ca 35,1 Mkr för projektet ser ut som följer:

- Vinnova, program: Inkubation Övrigt 2017–2020: 13,3 Mkr
- Medfinansiering Vinnova projektet Inkubatorexcellens: 2,2 Mkr
- ERUF Nationella regionalfondsprogrammet: 13,6 Mkr
- Tillväxtverket: 5,4 Mkr
- RISE: 0,6 Mkr, i form av In kind.

Figur 9 Finansieringen av projekt Sweden Innovation Arena (Tillväxtverket, projektets dokumentation, sammanställning Sweco)



Hindret

Tre ansökningar i stället för en

I samband med att ERUF-ansökan arbetades fram signerade Vinnova, TVV och RISE medfinansieringsintyg vilka bifogades till ansökan. Utöver detta hade SISP ett pågående Vinnova projekt (Inkubatorsexcellens) som skulle utgöra medfinansiering under 2020. Tillväxtverkets bidrag utgjordes av så kallat verksamhetsbidrag och var ansökt och beviljat för 2020–2022. Det visade sig att verksamhetsbidraget inte kunde ses som medfinansiering från TVV utan från SISP då bidraget först gick till SISP innan det gick vidare till aktiviteter inom projektet. Utöver rapportering till TVV för verksamhetsbidraget och rapporteringen till Vinnova för Inkubatorsexcellens projektet var SISP:s bild vid denna tidpunkt att det skulle räcka med en ansökan (ERUF-ansökan) och ERUF-rapporteringar till TVV för att kunna få ut den överenskomna medfinansieringen. I realiteten visade det sig att medfinansieringen från Vinnova och TVV krävde separata ansökningar från respektive myndighet. För att få ut Vinnovas medfinansiering krävdes således en separat projektansökan, där det inte gick att använda ERUF-ansökan för projektet SIA. Varje ansökan behövde utformas på sitt speciella sätt utifrån krav ställda av Vinnova och TVV på såväl innehåll som format.

Krav som förändras med tiden

I en första dialog med Vinnova kommunicerades vissa önskemål och synpunkter som SISP behövde uppfylla i ansökan för att kunna få finansiering från Vinnova. Dessa önskemål och synpunkter förändrades och gjorde att SISP var tvungna att justera projektansökan flera gånger för att finansieringen från Vinnova verkligen skulle kunna realiseras.

Enligt TVV kunde inte medfinansieringen från Vinnova och TVV godkännas som medfinansiering till ett ERUF-projekt. Situationen löstes genom att SISP tog fram och signerade ett medfinansieringsintyg med SISP som medfinansier.

Projektet söker upp och vill inkludera flera aktörer. I vissa fall som samverkansparter, något som visat sig vara svårt att genomföra i praktiken då det kräver ändringsansökningar från såväl projektledningen som den tilltänkta nya projektparten. Den extra administrationen har inneburit att minst två aktörer valt att inte fullt ut gå med som samverkansparter i projektet.

Flera lägesrapporter och slutrapport

Då projektet byggts upp med finansiering från olika finansiärer har projektet ur rapporteringssynpunkt blivit till tre projekt med en stor mängd olika rapporter som ska innehålla olika former av budgetuppföljning och återslagrapportering vilket skapar en stor administrativ börda för projektägaren. Exempelvis kräver Tillväxtverket rapportering vid följande tillfällen 2020-07-30, 2021-01-31, 2021-07-30, 2022-01-31, 2022-07-30, 2023-01-31 och 2023-04-30 för finansieringen från regionalfonden. Vinnova å sin sida kräver rapportering vid följande tillfällen: 2021-05-28, 2021-06-30, 2021-11-19, 2022-04-29, 2022-11-23 och 2023-05-30. Vidare kräver Tillväxtverket två rapporter per år för verksamhetsbidraget. Det vill säga 19 olika rapporter för finansieringen från regionalfonden, Tillväxtverket och Vinnova för hela projekttiden på drygt tre år.

Konsekvenser

Resultatet för SISP blev att organisationen var tvungen att hantera tre olika ansökningar med olika krav på format och innehåll samt tre olika former av rapportering med olika krav och olika rapporteringstidpunkter.

Ett exempel på olika krav är Tillväxtverkets (för finansiering från ERUF) och Vinnovas olika regler för hur indirekta kostnader ska redovisas för ett projekt. Tillväxtverket utgår från en fix schablon där Vinnova kräver att den ska redovisas som en specifik kostnad vilket gör att inrapporterade indirekta kostnader kan skilja sig åt i de olika rapporteringarna.

Utöver detta var det även skillnader i utbetalning (ERUF utbetalas i efterskott efter utfört arbete, Vinnova och TVV betalar ut i förskott). Här förekom det att kostnader som Vinnova och TVV godkände inte godkändes av ERUF. Konsekvensen blev då att antingen försöka finansiera aktiviteter godkända av ERUF på annat sätt, alternativt minska budgeten på hela projektet.

Arbetet med tre separata ansökningar skapade ett stort administrativt arbete för SISP något som påverkade de operativa arbetet. Projektet är stort men SISP har inte haft möjlighet att tillsätta ett stort projektteam. Samma personer i projektteamet har varit tvungna att jobba såväl operativt som administrativt. Det administrativa arbetet påverkade det operativa arbetet genom att kritiska resurser (anställdas tid) delvis gick till administration istället för operativt arbete i projektet.

SIPS behövde arbeta fram ett eget nytt system för att hantera budgetuppföljningen till de tre finansörerna. Rapporteringen till de olika projekten skapade enligt intervjupersonen en större ekonomisk komplexitet jämfört med vad ett ERUF-projekt vanligen kräver.

Det har varit mycket utmanande för projektet att veta vilka kostnader som kan gå in på vissa poster inte minst för ett explorativt projekt där projektets aktörer allt eftersom kommer fram till vad som behöver göras. Inte minst gäller det, så som redan nämnts, fallen då projektet vill koppla på nya samverkansparter. Ytterligare en komplikation är att TVV hanterar ett ärende åt gången. Om exempelvis en lägesrapport är inskickad för granskning börjar TVV inte hantera en ändringsansökan innan lägesrapporten är godkänd. Om handläggningen av lägesrapporten drar ut på tiden innebär det att det kan ta mycket lång tid innan en ny potentiell samverkanspart kan granskas och eventuellt godkännas som part i projektet.

De olika kraven på rapportering och ansökningar skapade förseningar i projektet. SISP var tvungna att ta in extern jurist och ekonomistöd. Juriststödet godkändes inte som en projektkostnad vilket gjorde att SISP fick lägga in egen finansiering för att få fram ansökningar som godkändes av finansörerna.

Enligt den intervjuade personen påverkas även andra aktörer med ökad administration, inte bara SISP, på grund av de olika rapporteringskraven, exempelvis SISP:s medlemmar så som inkubatorer och science parks.

Möjliga lösningar

Utifrån intervju och tillgängliga dokument har ett antal förslag formulerats som kan minska det upplevda hindret för samfinansiering:

- En ökad dialog mellan finansörerna i syfte att tillse att utlysningar innehållsmässigt och tidsmässigt koordineras.
- En ökad dialog mellan finansörerna i syfte att koordinera rapporteringen och tillse att projektet i görligaste mån kan skriva en rapport som fungerar för samtliga finansörer.
- En ökad dialog mellan finansörerna i syfte att koordinera datum för rapportering.
- Aktiviteter vilka ingår i ERUF-projekt godkänns i förväg för att undvika situationen att redan genomförda aktiviteter ej finansieras.

- En tydlighet från finansörerna gällande vad som krävs i form av krav på medfinansiering, exempelvis för att undvika medfinansieringsintyg som inte godkänns i en ansökan till projekt finansierade av ERUF.
- Ett enkelt avtal som gör det möjligt att på ett effektivt sätt inkludera fler aktörer i projektet.

Reflektioner

Krav och förutsättningar som ändras under planeringen av ett projekt och skrivandet av en ansökan kan skapa en osäkerhet hos den som söker finansiering. Här finns en risk att sökanden beslutar att inte gå vidare med projektet.

Om rapportering av resultat och budgetuppföljning koordineras mellan finansörerna skapas troligen bättre förutsättningar för mindre organisationer, så som SISP, att hantera stora projekt vilka genomförs via samfinansiering från flera källor.

Regionalfondsprojekt tycks vara svåra att driva utan ett stöd från en organisation som har väl utarbetade rutiner för hantering av komplexa administrativa rutiner. Med nuvarande hantering och utformning av finansiering från Regionalfonden tycks det vara mycket utmanande för mindre organisationer att hantera rollen som projektkoordinator i regionalfondsprojekten.

5.2 Fallstudie 2: Electrification Hub

Inledning Electrification Hub

Följande fallstudie bygger på projektet Electrification Hub, ett initiativ som koordineras av Mälardalens universitet och i stor utsträckning är finansierat via Regionalfonden. Fokus ligger på de hinder och utmaningar som projektet haft till följd av att finansiering till projektet kommer från såväl Regionalfonden som Region Västmanland, Vinnova och Formas.

Fallstudien bygger på en intervju med projektledarna till projektet samt den information som finns om projektet på Vinnovas och Tillväxtverket hemsidor. Fallstudien går inte in på vad som genomförts i projektet mer än en i en kortfattad inledning.

Bakgrund

Electrification Hub ska fungera som en oberoende plattform som möjliggör nationella och internationella samarbeten kring elektrifierade transporter som i sin tur bidrar till minskade utsläpp. Plattformen ska samla kompetens för att accelerera utvecklingen kring elektrifiering, energi och elektromobilitet. Genom att implementera och demonstrera lösningar, bedriva forskning och utveckling, industrialisera innovationer, bidra till policyutveckling samt attrahera och utveckla ny kompetens ska projektet bidra till minskade utsläpp, hållbar tillväxt och de nationella och globala klimat- och miljömålen. Målet för projektet är att bidra till Sveriges uppsatta mål att minska de tunga transporternas miljöpåverkan genom en 70-procentig minskning av utsläppen.

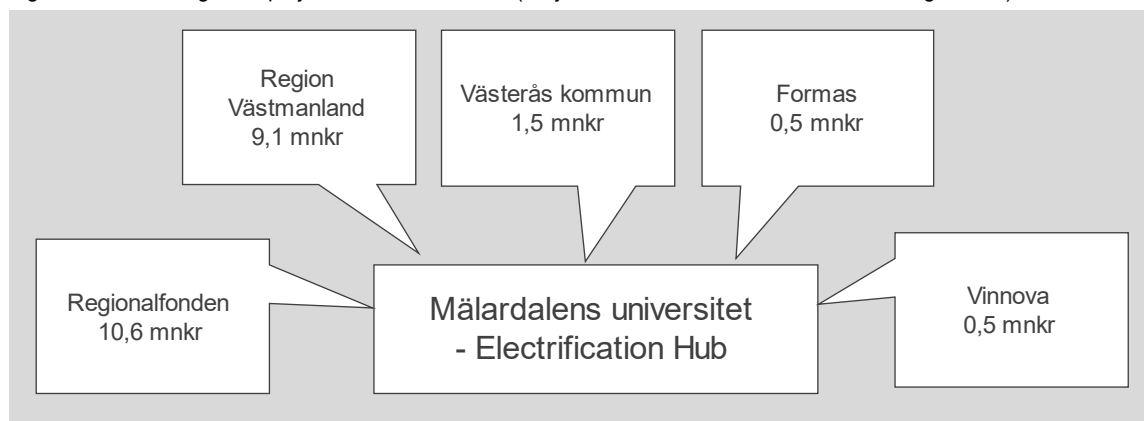
Electrification Hub har ett stort antal parter: ABB, Alstom, Epiroc, Hitachi ABB Power Grids, InnoEnergy, MDU, Northvolt, Region Västmanland, RISE, Svealandstrafiken, Uppsala universitet, Volvo Construction Equipment och Västerås stad.

Projektet⁸⁸ har en total budget på cirka 21 mnkr varav hälften (10,6 mnkr) beviljats av Regionalfonden i östra Mellansverige där följande regioner ingår: Södermanland, Uppsala, Västmanland, Örebro, och Östergötland.

Starttid för projektet enligt den information som finns om regionalfondsfinansieringen är 2021-01-01 och sluttid, enligt samma källa, är 2023-04-30. Möjligheten finns att projektet fortsätter även efter detta datum men då med ny finansiering från Regionalfonden eller från annan finansieringskälla. I Tillväxtverkets beslut om stöd finns angivet att region Västmanland medfinansierar projektet med 9,1 mnkr och Västerås kommun med 1,5 mnkr.⁸⁹

Utöver finansieringen från Regionalfonden finns enligt information från den genomförda intervjun ytterligare fyra projekt kopplade till Electrification Hub. Tre finansierade av Vinnova på 1,4 mnkr, 0,5 mnkr och 1 mnkr respektive samt ett finansierat av Formas på 0,5 mnkr.

Figur 10 Finansieringen av projekt Electrification Hub (Projektets dokumentation, sammanställning Sweco)



Hindret

Olika krav på ansökningar och rapportering

Enligt intervjupersonen har alla regioner och myndigheter olika gränssnitt, olika ansökningar och olika beslutsprocesser. En delförklaring till det är skillnader i styrning. Regioner har en mer direkt politisk styrning vilket kan påverka såväl beslut (exempelvis genom krav på geografisk närhet) som beslutsprocesser (när i tiden ett beslut kan fattas). All finansiering kommer med olika begränsningar och det krävs att den som söker finansiering är insatt i och förstår de olika regelverken. I en annan av de genomförda intervjuerna framfördes att aktörer inte mår med att sätta sig in i alla olika regelverk – det är helt enkelt alltför resurskrävande. Följden blir att en del regionala aktörer inte söker finansiering från finansiärer som exempelvis Vinnova, eftersom deras resurser enbart räcker till att söka från Regionalfonden.

Kraven på rapportering varierar stort. I flera intervjuer framkommer uppfattningen att kraven från Vinnova är enklare och mer hanterliga än de omfattande rapporteringskraven som ställs på regionalfondsfinansierade projekt.

Finansiärer ej koordinerade

Enligt information från den genomförda intervjun är de olika regionerna inte koordinerade vad gäller hantering av ansökningar. Till exempel kan Region

⁸⁸ Enligt Tillväxtverkets beslut om stöd, ärendeid: 20294265

⁸⁹ Ibid

Västmanland kräva in ett visst underlag för en ansökan vid en viss tidpunkt, medan Region Örebro kräver in ett annat underlag vid en senare tidpunkt för något som i grunden ska finansiera samma projekt. Vidare ställs olika krav från de olika regionerna på projektet.

För att det ska vara möjligt att medfinansiera ett projekt som är delfinansierat av Regionalfonden med nationella medel krävs att det finns en utlysning som ligger rätt tidsmässigt. Det framhålls av flera av intervjupersonerna som viktigt att den nationella utlysningen är tillräckligt öppen tematiskt/ämnesmässigt? för att det ska vara möjligt att använda den nationella finansieringen som medfinansiering, något som sällan är fallet då en utlysning ofta har detaljerade krav och villkor som styr vad finansieringen ska användas till.

NUTS II

Enligt information från den genomförda intervjun måste det regionalfondsfinansierade projektet skapa värde för små och medelstora företag (SMF) i Östra Mellansverige (ÖMS). Detta skapar öppningar för projektet att även inkludera företag och andra aktörer som befinner sig utanför aktuell NUTS 2 område, Östra Mellansverige, dock måste då projektledningen påvisa hur samarbetet med dessa aktörer bidragit till att skapa värde för SMF i ÖMS. Beskrivningen av värdeskapande för SMF i ÖMS bedöms därefter av Tillväxtverket och i detta finns en risk att Tillväxtverket i sin bedömning inte delar projektledningens beskrivning av värdeskapandet.

I slutänden är det Strukturfondspartnerskapet för Östra Mellansverige som prioriterar och på så vis avgör om finansieringen och det finns inga garantier för att projekt där delar av finansieringen används till verksamhet utanför aktuell region prioriteras, trots att möjligheten formellt sett finns.

Konsekvenser

Då olika utlysningar inte är koordinerade går det inte att vara säker på att all medfinansiering kommer att finnas på plats till en regionalfondsansökan, vilket som i sin tur omöjliggör att lägga in budgeten i regionalfondsansökan.

På motsvarande sätt som för Swedish Innovation Arena kan det uppstå utmaningar att rapportera in resultat från ett projekt till olika finansiärer, då deras inriktningar på utlysningar och krav på rapportering har stora inbördes skillnader.

De olika sätten att kommunicera kring statsstöd försvårar rapportering, budgetredovisning och även ansökningsprocessen,

Nationell finansiering som medfinansiering kan vara en *show stopper* om de inte är öronmärkta för regionalfondsfinansiering eller tillräckligt fria.

Möjliga lösningar

Möjligheten att i den nya programperioden kunna använda regional finansiering utanför regionen kan bidra till att resultaten från projekt får spridning över flera regioner. Dock är det som ovan nämnts inte alltid detta genomförs i praktiken trots att möjligheten finns. Ökad förståelse hos Strukturfondspartnerskapen och regionerna om fördelarna med att stöd kan passera regiongränser skulle kunna bidra till att reducera detta hinder.

Vidare är det bra att nationell finansiering kan användas som medfinansiering. Extra viktigt för att det ska fungera bra är då koordineringen av utlysningar i tiden mellan olika finansiärer.

Ett önskvärt läge skulle kunna vara:

1. Finansiering som var ämnade att stötta liknande syften, öppna utlysningar på båda ställen. Samma datum, liknande komponenter.
2. Att olika finansiärer använder samma ord och beskrivningar av statsstödsreglerna i sin kommunikation av reglerna.

Reflektioner

Den tidsmässiga koordineringen har stor betydelse för möjligheten till stärkt samfinansiering. Om det exempelvis finns en utlysning av nationell finansiering öppen samtidigt som det finns en möjlighet att söka finansiering från Regionalfonden, stärks projektaktörers möjlighet att arbeta fram ett projektförslag som överensstämmer med kraven både i Regionalfonden och i den nationella utlysningen.

De olika kraven och begränsningarna på finansiering från olika finansieringskällor tycks vara möjliga att hantera. Vad som är tydligt är att det krävs mycket kunskap och ett väl fungerande administrativt stöd för att det inte ska bli övermäktigt att hantera finansiering från flera finansieringskällor.

5.3 Fallstudie 3: EDIH och Resilient produktion

Inledning

Denna fallstudie var ursprungligen tänkt att fokusera på utmaningar och problem som kan uppstå då ett projekt söker finansiering från olika regioner. Detta grundades i samtal med en representant från Region Kronoberg, var det framkom att såväl regionalfondsfinansierade projekt med ALMI som projektkoordinator och så kallade digitala innovationshubbar, European Digital Innovation Hubs (EDIH) stått inför olika former av utmaningar då dessa projekt arbetat över regiongränser.

Liknande utmaningar har även framkommit i dialog med projektdeltagare i projektet "Demonstrator - On demand manufacturing for resilient produktion (DEM-ON DM)", en genomförbarhetsstudie finansierad via Vinnovas utlysning Resilient produktion, Systemdemonstrator.

Projektet som ALMI varit involverat i avslutades för nästan tio år sen (2013) och det har i nu aktuellt analysuppdrag inte varit möjligt att hitta personer med projekttanknytning att intervjua. Det som emellertid framgick i intervjun med Region Kronoberg var att det hade varit administrativt krångligt att arbeta med regioner som befann sig i olika NUTS-regioner⁹⁰. Blekinge som tillhör region SE22 (övriga regioner tillhörde SE21) valde till slut att inte delta i projektet, då det blev alltför utmanade administrativt. Vad dessa utmaningar bestod i har dock inte varit möjligt att verifiera eller undersöka närmare.

Däremot har utmaningarna som uppstått för en av EDIH-hubbarna och DEM-OO DM varit möjliga att följa upp, då projekten pågår och representanter från projekten har kunnat intervjuas. I intervjuerna framgår tydligt att det inte i första hand är finansieringen från olika regioner som varit utmanande. Däremot har situationen med

⁹⁰ NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) är EU:s hierarkiska regionindelning. Den introducerades 1988 av Eurostat. Syfte var att erhålla jämförbara områden vad avser till exempel yta och befolkningsstorlek i EU:s olika medlemsländer. NUTS används bland annat för statistisk redovisning och i EU:s regionalpolitik. Länk hämtad 221214. <https://www.scb.se/hitta-statistik/internationell-statistik/eu-statistik/eus-regioner---nuts/>

olika finansiärer upplevts som utmanande, oavsett om det handlat om finansiering från olika regioner eller finansiering från olika nationella finansiärer som Vinnova och Tillväxtverket.

Detta har resulterat i att fallstudien fokuserar på beskrivningen av projekt som finansieras från olika finansieringskällor, oavsett om det rör sig om finansiering från olika regioner eller ej.

Fallstudien bygger på intervjuer med projektkoordinator för en av EDIH-hubbarna, en representant för Tillväxtverket, en representant för Region Kronoberg, projektledaren till genomförbarhetsstudien DEM-ON DM samt en representant från Region Dalarna. Fallstudien inleds med en kortfattad beskrivning av EDIH, utlysningen Resilient produktion samt två projekt (DEM-ON DM och DigITHUB Sweden) finansierade inom ramen för Resilient produktion och EDIH. De inledande beskrivningarna är baserade på information från Tillväxtverkets och Vinnovas hemsidor.

Bakgrund

EDIH, DigITHub Sweden

De Digitala Innovationshubbarna är en del av EU programmet "Digital" som inryms i Europeiska unionens kommande långtidsbudget 2021–2027. Digital är ett nytt program med målet att företag, medborgare och offentliga organisationer i större utsträckning ska använda sig av digital teknik. Sverige har tilldelats fyra Europeiska Digitala Innovation hubbar, *European Digital Innovation Hubs* (EDIH) som delfinansieras via EU programmet Digital:

1. Health Data, HDS, koordinerande projektpart: Kungliga Tekniska Högskolan (KTH)
2. Digital Transformation of Aviation and Aerospace, koordinerande projektpart: Norrköping Science Park
3. DigITHub Sweden, koordinerande projektpart: Mobile Heights
4. Smart Manufacturing Industries, koordinerande projektpart: Mälardalens universitet

Den nu aktuella fallstudien fokuserar på DigIT Hub Sweden som hjälper företag och den offentliga sektorn att digitalisera. Hubben har ekonomiskt stöd från Digital, europeiska regionala utvecklingsfonden, Region Skåne, Region Blekinge, Region Kronoberg och Vinnova. Stödet från Vinnova utgörs av medfinansiering för det första året. Den regionala finansieringen sträcker sig över alla tre år. Vinnovas startbidrag gör att finansieringen från Regionalfonden inte behöver vara lika stor första året som de kommande två åren.

Koordinerande projektpart för DigIT Hub Sweden är Mobile Heights och projektets samarbetspartners är Blue Science Park, Campus Ljungby, Epic Innovation & Technology Center, Helsingborgs stad, IUC Syd, Linnéuniversitetet, Lunds kommun, Lunds universitet - LTH, Malmö stad, Malmö universitet, Media Evolution, Nolato, QCM, RISE - Research Institutes of Sweden, Scanfil, Sigma Lundinova, Techtank, VATI of Sweden, VEAB Växjö Energi, Växjö kommun, Växjö Linnaeus Science Park och Wexnet.

Resilient produktion för en hållbar industri, DEM-ON DM

Resilient produktion för en hållbar industri var en utlysning inom Vinnovas område "Hållbar Industri". Projekten som finansierades via utlysningen är så kallade genomförbarhetsstudier, som syftar till att förbereda fullskaliga projekt i form av systemdemonstratorer. Genomförandet skall enligt utlysningstexten präglas av ett mission-orienterat arbetssätt där ett regionalt, nationellt och internationellt perspektiv beaktas.

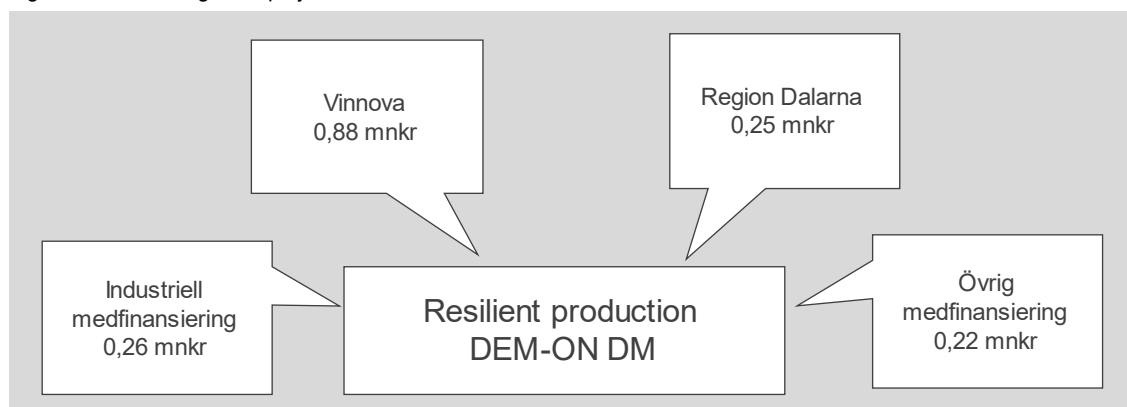
Syftet med insatsen är att stimulera framväxt av en resilient svensk industri som bidrar till resurseffektivitet, både inom och utanför landets gränser. Utlisningen vilken finansierat genomförbarhetsstudierna fokuserade på resiliens inom värdekedjor och mot exempelvis globala chocker inom klimat, miljö, finans, distribution, geopolitik och energi.

Ytterligare ett syfte med utlysningen var att, genom att stimulera kapacitetsbyggande i samverkan mellan industri och region, bidra till att stärka det nationella perspektivet på regionernas smarta specialiseringar och skapa förutsättningar för synergier mellan nationella och europeiska finansieringsmodeller. Här fanns alltså en vilja att konkret stimulera till projekt vilka finansierades av såväl det nationella innovationsstödsystemet som det regionala.

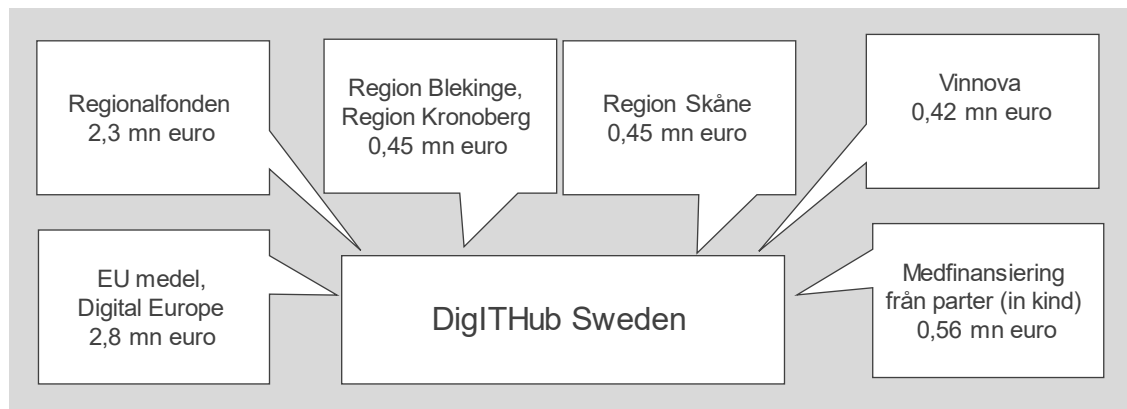
I intervjuer med representanter för Vinnova har även framkommit att Vinnova och Tillväxtverket har en dialog direkt kopplade till genomförbarhetsprojekten för att undersöka hur de efterkommande systemdemonstratorerna ska ges goda förutsättningar att söka finansiering både inom kommande regionalfonds- och vinnovautlysningar.

Genomförbarhetsstudien DEM-ON DM ska förbereda och initiera en systemdemonstrator i Norra Mellansverige för behovsorienterad tillverkning (On demand manufacturing, ODM) av processindustrins kritiska reservdelar. Det övergripande målet med genomförbarhetsstudien är att fastställa förutsättningar, möjligheter, utmaningar, behov och nödvändiga aktiviteter till en efterkommande etablering. Målet är också att involvera och engagera intressenter till nästa steg.

Figur 11 Finansieringen av projektet DEM-ON DM



Figur 12 Finansieringen av DiglTHub Sweden



Hindret

Det som tycks upplevas som det största hindret och som återkommer i de olika intervjuerna är den stora mängd administration och arbete som krävs för att sätta samman olika ansökningar utifrån olika mallar med olika krav på innehåll, upplägg och budget. För flera av de intervjuade upplevs det som dubbelarbete att i grunden samma innehåll ska beskrivas på olika sätt och med olika vinklingar.

På ett motsvarande sätt ses de ej koordinerade rapporteringskraven som en tung administrativ börda. En av de intervjuade, som för närvarande är projektledare för ett projekt finansierat av en region och Vinnova, sade sig vara tveksam till att vara projektledare om fler regioner skulle delta i projektet. Speciellt är detta enligt intervjupersonen aktuellt för mindre projekt med begränsad budget. I ett större projekt är det görbart, men det utgör fortfarande en betydande administration.

En av de intervjuade upplever att finansörernas syn på medfinansiering, hantering och indelning indirekta kostnader/schablonkostnader och kommunikation av statsstödsregler inte är harmoniserade.

Utmaningen här tycks vara att varje region har sina egna utvecklingsstrategier och smarta specialiseringsstrategier, vilket skapar olika krav och villkor för den som söker projektfinansiering från de olika regionerna.

Regionalt utvecklingsansvariga strävar efter att få till stånd en dialog med initiativtagaren till ett potentiellt projekt samt med handläggare från regioner och från Tillväxtverket, med syfte att säkerställa att initiativet ligger inom ramen för såväl regionernas prioriteringar som regionalfondsutlysningens inriktning.

Dialogen sker genom att initiativtagaren sätter samman ett utkast på initiativet (en *concept note*). Denna *concept note* används därefter av handläggare och utvecklingsansvariga för att göra en bedömning om projektet ligger inom ramarna för regionernas och Regionalfondens prioriteringar. Notera att den här beskrivna processen gäller för en region. Det är möjligt att flera regioner använder sig av liknande processer. Om så är fallet eller inte har inte undersökts i nu aktuell analysstudie.

Denna slags process minskar risken för att initiativet ligger fel ämnesmässigt och ökar sannolikheten för att en framtida ansökan ska finansieras. Dock minskar inte det administrativa arbete som olika krav på ansökningar och rapportering genererar.

En utmaning kopplat till de skiftande kraven på administration och rapportering är att få mindre organisationer, i första hand mindre företag, att delta i projekten när

rapporteringen blir allt för detaljerad och tidskrävande. Några av de intervjuade beskriver hur de försöker avlasta sina parter genom att ge stöd i administration, vilket kan öka sannolikheten för att mindre företag går med i projektet. Samtidigt skapar det ytterligare administrativa uppgifter, som tar tid för de koordinerande projektparterna. I en av intervjuerna nämndes att koordinerande projektpart kan få lägga ned så mycket som 30 procent av projekttiden på administration.

Konsekvenser

En tydlig konsekvens är att projekt finansierade av flera finansiärer som inte koordinerat kraven på ansökningar och rapporteringar blir svåra att bedriva effektivt. En betydande del av den koordinerande projektparternas tid går åt till att sammanställa rapporter och budgetuppföljningar.

I en intervju lyftes att det finns en risk att vissa aktörer inte deltar i projekten eller väljer att hoppa av på grund av de resurskrävande rapporteringskraven. Samtidigt är samtliga intervjuade förstående till att det krävs en rapportering, som kontrollerar att statliga skattemedel används på korrekt sätt.

Möjliga lösningar

En möjlighet för att minska dubbelarbete och minska den tid som projektparter lägger på administration är en bättre koordinering från finansiärernas sida. Vissa delar kan vara svåra att koordinera, exempelvis behöver regionerna följa sina respektive smarta specialiseringsstrategier och nationella offentliga finansiärer behöver följa sina respektive förordningar, såväl nationella som på EU-nivå. Om dessa har olika inriktning kan det vara svårt att undvika att ställa olika krav på sökanden.

Det tycks dock finnas en förenklingspotential i att använda samma mallar och instruktioner, så att samma ansökan och rapport kan användas till flera finansiärer. Även en så enkel sak som att tiderna för rapportering koordineras borde kunna minska det administrativa arbetet för projektdeltagarna.

Flera dialoger pågår som har potentialen att resultera i processer som förenklar, särskilt om resultat från dialogerna kommuniceras och sprids. Som konkreta exempel i denna fallstudie angav en av de intervjuade hur en del av ansökan till Vinnova även gått att använda som en ansökan till en region. I detta fall gick budgeten från Vinnovaansökan att använda även för ansökan till regionen. Textinnehållet behövde dock modifieras, anpassas och till del utökas. Enligt den intervjuade var detta första gången hen hade mött en sådan hantering, vilket sågs som något positivt.

Ytterligare en dialog, vars resultat bör följas noga, är det samarbete som Vinnova och Tillväxtverket arbetat fram i samband med Vinnovas utlysning för resilient industri. Finansiärernas fortsatta dialog och genomförbarhetsstudiernas utveckling är båda något som kan resultera i framtida effektivare processer för projekt vilka finansieras av såväl nationella som internationella och regionala aktörer⁹¹.

En dialog mellan finansiärerna i syfte att harmonisera beskrivningarna av medfinansiering, hantering och indelning indirekta kostnader/schablonkostnader och tolkning av statsstödsregler har potentialen att underlätta samfinansiering av projekt.

⁹¹ Exempelvis stävar finansiärerna efter att utlysningstexter ska anpassas så att de ska fungera för samma satsning. Liknande ambitioner finns vad gäller tidsmässig koordinering av utlysningar.

Reflektioner

Resultatet från den nu aktuella fallstudien visar att många upplevda problem från de aktörer som driver projekt med finansiering från olika finansiärer troligen kan lösas genom ökad dialog mellan finansiärerna. En sådan dialog kan komma till stånd antingen utifrån finansiärernas initiativ, alternativt att det sker på direkt uppmaning från regeringen eller en kombination av båda. En utmaning för finansiärerna blir dock i detta sammanhang att någon måste släppa på sina specifika krav för ansökan och rapportering alternativt om finansiärer gemensamt kan komma överens om regler och krav. Exempelvis samarbetar Vinnova, Formas och Energimyndigheten med satsningen på strategiska innovationsprogram där kriterier och utlysningstexter arbetats fram gemensamt av finansiärerna.

6. Analys och rekommendationer

6.1 Analys av de mest centrala hindren för samfinansiering

Som tidigare beskrivits i avsnitt 3.1 bedrivs en stor andel av forskning och innovation i Sverige inom företagssektorn. I Nationell strategi för hållbar regional utveckling beskrivs innovation, så som tidigare nämnts, bland annat enligt följande:

Innovation innefattar värdeskapande som är bredare än det som utgår från traditionell forskning och utveckling. För att möta de omställningsbehov som finns är det viktigt att anlägga ett brett perspektiv på innovation och inkludera flera delar av samhället. Det är angeläget att stärka såväl individers som företags, organisationers och den offentliga sektorns innovationsförmåga i hela landet.⁹²

Utgående från denna definition är den statliga finansieringen av innovationsinsatser viktig med sin möjlighet att adressera ett perspektiv som kan vara betydligt bredare än de innovationsinsatser som genomförs i företagssektorn. Det blir då högst relevant att söka efter möjliga synergieffekter mellan statliga finansieringsalternativ och sträva efter att medel för innovationsinsatser och regional utveckling används mer effektivt. Något som varit utgångspunkten för nu aktuell analys av olika hinder för samfinansiering.

Det är dock komplext att avgöra vilka hinder som har störst betydelse, eftersom det i hög grad beror på vem/vilken del av aktörssystemet som uttalar sig om ett hinder och dess betydelse. Exempelvis kan hanteringen av stora budgetar med krav på hög detaljnivå vara mer utmanade för en liten organisation jämfört med en större organisation som har mer erfarenhet, kompetens och stöd för att hantera budgetuppföljning och ekonomisk administration. På liknande sätt kan varierande tillgång på 1:1-medel samt regioners skiftande möjligheter, prioriteringar och/eller beslutsprocesser påverka vilka hinder som upplevs vara svåra, alternativt mindre svåra.

I följande avsnitt är de identifierade samfinansieringshindren listade i prioritetsordning, utifrån en sammanvägd bedömning som baseras på den dialog som uppdragsteamet haft med representanter från Vinnova och de intervjuer som genomförts. Beskrivningarna av hindren är kortade och återges mer utförligt i kapitel 4.

Med prioritetsordning avses här hur viktigt det bedöms vara att det aktuella hindret minskar eller helt undanröjs. I avsnitt 6.2 presenteras därefter ett antal rekommendationer om hur hindren kan hanteras.

⁹² Regeringen (2021). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021 – 2030*. <https://www.regeringen.se/4956ea/contentassets/53af87d3b16b4f5087965691ee5fb922/nationell-strategi-for-hallbar-regional-utveckling-i-hela-landet-20212030> Länk hämtad 230117

Prioritet 1

Det bedöms vara av mycket stor vikt att dessa hinder minskar eller undanröjs, då det skulle kunna ge stora positiva effekter för innovationsfrämjandet i Sverige.

Skillnader i krav på ansökningar

Återkommande i intervjuerna är beskrivningen av den stora administrativa börda som byggs på då samma projekt ska ansöka från flera finansiärer. Vissa av de intervjuade har varit tveksamma till att gå vidare i projekt om ytterligare finansieringskällor ska läggas på, och många beskriver att det skapas en stort extra arbetsbörda då kraven på innehåll i ansökningar varierar stort mellan olika finansiärer.

Skillnader i krav på rapportering

Återkommande i intervjuerna är beskrivningen av den stora administrativa börda som byggs på då samma projekt ska rapportera till flera finansiärer. Även här har vissa av de intervjuade varit tveksamma till att gå vidare i projekt om ytterligare finansieringskällor ska läggas på, och många beskriver svårigheterna då information från projektet måste anpassas till finansiärernas olika rapporteringskrav.

Utllysningar som ej är koordinerade i tiden

Såväl dokumentstudier som intervjuer visar att olika finansiärer sällan koordinerar sina utlysningar i tid eller utvecklingsfaser. Om exempelvis ett projekt är beroende av finansiering från två olika utlysningar från två olika finansiärer och de inte är koordinerade, skapas stor osäkerhet om huruvida projektet går att genomföra eller inte. I sämsta fall kan en del av projektet bli beviljat i en första utlysning, varefter den andra delen avslås i en kommande utlysning. Inom ramen för detta analysuppdrag har inget konkret sådant fall kunnat identifieras. Däremot har det framkommit att sökanden har varit tvungna att anpassa projektinnehåll för att möjliggöra kompletterande finansiering.

Kommunikation av statsstödsregler

Det här hindret handlar framförallt om hur olika finansiärer kommunicerar undantagen för statsstöd (Förordning (EU) nr 651/2014 (GBER)). Det finns sökanden av finansiering som uppfattar att information om statsstöd ges på olika sätt vilket kan innebära att det upplevs som skillnader för den sökande. Utifrån intervjuerna tycks detta konkret handla om hur Tillväxtverket beskriver undantagen och beloppsnivåer i sina handböcker, jämfört med hur Vinnova uttrycker det i myndighetens anvisning för stödberättigande kostnader samt i myndighetens dokument "Stödnivåer, definitioner m.m. för bidrag enligt Vinnovas stödordning".

Korta ansökningsperioder

I en studie från 2021 lyfter i stort sett alla tillfrågade kommuner, oavsett sökvana, att ansökningstiden/utlysningsperioden allt som oftast är för kort. Detta har även framkommit i flera intervjuer inom detta analysuppdrag.

När perioden för ansökan är alltför kort får de stödsökande inte tillräckligt med tid för att dels sätta sig in i vad utlysningen/stödformen handlar om. Dessutom blir det svårt att hinna med intern samordning, att hitta externa samarbetspartners och att förankra politiskt (såväl i den egna regionen som i grannregionerna), vilket är ett måste för att få till stånd medfinansiering.

Prioritet 2

Det bedöms vara av vikt att dessa hinder minskar eller undanröjs då det kan ge positiva effekter för de som genomför projekten.

Regioners olika förutsättningar

Här inkluderas fördelning av 1:1-medel, regionens egna skattefinansierade medel samt olika beslutsprocesser. Samtliga delar ger att aktörer från olika regioner har olika förutsättningar att tillskapa finansiering för utvecklingsarbete. Detta kan hindra samarbete över regiongränserna och mellan regional och nationell nivå. Hindret bedöms vara svårt att åtgärda, eftersom det innehåller en stor mängd parametrar, så som politikens styrning på såväl regional som nationell nivå, regionernas olika tillgång till kapital och 1:1-medlens kompensatoriska syfte.

Programområdesgränserna

Vid finansiering med regionalfondsmedel och 1:1-medel är samarbete över regiongränser förenklat i den nya programperioden, men gränserna skapar fortsatt ändå hinder. Detta kommer främst till uttryck i att sökande av finansiering som ska verka i flera regioner kan behöva visa för respektive region (Strukturfondspartnerskapet samt beslutande region för 1:1-medel) att satsningar i en annan region även ger nytta till den egna regionen.

Kort projekttid

Projektlängden inom Regionalfondens regionala program är 3 år samt 4 månader för avslutsarbete. Vanligen finansierar Vinnovas projekt med en projektlängd om cirka 6 månader – 3 år. Ofta anses en projekttid om 3 år vara för lite för att utveckla en verksamhet som bär sig själv. Inte minst utgör det en utmaning då finansiärer alltmer efterfrågar systemförändringar.

Ska en systemförändring komma till stånd behöver ofta den löpande ordinarie verksamheten påverkas av projektet, något som kan ta lång tid. Korta projekttider kan även bidra till ineffektivt i genomförda projekt då en stor andel av projekttiden går till att starta upp, respektive avsluta projektet.

Projektstödsförordningen 2003:596, §6

I Projektstödsförordningen 2003:596 finns bestämmelser för bidrag inom den projektverksamhet som bedrivs av Tillväxtverket, regioner och Gotlands kommun. Flera av de intervjuade, såväl inom Vinnova som Tillväxtverket, regionaktörer och projektaktörer, har lyft fram 6§ i förordningen som ett betydande hinder för att samfinansiera projekt. Här bör noteras att denna skrivning i förordningen kommer att upphöra att gälla från och med första januari 2023, vilket bedöms förbättra möjligheterna till samfinansiering. (Dock kvarstår kravet att det inte får handla om statsstöd.)

1:1-medlen i kombination med Regionalfonden

I programperioden 2021–2027 kan projektaktörer i de allra flesta fall söka maximalt 40 procent av projektets totala budget (50% i Norra Mellansverige) i EU-stöd från exempelvis Regionalfonden. Det är en minskning med tio procentenheter, från 50 procent i den förra programperioden. Övrig finansiering (60 procent) behöver därmed utgöras av andra nationella medel, till exempel medfinansiering med regionala utvecklingsmedel (1:1-medel) eller av egen skattefinansiering.

Hittills har 1:1-medel maximalt fått utgöra 50 procent av medfinansieringen för ett projekt, vilket inneburit att de sista 10 procenten måste komma från en annan finansieringskälla.

Från och med första januari 2023 kommer förordningens 5§ att ändras, vilket möjliggör att använda 1:1-medel för att medfinansiera regionalfondsprojekt upp till 60 procent.

Dock kvarstår problemet för de regioner som har lite 1:1-medel samt för de regioner som inte har förutsättningar att avsätta skattemedel.

Prioritet 3

Det bedöms vara av mindre vikt att dessa hinder minskar eller undanröjs, då bedömningen är att positiva effekter för de som genomför projekten är begränsad.

Olika finansiärer har olika upphandlingsregler

Tillväxtverket ställer krav att projektaktörer som fått regionalfondsmedel, även de som inte lyder under lagen om offentlig upphandling (LOU), ska använda LOU liknande arbetssätt vid upphandling, något som kan skapa viss extra administration.

6.2 Rekommendationer – hur kan hindren för samfinansiering hanteras?

I detta avsnitt görs en bedömning av svårigheten att hantera de olika hindren och även där så varit möjligt förslag på arbetssätt eller förändringar av regelverk som skulle kunna bidra till att hinder undanröjs eller minskar. Fokus läggs på de hinder som i det tidigare avsnittet (6.1) klassificerades som prioritet 1.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att många hinder kan undvikas eller minskas genom en utökad dialog mellan finansiärerna i en kombination med en vilja från finansiärerna att ändra på rutiner och arbetssätt. Vissa hinder bedöms som svårare att hantera, exempelvis regionernas olika förutsättningar att finansiera projekt, då detta till del kan styras av politiska prioriteringar på lokal nivå. Även utmaningar som projektägare kan ha med olika hantering av indirekta kostnader kan vara svåra att förändra, då de till del har sitt ursprung i regler som sätts på europeisk nivå (schabloner) eller mellan finansiär och samtliga lärosäten (full kostnadstäckning).

Dock görs bedömningen att dialog i kombination med förändringar av arbetssätt som går att genomföra med befintliga regelverk och uppdragsbeskrivningar kan lösa eller minska många av de identifierade hindren.

Skillnader i krav på ansökningar

Under förutsättning att samfinansiering är eftersträvaransvärd bör de finansierande myndigheterna och regionerna utöka dialogen sinsemellan. Detta kan vara utmanande givet antalet regioner och myndigheternas olika uppdrag. Inte desto mindre borde det vara möjligt att genom en stärkt dialog mellan de finansierade aktörerna få till stånd ansökningsprocesser som underlättar för de sökande aktörerna. Exempelvis har det inom ramen för det nu pågående regeringsuppdraget: "Uppdrag att utveckla arbetssätt och processer för ökade synergier mellan regionala, nationella och internationella innovationsinsatser"⁹³ arbetats fram olika dialogprocesser för regioner och

⁹³ Näringsdepartementet (2021). Regeringsbeslut 2021-06-17, Dnr 2021-03174. *Uppdrag att utveckla arbetssätt och processer för ökade synergier mellan regionala, nationella och internationella innovationsinsatser.*

myndigheter. Dessa processer kan tjäna som ett gott exempel på vad en utökad dialog kan resultera i, samt att det är fullt möjligt trots ett stort antal inblandade aktörer.

Sammantaget bör det vara fullt görbart att utveckla de dialoger som redan idag finns mellan olika finansiärer och som syftar till att ta fram processer vilka underlättar för samfinansiering. Om dialogerna därefter utvecklas till olika former av samverkan bör det finnas potential att ytterligare underlätta möjligheterna till ökad samfinansiering. Nedan listas ett antal förslag på vad dialog och samverkan mellan finansiärer skulle kunna resultera i.

Förslag som har potentialen att förbättra för den sökande genom utökad dialog mellan finansiärerna:

- Tillse att samma projektbeskrivning kan användas i olika utlysningar.

Förslag som troligen kräver en samverkansinsats av finansiärerna:

- Framtagande av gemensamma bedömningskriterier
- Framtagande av gemensamma utlysningstexter

Förslag som troligen kräver en större samverkansinsats av finansiärerna:

- Likartade ansökningsportaler

Förslag som troligen kräver en mycket stor samverkansinsats av finansiärerna:

- En gemensam ansökningsportal

Skillnader i krav på rapportering

Under förutsättning att samfinansiering är eftersträfvansvärd bör de finansierande myndigheterna och regionerna utöka dialogen sig emellan. Detta kan vara utmanande givet antalet regioner och myndigheternas varierande uppdrag. Inte desto mindre borde det vara möjligt att genom en dialog mellan de finansierade aktörerna få till stånd processer för projektrapportering som underlättar för de sökande aktörerna.

Sammantaget bör det vara fullt görbart att utveckla de dialoger som redan idag finns mellan olika finansiärer och som syftar till att ta fram processer vilka underlättar för samfinansiering. Om dialogerna därefter utvecklas till olika former av samverkan bör det finnas potential att ytterligare underlätta möjligheterna till ökad samfinansiering. Nedan listas ett antal förslag på vad dialog och samverkan mellan finansiärer skulle kunna resultera i.

Förslag som har potentialen att förbättra för den sökande genom utökad dialog mellan finansiärerna:

- Tillse att samma projektrapportering kan användas i olika finansiärers rapporteringssystem.
- Tillse att samma budgetuppföljning kan användas i olika finansiärers rapporteringssystem.

Förslag som troligen kräver en samverkansinsats av finansiärerna:

- Framtagande av för finansiärerna gemensamma uppföljningsindikatorer
- Framtagande av gemensamma riktlinjer för beräkning av indirekta kostnader

Förslag som troligen kräver en större samverkansinsats av finansiärerna:

- Likartade rapporteringsportaler

Förslag som troligen kräver en mycket stor samverkansinsats av finansiärerna:

- En gemensam rapporteringsportal

En möjlighet är att ta ytterligare steg i samarbetet mellan finansiärer och ta fram koordinerade samfinansierade utlysningar. Detta kan genomföras på olika sätt, exempelvis genom:

- En finansiärs ansökningssystem används och finansiärerna "poolar" resurser, det vill säga att en finansiär överför medel till en annan finansiär för den gemensamma utlysningen. Samfinansieringen sker då så att säga bakom kulisserna och sökanden upplever det som en vanlig (men troligen ovanligt stor utlysning).
- Separat finansiering av olika delar av ett projekt. Samma ansökan skickas av sökanden in till olika finansiärer. Genom överenskommelser finansiärerna emellan bedöms och beviljas olika delar av ansökan.

Utlisningar som är koordinerade i utvecklingssteg

Finansiärerna har ofta olika syfte och mål med sin finansiering. Vissa är kopplade till forskning, andra till uppskalning eller implementering av innovationen. Det finns stora behov av en mer innovativ samverkan mellan finansiärerna utifrån en värdekedja, innovation i form av förändrade arbetssätt. Nyfikenheten till förändrade arbetssätt och modet att förändra måste finnas med när program riggas, för att underlätta värdeskapande innovation i olika utvecklingssteg och medföra att goda idéer kan utvecklas genom olika faser och med olika finansiärer. Inte enbart genom samfinansiering i samma utvecklingssteg utan över tid, i olika utvecklingsfaser. Att "kroka arm" hellre än att skapa konkurrens mellan olika finansieringskällor. Ett mer utvecklas arbetssätt kräver inte bara samordning utan samskapande av ett designat programskede. Det är också viktigt att resultat i ett skede kan lyftas in som värde till ett kommande skede.

Utlisningar som ej är koordinerade i tiden

Då olika finansiärer har olika utlysningar som adresserar gemensamma områden kan det för sökanden vara fördelaktigt om dessa utlysningar är koordinerade i tiden. Detta gäller såväl när utlysningen öppnar, när den stänger och beredningstiden. Att koordinera utlysningar i tid torde vara relativt enkelt att lösa genom ett utökat informationsflöde mellan finansiärerna, och liksom för tidigare exempel på hinder, att initiera eller utveckla dialogen mellan finansiärerna.

Tillväxtverkets regionala kontor som handlägger ansökningar till Regionalfonden och styrs av de regionala partnerskapen har nyligen beslutat att samköra sina ansökningsprocesser kopplat till programområden. Koordineringen förenklar för sökanden då det är lika i hela Sverige och kan möjliggöra viss form av samfinansiering. Detta under förutsättning att de olika utlysningarna även överlappar ämnesmässigt. Breda ansökningar mellan olika NUTS II-områden kommer dock troligen att kräva samverkan mellan handläggare för de olika områdena.

Tolkning av statsstödsregler

Flera intervjuer genomförda inom ramen för analysuppdraget tyder på att det finns en bild av att Vinnova och Tillväxtverket tolkar statsstödsregler på olika sätt. Bilden nyanseras i intervjuer med personer verksamma på Vinnova och Tillväxtverket, och det tycks särskilt handla om olika ordval mer än olika tolkningar som ger upphov till bilden av att myndigheterna tolkar reglerna olika.

Nyligen har en grupp med sakkunniga från Vinnova och Tillväxtverket startas⁹⁴ för att just hantera synen på statsstödsreglerna. Denna arbetsgrupp har till syfte att både skapa enhetliga tolkningar av reglerna och vad man lägger för betydelse i ordvalen. Det sistnämnda kan handla om att samma begrepp används för olika saker, eller tvärtom, att olika begrepp används för samma sak. Uppstarten av arbetsgruppen är ett välkommet initiativ. En möjlig väg framåt skulle kunna vara att tillse att denna arbetsgrupp får ett tydligt mandat och lång livstid (eventuellt permanentas). Detta då projekt och ansökningar hanteras regionalt av flera olika aktörer, vilket troligen kräver en längre insats för att skapa trygghet och tillit i hela systemet.

En möjlighet som kan utgöra en start i arbetet är att lägga Tillväxtverkets och Vinnovas beskrivningar av undantag för statsstöd bredvid varandra, och jämföra ordval och beskrivningar i dessa två dokument. Båda dessa beskrivningar bygger på EU-förordningen nr 651/2014 (GBER) och bör därför kommunicera samma innehåll.

I den mån det är relevant med olika utgångspunkter i utlysningar kan detta kommuniceras gemensamt och förklaras gemensamt för att motverka uppfattningar om olika tolkningar.

Korta ansökningsperioder

Under förutsättning att finansiärerna vill se många olika aktörer inkluderade i ansökningarna bör ansökningsperioderna vara generösa för att möjliggöra förankring och mobilisering av ett brett spektrum av relevanta aktörer. Vid korta ansökningsperioder finns risk att erfarna sökanden gynnas samt att det blir svårt att få med nya aktörer i konsortiet bakom ansökningar.

I allt mer komplexa samverkanskonstellationer krävs omfattande förankring och koordinering innan en ansökan kan lämnas in. Förutom tid för att sätta sig in i vad utlysningen/stödformen handlar om krävs tid för intern och extern samordning. Att hitta externa samarbetspartners och att förankra politiskt kan ta lång tid, vilket ofta är ett måste för att få till stånd medfinansiering till regionalfondsprojekt.

Det finns flera exempel på finansiärer som arbetar med långa öppna ansökningsperioder alternativt med förstudier för att sökanden ska ges möjlighet att ta fram relevanta konsortier och utarbeta projektförslag vilka adresserar komplexa utmaningar. Exempelvis kan Vinnovas satsningar på Impact Innovation och Resilient produktion för en hållbar industri nämnas i detta sammanhang.

⁹⁴ Ett initiativ inom ramen för Vinnovas regeringsuppdrag "Uppdrag att utveckla arbetssätt och processer för ökade synergier mellan regionala, nationella och internationella innovationsinsatser"

Regioners olika förutsättningar

Det är svårt att ge några förslag på hur detta hinder ska kunna minskas då det i stor utsträckning bygger på regionernas politiska styrning, tillgång till finansiering utifrån skatteunderlag och fördelning av kompensatoriska medel.

Programområdesgränserna

Även för detta hinder är det svårt att ge förslag på konkreta åtgärder, eftersom hindret i stor utsträckning bygger på kultur, hävd och en förmåga hos sökanden att argumentera för varför den egna finansieringen kan skapa nytta för egna regionen, trots att den hamnar i en annan region. En möjlighet kan vara att de nationella finansiärerna går in med extra finansiering till projekt som sträcker sig över flera regioner, om det regionsöverbyggande skapar ett mervärde utifrån ett nationellt perspektiv (exempelvis genom potential för uppskalning mellan regioner). Den nationella finansieringen kan på så vis minska motståndet mot att regionens pengar sprids över flera regioner. Dessutom kan goda exempel på insatser över regiongränser spridas, vilket skulle kunna öka den regionala viljan till sådana satsningar.

Projektfiering / Kort projekttid

Det finns flera exempel på att finansiärer strävar efter att undvika korta projekttider genom inriktningsbeslut som ger projektägarna en möjlighet att arbeta mer långsiktigt, under förutsättning att de uppfyller vissa av finansiärerna uppställda villkor. I detta sammanhang kan VINNVÄXT och Vinnovas Kompetenscentrum nämnas. Det finns även exempel inom Regionalfonden där projekt först finansierats som förstudier och därefter som ett större projekt, eller där samma projekt fått finansiering i två på varandra i tiden följande utlysningar.

Då samfinansiering ofta handlar om större komplexa projekt med ett stort antal deltagande aktörer, kan ovanstående beskrivna hantering av hindret där finansiärerna öppnar upp för möjligheten att finansiera projekt under längre tid bara uppmuntras. Ytterligare en möjlighet är att finansiärerna ser över gällande regelverk för projektlängd och undersöker om det finns utrymme för att utöka projekttiden från 3 till exempelvis 5 år.

Projektstödsförordningen 2003:596, §6

Hindret tycks genom de nya skrivningarna hanterat. Dock är det av vikt att potentiella sökanden erhåller information om att denna förändring genomförts.

1:1-medlen i kombination med Regionalfonden

Hindret tycks genom de nya skrivningarna blivit hanterat. Dock är det av vikt att potentiella sökanden erhåller information om att denna förändring genomförts.

Bilaga 1 Centrala förordningar

I denna bilaga presenteras översiktligt några av de centrala förordningar för Tillväxtverkets och Vinnovas verksamheter.

Exempel på förordningar av vikt för Tillväxtverkets verksamhet

Övergripande förordning som styr Tillväxtverkets verksamhet. Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Övergripande förordning för Tillväxtverket. I denna förordning hänvisas till förordningar, vilket inneburit förändringar i den ursprungliga förordningen. De senaste förändringarna anges i 2022:1380 och trädde i kraft 2022-09-20. Tillväxtverket har en rad uppgifter och har som huvuduppgifter att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken. En av uppgifterna är att genomföra strukturfondsprogrammen, det vill säga hantera finansiering och ansökningar till Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Bestämmelser för förvaltningen av den europeiska regionala utvecklingsfonden anges i Förordning om förvaltning av program för vissa EU-fonder SFS 2022:1379.

Noterbart utifrån nu detta analysuppdrag är att det i förordningen anges att en av Tillväxtverkets uppgifter är att informera om EU:s statsstödsregler på lokal, regional och nationell nivå.

Regler för av Tillväxtverket finansierade projekt

I SFS 2022:1379, förordning om förvaltning av program för vissa EU-fonder hänvisas till Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107⁹⁵ och 108⁹⁶ i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, GBER samt Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

I SFS 2022:1379 anges exempelvis att statligt stöd

- till forsknings- och utvecklingsprojekt får lämnas i enlighet med kapitel I och artikel 25 i förordning (EU) nr 651/2014.
- i form av investeringsstöd till forskningsinfrastruktur får lämnas i enlighet med kapitel I och artikel 26 i förordning (EU) nr 651/2014.
- till innovationskluster får lämnas i enlighet med kapitel I och artikel 27 i förordning (EU) nr 651/2014.

⁹⁵ Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Europeiska unionens officiella tidning C 202/91 Artikel 107.

⁹⁶ Artikel 108 1) Kommissionen ska i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den ska till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion. 2) Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107, eller att sådant stöd missbrukas, ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer. Europeiska unionens officiella tidning nr 115, 09/05/2008 s. 0092 – 0092.

- i form av innovationsstöd till små och medelstora företag får lämnas i enlighet med kapitel I och artikel 28 i förordning (EU) nr 651/2014.
- Statligt stöd till företagsutveckling får lämnas i enlighet med förordning (EU) nr 1407/2013

Förordningen 651/2014 är ett omfattande regelverk för de olika undantag då statsstöd tillåts. Här anges exempelvis tröskelvärden men även procentuella maxnivåer för statligt stöd till grundforskning, industriell forskning, experimentell utveckling och genomförbarhetsstudier. I förordningen finns även beskrivningar av vad som avses med de olika begreppen. Det är alltså i grunden samma förordning som avgör vilka former av statligt stöd till vilka aktörer som tillåts, för stöd från såväl Regionala utvecklingsfonden som från Vinnova.

Tillväxtverket har tagit fram tre omfattande handböcker som stöd till den sökande, en handbok för EU-projekt på 210 sidor, en handbok för nationella projektmedel på 106 sidor och en handbok för verksamhetsbidrag på 22 sidor.

Exempelvis anges i handboken för EU-projekt att det finns tre schablonsatser för att beräkna indirekta kostnader. Två av dem utgår från vilken typ av organisation som söker den tredje utgår från typ av projekt.

Typ av organisation

20 procent för universitet och högskolor

15 procent för övriga sökande.

Typ av projekt

25 procent för vissa typer av forsknings-, innovations- och entreprenörskapsinriktade projekt.

Indirekta kostnader skiljer sig således åt när de beräknas för EU-projekt och för nationella projekt som Vinnova finansierar.

Ytterligare en central förordning för Tillväxtverket är Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken. I denna förordning finns bestämmelser om bidrag till den projektverksamhet som finansieras av Tillväxtverket, regioner och Gotlands kommun. Med projektverksamhet avses i denna förordning sådan verksamhet som avser projekt med syfte att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

En förändring genomförd i denna förordning som började gälla 2023-01-01 är att bidrag får lämnas med högst 60 procent av utgifterna för projektet om medfinansiering lämnas från Europeiska regionala utvecklingsfonden eller Europeiska socialfonden+ enligt förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder. Tidigare var taket 50 procent. Höjningen har genomförts som en reaktion på att den maximala andelen av ett projekt som Europeiska regionala utvecklingsfonden kan finansiera har minskat till 40 procent för flertalet av Sveriges regioner.

Även förordning SFS 2015:210 om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag är en av de förordningar som utgör rättslig grund för stöd från Tillväxtverket.

Exempel på förordningar av vikt för Vinnovas verksamhet

Övergripande förordning som styr Vinnovas verksamhet (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem

Övergripande förordning för Vinnova. I denna förordning hänvisas till andra förordningar, vilket inneburit förändringar i den ursprungliga förordningen:

Förordning: 2017:583, 1992:191, 1987:1101 Samt artiklarna 185 och 187 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

Förändringar i den ursprungliga instruktionen

Förordningarna vilka identifierats och som handlar om förändringar i den ursprungliga förordningen är:

SFS2012:973, 2013:0469, 2013:1094, 2016:1282, 2018:216 och 2019:149

Nedan beskrivs kort de förändringar vilka bedömts som mest relevanta.

I den ursprungliga förordningen formulerades 2 §, fjärde satsen:

Verket för innovationssystem ska medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med 15 § förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete och bidra till en effektiv användning av EG:s strukturfonder.

Och 6 § som:

Verket för innovationssystem ska inom sitt verksamhetsområde samverka med berörda nationella, regionala och internationella aktörer.

I 2012:973 förändras 2 §, fjärde satsen till:

Verket för innovationssystem ska medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, bidra till en effektiv användning av EU:s strukturfonder och bidra till att utveckla samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och den nationella forsknings- och innovationspolitiken.

Och 6 § till:

Verket för innovationssystem ska inom sitt verksamhetsområde samverka med och utveckla dialogen mellan berörda regionala, nationella och internationella aktörer.

Redan 2012 såg regeringen således ett behov av att förstärka och förtydliga samspel och dialog mellan det regionala, nationella och internationella. Dessa skrivningar bör även skapa ett utrymme för Vinnova att inom verkets ordinarie verksamhet arbeta för ett förbättrat samspel mellan regionala, nationella och internationella aktörer.

Andra instruktioner och föredrag av vikt för Vinnovas verksamhet:

2017:583, Förordning om regionalt tillväxtarbete (tidigare förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete). Som nämnts ovan anges att Vinnova ska medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med 2017:583.

Noteras kan att de regionala utvecklingsstrategierna ska, när de fastställts eller uppdaterats, lämnas till ett antal myndigheter inkluderande såväl Tillväxtverket som Vinnova samt att den regionala utvecklingsstrategin och, i förekommande fall, EU:s strukturfondsprogram inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet Europeiskt territoriellt samarbete ska vara utgångspunkt vid urvalet av insatser när länsstyrelserna och den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet fattar beslut om statliga medel för regionala tillväxtåtgärder.

Det kan även vara värt att notera att enligt 19 § så ska Tillväxtverket stödja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

1992:191: Avgiftsförordningen, styr vilka avgifter myndigheter får ta ut för olika former av varor och tjänster.

1987:1101: Personalföreträdarförordning. Med personalföreträdare avses den som särskilt har utsetts att i myndighetens ledning företräda dem som är anställda hos myndigheten.

Regler för av Vinnova finansierade projekt

I de allmänna villkoren anges att Vinnovas anvisning för stödberättigande kostnader ska följas. Utöver detta anges i de allmänna villkoren att stödberättigande personalkostnader hos projektpart som inte är universitet eller högskola får beräknas till en genomsnittlig kostnad om högst 800 kr per timme. Vidare anges att universitet och högskola, får göra påslag för indirekta kostnader enligt den fullkostnadsprincip som de tillämpar. Universitet och högskola behöver i sin bokföring bara särredovisa stödberättigande kostnader motsvarande bidragsbeloppet. Övriga projektparter får göra påslag för faktiska indirekta kostnader, dock högst med 30 procent av sina stödberättigande personalkostnader.

I Vinnovas anvisning för stödberättigande kostnader hänvisas till Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, GBER samt Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

Förordningen 651/2014 är ett omfattande regelverk för de olika undantag då statsstöd tillåts. Här anges exempelvis tröskelvärden men även procentuella maxnivåer för statligt stöd till grundforskning, industriell forskning, experimentell utveckling och genomförbarhetsstudier. I dokumentet finns även beskrivningar av vad som avses med de olika begreppen.

Vidare anges att taket för personalkostnader om 800 kr/timme gäller inte för universitet och högskolor. Det gäller inte heller för institut som Vinnova har särskild överenskommelse med när de deltar i sin icke-ekonomiska verksamhet.

Noterbart är att även en projektpart som inte är bidragsmottagare omfattas av de allmänna villkoren och ska beräkna och redovisa sina kostnader på samma sätt som bidragsmottagare.

Bilaga 2 Källförteckning

Skriftliga källor

Clusters of Sweden (2022). *Framgångsrik klustersamverkan. En omvärldsanalys på vägen till ett nytt Europa 2050*. Länk hämtad 221214.

<https://clustersofsweden.com/wp-content/uploads/2022/12/Cluster-of-Sweden-Rapport-2022-Framgångsrik-klustersamverkan.pdf>

Clusters of Sweden, länk hämtad 221214. <https://clustersofsweden.com/>

Energimyndigheten (2021). *Nationell samordning av finansiering och kunskap inom hållbara städer och samhällen*.

Europaparlamentet, länk hämtad 221214. *Europeiska regionala utvecklingsfonden*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/95/europeiska-regionala-utvecklingsfonden-eruf->

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32021R1060> Länk hämtad 230117.

European Clusters Excellence Labelling Structure, länk hämtad 221214. *Clusters mapping*. <https://eucles.be/labelling/#mapping>

Eurostat, länk hämtad 221214. *Background - NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

Innovationsrådet, länk hämtad 221214. *Vad är innovation?* <https://www.innovationsradet.se/vad-vi-gor/vad-ar-innovation/>

NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). Länk hämtad 221214. <https://www.scb.se/hitta-statistik/internationell-statistik/eu-statistik/eus-regioner---nuts/>

Näringsdepartementet (2012). *Den nationella innovationsstrategin*.

Näringsdepartementet (2021). Regeringsbeslut 2021-06-17, Dnr 2021-03174. *Uppdrag att utveckla arbetssätt och processer för ökade synergier mellan regionala, nationella och internationella innovationsinsatser*.

Patent- och Registreringsverket, länk hämtad 221214. *Innovation*. <https://www.prv.se/sv/kunskap-och-stod/vanliga-ord-och-begrepp/innovation/>

Regeringen (2020). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*. Skr 2020/21:133.

Regeringskansliet (2020). *Uppdrag att ta fram förslag till nationellt regionalfondsprogram för Europeiska regionala utvecklingsfonden, programperioden 2021–2027*.

Regeringskansliet (2022-11-18). *Aktuellt från Regeringskansliet*.

Regeringskansliet, länk hämtad 221214. *Innovation*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/innovation/>

Riksrevisionen (2020). *Regionala strukturfondpartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* (RiR 2020:10)

SISP. www.sisp.se. Länk hämtad 221214.

Statistiska centralbyrån, länk hämtad 221213. *EU:s regioner – NUTS*.
<https://www.scb.se/hitta-statistik/internationell-statistik/eu-statistik/eus-regioner---nuts/>

Statistiska Centralbyrån, länk hämtad 221214. *Forskning och utveckling ökar i Sverige*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/pong/statistiknyhet/forskning-och-utveckling-i-sverige-2019/>

Statistiska Centralbyrån, länk hämtad 221214. *Utgifter för forskning och utveckling fortsätter att öka*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/pong/statistiknyhet/forskning-och-utveckling-i-sverige-2021/>

Sveriges kommuner och landsting (2017). *Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsinsatser*.

Sveriges kommuner och regioner (2022). *Så finansieras regional utveckling*.
<https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar/safinansierasregionalutveckling.9791.html> Länk hämtad 230120.

Sveriges kommuner och regioner (2020). *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete. Regionalt utvecklingskapital*.

Sveriges riksdag (2017), länk hämtad 230120. Förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete. https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017583-om-regionalt-tillvaxtarbete_sfs-2017-583

Sveriges riksdag (2010), länk hämtad 230120. *Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010630-om-regionalt-utvecklingsansvar_sfs-2010-630

Sveriges riksdag (2003), länk hämtad 221213. *Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken*.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2003596-om-bidrag-for_sfs-2003-596

Tillväxtverket (2008). *Karta över NUTS-indelningen*. Länk hämtad 221130.
https://tillvaxtverket.se/download/18.7e784787153f0f33aa514e33/1463574736744/NU%20TS_1_2_3_20080101-2.pdf

Tillväxtverket (2020). *Regionalt tillväxtarbete 2019, Insatser och resultat under det gångna året. Rapport 0322*.
<https://skr.se/download/18.5627773817e39e979ef5e684/1642508731685/7585-834-0.pdf> Länk hämtad 230120.

Tillväxtverket (2020). *Så länge kan ett projekt pågå*. Länk hämtad 221130.
<https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/handbok-for-eu-projekt/ansoka/nar-och-hur-kan-ni-ansoka/sa-lange-kan-ett-projekt-paga.html>

Tillväxtverket (2022). *Regionalt utvecklingsarbete 2021. Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser*. Dnr Å 2021-7242

Tillväxtverket, länk hämtad 221201. *Stärk näringslivets kompetensförsörjning i Övre Norrland*. <https://tillvaxtverket.se/finansiering/utlysningar/2022-09-29-stark-naringslivets-kompetensforsorjning-i-ovre-norrland.html>

Tillväxtverket, länk hämtad 221214. *Kunskap och lärdomar*.
<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regional-utvecklingsarbete/kunskap-och-lardomar.html>

Tillväxtverket, länk hämtad 221214. *Nationella regionalfondsprogrammet*.
<https://tillvaxtverket.se/eu-program/vara-eu-program/nationella-regionalfondsprogrammet.html>

Tillväxtverket, länk hämtad 221214. *Vägledning för statsstöd*.
<https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/handbok-for-eu-projekt-2021-2027/krav-och-styrande-dokument/krav-pa-projektet/stod-till-foretag/vagledning-for-statsstod.html>

Upphandlingsmyndigheten, länk hämtad 221130. *Statsstöd*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/>

Upphandlingsmyndigheten, länk hämtad 221214. *Företagskriteriet*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/foretagskriteriet/>

Vinnova (2022). *Resilient produktion för en hållbar industri. Genomförbarhetsstudier för systemdemonstratorer*. Utlysning Dnr 2022-00795.

Vinnova (2022). *Snabbenkät hinder för samfinansiering. RND-nätverket 12 maj samt mejl 12-20 maj*. Synergiuppdraget Näring 1 juni 2022.ppt

Vinnova (2022). *Vinnovas allmänna villkor för bidrag*. Dnr 2018-05237.

Intervjuer

I detta analysuppdrag har 20 intervjuer genomfört med representanter från följande organisationer:

Mälardalens universitet

Regeringskansliet

Region Dalarna

Region Norrbotten

Region Örebro Län

Swedish Incubators & Science Parks (SISP)

Tillväxtverket

Vinnova