

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Tillväxtverket

Yttrande över Tillväxtverkets förslag till ändring av föreskrifter om stöd från de regionala strukturfondsprogrammen m.m.

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring av Tillväxtverkets föreskrifter (TVFS 2015:1) om stöd från de regionala strukturfondsprogrammen och det nationella regionalfondsprogrammet.

I sak anges förslaget innebära att för projekt som beviljas medfinansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) från och med den 1 augusti 2019 blir det möjligt att använda nya modeller för beräkning av stödberättigade kostnader. Ett skäl för införande av några av de nya modellerna anges vara ett nytt EU-rättsligt krav på att de stödberättigade utgifterna i projekt där offentligt stöd är högst 100000 euro ska beräknas med schabloner, enhetskostnader eller klumpsummor. För de flesta slags projekt under denna nivå anges det bli obligatoriskt att använda en eller flera av de nya modellerna. Förslaget anges innefatta fem modeller¹: enhetskostnad för personal, klumpsumma för projekt, schablon för personalkostnader, schablon för alla faktiska projektkostnader exklusive personal och schablon 25 procent för indirekta kostnader.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att förslaget syftar till att minska det som vissa stödmottagare i dagsläget anger är en tung administration till följd av hur de faktiska projektkostnaderna ska redovisas. Vidare anges avsikten vara att minska långa handläggningstider för utbetalning som beror på att underlaget från stödmottagarna inte är komplett. EU-rättsliga bestämmelser innebär också ett krav på att förenklade modeller införs. Slutligen anges det finnas aktörer som bedömer att kostnadstäckningen för att driva forsknings- och innovationsinriktade Eruf-projekt är otillräcklig på grund av låga

¹ Modellen enhetskostnad för personal anges medföra att stödmottagaren behöver tidsredovisa men slipper redovisa lönespecifikationer och projektbokföring av personalkostnaderna. Klumpsumma för projekt anges innebära att en klumpsumma baseras på en budget för det enskilda projektet. Schablon för personalkostnader anges beräknas som ett påslag med 20 procent på projektets övriga direkta kostnader och medföra att stödmottagaren slipper tidsredovisa och slipper redovisa lönespecifikationer och projektbokföring av personalkostnaderna. Schablon för alla faktiska projektkostnader exklusive personal anges innebära att allt utom personalkostnaderna beräknas som ett påslag med 40 procent på personalkostnaderna. Modellen anges medföra att stödmottagaren slipper redovisa dokumentation om andra utgifter än personalkostnaderna. Schablon 25 procent för indirekta kostnader anges innebära att indirekta kostnader beräknas med 25 procents påslag.

procentsatser för indirekta kostnader, vilket leder till att aktörer avstår från ansökan. Det anges i sin tur göra det svårare att uppnå målen för delar av de svenska Erufprogrammen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att ett alternativ till förslaget vore att behålla de sätt att redovisa stödberättigade kostnader som infördes 2015 och avstå från att tillföra nya. Enligt förslagsställaren skulle det innebära att avstå från förenklingsmöjligheter som kan minska stödmottagarnas administrativa kostnader eller öka graden av kostnadstäckning för vissa projekt. Vidare anges att för projekt där det offentliga stödet uppgår till högst 100000 EUR finns ingen möjlighet att med nuvarande modeller för beräkning av stödberättigade kostnader klara EU-kravet på att tillämpa enhetskostnader, klumpsummor eller schabloner. Ett alternativ till nya modeller anges vara att inte längre tillåta projekt under denna beloppsnivå eller att hävda att införandet av nya modeller skapar en orimlig administrativ börda och underrätta EU-kommissionen om detta. Det sistnämnda alternativet anger förslagsställaren enbart kunna beröra en eventuellt ökad administrativ börda för Tillväxtverket eftersom modellerna leder till minskad administrativ börda för stödmottagarna.

Därutöver anges att Tillväxtverket har övervägt att föreslå samma modell för enhetskostnad för personal som svenska ESF-rådet använder inom sitt programområde men kommit fram till att denna modell inte är tillräckligt enkel för stödmottagare som föredrar enkelhet framför exakthet. ESF-rådets modell anges innehålla nio olika löneklasser och vara obligatorisk medan Tillväxtverkets förslag innehåller en frivillig enhetskostnad för personal med bara en beloppsnivå. Det anges också att verket har övervägt att föreslå en fast klumpsumma för förstudier. En invändning mot detta anges emellertid ha varit att kostnaden för förstudier kan variera stort beroende på ämnesområde. Därför väljer förslagsställaren en klumpsummemodell som baseras på en budget för det enskilda projektet. Slutligen anges att verket vid ett tidigare tillfälle (år 2016) har föreslagit en modifiering av modellen med 25 procents påslag för indirekta kostnader i vissa forsknings-, innovations- och entreprenörsskapsinriktade projekt. Då föreslogs att personalkostnaderna skulle utgöra beräkningsbas för påslaget. Detta förslag blev emellertid kritiserat av vissa remissinstanser eftersom beräkningsbasen i EU:s forsknings- och innovationsprogram Horisont 2020 är bredare än enbart personalkostnader. Mot den bakgrunden har verket föreslagit en modell som tillämpas på samma sätt i Eruf som i Horisont 2020.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt att förslagsställaren har övervägt vissa alternativ till de förslag som förordas. Det är även tydligt varför de alternativa lösningar som nämns har valts bort utom när det gäller alternativet att inte tillåta projekt under beloppsnivån 100000 EUR. För tydlighetens skull hade det varit önskvärt att det även angavs varför det alternativet bedömdes som olämpligt. Som helhet betraktad är emellertid den befintliga informationen om alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget i huvudsak är en följd av nya förenklingsmodeller som från och med augusti 2018 erbjuds medlemsstaterna via tillägg i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013. För projekt där det offentliga stödet är högst 100000 EUR blir det från och med den 2 augusti 2019 tvingande för medlemsstaterna att tillämpa förenklingsmodeller, om inte den förvaltande myndigheten bedömer att införandet av nya modeller skapar en orimlig administrativ börda.

Tillväxtverket konstaterar att det inte framgår av EU-förordningen för vilken part den administrativa bördan i sådana fall ska bedömas. Eftersom de nya redovisningsmodellerna leder till minskad börda för stödmottagarna är det verkets uppfattning att det rimligtvis inte finns någon administrativ börda att beakta för dessa. Då återstår att avgöra om den administrativa bördan för förvaltningsmyndigheten, d.v.s. Tillväxtverket, är orimligt stor. Om så vore fallet, vore det befogat att skjuta fram införandet på obestämd tid. Tillväxtverket bedömer emellertid inte att den administrativa bördan på verket av att införa nya kostnadsredovisningsmodeller är så stor att det kan motivera att avstå från att införa dem. Det konstateras att det inte finns någon absolut skyldighet för medlemsstaten att införa förenklingar för stödmottagarna. Det anges emellertid ligga i linje med Tillväxtverkets uppdrag att förenkla när EU-bestämmelser medger det.

Utöver detta mer övergripande resonemang finns det specifika beskrivningar av den EU-rättsliga grunden för de föreslagna modellerna, inklusive hänvisningar till berörda EU-förordningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagets överensstämmelse med EU-rätten har redovisats tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att tidpunkten för ikraftträdande bör vara senast den 1 augusti 2019. Som skäl för detta anges att Sverige ska kunna klara EU-kravet på att söka för projekt under beloppsgränsen 100000 EUR fullt ut från och med den 2 augusti 2019. När det gäller information anges att det finns information om hur man budgeterar och redovisar i Eruf-sammanhang i Tillväxtverkets handbok för EU-projekt och att denna information kommer att uppdateras så snart beslut har fattats om att de nya modellerna ska införas. Tillväxtverket bedömer att det inte behövs någon riktad information till särskilda grupper. Endast organisationer som avser söka Eruf-finansiering behöver sätta sig in i reglerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens tydlighet ytterligare om det hade framgått ifall företags förutsättningar att tillämpa reglerna hade övervägts vid valet av tidpunkt. Det går dock att sluta sig till att även företag som vill ansöka om medel borde gynnas av att EU-kravet på redovisningsmodell uppfylls så snart som möjligt. Befintlig information är sammantaget tillräcklig. Bedömningarna när det gäller behovet av speciella informationsinsatser har redovisats tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att antalet företag som berörs är svårbedömt. Det beror på vilka företag som själva väljer att söka Eruf-finansiering eller ingå som samverkanspartner i Eruf-projekt efter att regleringen trätt i kraft. Enskilda firmor är inte berättigade till stöd, utan endast juridiska personer.

Vidare anges att från Eruf-programperiodens början 2015 till och med september 2017 hade 175 aktiebolag beviljats finansiering, av totalt 522 stödmottagare, varav flertalet är offentliga myndigheter, inte företag. Av de aktiebolag som fått stöd anges en klar majoritet vara offentligt styrda utvecklingsbolag eller liknande. Det anges att företag också förekommer som samverkanspartner i samverkansprojekt. En samverkanspartner måste bidra med uppgifter till den huvudsökandes ansökningar

under hela projektperioden vilket anges innebära att bestämmelser om budgetering och kostnadsredovisning också berör samverkansparterna. Ca 120 av samverkansparterna anges ha bolagsnamn som tyder på att de kan vara annat än offentligt styrda företag. Det anges inte finnas någon uppgift om storlek på företagen. De är spridda i olika branscher, ingen speciell bransch är särskilt utpekad, enligt verket. Det anges vidare att Eruf-insatser som rör företag i huvudsak ska vara till nytta för små och medelstora företag och att det därför är rimligt att anta att så gott som alla de berörda företagen är små eller medelstora.

Därutöver anges att när den föreslagna regleringen väntas träda i kraft återstår ca två år av nuvarande Eruf-programperiod. En relativt liten andel av de svenska Eruf-programmens budgetar återstår att bevilja. En grov uppskattning anges vara att ca 100 små och medelstora företag i olika branscher kommer att beröras av de nya kostnadsredovisningsmodellerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har förståelse för svårigheten att exakt förutse hur många och vilka företag som kan komma att ansöka om finansiering eller ingå som samverkansparter i samverkansprojekt efter att förslaget genomförs. Det är värdefullt att det görs en uppskattning om antalet baserat på tidigare utfall och återstående medel. Regelrådet förstår att stödet inte är inriktat mot någon särskilt utpekad bransch. Det borde emellertid ha kunnat anges om någon bransch är mer representerad bland de medverkande företagen än andra, eller om fördelningen tvärtom är mycket jämn. Informationen att företag är spridda i olika branscher är värdefull, men inte tillräcklig. När det gäller storleksmässig beskrivning framstår förslagsställarens antagande att det huvudsakligen skulle röra sig om små och medelstora företag eftersom det är dessa som Eruf-insatser ska vara till nytta för som rimligt, såvitt Regelrådet kan förstå. Med undantag för branschtillhörighet finner Regelrådet att beskrivningen av berörda företag är tillräcklig givet förutsättningarna i detta ärende.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnad

Det anges i konsekvensutredningen att förenklingen väntas medföra minskad tidsåtgång, framför allt i samband med utbetalning. Antalet timmar i minskad tidsåtgång anges vara mycket svårbedömt, eftersom det beror på förutsättningarna i det enskilda företaget och vilken eller vilka av de nya modellerna som företaget ska använda.

Det anges att Tillväxtverket inte har gjort någon mätning av hur lång tid företag eller andra sökande lägger på separat Eruf-redovisning och att upprätta ansökningar om Eruf-finansiering. Ett räkneexempel redovisas emellertid. Denna beräkning anges baseras på försiktiga antaganden om besparingspotentialen för ett av förenklingsalternativen. I exemplet antas att ett företag är samverkanspart i ett treårigt projekt som ansöker om utbetalning kvartalsvis, d.v.s. tolv gånger under projektperioden. Det anges vara beslutat att projektet ska tillämpa schablonen 40 procent för andra faktiska kostnader än personal. Det anges i sin tur innebära att företaget inte behöver uppfylla det krav som annars finns på att redovisa varje projektrelaterat verifikat i ansökan om utbetalning och i separat projektredovisning i företagets bokföring. Företagets redovisningsekonom antas kosta 300 kr per timme och ekonomen antas spara två timmar per utbetalningsansökan på att slippa rapportera enskilda verifikat i e-tjänsten Min ansökan och svara på frågor från Tillväxtverket i samband med granskning av uppgifterna. Givet dessa förutsättningar anges besparingen bli $12 * 2 \text{ timmar} * 300 \text{ kr per timme}$. Det

anges motsvara en besparing på 7200 kr per företag. Om 100 företag skulle ha samma förutsättningar anges den sammanlagda besparingen bli 720000 kr.

I konsekvensutredningen anges också att eftersom de nya modellerna är av schablontyp följer att vissa aktörer kan vinna i kostnadstäckningsgrad medan andra förlorar jämfört med redovisning av de faktiska kostnaderna för personal, köpta tjänster m.m. som normalt ingår i kostnadsmassan för Eruf-projekt. En organisation som väljer att söka Eruf-finansiering anges ha möjlighet att ställa sin beräknade vinst av minskad administration mot den eventuella förlusten om den valda modellen skulle ge lägre kostnadstäckning för just den organisationen.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har förståelse för svårigheten i att bedöma vad det exakta utfallet kan bli i form av minskad tidsåtgång. Det är därför värdefullt att förslagsställaren har gjort en exempelberäkning och att denna beräkning bygger på tydligt redovisade antaganden. Det hade varit bra om en mätning av hur mycket tid företagen lägger på ansökningar idag hade gjorts, eftersom det hade gett en väsentligt tydligare bild av vad den reella ekonomiska effekten för ett företag kan bli. Den befintliga informationen illustrerar likväl hur effekten kan bli under vissa förutsättningar och det är värdefullt att en sådan uppskattning finns. Givet förutsättningarna i detta ärende kan redovisningen ses som tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att inga kostnadsdrivande förändringsbehov väntas uppstå i företagen till följd av förslaget. Likviditeten i de företag som beviljas Eruf-finansiering efter att de nya bestämmelserna börjat gälla bedömer förslagsställaren kommer att påverkas positivt när enklare redovisningar leder till kortare handläggningstider hos förvaltningsmyndigheten och därmed snabbare utbetalningar.

Komplexiteten i det samlade regelverket anges öka när en tredje modell för indirekta kostnader införs. Förslagsställaren bedömer emellertid att nyttan för berörda företag av den högre schablonsatsen för indirekta kostnader i Horisont 2020-liknande projekt uppväger den eventuella nackdelen med att behöva ta ställning till om företaget ska budgetera med den ena eller den andra procentsatsen i sin ansökan om stöd.

Regelrådet gör följande bedömning. Den möjliga positiva effekten för företags likviditet har förklarats på ett tydligt sätt. Förslagsställaren gör emellertid vissa andra bedömningar där förutsättningarna för resonemanget är mindre tydliga. När det gäller utsagan att inga kostnadsdrivande förändringsbehov väntas uppstå i företagen till följd av förslaget saknas motivering. Dessutom framstår det som något motsägelsefullt att hävda att inga kostnadsdrivande effekter uppstår, samtidigt som det anges att regelverkets komplexitet ökar. Förslagsställaren har visserligen angett att denna ökade komplexitet bedöms uppvägas med en högre ersättningsnivå men denna formulering antyder i sig, såvitt Regelrådet kan förstå, att det ändå bedöms kunna finnas en kostnadsökning till följd av ökad komplexitet. Det är möjligt att förslagsställarens bedömning att det inte blir någon kostnadsökning, eller att den kostnadsökning som blir kompenseras av andra faktorer, är riktig men det har enligt Regelrådets uppfattning inte motiverats tillräckligt tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förändringarna gäller för samtliga sökande juridiska personer, oavsett om de är privata eller offentliga. Eruf-finansiering har aldrig varit tillgänglig för enskilda firmor och i detta avseende medför förslaget ingen förändring, konstaterar verket. Därutöver anges att förenklningarna kan medföra att små företag som tidigare avhållit sig från att söka Eruf-finansiering, p.g.a. rädsla för "regelkrångel" nu vågar ansöka. Detta skulle i så fall kunna innebära en för de små företagen positiv påverkan på konkurrensen mellan små och stora företag. Förenklad administration och möjligheten att i några av de nya modellerna slippa visa de faktiska lönenivåerna anges kunna leda till att fler företag ansöker. Detta anges i sin tur kunna medföra en ökad konkurrens om de begränsade beloppsramar som finns för de nio svenska Eruf-program som berörs av förslaget. Det anges att förslagsställaren saknar underlag för att bedöma i vilken utsträckning dessa effekter kommer att påverka konkurrensförhållandena.

Vidare anges att det i första hand är universitet och forskningsinstitut som har efterlyst den bättre kostnadstäckning som uppnås med en schablon på 25 procent för indirekta kostnader i vissa forsknings-, innovations- och entreprenörskapsinriktade projekt. Om införandet av den aktuella modellen medför att fler ansöker anges detta kunna öka konkurrensen om de begränsade medlen. Å andra sidan anges det kunna komma fler företag till nytta, eftersom denna typ av projekt ofta sker i samverkan mellan stora offentliga stödmottagare och företag i deras omgivning.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har lyft fram ett antal exempel på konsekvenser som skulle kunna ha en påverkan på konkurrensförhållandena för företag. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet ytterligare om förslagsställaren hade kunnat förtydliga hur vanligt det kan antas vara att mindre företag avstår från att ansöka om Eruf-bidrag p.g.a. att regelverket uppfattas som avskräckande. Det skulle också ha förtydligat beskrivningen om det angetts i vilken mån förslagsställaren har eftersökt information som skulle kunna ge en bild av påverkan på konkurrensförhållandena till följd av förslaget och vad detta i så fall resulterat i. Regelrådet ser alltså att beskrivningen hade kunnat utvecklas vidare. Oavsett att en sådan förbättringspotential finns anser Regelrådet att den befintliga beskrivningen innehåller exempel på effekter för konkurrensförhållandena som, såvitt Regelrådet kan bedöma, är relevanta och beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte förutses påverka företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget skäl att ifrågasätta denna bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att införandet av extra enkla redovisningsmodeller för projekt där det offentliga stödet är högst 100000 EUR indirekt medför att särskild hänsyn tas till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren motiverade sin bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå kan det vara riktigt att enklare redovisningsmodeller, om de

medför den minskning av administrativa kostnader som förslagsställaren har bedömt, kan ge en större positiv effekt för små företag med begränsade administrativa resurser.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att konsekvensutredningen i flertalet fall håller tillräcklig kvalitet. De brister som finns påverkar inte bedömningen av konsekvensutredningen som helhet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 mars 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande