



NYA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR REGIONAL UTVECKLING

*Exempel på hur det regionala utvecklingsarbetet kan växlas upp med
EU-medel i nästa programperiod, 2021 - 2027*

En sammanställning framtagen av: Västra Götalandsregionens Brysselkontor, Region Östergötlands EU-kontor,
Region Värmlands Brysselkontor, Central Sweden European Office, Skåne European Office, Lärosäten Syds Brysselkontor,
Mid Sweden European Office, Göteborgs stads Brysselkontor, North Sweden European Office,
Småland Blekinge Halland South Sweden.

<i>Lista över förkortningar</i>	2
<i>Inledning</i>	4
<i>Sammanfattning</i>	5
<i>En växande betydelse för smart specialisering i nästa programperiod</i>	7
<i>Från förhandsvillkor till nödvändiga villkor</i>	9
Förhandsvillkor 2014–2020.....	9
Nödvändiga villkor 2021–2027.....	10
Analys av skillnader mellan 2014 och 2021.....	11
<i>Interregionala innovationsinvesteringar</i>	13
Stöd till utveckling av interregionala partnerskap baserade på smart specialisering.....	13
Interregionala innovationsinvesteringar inom Interreg (komponent fem).....	14
Styrning.....	14
Länken till de tematiska S3-plattformarna.....	15
Geografisk spridning.....	15
Direkt eller indirekt förvaltning.....	15
<i>Horisont Europa</i>	18
Smart specialisering och regionalt utvecklingsarbete i Horisont Europa.....	18
Europeiska innovationsekosystem.....	18
Europeiska innovationsrådet.....	21
<i>Stöd till små och medelstora företag samt kluster i nästa programperiod</i>	22
Inre marknadsprogrammet.....	22
InvestEU.....	24
Digitala Europa.....	24
<i>Samordna satsningar från europeisk, nationell och regional nivå</i>	25
Sammanfattning.....	25
Definitioner och mål med synergier.....	25
Utmaningar med tillämpningen av synergimöjligheterna.....	26
Tekniska möjligheter till synergier i kommande programperiod.....	27
InvestEU.....	27
LEADER.....	28

Lista över förkortningar

CEMR	Council of European Municipalities and Regions
COSME	EU:s sektorsprogram för små- och medelstora företag
CPR	Förordningarna om de gemensamma bestämmelserna
DG	Generaldirektorat
DG REGIO	Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik
DIH	Digital Innovation Hubs (engelska), Digitala innovationsknytpunkter (svenska)
EASME	Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises
EEN	Enterprise Europe Network
EFSI	Europeiska fonden för strategiska investeringar
EHFF	Europeiska havs- och fiskerifonden
EIB	Europeiska investeringsbanken
EIC	European Innovation Council (engelska), Europeiska innovationsrådet (svenska)
EIE	Europeiska innovationsekosystem
EIF	Europeiska investeringsfonden
EIP	Europeiska innovationspartnerskap
EIT	European Institute of Innovation and Technology
ERRIN	European Regions' Research and Innovation Network
ERUF	Europeiska regionala utvecklingsfonden, även omnämnt som regionalfonden
ESF	Europeiska socialfonden, även omnämnt som socialfonden
ESIF	Europeiska struktur och investeringsfonderna, även omnämnt som ESI-fonderna
ETC	European Territorial Cooperation (engelska), Europeiskt Territoriellt Samarbete eller Interreg (svenska)
EU13	De 13 medlemsländer som har gått med i EU 2004 och senare
EU15	De 15 medlemsländer, inklusive Sverige, som var medlemmar av unionen innan 2004

FET	Future and Emerging Technologies
FoI	Forskning och innovation
KET	Key enabling technology (engelska), möjliggörande teknik (svenska)
KIC	Knowledge and Innovation Communities
MSCA	Marie Skłodowska-Curie Actions
S3	Smart specialisering
S3P	Tematiska S3-plattformar
SME	Small and Medium-sized Enterprises
SMF	Små- och medelstora företag
RIS3	Regionala forsknings- och innovationsstrategier för smart specialisering
RISE	Research Institutes of Sweden
SveReg	Nätverket för de svenska regionernas Brysselkontor

Inledning

EU:s nästa långtidsbudget är tänkt att träda i kraft den 1 januari 2021 och gälla fram till 2027. Sedan 2017 och alltmer under 2018 och inledningen av 2019 har vardagen för de svenska regionkontoren i Bryssel präglats av diskussioner kring hur den föreslagna, och efterhand alltmer fastslagna politiken, kan komma att påverka förutsättningarna för regional utveckling i Sverige.

Detta kompendium innehåller en samling texter av informativt syfte skrivna av medarbetare på de svenska region- och stadskontoren i Bryssel under senhösten 2018 och tidigt våren 2019. Det är alltså inte fråga om en gemensam position utan ett antal texter som belyser vissa av de mer framträdande diskussionerna kopplat till regional och lokal utveckling och forskning och innovation.

Idén till kompendiet föddes ur diskussioner i Brysselkontorens FoI-nätverk under hösten 2018 där vi såg ett behov och mervärde av att bygga gemensam kunskap kring den föreslagna långtidsbudgeten och särskilt delarna med bäring på forsknings- och innovationsarbete. Texterna i detta kompendium är ett resultat av ett gemensamt arbete där medarbetarna som undertecknat denna inledning delat upp sig tematiskt och träffats i arbetsgrupper för att diskutera och sammanfatta den föreslagna utvecklingen. Till varje kapitel har sedan en eller två personer varit ytterst ansvariga för att sätta samman en text.

I skrivande stund pågår förhandlingar inom och mellan de lagstiftande församlingarna. Texterna baserar sig på EU-kommissionens ursprungliga förslag till långtidsbudget och inte på utkomsten av förhandlingarna. Trots detta menar vi att texterna ger en god bild av några av de viktigaste förändringarna från ett regionalt och lokalt FoI-perspektiv i nästa programperiod.

Väl mött och god läsning,

Andrea Lagundzija, Västra Götalandsregionens Brysselkontor
Thomas Högman, Region Östergötlands EU-kontor
Ingrid Jansson, Region Värmlands Brysselontor
Johanna Bond, Central Sweden European Office
Ylva Reisnert, Skåne European Office
Rickard Eksten, Lärosäten Syds Brysselkontor
Bror Martin Karlsson, Mid Sweden European Office
Susanne Ingmansson, Göteborgs stads Brysselkontor
Niklas Johansson, North Sweden European Office
Sven Kastö, Småland Blekinge Halland South Sweden

2019-02-25, Bryssel.

Sammanfattning

Kapitel 1, En växande betydelse för smart specialisering i nästa programperiod:

- Regioner har fått en mer framträdande roll i FoI-samarbeten tack vare smarta specialiseringsstrategier
- Det finns ett ökat intresse för regionalpolitik i flera av EU-kommissionens generaldirektorat
- Smart specialisering växer i betydelse under nästa programperiod.

Kapitel 2, Från förbandsvillkor till nödvändiga villkor:

- Inför nästa programperiod föreslår EU-kommissionen en förändring av kravet gällande smart specialisering från ”existens” av en smart specialiseringsstrategi till ”god styrning” av smart specialisering.
- EU-kommissionen föreslår mer kontinuerlig och striktare uppföljning och utvärdering av arbetet med smart specialisering.
- EU-kommissionen föreslår även mer detaljerade uppfyllningskriterier.

Kapitel 3, Interregionala innovationsinvesteringar:

- En strategisk poäng med smart specialisering är att förenkla för interregionala samarbeten genom att etablera ett ramverk där regioner med liknande eller kompletterande kompetenser kan samverka kring innovation på europeisk nivå
- Regioner aktiva i europeiska interregionala innovationssamarbeten har under innevarande programperiod identifierat brister i EU-finansiering för sådana samarbeten
- Som ett direkt svar på denna brist har EU-kommissionen föreslagit den omtalade *komponent fem* (interregionala innovationsinvesteringar) i Interreg för nästa programperiod.

Kapitel 4, Horisont Europa:

- EU:s nästa ramprogram för forskning och innovation, Horisont Europa, förväntas stödja ”innovationsekosystem” på olika sätt. Ett exempel på detta är det nya instrumentet, Europeiska Innovationsekosystem (EIE) som kopplar samman och utvecklar innovativa miljöer i medlemsstaterna. EIE förs fram som ett komplement till stöd, genom regionalfonden, till ekosystem på regional nivå och interregionala partnerskap baserade på smart specialisering
- Konkret skulle det t.ex. kunna röra sig om medfinansiering av gemensamma innovationsprogram som genomförs på lokal, regional eller nationell nivå med fokus internationalisering, som privata aktörer kan ansluta sig till
- Regionala representanter, bland annat genom ERRIN och Vanguardinitiativet, har varit aktiva i denna diskussion och har bland annat fört fram behovet av att stödja utvecklingen av platsbaserade (”territoriella”) regionala ekosystem för innovation (tex kluster) och instrument för att koppla samman dessa till europeiska värdekedjor.

Kapitel 5, Stöd till små och medelstora företag och kluster i nästa programperiod:

- Inre marknadsprogrammet ska stödja små- och medelstora företag och kluster på ett liknande sätt som det nuvarande COSME-programmet
- 2 miljarder euro öronmärks till små och medelstora företag inom InvestEU
- Digital Europe-programmet ska bland annat stötta små och medelstora företags användning av ny digital teknik och innovationshubbar.

Kapitel 6, Samordna satsningar från europeisk, nationell och regional nivå:

- Inför kommande programperiod stärker EU ambitionerna för samordning mellan olika källor för finansiering och främjar synergier mellan bl.a. europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESIF) och Horisont Europa
- Synergier är medel från olika källor som används i samma, parallella eller på varandra följande projekt som leder till ökad effekt av de individuella insatserna
- Erfarenhet från tidigare program har visat att synergieffekter är svåra att uppnå på grund av skillnader i regelverk samt komplexa system där flera olika nationella myndigheter implementerar fonderna tillsammans med EU
- EU-kommissionen hoppas att harmoniseringar och regelförenklingar ska uppmuntra regioner och projektägare att jobba med synergier och ökad samordning av de olika fonderna.

En växande betydelse för smart specialisering i nästa programperiod

Andrea Lagundzija, Västra Götalandsregionens Brysselkontor

Smart specialisering (S3) är ett relativt ungt koncept som har växt sig starkare inom EU-policy under de senaste åren. Grundtanken med S3 är att samla aktörer, resurser och investeringar inom regionalt prioriterade styrkeområden med syftet att EU:s regioner ska bli globalt konkurrenskraftiga. Strategin bör ses som en vidareutveckling och uppgradering av metodologin för forsknings- och innovationsstrategier. S3 bygger på hämtad erfarenhet av stöd till innovationsstrategier i regioner och på nytt ekonomiskt tänkande från flera internationella organisationer¹. Många av Europas regioner arbetade redan innan 2014 utifrån liknande strategiska arbetsmetoder.

Inför programperioden 2014 – 2020 introducerades nya regler och lagstiftning som styr EU:s sammanhållningspolitiska investeringar, det vill säga reglerna för bland annat regionalfonden och socialfonden. Inom ramen för de nya reglerna förelåg ett förhandsvillkor (ex-ante) om att medlemsländer och regioner skulle ha utvecklat regionala forsknings- och innovationsstrategier för smart specialisering (RIS3) för att tillges stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESIF).

Kraftsamlingen genom S3 har varit effektiv och visat goda resultat som fler samarbeten mellan den offentliga och privata sektorn, samt medfört en tydlig roll för regioner i arbetet att lösa globala samhällsutmaningar. Idag lyfts regioner som relevanta samhällsaktörer i frågor där regioners mervärde inte påvisats lika tydligt tidigare, exempelvis digitalisering och modernisering av den europeiska industrin. Med S3 som hävstång har regionala erfarenhetsutbyten utvecklats till tematiskt gränsöverskridande samarbeten, där regionala test- och demonstrationsmiljöer bidrar till utbyggnaden av globalt konkurrenskraftiga infrastrukturer. EU-kommissionen har sedan 2014 initierat europeiska samverkansplattformar för livsmedel och jordbruk, energieffektivitet och industriell modernisering (tematiska S3-plattformar, S3P), där regioner kraftsamlar och samarbetar med utgångspunkt i S3-arbetet.

Traditionellt sett har regionalpolitik och S3 varit områden för EU-kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik, men S3-arbetet har resulterat i ett ökat intresse för regional inkludering i andra delar av EU:s institutioner som t.ex. EU-kommissionens generaldirektorat för forskning och teknik; energi; transport; samt inre marknad, industri och entreprenörskap. I EU-kommissionens programförslag i EU:s nästa långtidsbudget, nämns både regioner och S3 flitigt. Ett exempel på detta är förslaget om europeiska innovationsekosystem (EIE) i förslaget till det nya forsknings- och innovationsprogrammet, Horisont Europa, där EIE påvisar en tydlig regional dimension. Vidare har nya finansieringsinstrument, som interregionala innovationsinvesteringar (komponent fem) i programmet för Interreg, föreslagits från EU-kommissionen med ambitionen att stötta regioner i deras internationella samverkansstrukturer som bygger på S3. Ytterligare ett exempel är förslaget om det nya programmet Digitala Europa inom vilket digitala innovationsknytpunkter (DIH), som har tydlig koppling till smart specialisering, är ett centralt initiativ i genomförandet av programmet. Förslag om synergier mellan olika EU-program presenteras även det med referens till regionala medel och S3. Signalerna från EU:s institutioner visar därmed mycket tydligt att S3 kommer ha en betydande roll även i nästa programperiod, 2021–2027, samt att det kan vara ett effektivt instrument för EU-policy.

Förhandsvillkoret för alla investeringsprioriteringar inom det första tematiska målet för regionalfonden i nuvarande programperiod, 2014 – 2020, är att det finns en nationell *eller* regional strategi för smart specialisering i enlighet med det nationella reformprogrammet. Detta för att ta vara på privata forsknings-

¹ Flertalet internationella organisationer belyser vikten av regionala innovations- och smart specialiseringsstrategier, däribland OECD, Världsbanken och IMF.

och innovationsmedel, som överensstämmer med väl fungerande nationella eller regionala forsknings- och innovationssystem. Från svensk nationell nivå har detta förhandsvillkor tolkats som att det inte finns något krav om att regioner måste ha en RIS3 på NUTS 2 eller NUTS 3-nivå i denna programperiod. Tillväxtverket är den svenska myndighet som har fått regeringsuppdraget att ”stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i deras arbete med smart specialisering”. Enligt Tillväxtverkets strategi för S3 var framtagandet av en RIS3 ett förhandskrav för behörighet till struktur- och investeringsfonderna under programperioden 2014 – 2020. Det står även att åtta av nio regionalfondsprogram i Sverige av denna anledning på olika sätt prioriterat vad de ska lyfta upp i respektive programområde.² Som ett resultat har även de flesta svenska län antagit en egen RIS3 (dock inte alla).

Inför nästa programperiod har EU-kommissionen föreslagit att förhandsvillkoren ersätts med så kallade nödvändiga villkor. De nödvändiga villkoren har mer detaljerade uppfyllningskriterier och mer kontinuerlig och striktare uppföljning än vad förhandsvillkoren har haft i nuvarande programperiod. Vad gäller kravet om S3, skiftar till exempel villkoret från enbart en *existens* av en nationell eller regional strategi för smart specialisering i nuvarande programperiod, till en *god styrning* av strategin i nästa programperiod.

En förutsättning för svenska regioner att försäkra sig om utdelning av sammanhållningspolitiken i nästa programperiod, och för att kunna ta en aktiv roll i europeiska samarbeten efter 2020, är därmed att uppdatera de regionala innovationsstrategierna för smart specialisering i enlighet med uppfyllningskriterierna för det nödvändiga villkoret om god styrning av den nationella eller regionala strategin för smart specialisering.

²<https://tillvaxtverket.se/download/18.2f389fc715bc4774dbd252f9/1493878730736/Tillv%C3%A4xtverkets%20strategi%20f%C3%B6r%20Smart%20specialisering,%20maj%202017.pdf>

Från förhandsvillkor till nödvändiga villkor

Thomas Högman, Region Östergötlands EU-kontor och Ingrid Jansson, Region Värmlands Brysselkontor

Detta avsnitt beskriver skillnaden i lagtexten mellan *förhandsvillkor* ("ex-ante"-krav) i nuvarande programperiod, 2014 – 2020, och *nödvändiga villkor* (enabling conditions) i nästa programperiod, 2021 – 2027³. Sammanfattningsvis antyder texterna att det blir mer kontinuerlig, detaljrik och omfattande uppföljning i perioden 2021–2027 i förhållande till perioden 2014–2020.

Förhandsvillkor 2014–2020

Styrning av förhandsvillkor 2014–2020

I artikel 19⁴ i förordningen om de gemensamma bestämmelserna för programperioden 2014–2020 finns sju paragrafer som beskriver på vilket sätt som de så kallade förhandsvillkoren ska följas upp. Artikel 19 innehåller inte förhandsvillkoren i sig utan beskriver styrnings-mekanismen, det vill säga när och på vilket sätt villkoren ska följas upp. Det yttersta påtryckningsmedlet som EU-kommissionen har för att sätta press på medlemsstaterna är att hålla inne med utbetalningarna från regionalfonden om inte villkoren uppfylls. Artikel 19 pekar på bilaga XI där en tabell redovisar förhandsvillkoren och deras bedömningskriterier. Paragraf 8 anger att ETC-programmen (Interreg) undantas från reglerna om förhandsvillkor.

Innehåll i förhandsvillkor 2014–2020

Bilaga XI innehåller en tabell med samtliga förhandsvillkor gällande ESI-fonderna. Det förhandsvillkor som slår fast "ex-ante"-kravet för S3 återfinns i det första tematiska målet "Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation". Där står som villkor "att det finns en nationell eller regional strategi för smart specialisering [...]". För att bedöma om detta villkor är uppfyllt anges ett antal bedömningskriterier, bland annat själva existensen av en smart specialiseringsstrategi som ska bygga på en swot-analys, eller liknande analys, för att styra resurser till en begränsad mängd prioriteringar. Se tabell nedan:

Tabell 1, Bilaga XI, förhandsvillkor, del 1: tematiska förhandsvillkor (Ur förordning 2014–2020)

Tematiska mål	Investeringsprioriteringar	Förhandsvillkor	Bedömningskriterier
1. Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation. (FoU-mål) (artikel 9 första stycket punkt 1)	ERUF: —Alla investerings-prioriteringar inom det tematiska målet nr 1.	1.1. Forskning och innovation: Att det finns en nationell eller regional strategi för smart specialisering i enlighet med det nationella reformprogrammet för att ta vara på privata forsknings- och innovationsmedel, som överensstämmer med väl fungerande nationella eller regionala forsknings- och innovationssystem. [...]	— Att det finns en nationell eller regional strategi för smart specialisering som — bygger på en swot-analys eller en liknande analys för att styra resurserna till en begränsad mängd prioriteringar inom forskning och innovation, — har åtgärder för stimulans av privata FoU-investeringar, — har en övervakningsmekanism. — Att en ram för tillgängliga budgetmedel för forskning och innovation har antagits.

³ I den officiella svenska översättningen av lagstiftningen benämns "ex-ante conditions" (2014–2020) konsekvent "förhandsvillkor" och "enabling conditions" (2021–2027) benämns "nödvändiga villkor".

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>

Nödvändiga villkor 2021–2027

Styrning av nödvändiga villkor 2021–2027

I artikel 11⁵ i förordningen för programperioden 2021–2027 finns åtta paragrafer som beskriver på vilket sätt som de numer så kallade nödvändiga villkoren ska följas upp. Artikel 11 innehåller inte villkoren i sig utan beskriver styrnings-mekanismerna, det vill säga när och på vilket sätt villkoren ska följas upp. Artikel 11 pekar på bilaga IV där en tabell redovisar de nödvändiga villkoren. Det yttersta påtryckningsmedlet som EU-kommissionen har för att sätta press på medlemsstaterna är att hålla inne med utbetalningarna av ERUF om inte villkoren uppfylls. Paragraf 7 anger att EHFF (Europeiska Havs- och fiskerifonden) undantas från reglerna om förhandsvillkor.

Innehåll i nödvändiga villkor 2021–2027

Bilaga IV innehåller en tabell med samtliga nödvändiga villkor gällande ESI-fonderna. Det som under programperioden 2014–2020 kallades för tematiska mål kallas numer politiska mål och en förändring mot nuvarande period är att vi kommer att gå från elva tematiska mål till fem politiska mål. Villkor kopplade till smart specialisering återfinns i det politiska målet som kallas ”Ett smartare Europa”. Detta politiska mål har bara ett nödvändigt villkor som heter ”god styrning av den nationella eller regionala strategin för smart specialisering”. För att bedöma om detta villkor är uppfyllt anges ett antal uppfyllningskriterier, exempelvis en effektivt fungerande entreprenörsprocess (se högerspalt i tabellen nedan).

Tabell 2, Utdrag ur bilaga IV, tematiska nödvändiga villkor tillämpliga på ERUF, ESF+ och sammanhållningsfonden (ur föreslagen förordning 2021–2027).

Politiskt mål	Särskilt mål	Namn på nödvändigt villkor	Uppfyllningskriterier för det nödvändiga villkoret
1. Ett smartare Europa genom innovativ och smart ekonomisk omvandling.	ERUF: Alla särskilda mål inom detta politiska mål.	God styrning av den nationella eller regionala strategin för smart specialisering.	Strategier för smart specialisering ska stödjas av följande åtgärder: 1. Aktuell analys av flaskhalsar för innovationsspridning, bl.a. digitalisering. 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.

⁵https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0021.03/DOC_1&format=PDF

Analys av skillnader mellan 2014 och 2021

Även om det går att se skillnader mellan artikel 19 (2014–2020) och den föreslagna artikel 11 (2021–2027), samt mellan den nu gällande bilaga XI och föreslagna bilaga IV är också likheterna stora. Med förbehåll för att lagstiftningen inte är färdigförhandlad och att det även finns ett visst tolkningsutrymme vid implementering, vill vi uppmärksamma några förändringar som kan komma att vara av vikt. De största skillnaderna vi ser mellan 2014 och 2021 är följande:

- **Från ”existens” till ”god styrning” av S3**
- **Mer kontinuerlig och striktare uppföljning**
- **Mer detaljerade uppfyllningskriterier**
- **Förskjutning från partnerskapsöverenskommelse till program**
- **Förskjutning av ansvarsfördelning från nationell till regional nivå?**

Från existens till god styrning av S3

Både i förslaget om det nödvändiga villkoret i kommande programperiod och bestämmelserna om förhandsvillkoret i nuvarande programperiod stipuleras att strategier för smart specialisering kan utformas på nationell eller regional nivå. En skillnad mellan de båda programperioderna är emellertid att den nya lagtexten går ett steg längre och beskriver ”god styrning” av den nationella eller regionala strategin för smart specialisering, medan lagtexten för 2014–2020 enbart efterfrågar existensen av en nationell eller regional strategi för smart specialisering.

Mer kontinuerlig och striktare uppföljning

Förutom mer detaljerade uppfyllningskriterier innehåller den nya lagtexten krav på kontinuerlig uppföljning snarare än tidsintervaller innan nödvändiga villkor måste vara implementerade.

Även om paragraf 2 till 4 i artikel 11 i den nya förordningen är tvetydig kring när de nödvändiga villkoren ska vara uppfyllda så slås det fast i paragraf 6 att ”medlemsstaten ska säkerställa att de nödvändiga villkoren är uppfyllda och tillämpas under *hela* programperioden”. Detta kan kontrasteras mot att artikel 19, paragraf 2, i den nuvarande förordningen på förhand angav ett datum två år in i programperioden då förhandsvillkoren skulle vara uppfyllda.

En mer kontinuerlig och striktare uppföljning antyds också av EU-kommissionen i samband med lansering av förslaget. Marek Przeor (DG REGIO) sade under en presentation i juni 2018 att det föreslagna nödvändiga villkoren kommer skilja sig mot de gamla genom mer kontinuerlig uppföljning “[enabling conditions will be] followed up, not just set at the beginning”.

Mer detaljerade uppfyllningskriterier

Om vi jämför de så kallade bedömningskriterierna (2014) i Tabell 1 med de så kallade uppfyllningskriterierna (2021) i Tabell 2 ovan kan vi se att både detaljrikedomen och omfattningen av kriterierna har ökat. Några av de viktigaste skillnaderna diskuteras nedan.

Flera kriterier är helt nya, t.ex. punkt nr.2 som stipulerar att en behörig (fr eng: ”competent”) institution ska förvalta smart specialiseringsstrategin. Detta är alltså att jämföra med det vagare kriteriet ”existens av en strategi” i föregående programperiod.

En utveckling av kravet på en övervakningsmekanism (2014) formuleras numer som att det ska finnas verktyg för övervakning och utvärdering för att mäta resultaten för arbetet med smart specialisering. Här kan vi ana en referens till den metodologi för mätning och utvärdering av smart specialisering som EU-

kommissionen har utvecklat och sprider i bland annat online-kurser. Detta kriterium lyfts ofta av EU-kommissionen som ett tecken på att man ämnar följa upp arbetet med smart specialisering mer kontinuerligt under nästa programperiod. EU-kommissionen verkar betrakta *övervakning och utvärdering som ett av de viktigaste områden* där man vill se förändringar i medlemsländerna och regionernas arbete med smart specialisering.

Ett helt nytt krav om en effektivt fungerande entreprenörsprocess är på plats. Det innebär en tydligare referens till den metodologi, ”entrepreneurial discovery process”, som EU-kommissionen rekommenderar för att ta fram och ständigt uppdatera S3.

Ett nytt villkor är också ”åtgärder för internationellt samarbete”. Detta kan vara en underförstådd referens till S3-plattformarna (S3P) eftersom det är EU-kommissionens tydligaste policyinstrument för att uppmuntra S3-samverkan. Det är även möjligt att villkoret om internationellt samarbete blir ett sätt att tydliggöra det europeiska mervärdet med smart specialisering.

Det finns också ett nytt tematiskt uppfyllningskriterium som specifikt riktar sig till industriell omvandling.

Förskjutning från partnerskapsöverenskommelse till program

I förordningen för 2014–2020 anges att förhandsvillkoren ska tillämpas på både partnerskapsöverenskommelsen och programmen, medan förslaget för 2021–2027 enbart refererar till programmen. Det är oklart vilka program den nya förordningen åsyftar. Om det är de operationella programmen som åsyftas kan förskjutningen från partnerskapsöverenskommelse till program innebära att de nödvändiga villkoren appliceras på storregional nivå eftersom de operationella programmen i Sverige hittills utformats på NUTS2-nivå. Det är således relevant att följa de pågående och kommande förhandlingarna noggrant.

Förskjutning av ansvar från nationell till regional nivå?

En kärnfråga som behöver undersökas närmare, men som inte lagtexten besvarar, är hur ansvarsfördelningen för att uppfylla det nödvändiga villkoret ska se ut mellan nationell och regional nivå i Sverige. Vi kan konstatera att det är gemensamt för båda programperioderna med flexibilitet för hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan nationell och regional nivå. I den nya programperioden med striktare och mer omfattande kriterier, blir frågan ännu viktigare än under föregående period. Återigen är det således viktigt att följa förhandlingarna, men gällande ansvarsfördelning är det främst relevant att följa de bilaterala förhandlingarna mellan EU-kommissionen och Sverige.

Interregionala innovationsinvesteringar

Johanna Bond, Central Sweden European Office

En tydlig strategisk poäng med smart specialisering är att förenkla interregionala samarbeten genom att regioner som har identifierat liknande eller komplementärande områden för smart specialisering ska kunna samverka på en europeisk nivå för att skala upp sitt arbete och skapa konkurrenskraftiga produkter eller service, bland annat genom stöd från EU-kommissionens S3-plattform⁶. Ett konkret exempel på interregional samverkan baserad på smart specialisering är Vanguardinitiativet som redan under 2013 bildades av tio europeiska regioner, däribland Region Skåne. Utöver Region Skåne är Region Dalarna, Region Värmland, Region Örebro län samt Region Gävleborg medlemmar i nätverket. Genom Vanguardinitiativet kan regioner som har prioriteringar som kopplar an till möjliggörande teknik (KETs) inom sina regionala forsknings och innovationsstrategier för smart specialisering mötas och samverka på en europeisk nivå inom nätverkets fem pilotprojekt. Andra tematiska samarbeten med liknande målsättning som för Vanguardinitiativet bedrivs även inom ramen för tematiska nätverk som European Regions Research and Innovation Network (ERRIN) och några av de europeiska innovationspartnerskapen (EIP), bland annat smarta och hållbara städer.

EU-kommissionen har följt utvecklingen inom de tematiska områden där Vanguardinitiativets regioner bedriver partnerskap, för att lära av Vanguardinitiativets regioner om hur stödet från EU-kommissionen på bästa sätt kan utformas för att skala upp arbetet inom RIS3 på en europeisk nivå. I juni 2016 presenterade EU-kommissionen de tematiska S3-plattformarna (S3P), vilka följer samma struktur som arbetet inom Vanguardinitiativets tematiska områden har organiserats sedan 2014. Syftet med S3P är att bredda antalet tematiska områden regioner kan skapa europeiska samarbeten inom. EU-kommissionens tematiska S3-plattformar omfattar tre tematiska områden; energi, industriell modernisering samt livsmedel/jordbruk (agri-food). 177 regioner och 18 medlemsländer deltar i de totalt 27 partnerskap som hittills finns registrerade inom de tre tematiska S3-plattformarna. Svenska regioner deltar i minst 12 av dessa 27 partnerskap⁷.

Stöd till utveckling av interregionala partnerskap baserade på smart specialisering

Regioner som har deltagit i interregional S3-samverkan identifierade tidigt att det i denna programperiod, 2014 – 2020, inte finns tillräckliga resurser och stöd på EU-nivå för att skala upp det arbete som regionerna gör i förverkligandet av RIS3 på en europeisk nivå⁸. Inom nuvarande programperiod finns det inget finansieringsinstrument för att skapa utbyte och samarbete mellan existerande eller nya infrastrukturer mellan regioner från hela EU (pan-Europeisk nivå). Ett sådant finansieringsinstrument har identifierats som nödvändigt för att kunna förverkliga arbetet inom partnerskapen inom S3P.

⁶ S3-plattformen drivs av EU-kommissionens gemensamma forskningscentrum (Joint Research Centre/JRC) och tillhandahåller bland annat verktyget Eye@RIS3, där regioner kan registrera sina RIS3 prioriteringar för att finna andra regioner som har liknande eller kompletterande prioriteringar med syftet att skapa europeisk samverkan baserad på smart specialisering.

⁷ Textile Innovation (Västra Götalandsregionen), Photonics (Östergötland och Stockholm), SME integration to Industry 4.0 (Gävleborg), Sport (Dalarna), Advanced manufacturing for energy applications (Dalarna och Skåne), Bio-Economy (Värmland), Efficient and Sustainable Manufacturing (Skåne), High Performance Production through 3D-Printing (Örebro och Skåne), New Nano-Enabled Products (Skåne), High Tech Farming (Östra Mellansverige), Smart Grids (Östra Mellansverige), Sustainable Buildings (Västerbotten, Jämtland, Blekinge, Kalmar, Kronoberg, och Östra Mellansverige)

⁸ Bland annat i analysen *Funding and Investment Needs for Vanguard Initiative Demo-cases* som finns att tillgå här: https://www.s3vanguardinitiative.eu/sites/default/files/docs/general/funding_and_investment_needs_for_vanguard_initiative_demo.docx.pdf

Genom det påverkansarbete som lokala och regionala intresseorganisationer i Bryssel har fört fram och i och med EU-kommissionens lansering av de tematiska S3-plattformarna har viss finansiering från EU:s budget tillgängliggjorts för att skala upp regionernas arbete med S3 på en europeisk nivå. Finansieringen har främst bestått i en specifik utlysning⁹ lanserad av EU-kommissionen i september 2017 om anpassat stöd till särskilt utvalda partnerskap inom de tematiska S3-plattformarna. Samtliga partnerskap registrerade på S3P hade möjlighet att ansöka om dessa medel, extern rådgivning för upp till 200 000 euro, som har tillgängliggjorts inom europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Totalt åtta partnerskap valdes ut att erhålla stöd från EU-kommissionen.

EU-kommissionen kallar den ovan nämnda ERUF-finansieringen för ett pilotprojekt och beskriver i pressmeddelandet i vilket de åtta utvalda partnerskapen presenterades att ”pilotprojektet prövar nya vägar för samarbete mellan regionerna och kommer att ge EU-kommissionen underlag till diskussionerna om smart specialisering efter 2020”¹⁰.

Interregionala innovationsinvesteringar inom Interreg (komponent fem)

I EU-kommissionens förslag om de särskilda bestämmelserna om Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) för programperioden 2021 – 2027 presenterar EU-kommissionen ett nytt instrument för interregionala innovationsinvesteringar (även kallat komponent fem) som syftar till att stödja interregionala innovationsinvesteringar som ”sammanför forskare, företag, civilsamhället och offentliga förvaltningar som medverkar i strategier för smart specialisering som upprättats på nationell eller regional nivå”¹¹. Instrumentet för interregionala innovationsinvesteringar föreslås att ”särskilt stödja tematiska plattformar för smart specialisering på sådana områden som energi, industriell modernisering eller jordbruk och livsmedel”¹². Ambitionen är att det nya instrumentet genom kommersialisering och utökning av interregionala innovationsprojekt ska stimulera utveckling av europeiska värdekedjor för att möta samhällsutmaningar genom tematiskt samarbete över gränser. Det nya instrumentet kan vara ett möjligt instrument för att finansiera interregional samverkan baserad på S3 i nästa programperiod. Som tidigare har beskrivits saknas denna typ av instrument i nuvarande programperiod.

Förslaget om komponent fem har dock mötts av stor skepsis och många frågor kring instrumentet har kommit från både ministerrådet (medlemsstaterna) och Europaparlamentet. För att svara på en del av de beslutfattande institutionernas frågor kring instrumentet har EU-kommissionen tagit fram en text som beskriver huvuddelen i förslaget om komponent fem och ämnar svara på de mest återkommande frågorna kring instrumentet. Nedan beskrivs kort huvuddragen i denna text.

Styrning

EU-kommissionen föreslår att en expertgrupp bestående av representanter från medlemsländerna/regioner, andra EU-institutioner, relevanta intressenter samt representanter från akademien, ska stödja EU-kommissionen i att definiera arbetsprogrammen och de specifika utlysningarna inom instrumentet. Expertgruppen ska tydligt länkas till styrgrupperna för de tematiska S3-plattformarna¹³.

⁹ *Smart Pilot action: interregional partnerships for innovative projects*, läs mer här http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5108_sv.htm

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5108_sv.htm

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0374&from=EN>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0374&from=EN>

¹³ Representanter från de ledande regionerna för partnerskapen inom de tematiska S3-plattformarna deltar i styrgruppsmöten under ledning av EU-kommissionen.

Länken till de tematiska S3-plattformarna

De tematiska S3-plattformarna är tänkta att även under nästa programperiod fungera som en *pipeline* för nya innovativa projekt som skulle kunna finansieras genom instrumentet. Deltagande i partnerskap inom de tematiska S3-plattformarna bidrar till att förbereda potentiella ansökningar till instrumentet, men garanterar inte finansiering. Det kommer inte heller vara ett krav att den som söker medlen ska vara en del av ett partnerskap i de tematiska S3-plattformarna, däremot är det rimligt att anta att det kommer att ge en fördel i ansökan.

Geografisk spridning

En stor del av kritiken mot instrumentet har varit att det har en otydlig sammanhållningspolitisk koppling då en farhåga är att det endast är de mer utvecklade regionerna som kan konkurrera om de tillgängliga medlen inom detta instrument. EU-kommissionen har förtydligat att instrumentet föreslås omfatta två delar, med ungefär lika del finansiering, och att det därmed finns tydliga sammanhållningspolitiska kopplingar då minst hälften av instrumentets budget ska skapa sammanlänkning mellan mindre utvecklade regioner och de regioner som är ledande i innovationsutvecklingen. Instrumentets två delar är:

- **Del 1: finansiellt och rådgivande stöd till investeringar i interregionala innovationsprojekt**
Projekt som finansieras inom denna del av instrumentet ska stödja utveckling av partnerskap som syftar till att sammankoppla testbäddar och demonstrationsmiljöer för att skala upp innovativa lösningar i gemensamma prioriteringar inom smart specialisering på en europeisk nivå.
- **Del 2: finansiellt och rådgivande stöd till utveckling av värdekedjor i mindre utvecklade regioner**
Projekt som finansieras inom denna del av instrumentet ska stödja kapacitetshöjande insatser i de regionala innovationsekosystemen i mindre utvecklade regioner, för att öka möjligheterna för aktörer inom dessa regioner att ingå i interregionala partnerskap och globala värdekedjor.

Direkt eller indirekt förvaltning

EU-kommissionen föreslår att instrumentet ska implementeras genom direkt eller indirekt förvaltning. Direkt förvaltning innebär att EU-kommissionen förvaltar budgeten och beslutar om tilldelning av bidrag, överföring av medel samt övervakning av verksamheten. Indirekt förvaltning innebär att programmen förvaltas indirekt när de genomförs av EU-länderna, länder utanför EU, internationella organisationer eller EU-ländernas biståndsorgan¹⁴. Detta i motsats till de gränsöverskridande, transnationella och interregionala programmen som implementeras genom delad förvaltning, vilket innebär att EU-kommissionen har gett EU-länderna i uppdrag att förvalta programmet.

EU-kommissionens generaldirektorat för regional- och stadspolitik (DG Regio) har vid flera konferenser och möten sedan förslaget presenterades beskrivit de främsta anledningarna till att kommissionen föreslagit direkt förvaltning av komponent 5, vilket är:

1. Underlätta implementeringen
2. Säkerställa synergier och kompletterande effekter med Horisont 2020 och andra EU-program
3. Underlätta hanteringen av problematik kopplat till statsstödsreglerna i investeringar nära kommersialisering
4. Tillåta inblandning av kostnadsbärare i icke EU-medlemsstater i linje med horisont2020 riktlinjer.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/management-eu-funding_sv

Anledningen till att EU-kommissionen föreslår att instrumentet för interregionala innovationsinvesteringar skulle kunna implementeras genom direkt förvaltning baseras på de erfarenheter partnerskapen inom de tematiska S3-plattformarna och Vanguardinitiativet har av flerårig interregional samverkan. Några av de utmaningar de interregionala partnerskapen har upplevt är bland andra:

- **Geografiska begränsningar**

Många av partnerskapen inom de tematiska S3-plattformarna och Vanguardinitiativet omfattar regioner från hela EU. Det enda program för interregional samverkan som idag täcker in hela EU är Interreg Europa. Interreg Europa erbjuder dock enbart finansiering till projekt som syftar till erfarenhetsutbyte, till skillnad från Interreg B-programmen (så som Östersjö- och Nordsjöprogrammen) som även tillåter investeringar i projekt inom bland annat innovation och miljö. För att stödja interregionala innovationsinvesteringar kopplat till partnerskapen inom de tematiska S3-plattformarna, eller andra europeiska partnerskap baserad på smart specialisering, behövs ett program som tillåter deltagande av regioner från hela EU.

- **Byråkrati**

Både EU-kommissionen och Europaparlamentet har återkommande i diskussioner kring de geografiska begränsningarna inom befintliga program påtalat att regionerna har möjlighet att använda upp till 15 % av sina ERUF-medel till investeringar utanför sitt eget programområde om investeringen bedöms ge ett mervärde för det egna programområdet (genom bestämmelserna i Artikel 70 i det gemensamma ramverket för fonderna inom sammanhållningspolitiken¹⁵). Det finns dock stora utmaningar med förverkligandet av denna möjlighet, inte minst på grund av begränsad information om de operativa delarna i förverkligandet av artikel 70.

Ett konkret exempel på ett partnerskap inom S3P som i denna programperiod inte har möjlighet att söka finansiering från ett gemensamt program för att genomföra ett projekt som syftar till att göra gemensamma investeringar i innovation är *High Tech Farming* inom *S3P on Agri-Food*. Detta partnerskap omfattar 24 partners från hela Europa, bland annat Östra Mellansverige, Västra Makedonien i Grekland, Galicien i Spanien samt Nordirland. Koordinerande region är Toscana i Italien. Att samtliga 24 regioner skulle använda sina egna ERUF-medel och få förvaltande myndighet i respektive region, under ungefär samma tidsperiod, att godkänna investeringar utanför den egna regionen genom artikel 70, framstår högst osannolikt¹⁶. Nätverket av förvaltande myndigheter kring östersjön¹⁷ lyfts ofta fram som ett gott exempel på hur förvaltande myndigheter kan samverka för att samordna utlysningar och möjliggöra interregional samverkan baserad på smart specialisering. Detta exempel sker inom ramen för transregional samverkan inom en makroregion. Det finns inget exempel idag på någon liknande samverkan som har genomförts på en pan-Europeisk nivå. Likaså omfattar partnerskapet *High Tech Farming* regioner från inte mindre än sex makroregionala regioner inom de transnationella samarbetsprogrammen

¹⁵ Artikel 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013, som fastställer allmänna bestämmelser för de europeiska struktur- och investeringsfonderna, beskriver möjligheterna att genomföra insatser utanför det egna programområdet med upp till 15 % av stödet från ERUF, Sammanhållningsfonden och europeiska havs- och fiskerifonden på prioriteringsnivån.

¹⁶ Liknande utmaningar finns för de transnationella utlysningarna inom ESF, där projektkoordinatorn söker finansiering i sin egen medlemsstat men projektet bygger på samverkan med aktörer från andra medlemsländer som måste söka egna medel för att delta i arbetet. Det skapar utmaningar tidsplanen för projektet då respektive partners beslut om finansiering kan komma vid olika tidpunkter.

¹⁷ Network of managing authorities of the European Regional Development Funds (ERDF) in the Baltic Sea Region <http://www.pa-innovation.eu/news/creating-new-ways-for-transnational-collaboration-in-the-baltic-sea-region/>

(Interreg B)¹⁸. Enligt regelverket för de transnationella och de gränsöverskridande Interreg-programmen finns det en möjlighet att involvera partners som inte omfattas av det egna programområdet. Denna möjlighet ses alltid som ett undantag och det är upp till övervakningskommittén för respektive programområde att godkänna detta undantag i varje enskilt projekt, och det är dessutom begränsat till att endast tillåta några få externa partners (1–2). Det ses därmed som högst osannolikt att ett av programområdena som omfattar flera av de partners som ingår i *High Tech Farming* partnerskapet skulle godkänna flera partners utanför det egna programområdet för att genomföra ett projekt med samtliga partners från hela *High Tech Farming* Partnerskapet.

- **Pilotprojektet för innovativa projekt**

Ett exempel på ERUF-finansiering på en pan-Europeisk nivå för interregionala projekt, baserade på smart specialisering, är den ad hoc finansiering för att stödja utvecklingen av partnerskapen inom de tematiska S3-plattformarna som EU-kommissionens lanserade i september 2017, och som beskrevs närmare i avsnittet *Stöd till utveckling av interregionala partnerskap baserade på smart specialisering*. Detta är en sällsynt finansiering som i detta sammanhang initierades som ett pilotprojekt för att pröva nya vägar för samarbete mellan regionerna och kommer att ge EU-kommissionen underlag till diskussionerna om smart specialisering efter 2020. En förvaltning av ett instrument som använder ERUF-medel för att stödja projekt med partners från hela EU är därmed relativt oprövat. Ett exempel är Interreg Europa som styrs genom delad förvaltning.

- **Statsstödsreglerna**

Direkt förvaltning skulle minska problemen med de så kallade statsstödsreglerna som ofta stoppar stödinsatser från regional nivå riktade till enskilda företag. Direkt förvaltning skulle innebära att EU-kommissionen, eller ett organ under EU-kommissionens förvaltning, handlägger finansieringen. I fall där EU-kommissionen gör bedömningen av tillämpning av statsstödsreglerna omfattas granskningen av ett mer generöst protokoll jämfört med när nationell eller regional nivå tillhandahåller finansiering. Efterlevnad av statsstödsreglerna blir därmed förenklat, vilket skulle öka möjligheterna för enskilda företag att delta i projekt finansierade av komponent fem.

¹⁸ Meditterranen Area, South West Europe, Atlantic Area, North West Europe, Central Europe, samt Baltic Sea Region

Horisont Europa

Ylva Reisnert, Skåne European Office och Rickard Eksten, Lärosäten Syd

Smart specialisering och regionalt utvecklingsarbete i Horisont Europa

Smart specialisering och regionalt innovationssamarbete är alltjämt viktiga principer för Horisont Europa i stort, och särskilt den andra pelaren – 'Globala utmaningar och europeisk industriell konkurrenskraft' – där runt 60% av Horisont-budgeten väntas hamna. Man förväntar sig att deltagande från offentlig sektor, såsom regioner, i samarbete med lärosäten, kommer att spela en allt viktigare roll i det nya programmet. De kluster av utmaningar som föreslås är i stort sett lika de samhällsutmaningar som prioriteras inom Horisont 2020:

- Hälsa
- Kultur och inkluderande samhällen
- Civil säkerhet för samhället
- Digitala frågor, industri och rymd
- Klimat och energi
- Mobilitet
- Bioekonomi, livsmedel, naturresurser, jordbruk och miljö.

En nyhet i Horisont Europa är så kallade 'missions', eller uppdrag som översättningen lyder. Dessa uppdrag ska ha specifika mål och kommer att utformas som en del av Horisont Europas strategiska planeringsprocess. Dessa uppdrag kommer att vara tvärsektoriella, kommer inte ha någon specifik budget avsatt, utan kommer att styra inriktningen på olika utlysningar i flera kluster. Enligt ministerrådets senaste arbetsversion av det särskilda programmet föreslås följande uppdragsområden:

- Adaption to Climate Change, including Societal Transformation
- Cancer
- Healthy Oceans and Natural Waters
- Carbon-Neutral and Smart Cities
- Soil Health for sustainable food systems.

Även om uppdragsdriven forskning kommer att utgöra en förhållandevis liten del av den totala budgeten så är den bakomliggande tanken att uppdragsområden ska ha stor politisk uppslutning, från europeisk, nationell och regional nivå. Inriktningen på uppdragen kan således ha betydelse för hur nationell forskningspolitik utformas.

Europeiska innovationsekosystem

En allmänt vedertagen analys är att europeiska forsknings- och innovationsaktörer är bra på att producera ny kunskap, men att forskningsresultat och uppfinningar inte skalas upp och kommersialiseras i EU utan flyttar till USA eller Asien i de senare utvecklingsfaserna. EU-kommissionen föreslår därför en omfokuserad innovationspelare – 'Innovative Europe' – i Horisont Europa. Största delen av denna pelare utgörs av det Europeiska Innovationsrådet (EIC), ett instrument som ska finansiera bottom-up-projekt inom banbrytande innovation. Inom pelaren återfinns också European Institute of Innovation and Technology

(EIT), som finansierar multisektoriella så kallade Knowledge and Innovation Communities, KICs, inom ett antal områden, samt ett nytt program kallat European Innovation Ecosystems (EIE). Syftet med det senare är att främja ett europeiskt ekosystem för innovation genom att koppla ihop aktörer på lokal, regional, nationell och EU-nivå och stödja genomförandet av gränsöverskridande innovationsprogram som kompletterar insatser i medlemsstaterna.

EU-kommissionen har även under en längre tid haft en ambition om att skapa bättre synergier mellan olika typer av EU-finansiering för att öka effektiviteten i genomförandet av EU:s budget. Synergidiskussionen har särskilt fokuserat på ramprogrammet för forskning och innovation och sammanhållningspolitiken, där tanken är att sammanhållningspolitikens fonder ska bygga kapacitet hos aktörer som sedan kan vidareutvecklas till lösningar på globala utmaningar med stöd av ramprogrammet. För att detta ska fungera optimalt krävs mer strategisk planering och utformning av programmen och mindre ”siloarbete” i alla delar av genomförandet. EIE förs fram som ett komplement till ERUF-finansierat stöd till ekosystem på regional nivå och interregionala partnerskap baserade på smart specialisering (se ovan om interregionala innovationsinvesteringar), och kan därför ses som ett exempel på hur EU-kommissionen försökt att skapa konkreta synergier.

Regionala representanter, bland annat genom ERRIN och Vanguardinitiativet, har varit aktiva i denna diskussion och fört fram behovet av att stödja utvecklingen av platsbaserade (”territoriella”) regionala ekosystem för innovation (tex kluster) och instrument för att koppla samman dessa till europeiska värdekedjor. Smart specialisering kan då fungera som utgångspunkt för hur man väljer att satsa och söka kopplingar mellan olika regioner. Många aktörer har också argumenterat för att stöd till innovativa miljöer i lokal eller regional kontext är en förutsättning för att innovativa företag ska stanna i EU och deras produkter ska kunna nå marknaden.

EU-kommissionens förslag om EIE

Enligt EU-kommissionens förslag ska ”upp till” 500 miljoner euro avsättas till EIE. Av detta ska upp till 300 miljoner euro kanaliseras genom programmet Eurostars (enligt information från ERRIN). Den begränsade budgeten förklaras genom att instrumentet ska vara ett komplement till medlemsstaternas egen finansiering och till sammanhållningspolitikens instrument för innovation. EIE ska implementeras av ett genomförande organ (förmodligen EASME, eller en ny EIC-byrå). EU-kommissionens förslag är ganska öppet formulerat men nämner följande typer av aktiviteter:

- Stöd och medfinansiering till gemensamma innovationsprogram som förvaltas på lokal, regional eller nationell nivå, som privata aktörer kan ansluta sig till. Fokusområden kan vara:
 - o förstudier,
 - o samarbeten mellan akademi och näringsliv
 - o samarbetsprojekt för högteknologiska SMF
 - o teknik- och kunskapsöverföring (knowledge and tech transfer)
 - o internationalisering av SMF
 - o finansiella instrument för marknadsnära innovation
 - o social innovation,
 - o gemensam offentlig upphandling av innovation.

- Stöd till gemensamma insatser för mentorskap, coaching, tekniskt stöd och andra tjänster till innovatörer:
 - o Enterprise Europe Network (EEN)
 - o Kluster
 - o Europeiska plattformar som Start-up Europe
 - o Privata eller offentliga innovationsstödande aktörer (inkubatorer, innovationshubbar) och nätverk för dessa
 - o Nätverk för tex yrkesskolor (vocational institutes) som främjar ”soft skills” för innovation.

- Förbättra data- och kunskapsunderlag om innovationsstöd:
 - o Kartläggning av stödfunktioner
 - o Dataplattformar
 - o Benchmarking och utvärdering.

Inledningsvis ska ett ”EIC Forum” för medlemsstater och associerade länder upprättas i syfte att främja koordinering och dialog. Representanter ska komma från nationella myndigheter med innovationsfrämjande ansvar. Forumet ska diskutera:

- Innovationsvänlig lagstiftning (innovationsprincipen, innovationsupphandling, innovation i offentlig sektor)
- Samordning av forsknings- och innovationsagendor med EU:s ambitioner när det gäller investeringar och gemensam kapitalmarknad
- Koordinering mellan nationella innovationsprogram och EIC för att främja synergier
- Gemensam kommunikationsstrategi för innovation för att tydliggöra länken mellan innovation och tillväxt/jobbskapande.

Kommentarer

Detaljerna i genomförandet av EIE kommer att bestämmas i arbetsprogram enligt samma modell som i Horisont 2020, dvs genom programkommittéer och med utgångspunkt i ett strategiskt program. Det kommer att finnas ett eget arbetsprogram för EIE.

EU-kommissionen har bitt specifikt om inspel från ERRIN, Vanguardinitiativet och CEMR för att samla in idéer om hur programmets innehåll skulle kunna utformas. ERRIN har sammanställt kommentarer från sina medlemmar och de betonar fokus på kvadrupel helix-samarbeten, synergier med andra instrument inklusive EIT, samt bas i smart specialisering. (ERRIN:s paper finns [här](#), inloggning krävs.)

Konkreta idéer som förts fram när det gäller vilken typ av projekt som instrumentet skulle kunna finansiera är bland annat vouchersystem för att främja företagets rörlighet mellan regioner/länder. Det skulle tex kunna handla om att använda infrastruktur eller andra resurser som finns i en annan region. Även nätverkande mellan innovationsstödjande aktörer eller infrastrukturer vore bra, som komplement till de investeringar som görs genom andra program såsom interregionala innovationsinvesteringar.

I en analys av hur EIE och de interregionala innovationsinvesteringarna kan komplettera varandra är det viktigt att hålla isär de olika politikområdenas grundläggande syften, för att undvika överlappning, dubbelarbete och otydlighet. Sammanhållningspolitiken, inklusive Interreg, finns till för att jämna ut skillnader och öka innovationskapaciteten i EU:s regioner, medan ramprogrammets syfte är att främja excellent forskning och innovation som i sin tur förväntas lösa globala utmaningar och skapa tillväxt (impact).

Det verkar ha uppstått viss förvirring kring dessa syften vilket gjort att förslaget om interregionala innovationsinvesteringar kritiserats för att vara för excellensfokuserad (vilket EU-kommissionen försökt åtgärda genom två olika delar, se ovan), medan somliga ser EIE som ett verktyg för att jämna ut deltagandet i Horisont Europa mellan olika länder. Trots att det redan finns ett annat program i Horisont Europa som fokuserar på breddat deltagande så pågår en intensiv debatt framförallt mellan EU13 och EU15 om huruvida geografiska kriterier ska tillämpas i andra delar av programmet.

Europeiska innovationsrådet

Forskningskommissionären Carlos Moedas introducerade i mitten av 2015 idén om att skapa ett europeiskt innovationsråd (EIC). Sedan 2017 har en pilot av EIC lanserats som stödjer innovation, entreprenörer, små och medelstora företag samt forskare i deras arbete med att skala upp nya, banbrytande innovationer. Detta görs genom att samla finansiering, strategisk rådgivning samt möjligheter att skapa nätverk inom ett samlat ramverk. I EIC piloten samlas följande verktyg: SME Instrument, Fast Track to Innovation samt Future and Emerging Technologies (FET). Baserat på erfarenheter och rekommendationer från en högnivågrupp¹⁹, har EU-kommissionen föreslagit att upprätta ett permanent EIC inom Horisont Europa.

EIC ska hjälpa EU att gå i spetsen för marknadsskapande innovation. EU-kommissionens förslag omfattar en gemensam kontaktpunkt för att lovande, banbrytande teknik med hög potential ska kunna nå ut från laboratorierna till marknaden, och för att hjälpa de mest innovativa nystartade företagen att utvidga sina idéer. Det nya innovationsrådet ska bidra till att identifiera och snabbt finansiera riskfyllda innovationer med stor potential för att skapa helt nya marknader. Det ska ge direkt stöd till innovatörer genom två huvudsakliga finansieringsinstrument:

1. ett för tidiga stadier i processen (Pathfinder), och
2. ett för utveckling och marknads lansering (Accelerator).

EIC:s "Pathfinder" kommer att vara ett EU-instrument för att utveckla banbrytande och nyskapande innovation från tidigt till pre-kommersiellt stadium - instrumentet är helt nytt. Det övergripande målet är att på lång sikt utveckla potentiella marknadsskapande innovationer.

Accelerator syftar till att stödja mer utvecklade innovationer och bygger på SME Instrument Phase II, det fokuserar på ett tydligt europeiskt mervärde och att vara ännu mer innovatörcentrerat. Acceleratorn tillhandahåller också en del av Business Acceleration Services (SME Instrument Phase II) för att täcka andra utgifter, inklusive de som krävs för initial marknadsutnyttjande och/eller uppskalning, i form av eget kapital eller en fullständig banklånegaranti. Stödet föreslås alltså bestå av en mix av lån och bidrag. Fokus skall ligga på att finansiera projekt med stor potential, även om det involverar ett högt risktagande.

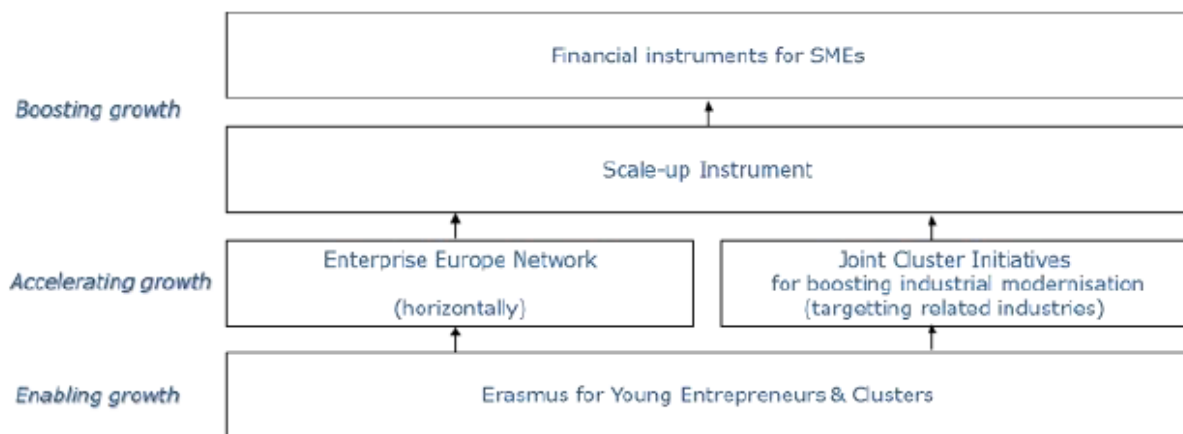
¹⁹ http://ec.europa.eu/research/eic/pdf/eic_recommendations_set-1_2017.pdf

Stöd till små och medelstora företag samt kluster i nästa programperiod

Bror Martin Karlsson, Mid Sweden European Office och Susanne Ingmansson, Göteborg Stads Brysselkontor

Små och medelstora företag (SMF) och klustersamarbeten föreslås få stöd från EU-budgeten genom ett antal instrument som inte ingår i sammanhållningspolitiken eller forsknings- och innovationspolitiken, men förväntas ha synergieffekt med dessa. Inre marknadsprogrammet ska stödja små- och medelstora företag och kluster på ett liknande sätt som nuvarande COSME-programmet, med nya medel för gemensamma investeringar i internationalisering och innovationsimplementering. 2 miljarder euro örönmärks till små och medelstora företag inom InvestEU och Digital Europe-programmet ska stötta små och medelstora företags användning av ny digital teknik.

Inre marknadsprogrammet



1 Översikt av stöd inom Inre marknadsprogrammet, [källa](#)

Som ett led av en generell trend mot färre program har Junckerkommissionen föreslagit att COSME-programmets aktiviteter fortsätts inom Inre marknadsprogrammet²⁰. Förslaget till inre marknadsprogram är inriktat på sex övergripande mål:

- Livsmedelssäkerhet
- Skydde konsumenterna
- Konkurrenskraft
- En effektiv inre marknad
- Europeisk statistik
- Effektiva standarder.

4 miljarder euro föreslås användas genom Inre marknadsprogrammet, och 24 % av denna budget ska gå till SMF:s konkurrenskraft, i praktiken genom fortsättningen av COSME-programmet. Ytterligare 2 miljarder föreslås användas till att stötta SMF genom InvestEU²¹.

Enligt EU-kommissionen har COSME under 2014–2020 en liten budget men hög effekt, då programmet mobiliserar privatkapital, är flexibelt och synligt för användarna. Enligt EU-kommissionen bidrar COSME

²⁰ Se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4049_sv.htm för mer info

²¹ Se http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4010_sv.htm för mer info

till EU-mervärde genom jobbskapande, tillväxt och minskad ekonomisk divergens mellan medlemsländerna, och EU-kommissionen föreslår därför att fortsätta de flesta av programmets delar. Programmet har fått stöd ifrån Europaparlamentet, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén inför EU-kommissionens förslag till ny långtidsbudget.

Enterprise Europe Network

Enterprise Europe Network (EEN) är en av de huvudsakliga aktiviteterna inom nuvarande COSME och föreslås fortsätta i Inre marknadsprogrammet. EEN hjälper företag med rådgivning, hitta internationella samarbeten och med innovationstjänster. EEN implementeras i Sverige genom en rad regionala aktörer som t.ex. Almi, RISE eller regionala näringslivsstödsorganisationer. I EU:s utvärdering har särskilt internationella nätverkandetjänsterna som EEN ger företag ett europeiskt mervärde och bidrar till inre marknadens funktion.

Mentorskap för nya entreprenörer

Mentorskapet för nya entreprenörer heter idag Erasmus för unga företagare, men föreslås byta namn för att undvika förvirring med övriga Erasmus-program. Mentorskapet för nya entreprenörer är en del av inre marknadsprogrammets mål att skapa bättre företagandemiljö, industriell modernisering, konkurrenskraft och ökat företagande. Mentorskapet är ett gränsöverskridande utbytesprogram som ger nya företagare möjlighet att lära av erfarna småföretagare i andra EU-länder. Mentorskapet syftar till att skapa nya nätverk mellan småföretagare i EU och att höja deras kapacitet att samarbeta internationellt. Mentorskapet föreslås av EU-kommissionen knytas nära EEN för att nå synergier mellan inre marknadsprogrammets olika delar, och föreslås integreras som en del av EEN:s rådgivningstjänster.

Joint Cluster Initiatives

White Paper on the Future of Europe²² pekade ut att klustersamarbete i EU kan stärkas ytterligare för att uppnå "Silicon Valleys". Därför finns ökat fokus på klustersamarbeten inom inre marknadsprogrammet, med tänkta synergier med smart specialiseringsstrategier och sammanhållningspolitikens stöd till klustersamarbeten. Joint Cluster Initiatives samlar existerande klusterinitiativ inom COSME och Horisont 2020. Syftet med det samlade greppet är att få bättre kritisk massa inom klusterinitiativen och som en bas för det nya uppskalningsinstrumentet, med målet att påskynda utvecklingen av strategiska europeiska industriella värdekedjor. 10 tematiska klusterinitiativ ska finansieras genom inre marknadsprogrammet, och dessa ska stödja utvecklingen av strategiska europeiska industriella värdekedjor och hjälpa SMF att etablera sig som ledare i strategiska industriella specialiseringar. Klusterinitiativen ska samla regionala "ekosystem" av företag och andra innovationsaktörer med en gemensam strategi för hur europeiska företag ska kunna konkurrera på den globala marknaden. Klusterinitiativen kommer att väljas ut genom öppna utlysningar var 2-3e år.

New scaling-up instrument

Det nya uppskalningsinstrumentet är tänkt för att öka användningen av resultat från andra EU-program som Horisont Europe, LIFE eller ESI-fonderna. Instrumentet ska hjälpa SMF, och är inte ett finansiellt instrument utan medel till projekt för SMF som t.ex. att genomföra gemensamma förstudier för internationalisering, innovationsimplementering och resurseffektivitet. Medlen ska fördelas genom årliga utlysningar, förmedlade genom EEN och Joint Cluster Initiatives. Detta för att skapa synergier och för att medlen ska användas så strategiskt som möjligt. Dessutom skapar detta synergier med partnerskap inom smart specialisering inom strukturfonderna (de så kallade interregionala innovationsinvesteringarna).

²² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

InvestEU

InvestEU-programmet är uppföljaren till Europeiska Fonden för Strategiska Investeringar (EFSI) och samlar 14 centralt förvaltade finansiella instrument och en EU-budgetgaranti i en enhetlig struktur. Implementeringspartnerna är Europeiska investeringsbanken (EIB) och nationella utvecklingsbanker, som förväntas mobilisera eget kapital. Syftet med InvestEU är att samla alla finansiella instrument som EU erbjuder till ett gemensamt regelverk som lättare skapar synergier och underlättar förvaltning.

Reflektionspappret om framtidens EU-finanser²³ identifierade att SMF ofta har tillgång till finansiering från flera olika källor som ERUF, Horisont 2020 och EFSI, men att regelverken skiljer sig åt och detta skapar svårigheter. En lånegaranti finns under nuvarande COSME. EU-kommissionen och revisionsrätten har sett att denna lånegaranti inte är tillräckligt koordinerad med andra europeiska och nationella finansiella stödssystem till SMF. Samlandet av alla finansiella instrument till InvestEU ska lösa denna problematik. Lånegarantin för SMF kommer att fortsätta vara en del av Inre marknadsprogrammet, men implementeras genom InvestEU, och fortsätta handläggas av Europeiska Investeringsfonden (EIF), en del av EIB-gruppen. Totalt har 2 miljarder euro avsatts för fönstret för SMF inom InvestEU. Fönstret ska innefatta lånegarantin, en investeringsdel och flera instrument för att stimulera investeringar från privat sektor i SMF, samt teknisk assistans.

Digitala Europa

I det nya programmet ”Digitala Europa”, och som en fortsättning på strategin för en digital inre marknad, föreslås en förstärkning av stöd till den digitala omvandlingen för att säkerställa EU:s internationella konkurrenskraft. I Digitala Europa föreslås investeringar och finansiering som ska bidra till att utveckla och stärka användningen av ny digital teknik för bland annat SMF (öka användning och säkerställa tillgänglighet av superdatorer, utnyttja och ge bättre tillgång till artificiell intelligens och testnings- och experimentanläggningar i medlemsländerna). Digitala Europa ska också stötta insatser som skapar avancerad kompetens inom digital teknik och skapa EU-övergripande driftskompatibilitet och underlätta tillgången till teknik och kunskap för alla företag, särskilt för SMF.

Digital Innovation Hubs

Ett centralt initiativ inom Digitala Europa är digitala innovationsknytpunkter, eller *Digital Innovation Hubs* (DIH) som de kallas på engelska. DIH är ett initiativ som lanserades av kommissionen redan under 2016 och är tydligt kopplat till smart specialisering. Syftet med DIH är att skapa ett nätverk av testmiljöer och expertis i hela Europa som gör det möjligt att utveckla och testa digitala innovationer. Genom nätverket, och regionala kontaktpunkter, är ambitionen att tillgängliggöra stödet till utvecklingen av digitala innovationer i hela Europa genom bland annat teknisk expertis och testmiljöer. Enligt skrivelserna i kommissionens förslag om utformningen av Digitala Europa ska DIH initialt väljas ut utifrån nomineringar från medlemsstaterna. I ett senare skede ska nätverket vidgas genom en öppen och konkurrensprövad process. En ambition är att nätverket ska ha en tydlig geografisk spridning (gärna en per NUTS2-region), och antalet innovationsmiljöer anslutna till nätverket från respektive medlemsstat ska vara proportionerligt utifrån folkmängd. Kommissionen ser gärna en koppling mellan punkternas profil och regionernas smarta specialiseringsstrategier.

²³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf

Samordna satsningar från europeisk, nationell och regional nivå

Niklas Johansson, från North Sweden European Office

Sammanfattning

En tydlig ambition från EU:s institutioner är att uppnå synergier mellan de olika finansieringsinstrument som ryms inom olika finansieringsformer, med särskild tyngdpunkt på sammanhållningspolitiken och Horisont 2020. Förhoppningen är att projektägare ska jobba med projekt som låter finansiering från olika källor samspela för att skapa större värde av de enskilda investeringarna som också bidrar starkare till EU:s övergripande målsättningar. Med den nya programperioden förstärker EU-kommissionen sitt engagemang med en rad skrivningar som ska skapa större möjligheter till synergier och gör finansieringen mer attraktiv för projektägare och regioner.

Erfarenheten från innevarande programperiod har dock visat på svårigheter med synergier och att den önskade effekten ofta uteblir då regelverken inte är fullt ut anpassade för en sådan praktik. Delar av barriärerna kan härledas till utformningen och skillnader i de olika fondernas regelverk, vilket EU-kommissionen nu försöker adressera inför kommande programperiod. Andra barriärer är inte enbart relaterade till EU:s regelverk utan härstammar från den nationella implementeringen där nationella myndigheter tolkar regelverken och därmed påverkar möjligheterna att uppnå synergier mellan fonderna.

EU:s ambitioner för synergier framgår genomgående i de paket med regleringar som EU-kommissionen lagt fram inför kommande programperiod, men blir extra tydliga i några av de tekniska finansieringsmöjligheter som utformats för det syftet. Detta avsnitt ämnar ge en kort överblick över EU:s ambitioner med synergier genom samordning av olika insatser, barriärer som hindrat önskade effekter och en kort presentation av några av de tekniska möjligheter som görs tillgängliga för synergieffekter inför kommande programperiod.

Definitioner och mål med synergier

EU:s institutioner har länge arbetat för att skapa synergier mellan unionens olika finansieringsinstrument, vilket utgör en explicit målsättning för EU-kommissionen inför den innevarande programperioden.²⁴ Insatserna sker både genom mjuk styrning i form av information och guider som regleringar, som inför nya finansieringsformer. Avsikten med synergier är att uppnå bättre samordning mellan instrumenten som ska leda till större effekt av unionens investeringar och tydligare bidra till att uppfylla unionens ambitioner på dess olika policyområden.²⁵ Ökade synergier förväntas underlätta för projektdeltagare och skapa ett mervärde genom större inverkan på de olika fondernas insatsområde om mål och implementering skulle samordnas.²⁶ Synergier syftar här på insatserna inom Europeiska struktur och investeringsfonderna (ESIF)²⁷ samt ramprogrammet för forskning och innovation Horisont 2020/Horisont Europa.

Ett exempel på synergifrämjande åtgärder under pågående programperiod är ”Seal of Excellence” som låter en utvärderingsprocess gälla för finansiering av andra medel, så som möjligheten att finansiera Marie Skłodowska-Curie Actions, hemmahörande inom Horisont 2020 med medel från regionalfonden.

²⁴ Reglering (EU) No 1303/2013: Artikel 65(11), 70(2), 96(3) och Common Strategic Framework, Annex 1; Reglering (EU) No 1290/2013, Artikel 37

²⁵ European Parliament (2016), Research for REGI Committee – Maximisation of Synergies between European Structural and Investment Funds and Other EU Instruments to Attain Europe 2020 Goals [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585872/-IPOL_STU\(2016\)585872_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585872/-IPOL_STU(2016)585872_EN.pdf)

²⁶ European Commission (2017), Commission staff working document interim evaluation of Horizon 2020 swd(2017) 220 final, s.41

²⁷ ESIF Inkluderar: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska havs- och fiskerifonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden

Ett annat exempel på synergiskapande åtgärder gäller förhandskravet om att medlemsländer och regioner skulle ha utvecklat regionala eller nationella forsknings och innovationsstrategier för smart specialisering (RIS3) för att tillges stöd från ESIF. Den strategiska komponenten i smart specialisering är att resurser ska koncentreras till ett mer avgränsat antal prioriteringar, i första hand för att samordna satsningarna från olika europeiska finansieringsinstrument men även med visionen att bättre samordna satsningar från europeisk, nationell och regional nivå.

I en guide²⁸ från EU-kommissionen om regelverkens tillämpning för ökad samordning görs en ansats att definiera synergieffekterna. Fritt återgivet beskrivs de som gemensamma eller koordinerade ansatser som skapar större inverkan och effektivitet, men inte enbart genom att kombinera olika finansieringskällor. Det kan antingen handla om att medel från olika källor används i samma, parallella eller på varandra följande projekt. Guiden förtydligar även att synergier inte innebär att finansiering kan ersätta nationell/regional medfinansiering eller att det kan innebära dubbelfinansiering av redovisade kostnader.²⁹

Utmaningar med tillämpningen av synergimöjligheterna

Trots att EU-kommissionen på olika sätt uppmuntrat och försökt underlätta för synergieffekterna utnyttjas inte möjligheterna i önskad grad. Under 2017–2018, inför den kommande programperioden, utvärderade EU-kommissionen användningen och barriärer kopplat till synergieffekter med hjälp av EU-kommissionens ansvariga tjänstemän, externa experter och representanter från medlemsländernas regeringar och myndigheter.³⁰ I denna utvärdering identifierades bland annat barriärer som härleds till utformningen av stödformerna och EU:s implementering av struktur- och investeringsfonder. I rapporten identifieras bland annat komplexiteten i de olika regelverken som projektägaren har att hantera då varje projekt får unika förutsättningar när olika fonders regelverk ska hanteras unikt för varje projekts syfte. Därtill har varje land och region sina egna regler som påverkar hur olika projekt med synergier kan genomföras. Hantering av dessa kräver hög kunskapsnivå från enskilda administratörer vilket innebär flera branta inlärningskurvor.

Rapporten finner också att regelverken inte är stabila över tid utan att de förändras med nya programperioder och kräver löpande uppdatering och fortutbildning för att kunna tillvarata möjligheterna till synergieffekter. Delar av dessa barriärer försöker EU-kommissionen nu hantera i sitt förslag på förordningar för kommande programperiod som t.ex. innehåller mer flexibla regelverk, enklare sätt att redovisa kostnader, enhetliga regelverk mellan flera av fonderna och enklare uppföljning och kontroller.³¹

En annan typ av barriärer som identifieras i utvärderingen härrör till den mångfald av myndigheter och andra aktörer som är engagerade i implementeringen, vilket försvårar för projektägarna. Dessa utgör mer komplexa hinder då ESIF implementeras under medlemsländernas delade förvaltningsansvar genom programmering och därmed kräver starkare samordning. Horisont 2020/Europa förvaltas däremot från EU-nivå genom EU-kommissionens direkta eller indirekta förvaltningsansvar vilket underlättar för kommissionen att styra utlysningar och verka för synergier mellan programmen. Utvärderingen beskriver även ett ”silo-tänkande” inom berörda myndigheter som inte gynnar möjligheterna till synergier³²

²⁸ European Commission DG REGIO (2014), Enabling synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes: *Guidance for policy-makers and implementing bodies*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_en.pdf

²⁹ Ibid.

³⁰ European Commission DG RTD (2018), Mutual Learning Exercise (MLE) on Widening Participation and Strengthening Synergies. s.27-35 <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/mle-national-practices-widening-participation-and-strengthening-synergies-summary-report>

³¹ European Commission (2018), Regional development and cohesion beyond 2020:

The new framework at a glance https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-new-framework-glance_en.pdf

³² European Commission DG RTD (2018), Mutual Learning Exercise (MLE) on Widening Participation and Strengthening Synergies. s.27-35

Förutom utmaningarna med flera olika regelverk lyfts även problemen med flera inblandade aktörer i programmens implementering både vertikalt (myndigheter på regional, statlig och EU-nivå) och horisontellt (så som olika regioner inom ett land, olika myndigheter eller olika delar av EU:s förvaltning). Bristen på samordning mellan dessa aktörer har i förekommande fall lett till att projektägare får motsättande råd och besked från de olika enheterna och gör det svårt för dem att få korrekt vägledning och stöd i processen att eftersöka synergieffekter.³³

Även om målen för EU:s finansieringsinstrument strömlinjeformas genom kopplingen till EU:s övergripande strategier så finns skilda logiker för implementeringen av fonderna. Horisont tillämpar fördelning baserat på spetsforskning (excellence) medan ESIF tillämpar en territoriell och utjämnande dimension och som främst riktar sig till de mindre utvecklade regionerna. Det försvårar för aktörerna i innovationssystemet att kombinera de olika medlen till samstämmiga projekt.

Tekniska möjligheter till synergier i kommande programperiod

Med den kommande programperioden lägger EU-kommissionen ännu tydligare tyngdpunkt på samspel mellan fonder och program och uppmanar regioner, projektägare och forskningsaktörer att tydligare eftersöka dessa synergieffekter. Förutom annonserade harmoniseringar och regelförenklingar, utformar EU-kommissionen även en rad tekniska verktyg som både innebär möjligheter och utmaningar för projektägare och nationella/regionala implementerande myndigheter. De aktörer som ämnar utnyttja dessa upplägg kommer dels att behöva applicera de nya regelverken från EU-nivå men kommer även att behöva röra sig mellan olika förvaltande myndigheters regelverk och rutiner.

Seal of Excellence 2021 – 2027

Initiativet ”Seal of Excellence” vidareutvecklas från föregående programperiod och ska möjliggöra för att projektförslag som genomgått positiv Horisont Europa-utvärdering men ändå inte beviljats medel på grund av de finansiella begränsningarna, istället kan tilldelas finansiering från ERUF utan vidare process för utvärdering. Det förutsätter att projektets mål är i linje med den aktuella regionens prioriteringar i dess smarta specialiseringsstrategi.³⁴ Finansieringsformen ska göra det möjligt för synergieffekter där spjutspetsprojektet (excellence) bidrar till den regionala utvecklingen i enighet med rutinerna för regional utveckling. Under programperioden 2014 – 2020 erbjöds möjligheten inom SME-instrumentet, Marie Skłodowska-Curie actions (MSCA) och Teaming-insatser för spridning av excellence. Med den nya programperioden kommer för första gången denna möjlighet att regleras i förordningarna för de gemensamma bestämmelserna (CPR) eller Horisont Europa medan det tidigare utvecklats som en praktik under de då gällande regelverken.

Överföring av medel

I EU-kommissionens förslag om nytt regelverk för ESIF öppnas även möjligheter för regioner och medlemsländer att på frivillig basis överföra upp till 5% av tilldelningen från sammanhållningspolitiken till andra EU-fonder som står under delat eller direkt förvaltarskap av EU-kommissionen så som Horisont Europa.

InvestEU

Även investeringsprogrammet InvestEU utgör ett verktyg som ska bidra till synergier mellan olika fonder och genom att komplettera bidragsfinansiering från t.ex. Horisont Europa, ESIF, Fonden för ett

³³ European Commission DG RTD (2018), Mutual Learning Exercise (MLE) on Widening Participation and Strengthening Synergies. s.36

³⁴ Common Provisions Regulation, 2018/0196 (COD), Artikel 49

sammanlänkat Europa, Digitala Europa, inre marknadsprogrammet, Europeiska Socialfonden+, Kreativa Europa etc. Fonden kommer att erbjuda vissa möjligheter att kombinera dessa finansieringsinstrument med lånegarantier från InvestEU på områden som ligger i linje med EU:s övergripande policy. Medlemsländer kan även välja att kanalisera upp till 5% av sina medel från ESI-fonderna via InvestEU och därmed skaffa tillgång till låneinstrumentet. 3,5 md€ från Horisont Europa budgeten har i EU-kommissionens förslag allokerats till InvestEU och samlar alla tidigare EU-instrument för lån och finansiella garantier som ska skalas upp genom mobilisering av privat och offentligt kapital.

LEADER

Ytterligare ett exempel på tekniska instrument för synergieffekter mellan fonderna är lokalt ledd utveckling genom samverkansformen LEADER där lokala samhällen kan tillgodogöra sig medel från olika ESI-fonder för genomförandet av en enhetlig lokal strategi som inkluderar de olika fondernas verksamhetsområden. Benämningen härstammar från det franska *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* som kan översättas till "samordnade aktiviteter för ekonomisk utveckling på landsbygden". LEADER syftar till att tillvarata lokala drivkrafter och implementeras genom en Local Action Group (LAG) som utformar strategin, förankrar och implementerar projektet i lokalsamhället. Upplägget förutsätter att de nationella implementerande myndigheterna samordnar utlysningar och samverkan för övervakning och administration av projekten.