

Analys av rapporten om implementering av Smart Specialisering i Sverige

Med anledning av att den svenska implementeringen av smart specialisering i nuvarande programperiod har varit haltande beställde EU-kommissionens avdelning för regionalpolitik (DG Regio) en kartläggning (*independent expert report*) om Sveriges implementering av smart specialisering.

Denna analys fokuserar på regionala processer (implementering) och internationella aspekter av smart specialisering och återspeglar inte hela budskapet från rapporten.

Analysen riktar sig till Småland-Blekinge-Hallands ägare, Brysselkontorets kontaktpersoner och till tjänstepersoner som leder regionala arbetsgrupper för smart specialisering.

Innehåll

| | |
|---|---|
| Förutsättningar..... | 2 |
| Krav eller möjlighet | 2 |
| Reflektion | 3 |
| Implementering..... | 3 |
| Regionala attityder till smart specialisering | 4 |
| Reflektion | 5 |
| Internationalisering | 5 |
| S3 och plattformarna..... | 5 |
| Reflektion | 6 |
| Rekommendationer..... | 7 |

Några av de frågeställningar vi lyfter i denna rapport är:

Förutsättningar: vilken position har våra regioner angående kravbilden (2021-2027) för uppföljning av smarta specialiseringsstrategier?

Implementering: Det går att argumentera för att S3 är särskilt viktigt för medelinkomstregioner, hur tänker våra regioner kring det?

Ovan två frågor (Småland-Blekinge-Hallands ansats till S3-processen på hemmaplan) påverkar i sin tur hur Brysselkontoret kan navigera i Bryssel. Därmed rekommenderar vi våra medlemmar att reflektera över om och hur ser ni att smart specialisering kan inkluderas i framtida uppdragsbeskrivningar.

Förutsättningar

I nästa programperiod (2021 – 2027) föreslår kommissionen att ersätta de s.k. förhandsvillkoren (*ex-ante conditionalities*) med nödvändiga villkor (*enabling conditions*) för tillgång till struktur- och investeringsfonderna (ESIF).

”**God styrning**” av den nationella (Nuts1) eller regionala (Nuts2 eller Nuts3) strategin för smart specialisering är det enda **nödvändiga villkoret**. Föra att bedöma huruvida berörd nivå lever upp till detta villkor finns sju uppfyllningskriterier:

1. Aktuell analys av flaskhalsar för innovationsspridning
2. Behöriga regionala/nationella institutioner eller organ som ansvarar för förvaltningen av strategin för smart specialisering
3. Verktyg för övervakning och utvärdering för att mäta resultaten i förhållande till strategins mål
4. Effektivt fungerande entreprenörsprocess
5. Nödvändiga åtgärder för att förbättra nationella eller regionala forsknings- och innovationssystem
6. Åtgärder för att hantera industriell omvandling
7. Åtgärder för internationellt samarbete

En förutsättning för att kunna ta del av ESIF-medel i nästa programperiod är, utifrån kommissionens lagförslag, att uppdatera strategierna för smart specialisering i enlighet med uppföljningskriterierna¹

En kärnfråga vad gäller förberedelser och positionering inför nästa programperiod är vilken nivå som ska ha ansvar att följa upp det nödvändiga villkoret med uppfyllningskriterier. De huvudsakliga alternativen är nationell nivå (nuts1), programområde (nuts2) och regional nivå (nuts3). Även ett fjärde alternativ där vissa regioner har ansvar på nuts3 och vissa programområden på nuts2 kan vara möjligt.

Krav eller möjlighet

Enligt Helena Sundblad Schäfer (EU-kommissionen, Sverigedesken, DG Regio) är det väldigt lite som tyder på att ansvaret kommer att vara nationellt (nuts1). Dels p.g.a. att en majoritet av regionerna (nuts3) redan har kommit långt i sitt S3-arbete men också att det historiskt sett, vad gäller hantering och ansvar för strukturfonder, har landat i regionerna (nuts2, nuts3). Oavsett vad, är smart specialisering det ledande regionala verktyget för koordinering av EU:s fonder såväl som internationellt arbete på Brysselarenan, och således en **möjlighet** för Småland-Blekinge-Halland (och regionala aktörer) för att ligga i pipeline till extern finansiering (sektorsprogram) och arbeta målinriktat på Brysselarenan för att höja det totala regionala utvecklingskapitalet.

Om ansvaret landar på regionerna, programområdena eller en kombination av dem båda är det ett **krav** att regionerna har ansvar, antingen uteslutande ansvar (nuts3) eller delat (nuts2).

Kommissionen är tydliga i sin kommunikation och rekommenderar regioner (nuts3) att agera proaktivt då det knappt finns tid att invänta den nationella nivån. Kommissionen kommer att pricka av villkoren och om det saknas bitar kan de inte godkänna att Sverige uppfyller kravet om god styrning. Om ansvaret landar på regionerna (nuts3) skulle inte Sverige uppfylla de nödvändiga villkoren om en region saknar S3-strategi (och god styrning av den).

¹ läs mer om uppföljningskriterierna i rapporten om implementering av S3 i Sverige s. 23 – 27.

Reflektion

En viktig förberedelse inför nästa programperiod för Småland-Blekinge-Hallands medlemmar är att analysera frågeställningar kopplat till ansvarsnivå för kravet om god styrning. Det handlar bl.a. om att reflektera över potentiella och önskade utfall inom regionen och hur samarbetet ska utformas inom programområdet. En viktig aspekt vad gäller ansvar mellan region och programområde är att säkerställa att:

Den regionala ansatsen till smart specialisering återspeglar regionens agerande och position

- *I dialog inom regionen, med programområdet och för position till nationell nivå*

De regioner som kommit längre i S3-arbetet har positionerat sig i linje med erfarenheter av S3-processen i nuvarande programperiod. Implementeringen i nästa programperiod berör dock alla regioner (oavsett hur långt man har kommit) och därför är det viktigt för Småland-Blekinge-Hallands medlemmar att undersöka hur man vill agera om:

- ansvaret blir på nuts1 (hur vill SBH:s medlemmar nyttja möjligheterna med S3 i det internationella arbetet)
- ansvaret blir på nuts2 (hur ska designen och implementeringen verkställas – hur uppfylls kraven?)
- ansvaret blir på nuts3 (hur ska designen och implementeringen verkställas – hur uppfylls kraven?)
- ansvaret varierar i Sverige - nuts2 och nuts3:

Om ansvaret varierar i Sverige så kan Småland-Blekinge-Hallands medlemmar ställas inför en svår bedömningssituation, där regionens ansats till S3 och hur den förhåller sig till RUS:en kan fungera som vägvisare. Risken finns dock att regioners implementering av S3 varierar och att det inom ett programområde råder skilda meningar om strategisk nivå för ansvar och uppföljning av strategin. Därmed är det viktigt att dialog inom regionen (nuts3) och mellan regioner i programområdet (nuts2) sker parallellt. Vilket även rekommenderas i rapporten om Sveriges implementering av S3:

“Regions can already start to discuss smart specialisation in the NUTS2-area. There are potential benefits to developing joint work on smart specialisation in NUTS2-areas regardless of the level of final responsibility”

Implementering

Med anledning av att den svenska implementeringen av smart specialisering i nuvarande programperiod har varit haltande beställde EU-kommissionens avdelning för regionalpolitik (DG Regio) en kartläggning (*independent expert report*) om Sveriges implementering av smart specialisering. Kartläggningen innehåller också rekommendationer som riktar sig mot regional och nationell nivå. Du hittar en sammanfattning av rekommendationerna längst ner i detta dokument.

En kort sammanfattning av implementeringsprocessen i Sverige är att det till en början saknades nationellt stöd och de regioner som integrerat S3 i tillväxt- och internationaliseringsarbetet har gjort det p.g.a. eget driv och ambition. I takt med att fler regioner påbörjat arbetet har det skapats nationella nätverk samtidigt som Tillväxtverket har tilldelats uppdrag att stödja regionerna i S3-processen.

En övergripande reflektion som lyfts i rapporten är att det arbetas mycket med smart specialisering på regional nivå (nuts3). Kartläggningen visar att det är stor skillnad mellan hur långt regionerna har

kommit i arbetet, men att alla utom två regioner har en tidslinje för processen att uppdatera strategierna.

Rapporten identifierar ett samband mellan vilket programområde (nuts-2) en region tillhör och hur långt man har kommit i S3-processen. Med andra ord, regionens engagemang/ansats till S3 har influerat övriga regioner inom ett programområde. I slutändan säger det kanske inte mer än att regionala förhållningssätt till smart specialisering påverkas av hur grannarna agerar. Med en ny kravbild på smart specialisering i nästa programperiod är det givetvis en fördel för programområden som hittat samverkansformer mellan nuts3 och nuts2 för implementering av S3 (idag har tre programområden tydliggjort S3-prioriteringarna i det operationella programmet).

Regionala attityder till smart specialisering

För alla svenska regioner utom en så handlar inställningen till smart specialisering om hur omfattande S3 integreras i regionen (tillväxts- och innovationsarbetet).

En intressant strategiskt ansats till S3 är argumentationen att det är särskilt viktigt för små- och **medelinkomstregioner**. Grunden till argumentation bygger på att smart specialisering med fördel kan användas till kapacitetsbyggande insatser (Fol) med övergripande målsättning att regionen (regionala aktörer) positionerar sig i pipeline till extern finansiering.

Vad bygger argumentationen om att behovet av S3 är som störst för medelinkomstregioner?

- SKL:s kartläggning av regionalt utvecklingskapital flaggar för en s.k. matteus-effekt - där regioner med större kapacitet kan söka mer konkurrensprövade medel än övriga (kapacitet bygger kapacitet)
- Flera svenska regioner riskerar att befinna sig i en s.k. medelinkomstfällan - inte tillräckligt små för kompensationsstöd eller tillräckligt stora för hög absorptionsförmåga
- utrymmet för att öka det totala regionala utvecklingskapitalet inom de konkurrensprövade medlen och inom denna kategori av finansiering utgör forskning och innovation en central beståndsdel

Därmed är regionens innovationskapacitet en viktig faktor för regionens samlade utvecklingsresurser och smart specialisering är det främsta verktyget för att arbeta med regional innovationskapacitet i Bryssel.

Med utgångspunkt att smart specialisering är ett särskilt viktigt verktyg för svenska medelinkomstregioner, finns det invändningar mot att dessa regioner trots detta inte är "optimal size". Det grundar sig i att svenska regioner, i en europeisk jämförelse, är små och därmed möter utmaningar att uppnå en kritisk massa för specialiseringarna.

Begränsad storlek (svenska medelinkomstregioner) vad gäller kritisk massa för industriell (ekonomisk) tillväxt kan betyda olika saker beroende region, det bottnar bl.a. i svårigheter att identifiera områden med europeisk konkurrenskraft som samtidigt återspeglar övergripande målsättningar för regionalpolitiken (RUS). Å andra sidan uttrycker vissa regioner att begränsad storlek (en mindre kritisk massa) inte är ett centralt och/eller en oöverkomlig utmaning. Vilket återigen belyser att smart specialisering till mycket identifieras och utvecklas utifrån regionens ambition och målsättning. Därmed kan den regionala ansatsen avgöra vilka utmaningar varje region kommer att möta (alt. väljer att undkomma).

Reflektion

Implementeringen i Småland-Blekinge-Halland har Brysselkontoret lite information om, vilket beror på att de flesta av våra regioner är i uppstartsfasen. Därmed är det svårt att resonera kring Småland-Blekinge-Hallands ansats och fortsatta regionala och internationella arbeten kopplat till smart specialisering.

Att S3 är ett verktyg för att "ligga i pipeline för extern finansiering" är en kommunikation som vi på Brysselkontoret har använt i tidigare rapporter – och det kan stämma om ägarna vill att det ska stämma, men det behöver inte vara den genomsyrande ansatsen för alla regioner i SBH. Anledningen till att Brysselkontoret kommunicerat vikten av verktyget (S3) för tillgång till extern finansiering grundar sig istället på slutsatser från SKL:s kartläggning av regionalt utvecklingskapital, "medelinkomstfällan" samt dialog med Central Swedens Brysselkontor.

Anledningen till att Brysselkontoret kommunicerar och reflekterar över smart specialisering (utöver möjligheten/risken med starkare kravbild för tillgång till strukturfonder) beror på att smart specialisering har bidragit till ett tydligt system för regioner vad gäller internationellt arbete. Med andra ord, S3 har inneburit nya arbetssätt och förutsättningar för att arbeta med stöd till regional utveckling i Bryssel. Därför har vi identifierat frågeställningar som hänger samman med vilken typ av bevakning och aktivitet ni efterfrågar i Bryssel:

Internationalisering

I intervjuerna (rapporten) med de svenska regionerna var det få som med egna ord som lyfte fram betydelsen av S3 i det internationella arbetet fastän det är integrerat i verktygets funktion (dock lyftes denna aspekt vid frågor om S3 och kopplingen till den europeiska arenan). De regioner som kommit längst med S3 använder det som strategisk ingång i europeiska nätverk och samarbeten, och med det har också Brysselkontoren en viktig funktion, inte minst eftersom FoI-landskapet för regioner i Bryssel är nära länkat med smart specialisering.

Interregionalt samarbete i nätverk, plattformar och partnerskap har bidragit till att regioner har kunnat spetsa uppdragsbeskrivningar (FoI) och således aktiviteter i Brysselbaserade forum – man kan argumentera för att det bidrar till en regional förankrad strategi i marknadsföring, policypåverkan och aktivitet i Brysselbaserade forum.

S3 och plattformarna

Det mest konkreta exemplet på hur smart specialisering som internationell arbetsmetod stöts av kommissionen är de tematiska plattformarna (S3P).

Hur S3-plattformarna ser ut idag ger en indikation, men inte bekräftelse, på hur det kommer se ut 2021 – 2027. Idag finns det tre tematiska plattformar med (x) antal partnerskap under rubrikerna: *Agri-Food Energy* och *Industrial Modernisation*. Partnerskapen stöts bl.a. av en expert från kommissionen för att hitta lämpliga finansieringskällor för uppskalning- och demonstrationsprojekt. Kommissionens förslag till nästa programperiod (2021 – 2027) stärker smart specialiserings betydelse för regional utveckling eftersom förslaget antyder att finansiering mer eller mindre direkt kommer kopplas till interregionala tematiska partnerskap (S3). En fråga som kan vara intressant för Småland-Blekinge-Hallands medlemmar är: vilken kapacitet kommissionen kommer att ha för att stötta etablerandet av nya partnerskap inom S3-plattformarna när fokus riktas mot uppväxling ("S3 2.0") av befintliga partnerskap?

- Kan vi räkna med att fler partnerskap kommer vara etablerade och att fler regioner kommer medverka i S3-partnerskap till nästa programperiod?
- Behöver regioner, i större utsträckning än tidigare, behöver reflektera över möjligheten att ingå i ett etablerat interregionalt partnerskap i stället för att initiera ett nytt?
- kan vi förvänta oss en fjärde och femte rubrik (S3P)?
- Är andra plattformar (som Vanguard) av intresse för Småland-Blekinge-Halland?

Kommissionen är tydlig med att partnerskapen ska vara tillgängliga för nya regioner att ansluta sig, men i praktiken finns det ibland en motvilja från redan etablerade regioner att ta in nya medlemmar i partnerskapen då det på kort sikt kan innebära att ett relativt begränsat stöd sprids över fler aktörer. Den andra farhågan ligger i att redan etablerade regioner har kommit längre i sitt arbete och inte är lika intresserade av att ta upp ett samarbete med en region som går in i en inledningsfas (S3 1.0).

Reflektion

Det är många intressen som samsas om beslutsfattarnas uppmärksamhet inom FoI i Bryssel. Regioner har fått en mer framträdande roll i FoI-samarbeten tack vare S3, och därmed kan regioner med fördel använda S3 som metod för att t.ex. påverka programskrivningar och utlysningar.

Under nuvarande programperiod har den regionala arbetsprocessen med S3 bl.a inneburit att man kunnat identifiera behov som sedan adresserats i policyinsatser på europeisk nivå (särskilt kopplat till finansiering för europeiska S3-partnerskap). Det speglar i sin tur hur förberedd olika regioner är när det kommer till att konkurrera om finansiering med direkt koppling till smart specialisering i nästa programperiod.

Det finns en risk att svenska regioner som inte nyttjar S3 i det internationella arbetet får det svårt att tillgå vissa typer av finansiering. Det gäller i synnerhet de programkomponenter i ex. Digitala Europa, Horisont och Erasmus som har en direkt länk till regionala S3-strategier (dock är många av kommissionens lagtexter förslag).

Smart specialisering har integrerats i många svenska regioners målformuleringar och uppdragsbeskrivningar till Brysselkontoren. Våra medlemmar (SBH) får gärna reflektera över hur/var S3 kan integreras i de länspecifika dokumenten (oavsett vart i processen regionen befinner sig i).

Rekommendationer

OBS. Detta avsnitt är en översättning/sammanfattning av rapportens rekommendationer:

Rapporten "implementering av Smart Specialiserings i Sverige" listar sex svenska utmaningar kategoriserade i strukturella utmaningar (2), institutionella utmaningar (2) och operationella utmaningar (2). Dessa utmaningar ligger sedan till grund för rekommendationer som har placeras i tre kategorier:

- *low resource recommendations*
- *medium resource recommendations*
- *high resource recommendations*

Rekommendationer (low resource)

- Formulera position och förväntningar för vilken nivå som bör ansvara för kraven och implementeringen av smart specialisering - rapportens resultat visar att regional nivå (nuts3) eller alternativet där vissa regioner har ansvar på nuts3 och vissa programområden på nuts2 ligger närmast till hands.
- Tillväxtverket borde kommunicera de nödvändiga villkoren till den nivå (regioner) som ansvarar över dem.
- Fortsätta med det regionala S3 arbetet – alla regioner kan börja utvärdera de nödvändiga villkoren och överväga möjliga åtgärder för att komplettera eller nyttja möjligheter till kriterierna.
- Påbörja dialog på nuts2 nivå – kartlägga potentiella fördelar med att utveckla ett gemensamt arbete med smart specialisering inom programområdet oavsett vart ansvaret landar.
- Tillväxtverket bör fortsätta stötta regioners arbete med smart specialisering – med utgångspunkt från regionernas utmaningar och rekommendationer från rapporten
- Föra dialoger i befintliga samverkansforum – nyttja befintliga nätverk (RND och/eller Smart specialiseringsnätverket) för att diskutera samordning mellan nationell och regional nivå

Rekommendationer (medium resource)

- Nationell nivå bör formulera ett regeringsuppdrag riktat till regionerna med uppdraget att integrera smart specialisering i den regionala forskning-och innovationspolitiken.
- Nationellt stöd borde vara delat mellan tillväxtverket och Vinnova. Detta kan leda till ett bättre koordinerat arbete där tillväxtverket fokuserar på kunskapsutbyten och Vinnova kan fokusera på finansieringssystemen.
- Programområden (nuts2) bör analysera tillvägagångssätt och styrning av smart specialisering, identifiera modeller och/eller processer genom bl.a. förstudier (ex. som ÖMS-området gjort).

- En förstudie av det operationella programmet som leder till förtydligande och integrering av S3-strategin i programmets utformning.
- Utvecklandet av nationella program som ska stöta regionala samarbeten med nätverksanknytningar till europeiska initiativ.
- Nationella initiativ bör stärka länken mellan lärosäten och S3, vilket med största sannolikhet kommer förvaltas av Vinnova.
- Man bör säkerställa en harmonisering av 1-1-fonden, ERUF och S3. Harmoniseringen bör underlätta det administrativa arbetet i projekten.
- Utvärdera partnerskapsmodellen i strukturfonderna.

Rekommendationer (high resource)

- Utveckla S3 i en större geografi, tex. Programområde (nuts2), för vissa regioner. Detta för att hantera problematiken kring den kritiska massan på regional nivå och fragmentering på nationell nivå.
- Stärka betydelsen av smart specialisering på nationell nivå genom samordning mellan fonder, projekt och partnerskap. En systematisk integration av smart specialisering i det svenska innovationslandskapet bör ske genom stöd i resurser, personal, kunskap osv.
- Integrera smart specialisering i en översikt kring universitetens roll i svensk innovationspolicy. Rapporten om S3s implementering i Sverige klargör inte lärosätenas roll i S3 till den grad att det kan ligga till grund för rekommendationer.