

Översikt 05

SV

Strategier för smart specialisering i EU



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

2025

Innehållsförteckning

| | Punkt |
|---|--------|
| Sammanfattning | I–VIII |
| Inledning | 01–06 |
| Smart specialisering | 01–04 |
| Roller och ansvarsområden | 05–06 |
| Översiktens inriktning och omfattning samt metod | 07–11 |
| Utveckling av konceptet smart specialisering | 12–30 |
| Den smarta specialiseringens ursprung och principer | 12–24 |
| Smart specialisering och innovationsprioriteringarna inom EU:s industripolitik | 25–30 |
| Involvera berörda parter: entreprenörprocessen | 31–62 |
| Principerna för entreprenörprocessen | 32–34 |
| Entreprenörprocessen i praktiken | 35–40 |
| Genomförandet av smart specialisering vägleder sammanhållningsutgifterna för forskning och innovation | 41–51 |
| Interregionalt samarbete inom ramen för smart specialisering | 52–62 |
| Övervakning, utvärdering och effekter | 63–79 |
| Övervakning av regionala strategier för smart specialisering | 64–67 |
| Övervakning och utvärdering i praktiken | 68–70 |
| Utvärdering på regional nivå | 71–73 |
| Hittills ingen utvärdering av smart specialisering på EU-nivå | 74–79 |
| Avslutande kommentarer | 80–86 |

Bilagor

Bilaga I – Exempel på strategier för smart specialisering

Bilaga II – Tidslinje över utvecklingen av konceptet smart specialisering

Bilaga III Förteckning över granskade projekt som rör strategier för smart specialisering

Bilaga IV – Revisionsrättens metod för enkätundersökning

Förkortningar

Vi som har arbetat med översikten

Sammanfattning

I Smart specialisering är ett regionalt innovationspolitiskt EU-koncept, och en ”strategi för smart specialisering” (även kallad S3) står i EU-sammanhang för en nationell eller regional innovationsstrategi där prioriteringar för forsknings- och innovationsutgifter fastställs för att skapa konkurrensfördelar för regionen genom att utveckla regionens styrkor och matcha dem mot företagens behov. Den finansiering av forskning och innovation som styrs av strategier för smart specialisering uppgår till mer än 70 miljarder euro under de två programperioderna (2014–2020 och 2021–2027).

II Syftet med denna översikt är att ge användbar information om vad smart specialisering består i och hur den genomförs i EU. Smart specialisering är viktigt eftersom det är ett banbrytande platsbaserat verktyg som syftar till att åstadkomma en viktig övergång från spridda investeringar genom olika EU-fonder till ett mer strategiskt tillvägagångssätt. I denna översikt ges beskrivningar och analyser som främst grundar sig på offentligt tillgänglig information. Det handlar inte om en revision.

III Vi har också genomfört en enkät bland nationella och regionala myndigheter och samlat in information genom besök på plats och intervjuer med regionala myndigheter. Vi har tittat på utvecklingen av konceptet och hur det genomförs, övervakas och utvärderas.

IV För perioden 2014–2020 anpassades innovationsprojekt som finansierades genom Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) i allmänhet till strategiernas prioriteringar och stödde investeringar av EU-medel i de berörda sektorerna. Denna anpassning förstärktes för perioden 2021–2027. Det finns dock ingen tillsyn på EU-nivå som syftar till att maximera mervärdet av processen för smart specialisering utan enbart en efterlevnadskontroll. Det finns inte heller några direkta verktyg för att se till att de regionala prioriteringarna tar hänsyn till innovationsprioriteringarna i EU:s industripolitik (för exempelvis mikrochipp och vätgas).

V Entreprenörsprocessen (nedan kallad *processen*) är en viktig del av utvecklingen av en sådan strategi och syftar till att involvera så många berörda parter som möjligt i fastställandet av investeringsprioriteringar. Processen blev ett obligatoriskt steg för programperioden 2021–2027, men några av dem som svarat på vår enkät tycker att processen är svår att tillämpa och att det skulle vara bra med tydligare och uppdaterad vägledning.

VI Interregionalt samarbete är avgörande för att smart specialisering ska bli en framgång. I detta avseende fungerar till exempel kommissionens [praktikgemenskap för smart specialisering](#) som ett nav för vägledning, nätverksbyggande och stöd. Plattformen är utformad för att stärka det interregionala samarbetet, men många regioner använder fortfarande inte den information som finns tillgänglig.

VII Övervakningen av smart specialisering på nationell och regional nivå har utvecklats under årens lopp, men de metoder som tillämpas, till exempel vilka indikatorer som används, skiljer sig avsevärt åt. Att övervaka smart specialisering har visat sig vara en utmaning för regionerna sedan strategikonceptet skapades, särskilt för dem som är mindre innovativa. Utvärderingarna på regional nivå fokuserar på effekterna av de underliggande innovationsinvesteringarna snarare än på själva processen för smart specialisering. På EU-nivå har kommissionen inte gjort någon utvärdering sedan konceptet smart specialisering infördes 2014, men i någon mån kan det komma att tas upp i en pågående extern studie eller en kommande bredare utvärdering av Eruf från kommissionen. De flesta av dem som svarade på vår enkät uppgav dock att de anser att konceptet smart specialisering är användbart.

VIII Vi lyfter fram tre framtida utmaningar för kommissionen:

- Att se till att strategierna för smart specialisering blir användbara, genom att identifiera meningsfulla prioriteringar som optimerar EU:s utgifter och som är väldefinierade så att regionerna kan fastställa prioriteringar med rätt detaljnivå. Det finns möjlighet för kommissionen att främja samstämmighet mellan prioriteringarna för smart specialisering och EU:s industripolitiska forsknings- och innovationsprioriteringar. Samarbetsplattformen *S3 CoP Observatory* skulle kunna användas bättre för att identifiera luckor och överlappningar i fråga om prioriteringar.
- Att bedöma värdet av smart specialisering som en process och utvärdera dess genomförande i EU. Denna utvärdering bör överväga om konceptet smart specialisering fungerar lika bra för regioner med olika egenskaper, eller om det behöver vara mer flexibelt för att möta olika behov. Det är fortfarande oklart om konceptet i sig kan bedömas oberoende av de innovationsutgifter från Eruf som det ska styra. Kommissionen kan ge stöd till medlemsstaterna för att förenkla övervakningen och utvärderingen, vilket är ett behov som lyfts fram i våra enkätresultat.
- Att maximera värdet av interregionalt samarbete. Kommissionen har möjlighet att ytterligare främja sådant samarbete, bland annat genom att identifiera lämpliga områden där samarbete kan underlättas, stödja mindre innovativa regioner i utvecklingen av deras administrativa kapacitet och se till att det finns lämpliga incitament för samarbete.

Inledning

Smart specialisering

01 Smart specialisering är ett innovationspolitiskt koncept inom EU:s regionala utveckling. Syftet är att hjälpa regionerna att identifiera de mest lovande områdena för framtida utveckling och använda denna information till att förbättra fördelningen av [sammanhållningspolitiska medel](#)¹. Enkelt uttryckt hjälper smart specialisering regionerna att inrikta sina innovationsutgifter på sina potentiella och faktiska styrkor för att främja ekonomisk tillväxt – specialisering på ett smart sätt. En strategi för smart specialisering (nedan kallad *strategi*) är en plan som utarbetas av varje region och som beskriver de prioriteringar som de kommer att satsa på (se [bilaga I](#) för exempel).

Ruta 1

Definition av en strategi för smart specialisering (S3)

”... *strategi för smart specialisering*: nationella och regionala innovationsstrategier där prioriteringar fastställs för att skapa konkurrensfördelar genom att utveckla och matcha styrkorna inom forskning och innovation med företagens behov för att hantera nya möjligheter och marknadsutvecklingen på ett samstämt sätt, samtidigt som man undviker dubbelarbete och uppsplittring av insatser ...”

Källa: Förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020.

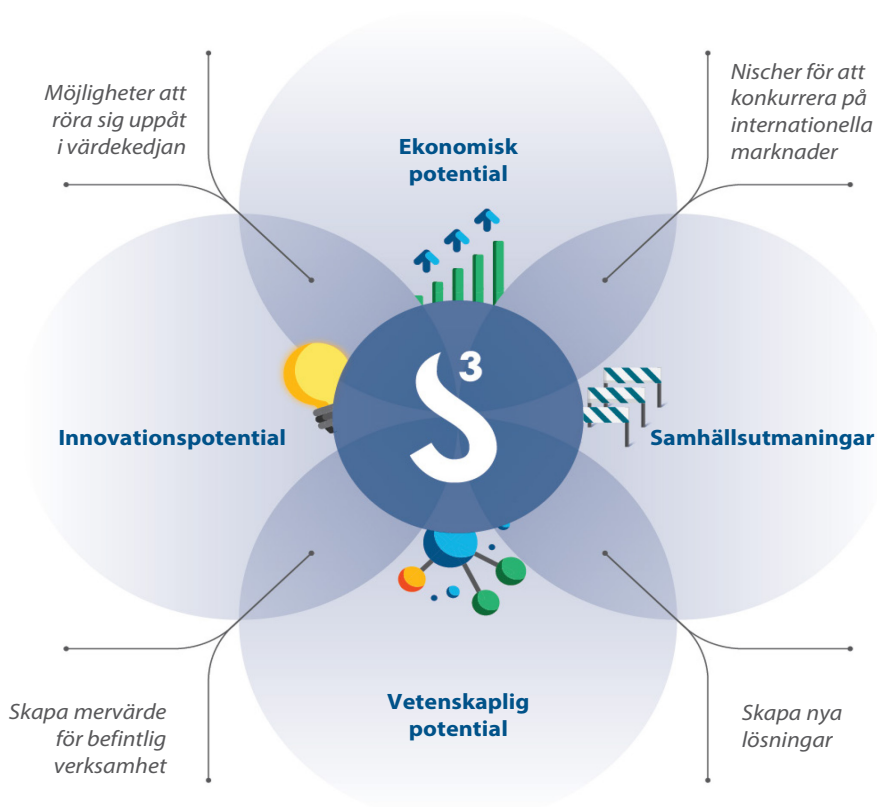
02 Konceptet smart specialisering ska bidra till att överbrygga innovationsklyftan i EU, vilken definieras som *bestående och betydande skillnader i innovationsprestation mellan olika medlemsstater och regioner* och beror på strukturella faktorer. EU:s regioner delas in i fyra grupper utifrån innovationsprestation enligt kommissionens [regionala resultattavla för innovation](#). År 2023 fanns det 36 ledande innovatörer, 70 starka innovatörer, 69 måttliga innovatörer och 64 framväxande innovatörer.

¹ [Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations \(RIS 3\)](#), Europeiska kommissionen, 2012.

03 Europeiska kommissionen införde konceptet smart specialisering 2010 med koppling till målen för forskning och innovation (Fol) inom ramen för Europeiska regionala utvecklingsfonden för programperioden 2014–2020. Nationella och regionala myndigheter måste utarbeta strategier och därvid identifiera sina respektive konkurrensfördelar.

04 Utarbetandet av en strategi infördes som ett villkor² för att få tillgång till Erufs Fol-finansiering för perioden 2014–2020. Detta villkor förlängdes sedan till perioden 2021–2027 (se *bilaga II* för en tidslinje över hur konceptet smart specialisering har utvecklats). Såsom anges i *kommissionens första vägledning om strategier för smart specialisering* från 2012 handlar smart specialisering om att generera unika tillgångar och förmågor på grundval av varje regions särskilda industriella strukturer och kunskap (*figur 1*).

Figur 1 – Exempel på smart specialisering



Källa: Europeiska kommissionen, det gemensamma forskningscentrumet, Gómez Prieto, J. m.fl. (2019).

² Förordning (EU) nr 1303/2013, skäl 21 och artikel 19.

Roller och ansvarsområden

05 Ansvaret för att utarbeta strategier för smart specialisering ligger främst hos de regionala eller nationella myndigheterna (när ett land definieras som en region för dessa ändamål eller när en regional strategi kompletteras med en nationell). Dessa myndigheter ansvarar för att

- besluta om vilka geografiska områden som omfattas av strategierna,
- identifiera de industriella eller andra kommersiella områden där specialisering förekommer eller står i fokus, och besluta om relaterade forsknings- och innovationsprioriteringar,
- välja ut lämpliga projekt för att anpassa dem till prioriteringarna,
- betala ut medlen,
- övervaka och utvärdera projektgenomförandet samt strategin mer allmänt.

06 Medlemsstaternas myndigheter och kommissionen kontrollerar båda att regionernas strategier för smart specialisering uppfyller kraven i förordningen om gemensamma bestämmelser. Detta inbegriper dock inte att bedöma lämpligheten i de områden som regionerna beslutar att specialisera sig på och inte heller i de prioriteringar de väljer. De har också ansvaret för att utvärdera Eruf-programmen. Dessutom erbjuder kommissionen stöd och samordning. Kommissionen och dess gemensamma forskningscentrum (JRC) stödde tillsammans regionerna i utarbetandet och genomförandet av deras inledande strategier för smart specialisering. År 2011 inrättade JRC en plattform för smart specialisering – en nätgemenskap för dem som deltar i utarbetandet och genomförandet av dessa strategier. Kommissionens generaldirektorat GD Regional- och stadspolitik ersatte 2023 plattformen med en [praktikgemenskap för smart specialisering](#), vilken beskrevs som *ett centralt nav för vägledning, nätverkande, stöd och ömsesidigt lärande om S3, inbegripet utformning och genomförande av S3-strategier*. Praktikgemenskapen samlar riktlinjer och verktyg för god praxis och används för att planera och anordna relaterade evenemang.

Översiktens inriktning och omfattning samt metod

07 Smart specialisering är viktigt eftersom det är ett banbrytande platsbaserat verktyg som syftar till att åstadkomma en viktig övergång från spridda investeringar genom olika EU-fonder till ett mer strategiskt tillvägagångssätt. Syftet med vår översikt är att beskriva och analysera ursprung, utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av strategier för smart specialisering i EU, inbegripet entreprenörsprocessen.

08 Vi fokuserar främst på samspelet mellan smart specialisering och Eruf, som står för det största finansieringsflödet kopplat till strategierna. Finansiering från Europeiska socialfonden kan också kopplas till strategier för smart specialisering genom det särskilda målet ”kompetens för smart specialisering”. Det är inriktat på att utveckla den arbetskraft som behövs, men det är inte ett villkor att ha en strategi på plats för att få del av dessa medel.

09 Denna översikt bygger främst på offentligt tillgänglig information, utöver material som samlats in specifikt för ändamålet. Till skillnad från revisioner innehåller våra översikter en beskrivande och informativ analys.

10 Föremålet för vår analys är kommissionen, särskilt GD Regional- och stadspolitik. Vi höll också informationsmöten med företrädare för flera relevanta organisationer, experter från den akademiska världen och företrädare för fyra ledande innovationsregioner eller medlemsstater: Baden-Württemberg (Tyskland), Danmark, Helsingfors-Nyland (Finland) och Stockholm (Sverige). Vi gjorde besök på plats i den innovationsledande regionen Bayern (Tyskland), där vi fick synpunkter från grannregionen Oberösterreich (Österrike), och i den framväxande innovationsregionen Extremadura (Spanien), där vi fick synpunkter från grannregionerna Alentejo och Mellersta Portugal (Portugal). Vid dessa besök tittade vi närmare på sex projekt för smart specialisering (*bilaga III*). I december 2024 deltog vi i den årliga [konferensen om strategier för smart specialisering](#) för att komma i kontakt med regionala företrädare.

11 Vi har också genomfört en enkät bland de 178 nationella eller regionala myndigheter som deltar i smart specialisering för att få deras synpunkter på olika aspekter som rör politiken och processen. Svarsfrekvensen var 58 % (*bilaga IV*).

Utveckling av konceptet smart specialisering

Den smarta specialiseringens ursprung och principer

12 Smart specialisering utvecklades som ett koncept under detta namn i mitten av 00-talet, men de viktigaste principerna var redan vanliga i både akademiska kretsar och regionalpolitiska debatter³. Till exempel förklarade myndigheterna i Baden-Württemberg, en av EU:s innovationsledande regioner, att de tillämpade prioriteringsbaserad regional innovationsplanering redan i början av 1990-talet. Inom ramen för [Lissabonstrategin från 2000](#), som syftade till att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, sammanförde kommissionens generaldirektorat GD Forskning och innovation ett antal tillväxt- och innovationsekonomer och bildade gruppen "Kunskap för tillväxt". Denna grupp tog fram idéer för att uppnå hållbar tillväxt och ta itu med innovationsklyftan mellan Europa och USA⁴.

13 Fokus låg ursprungligen på forskningens konkurrenskraft⁵, men konceptet utformades vid en tidpunkt då regional innovation – som redan hade varit en del av sammanhållningspolitiken sedan 1993 – betraktades som en prioritering av GD Regional- och stadspolitik. Vid millennieskiftet stödde de flesta regioner innovation med Eruf-finansiering⁶. Kommissionen identifierade bestående problem, såsom bristen på en grundläggande analys av regionala styrkor på detta område⁷. Smart specialisering sågs därför som ett sätt att ta itu med frågan och diskuterades som en möjlig väg framåt i [Barca-rapporten från 2009](#) om reformering av

³ Foray D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, 2015, s. 10.

⁴ *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*, generaldirektoratet för forskning och innovation, 2009, s. 5.

⁵ Foray D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, 2015, s. 16.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*, Europeiska kommissionen, 2012.

sammanhållningspolitiken. Kommissionen meddelade att den avsåg att införliva konceptet i sammanhållningspolitiken i ett [meddelande 2010](#).

14 Smart specialisering utvecklades snabbt från ett koncept som tagits fram av en arbetsgrupp inom GD Forskning och innovation till att bli en integrerad del av sammanhållningspolitiken. År 2013 infördes konceptet i förordningen om gemensamma bestämmelser⁸ som reglerar de fem EU-fonder som genomförs genom delad förvaltning.

15 I [förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020](#) fastställdes att smart specialisering skulle vara en förutsättning (eller ett förhandsvillkor⁹) för att få tillgång till finansiering för tematiskt mål 1: ”Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation”. Medlagstiftarna ansåg att detta var ett sätt att bidra till en ändamålsenlig och effektiv användning av EU:s struktur- och investeringsfonder.

16 Europaparlamentets utredningstjänst¹⁰ noterade att smart specialisering hade utvecklats och genomförts utan att testas och utan mycket erfarenhet av genomförandet i EU:s regioner. Dessutom har forskning om införandet visat att teorin bakom konceptet fortfarande var svag vid tidpunkten för genomförandet och att det saknades en lämplig empirisk grund, tillräcklig öppenhet och verifierbarhet¹¹.

17 Eftersom förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020 föregick 2018 års agenda för bättre lagstiftning var en förhandsutvärdering av smart specialisering inte obligatorisk och genomfördes inte. Förordningen innehöll tre uppfyllandekriterier som skulle bidra till ändamålsenliga nationella eller regionala strategier för smart specialisering ([tabell 2](#)). [Vägledning](#) i form av ett dokument med allmänna riktlinjer utfärdades i maj 2012. Där fastställdes fyra allmänna, icke-bindande principer och ett sexstegsförfarande för utarbetande av strategier för smart specialisering ([tabell 1](#)).

⁸ Förordning (EU) nr 1303/2013.

⁹ *Ibid.*, artikel 2.3.

¹⁰ Europaparlamentets utredningstjänst, *Smart specialisation: The concept and its application to EU cohesion policy*, 2016.

¹¹ Foray D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, 2015, s. 16.

Tabell 1 – De fyra allmänna principerna för strategier för smart specialisering och de sex stegen för att utforma dem

| Fyra allmänna principer | Sex utformningssteg |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ (Svåra) Val och kritisk massa (ha få prioriteringar i den internationella värdekedjan, undvik dubbelarbete och uppsplittring) ○ Konkurrensfördelar (matcha FoU-potentialen mot företagets behov med hjälp av entreprenörprocessen) ○ Konnektivitet och kluster (jämför vad du har med vad resten av världen har) ○ Samarbetsinriktat ledarskap | <ul style="list-style-type: none"> ○ Analysera det regionala sammanhanget och potentialen för innovation ○ Inrätta en sund och inkluderande styrningsstruktur ○ Ta fram en gemensam vision av regionens framtid ○ Välj ut ett begränsat antal prioriteringar för regional utveckling ○ Fastställ lämpliga policymixer ○ Integrera övervaknings- och utvärderingsmekanismer |

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av vägledningen om S3 från 2012.

18 I en [resolution från Europaparlamentet](#) från 2014 konstaterades att smart specialisering är en dynamisk och långsiktig process. Där konstaterades att arbetet med att ta fram en strategi för smart specialisering kan ge regionerna stora fördelar vad gäller effektiviteten i deras forsknings- och innovationsåtgärder, men man pekade också på risker i samband med genomförandet av konceptet. Mer specifikt identifierade ett av Europaparlamentets utskott¹² under 2013 flera risker som skulle kunna hindra dess genomförande:

- Förhandsvillkoret kan bli ett ren formsak (något man bara bockar av).
- Regionerna kan komma att fokusera på enbart FoU, i stället för att tillämpa ett bredare innovationsbegrepp som bättre skulle kunna gynna mindre utvecklade regioner (även inbegripet "low-tech"-innovation).
- I vissa regioner kan den lokala administrativa kapaciteten vara otillräcklig för att entreprenörprocessen ska kunna genomföras på ett meningsfullt sätt.

¹² Utskottet för regional utveckling, *Arbetsdokument om intelligent specialisering: nätverk mellan kompetenscentrum för en effektiv sammanhållningspolitik*, 2013.

- Prioriteringar kan fastställas för brett, vilket gör att finansieringen inte blir tillräckligt målinriktad.
- Interregionalt samarbete kan vara en både tidskrävande och kostsam process, och stödet från kommissionen (genom de riktlinjer som utfärdats och S3-plattformen) kanske inte är tillräckligt för varje region.
- Eventuella svårigheter att uppnå synergier mellan olika finansieringskällor, till exempel EU:s struktur- och investeringsfonder och Horisont 2020-medel.

19 I [förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027](#) blev smart specialisering ett tematiskt nödvändigt villkor – ”God styrning av den nationella eller regionala strategin för smart specialisering” – för utgifter relaterade till två specifika mål inom [politiskt mål 1](#) ”Ett konkurrenskraftigare och smartare Europa”. Ett av dessa specifika mål handlar om att utveckla och förbättra forsknings- och innovationskapaciteten och användningen av avancerad teknik, och det andra specifika målet syftar till att utveckla färdigheter för smart specialisering, industriomställning och entreprenörskap. I praktiken innebär detta att en strategi för smart specialisering blev obligatorisk för att få tillgång till Eruf-medel som avsatts för dessa specifika mål. Andra specifika mål (t.ex. om den europeiska plattformen för strategisk teknik ([STEP](#))) kan också vara relevanta för smart specialisering, även om nödvändiga villkor inte gäller.

20 I [förordningen om gemensamma bestämmelser från 2021](#), som är tillämplig på programperioden 2021–2027, infördes sju uppfyllandekriterier för strategier för smart specialisering, för att förbättra genomförandet av konceptet och för att ta itu med några av de utmaningar man stött på ([tabell 2](#)). Genom de uppdaterade bestämmelserna blev smart specialisering ett nödvändigt villkor, och det föreskrevs att efterlevnaden skulle bedömas under hela finansieringsperioden och strategin uppdateras vid behov. Detta innebär att det inte längre bara skulle vara en engångsåtgärd som slutfördes i början av finansieringscykeln.

Tabell 2 – Kriterier för strategier för smart specialisering som anges i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020 och för 2021–2027

| Tematiskt mål 1: Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation 2014–2020 | Politiskt mål 1: Ett konkurrenskraftigare och smartare Europa 2021–2027 |
|---|--|
| Strategin bygger på en swot-analys eller en liknande analys för att styra resurserna till en begränsad mängd prioriteringar inom forskning och innovation | Aktuell analys av utmaningarna i samband med innovationsspridning och digitalisering |
| I strategin beskrivs åtgärder för att stimulera privata investeringar i forskning och teknisk utveckling | Förekomst av behöriga regionala eller nationella institutioner eller organ som ansvarar för förvaltningen av strategin för smart specialisering |
| Strategin har en övervakningsmekanism | Övervaknings- och utvärderingsverktyg för att mäta prestation när det gäller att uppfylla strategins mål |
| | Fungerande samarbete mellan berörda parter ("entreprenörprocess") |
| | Nödvändiga åtgärder för att förbättra de nationella eller regionala forsknings- och innovationssystemen, där så är relevant |
| | Åtgärder för att stödja industriell omvandling, där så är relevant |
| | Åtgärder för att stärka samarbetet med partner utanför en viss medlemsstat på prioriterade områden som stöds av strategin för smart specialisering |

Källa: Revisionsrätten, på grundval av förordningarna om gemensamma bestämmelser för 2014–2020 och 2021–2027.

21 Förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020 föregick agendan för bättre lagstiftning, men förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 kom efter den. Såsom framhålls i revisionsrättens [yttrande 02/2020](#) var förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027, inbegripet dess bestämmelser om smart specialisering, inte föremål för någon konsekvensbedömning.

22 Å andra sidan genomfördes konsekvensbedömningar för de fondspecifika förordningarna i ett [arbetsdokument](#) från 2018 som åtföljde förslagen inom ramen för Eruf 2021–2027¹³. De omfattade dock inte den förväntade effekten eller värdet av smart specialisering, och det hänvisades inte heller till några relevanta utvärderingsresultat i dokumentet. Enligt en undersökning som genomfördes för arbetsdokumentet rapporterades den högsta graden av tillfredsställelse när det gäller smart specialisering i innovationsledande medlemsstater, särskilt Sverige, Danmark och Finland, där 80 % ansåg att fördelarna uppvägs kostnaderna. Denna slutsats strider i viss mån mot det förväntade utfallet av smart specialisering enligt konceptets utvecklare, som menade att smart specialisering inte borde gynna bara dem som redan ligger bäst till (dvs. de mest innovativa regionerna) utan att det viktigaste är omställningspotentialen i mindre utvecklade regioner¹⁴.

23 Interregionalt samarbete kan leda till mer framgångsrika regionala innovationsekosystem¹⁵. Att underlätta tillgången till resurser, kompetens och kunskap från länder utanför regionen kan ge betydande fördelar. Samarbete kan ske på många olika nivåer, från utarbetande av politik till att öppna upp program för externa partner eller gemensamma projekt och, i slutändan, politisk integration genom gemensamma strategier¹⁶.

24 Forskning¹⁷ visar att strategier för smart specialisering inte bara bör fastställa prioriteringar, utan också aktivt hjälpa regionerna att dra nytta av kompletterande styrkor och ny kunskap och att integreras i globala värdekedjor. I allmänhet kan interregionala förbindelser hjälpa regionerna att diversifiera sig och bli mer resilienta.

¹³ [SWD/2018/282](#).

¹⁴ Foray D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, 2015, s. 12.

¹⁵ Bachtrögler-Unger, J., Balland, P.-A., Boschma, R. och Schwab, T., *Technological capabilities and the twin transition in Europe: Opportunities for regional collaboration and economic cohesion*, Bertelsmann Stiftung, Berlin, 2023.

¹⁶ Morisson, A. och Pattinson M., *Interregional Complementarities in innovation*, Interreg Europe Policy Learning Platform, Lille, 2024.

¹⁷ De Noni, I. och Ganzaroli, A., *Enhancing the inventive capacity of European regions through interregional collaboration*, Regional Studies, 2023; Balland, P. A., och Boschma, R., *Complementary interregional linkages and Smart Specialisation: an empirical study on European regions*, Regional Studies, 2021.

Smart specialisering och innovationsprioriteringarna inom EU:s industripolitik

25 Smart specialisering, den strategiska ram som ligger till grund för investeringar via Eruf, är bara ett av en rad initiativ som stöder forskning och innovation. EU:s Horisontprogram (Horisont 2020, med en budget på omkring 79 miljarder euro, och Horisont Europa, med en budget på omkring 97 miljarder euro) är EU:s flaggskeppsprogram för stöd till forskning och innovation. På senare år har det också skett en förstärkning och utveckling av EU:s industripolitik, som också spelar en roll i EU:s forsknings- och innovationslandskap.

26 Smart specialisering bygger på en nedifrån-och-upp-metod, vilket innebär att besluten fattas av regionala myndigheter, och lokala företag, forskare och samhällen är involverade för att identifiera regionens styrkor och möjligheter. Alla regioner omfattas, vilket gör att det finns stora skillnader i ekonomiska profiler och innovationsprofiler. I vissa regioner är innovation inte nödvändigtvis förknippad med högteknologiska lösningar. Horisontprogrammen bygger i stället främst på uppifrån-och-ned-metoder där EU centralt fastställer sina särskilda forsknings- och innovationsprioriteringar och anslår medel till dessa. Horisontprogrammen är inriktade på spetsforskning och på att uppnå spetskompetens, och utgifterna är starkt koncentrerade till de mer utvecklade regionerna. På senare år har kommissionen också fastställt flera industriprioriteringar genom särskilda strategier och mål, såsom för mikrochipp, batterier och vätgas.

27 När det gäller strategierna för smart specialisering är kommissionens roll att kontrollera att de uppfyller de rättsliga kraven. Kommissionen är dock inte ansvarig för att bedöma eller påverka regionerna i fråga om de prioriteringar som de väljer (punkt 06). Det betyder att var och en av de två processerna, definitionen av regionala prioriteringar med ett nedifrån-och-upp-perspektiv och fastställandet av EU:s mål och prioriteringar med ett uppifrån-och-ned-perspektiv, har sin egen legitimitet och logik. De fungerar till stor del oberoende, utan någon formell mekanism för att förena eller anpassa prioriteringarna.

28 Fol-delen av EU:s industripolitik (t.ex. om batterier, vätgas och halvledare) drivs också av EU:s prioriteringar och finansieras främst genom Horisontprogrammen. Nära kopplingar mellan Horisont 2020 och smart specialisering förutsågs för perioden 2014–2020, då det i förordningen om gemensamma bestämmelser angavs att strategierna skulle omfatta insatser för att förbereda aktörer för deltagande i Horisont 2020 ("spetsforskningsstege") och möjligheter att utnyttja resultat som härrör från Horisont på marknaden.

29 Kommissionen betonade vikten av synergieffekter i ett [tillkännagivande från 2022](#). Där illustrerades också potentiella synergier mellan smart specialisering och Horisont. Bland andra alternativ infördes en möjlighet för förvaltande myndigheter att överföra Eruf-medel till Horisont så att projekt som annars inte skulle ha valts ut för Horisont kunde delta där. Projekt som uppfyllde prioriteringar för smart specialisering ansågs vara särskilt lämpliga för detta.

30 I en [kommissionsstudie från 2021 som analyserade centrala parametrar för strategier för smart specialisering](#) konstaterades en hög grad av tematisk samstämmighet mellan strategierna och Horisont 2020-projekten. Totalt sett skulle 64 % av de analyserade Horisont 2020-projekten kunna kopplas till prioriterade områden i respektive strategi. Men såsom konstaterades i den [nionde sammanhållningsrapporten 2024](#) finns det rättsliga och praktiska svårigheter med att skapa synergier mellan Horisont 2020 och Eruf. Rapporten innehåller inte någon närmare beskrivning av dessa utmaningar, men i vår [särskilda rapport 23/2022](#) om synergier mellan Horisont och sammanhållningsfonderna identifierade vi specifika svårigheter, bland annat rörande regler för statligt stöd, stödberättigande kostnader och urvalsförfaranden.

Involvera berörda parter: entreprenörprocessen

31 Smart specialisering handlar i grunden om att regioner fastställer investeringsprioriteringar. Prioriteringarna bör väljas ut genom en process som *bygger på företagens, universitetens, regeringsorganens och andra viktiga territoriella aktörers kollektiva kunskap och kompetens*¹⁸. Man har valt att kalla detta för entreprenörprocessen.

Principerna för entreprenörprocessen

32 Ända sedan [kommissionens vägledning om smart specialisering från 2012](#) har regionerna instruerats att fastställa investeringsprioriteringar genom entreprenörprocessen. Denna process är avsedd att vara evidensbaserad och att sammanföra viktiga berörda parter för att reflektera kring en regions forsknings- och innovationsstyrkor. Syftet med processen är att sammanföra kunskap från vetenskap, teknik och ingenjörsvetenskap och koppla den till marknadens behov och realiteter, såsom tillväxtpotential, företags konkurrenskraft och nya verksamheter¹⁹.

33 Kunskapen i fråga finns spridd bland olika berörda parter. Syftet med processen är att beslutsfattare ska få en bättre förståelse för sin egen region. Det är där företrädare för regeringen, industrin, den akademiska världen och samhället ska kunna mötas och samverka ([figur 2](#)). I planeringen av smart specialisering kallas detta för "quadruple helix"-strategin²⁰. De regionala myndigheterna har en viktig roll att spela genom att leda denna dialog, analysera dess utfall och återspegla effekterna av det i sina strategier. Dessutom kan förmedlande organisationer (t.ex. innovationsorgan,

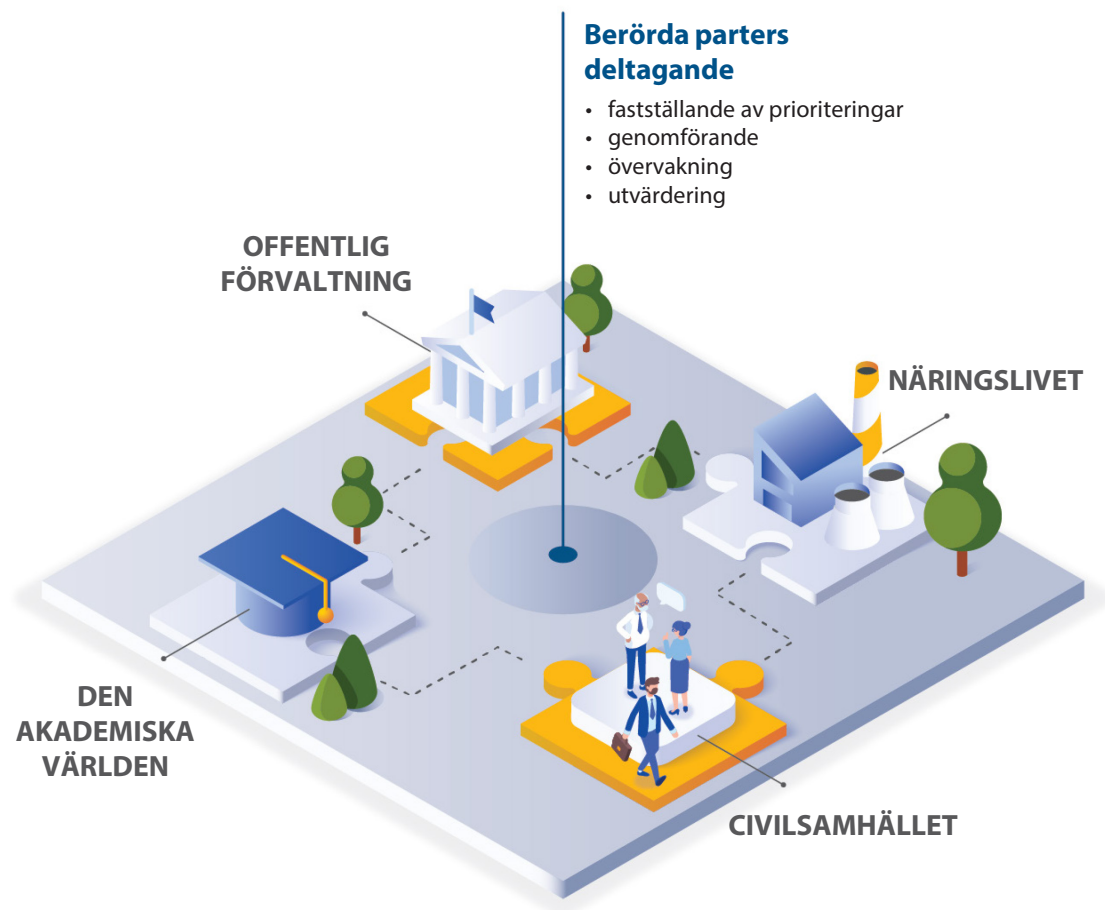
¹⁸ Det gemensamma forskningscentrumet, *Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021.

¹⁹ Foray, D., David, P. A. och Hall, B. H. (2011), *Smart specialisation: From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*, MTEI Working Paper nr 2011-001, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.

²⁰ *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*, Europeiska kommissionen, 2012.

kluster²¹, företagsnätverk och företagsstödcentrum) fungera som en bro mellan olika berörda parter, såsom företag, forskare och beslutsfattare.

Figur 2 – Berörda parter deltagande i entreprenörsprocessen



Källa: Revisionsrätten, på grundval av det gemensamma forskningscentrumets [Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process](#), 2021.

²¹ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för forskning och innovation, Cassingena Harper, J., Lubicka, B., Lindqvist, G., Ketels, C. m.fl., *The role of cluster in smart specialisation strategies*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2013.

34 Sedan starten har entreprenörprocessen varit föremål för omfattande akademisk forskning. Kommissionens [vägledning om smart specialisering \(2012\)](#) och [handboken om genomförandet \(2016\)](#) innehåller begreppsmässiga principer och riktlinjer på området. Det finns dock fortfarande oklarheter²² i både teori och praktik när det gäller hur processen ska anpassas till regioner med olika ekonomiska profiler och innovationsprofiler (se punkt **02**), hur berörda parter engagemang ska upprätthållas över tid, hur mekanismer och instrument kommer att fungera (t.ex. nyttan av tematiska grupper för att underlätta ingående diskussioner) och om det finns tillräcklig kapacitet (t.ex. hur man kan avhjälpa kompetensbrist bland berörda parter).

Entreprenörprocessen i praktiken

35 Det finns inget gemensamt tillvägagångssätt för entreprenörprocessen, vilket innebär att den tillämpas på olika sätt i olika regioner och medlemsstater. Två JRC-undersökningar av regionala myndigheter med ansvar för strategier för smart specialisering ([2017](#) och [2021](#)) visade dock på vissa gemensamma drag:

- i praktiken genomförs den ofta som en "triple helix" snarare än som en "quadruple helix", då samhällsdelen (civilsamhället) utelämnas. I en [studie från Regionkommittén \(2023\)](#) drogs också slutsatsen att civilsamhällets deltagande i dessa processer är extremt sällsynt.
- I de flesta fall var högre utbildningsinstitutioner och forsknings- och teknikorganisationer starkt involverade i processen i sin region.

36 Forskning visar att processen, åtminstone för perioden 2014–2020, ofta avbröts när strategin hade utformats, i stället för att fortsätta som ett potentiellt användbart forum²³. Exemplet nedan ([ruta 2](#)) visar på utmaningen att upprätthålla dialogen och berörda parter deltagande under strategins hela livstid.

²² Det gemensamma forskningscentrumet, [Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process](#), 2021.

²³ Ibid.

Ruta 2

Utveckling av entreprenörsprocessen i en framväxande innovationsregion

Under utformningen av den första strategin för smart specialisering 2014 i Extremadura i Spanien användes ett mycket proaktivt tillvägagångssätt för entreprenörsprocessen. Ett betydande antal deltagare (600) mobiliserades. Berörda parter motiverades av förväntningarna på att smart specialisering skulle kunna leda till en kraftig ökning av finansieringen av forskning och innovation i regionen.

Under genomförandet av denna första strategi (från 2017 och framåt) minskade deltagandet av berörda parter. För att hantera processen inrättade de regionala myndigheterna en tematisk arbetsgrupp för vart och ett av regionens fem prioriterade områden. I slutändan arbetade dock arbetsgrupperna fristående från varandra och samarbetade inte systematiskt för att identifiera och skapa synergier.

För att förbättra processtyrningen och ta itu med dessa problem införde regionen öppna samarbetsplattformar för användning under programperioden 2021–2027.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av ett granskningsbesök i Extremadura.

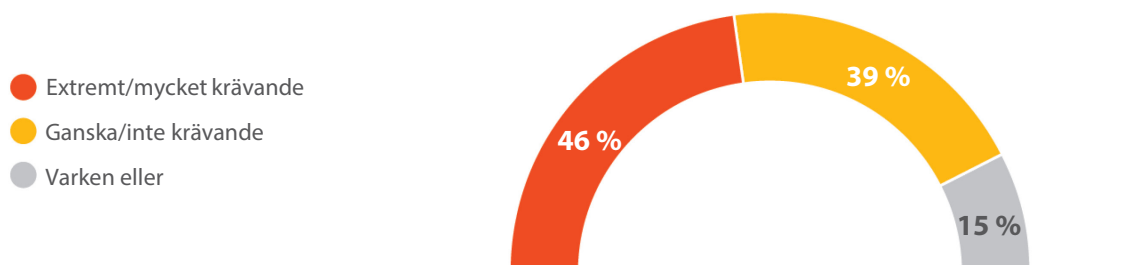
37 JRC:s forskning har visat att förmedlande institutioner som fungerar som kluster kan ha en positiv inverkan på berörda parter deltagande under genomförandet av smart specialisering²⁴. Vid vårt besök i Bayern (Tyskland) fick vi ta del av ett exempel på detta. Bayern Innovativ GmbH, ett statligt finansierat organ, har lett klusterverksamhet för regionen sedan 2006. Som ett exempel kan nämnas energiklustret (som matchar ett av regionens prioriterade områden – *figur 4*) som sammankopplar omkring 7 000 företag och har stött omkring 2 300 projekt.

²⁴ Det gemensamma forskningscentrumet, *Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021.

38 Entreprenörprocessen tillämpades brett under programperioden 2014–2020 då den användes vid utarbetandet av 77 % av de totalt 185 strategierna²⁵. Under den efterföljande programperioden införde medlagstiftarna ett uppfyllandekriterium som gjorde entreprenörprocessen till ett obligatoriskt inslag i smart specialisering (*tabell 2*).

39 Även om processen har tillämpats brett under många år upplevs genomförandet fortfarande som en utmaning. Vår enkät visade att 46 % av uppgiftslämnarna ansåg att processen var ”mycket” eller ”extremt” krävande (*figur 3*). Av dessa var mer än två tredjedelar regioner med lägre innovationskapacitet, det vill säga med måttliga eller framväxande innovationsprofiler. Några av uppgiftslämnarna i glesbygdsområden uppgav att de anser att deras regioner är för små för att de ska kunna utveckla och genomföra en sådan process på ett ändamålsenligt sätt. De anser att de inte har tillräcklig administrativ kapacitet för att analysera och genomföra processen och att deras kopplingar till den akademiska världen ofta är svaga. Några av uppgiftslämnarna uppgav att det låga antalet företag, avsaknad av kunskapsintensiva företag och brist på resurser gör det till en utmaning att driva en sådan process på ett meningsfullt sätt.

Figur 3 – Omkring hälften av uppgiftslämnarna anser att entreprenörprocessen är ”mycket” eller ”extremt” krävande



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

²⁵ *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU*, slutrapport, Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, 2021.

40 Men även om regionerna anser att entreprenörprocessen är ett krävande kriterium att uppfylla, anser de att den är värdefull. Av en [teknisk rapport från JRC](#) från 2017 framgår att nästan alla uppgiftslämnare (97 %) bekräftade att det var en positiv erfarenhet för dem, och en stor majoritet av deltagarna (93 %) ansåg att processen hade haft en positiv inverkan på fastställandet av investeringsprioriteringar. I en studie som Regionkommittén genomförde 2023²⁶ drogs slutsatsen att processen var en av de mest avgörande faktorerna bakom en framgångsrik smart specialisering. I studien slogs också fast att regionerna nu är mer medvetna om behovet av att involvera berörda parter såsom industrin, institutioner, forskare och civilsamhället jämfört med programperioden 2014–2020.

Genomförandet av smart specialisering vägleder sammanhållningsutgifterna för forskning och innovation

41 Att ha en strategi för smart specialisering är ett villkor för att få tillgång till forsknings- och innovationsfinansiering från Eruf. Denna finansiering är betydande och motsvarar mer än 70 miljarder euro under de två programperioderna²⁷. Enligt kommissionen uppgår den Eruf-finansiering som styrs av smart specialisering till totalt 73,8 miljarder euro för de två programperioderna 2014–2027:

- Perioden 2014–2020: Tematiskt mål 1: Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation: 37,3 miljarder euro.
- Perioden 2021–2027: Politiskt mål 1: Ett konkurrenskraftigare och smartare Europa genom främjande av innovativ och smart ekonomisk omvandling och regional IKT-konnektivitet: 36,5 miljarder euro.

²⁶ *The Future of Regional Smart Specialisation Strategies: Sustainable, Inclusive and Resilient*, Europeiska regionkommittén, utskottet för socialpolitik, utbildning, sysselsättning, forskning och kultur, 2023, s. 94.

²⁷ [Portalen för öppna data för de europeiska struktur- och investeringsfonderna – Europeiska kommissionen | plattformen för öppna data för sammanhållningspolitiken.](#)

42 Vår särskilda rapport från 2022 om synergier mellan Horisont 2020 och de europeiska struktur- och investeringsfonderna belyste i vilken utsträckning medlemsstaterna är beroende av Eruf-finansiering för forskning och innovation. I Lettland till exempel stod Eruf-finansieringen för nästan 50 % av de nationella Fol-utgifterna, medan andelen i Tyskland låg långt under 1 %. I den [nionde sammanhållningsrapporten](#) anges att omkring 85 % av det totala anslaget för 2014–2020 var koncentrerat till mindre utvecklade regioner och övergångsregioner, där det ofta är den främsta källan till innovationsstöd. Men även i regioner där Eruf-medlen är små i sammanhanget ansåg de regionala myndigheterna att de var användbara ([ruta 3](#)).

Ruta 3

Användning av Europeiska regionala utvecklingsfonden i regioner med hög innovation för experimentella projekt

Trots att Eruf-budgeten var relativt liten jämfört med de allmänna finansieringsflödena för innovation i dessa regioner ansåg myndigheterna i både Danmark (där Erufs andel av Fol-finansieringen motsvarade omkring 0,15 % av de totala årliga Fol-utgifterna under perioden 2014–2020) och Baden-Württemberg (0,09 %) att S3-relaterade medel var användbara eftersom de kunde användas i pilotprojekt som inte omfattades av de vanliga finansieringsflödena i regionen. Vid våra möten med myndigheterna i Baden-Württemberg förklarade de att EU-finansieringen var värdefull, eftersom de kunde rikta den mot mer nischade eller experimentella projekt som inte omfattas av de vanliga finansieringsflödena i regionen.

Ett flaggskeppsprojekt i Baden-Württemberg kallat [Hydrogen Valley Südbaden](#) (ett Eruf-projekt för 2021–2027) som genomförs tillsammans med partner från Alsace (Frankrike) och nordvästra Schweiz är till exempel inriktat på praktiska tillämpningar av framtida vätgasteknik för små och medelstora företag.

43 Ett av EU:s särdrag är att dess regioner varierar avsevärt i fråga om befolkningsstorlek och yta. Under programperioden 2014–2020 utarbetades 185 strategier för smart specialisering i hela EU²⁸. För den nuvarande programperioden (2021–2027) finns mer än 170 strategier upplagda på plattformen *S3 CoP Observatory* ([ruta 4](#)).

²⁸ *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU*, slutrapport, Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, 2021.

Ruta 4

Strategierna för smart specialisering omfattar regioner som varierar avsevärt i storlek

Inom sammanhållningspolitiken används ett system med en ”gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter” (Nuts) för att dela in Europa i regionala enheter av i stort sett liknande storlek. Eruf-medel tillhandahålls på grundval av den ekonomiska statusen för regioner på Nuts 2-nivå, vilka i allmänhet har en befolkning på mellan **800 000 och 3 miljoner**. I januari 2024 fanns det **244 Nuts 2-regioner** i EU.

Denna standard tillämpas dock inte alltid när man fastställer för vilka regioner en strategi bör utarbetas. I själva verket finns det inga riktlinjer för vilken regional storlek som är lämplig för dessa ändamål. Strategierna är vanligtvis kopplade till den territoriella täckningen av relaterade Eruf-program som stöder investeringar inom ramen för de särskilda målen 1.1 och 1.4. Dessa strategier tillämpas på territorier som varierar avsevärt i storlek. Flera strategier har utarbetats på nationell nivå. Det gäller bland annat Tjeckien med en befolkning på över 10 miljoner. Andra strategier beslutas ibland på nivån för mycket små regioner, såsom Gotland²⁹ med en befolkning på drygt **60 000** invånare. I vissa fall har medlemsstaterna strategier på både nationell och regional nivå (t.ex. Grekland, Polen, Portugal och Rumänien).

Vissa regioner behöll sin ursprungliga strategi, medan andra ändrade på utformningen mellan programperioderna. De danska myndigheterna uppgav till exempel att de hade flyttat över ansvaret för smart specialisering från regionerna till ett nationellt organ (*Erhvervsfremmebestyrelse*). Anledningen till detta är att regionerna i stor utsträckning har valt att specialisera sig på samma prioriteringar, vilket leder till dubbelarbete. Andra nordiska länder som Finland (18 strategier) och Sverige (21 strategier) har däremot fortsatt att tillämpa ett tillvägagångssätt med regional styrning.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av intervjuer och uppgifter från Europeiska kommissionen.

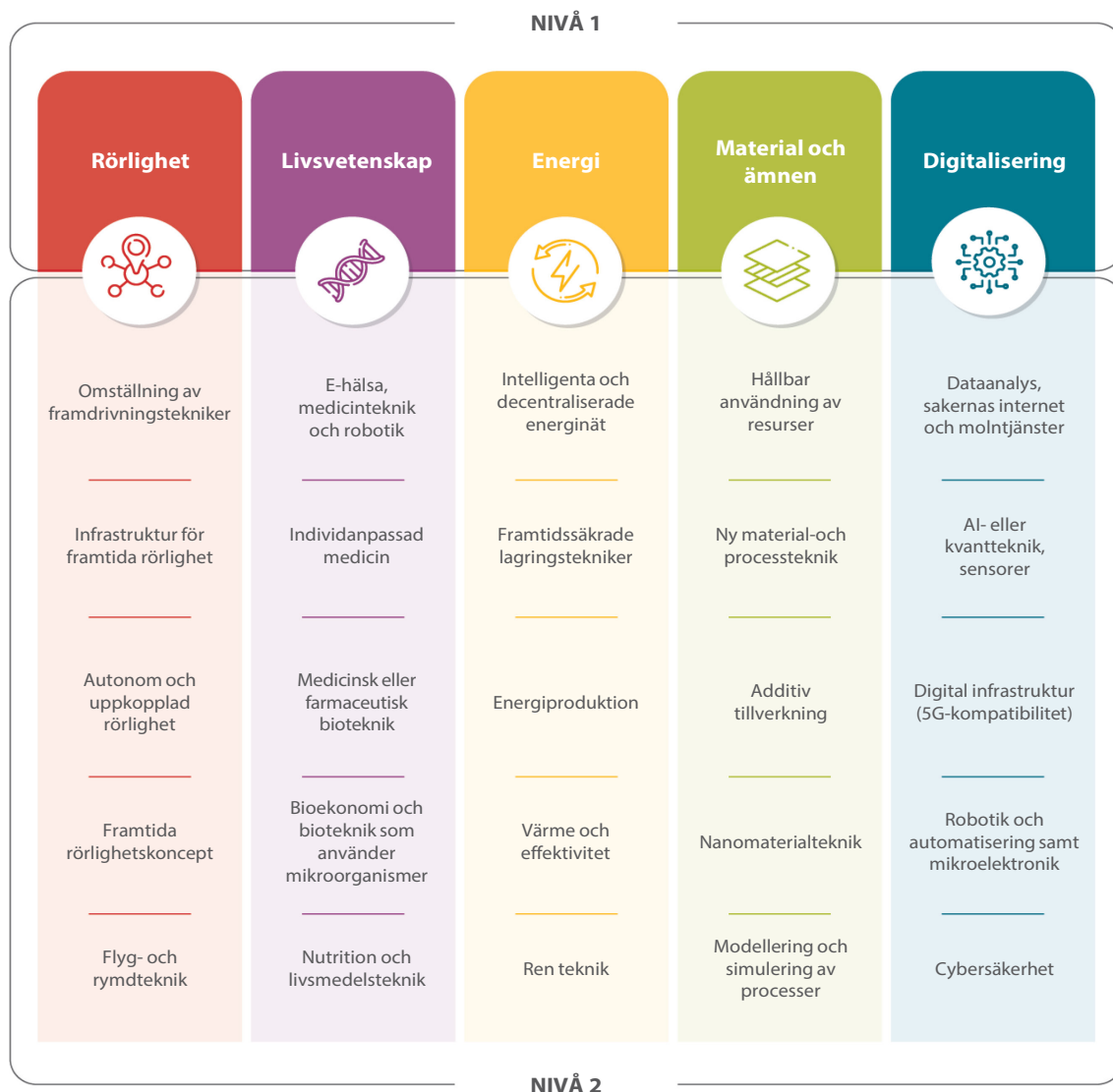
²⁹ Strategi för smart specialisering i Gotlands län 2021–2027, 2021.

44 I förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020 anges att strategier för smart specialisering syftar till att ”*styra resurserna till en begränsad mängd prioriteringar inom forskning och innovation*”. De behöriga myndigheterna skulle alltså fastställa prioriterade specialiseringsområden i sina respektive strategier. De förvaltande myndigheterna och verkställande organen skulle sedan se till att FoU-finansieringen inriktades på dessa prioriteringar.

45 Antalet prioriteringar och detaljnivån varierar mellan regionerna. För perioden 2014–2020 valde regionerna mellan två och 15 prioriteringar, och medianen var fem³⁰. Regionerna kan dock utveckla delprioriteringar, vilket innebär att antalet områden som omfattas kan vara betydligt större. Detta illustreras av Bayerns regionala innovationsstrategi, där fem prioriteringar har delats in i 25 underområden (*figur 4*). Vissa av underområdena inom samma prioritering (t.ex. flyg- och rymdteknik och infrastruktur för framtida rörlighet) omfattar väldigt olika områden som är tillräckligt viktiga för att behandlas som separata prioriteringar.

³⁰ *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU*, slutrapport, Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, 2021.

Figur 4 – Fem prioriterade specialiseringsområden för Bayern (Tyskland) 2021–2027 med många relaterade ämnen och ansökningar



© Innovationsland.Bayern – Bayerische Innovationsstrategie 2021–2027, Bayerns ministerium för ekonomi, regional utveckling och energi.

46 Risken för att prioriteringarna formuleras alltför brett, vilket leder till splittrad finansiering med brist på tydliga mål³¹, togs upp så långt tillbaka som 2013 (punkt 18). Breda prioriterade områden, såsom "energi", riskerar att ge spridda projekt utan koppling till varandra med begränsade synergier, spridningseffekter eller kritisk massa. Ett snävare definierat prioriterat område, såsom "energilagringsystem", kan däremot förbättra finansieringens fokus och ändamålsenlighet.

³¹ Gianelle, C., Guzzo, F. och Mieszkowski, K., *Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice?*, Regional Studies, 2020.

47 Men forskning har visat³² att alltför snäva prioriteringar också medför nackdelar, såsom att det potentiella antalet deltagare minskar (dvs. en region beslutar att endast fokusera på ett litet antal redan framgångsrika företag). I båda scenarierna (dvs. alltför breda eller alltför snäva prioriteringar) blir resultatet att man får svårt att på bästa sätt utnyttja en regions ekonomiska fördelar.

48 Kommissionen har integrerat smart specialisering i sammanhållningspolitiken för att bättre anpassa finansiering och projekt till regionala ekonomiska strukturer och deras potentiella styrkor. Att inbjudningar att lämna förslag är anpassade till de prioriterade områdena är därför avgörande för att se till att projekten stöder regionala innovationsmål³³.

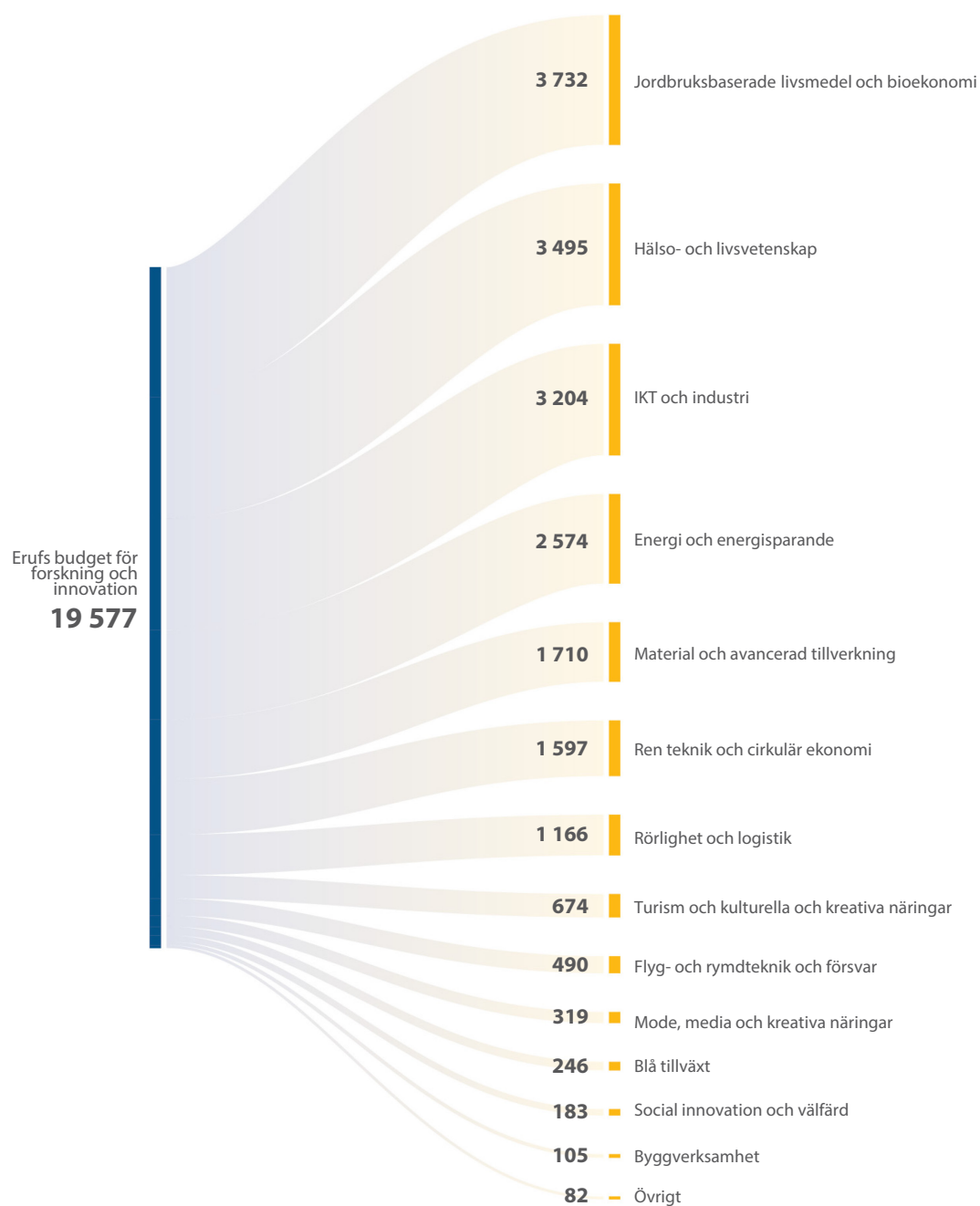
49 I en studie från 2021 på uppdrag av kommissionen om prioriteringar för smart specialisering konstaterades att 84 % av inbjudningarna att lämna förslag inom Erufs tematiska mål 1 om att stärka FoU i medlemsstaterna eller regionerna under perioden 2014–2020 innehöll kriterier för anpassning till prioriteringar för smart specialisering³⁴. Det innebär att det i 16 % av de insamlade inbjudningarna att lämna förslag inte fanns några sådana specifika kriterier. Detta visar att smart specialisering inte alltid återspeglades i utarbetandet och genomförandet av inbjudningar att lämna förslag. Studien fann också kopplingar till prioriteringar för smart specialisering i 57 % av de Eruf-finansierade projekten, med betydande skillnader mellan medlemsstater och regioner. Av de över 86 000 projekten verkar 57 % vara anpassade till motsvarande prioriteringar på grundval av en nyckelordssökning. När det gäller budgeten för FoU står de tre största sektorerna jordbruksbaserade livsmedel och bioekonomi, hälsa och livsvetenskap samt IKT och industri för omkring 50 % av finansieringen på 19 miljarder euro (*figur 5*).

³² Foray, D., *In response to "Six critical questions about smart specialisation"*, European Planning Studies, Vol. 27, utgåva 10, s. 2066–2078, 2019.

³³ *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU*, slutrapport, Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, 2021.

³⁴ *Ibid.*

Figur 5 – Övergripande tematiska områden och budget som använts till Eruf-projekt 2014–2020, miljoner euro



Anm.: Dessa siffror är inte slutgiltiga eftersom studien genomfördes 2021 medan regionerna fortfarande höll på att genomföra projekt.

© Prognos/CSIL (2021).

50 Vi gick igenom fyra Eruf-finansierade projekt (*bilaga III*) från programperioden 2014–2020 inom tematiskt mål 1 i Bayern (Tyskland) och Extremadura (Spanien). Vår genomgång visar att dessa regionala inbjudningar att lämna förslag är anpassade till regionernas prioriteringar för smart specialisering. I Bayern var de projekt vi tittade på inriktade på effektiv produktionsteknik samt innovativa, teknikbaserade tjänster, medan tonvikten i Extremadura låg på det prioriterade området för jordbruksbaserade livsmedel.

51 För programperioden 2021–2027 infördes ett nödvändigt villkor som skärpte kraven på att uppfylla prioriteringarna. De förvaltande myndigheterna måste se till att projekten ”överensstämmer med motsvarande strategier och planeringsdokument som utarbetats för att uppfylla det nödvändiga villkoret”³⁵. I maj 2025 hade inga studier genomförts för att analysera om överensstämmelsen mellan projekt och prioriteringar är större under perioden 2021–2027.

Interregionalt samarbete inom ramen för smart specialisering

52 *Praktikgemenskapen för smart specialisering (S3 CoP)*, som inrättats av kommissionen, fungerar som ett nav för vägledning, nätverkande, stöd och ömsesidigt lärande om smart specialisering, med fokus på både konceptutveckling och genomförande. Gemenskapen erbjuder strategiska tjänster som är anpassade till utövarnas behov. Som en del av denna gemenskap är *S3 CoP Observatory* en ny plattform som utformats för att stärka det interregionala samarbetet. Den fungerar som en central databas för information om smart specialisering i hela EU där användarna kan jämföra specialiseringsområden, få tillgång till viktiga kontakter och utforska strategiska kopplingar till andra regioner.

53 I vår enkät rapporterade två tredjedelar av uppgiftslämnarna att de använde plattformen *S3 CoP Observatory*, medan en tredjedel uppgav att de inte gjorde det. Användarna har en positiv syn på plattformen, och 80 % håller med om att den ger värdefull information om prioriteringar och praxis för smart specialisering i andra EU-regioner och medlemsstater och erbjuder möjligheter till potentiellt samarbete.

³⁵ Förordning (EU) 2021/1060, artikel 73.2 b.

54 Sedan 2015 har Europeiska kommissionen lanserat fyra **tematiska plattformar för smart specialisering**: jordbruksbaserade livsmedel, energi, industriell modernisering och hållbar blå ekonomi (dvs. hållbar användning av havsresurser för att skapa ekonomisk tillväxt samtidigt som havsekosystemets hälsa bevaras). Dessa plattformar innehåller partnerskap, som är nätverk av regioner som inrättats för att underlätta interregionalt samarbete inom ett visst område. Plattformen för industriell modernisering omfattar till exempel partnerskap för rymdteknik och medicinsk teknik. Men alla tänkbara prioriteringar omfattas inte av plattformar eller partnerskap, inte ens de som ofta väljs av regionerna (**ruta 5**) exempelvis inom hälsa och livsvetenskap.

Ruta 5

Ingen tematisk plattform eller partnerskap för prioriteringen hälsa och livsvetenskap

De tematiska plattformarna omfattar de viktigaste områdena för smart specialisering, men det näst största, hälsa och livsvetenskap (**figur 5**), har ingen specifik plattform. Myndigheterna i Stockholm uppgav att de hade svårt att hitta relevanta interregionala partner trots att de hade en **betydande industri inom denna sektor**. Till exempel har regionen ett antal läkemedelsföretag och Karolinska universitetssjukhuset som rankas högst bland medicinska institutioner i Europa.

Källa: Revisionsrätten på grundval av en intervju.

55 Kommissionen har också lanserat särskilda initiativ för att stärka det interregionala samarbetet:

- Inom ramen för Eruf stöder **instrumentet för interregionala innovationsinvesteringar** interregionala innovationsprojekt som befinner sig i uppskalnings- och kommersialiseringsfasen. Det bidrar till att rättsliga och marknadsmässiga hinder kan övervinnas och till att projekten når investeringsnivån. Det har en budget på 570 miljoner euro i finansiering för 2021–2027.
- Det främsta målet för de **regionala knutpunkterna för innovation** är att främja innovation och spetskompetens genom att koppla samman regioner med varierande innovationsnivåer. Hittills har 148 regioner valts ut som regionala knutpunkter för innovation och fått tillgång till 122 miljoner euro i finansiering från Horisont Europa och Eruf genom instrumentet för interregionala innovationsinvesteringar.

56 Inom Eruf är [Interreg](#), som omfattar en rad EU-finansieringsprogram som stöder samarbete mellan regioner, nära kopplat till smart specialisering. Även om det tematiska nödvändiga villkoret om ”god styrning av den nationella eller regionala strategin för smart specialisering” inte är tillämpligt på Interregfinansiering, är smart specialisering en viktig faktor för att göra det gränsöverskridande och interregionala samarbetet så ändamålsenligt som möjligt. Vi undersökte ett Interregprojekt i var och en av de regioner som vi besökte, och båda visade prov på att de var anpassade till respektive strategier. Vissa Interregprojekt är också inriktade på att hjälpa regionerna med utformningen och genomförandet av strategin, samt att tillhandahålla finansiering för detta samarbete genom tematiska plattformar.

57 Interregionalt samarbete kan förbättras ytterligare genom regionala (eller nationella) program och underlättas genom att man uttryckligen tillåter³⁶ att Eruf-medel delvis tilldelas utanför utsedda programområden. Regionerna utnyttjar dock vanligtvis inte detta alternativ i sina regionala program³⁷. De två regioner som vi besökte utnyttjade inte denna flexibilitet under någon av programperioderna.

58 Under programperioden 2014–2020 var interregionalt samarbete inte centralt för smart specialisering, och samsarbetsinitiativ var inte ett strukturerat politiskt krav. En studie visade att de europeiska regionerna underutnyttjade sin potential för ändamålsenligt interregionalt samarbete, vilket innebar betydande outnyttjade möjligheter³⁸.

59 Under perioden 2021–2027 har det interregionala samarbetet lyfts upp som en strategisk prioritering. Som ett av uppfyllandekriterierna ([tabell 2](#)) måste strategierna nu omfatta åtgärder för att förbättra det interregionala samarbetet inom särskilda prioriterade områden³⁹.

³⁶ Förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020, artikel 70.2, och förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027, artikel 63.4.

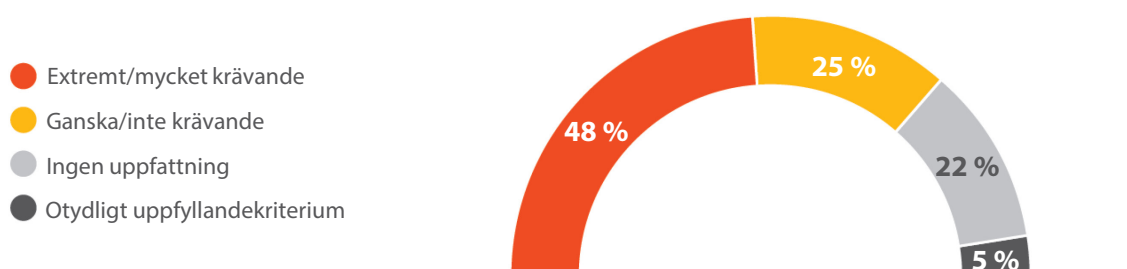
³⁷ Woolford, J., Amanatidou, E., Gerussi, E. och Boden, J.M., *Interregional Cooperation and Smart Specialisation: a Lagging Regions Perspective*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2021.

³⁸ Bachtrögler-Unger, J., Bolland, P.-A., Boschma, R. och Schwab, T., *Technological capabilities and the twin transition in Europe: Opportunities for regional collaboration and economic cohesion*, Bertelsmann Stiftung, Berlin, 2023.

³⁹ Förordning (EU) 2021/1060, bilaga IV.

60 Vår enkät innehöll frågor om den upplevda svårigheten att uppfylla detta kriterium. Resultaten visade att nästan hälften av uppgiftslämnarna tycker att det är svårt (*figur 6*).

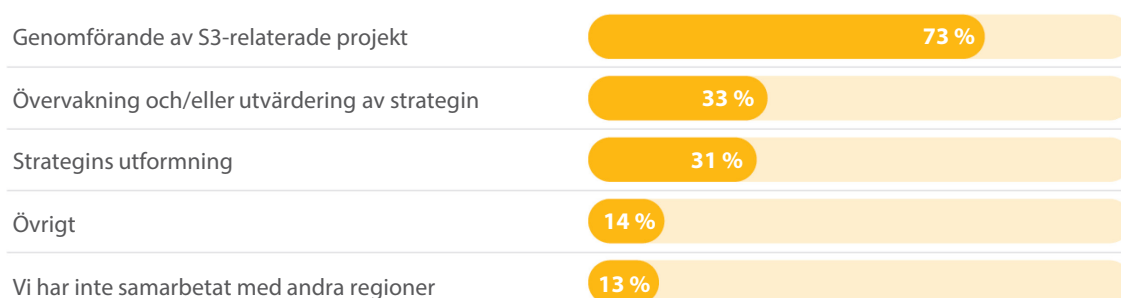
Figur 6 – Att förbättra det interregionala samarbetet ses som krävande



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

61 Totalt 87 % av dem som svarade på vår enkät rapporterade att de deltar i någon form av interregionalt samarbete (*figur 7*), där genomförandet av projekt med anknytning till smart specialisering är det mest dominerande området. Under vårt besök i Bayern såg vi ett exempel på denna praxis (*ruta 6*). Andra samarbetsområden, om än i mindre utsträckning, var övervakning och utvärdering samt strategiutformning.

Figur 7 – Genomförande av projekt är den vanligaste formen av interregionalt samarbete



Uppgiftslämnarna kunde välja mer än ett svar.

Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

Ruta 6

Ett exempel på samarbete vid genomförandet: ett projekt i Bayern och de österrikiska gränsregionerna

CompStor-projektet, som medfinansierades genom programmet Interreg V-A Österrike–Tyskland/Bayern 2014–2020, gjorde det möjligt för två universitet att kombinera sina kompletterande expertkunskaper inom energilagring och högspännings-/högströmssystem. Båda gynnades av förvärvet av ytterligare infrastruktur som studenter, forskare och små och medelstora företag nu kan ta del av.

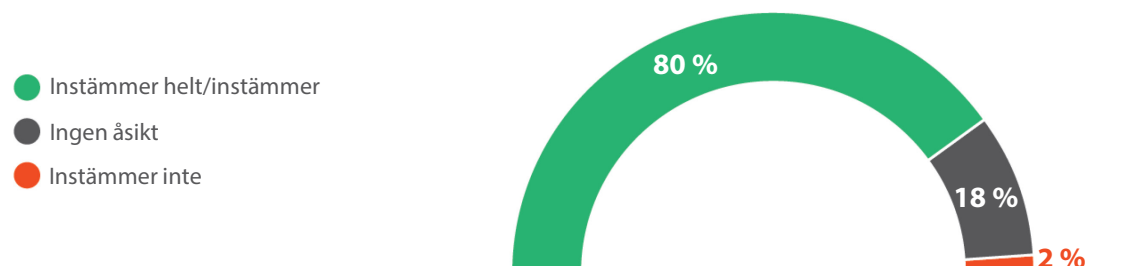
Ett exempel på direkt output från projektet var utvecklingen av en prototyp för en 10 000 V-ackumulator. Pågående forskning undersöker inverkan av starka elektromagnetiska fält på högspänningsbattericeller.

Inom undervisningen utvecklar och genomför de två universiteten gemensamt seminarier om batteriteknik, nätintegrering och skydd av lagringssystem samt kvalitetssäkring av tillverkning. Enligt uppskattningar har omkring 30 tidigare anställda i CompStor-projektet (inbegripet anställda från efterföljande projekt) och flera studenter hittat arbete i relevanta företag i gränsregionen.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av ett projektbesök.

62 En stor majoritet av dem som svarade på vår enkät höll med om att interregionala kopplingar bidrog till att deras strategier blev framgångsrika (*figur 8*). Vår enkätanalys visar att om man delar in regionerna utifrån deras innovationsprestation är de uppfattade fördelarna med interregionalt samarbete mer uttalade bland mindre innovativa regioner än bland de mer innovativa.

Figur 8 – Interregionala kopplingar anses bidra till en framgångsrik strategi för smart specialisering



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

Övervakning, utvärdering och effekter

63 För all politik är **övervakning** och **utvärdering** avgörande för att förstå (resultaten och) effekterna av ett program och förbättra dess ändamålsenlighet och effektivitet. På EU-nivå har GD Regional- och stadspolitik det övergripande ansvaret för halvtids- och efterhandsutvärderingen av Eruf-utgifterna, medan medlemsstaterna eller de förvaltande myndigheterna genomför utvärderingar på nationell eller regional nivå. Övervakning har varit ett uppfyllandekriterium för smart specialisering för regionerna under båda programperioderna, medan kravet på utvärdering infördes för perioden 2021–2027. Övervakningskommittéer som inrättats av medlemsstaterna och som företräder relevanta parter ansvarar för detta i praktiken⁴⁰.

Övervakning av regionala strategier för smart specialisering

64 Redan under perioden 2014–2020 var övervakning ett av de tre uppfyllandekriterierna för smart specialisering ("*strategi för smart specialisering som [...] har en övervakningsmekanism*"), och kommissionen gav vägledning om hur det skulle genomföras (**ruta 7**). Under 2017 noterade kommissionen att avsaknaden av en övervakningsmekanism i vissa regioner var en av de främsta orsakerna till att de hade svårt att uppfylla förhandsvillkoret⁴¹.

⁴⁰ Förordning (EU) 2021/1060, artiklarna 38–40 och skäl 35.

⁴¹ SWD(2017) 264 final, s. 16 och 32.

Ruta 7

Utvecklingen av vägledning för övervakningen av smart specialisering för perioden 2014–2020

I det [första vägledande dokumentet](#) från 2012 föreslogs ett övervakningssystem baserat på tre typer av indikatorer: kontext, resultat och output. De skulle vara *målinriktade och samtidigt heltäckande*.

År 2014 offentliggjorde kommissionen vägledningsdokumentet [Guidance Document on Monitoring and Evaluation](#) för programperioden 2014–2020. Där betonades behovet av att formulera de politiska målen tydligare, att fokusera på att genomföra en resultatnriktad politik (utan alltför stor inriktning på utnyttjandet av medel) och att skilja mellan övervakning och utvärdering. Ett tillvägagångssätt från fall till fall förespråkades, och man konstaterade att det inte finns någon "bästa" metod för varje situation.

År 2016 offentliggjorde kommissionen [en handbok för genomförandet av smart specialisering](#). Kapitlet om övervakning innehåller fyra regionala exempel på hur övervakningen har genomförts.

Källa: Revisionsrätten.

65 För perioden 2021–2027 var övervakning fortfarande ett uppfyllandekriterium, men med ytterligare krav som fastställde att övervaknings- och utvärderingsverktygen skulle mäta prestation när det gäller att uppnå strategins mål. Kommissionen utfärdade dock ingen ny vägledning för dessa nya arrangemang.

66 År 2021 offentliggjorde JRC bedömningen [Assessing Smart Specialisation: Monitoring and Evaluation Systems](#), där det angavs att *ändamålsenligheten i övervakningsverksamheten i många fall behöver stärkas* och kriterier lades fram för hur man skulle kunna uppnå ett ändamålsenligt övervaknings- och utvärderingssystem. Dokumentet gav dock ingen vägledning från kommissionen i frågan.

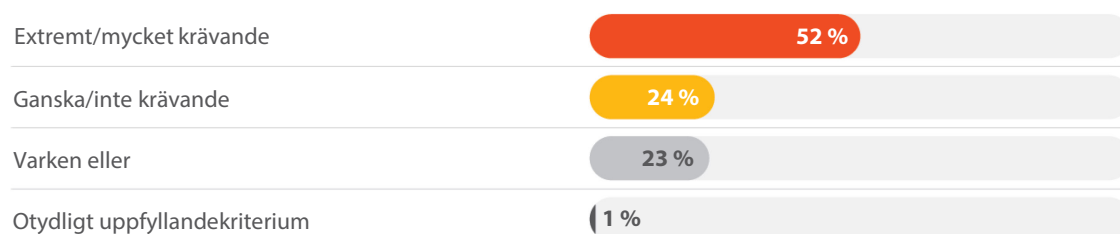
67 Våra enkätsvar tyder på att användarna skulle välkomna bättre vägledning från kommissionen. Uppgiftslämnarna nämnde följande utmaningar:

- Komplexiteten i befintliga övervaknings- och utvärderingssystem; där tydligare riktlinjer och standardiserade ramar efterlystes.
- Svårigheten att välja lämpliga indikatorer och mäta långsiktiga socioekonomiska effekter.

Övervakning och utvärdering i praktiken

68 Av de sju uppfyllandekriterierna (*figur 9* och *tabell 2*) uppgav uppgiftslämnarna att det är svårast att uppfylla övervaknings- och utvärderingskriteriet. Omkring hälften av uppgiftslämnarna (52 %) ansåg att det antingen var extremt eller mycket krävande (*figur 9*). Precis som med entreprenörprocessen anser mindre innovativa regioner att övervakning och utvärdering är mer krävande jämfört med regioner med starkare innovationsprofiler.

Figur 9 – Övervaknings- och utvärderingskrav ses som krävande



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

69 Det finns avsevärda skillnader när det gäller hur avancerade regionernas övervaknings- och utvärderingssystem är. Vissa regioner som först inrättade komplexa övervaknings- och utvärderingssystem förenklade dem senare (*ruta 8*).

Ruta 8

Skillnader i övervaknings- och utvärderingssystemen i Emilia-Romagna (Italien) och i Tjeckien

För perioden 2014–2020 hade Emilia-Romagna ett omfattande övervaknings- och utvärderingssystem med 81 indikatorer. För perioden 2021–2027 ändrade de sitt tillvägagångssätt, från övergripande prestationsmätning till spårning och kartläggning av forsknings- och innovationsprojekt, och minskade antalet indikatorer till åtta. Deras [plattformsdatabas](#) omfattade mer än 6 900 forsknings- och innovationsprojekt som fick finansiering 2021–2027 (och 11 000 totalt).

Tjeckien, som räknas som en enda region när det gäller smart specialisering, har däremot behållit ett omfattande övervaknings- och utvärderingssystem med över 100 indikatorer.

70 Om en region begär det kan GD Regional- och stadspolitik och S3-praktikgemenskapens sekretariat ge riktad rådgivning och stöd för att hjälpa regionen att förbättra sitt övervaknings- och utvärderingssystem (*ruta 9*). I maj 2025 hade omkring 30 *förfrågningar* registrerats.

Ruta 9

Kommissionen ger riktat stöd till övervaknings- och utvärderingssystem

Päijänne-Tavastland (Finland)

Även om regionen Päijänne-Tavastland anses vara en stark innovatör hade den inte något välutvecklat övervakningssystem. Regionen använde indikatorer för övervakning av smart specialisering som inte var direkt kopplade till de underliggande målen och hade problem med tillgången till uppgifter, inaktuella uppgiftskällor och andra problem som rörde uppgiftsinsamling.

Efter samarbete med kommissionen planerades två förändringar i september 2024: för det första skulle man effektivisera övervakningen genom att tydligt definiera processägarna, för det andra skulle tydligt definierade indikatorer användas. Det har gjorts framsteg när det gäller att effektivisera processerna genom att man inrättat fokusgrupper för specifika prioriteringar, men i maj 2025 hade fastställandet av indikatorerna ännu inte slutförts.

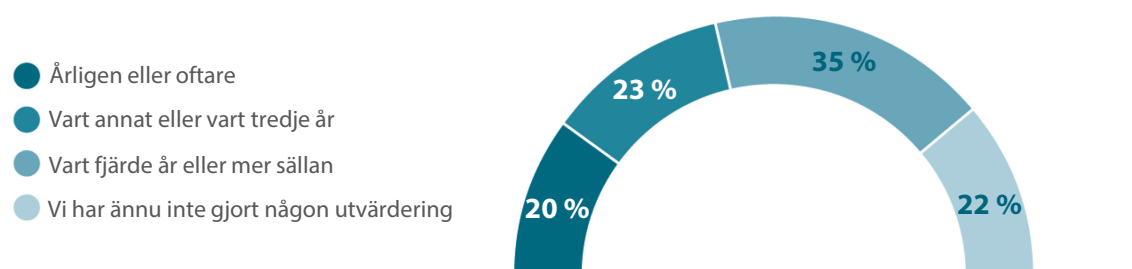
Ungern

I samband med riktat stöd i Ungern föreslogs att man skulle förbättra indikatorsystemet så att det bättre återspeglade den interregionala dimensionen och bättre anpassades till de indikatorsystem som används för relevanta finansieringskällor. Dessutom rekommenderades att ett digitalt verktyg skulle utvecklas för att förbättra uppgifternas tillgänglighet och aktualitet.

Utvärdering på regional nivå

71 Vår enkät belyste skillnader i utvärderingen på regional nivå. Majoriteten (78 %) av uppgiftslämnarna uppgav att de hade genomfört en konsekvensbedömning av sina strategier, om än med olika regelbundenhet (*figur 10*). Mer än 90 % av de ledande innovationsregionerna har genomfört konsekvensbedömningar, medan endast omkring 70 % av de framväxande innovationsregionerna har gjort det.

Figur 10 – En av fem uppgiftslämnare utvärderar smart specialisering minst en gång per år



Källa: Revisionsrättens enkätundersökning.

72 Vid tolkningen av dessa resultat bör man beakta de svårigheter som uppgiftslämnarna upplever när det gäller att uppfylla kraven på övervakning och utvärdering (*figur 9*). Några regioner uppgav till exempel att de inte övervakar genomförandet, men hävdade att de hade gjort en utvärdering.

73 Världsbanken har som en del av avtalet med kommissionen utarbetat två regionala utvärderingar av smart specialisering med avseende på ekonomiskt utfall, för regionen Pomorskie (Pommern) i Polen och Baskien i Spanien. Dessa studier är dock bredare, och den direkta effekten av smart specialisering kan inte särskiljas helt och hållet. De analyserar vilka effekter EU:s bidragsfinansiering av forskning och innovation, med koppling till smart specialisering, har haft på regionernas ekonomier. Med denna begränsning i åtanke konstaterades det i de två pilotstudierna att smart specialisering kan främja tillväxt inom sektorer, men att det också var svårt att slå fast att strategierna i någon större utsträckning hade bidragit till ökad effektivitet i sektorerna.

Hittills ingen utvärdering av smart specialisering på EU-nivå

74 Sedan konceptet infördes 2014 har kommissionen varken gjort någon övergripande prestationsutvärdering av ändamålsenligheten i FoU-investeringarna inom Eruf eller någon utvärdering av resultaten eller effekterna av smart specialisering på EU-nivå. Det bör dock noteras att regionerna i allmänhet ser fördelar med att ha en strategi för att prioritera innovationsutgifter. Enligt vår enkät skulle 80 % av uppgiftslämnarna utarbeta en strategi, eller ett liknande dokument, även om det inte var ett krav för att få EU-finansiering.

75 I ett dokument från 2017 om [ökad innovation i EU:s regioner](#) konstaterar kommissionen att förhandsvillkor för smart specialisering har hjälpt till att åtgärda institutionella svagheter i innovationssystemen. I dokumentet anges att stöd till forskning, innovation och entreprenörskap förväntas hjälpa 15 000 företag att introducera nya produkter på marknaden, stödja 140 000 nystartade företag och skapa 350 000 nya arbetstillfällen fram till årsslutet 2020. Precis som när det gäller regionala utvärderingar (punkt **73**) hänvisas till effekterna av den innovationsfinansiering som styrs av smart specialisering. Strategier för smart specialisering är inga finansieringsinstrument i sig, och hur de påverkar innovationsinvesteringarna återstår att se.

76 I en [teknisk rapport från JRC](#) från 2021 betonades svårigheten att mäta effekterna av smart specialisering och identifiera vad som direkt kan tillskrivas den jämfört med andra faktorer. I en [studie från Regionkommittén](#) (2023) konstateras dock att det på regional och lokal nivå finns en uppfattning om att Europas framtid bygger på regional specialisering. I mars 2025 offentliggjorde rådet dessutom sina [slutsatser om sammanhållning och sammanhållningspolitiken efter 2027](#) och framhöll där ”vikten av strategier för smart specialisering och inrättandet av samarbetsnätverk, inbegripet kunskapsöverföring, forskning och innovation, för att hjälpa regionerna att utveckla sina konkurrensförmågor, stärka de regionala värdekedjorna och integreras i de globala värdekedjorna”.

77 År 2024 beställde kommissionen en extern [studie](#) för att bedöma hur framgångsrik ramen för smart specialisering hade varit när det gäller att förbättra forsknings- och innovationskapaciteten och driva på innovation och smart ekonomisk omvandling i EU:s regioner. Resultaten av studien väntas bli klara under andra halvåret 2025.

78 I den [nionde sammanhållningsrapporten](#) konstaterades att det platsbaserade tillvägagångssättet för regionalpolitiken nu är väletablerat och utbrett. Det noterades också att EU:s koncept för smart specialisering har bidragit till att detta tillvägagångssätt har spridits och integrerats bland regionala myndigheter i EU. Rapporten innehåller dock ingen information om i vilken mån smart specialisering har visat sig bidra till att sammanhållningspolitikens mål uppnås.

79 I [2024 års rapport från högnivågruppen om sammanhållningspolitikens framtid](#) drogs slutsatsen att det var för tidigt att fullt ut bedöma om smart specialisering, och alla tillhörande administrativa åtgärder för kapacitetsuppbyggnad, hade resulterat i betydande förbättringar av den institutionella kvaliteten för de mest utsatta EU-regionerna. GD Regional- och stadspolitik hade uppdrag att genomföra en utvärdering av Eruf och sammanhållningsfonderna 2014–2020 före utgången av 2024⁴², men denna utvärdering har ännu inte offentliggjorts. Utvärderingen kommer att omfatta ett avsnitt om Eruf-investeringar för att [stärka forskning, teknisk utveckling och innovation](#). Det är dock oklart i vilken utsträckning GD Regional- och stadspolitik kommer att bedöma smart specialisering.

⁴² Förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020, artikel 57.

Avslutande kommentarer

80 Konceptet smart specialisering utvecklades i mitten av 00-talet, men när det införlivades under programperioden 2014–2020 hade det ännu inte testats och det fanns inte särskilt mycket erfarenhet av dess genomförande i EU:s regioner (punkterna **12–16**). För programperioden 2021–2027 stärktes konceptet smart specialisering och genomförandekraven i förordningen om gemensamma bestämmelser, men detta gjordes utan någon underliggande konsekvensbedömning (punkterna **20–21**).

81 Kommissionen kontrollerar att strategierna uppfyller de nödvändiga villkoren och ger regionerna vägledning och tekniskt stöd om smart specialisering (punkt **06**). Den främjar också interregionalt samarbete (punkterna **23–24**) och kunskapsutbyte genom inrättandet av en praktikgemenskap och samarbetsplattformen *S3 CoP Observatory* samt tematiska plattformar på vissa prioriterade områden (punkterna **52–54**). Den använder dock inte sin unika ställning, erfarenhet och tillsynsmandat för att vägleda regionerna i deras val eller för att sammanföra regioner som potentiellt skulle kunna dra nytta av detta. Det finns ingen tillsyn på EU-nivå för att maximera mervärdet av processen för smart specialisering eller för att säkerställa att de regionala prioriteringarna tar tillräcklig hänsyn till EU:s industripolitiska forsknings- och innovationsprioriteringar (punkterna **25–30**).

82 Entreprenörprocessen ses som en viktig del i utarbetandet av en strategi, då den är utformad för att så många berörda parter som möjligt ska delta i fastställandet av prioriteringarna (punkterna **31–38**). Medlagstiftarna gjorde det obligatoriskt att fastställa prioriteringar för att få tillgång till EU-finansiering för programperioden 2021–2027 (**tabell 2**). Kommissionen har dock inte uppdaterat sin vägledning om processen sedan 2012 och det finns stort utrymme för olika tolkningar och genomförande av konceptet. Några av dem som svarade på vår enkät ansåg att processen var svår att tillämpa, vilket särskilt gällde regioner som är mindre innovativa (punkt **39**).

83 För att säkerställa att resurser investeras i de berörda sektorerna infördes en allmän anpassning mellan EU-finansierade innovationsprojekt och prioriteringar för smart specialisering för perioden 2014–2020 som sedan förstärktes för perioden 2021–2027 (punkterna [44–51](#)). I vilken utsträckning dessa strategier styr finansieringen beror på de fastställda prioriteringarnas specifika inriktning och omfattning. Smart specialisering bygger på en utpräglad nedifrån-och-upp-metod för att fastställa sammanhållningspolitikens innovationssatsningar genom regionala prioriteringar. I EU:s övriga innovationspolitik, såsom Horisontprogrammen och EU:s industripolitiska strategier för batterier, mikrochipp och vätgas, används snarare en uppifrån-och-ned-metod med fokus på EU:s industriella innovationsprioriteringar och mål (punkt [28](#)). Båda metoderna har sin egen legitimitet och logik, men genomförs till stor del oberoende av varandra. Vid tidpunkten för denna översikt finns det inga direkta verktyg för att se till att de regionala prioriteringarna tar hänsyn till forsknings- och innovationsprioriteringarna i EU:s industripolitik.

Framtida utmaning 1

Att se till att processen för att utforma strategier för smart specialisering är användbar och leder till att meningsfulla prioriteringar identifieras.

Detta bör resultera i att regionerna fastställer sina prioriteringar på en lämplig detaljnivå. Det finns möjlighet för kommissionen att främja samstämmighet mellan S3-prioriteringarna och forsknings- och innovationsprioriteringarna i EU:s industripolitik. Samarbetsplattformen *S3 CoP Observatory* skulle kunna användas bättre för att identifiera luckor och överlappningar i fråga om prioriteringar.

84 Att övervaka smart specialisering har visat sig vara en utmaning för regionerna sedan konceptet skapades, särskilt för mindre innovativa regioner. Kommissionen utfärdade ingen ny vägledning för perioden 2021–2027 trots att kraven ökade (punkterna [65–67](#)).

85 När konceptet smart specialisering infördes sågs det som en dynamisk, långsiktig process med potentiella fördelar genom mer fokuserade forsknings- och innovationssatsningar på regional nivå. Ett antal risker identifierades dock som skulle kunna påverka genomförandet, bland annat att det kan bli en ren formsak (punkt 18). Sedan dess har effekterna av smart specialisering på EU-nivå fortfarande inte bedömts (punkt 74). Det finns ingen tydlig slutsats om det värde som processen ger, varken på ett övergripande plan eller för olika typer av regioner, men en pågående studie (punkt 77) och efterhandsutvärderingen av Eruf och sammanhållningsfonderna (punkt 79) kan komma att ta upp detta åtminstone i viss utsträckning. Utvärderingar på regional nivå ses som krävande av våra enkätdeltagare, och deras fokus ligger på att utvärdera de underliggande innovationsinvesteringarna snarare än effekterna av själva konceptet. De flesta av de regioner som svarade på vår enkät uppgav dock att de anser att konceptet smart specialisering är användbart (punkterna 68–75).

Framtida utmaning 2

Att bedöma värdet av smart specialisering som process.

För att möta denna utmaning är det viktigt att kommissionen utvärderar genomförandet av smart specialisering i EU. Denna utvärdering bör överväga om konceptet smart specialisering fungerar lika bra för regioner med olika innovationsprofiler och olika nivåer av administrativ kapacitet, eller om det behöver anpassas till regionernas särskilda behov. Det är dock oklart i vilken utsträckning konceptet i sig kan bedömas oberoende av de innovationsutgifter från Eruf som det ska styra. Det finns också möjlighet för kommissionen att ge medlemsstaterna lämpligt stöd för att se till att övervakning och utvärdering görs på ett ändamålsenligt men enklare sätt, vilket är ett behov som framgår av våra enkätresultat.

86 Interregionalt samarbete är avgörande för att uppnå komplementaritet mellan områdena för smart specialisering, men samarbetet ses som krävande, särskilt mot bakgrund av det allmänna trycket på den administrativa kapaciteten. Denna typ av samarbete gjordes till ett av uppfyllandekriterierna för strategierna under programperioden 2021–2027 (punkterna 59–62). Interregionala kopplingar är ett värdefullt verktyg för att göra satsningarna på smart specialisering så ändamålsenliga som möjligt, till exempel genom att man identifierar fördelaktig kompletterande kapacitet i andra regioner (punkterna 52–58).

Framtida utmaning 3

Att maximera värdet av interregionalt samarbete. För att hjälpa till att frigöra outnyttjad regional potential finns det möjlighet för kommissionen att ytterligare främja samarbete mellan regioner, bland annat genom att identifiera och underlätta samarbete på lämpliga områden, stödja mindre innovativa regioner i utvecklingen av deras administrativa kapacitet och se till att lämpliga incitament för samarbete finns.

Denna översikt antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Annemie Turtelboom som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 16 juli 2025.

För revisionsrätten



Tony Murphy
ordförande

Bilagor

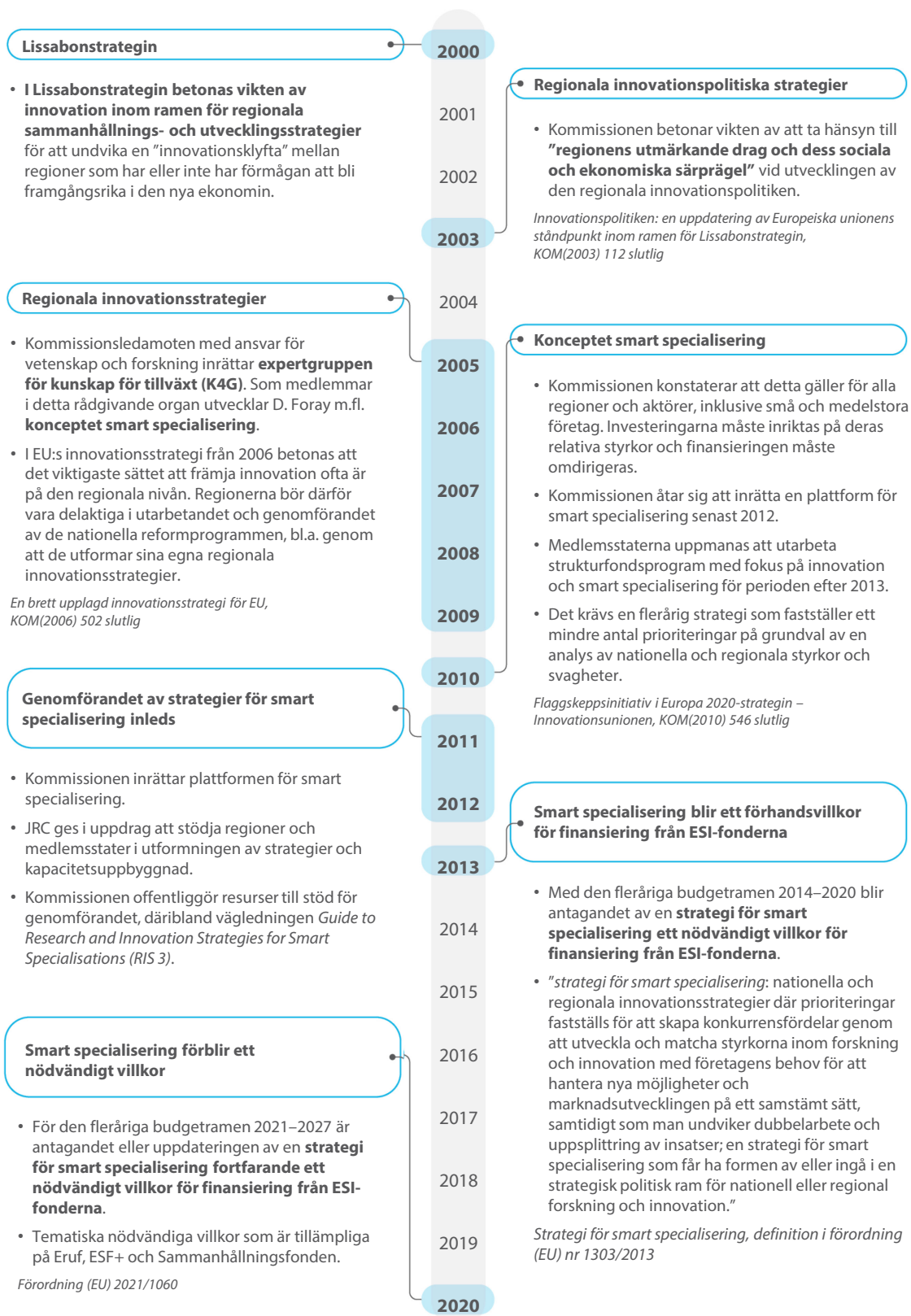
Bilaga I – Exempel på strategier för smart specialisering

| Region | Baden-Württemberg | Helsingfors-Nyland | Stockholm |
|--|--|--|---|
| Strategins titel och behörig myndighet | Innovationsstrategi – Baden-Württemberg: Uppdatering 2020, genom Baden-Württembergs ministerium för ekonomi, arbetsmarknad och turism | Nylands strategi för smart specialisering: Resurssmart Nyland, genom Nylands förbund | Näringslivs- och tillväxtstrategi för Stockholmsregionen, genom Region Stockholm |
| Regionens storlek | Nuts 1 | Nuts 2 | Nuts 2/3 |
| Ansvarigt organ | Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau | Nylands förbund | Region Stockholm |
| Antal prioriterade områden | 5 | 3 | 4 |
| Prioriteringar | <p>Digitalisering, artificiell intelligens och industri 4.0</p> <p>Hållbar rörlighet (med alternativa drivlinor och nya fordonskoncept med nätverksbaserad, digitaliserad och autonom teknik för alla transportsätt)</p> <p>Hälsovetenskap</p> <p>Resurseffektivitet, energiomställning och hållbar bioekonomi</p> | <p>Klimatneutralitet</p> <p>Människornas stad</p> <p>Förnyelse av industrin</p> | <p>Life science, vård och hälsa</p> <p>IKT, tech och digitalisering</p> <p>Industriell omställning genom hållbar produktion</p> <p>Klimat- och miljösatningar för hållbar stadsutveckling</p> |

| Region | Baden-Württemberg | Helsingfors-Nyland | Stockholm |
|--|-------------------|--------------------|---|
| Offentliggörande | februari 2020 | maj 2020 | juni 2021 |
| "Renodlat" S3-dokument (endast om smart specialisering) | Ja | Ja | Nej, en övergripande regional utvecklingsplan med ett avsnitt om smart specialisering |

Källa: Revisionsrätten, på grundval av regionala dokument.

Bilaga II – Tidslinje över utvecklingen av konceptet smart specialisering



Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av en litteraturgenomgång.

Bilaga III Förteckning över granskade projekt som rör strategier för smart specialisering

| Region/projekt | Kort beskrivning av projektet | Prioriterat område | Total kostnad (i tusental euro) | Medfinansiering från EU (i tusental euro, och %) | Inledande och avslutande av genomförandet | Resultat |
|----------------|---|----------------------------|------------------------------------|---|---|---|
| Bayern 1 | Projektet "Efficient Production Technology Network" (EffPro) syftade till att stärka tekniköverföringen mellan universitet och små och medelstora företag inom maskin- och tillverkningsindustrin. Fokus låg på att minska kostnaderna genom energibesparingar. | Effektiv produktionsteknik | 4 751 | 2 375 (50 %) | juni 2017–dec 2021 | 24 verksamheter och forskningsprojekt, till exempel om 3D-optisk mätning, industriell märkning av komponenter (CastCode) och maskininlärning för processkontroller (EMMAPro), elva publiceringar. |

| Region/projekt | Kort beskrivning av projektet | Prioriterat område | Total kostnad (i tusental euro) | Medfinansiering från EU (i tusental euro, och %) | Inledande och avslutande av genomförandet | Resultat |
|----------------|--|-------------------------------------|------------------------------------|---|---|--|
| Bayern 2 | Projektet "Service Innovation for Trade – DIGIONAL" syftade till att stödja små och medelstora företag i den fysiska handeln för att möta utmaningarna med ökad konkurrens från tätorter och växande e-handel. | Innovativa, teknikbaserade tjänster | 1 892 | 946 (50 %) | feb 2018–juli 2022 | Uppnådda projektresultat: exempelvis 1 300 enkäter, 23 samarbetsprojekt och 60 offentliggjorda vägledningar för digitalisering. Hållbarheten är svår att mäta, men samarbetspartnerna bibehöll eller utvidgade sin verksamhet. |
| Bayern 3 | Projekt för batterilagring som sammanför kompetens mellan två universitet på området energilagring. | e.t. | 6 429 | 5 465 (85 %) | okt 2015–mars 2019 | Se ruta 6 . |

| Region/projekt | Kort beskrivning av projektet | Prioriterat område | Total kostnad (i tusental euro) | Medfinansiering från EU (i tusental euro, och %) | Inledande och avslutande av genomförandet | Resultat |
|----------------|--|---|---------------------------------|--|---|---|
| Extremadura 1 | Projekt om potentiell användning av NIR-teknik (Near Infrared Spectroskopy) för att bedöma kvalitetsparametrar i olivolja såsom mognadsindex, fysiska aspekter, integritet, hälsostatus, unikhet och livsmedelssäkerhet. | Jordbruksbaserade livsmedel och digital omställning | 333 | 162 (50 %) | dec 2020–nov 2022 | Resultaten har uppnåtts fullt ut och kommer sannolikt att förbli hållbara. Projektet har gjort det möjligt för stödmottagaren att förbättra kvaliteten på den producerade olivoljan så att 90 % av den olivolja som produceras för närvarande är extra jungfruolja. Projektet säkerställer också ett transparent sätt för jordbrukare att få betalt för sina produkter. |

| Region/projekt | Kort beskrivning av projektet | Prioriterat område | Total kostnad (i tusental euro) | Medfinansiering från EU (i tusental euro, och %) | Inledande och avslutande av genomförandet | Resultat |
|----------------|---|--|------------------------------------|---|---|---|
| Extremadura 2 | Projekt för att undersöka användningen av hyperspektral teknik för att bedöma kvalitetsparametrar i griskött för att identifiera förekomsten av bakterier. | Jordbruksbaserade livsmedel och hälsa i relation till livsmedelssäkerhet | 184 | 110 (60 %) | dec 2020–sep 2022 | Uppnådda projektresultat (t.ex. algoritm) och beviljat patent. Hållbarheten är osäker eftersom projektet inte uppnådde kommersiella fördelar (den huvudsakliga handelskedjan använder ännu inte denna teknik för livsmedelssäkerhet). |

| Region/projekt | Kort beskrivning av projektet | Prioriterat område | Total kostnad (i tusental euro) | Medfinansiering från EU (i tusental euro, och %) | Inledande och avslutande av genomförandet | Resultat |
|--|---|---|---------------------------------|--|---|--|
| Interreg: Extremadura (Spanien) och regionerna Alentejo och Mellersta Portugal (Portugal) | INNOACE är ett projekt där 16 enheter deltar (fyra universitet, sex forskningsanläggningar och sex tekniska centrum) som syftar till att skapa synergier mellan företag och forsknings- och innovationscentrum genom åtgärder för kunskapsöverföring och tidig validering av produkter och tjänster i öppna innovationsprocesser. | Jordbruksbaserade livsmedel och teknisk omställning | | Finansieras av Interreg V-A Spanien-Portugal (POCTEP) 2014–2020. 4 556 (70 % från Spanien, 30 % från Portugal) fördelat på 16 stödmottagare | jan 2017–dec 2020 | Innovationer grupperade på 14 områden www.innoace.eu . |

Källa: Revisionsrätten, på grundval av projektdokumentation.

Bilaga IV – Revisionsrättens metod för enkätundersökning

Syfte

01 Syftet med vår enkät var att få en bredare och mer övergripande förståelse av utformningen och genomförandet av smart specialisering inom EU. Frågeformuläret bestod av sex delar: bakgrund, utformning och genomförande av strategier för smart specialisering, stöd till utformning och genomförande, interregionalt samarbete, övervakning och utvärdering samt slutliga reflektioner.

Genomförande av enkäten

02 En intern expert på metodik för enkätundersökningar genomförde oberoende onlinebaserade förtester av utkastet till enkät med en liten grupp av de slutliga uppgiftslämnarna innan den offentliggjordes. Granskningsteamet fick feedback från dessa förtester, tillsammans med synpunkter från GD Regional- och stadspolitik, och anpassade enkäten efter behov.

03 Webbenkäten skickades till alla behöriga regionala eller nationella institutioner eller organ som ansvarar för smart specialisering. Den genomfördes med hjälp av EUSurvey, ett webbaserat verktyg för enkätundersökningar.

Svarsfrekvens

04 Vi fick giltiga svar från 104 myndigheter i 22 medlemsstater, vilket motsvarar en total svarsfrekvens på cirka 58 %. Strikta brandväggsinställningar kan dock ha hindrat vissa mottagare från att få mejl om inbjudan till enkäten.

Förkortningar

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden.

FoI: forskning och innovation.

GD Forskning och innovation: Europeiska kommissionens generaldirektorat för forskning och innovation.

GD Regional- och stadspolitik: Europeiska kommissionens generaldirektorat för regional- och stadspolitik.

JRC: det gemensamma forskningscentrumet.

S3: strategi(er) för smart specialisering.

S3 CoP: praktikgemenskap för smart specialisering.

Vi som har arbetat med översikten

Denna översikt har antagits av revisionsrättens avdelning II – Investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Arbetet leddes av ledamoten Annemie Turtelboom, med stöd av Eric Braucourt (kanslichef), Guido Fara (attaché), Gediminas Mačys (förstachef), Jussi Bright (uppgiftsansvarig), Jan Hendricks, Rene Reiterer och Juan Antonio Vazquez Rivera (revisorer), Austin Maloney och Ines Gonzalez Echanove (revisionsstöd) samt Jacob Haas och Gabriele Ramonaite (praktikanter). Laura McMillan gav språkligt stöd, Britta Middelberg hjälpte till med enkätundersökningen och Dunja Weibel bidrog med grafiskt stöd.



Från vänster: Britta Middelberg, Eric Braucourt, Jussi Bright, Austin Maloney, Annemie Turtelboom, Guido Fara, Gediminas Mačys och Rene Reiterer.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2025

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den [internationella licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du vidareutnyttjar revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjandet.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Figur 4 – © Innovationsland.Bayern – Bayerische Innovationsstrategie 2021–2027, Bayerns ministerium för ekonomi, regional utveckling och energi.

Figur 5 – © Prognos/CSIL (2021).

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

| | | | | |
|-----|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-849-5589-3 | ISSN 2811-8359 | doi:10.2865/1256558 | QJ-01-25-045-SV-N |
|-----|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, [översikt 05/2025](#) *Strategier för smart specialisering i EU*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025.

Smart specialisering är ett EU-politiskt koncept som har tillämpats fullt ut från och med programperioden 2014–2020 och som består i att regioner fastställer investeringsprioriteringar dit de riktar sina EU-stödda regionala innovationssatsningar. Målet är att maximera konkurrensfördelarna och bygga vidare på regionernas egna ekonomiska styrkor. Den här översikten syftar till att informera läsaren om vad smart specialisering är och hur den genomförs i EU. Vi konstaterade att även om de flesta regioner anser att smart specialisering är bra finns det fortfarande brister när det gäller att se till att prioriteringarna är meningsfulla för regionerna själva och anpassade till EU:s bredare strategiska mål. Regionerna skulle behöva mer stöd, det finns potential att förbättra övervakningen och utvärderingen, och mer skulle kunna göras för att öka värdet av interregionalt samarbete.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Sociala medier: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN