

Pregled 05

SL

Strategije pametne specializacije v EU



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

2025

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VIII
Uvod	01–06
Pametna specializacija	01–04
Vloge in pristojnosti	05–06
Obseg pregleda in uporabljeni pristop	07–11
Razvoj koncepta pametne specializacije	12–30
Izvor in načela pametne specializacije	12–24
Pametna specializacija in prednostne naloge industrijske politike EU na področju inovacij	25–30
Vključevanje deležnikov: proces podjetniškega odkrivanja	31–62
Načela podjetniškega odkrivanja	32–34
Proces podjetniškega odkrivanja v praksi	35–40
Izvajanje pametne specializacije, v okviru katere se usmerja poraba kohezijskih sredstev za raziskave in inovacije	41–51
Medregionalno sodelovanje v okviru pametne specializacije	52–62
Spremljanje, vrednotenje in učinek	63–79
Pristop k spremljanju regionalnih strategij pametne specializacije	64–67
Spremljanje in vrednotenje v praksi	68–70
Vrednotenje na regionalni ravni	71–73
Vrednotenje pametne specializacije na ravni EU doslej še ni bilo izvedeno	74–79
Zaključne pripombe	80–86

Priloge

Priloga I – Primeri strategij pametne specializacije

Priloga II – Časovnica razvoja koncepta pametne specializacije

Priloga III – Seznam pregledanih projektov iz strategije pametne specializacije

Priloga IV – Metodologija ankete Sodišča

Kratice

Ekipa Sodišča

Povzetek

I Pametna specializacija je pristop regionalne inovacijske politike EU, pri čemer „strategija pametne specializacije“ (imenovana tudi S3) v kontekstu EU pomeni nacionalno ali regionalno strategijo za inovacije, ki določa prednostne naloge glede porabe na področju raziskav in inovacij za izgradnjo konkurenčne prednosti regije z razvojem lastnih prednosti in njihovim usklajevanjem s poslovnimi potrebami. Zadevna sredstva za raziskave in inovacije, ki se usmerjajo v okviru pametne specializacije, znašajo več kot 70 milijard EUR v dveh programskih obdobjih (2014–2020 in 2021–2027).

II Cilj tega pregleda je zagotoviti koristne informacije o tem, kaj je pametna specializacija in kako se izvaja v EU. Pametna specializacija je pomembna, saj je prvo tako orodje, ki se uporablja na lokalni ravni z namenom, da bi se namesto naložb, razpršenih med skladi EU, začel uporabljati bolj strateški pristop. Ta pregled vsebuje opis in analizo, ki temeljita predvsem na javno dostopnih informacijah. To ni revizija.

III Sodišče je poleg tega izvedlo anketo med nacionalnimi in regionalnimi organi ter zbiralo informacije med obiski na kraju samem in v razgovorih z regionalnimi organi. Pregledalo je, kako se je koncept razvijal ter kako se izvaja, spremlja in vrednoti.

IV V obdobju 2014–2020 so bili inovacijski projekti, ki jih financira Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), na splošno usklajeni s prednostnimi nalogami strategij in so podpirali vlaganje sredstev EU v ciljne sektorje. Ta usklajenost se je še povečala v obdobju 2021–2027. Vendar se na ravni EU ne izvaja nadzor, da bi se čim bolj povečala dodana vrednost procesa pametne specializacije, ki bi presegala skladnost. Prav tako ni na voljo nobenih neposrednih mehanizmov, ki bi zagotavljali, da se pri izvajanju prednostnih nalog na regionalni ravni upoštevajo prednostne naloge industrijske politike EU na področju inovacij (na primer za mikročipe in vodik).

V Proces podjetniškega odkrivanja (v nadaljnjem besedilu: proces) je pomemben del razvoja take strategije in je zasnovan tako, da se v določanje prednostnih nalog na področju naložb vključi čim več ustreznih deležnikov. V programskem obdobju 2021–2027 je postal obvezen korak, vendar nekateri anketiranci, ki so sodelovali v anketi Sodišča, menijo, da ga je težko uporabljati, zato bi potrebovali jasnejša posodobljena navodila.

VI Medregionalno sodelovanje je ključno za zagotavljanje uspešnosti pametne specializacije. V tem pogledu na primer [izkustvena skupnost Komisije za pametno specializacijo](#) služi kot vozlišče za usmerjanje, mreženje in podporo. Platforma je zasnovana tako, da naj bi krepila medregionalno sodelovanje, vendar številne regije še vedno ne uporabljajo razpoložljivih informacij.

VII Spremljanje pametne specializacije na nacionalni in regionalni ravni se razvija že vrsto let, vendar obstajajo bistvene razlike med sprejetimi pristopi, na primer v uporabljenih kazalnikih. Že od oblikovanja koncepta strategije se kaže, da spremljanje pametne specializacije za regije pomeni izziv, zlasti za tiste, ki so manj inovativne. Vrednotenje na regionalni ravni je osredotočeno na vpliv zadevnih naložb v inovacije in ne na sam proces pametne specializacije. Na ravni EU Komisija od uvedbe koncepta pametne specializacije leta 2014 ni izvedla nobenega vrednotenja, čeprav bi se lahko to vsaj v določeni meri obravnavalo v okviru zunanje študije, ki še poteka, ali širšega vrednotenja ESRR, ki ga bo kmalu izvedla Komisija. Vendar je večina anketirancev v anketi Sodišča navedla, da se jim zdi koncept pametne specializacije koristen.

VIII Sodišče poudarja tri prihodnje izzive za Komisijo:

- zagotoviti, da bodo strategije pametne specializacije koristne. V njih bi morale biti določene smiselne in jasno opredeljene prednostne naloge, ki omogočajo optimalno porabo EU. Tako bi lahko tudi regije dovolj podrobno določile svoje prednostne naloge. To je priložnost za Komisijo, da spodbudi skladnost med prednostnimi nalogami pametne specializacije ter prednostnimi nalogami industrijske politike EU na področju raziskav in inovacij. Za opredelitev vrzeli in prekrivanj pri prednostnih nalogah bi se lahko bolje izkoristila opazovalnica izkustvene skupnosti za pametno specializacijo,
- oceniti vrednost pametne specializacije kot procesa in ovrednotiti njeno izvajanje v EU. Pri tem vrednotenju bi bilo treba upoštevati, ali koncept pametne specializacije enako dobro deluje v regijah z različnimi značilnostmi, ali pa bi moral biti prožnejši, da bi ustrezal različnim potrebam. Še vedno ni jasno, v kolikšni meri je mogoče izvesti vrednotenje koncepta neodvisno od porabe sredstev ESRR za inovacije, ki jo ta koncept usmerja. Komisija lahko državam članicam zagotovi podporo pri poenostavitvi spremljanja in vrednotenja, kar kažejo rezultati ankete Sodišča,
- čim bolj povečati vrednost medregionalnega sodelovanja. To je priložnost za Komisijo, da še naprej spodbuja to sodelovanje, med drugim z opredelitvijo in spodbujanjem ustreznih področij za take oblike sodelovanja, podpiranjem manj inovativnih regij za razvoj njihovih upravnih zmogljivosti in zagotavljanjem ustreznih spodbud za sodelovanje.

Uvod

Pametna specializacija

01 Pametna specializacija je pristop inovacijske politike v okviru regionalnega razvoja EU. Njen cilj je pomagati regijam, da prepoznajo najobetavnejša področja za svoj prihodnji razvoj in te informacije uporabijo za to, da se bodo [sredstva kohezijske politike](#)¹ bolje dodeljevala. Preprosto povedano, pametna specializacija je regijam v pomoč, da svojo porabo za inovacije usmerijo v svoje potencialne in dejanske prednosti ter tako spodbujajo gospodarsko rast – da se torej „pametno specializirajo“. Strategija pametne specializacije (v nadaljnjem besedilu: strategija) je načrt, ki ga pripravi vsaka regija in v katerem so opredeljene prednostne naloge, na katere bo osredotočila svoja prizadevanja (za primere glej [Prilogo I](#)).

Okvir 1

Opredelitev strategije pametne specializacije

„[S]trategija pametne specializacije‘ pomeni nacionalne ali regionalne strategije za inovacije, ki določajo prednostne naloge za izgradnjo konkurenčne prednosti z razvojem lastnih prednosti na področju raziskav in inovacij ter njihovim usklajevanjem s poslovnimi potrebami, da se novo nastajajoče priložnosti in razvoj trga obravnavajo skladno, ob hkratnem preprečevanju podvajanja in drobljenja prizadevanj“.

Vir: [uredba o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#)

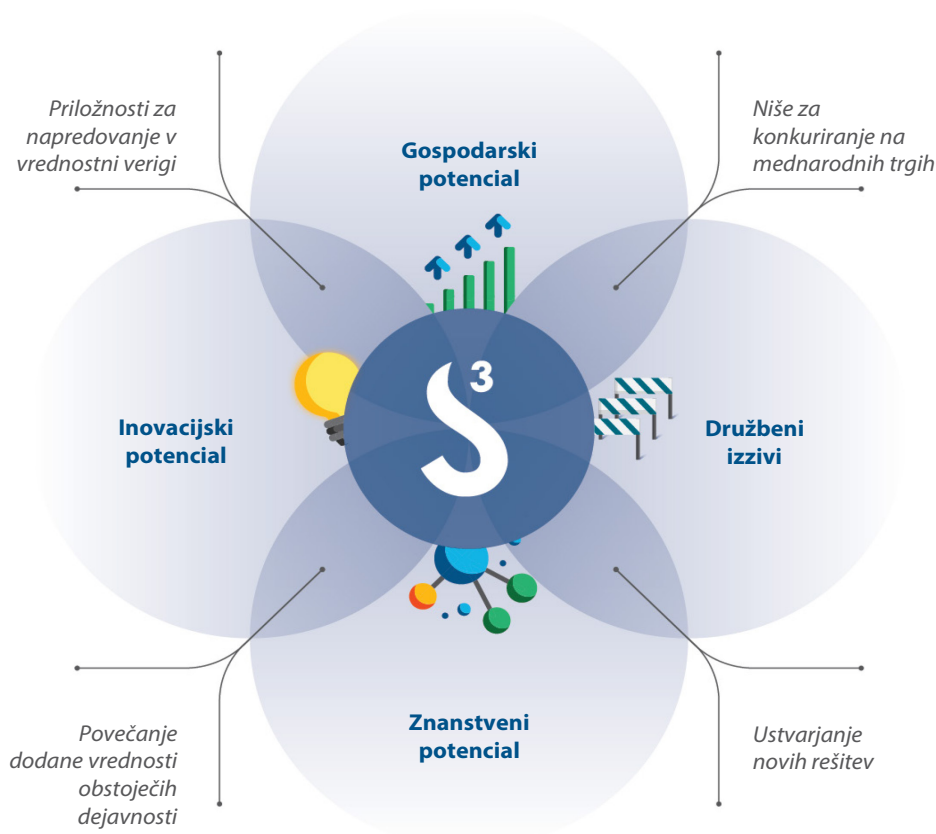
02 Koncept pametne specializacije naj bi pripomogel k premostitvi inovacijskega razkoraka v EU, ki je opredeljen kot trajne velike razlike v inovacijski uspešnosti med državami članicami in regijami, izhaja pa iz strukturnih dejavnikov. Regije EU so po [regionalnem sistemu inovacijskih kazalnikov](#), ki ga uporablja Komisija, razvrščene v štiri skupine inovacijske uspešnosti. V letu 2023 je bilo 36 regij v skupini vodilnih inovatorjev, 70 v skupini močnih inovatorjev, 69 v skupini zmernih inovatorjev in 64 v skupini nastajajočih inovatorjev.

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

03 Evropska komisija je koncept pametne specializacije uvedla leta 2010 v zvezi s cilji na področju raziskav in inovacij v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj za programsko obdobje 2014–2020. Nacionalne in regionalne oblasti so morale razviti strategije in pri tem opredeliti svoje konkurenčne prednosti.

04 Priprava strategije je bila na začetku pogoj² za dostop do sredstev za raziskave in inovacije iz ESRR za obdobje 2014–2020, nato pa je bila podaljšana v obdobje 2021–2027 (glej *Prilogo II* za razvoj časovnega okvira pametne specializacije). Kot je bilo določeno v *prvih smernicah Komisije za pripravo strategije pametne specializacije* iz leta 2012, je pametna specializacija osredotočena na ustvarjanje edinstvenih sredstev in zmogljivosti, ki temeljijo na posebnih industrijskih strukturah in znanju vsake regije (*slika 1*).

Slika 1 – Ponazoritev pametne specializacije



Vir: Evropska komisija, Skupno raziskovalno središče, Gómez Prieto J. et al (2019)

² Uredba (EU) št. 1303/2013, uvodna izjava 21 in člen 19.

Vloge in pristojnosti

05 Priprava strategij pametne specializacije je predvsem v pristojnosti regionalnih ali nacionalnih organov (kadar je država za te namene opredeljena kot ena regija ali kadar svojo regionalno strategijo dopolnjuje z nacionalno). Naloge teh organov so:

- odločanje o geografskem področju uporabe teh strategij,
- opredelitev industrijskih ali drugih poslovnih področij, na katerih specializacija že obstaja ali v katere je ciljno usmerjena, ter odločanje o sorodnih prednostnih nalogah na področju raziskav in inovacij,
- izbira ustreznih projektov za usklajevanje s prednostnimi nalogami,
- izplačevanje sredstev,
- spremljanje in vrednotenje izvajanja projektov ter strategije na splošno.

06 Organi držav članic in Komisija preverjajo, ali so regionalne strategije pametne specializacije skladne z zahtevami uredbe o skupnih določbah. Vendar pri tem ne ocenjujejo ali presojujejo primernosti področij, ki so določena za specializacijo, in izbranih prednostnih nalog. Njihova naloga je tudi vrednotenje programov ESRR. Komisija poleg tega zagotavlja tudi podporo in usklajevanje. Komisija in Skupno raziskovalno središče (JRC) sta skupaj podpirala regije pri pripravi in izvajanju začetnih strategij pametne specializacije. JRC je leta 2011 vzpostavil platformo pametne specializacije, tj. spletno skupnost za vse, ki so vključeni v pripravo in izvajanje teh strategij. Generalni direktorat Komisije za regionalno in mestno politiko (GD REGIO) je leta 2023 platformo nadomestil z [izkustveno skupnostjo za pametno specializacijo](#), tj. *osrednje vozlišče za usmerjanje, mreženje, podporo in vzajemno učenje na področju pametne specializacije, ki zajema njeno zasnovo in izvajanje*. V izkustveni skupnosti so na voljo praktični vodniki in orodja, uporablja pa se za načrtovanje in organizacijo zadevnih dogodkov.

Obseg pregleda in uporabljeni pristop

07 Pametna specializacija je pomembna, saj je prvo tako orodje, ki se uporablja na lokalni ravni z namenom, da bi se namesto naložb, razpršenih med skladi EU, začel uporabljati bolj strateški pristop. Namen pregleda Sodišča je opisati in analizirati izvor, oblikovanje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje strategij pametne specializacije v EU, vključno s procesom podjetniškega odkrivanja.

08 Sodišče se je osredotočilo predvsem na interakcijo pametne specializacije z ESRR, saj ta predstavlja najpomembnejši tok financiranja, ki je povezan s strategijami. Financiranje iz Evropskega socialnega sklada se lahko s strategijami pametne specializacije poveže tudi prek posebnega cilja „spretnosti za pametno specializacijo“. Ta je osredotočen na razvoj potrebne delovne sile, vendar priprava strategije ni pogoj za pridobitev teh sredstev.

09 Ta pregled temelji predvsem na javno dostopnih informacijah in gradivu, ki je bilo zbrano posebej za ta namen. V nasprotju z revizijo zagotavlja opisno analizo in analizo informacij.

10 Predmet pregleda Sodišča je Komisija, natančneje GD REGIO. Sodišče je organiziralo tudi informativne sestanke s predstavniki več s tem povezanih organizacij, akademskimi strokovnjaki in predstavniki štirih vodilnih inovacijskih regij ali držav članic: Baden-Württemberg (Nemčija), Danske, Helsinki - Uusimaa (Finska) in Stockholm (Švedska). Sodišče je opravilo obiske na kraju samem v vodilni inovacijski regiji Bavarski (Nemčija), kjer je prejelo tudi prispevke sosednje regije Gornje Avstrije (Avstrija), ter v nastajajoči inovacijski regiji Ekstremaduri (Španija), kjer je prejelo še prispevke sosednjih regij Alentejo in Osrednja regija (Portugalska). Med temi obiski je pregledalo šest projektov pametne specializacije (*Priloga III*). Decembra 2024 se je udeležilo letne [konference o strategijah pametne specializacije](#), da bi vzpostavilo sodelovanje z regionalnimi predstavniki.

11 Sodišče je izvedlo tudi anketo med 178 nacionalnimi ali regionalnimi organi, ki sodelujejo pri pametni specializaciji, da bi pridobilo njihova mnenja o različnih elementih, povezanih s politiko in procesom. Stopnja odziva je bila 58 % (*Priloga IV*).

Razvoj koncepta pametne specializacije

Izvor in načela pametne specializacije

12 Pametna specializacija se je kot koncept pod tem imenom pojavila sredi leta 2000, vendar so se glavna načela že prej pogosto omenjala v akademskih krogih in razpravah o regionalni politiki³. Na primer, organi v eni od vodilnih inovacijskih regij v EU Baden-Württemberg so Sodišču pojasnili, da so regionalno načrtovanje inovacij na podlagi prednostnih nalog izvajali že v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Na podlagi [lizbonske strategije iz leta 2000](#), v kateri je določen cilj, da EU postane najbolj konkurenčno in dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, je Generalni direktorat za raziskave in inovacije (GD RTD) združil skupino ekonomistov, ki delujejo na področju rasti in inovacij, v skupino Znanje za rast. Ta skupina je oblikovala zamisli za doseganje trajnostne rasti in odpravljanje inovacijske vrzeli med Evropo in Združenimi državami Amerike⁴.

13 Čeprav je bil prvotni poudarek na konkurenčnosti raziskav⁵, je bil koncept oblikovan v času, ko je GD REGIO regionalne inovacije, ki so bile del kohezijske politike že od leta 1993, obravnaval kot prednostno nalogo. Do leta 2000 je večina regij inovacije financirala s sredstvi ESRR⁶. Komisija je opredelila stalne probleme, kot je pomanjkanje temeljite analize regionalnih prednosti na tem področju⁷. Pametna specializacija se je zato razumela kot način za reševanje tega vprašanja in je bila v [Barcovem poročilu o reformi kohezijske politike iz leta 2009](#) obravnavana kot možen nadaljnji korak. Komisija je v [sporočilu iz leta 2010](#) napovedala, da bo koncept vključila v kohezijsko politiko.

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

⁴ *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*, Generalni direktorat za raziskave in inovacije, 2009, str. 5.

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

⁶ *Prav tam*.

⁷ *Guide to Research and Innovation Strategies for smart specialisation (RIS 3)*, Evropska komisija, 2012.

14 Pametna specializacija se je iz koncepta, ki ga je razvila delovna skupina GD RTD, hitro razvila v sestavni del kohezijske politike. Koncept je bil leta 2013 vključen v uredbo o skupnih določbah⁸, ki ureja pet skladov EU, ki se izvajajo v okviru deljenega upravljanja.

15 V *uredbi o skupnih določbah za obdobje 2014–2020* je bil določen osnovni pogoj pametne specializacije (ali predhodna pogojenost⁹) za dostop do sredstev za tematski cilj 1: „krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij“. Sozakonodajalca sta menila, da je to eden od načinov za zagotavljanje uspešne in učinkovite uporabe zadevnih strukturnih in investicijskih skladov EU.

16 Služba Evropskega parlamenta za raziskave¹⁰ je ugotovila, da se je pametna specializacija razvila in izvajala, ne da bi bila prej preizkušena in skoraj brez izkušenj z izvajanjem v regijah EU. Poleg tega je bilo v raziskavi o uvedbi koncepta ugotovljeno, da je bila teorija, na kateri koncept temelji, v času njegovega izvajanja še vedno šibka, poleg tega pa koncept ni imel ustrezne dokazne podlage niti ni bil dovolj pregleden in preverljiv¹¹.

17 Ker je bila uredba o skupnih določbah za obdobje 2014–2020 sprejeta pred agendo za boljše pravno urejanje iz leta 2018, predhodno vrednotenje pametne specializacije ni bilo obvezno in tudi ni bilo izvedeno. Uredba je vključevala tri merila za izpolnjevanje, ki naj bi pripomogla k zagotovitvi uspešnosti nacionalnih ali regionalnih strategij pametne specializacije (*tabela 2*). Maja 2012 so bile izdane *smernice* v obliki dokumenta o splošni usmeritvi. V njih so bila določena nekatera splošna, nezavezujoča načela, opredeljenih pa je bilo tudi šest faz pristopa k pripravi strategij pametne specializacije (*tabela 1*).

⁸ Uredba (EU) št. 1303/2013.

⁹ Prav tam, člen 2(3).

¹⁰ EPRS, *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, str. 16.

Tabela 1 – Štiri splošna načela strategij pametne specializacije in šest faz njihovega oblikovanja

Štiri splošna načela	Šest faz oblikovanja
- o (težka) izbira in kritična masa (določiti le nekaj prednostnih nalog v mednarodni vrednostni verigi, preprečiti podvajanje in razdrobljenost) - o konkurenčna prednost (uskladiti potencial raziskav in inovacij s poslovnimi potrebami na podlagi procesa podjetniškega odkrivanja) - o povezljivost in grozdi (uskladiti lastne zmogljivosti z zmogljivostmi preostalega sveta) - o sodelovalno vodstvo	- o analizirati regionalni okvir in potencial za inovacije - o vzpostaviti trdno in vključujočo strukturo upravljanja - o oblikovati skupno vizijo prihodnosti regije - o izbrati omejeno število prednostnih nalog za regionalni razvoj - o vzpostaviti ustrezne kombinacije politik - o povezati mehanizme za spremljanje in vrednotenje

Vir: Sodišče na podlagi [vodnika o pametni specializaciji iz leta 2012](#)

18 Leta 2014 je Evropski parlament v [resoluciji](#) navedel, da je pametna specializacija dinamičen in dolgoročen proces. Priznal je, da lahko razvoj strategije pametne specializacije ponudi regijam velike prednosti v smislu učinkovitosti dejavnosti na področju raziskav in inovacij, hkrati pa opozoril na tveganja, povezana z izvajanjem koncepta. Odbor Evropskega parlamenta¹² je namreč leta 2013 ugotovil več tveganj, ki bi lahko ovirala izvajanje:

- o pametna specializacija lahko postane zgolj formalna zahteva (tj. zgolj naloga, ki jo je treba izpolniti),
- o regije se lahko osredotočijo samo na raziskave in inovacije, namesto da bi uporabile širšo idejo inovacij, ki bi lahko koristila manj razvitim regijam (tj. sprejemanje nizkotehnoloških inovacij),
- o v nekaterih regijah morda ni dovolj lokalnih upravnih zmogljivosti za smiselno izvajanje procesa podjetniškega odkrivanja,

¹² Odbor za regionalni razvoj, *Working document on smart specialisation: networking centres of excellence for an effective cohesion policy*, 2013.

- o prednostne naloge se lahko zastavijo preširoko, zato posledično financiranje ne bo dovolj osredotočeno,
- o medregionalno sodelovanje je lahko dolgotrajen in drag proces, medtem ko podpora, ki jo zagotavlja Komisija (z vzpostavljenimi smernicami in platformo pametne specializacije), morda ne bo zadostovala za vsako regijo,
- o morebitne težave pri doseganju sinergij med različnimi viri financiranja, npr. strukturnimi in investicijskimi skladi EU ter sredstvi iz programa Obzorje 2020.

19 V [uredbi o skupnih določbah za obdobje 2021–2027](#) je pametna specializacija postala tematski omogočitveni pogoj – „dobro upravljanje nacionalne ali regionalne strategije pametne specializacije” – za porabo v okviru dveh specifičnih ciljev [cilja politike št. 1](#) „konkurenčnejša in pametnejša Evropa”. Eden od teh specifičnih ciljev zajema razvoj in izboljšanje raziskovalne in inovacijske zmogljivosti ter uvajanje naprednih tehnologij, cilj drugega pa je razvoj znanj in spretnosti za pametno specializacijo, industrijsko tranzicijo in podjetništvo. V praksi to pomeni, da je bila strategija pametne specializacije obvezna za dostop do sredstev ESRR, načrtovanih v okviru teh specifičnih ciljev. Za pametno specializacijo so lahko pomembni tudi drugi specifični cilji (na primer v zvezi s platformo za strateške tehnologije za Evropo ([STEP](#))), tudi če se omogočitveni pogoji ne uporabljajo.

20 Z [uredbo o skupnih določbah iz leta 2021](#), ki se uporablja za programsko obdobje 2021–2027, se je uvedlo sedem meril za izpolnjevanje strategij pametne specializacije, da bi se izboljšalo izvajanje koncepta in obravnavali nekateri izzivi, ki so se pojavljali prej ([tabela 2](#)). Na podlagi posodobljenega pristopa je pametna specializacija postala omogočitveni pogoj in določeno je bilo, da se bo skladnost ocenjevala v celotnem obdobju financiranja, strategija pa se bo po potrebi posodabljala. To je pomenilo, da to ne bo več le enkratna naloga, ki se zaključi na začetku cikla financiranja.

Tabela 2 – Merila za strategije pametne specializacije, predstavljena v uredbi o skupnih določbah za obdobji 2014–2020 in 2021–2027

Tematski cilj 1: krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij 2014–2020	Cilj politike št. 1: konkurenčnejša in pametnejša Evropa 2021–2027
Strategija temelji na analizi SWOT (analizi prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti) ali podobni analizi, da se viri usmerijo v omejen sklop prednostnih nalog v zvezi z raziskavami in inovacijami.	Najnovejša analiza izzivov za razširjanje inovacij in digitalizacijo
V strategiji so opisani ukrepi za spodbujanje zasebnih naložb v raziskave in tehnološki razvoj.	Obstoj pristojne regionalne ali nacionalne institucije ali organa, odgovornega za upravljanje strategije pametne specializacije
Strategija vključuje mehanizem spremljanja.	Orodja za spremljanje in vrednotenje za merjenje uspešnosti pri izpolnjevanju ciljev strategije
	Delovanje sodelovanja deležnikov („proces podjetniškega odkrivanja“)
	Ukrepi, potrebni za izboljšanje nacionalnih ali regionalnih raziskovalnih in inovacijskih sistemov, kadar je to ustrezno
	Ukrepi za podporo industrijskemu prehodu, kadar je to ustrezno
	Ukrepi za okrepitev sodelovanja s partnerji zunaj zadevne države članice na prednostnih področjih, ki jih podpira strategija pametne specializacije

Vir: Sodišče na podlagi uredb o skupnih določbah za obdobji 2014–2020 in 2021–2027

21 Uredba o skupnih določbah za obdobje 2014–2020 je bila sprejeta pred agendo za boljše pravno urejanje, uredba o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 pa po njej. Kot je poudarjeno v mnenju Sodišča [02/2020](#), za uredbo o skupnih določbah iz leta 2021, vključno z njenimi določbami o pametni specializaciji, ni bila izvedena ocena učinka.

22 Po drugi strani pa so bile ocene učinka izvedene za uredbe za posamezne sklade v [delovnem dokumentu služb Komisije](#) iz leta 2018, ki je priložen predlogom za ESRR za obdobje 2021–2027¹³. Vendar v njih ni bil obravnavan pričakovani učinek ali vrednost pametne specializacije, prav tako pa dokument ni vseboval sklicev na ustrezne ugotovitve pri vrednotenju. Glede na anketo, ki je bila izvedena za ta dokument, so o najvišji stopnji zadovoljstva s pametno specializacijo poročale vodilne države članice na področju inovacij, zlasti Švedska, Danska in Finska, kjer 80 % anketirancev meni, da koristi presegajo vključene stroške. Ta ugotovitev je do neke mere v nasprotju z rezultati pametne specializacije, ki so jih predvideli razvijalci koncepta, ki so trdili, da pametna specializacija ne bi smela biti „namenjena najboljšim“ (tj. najbolj inovativnim regijam) in da je njen glavni namen preobrazbeni potencial v manj razvitih regijah¹⁴.

23 Z medregionalnim sodelovanjem se lahko poveča uspeh regionalnih inovacijskih ekosistemov¹⁵. Lažji dostop do virov, spretnosti in znanja v drugi regiji lahko prinese velike koristi. Sodelovanje lahko poteka na različnih ravneh, od razvoja politik in odpiranja programov zunanjim partnerjem in skupnim projektom ter na koncu do povezovanja politik prek skupnih strategij¹⁶.

24 Raziskave¹⁷ kažejo, da strategije pametne specializacije ne bi smele le opredeliti prednostnih nalog, temveč bi morale tudi aktivno prispevati k temu, da regije izkoristijo dopolnjujoče se prednosti in novo znanje ter se vključijo v globalne vrednostne verige. Na splošno so lahko medregionalne povezave regijam v pomoč pri diverzifikaciji in povečanju odpornosti.

¹³ [SWD/2018/282](#).

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

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

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

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

Pametna specializacija in prednostne naloge industrijske politike EU na področju inovacij

25 Pametna specializacija, tj. strateški okvir, na katerem temeljijo naložbe, financirane s sredstvi ESRR, je le ena od pobud, ki podpirajo raziskave in inovacije. Programa Obzorje EU (Obzorje 2020 s proračunom v višini približno 79 milijard EUR in Obzorje Evropa s proračunom v višini približno 97 milijard EUR) sta vodilna programa EU za podporo raziskavam in inovacijam. V zadnjih letih se je okrepila in razvila tudi industrijska politika EU, ki ima prav tako pomembno vlogo na področju raziskav in inovacij EU.

26 Pametna specializacija temelji na pristopu od spodaj navzgor, kar pomeni, da odločitve sprejemajo regionalni organi, pri čemer sodelujejo lokalna podjetja, raziskovalci in skupnosti, da bi opredelili prednosti in priložnosti regije. Zajete so vse regije, kar omogoča veliko raznolikost gospodarskih in inovacijskih profilov. V nekaterih regijah za inovacije niso nujno potrebne visokotehnološke rešitve. Nasprotno pa programa Obzorje večinoma temeljita na pristopih od zgoraj navzdol, pri katerih EU centralno določa svoje specifične prednostne naloge na področju raziskav in inovacij ter zanje ustrezno dodeljuje sredstva. Programa Obzorje sta namenjena vrhunskim raziskavam in doseganju znanstvene odličnosti, sredstva pa so zelo skoncentrirana v razvitejših regijah. V zadnjih letih je Komisija s posebnimi strategijami in cilji določila tudi več industrijskih prednostnih nalog, na primer na področjih mikročipov, baterij in vodika.

27 Vloga Komisije v okviru strategij pametne specializacije je, da preveri njihovo skladnost s pravnimi zahtevami. Vendar ni pristojna za ocenjevanje ali vplivanje na odločitve regij glede prednostnih nalog, ki jih izberejo (odstavek 06). To pomeni, da imata procesa – opredelitev regionalnih prednostnih nalog od spodaj navzgor ter določitev ciljev in prednostnih nalog EU od zgoraj navzdol – vsak svojo legitimnost in logiko. Večinoma se izvajata neodvisno, brez formalnega mehanizma za usklajevanje ali prilagajanje prednostnih nalog.

28 Tudi element raziskav in inovacij v industrijskih politikah EU (kot so politike o baterijah, vodik in polprevodnikih) temelji na prednostnih nalogah EU in se večinoma financira prek programov Obzorje. V obdobju 2014–2020 so bile predvidene tesne povezave med programom Obzorje 2020 in pametno specializacijo, pri čemer uredba o skupnih določbah določa, da morajo strategije vključevati ukrepe za pripravo akterjev na sodelovanje v programu Obzorje 2020 („pot do odličnosti”) in rešitve za izkoriščanje rezultatov programa Obzorje na trgu.

29 Komisija je v [obvestilu Komisije iz leta 2022](#) poudarila pomen sinergij. Prikazala je tudi možne sinergije med pametno specializacijo in programom Obzorje. To je med drugim vključevalo možnost, da organi upravljanja prenesejo sredstva ESRR na program Obzorje in tako omogočijo sodelovanje projektom, ki sicer ne bi bili izbrani. Posebej primerni za to so bili projekti, ki izpolnjujejo prednostne naloge pametne specializacije.

30 Komisija je v študiji iz leta 2021, v kateri je analizirala ključne parametre strategij pametne specializacije, ugotovila visoko stopnjo tematske skladnosti med strategijami in projekti programa Obzorje 2020. Na splošno je bilo mogoče 64 % analiziranih projektov iz programa povezati s prednostnimi področji zadevne strategije. Kot je navedeno v [devetem kohezijskem poročilu](#) za leto 2024, pa pri vzpostavljanju sinergij med programom Obzorje 2020 in ESRR obstajajo pravne in praktične težave. Čeprav v poročilu ti izzivi niso podrobno opisani, je Sodišče v [Posebnem poročilu 23/2022](#) o sinergijah med programom Obzorje in kohezijskimi skladi opredelilo posebne težave, tudi v zvezi s pravili o državni pomoči, upravičenimi stroški in izbirnimi postopki.

Vključevanje deležnikov: proces podjetniškega odkrivanja

31 Bistvo pametne specializacije je, da regije določijo prednostne naloge na področju naložb. Prednostne naloge bi bilo treba izbirati v okviru procesa, ki temelji na kolektivni inteligenci podjetij, univerz, vladnih organov in drugih ključnih teritorialnih akterjev¹⁸. Ta proces se imenuje podjetniško odkrivanje.

Načela podjetniškega odkrivanja

32 Komisija je leta 2012 izdala vodnik o pametni specializaciji, ki vsebuje navodilo, da morajo regije prednostne naloge na področju naložb opredeliti v procesu podjetniškega odkrivanja. Ta proces naj bi temeljil na dokazih in združeval ključne deležnike, ki bi razmislili o prednostih regije na področju raziskav in inovacij. Cilj procesa je strniti znanje s področij znanosti, tehnologije in inženirstva ter ga povezati s potrebami in dejanskim stanjem na trgu, kot so potencial za rast, poslovna konkurenčnost in nove dejavnosti¹⁹.

33 S tem povezano znanje je razpršeno med različnimi deležniki. Namen tega procesa je omogočiti oblikovalcem politik, da bolje spoznajo svojo regijo. V njem bi morali sodelovati predstavniki vlade, industrije, akademskih krogov in skupnosti (*slika 2*). Pri načrtovanju pametne specializacije se to imenuje „četrta vijačnica“²⁰. Regionalne oblasti imajo pomembno vlogo pri vodenju tega dialoga, analizi rezultatov in upoštevanju vpliva teh rezultatov na njihove strategije. Poleg tega posredniške organizacije (npr. agencije za inovacije, grozdi²¹, poslovne mreže in centri za podporo

¹⁸ Skupno raziskovalno središče, *Assessing smart specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021.

¹⁹ Foray, D., David, P. A. in Hall, B. H., *Smart Specialisation: From Academic Idea to Political Instrument, the Surprising Career of a Concept and the Difficulties Involved in Its Implementation*, MTEI Working Paper No. 2011-001, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, 2011.

²⁰ *Guide to Research and Innovation Strategies for smart specialisation (RIS 3)*, Evropska komisija, 2012.

²¹ Evropska komisija: Generalni direktorat za raziskave in inovacije, Cassingena Harper, J., Lubicka, B., Lindqvist, G., Ketels, C. et al., *The role of clusters in smart specialisation strategies*, Urad za publikacije Evropske unije, 2013.

podjetjem) omogočajo povezovanje različnih deležnikov, kot so podjetja, raziskovalci in oblikovalci politik.

Slika 2 – Udeležba deležnikov v procesu podjetniškega odkrivanja



Vir: Sodišče na podlagi dokumenta Skupnega raziskovalnega središča z naslovom *Assessing smart specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021.

34 Proces podjetniškega odkrivanja je bil od svojega nastanka obravnavan v številnih akademskih raziskavah. Konceptualna načela in smernice v zvezi s tem so na voljo v [vodniku Komisije o pametni specializaciji \(2012\)](#) in [vodniku za izvajanje \(2016\)](#). Vendar v teoriji in praksi še vedno ni povsem jasno²², kako ta proces prilagoditi regijam z različnimi gospodarskimi in inovacijskimi profili (glej odstavek **02**), dolgoročno ohranjati sodelovanje med deležniki ter vzdrževati mehanizme in instrumente (npr. koristnost tematskih skupin pri spodbujanju podrobnih razprav), pa tudi zagotoviti ustrezne zmogljivosti (npr. kako odpraviti pomanjkanje spretnosti deležnikov).

Proces podjetniškega odkrivanja v praksi

35 Ker ni vzpostavljen skupen pristop k procesu podjetniškega odkrivanja, se ta proces v različnih regijah in državah članicah uporablja različno. Kljub temu so se v dveh raziskavah, ki jih je opravil JRC med regionalnimi organi, pristojnimi za strategije pametne specializacije (v letih [2017](#) in [2021](#)), pokazale nekatere skupne značilnosti:

- o v praksi se proces pogosto izvaja kot „trojna vijačnica“ in ne kot „četverna vijačnica“, pri čemer je element „skupnosti“ (kot je civilna družba) izpuščen. Tudi [Odbor regij je v študiji iz leta 2023](#) ugotovil, da je sodelovanje civilne družbe v teh procesih zelo redko,
- o v večini primerov so bile visokošolske ustanove ter raziskovalne in tehnološke organizacije močno vključene v proces v svoji regiji.

36 Raziskave predvsem za obdobje 2014–2020 kažejo, da se proces po oblikovanju strategije pogosto ustavi, namesto da bi se nadaljeval v obliki potencialno koristnega foruma²³. V spodnjem primeru ([okvir 2](#)) je opisan izziv ohranjanja dialoga in sodelovanja med deležniki v celotnem obdobju izvajanja strategije.

²² Skupno raziskovalno središče, *Assessing smart specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021.

²³ Prav tam.

Okvir 2

Razvoj procesa podjetniškega odkrivanja v nastajajoči inovacijski regiji

Pri oblikovanju prve strategije pametne specializacije leta 2014 v Ekstremaduri v Španiji se je za proces podjetniškega odkrivanja uporabljal zelo proaktiven pristop. Za sodelovanje se je odločilo veliko udeležencev (600). Deležnike je k sodelovanju spodbudilo pričakovanje, da bi se lahko s pametno specializacijo močno povečalo financiranje raziskav in inovacij v regiji.

Med izvajanjem te prve strategije (od leta 2017 naprej) se je sodelovanje deležnikov zmanjšalo. Regionalni organi so za upravljanje procesa ustanovili tematsko delovno skupino za vsako od petih prednostnih področij v regiji. Vendar so delovne skupine delovale izolirano in niso sistematično združevale moči za opredelitev in ustvarjanje sinergij.

Da bi se upravljanje procesa izboljšalo in te težave odpravile, je regija v programskem obdobju 2021–2027 uvedla odprte platforme za sodelovanje.

Vir: Sodišče na podlagi obiska v Ekstremaduri, opravljanega v okviru pregleda

37 V okviru raziskav JRC je bilo ugotovljeno, da lahko posredniške institucije, ki delujejo kot grozdi, pozitivno vplivajo na raven sodelovanja deležnikov pri izvajanju pametne specializacije²⁴. Tak primer je Sodišče odkrilo med obiskom na Bavarskem (Nemčija). Dejavnosti grozdov v tej regiji od leta 2006 vodi agencija Bayern Innovativ GmbH, ki jo financira vlada. Na primer, energetske grozde (ki se ujema z enim od prednostnih področij regije – [slika 4](#)) povezuje približno 7 000 podjetij in zagotavlja podporo za približno 2 300 projektov.

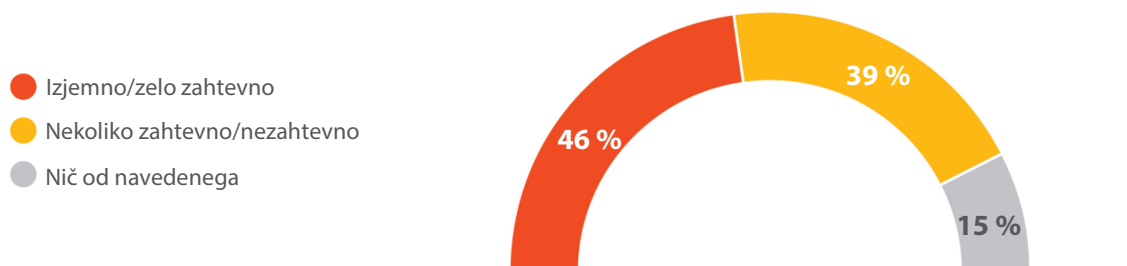
38 Proces podjetniškega odkrivanja se je v programskem obdobju 2014–2020 pogosto uporabljal, in sicer v 77 % od skupno 185 strategij²⁵. V naslednjem programskem obdobju sta zakonodajalca z uvedbo ustreznega merila za izpolnjevanje ([tabela 2](#)) to določila kot obvezen del pametne specializacije.

²⁴ Skupno raziskovalno središče, *Assessing smart specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021.

²⁵ *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, končno poročilo, Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko, 2021.

39 Čeprav se ta proces že več let obsežno uporablja, njegovo izvajanje še vedno pomeni izziv. V anketi Sodišča je 46 % anketirancev menilo, da je postopek „zelo“ ali „izjemno“ zahteven (*slika 3*). Med njimi sta bili več kot dve tretjini regij z manjšimi inovacijskimi zmogljivostmi, tj. s profilom zmernih ali nastajajočih inovatorjev. Nekateri anketiranci iz manj poseljenih regij so navedli, da menijo, da so njihove regije premajhne, da bi učinkovito razvijale in izvajale ta proces. Menijo, da nimajo zadostnih upravnih zmogljivosti za analizo in izvajanje procesa ter da so njihove povezave z akademskimi krogi pogosto šibke. Nekaj anketirancev je navedlo, da je proces težko smiselno izvajati zaradi majhnega števila podjetij, neobstoja znanjsko intenzivnih podjetij in pomanjkanja virov.

Slika 3 – Skoraj polovica anketirancev navaja, da je proces podjetniškega odkrivanja „zelo“ ali „izjemno“ zahteven



Vir: anketa Sodišča

40 Anketiranci menijo, da je proces podjetniškega odkrivanja koristen, čeprav je izpolnjevanje tega merila za regije zahtevno. JRC v svojem tehničnem poročilu iz leta 2017 ugotavlja, da so skoraj vsi anketiranci (97 %) potrdili, da je bila to zanje pozitivna izkušnja, velika večina sodelujočih (93 %) pa je menila, da je imela pozitiven učinek pri določanju prednostnih nalog na področju naložb. V študiji Odbora regij iz leta 2023 je bilo ugotovljeno²⁶, da je ta proces eden od najodločilnejših dejavnikov za uspeh pametne specializacije. Navedeno je tudi, da se regije v primerjavi s programskim obdobjem 2014–2020 zdaj bolj zavedajo potrebe po vključevanju deležnikov, kot so industrija, institucije, raziskovalci in civilna družba.

²⁶ *The Future of Regional Smart Specialisation Strategies: Sustainable, Inclusive and Resilient*, Evropski odbor regij, Komisija za socialno politiko, izobraževanje, zaposlovanje, raziskave in kulturo, 2023, str. 94.

Izvajanje pametne specializacije, v okviru katere se usmerja poraba kohezijskih sredstev za raziskave in inovacije

41 Strategija pametne specializacije je pogoj za pridobitev sredstev za raziskave in inovacije iz ESRR. To so znatna sredstva, saj v dveh programskih obdobjih obsegajo več kot 70 milijard EUR²⁷. Po navedbah Komisije sredstva ESRR, ki se za dve programski obdobji med letoma 2014 in 2027 usmerjajo v okviru pametne specializacije, skupaj znašajo 73,8 milijarde EUR:

- o obdobje 2014–2020: tematski cilj 1 – krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij: 37,3 milijarde EUR,
- o obdobje 2021–2027: cilj politike št. 1 – konkurenčnejša in pametnejša Evropa s spodbujanjem inovativne in pametne gospodarske preobrazbe ter regionalne poveztljivosti na področju IKT: 36,5 milijarde EUR.

42 Sodišče je v [posebnem poročilu iz leta 2022](#) o sinergijah med programom Obzorje 2020 ter evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi poudarilo različne stopnje odvisnosti držav članic od financiranja raziskav in inovacij iz ESRR. V Latviji so na primer sredstva ESRR pomenila skoraj 50 % nacionalnih odhodkov za raziskave in inovacije, medtem ko je bil v Nemčiji ta delež precej nižji od 1 %. V [devetem kohezijskem poročilu](#) je navedeno, da je bilo približno 85 % vseh finančnih sredstev za obdobje 2014–2020 namenjenih manj razvitim regijam in regijam v prehodu, kjer je to pogosto glavni vir podpore za inovacije. Vendar so regionalni organi ugotovili, da so sredstva ESRR koristna tudi tam, kjer so v regionalnem okviru omejena ([okvir 3](#)).

²⁷ Portal odprtih podatkov za evropske strukturne in investicijske sklade – Evropska komisija | odprti podatki za kohezijo.

Okvir 3

Uporaba Evropskega sklada za regionalni razvoj v visoko inovativnih regijah za eksperimentalne projekte

Kljub razmeroma majhnemu proračunu ESRR v primerjavi s splošnimi tokovi financiranja inovacij v teh regijah so organi na Danskem (kjer je delež ESRR v okviru financiranja za raziskave in inovacije v obdobju 2014–2020 pomenil približno 0,15 % skupne letne porabe za raziskave in inovacije) in v Baden-Württembergu (0,09 %) ugotovili, da so sredstva, povezana s pametno specializacijo, koristna, saj jih je bilo mogoče uporabiti za pilotne projekte, ki niso vključeni v običajne tokove financiranja v regiji. Organi v Baden-Württembergu so na sestankih z revizorji Sodišča pojasnili, da je financiranje EU dragoceno, saj ga lahko usmerijo v bolj nišne ali eksperimentalne projekte, ki jih običajni tokovi financiranja v regiji ne pokrivajo.

Na primer, vodilni projekt [Vodikova dolina v regiji južni Baden](#) (projekt ESRR za obdobje 2021–2027), ki se izvaja v Baden-Württembergu s partnerji iz Alzacije (Francija) in severozahodne Švice, je osredotočen na praktično uporabo prihodnje vodikove tehnologije za mala in srednja podjetja.

43 Ena od značilnosti EU je, da se njene regije zelo razlikujejo po številu prebivalcev in površini. V programskem obdobju 2014–2020 je bilo v EU pripravljenih 185 strategij pametne specializacije²⁸. V sedanjem programskem obdobju (2021–2027) je v opazovalnico izkustvene skupnosti za pametno specializacijo vključenih več kot 170 strategij ([okvir 4](#)).

²⁸ *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, končno poročilo, Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko, 2021.

Okvir 4

Strategije pametne specializacije vključujejo regije, ki se močno razlikujejo po velikosti

V okviru kohezijske politike se za razčlenitev Evrope na regionalne enote, ki so na splošno usklajene po velikosti, uporablja „skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot“ (NUTS). Sredstva ESRR se zagotavljajo na podlagi gospodarskega statusa regije na ravni NUTS 2, pri čemer imajo regije običajno od 800 000 do 3 milijone prebivalcev. Januarja 2024 je bilo v EU 244 regij NUTS 2.

Vendar se ta standard pri določanju, za katere regije bi bilo treba pripraviti strategijo, ne uporablja vedno. Pravzaprav ni na voljo nobenih smernic glede tega, kakšna je ustrezna velikost regije za te namene. Strategije so običajno povezane z ozemeljsko pokritostjo zadevnih programov ESRR, s katerimi se podpirajo naložbe v okviru specifičnih ciljev 1.1 in 1.4. Strategije se uporabljajo za ozemlja, ki se po velikosti zelo razlikujejo. Več strategij se oblikuje na nacionalni ravni, tudi za Češko, ki ima več kot 10 milijonov prebivalcev. Druge strategije pa so včasih določene na ravni zelo majhnih regij, kot je Gotland²⁹ (Švedska), ki ima nekaj več kot 60 000 prebivalcev. V nekaterih primerih imajo države članice vzpostavljene strategije na nacionalni in regionalni ravni (npr. Grčija, Poljska, Portugalska in Romunija).

Nekatere regije so ohranile svoj prvotni pristop, druge pa so med programskimi obdobji spremenile raven načrtovanja. Na primer, danski organi so revizorjem Sodišča povedali, da so pristojnost za pametno specializacijo z regij prenesli na nacionalni organ (*Erhvervsfremmebestyrelse*). To so storili zato, ker so se regije večinoma odločile za specializacijo na področju istih prednostnih nalog, kar je privedlo do podvajanja. Nasprotno pa druge nordijske države (Finska (18 strategij) in Švedska (21 strategij)) še naprej ohranjajo regionalno usmerjen pristop.

Vir: Sodišče na podlagi razgovorov in podatkov Evropske komisije

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

44 V uredbi o skupnih določbah za obdobje 2014–2020 je kot cilj strategij pametne specializacije navedeno, „da se viri usmerijo v omejen sklop prednostnih nalog v zvezi z raziskavami in inovacijami;“. Zato naj bi pristojni organi v svojih ustreznih strategijah opredelili prednostna področja specializacije. Organi upravljanja in izvajalski organi bi morali zagotoviti, da bi bilo financiranje raziskav in inovacij osredotočeno na te prednostne naloge.

45 Število prednostnih nalog in raven podrobnosti se med regijami razlikujeta. Regije so za obdobje 2014–2020 izbrale dve do 15 prednostnih nalog, pri čemer je mediana pet prednostnih nalog³⁰. Vendar lahko regije oblikujejo prednostne podnaloge, kar pomeni, da je lahko število zajetih področij veliko večje. Primer tega je regionalna inovacijska strategija Bavarske v Nemčiji, v kateri je pet prednostnih nalog razdeljenih na 25 področij druge stopnje (*slika 4*). Nekatera podpodročja v okviru iste prednostne naloge (npr. tehnologija za zračna plovila in infrastruktura za prihodnjo mobilnost) zajemajo zelo različna področja, ki so dovolj pomembna, da jih je treba obravnavati kot ločene prednostne naloge.

³⁰ *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, končno poročilo, Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko, 2021.

Slika 4 – Pet prednostnih področij specializacije za Bavarsko (Nemčija) v obdobju 2021–2027 s številnimi povezanimi temami in uporabami



© Innovationsland.Bayern – Bayerische Innovationsstrategie 2021–2027, Bavarsko ministrstvo za gospodarske zadeve, regionalni razvoj in energijo.

46 Že leta 2013 je bilo opozorjeno na nevarnost preobsežnih prednostnih nalog, ki vodijo v razpršeno financiranje brez jasnih ciljev³¹ (odstavek 18). Pri obsežnih prednostnih področjih, kot je „energija“, obstaja tveganje, da bodo nastali razpršeni, nepovezani projekti z omejenimi sinergijami in učinki prelivanja ali omejeno kritično maso. V nasprotju s tem bi lahko ožje opredeljeno prednostno področje, kot so „sistemi za shranjevanje energije“, izboljšalo osredotočenost in učinkovitost financiranja.

47 Vendar, kot je bilo ugotovljeno v raziskavah³², preveč omejene prednostne naloge prinašajo tudi slabosti, kot je zmanjšanje potencialnega števila udeležencev (regija se na primer odloči, da se bo osredotočila le na majhno število že uspešnih podjetij). V obeh primerih (tj. preobsežne ali preveč omejene prednostne naloge) je težko doseči najboljši učinek gospodarskih prednosti regije.

48 Komisija je pametno specializacijo vključila v kohezijsko politiko, da bi finančna sredstva in projekte učinkoviteje uskladila z regionalnimi gospodarskimi strukturami in njihovimi potencialnimi prednostmi. Usklajenost razpisov za zbiranje predlogov in prednostnih področij je zato ključno za zagotovitev, da projekti podpirajo regionalne inovacijske cilje³³.

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

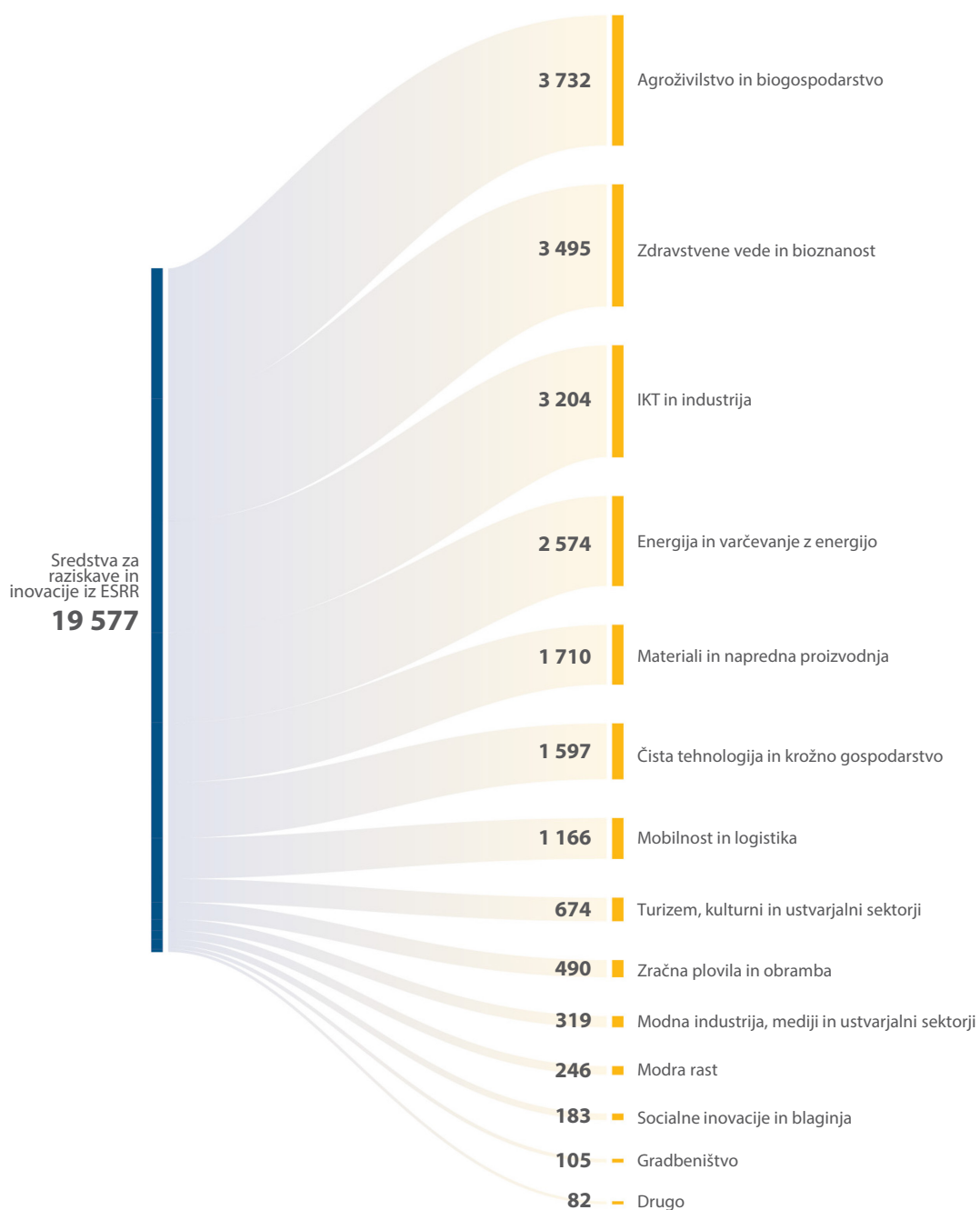
³² Foray, D., *In response to „Six critical questions about smart specialisation“*, European Planning Studies, 27(10), 2066–2078, 2019.

³³ *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU, Final report*, Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko, 2021.

49 V študiji o prednostnih nalogah pametne specializacije iz leta 2021, ki jo je naročila Komisija, je bilo ugotovljeno, da je v programskem obdobju 2014–2020 84 % razpisov za zbiranje predlogov za tematski cilj 1 „krepitev raziskav in inovacij” v okviru ESRR v državah članicah ali regijah vključevalo merila za uskladitev s prednostnimi nalogami pametne specializacije³⁴. Po drugi strani to pomeni, da pri 16 % zbranih razpisov ta posebna merila niso bila ugotovljena. Iz tega je razvidno, da se pri pripravi in izvajanju razpisov pametna specializacija ni vedno upoštevala. Študija je pokazala tudi povezave s prednostnimi nalogami pametne specializacije pri 57 % projektov, financiranih iz ESRR, pri čemer so bile med državami članicami in regijami velike razlike. Zdi se, da je bilo od več kot 86 000 projektov 57 % takih, ki so bili na podlagi iskanja po ključnih besedah usklajeni z ustreznimi prednostnimi nalogami. Kar zadeva proračun za raziskave in inovacije, trije največji sektorji, tj. agroživilski in biogospodarski sektor, zdravstveni in naravoslovni sektor ter IKT in industrija, prejmejo približno 50 % sredstev, ki skupaj znašajo 19 milijard EUR (*slika 5*).

³⁴ Prav tam.

Slika 5 – Glavna tematska področja in proračun za projekte ESRR za obdobje 2014–2020 (v milijonih EUR)



Opomba: Ti podatki niso dokončni, saj je bila študija izvedena leta 2021, ko so regije projekte še izvajale.

© Prognos/CSIL (2021).

50 Sodišče je pregledalo štiri projekte (*Priloga III*) iz programskega obdobja 2014–2020, ki so bili financirani iz ESRR v okviru tematskega cilja 1 na Bavarskem (Nemčija) in v Ekstremaduri (Španija). Ta pregled je pokazal, da so bili ti regionalni razpisi za zbiranje predlogov usklajeni s prednostnimi nalogami pametne specializacije. Pregledani projekti na Bavarskem so bili osredotočeni na učinkovite proizvodne tehnologije ter inovativne, na tehnologiji temelječe storitve, v Ekstremaduri pa je bil poudarek na agroživilskem prednostnem področju.

51 V programskem obdobju 2021–2027 se je z omogočitvenim pogojem bolj poudarila potreba po izpolnjevanju prednostnih nalog. Organi upravljanja morajo zagotoviti, da so projekti „skladn[i] z ustreznimi strategijami in načrtovalnimi dokumenti, določenimi za izpolnitev tega omogočitvenega pogoja³⁵“. Do maja 2025 niso bile opravljene nobene študije, s katerimi bi se analiziralo, ali so projekti in prednostne naloge v obdobju 2021–2027 bolj usklajene.

Medregionalno sodelovanje v okviru pametne specializacije

52 *Izkustvena skupnost za pametno specializacijo*, ki jo je ustanovila Komisija, je vozlišče za usmerjanje, mreženje, podporo in vzajemno učenje na področju pametne specializacije s poudarkom na njenem razvoju in izvajanju. Skupnost zagotavlja strateške storitve, prilagojene potrebam strokovnjakov. Del tega je *opazovalnica izkustvene skupnosti za pametno specializacijo*, ki je nova platforma, zasnovana za krepitev medregionalnega sodelovanja. To je osrednja zbirka informacij o pametni specializaciji v EU, ki uporabnikom omogoča, da primerjajo področja specializacije, vzpostavijo ključne stike in raziščejo strateške povezave z drugimi regijami.

53 V anketi Sodišča sta dve tretjini anketirancev poročali, da uporabljata opazovalnico izkustvene skupnosti za pametno specializacijo, ena tretjina pa je ne uporablja. Uporabniki jo ocenjujejo pozitivno, saj se jih 80 % strinja, da zagotavlja dragocene informacije o prednostnih nalogah in praksah pametne specializacije v drugih regijah in državah članicah EU ter ponuja možnosti za morebitno sodelovanje.

³⁵ Člen 73(2)(b), Uredbe (EU) 2021/1060.

54 Evropska komisija je od leta 2015 vzpostavila štiri **tematske platforme pametne specializacije**: agroživilstvo, energija, posodobitev industrije in trajnostno modro gospodarstvo (tj. trajnostna raba oceanskih virov za gospodarsko rast ob ohranjanju zdravja oceanskega ekosistema). Te platforme vključujejo partnerstva, ki so mreže regij, ustanovljene za lažje medregionalno sodelovanje na določenem področju. Platforma za posodobitev industrije na primer vključuje partnerstva za vesoljske in medicinske tehnologije. Vendar platforme ali partnerstva ne pokrivajo vseh možnih prednostnih nalog, tudi tistih, ki jih regije pogosto izberejo (**okvir 5**), npr. na področju zdravstvenih ved in bioznanosti.

Okvir 5

Ni tematske platforme ali partnerstva za prednostno nalogo za zdravstvene vede in bioznanost

Tematske platforme zajemajo glavna področja pametne specializacije, drugo največje področje, tj. zdravstvene vede in bioznanost (**slika 5**), pa nima posebne platforme. Organi v Stockholmu so navedli, da ima regija težave pri iskanju ustreznih medregionalnih partnerjev, čeprav je **njena industrija v tem sektorju obsežna**. V regiji so na primer številna farmacevtska podjetja, univerzitetna bolnišnica Karolinska pa je najvišje uvrščena evropska zdravstvena ustanova.

Vir: Sodišče na podlagi razgovora

55 Komisija je predstavila tudi posebne pobude za krepitev medregionalnega sodelovanja:

- o **Instrument za medregionalne naložbe v inovacije** v okviru ESRR podpira medregionalne inovacijske projekte v fazah povečevanja obsega in komercializacije. Prispeva k premagovanju regulativnih in tržnih ovir ter omogoča, da projekti dosežejo investicijsko raven. V obdobju 2021–2027 je imela na voljo sredstva v višini 570 milijonov EUR,
- o glavni cilj **regionalnih inovacijskih dolin** je spodbuditi inovacije in odličnost s povezovanjem regij z različnimi ravni inovacij. Doslej je bilo za znak regionalnih inovacijskih dolin izbranih 148 regij, ki so v okviru programa Obzorje Evropa in ESRR prek Instrumenta za medregionalne naložbe v inovacije prejele 122 milijonov EUR sredstev.

56 V okviru ESRR je [Interreg](#), tj. sklop programov financiranja EU, ki podpirajo sodelovanje med regijami, tesno povezan s pametno specializacijo. Čeprav se tematski omogočitveni pogoj „dobro upravljanje nacionalne ali regionalne strategije pametne specializacije“ ne uporablja za financiranje programov Interreg, je pametna specializacija pomemben element za to, da bi se čim bolj povečala uspešnost čezmejnega in medregionalnega sodelovanja. Sodišče je v vsaki regiji, ki jo je obiskalo, preučilo po en projekt Interreg, in pri obeh se je pokazalo, da sta usklajena z ustreznima strategijama. Po drugi strani pa so nekateri projekti Interreg namenjeni pomoči regijam pri oblikovanju in izvajanju strategij ter zagotavljanju sredstev za to sodelovanje prek tematskih platform.

57 Medregionalno sodelovanje je mogoče dodatno izboljšati z regionalnimi (ali nacionalnimi) programi in ga olajšati s posebno odobritvijo³⁶ delne dodelitve sredstev ESRR zunaj določenih programskih območij. Vendar regije te možnosti pri svojih regionalnih programih običajno ne izkoristijo³⁷. Regiji, ki ju je obiskalo Sodišče, te prožnosti nista uporabili v nobenem od programskih obdobj.

58 Medregionalno sodelovanje je bilo v programskem obdobju 2014–2020 obrobne pomena za pametno specializacijo, pobude za sodelovanje pa niso bile strukturirana zahteva politike. Študija je pokazala, da evropske regije premalo izkoriščajo svoj potencial za učinkovito medregionalno sodelovanje, zato obstajajo znatne neizkoriščene priložnosti³⁸.

59 V obdobju 2021–2027 je medregionalno sodelovanje postalo strateška prednostna naloga. Kot eno od meril za izpolnjevanje ([tabela 2](#)) morajo strategije zdaj vključevati ukrepe za okrepitev medregionalnega sodelovanja na določenih prednostnih področjih³⁹.

³⁶ Člen 70(2) [uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020](#) in člen 63(4) [uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027](#).

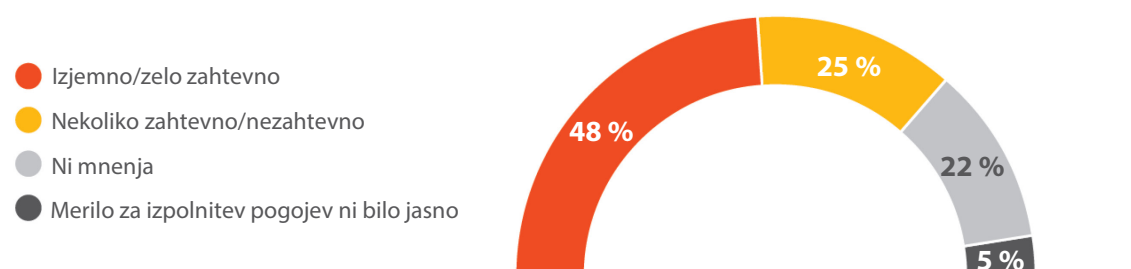
³⁷ Woolford, J., Amanatidou, E., Gerussi, E. in Boden, J.M., [Interregional Cooperation and Smart Specialisation: a Lagging Regions Perspective](#), Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, 2021.

³⁸ Bachtrögler-Unger, J., Balland, P.-A., Boschma, R. in Schwab, T., [Technological capabilities and the twin transition in Europe: Opportunities for regional collaboration and economic cohesion](#), Bertelsmann Stiftung, Berlin, 2023.

³⁹ Priloga IV k [Uredbi \(EU\) 2021/1060](#).

60 Anketa Sodišča je vključevala vprašanja o tem, ali anketiranci menijo, da je izpolnjevanje tega merila težavno. Rezultati kažejo, da je to izziv za skoraj polovico anketirancev ([slika 6](#)).

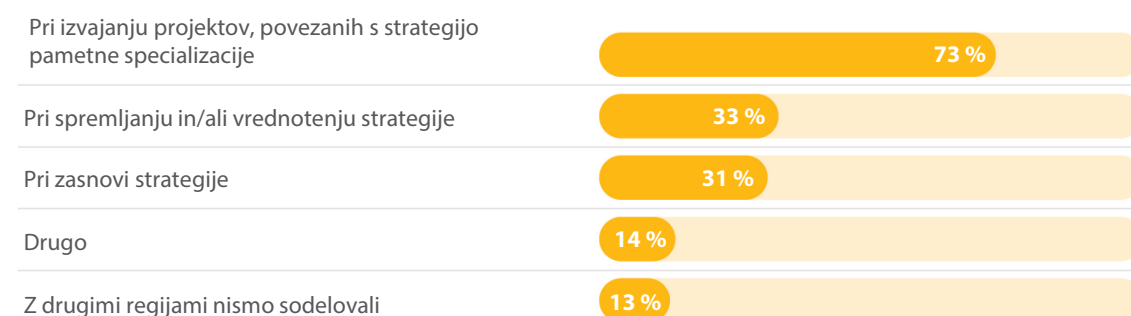
Slika 6 – Krepitev medregionalnega sodelovanja velja za zahtevno



Vir: anketa Sodišča

61 87 % anketirancev v anketi Sodišča je poročalo, da so vključeni v neko obliko medregionalnega sodelovanja ([slika 7](#)), pri čemer je najbolj prevladujoče področje izvajanje projektov, povezanih s pametno specializacijo. Sodišče je primer te prakse spoznalo med obiskom na Bavarskem ([okvir 6](#)). Druga področja sodelovanja, čeprav v manjšem obsegu, so bila spremljanje in vrednotenje ter oblikovanje strategij.

Slika 7 – Izvajanje projektov je najpogostejša oblika medregionalnega sodelovanja



Anketiranci so lahko izbrali več odgovorov.

Vir: anketa Sodišča

Okvir 6

Primer sodelovanja pri izvajanju: projekt na Bavarskem in v obmejnih regijah Avstrije

Projekt CompStor, sofinanciran iz programa INTERREG V-A Avstrija-Nemčija/Bavarska 2014–2020, je dvema univerzama omogočil, da sta združili svoje dopolnjujoče se strokovno znanje na področju shranjevanja energije in visokonapetostnih/visokotokovnih sistemov. Obe sta pridobili dodatno infrastrukturo, s katero zdaj zagotavljata podporo študentom, raziskovalcem ter malim in srednjim podjetjem.

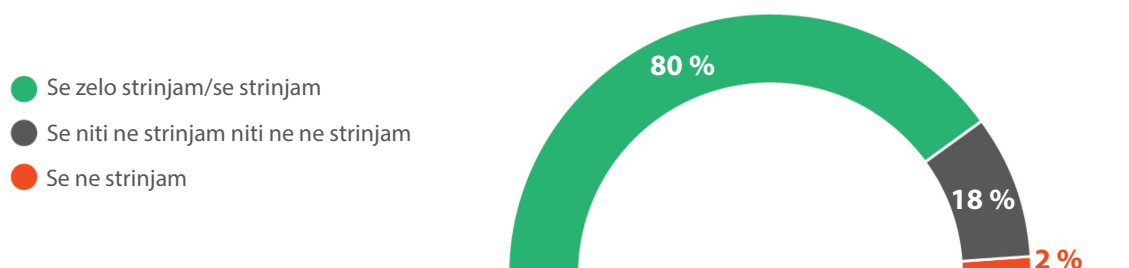
Neposredni izloček projekta je bil razvoj prototipa akumulatorske baterije z napetostjo 10 000 V. Tekoče raziskave so usmerjene v preučevanje učinkov močnih elektromagnetnih polj na visokonapetostne baterijske celice.

Na področju poučevanja univerzi skupaj pripravljata in izvajata seminarje o tehnologiji baterij, integraciji omrežij in varstvu sistemov za shranjevanje ter zagotavljanju kakovosti proizvodnje. Po ocenah je približno 30 nekdanjih zaposlenih v projektu CompStor (vključno s tistimi iz nadaljnjih projektov) in več študentov našlo zaposlitev v ustreznih podjetjih v obmejni regiji.

Vir: Sodišče na podlagi obiska projekta

62 Velika večina anketirancev se strinja, da so medregionalne povezave prispevale k uspehu njihovih strategij (*slika 8*). Pri analizi ankete Sodišča se je pokazalo, da so zaznane koristi medregionalnega sodelovanja glede na inovacijsko uspešnost regij bolj izrazite v manj inovativnih regijah kot v bolj inovativnih regijah.

Slika 8 – Medregionalne povezave zaznane kot dejavnik, ki prispeva k uspehu strategije pametne specializacije



Vir: anketa Sodišča

Spremljanje, vrednotenje in učinek

63 Pri vsaki politiki sta [spremljanje](#) in [vrednotenje](#) ključna za razumevanje (rezultatov in) učinka ter izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti programa. Na ravni EU je za vmesno in naknadno vrednotenje porabe ESRR na splošno odgovoren GD REGIO, medtem ko države članice ali organi upravljanja izvajajo vrednotenja na nacionalni ali regionalni ravni. Spremljanje je bilo v obeh programskih obdobjih za regije merilo za izpolnjevanje v okviru pametne specializacije, medtem ko je bila zahteva glede vrednotenja uvedena za obdobje 2021–2027. V praksi so za to odgovorni odbori za spremljanje, ki jih ustanovijo države članice in v katerih so zastopane ustrezne strani⁴⁰.

Pristop k spremljanju regionalnih strategij pametne specializacije

64 Že v obdobju 2014–2020 je bilo spremljanje eno od treh meril za izpolnjevanje (pametna specializacija „vključuje mehanizem spremljanja”) za pametno specializacijo, Komisija pa je zagotovila smernice za njegovo izvajanje ([okvir 7](#)). Komisija je leta 2017 ugotovila, da je bil v nekaterih regijah neobstoje mehanizma za spremljanje eden od glavnih razlogov za težave pri izpolnjevanju predhodne pogojenosti⁴¹.

⁴⁰ Členi 38, 39 in 40 ter uvodna izjava 35 Uredbe (EU) 2021/1060.

⁴¹ SWD(2017) 264, str. 16 in 32.

Okvir 7

Razvoj smernic za spremljanje pametne specializacije za obdobje 2014–2020

V prvih smernicah iz leta 2012 je bil predlagan sistem spremljanja, ki temelji na treh vrstah kazalnikov: na kazalnikih ozadja, rezultatov in izločkov. Ti naj bi bili zgoščeni, vendar celoviti.

Komisija je leta 2014 objavila [smernice za spremljanje in vrednotenje za programsko obdobje 2014–2020](#). V njih je poudarjena jasnejša opredelitev ciljev politike, da bi se zagotovil poudarek na izvajanju politike, usmerjene v rezultate (brez pretiranega osredotočanja na črpanje sredstev), in da bi se razlikovalo med spremljanjem in vrednotenjem. Spodbuja se pristop, ki bi se določil za vsak primer posebej, pri čemer je tudi navedeno, da ne obstaja metoda, ki bi bila „najboljša“ za vse primere.

Komisija je leta 2016 objavila [priročnik za izvajanje pametne specializacije](#). Poglavje o spremljanju vključuje štiri regionalne primere spremljanja.

Vir: Sodišče

65 Spremljanje je v obdobju 2021–2027 ostalo merilo za izpolnjevanje, pri čemer so bile vključene dodatne zahteve, ki določajo, da je treba z orodji za spremljanje in vrednotenje meriti uspešnost pri doseganju ciljev strategije. Vendar Komisija ni izdala nobenih novih smernic v zvezi s temi novimi ureditvami.

66 JRC je leta 2021 objavil publikacijo [Assessing Smart Specialisation: Monitoring and Evaluation Systems](#), v kateri je navedeno, da je treba uspešnost dejavnosti spremljanja v številnih primerih okrepiti, v njej pa so tudi predstavljena merila za vzpostavitev uspešnega sistema spremljanja in vrednotenja. Vendar dokument ni vseboval nobenih smernic Komisije v zvezi s tem.

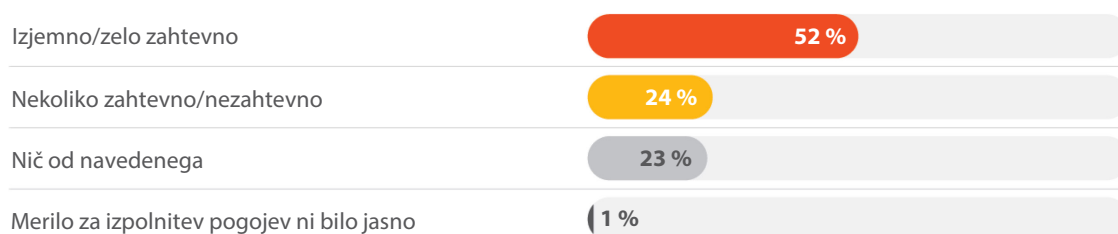
67 Na podlagi odgovorov iz ankete Sodišča je mogoče ugotoviti, da bi uporabniki pozitivno sprejeli boljše smernice Komisije. Anketiranci so navedli naslednje izzive:

- zapletenost obstoječih sistemov spremljanja in vrednotenja, zaradi česar pozivajo k jasnejšim smernicam in standardiziranim okvirom,
- težave pri izbiri ustreznih kazalnikov in merjenju dolgoročnih socialno-ekonomskih učinkov.

Spremljanje in vrednotenje v praksi

68 Anketiranci so navedli, da je od sedmih meril za izpolnjevanje (*slika 9* in *tabela 2*) najtežje izpolniti merilo za spremljanje in vrednotenje. Za približno polovico anketirancev (52 %) je bilo to izjemno ali zelo zahtevno (*slika 9*). Manj inovativne regije, podobno kot pri procesu podjetniškega odkrivanja, ugotavljajo, da sta spremljanje in vrednotenje zanje zahtevnejša kot za regije s profilom močnih inovatorjev.

Slika 9 – Zahteve glede spremljanja in vrednotenja so zahtevne



Vir: anketa Sodišča

69 Sistemi spremljanja in vrednotenja v regijah so zelo različno razviti. Nekatere regije, ki so najprej vzpostavile zapletene sisteme spremljanja in vrednotenja, so jih pozneje poenostavile (*okvir 8*).

Okvir 8

Razlike v sistemih spremljanja in vrednotenja v Emiliji - Romanji (Italija) in na Češkem

Emilija - Romanja je imela v obdobju 2014–2020 vzpostavljen celovit sistem spremljanja in vrednotenja z 81 kazalniki. V obdobju 2021–2027 so svoj pristop spremenili in namesto merjenja splošne uspešnosti začeli spremljati in popisovati raziskovalne in inovacijske projekte, število kazalnikov pa so zmanjšali na osem. Njihova [platformna podatkovna zbirka](#) je vključevala več kot 6 900 raziskovalnih in inovacijskih projektov, ki se financirajo v obdobju 2021–2027 (in na splošno 11 000 vseh projektov).

Nasprotno pa je Češka, ki za namene pametne specializacije šteje za eno samo regijo, ohranila obsežen sistem spremljanja in vrednotenja z več kot 100 kazalniki.

70 Če regija za to zaprosi, lahko GD REGIO in sekretariat izkustvene skupnosti za pametno specializacijo zagotovita ciljno usmerjeno svetovanje in podporo regiji pri izboljšanju njenega sistema spremljanja in vrednotenja (**okvir 9**). Do maja 2025 je bilo zabeleženih približno 30 **prošenj**.

Okvir 9

Komisija zagotavlja ciljno usmerjeno podporo za sisteme spremljanja in vrednotenja

Päijät-Häme (Finska)

Regija Päijät-Häme je sicer ocenjena kot močan inovator, vendar ni imela dobro razvitega sistema spremljanja. Uporabljala je kazalnike spremljanja pametne specializacije, ki niso bili neposredno povezani z zadevnimi cilji. Poleg tega je imela težave v zvezi z dostopnostjo do podatkov in zastarelimi viri podatkov ter druge težave, povezane z zbiranjem podatkov.

Po sodelovanju s Komisijo sta bili septembra 2024 načrtovani dve spremembi: racionalizacija spremljanja z jasno opredelitvijo izvajalcev postopkov in uporaba jasno opredeljenih kazalnikov. Čeprav je bil z vzpostavitvijo posebnih prednostnih ciljnih skupin dosežen napredek pri racionalizaciji postopkov, maja 2025 kazalniki še niso bili dokončno oblikovani.

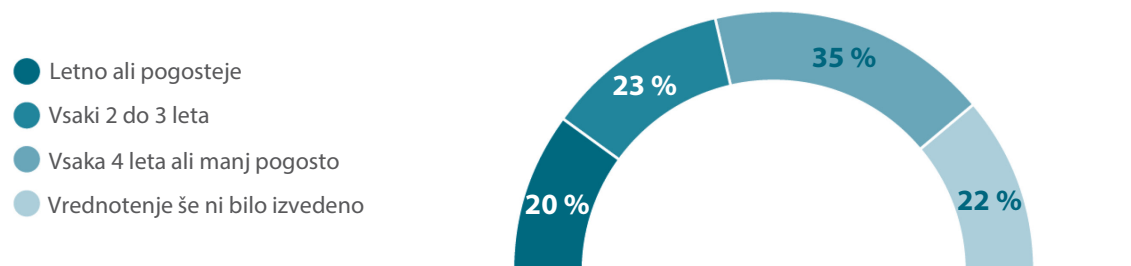
Madžarska

Po ciljno usmerjeni podpori na Madžarskem je bil podan predlog, da se sistem kazalnikov izboljša tako, da bo bolje odražal medregionalno razsežnost in bo boljje usklajen s sistemom kazalnikov iz ustreznih virov financiranja. Poleg tega je bilo podano priporočilo, naj se razvije digitalno orodje za izboljšanje dostopnosti in pravočasnosti podatkov.

Vrednotenje na regionalni ravni

71 Anketa Sodišča je pokazala razlike pri vrednotenju na regionalni ravni. Večina (78 %) anketirancev je navedla, da izvajajo oceno učinka svojih strategij, čeprav različno pogosto (**slika 10**). V skupini vodilnih inovatorjev je oceno učinka izvedlo več kot 90 % regij, v skupini nastajajočih inovatorjev pa le približno 70 % regij.

Slika 10 – Eden od petih anketirancev vsaj enkrat letno izvede vrednotenje pametne specializacije



Vir: anketa Sodišča

72 Pri razlagi teh rezultatov je treba upoštevati težave, ki jih imajo anketiranci pri izpolnjevanju zahtev za spremljanje in vrednotenje (*slika 9*). Nekatere regije so na primer navedle, da ne spremljajo izvajanja, vendar so trdile, da so izvedle vrednotenje.

73 Svetovna banka je v okviru sporazuma s Komisijo pripravila dve regionalni vrednotenji pametne specializacije z vidika gospodarske uspešnosti, in sicer za *Pomorjansko* (Poljska) in *Baskijo* (Španija). Vendar je področje uporabe teh študij širše in neposrednega učinka pametne specializacije ni mogoče v celoti izolirati: analizirajo se učinki nepovratnih sredstev EU za raziskave in inovacije, tj. tistih, povezanih s pametno specializacijo, na gospodarstva regij. Ob upoštevanju te omejitve je bilo v obeh pilotnih študijah ugotovljeno, da lahko pametna specializacija spodbudi sektorsko rast, vendar je bilo hkrati težko trditi, da so strategije bistveno prispevale k sektorski učinkovitosti.

Vrednotenje pametne specializacije na ravni EU doslej še ni bilo izvedeno

74 Komisija od uvedbe koncepta leta 2014 na ravni EU ni izvedla niti splošnega vrednotenja uspešnosti naložb v raziskave in inovacije v okviru ESRR niti vrednotenja rezultatov ali učinka pametne specializacije. Vendar je treba opozoriti, da se regijam na splošno zdi koristno, da prednostne naloge pri porabi sredstev za inovacije določajo na podlagi strategije. Glede na anketo Sodišča bi 80 % vprašanih še vedno pripravilo strategijo ali zelo podoben dokument, tudi če to ne bi bil pogoj za pridobitev sredstev EU.

75 Komisija v dokumentu o [krepitvi inovacij v evropskih regijah](#) iz leta 2017 navaja, da je predhodna pogojenost pametne specializacije pripomogla k odpravi institucionalnih slabosti v inovacijskih sistemih. V dokumentu je navedeno, da naj bi podpora raziskavam, inovacijam in podjetništvu do konca leta 2020 pomagala 15 000 podjetjem pri uvajanju novih izdelkov na trg, podprla 140 000 zagonskih podjetij in ustvarila 350 000 novih delovnih mest. Tako kot v primeru regionalnih vrednotenj (odstavek [73](#)) se vsa vrednotenja nanašajo na učinke financiranja inovacij, ki se usmerja v okviru pametne specializacije. Strategije pametne specializacije same po sebi niso instrumenti financiranja, njihov učinek na naložbe v inovacije pa še ni znan.

76 JRC je v [tehničnem poročilu](#) iz leta 2021 poudaril težave pri merjenju učinka pametne specializacije in ugotavljanju, kaj ji je mogoče neposredno pripisati v primerjavi z drugimi dejavniki. Vendar je v [študiji Odbora regij](#) (2023) navedeno, da na regionalni in lokalni ravni prevladuje prepričanje, da je prihodnost Evrope v regionalni specializaciji. Poleg tega je Svet marca 2025 objavil [sklepe o koheziji in kohezijski politiki po letu 2027](#), v katerih je poudaril, da so „strategije pametne specializacije pomembne za vzpostavljanje mrež sodelovanja, vključno s prenosom znanja, raziskavami in inovacijami, da bi se pomagalo regijam pri razvoju konkurenčnih zmogljivosti, krepitvi regionalnih vrednostnih verig in vključevanju v globalne vrednostne verige“.

77 Komisija je leta 2024 naročila zunanjo [študijo](#) za oceno uspešnosti okvira pametne specializacije pri krepitvi raziskovalnih in inovacijskih zmogljivosti ter spodbujanju inovacij in pametne gospodarske preobrazbe v regijah EU. Rezultati študije bodo na voljo predvidoma v drugi polovici leta 2025.

78 V [devetem kohezijskem poročilu](#) je bilo ugotovljeno, da je lokalni pristop k regionalni politiki zdaj dobro uveljavljen in razširjen. Navedeno je tudi, da je pristop EU k pametni specializaciji pripomogel k razširjanju in uveljavitvi tega lokalnega pristopa med regionalnimi organi v EU. Vendar poročilo ne vsebuje informacij o tem, kako učinkovita je bila pametna specializacija pri doseganju ciljev kohezijske politike.

79 V [poročilu skupine na visoki ravni o prihodnosti kohezijske politike iz leta 2024](#) je bilo ugotovljeno, da je še prezgodaj za celovito oceno, ali se je s pametno specializacijo in z njo povezanim naborom spremljajočih ukrepov za krepitev upravnih zmogljivosti znatno izboljšala institucionalna kakovost v najranljivejših regijah EU. GD REGIO je bil pooblaščen, da do konca leta 2024 izvede vrednotenje ESRR za obdobje 2014–2020 ter kohezijskih skladov⁴², vendar to še ni bilo objavljeno. To vrednotenje naj bi vključevalo oddelek o naložbah ESRR v [krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij](#). Vendar ni jasno, v kolikšni meri naj bi GD REGIO ocenil pametno specializacijo.

⁴² Člen 57 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2014–2020.

Zaključne pripombe

80 Pametna specializacija se je pojavila sredi prvega desetletja 21. stoletja, vendar je bila v programsko obdobje 2014–2020 vključena, ne da bi bila prej preizkušena in skoraj brez izkušenj z izvajanjem v regijah EU (odstavki [12–16](#)). Za programsko obdobje 2021–2027 je bil z uredbo o skupnih določbah koncept pametne specializacije okrepljen in izboljšale so se zahteve glede izvajanja, vendar je bilo to storjeno brez zadevne ocene učinka (odstavka [20](#) in [21](#)).

81 Komisija preverja izpolnjevanje omogočitvenih pogojev strategij ter regijam zagotavlja smernice in tehnično podporo za pametno specializacijo (odstavek [06](#)). Spodbuja tudi medregionalno sodelovanje (odstavka [23](#) in [24](#)) ter izmenjavo znanja z vzpostavitvijo opazovalnice izkustvene skupnosti in tematskih platform na nekaterih prednostnih področjih (odstavki [52–54](#)). Pri tem pa svojega edinstvenega položaja, izkušenj in nadzora ne uporablja za usmerjanje regij pri njihovih odločitvah ali za povezovanje regij, ki bi od tega lahko imele vzajemno korist. Na ravni EU ni nadzora, ki bi omogočil čim večjo dodano vrednost procesa pametne specializacije ali zagotovil, da se bodo pri regionalnih prednostnih nalogah v zadostni meri upoštevale prednostne naloge industrijske politike EU na področju raziskav in inovacij (odstavki [25–30](#)).

82 Proces podjetniškega odkrivanja se šteje kot pomemben del priprave strategije, katerega namen je zagotoviti, da pri določanju prednostnih nalog sodeluje čim več zadevnih deležnikov (odstavki [31–38](#)). Sozakonodajalca sta določila, da je treba za dostop do sredstev EU v programskem obdobju 2021–2027 obvezno opredeliti prednostne naloge ([tabela 2](#)). Vendar Komisija svojih smernic o tem postopku ni posodobila že od leta 2012, zato obstaja veliko možnosti za razlike pri razlagi in izvajanju tega koncepta. Nekateri anketiranci v anketi Sodišča, zlasti manj inovativne regije, so navedli, da je postopek težko uporabljati (odstavek [39](#)).

83 Da bi se sredstva vlagala v ciljne sektorje, je bila za obdobje 2014–2020 uvedena splošna uskladitev med inovacijskimi projekti, ki jih financira EU, in prednostnimi nalogami pametne specializacije, ki se je v obdobju 2021–2027 še okrepila (odstavki [44–51](#)). V kolikšni meri te strategije usmerjajo financiranje, je odvisno od posameznega področja uporabe opredeljenih prednostnih nalog. Pri pametni specializaciji se uporablja poseben pristop od spodaj navzgor k porabi sredstev za inovacije v okviru kohezijske politike, na podlagi katerega se opredelijo regionalne prednostne naloge. Pri drugih inovacijskih politikah EU, kot sta programa Obzorje in strategije industrijske politike EU za baterije, mikročipe ali vodik, se uporablja pristop, ki se izvaja bolj od zgoraj navzdol in je osredotočen na obravnavanje prednostnih nalog

in ciljev industrijske politike EU na področju inovacij (odstavek 28). Oba pristopa sta legitimna in imata svoj smisel, vendar se večinoma izvajata neodvisno. V času priprave tega pregleda ni bilo neposrednih mehanizmov, ki bi zagotavljali, da se pri regionalnih prednostnih nalogah upoštevajo prednostne naloge industrijske politike EU na področju raziskav in inovacij.

Prihodnji izziv 1

Zagotoviti, da je postopek oblikovanja strategij pametne specializacije koristen in da se z njim opredelijo smiselne prednostne naloge.

Regije bi zato morale dovolj podrobno opredeliti svoje prednostne naloge. To je priložnost za Komisijo, da spodbudi skladnost med prednostnimi nalogami, ki izhajajo iz strategije pametne specializacije, in prednostnimi nalogami industrijske politike EU na področju raziskav in inovacij. Za opredelitev vrzeli in prekrivanj pri prednostnih nalogah bi se lahko bolje izkoristila opazovalnica izkustvene skupnosti za pametno specializacijo.

84 Že od oblikovanja koncepta se kaže, da spremljanje pametne specializacije za regije pomeni izziv, zlasti za manj inovativne. Komisija za obdobje 2021–2027 ni izdala novih smernic, čeprav so se zahteve povečale (odstavki 65–67).

85 Ob uvedbi koncepta pametne specializacije se je ta štel za dinamičen, dolgoročen proces, ki bi omogočal izkoriščanje osredotočenosti raziskovalnih in inovacijskih dejavnosti na regionalni ravni. Vendar so bila ugotovljena številna tveganja, ki bi lahko vplivala na njegovo izvajanje, zlasti da bi lahko pametna specializacija postala zgolj formalna zahteva (odstavek 18). Od takrat učinek pametne specializacije na ravni EU še ni bil ocenjen (odstavek 74). Zato ni jasnega zaključka o vrednosti, ki jo ta proces prinaša, tako na splošno kot po vrstah regij, čeprav bi se lahko to vsaj v določeni meri obravnavalo v okviru študije, ki še poteka (odstavek 77), in naknadnega vrednotenja ESRR in kohezijskih skladov (odstavek 79). Vrednotenja na regionalni ravni so po mnenju anketirancev sicer zahtevna, vendar so osredotočena na vrednotenje s tem povezanih naložb v inovacije in ne na učinek samega koncepta. Vendar je večina regij v okviru ankete Sodišča navedla, da se jim zdi koncept pametne specializacije koristen (odstavki 68–75).

Prihodnji izziv 2

Oceniti vrednosti pametne specializacije kot procesa.

Da bi se bilo mogoče spoprijeti s tem izzivom, mora Komisija izvesti vrednotenje izvajanja pametne specializacije v EU. Pri tem vrednotenju bi bilo treba upoštevati, ali koncept pametne specializacije enako dobro deluje v regijah z različnimi inovacijskimi profili in ravnmi upravnih zmogljivosti ali pa ga je treba prilagoditi posebnim potrebam regij. Vendar ni jasno, v kolikšni meri je mogoče izvesti vrednotenje koncepta neodvisno od porabe sredstev ESRR za inovacije, ki se usmerja v okviru tega koncepta. Komisija ima tudi priložnost, da državam članicam zagotovi ustrezno podporo za uspešno spremljanje in vrednotenje na poenostavljen način, kar je bilo poudarjeno v rezultatih ankete Sodišča.

86 Medregionalno sodelovanje je ključno za dopolnjevanje na področjih pametne specializacije, vendar se zdi zahtevno, zlasti glede na splošno obremenitev upravnih zmogljivosti. Tovrstno sodelovanje je v programskem obdobju 2021–2027 postalo eno od meril za izpolnjevanje za strategije (odstavki [59–62](#)). Medregionalne povezave so dragoceno orodje za to, da bi se čim bolj povečala učinkovitost porabe sredstev za pametno specializacijo, na primer z opredelitvijo koristnih dopolnjujočih se zmogljivosti v drugih regijah (odstavki [52–58](#)).

Prihodnji izziv 3

Čim bolj povečati vrednost medregionalnega sodelovanja. Da bi Komisija pripomogla k sprostiti neizkoriščenega regionalnega potenciala, ima zdaj priložnost nadalje spodbujati sodelovanje med regijami, med drugim z opredelitvijo in spodbujanjem ustreznih področij za take oblike sodelovanja, podpiranjem manj inovativnih regij za razvoj njihovih upravnih zmogljivosti in zagotavljanjem ustreznih spodbud za sodelovanje.

Ta pregled je sprejel senat II, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom, v Luxembourg na zasedanju 16. julija 2025.

Za Evropsko računsko sodišče



Tony Murphy
predsednik

Priloge

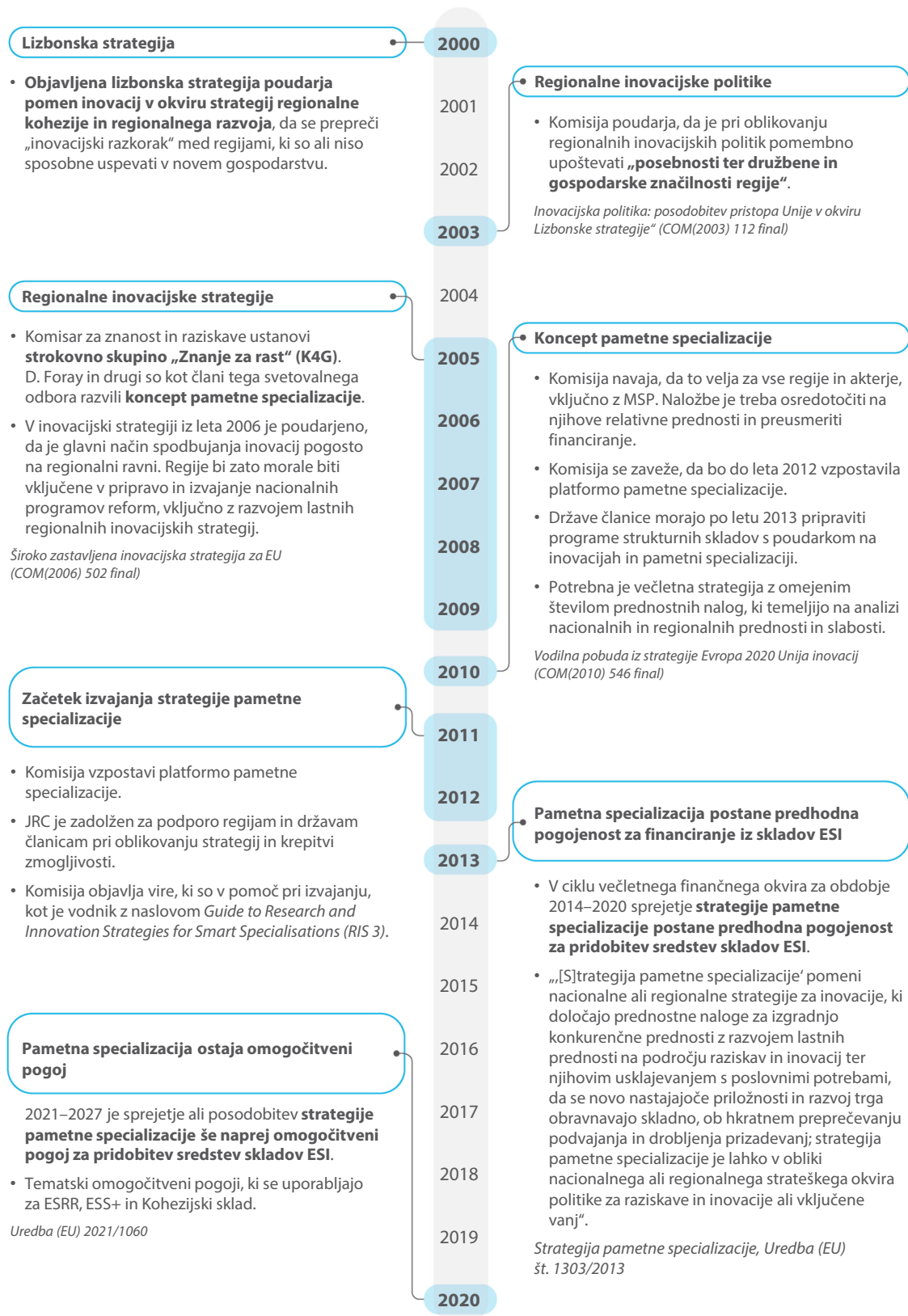
Priloga I – Primeri strategij pametne specializacije

Regija	Baden-Württemberg	Helsinki - Uusimaa	Stockholm
Naslov strategije in pristojni organ	Inovacijska strategija – Baden-Württemberg: Posodobitev, ki jo je leta 2020 opravilo ministrstvo za gospodarstvo, delo in turizem dežele Baden-Württemberg	Strategija pametne specializacije za regijo Helsinki - Uusimaa: pametna uporaba virov v regiji Helsinki - Uusimaa, ki jo je pripravil regionalni svet Helsinki - Uusimaa	Poslovna strategija in strategija rasti za regijo Stockholm, ki ju je pripravila regija Stockholm
Velikost regije	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 2/3
Odgovorni organ	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau	Regionalni svet Helsinki - Uusimaa	Regija Stockholm
Število prednostnih nalog	5	3	4
Prednostne naloge	Digitalizacija, umetna inteligenca in industrija 4.0 Trajnostna mobilnost (z alternativnimi pogonskimi sistemi, novimi koncepti vozil, ki so povezana v mrežo, digitalizirana in avtonomna ter zajemajo vse vrste prevoza) Zdravstvene vede Učinkovita raba virov, energetski prehod in trajnostno biogospodarstvo	Podnebna nevtralnost Mesto državljanov Posodobitev industrije	Bioznanost, nega in zdravje IKT, tehnologija in digitalizacija Industrijski prehod s trajnostno proizvodnjo Podnebne in okoljske naložbe za trajnostni razvoj mest

Regija	Baden-Württemberg	Helsinki - Uusimaa	Stockholm
Objava	februar 2020	maj 2020	junij 2021
„Čista” pametna specializacija (dokument izključno o pametni specializaciji)	Da	Da	Ne, splošni regionalni razvojni načrt z oddelkom, namenjenim pametni specializaciji

Vir: Sodišče na podlagi regionalnih dokumentov

Priloga II – Časovnica razvoja koncepta pametne specializacije



Vir: Sodišče na podlagi pregleda literature

Priloga III – Seznam pregledanih projektov iz strategije pametne specializacije

Regija/projekti	Kratek opis projekta	Prednostno področje	Skupni stroški (v tisočih EUR)	Sofinanciranje EU (v %, v tisočih EUR)	Začetek in konec izvajanja	Rezultati
Bavarska 1	Projekt mreže učinkovitih proizvodnih tehnologij (EffPro) je bil namenjen krepitvi prenosa tehnologije med univerzo in MSP na področju strojništva in proizvodnega inženirstva. Poudarek je bil na zmanjšanju stroškov z varčevanjem z energijo.	Učinkovite proizvodne tehnologije	4 751	2 375 (50 %)	6/2017–12/2021	24 dejavnosti in raziskovalnih projektov, npr. na področju 3D optičnih meritev, industrijskega označevanja sestavnih delov (CastCode), strojnega učenja za nadzor procesov (EMMAPro), 11 publikacij.

Regija/projekti	Kratek opis projekta	Prednostno področje	Skupni stroški (v tisočih EUR)	Sofinanciranje EU (v %, v tisočih EUR)	Začetek in konec izvajanja	Rezultati
Bavarska 2	Namen projekta storitvenih inovacij za trgovino (DIGIONAL) je bil podpreti MSP v tradicionalni trgovini pri soočanju z izzivi vse večje konkurence mestnih aglomeracij in naraščajočega e-trgovanja.	Inovativne tehnološke storitve	1 892	946 (50 %)	2/2018–6/2022	Doseženi rezultati projektov: npr. 1 300 anketirance v, 23 projektov sodelovanja, 60 objavljenih vodnikov za digitalizacijo. Trajnostnost je težko izmeriti, vendar so sodelujoči partnerji ohranili ali razširili svoje dejavnosti.
Bavarska 3	Projekt baterijskega shranjevanja energije, v okviru katerega dve univerzi združujeta kompetence na področju shranjevanja energije.	Ni relevantno.	6 429	5 465 (85 %)	10/2015–3/2019	Glej <i>okvir 6</i> .

Regija/projekti	Kratek opis projekta	Prednostno področje	Skupni stroški (v tisočih EUR)	Sofinanciranje EU (v %, v tisočih EUR)	Začetek in konec izvajanja	Rezultati
Ekstremadura 1	Projekt o možni uporabi tehnologije bližnjeinfrardeče spektroskopije (NIR) za ocenjevanje parametrov kakovosti oljčnih olj, kot so: indeks zrelosti, fizični vidiki, celovitost, zdravstveni status, edinstvenost in varnost hrane.	Agroživilstvo in digitalna preobrazba	333	162 (50 %)	12/2020–11/2022	V celoti doseženi in verjetno bodo ostali trajnostni. Projekt je upravičencu omogočil, da je izboljšal kakovost proizvedenega oljčnega olja do te mere, da je 90 % proizvedenega oljčnega olja trenutno ekstra deviško oljčno olje. Projekt zagotavlja tudi pregleden način plačevanja kmetov za njihove proizvode.
Ekstremadura 2	Projekt za raziskovanje uporabe hiperspektralne tehnologije za ocenjevanje parametrov kakovosti prašičjega mesa za ugotavljanje prisotnosti bakterij.	Agroživilstvo in zdravje v zvezi z varnostjo hrane	184	110 (60 %)	12/2020–9/2022	Doseženi rezultati projekta (npr. algoritem) in ustvarjen patent. Trajnostnost je negotova, saj projekt ni dosegel stopnje komercialnih koristi (glavna trgovska veriga še ne uporablja te tehnologije za varnost hrane).

Regija/projekti	Kratek opis projekta	Prednostno področje	Skupni stroški (v tisočih EUR)	Sofinanciranje EU (v %, v tisočih EUR)	Začetek in konec izvajanja	Rezultati
Interreg: Ekstremadura (Španija) ter regiji Alentejo in Osrednja regija (Portugalska)	INNOACE je projekt s 16 subjekti (štiri univerze, šest znanstvenih parkov in šest tehnoloških centrov), namenjen ustvarjanju sinergij med podjetji in centri za raziskave in inovacije, izvajanju dejavnosti prenosa ter zgodnjemu potrjevanju proizvodov in storitev s pomočjo odprtih inovacijskih procesov.	Agroživilstvo in tehnološka preobrazba		Financira Interreg V-A Španija-Portugalska (POCTEP) 2014–2020. 4 556 (70 % iz Španije, 30 % iz Portugalske), razdeljenih med 16 upravičencev	1/2017–12/2020	Inovacije so združene na 14 področjih: www.innoace.eu .

Vir: Sodišče na podlagi pregledane projektne dokumentacije

Priloga IV – Metodologija ankete Sodišča

Namen

01 Namen ankete Sodišča je bil pridobiti širše in celovitejše razumevanje oblikovanja in izvajanja pametne specializacije v EU. Vprašalnik je vseboval šest delov: ozadje, oblikovanje in izvajanje strategij pametne specializacije, podpora pri oblikovanju in izvajanju, medregionalno sodelovanje, spremljanje in vrednotenje ter zaključna razmišljanja.

Izvedba ankete

02 Notranji strokovnjak za metodologijo anketiranja je pred objavo osnutka ankete opravil neodvisne spletne predhodne preskuse z majhno skupino končnih anketirancev. Revizijska ekipa je po potrebi vključila povratne informacije iz teh predhodnih preskusov, ki jih je prispeval GD REGIO.

03 Spletna anketa je bila poslana vsem regionalnim ali nacionalnim institucijam ali organom, pristojnim za upravljanje pametne specializacije. Anketa je bila izvedena s spletnim anketnim orodjem EUSurvey.

Stopnja odziva

04 Sodišče je prejelo veljavne odgovore od 104 organov iz 22 držav članic, kar pomeni približno 58-odstotno stopnjo odziva. Stroge nastavitve požarnega zidu so morda preprečile, da bi nekateri prejemniki prejeli e-poštno sporočilo z vabilom za sodelovanje v anketi.

Kratice

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

GD REGIO: Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

GD RTD: Generalni direktorat za raziskave in inovacije

JRC: Skupno raziskovalno središče

Ekipa Sodišča

Ta pregled je sprejel senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom, ki je nalogo tudi vodila. Pri nalogi so sodelovali vodja njenega kabineta Eric Braucourt in ataše v njenem kabinetu Guido Fara, vodilni upravni uslužbenec Gediminas Mačys, vodja naloge Jussi Bright, revizorji Jan Hendricks, Rene Reiterer in Juan Antonio Vazquez Rivera, podporo pri reviziji pa so zagotovili Austin Maloney in Ines Gonzalez Echanove ter praktikanta Jacob Haas in Gabriele Ramonaite. Jezikovno podporo je zagotovila Laura McMillan, podporo pri anketi Britta Middelberg, grafično podporo pa Dunja Weibel.



Od leve proti desni: Britta Middelberg, Eric Braucourt, Jussi Bright, Austin Maloney, Annemie Turtelboom, Guido Fara, Gediminas Mačys, Rene Reiterer.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2025

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Slika 4 – © *Innovationsland.Bayern – Bayerische Innovationsstrategie 2021–2027*, bavarsko ministrstvo za gospodarske zadeve, regionalni razvoj in energijo.

Slika 5 – © Prognos/CSIL (2021).

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

PDF	ISBN 978-92-849-5588-6	ISSN 2811-8332	doi:10.2865/4475644	QJ-01-25-045-SL-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

CITIRANJE TE PUBLIKACIJE

Evropsko računsko sodišče, [Pregled 05/2025](#): Strategije pametne specializacije v EU, Urad za publikacije Evropske unije, 2025.

Pametna specializacija je pristop politike EU, ki se v celoti izvaja od programskega obdobja 2014–2020 naprej in v okviru katere regije opredelijo prednostne naložbe, v katere bodo usmerile porabo EU za spodbujanje regionalnih inovacij. Njen cilj je čim bolj povečati konkurenčno prednost in graditi na gospodarskih prednostih regij. Namen tega pregleda je bralcem zagotoviti informacije o tem, kaj je pametna specializacija in kako se izvaja v EU. Sodišče je ugotovilo, da večina regij sicer meni, da je pametna specializacija koristna, vendar še vedno obstajajo vrzeli pri zagotavljanju, da se prednostne naloge opredelijo tako, da bodo prinašale koristi za regije same in da bodo prispevale k širšim strateškim ciljem EU. Regije bi potrebovale več podpore, spremljanje in ocenjevanje bi se lahko izboljšala, poleg tega pa bi se lahko naredilo več za krepitev vrednosti medregionalnega sodelovanja.

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact
Spletišče: eca.europa.eu
Družbeni mediji: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



**EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE**