

Преглед 05

BG

Стратегии за интелигентна специализация в ЕС



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

2025

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VIII
Въведение	01—06
Интелигентна специализация	01—04
Роли и отговорности	05—06
Обхват и подход	07—11
Разработване на концепцията за интелигентна специализация	12—30
Произход и принципи на интелигентната специализация	12—24
Интелигентната специализация и иновационните приоритети на промишлената политика на ЕС	25—30
Включване на заинтересованите страни: процес на опознаване на предприемачеството	31—62
Принципите на търсене на предприемачески потенциал	32—34
Процесът на търсене на предприемачески потенциал на практика	35—40
Осъществяване на интелигентна специализация, насочваща разходите за научни изследвания и иновации в областта на сближаването	41—51
Междурегионално сътрудничество в контекста на интелигентната специализация	52—62
Мониторинг, оценка и въздействие	63—79
Подход за мониторинг на регионалните стратегии за интелигентна специализация	64—67
Мониторинг и оценка на практика	68—70

Оценка на регионално равнище 71—73

До момента няма оценка на интелигентната специализация
на равнище ЕС 74—79

Заключителни бележки 80—86

Приложения

Приложение I — Примери за стратегии за интелигентна
специализация

Приложение II – Хронология на разработването на
концепцията за интелигентна специализация

Приложение III — Списък на прегледаните проекти по
стратегията за интелигентна специализация

Приложение IV – Методология на проучването на ЕСП

Съкращения

Одитен екип

Кратко изложение

I Интелигентната специализация е подход на регионалната политика на ЕС в областта на иновациите, а „стратегията за интелигентна специализация“ (наричана също S3) в контекста на ЕС включва национална или регионална стратегия за иновации, в която се определят приоритети за разходите за научни изследвания и иновации. Целта е да се изгради конкурентно предимство на дадения регион чрез разработване и съгласуване на неговите силни страни с нуждите на бизнеса. Свързаното с това финансиране на научни изследвания и иновации, което води до интелигентна специализация, възлиза на повече от 70 млрд. евро за двата програмни периода (2014—2020 г. и 2021—2027 г.).

II Целта на настоящия преглед е да се предостави полезна информация за това в какво се състои интелигентната специализация и как тя се прилага в ЕС. Интелигентната специализация е важна, тъй като е иновативен инструмент, ориентиран към местните условия, и има за цел да доведе до важен преход от разпръснати инвестиции от различните фондове на ЕС към по-стратегически подход. В настоящия преглед са представени описание и анализ, основани главно на публично достъпна информация. Това не е одит.

III Освен това Европейската сметна палата (ЕСП) проведе проучване сред националните и регионалните органи и събра информация чрез посещения на място и разговори с регионалните органи. ЕСП направи преглед на развитието на тази концепция и на начина, по който тя се изпълнява, наблюдава и оценява.

IV За периода 2014—2020 г. финансираните от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) проекти за иновации като цяло са били съгласувани със стратегическите приоритети за инвестиране на ресурси на ЕС в целевите сектори. Това привеждане в съответствие е засилено през периода 2021—2027 г. Същевременно не е осъществяван надзор на равнището на ЕС за постигане на максимална добавената стойност на процеса на интелигентна специализация извън рамките на обичайното спазване на изискванията. Също така не съществуват преки средства, чрез които да се гарантира, че регионалните приоритети са съобразени с приоритетите на ЕС в областта на иновациите (например микрочиповете и водородата).

V Процесът на опознаване на предприемачеството (наричан по-долу „процес“) е важна част от разработването на такава стратегия и е предназначен да включи възможно най-много заинтересовани страни в определянето на инвестиционните приоритети. Това е задължителна стъпка за програмния период 2021—2027 г., но някои респонденти в проучването на ЕСП смятат, че процесът е труден за прилагане и биха имали полза от по-ясни и актуални насоки.

VI Междурегионалното сътрудничество е от ключово значение, за да се гарантира успехът на интелигентната специализация. В това отношение, например [мрежата за партньорски практики в областта на стратегиите за интелигентна специализация](#) на Комисията служи като център за насоки, работа в мрежа и подкрепа. Платформата има за цел да засили междурегионалното сътрудничество, но много региони все още не използват наличната информация.

VII Мониторингът на интелигентната специализация на национално и регионално равнище се е развивал през годините, но възприетите подходи, например използваните показатели, значително са се различавали. Мониторингът на интелигентната специализация се оказва предизвикателство за регионите след създаването на концепцията за стратегията, особено за по-малко иновативните региони. Оценките на регионално равнище са насочени по-скоро към въздействието на основните инвестиции в иновации, отколкото върху самия процес на интелигентна специализация. На равнището на ЕС Комисията не е извършила оценка след въвеждането на концепцията за интелигентна специализация през 2014 г., въпреки че това може да бъде разгледано поне до известна степен в текущо външно проучване или в бъдеща по-широкообхватна оценка на Комисията относно ЕФРР. Повечето респонденти в проучването на ЕСП обаче посочват, че считат концепцията за интелигентна специализация за полезна.

VIII ЕСП откроява три бъдещи предизвикателства пред Комисията:

- За да бъдат полезни стратегиите за интелигентна специализация, те следва да очертават значими приоритети, които оптимизират разходите на ЕС и са добре определени, което ще позволява на регионите да определят приоритети с необходимото ниво на детайлност. Комисията има възможност да насърчава съгласуваността между приоритетите за интелигентна специализация и приоритетите на промишлената политика на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите. Обсерваторията на мрежата за партньорски практики в областта на стратегията за интелигентна специализация (Обсерваторията на S3 CoP) може да се използва по-добре за установяване на важни пропуски и припокривания.
- Оценка на стойността на интелигентната специализация като процес и на нейното прилагане в ЕС. При тази оценка следва да се вземе предвид дали концепцията за интелигентна специализация се прилага еднакво добре за региони с различни характеристики, или дали е необходима по-голяма гъвкавост, за да бъдат удовлетворени специфичните нужди. Не е ясно обаче дали концепцията може да бъде оценена независимо от насочването от нея разходи за иновации по ЕФРР. Комисията може да предостави подкрепа на държавите членки за опростяване на мониторинга и оценката, както се посочва в резултатите от проучването на ЕСП.
- Увеличаване във възможно най-голяма степен на стойността на междурегионалното сътрудничество. Комисията има възможност да продължи да насърчава това сътрудничество, включително чрез определяне и подпомагане на подходящи области за такова сътрудничество, подкрепа за по-малко иновативните региони в развитието на техния административен капацитет и осигуряване на подходящи стимули за сътрудничество.

Въведение

Интелигентна специализация

01 Интелигентната специализация е подход на политиката в областта на иновациите в рамките на регионалното развитие на ЕС. Тя има за цел да помогне на регионите да определят най-обещаващите области за бъдещото си развитие и да използват тази информация за подобряване на разпределението на [средствата по политиката на сближаване](#)¹. Казано по-просто, интелигентната специализация помага на регионите да съсредоточат разходите си за иновации върху своите потенциални и действителни силни страни, за да насърчат икономическия растеж. Стратегията за интелигентна специализация (наричана по-нататък „стратегията“) е план, изготвен от всеки регион, който очертава приоритетите, по които те инвестират своите усилия (вж. [приложение I](#) за примери).

Каре 1

Определяне на стратегия за интелигентна специализация

„... стратегия за интелигентна специализация“ означава националните или регионалните стратегии за иновации, които определят приоритети с цел създаване на конкурентно предимство чрез развитие и съобразяване на собствените силни страни в областта на научните изследвания и иновациите с потребностите на бизнеса, за да се отговори последователно на новите възможности и промени на пазара, като се избегне дублирането и разпокъсването на усилията...”

Източник: Регламент за общоприложимите разпоредби (ROP) за периода 2014—2020 г.

¹ [Guide to Research and Innovation Strategies for smart specialisations \(RIS 3\)](#), Европейска комисия, 2012 г.

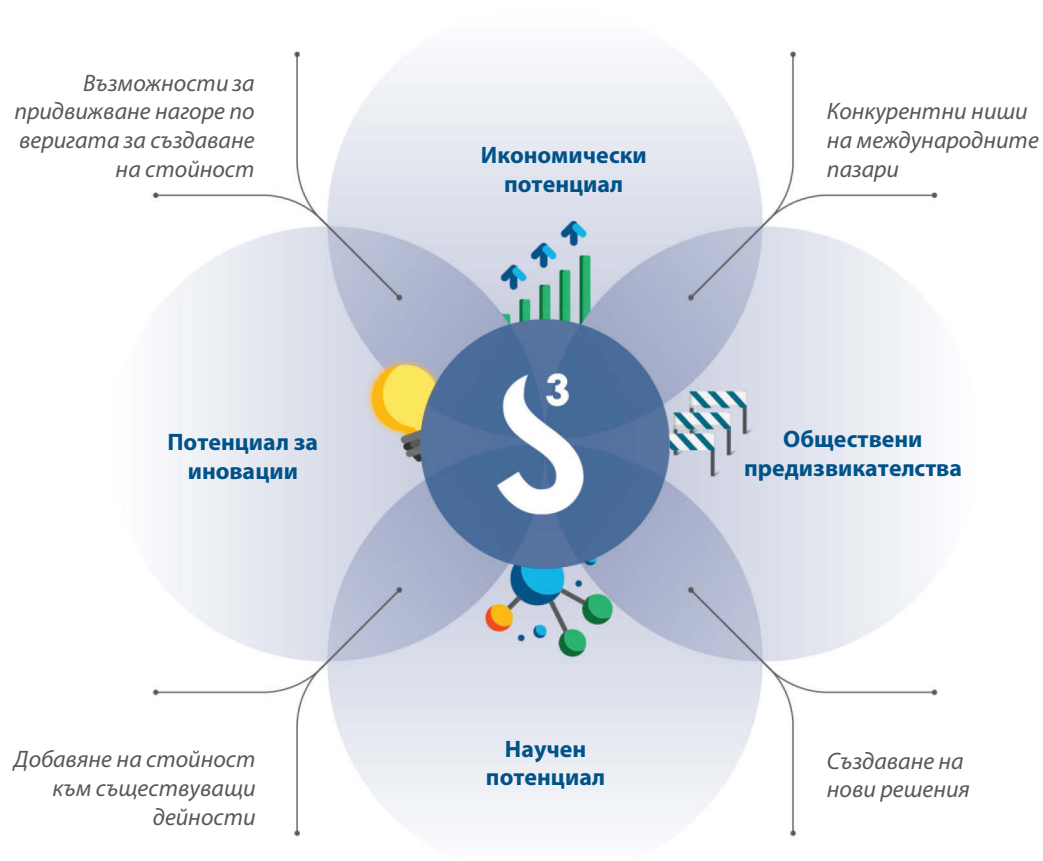
02 Концепцията за интелигентна специализация има за цел да спомогне за преодоляване на разделението в областта на иновациите в ЕС, определено като *„продължаващите значителни различия в резултатите в областта на иновациите между държавите членки и регионите“* и произтича от структурни фактори. Според [регионалния сравнителен доклад за иновациите](#) на Комисията регионите на ЕС са разделени в четири групи според постиженията си в областта на иновациите. Считано от 2023 г. това са: 36 водещи региони в областта на иновациите, 70 високо иновативни, 69 умерено иновативни и 64 нововъзникнали иновативни региони.

03 През 2010 г. Европейската комисия е въвела концепцията за интелигентна специализация в областта на научните изследвания и иновациите (НИИ) за целите на ЕФРР за програмния период 2014—2020 г. Националните и регионалните правителства са били задължени да разработват стратегии и по този начин да определят съответното (ите) си конкурентно (и) предимство (и).

04 Изготвянето на стратегия е било първоначално поставено условие² за достъп до финансиране от ЕФРР за научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г., след което то е прехвърлено към периода 2021—2027 г. (вж. [приложение II](#) за промените в графика за интелигентната специализация). Както е посочено в [първото ръководство на Комисията за стратегия за интелигентна специализация](#) през 2012 г., интелигентната специализация е свързана със създаването на забележителни ресурси и капацитет въз основа на характерните за всеки регион промишлени структури и знания ([фигура 1](#)).

² Регламент (ЕС) № 1303/2013, съображение 21 и член 19.

Фигура 1 — Представяне на интелигентната специализация



Източник: Европейска комисия, Съвместен изследователски център, Gómez Prieto J. et al. (2019 г.)

Роли и отговорности

05 Отговорността за изготвянето на стратегии за интелигентна специализация се носи основно от регионалните или националните органи (когато дадена държава е определена като един регион за тези цели или допълва регионалната си стратегия с национална). Тези органи отговарят за:

- вземане на решение относно географския обхват на тези стратегии;
- определяне на тези промишлени или други търговски области, в които съществува или е насочена специализация, и вземане на решения относно свързаните с тях приоритети в областта на научните изследвания и иновациите;
- избор на подходящи проекти, които да са в съответствие с приоритетите;
- изплащане на финансирането;
- мониторинг и оценка на изпълнението на проектите, както и на стратегията в по-общ план.

06 Органите на държавите членки и Комисията проверяват дали стратегиите за интелигентна специализация на регионите отговарят на изискванията на РОР. Това обаче не включва оценка и определяне на пригодността на областите, в които те решават да се специализират, нито на приоритетите, които избират. Те също така носят отговорност за оценката на програмите по ЕФРР. Освен това Комисията предоставя подкрепа и координация. Комисията и Съвместният изследователски център (JRC) заедно подкрепят регионите при изготвянето и изпълнението на техните първоначални стратегии за интелигентна специализация. През 2011 г. JRC е създал платформа за интелигентна специализация — онлайн общност за участниците в подготовката и изпълнението на тези стратегии. През 2023 г. Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (ГД „Регионална и селищна политика“) на Комисията е заменила платформата с [мрежата от партньорски практики в областта на стратегията за интелигентна специализация](#) — *„център за ориентиране, работа в мрежа, подкрепа и партньорско обучение по S3, който обхваща разработването и прилагането на S3“*. Общността от практики предоставя практически ръководства и инструменти и се използва за планиране и организиране на свързани прояви.

Обхват и подход

07 Интелигентната специализация е важна, тъй като е иновативен инструмент, ориентиран към местните условия, и има за цел да доведе до важен преход от разпръснати инвестиции от различните фондовете на ЕС към по-стратегически подход. Прегледът на ЕСП има за цел да опише и анализира произхода, разработването, изпълнението, мониторинга и оценката на стратегиите за интелигентна специализация в контекста на ЕС, включително процеса на опознаване на сферата на предприемачеството.

08 ЕСП се съсредоточава главно върху взаимодействието на интелигентната специализация с ЕФРР, тъй като това представлява най-същественият поток на финансиране, свързан със стратегиите. Финансирането от Европейския социален фонд може да бъде основано и на стратегии за интелигентна специализация чрез конкретната цел „умения за S3“. Този подход е насочен към развитие на необходимата работна сила, но наличието на стратегия не е условие за получаването на тези средства.

09 Настоящият преглед се основава главно на публично достъпна информация, в допълнение към специално събраните за тази цел материали. За разлика от одита, прегледът предоставя описателен и информативен анализ.

10 Обект на прегледа е Комисията, и по-специално ГД „Регионална и селищна политика“. ЕСП също така проведе информационни срещи с представители на няколко компетентни организации, академични експерти и представители на четири водещи региона за иновации или държави членки: Баден-Вюртемберг (Германия), Дания, Хелзинки-Усима (Финландия) и Стокхолм (Швеция). ЕСП извърши посещения на място на лидера в областта на иновациите Бавария (Германия), по време на които одиторите получиха информация от съседния регион Горна Австрия (Австрия) и от нововъзникналия иновативен регион Екстремадура (Испания). Получени бяха и данни от съседните региони Алентежо и Централен (Португалия). В рамките на тези посещения ЕСП разгледа шест проекта за интелигентна специализация ([приложение III](#)). През декември 2024 г. тя участва в годишната [конференция за стратегиите за интелигентна специализация](#), където осъществи връзка с представители на регионите.

11 Също така беше проведено проучване сред 178-те национални или регионални органа, участващи в интелигентната специализация, където те представиха мнения по различни аспекти, свързани с политиката и процеса. Делът на отговорилите е 58 % (*приложение IV*).

Разработване на концепцията за интелигентна специализация

Произход и принципи на интелигентната специализация

12 Въпреки че интелигентната специализация се е появила като концепция под това наименование в средата на първото десетилетие на XXI век, основните принципи вече са били познати както в академичните среди, така и в дебатите относно регионалната политика³. Например органите в Баден-Вюртемберг, един от лидерите на ЕС в областта на иновациите, обясниха, че прилагат приоритетно регионално планиране за иновации още в началото на 90-те години на миналия век. В контекста на [Лисабонската стратегия от 2000 г.](#), с цел да направи ЕС най-конкурентоспособната и динамична икономика, основана на знанието, на световно равнище, Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ (ГД „Научни изследвания и иновации“) е сформирала групата „Знания за растеж“ от икономисти, които се занимават с растеж и иновации. Тази група е разработила идеи за постигане на устойчив растеж и преодоляване на различията в областта на иновациите между Европа и САЩ⁴.

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

⁴ *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*, Генерална дирекция „Научни изследвания“, 2009 г., стр. 5.

13 Въпреки че първоначално акцентът е бил поставен върху конкурентоспособността на научните изследвания⁵, концепцията е била разработена в момент, когато регионалните иновации, които след 1993 г. вече са били част от политиката на сближаване, са приемани за приоритет от ГД „Регионална и селищна политика“. До началото на първото десетилетие на XXI век повечето региони са подкрепяли иновациите с финансиране от ЕФРР⁶. Комисията е установила трайни проблеми, например липсата на надежден анализ на регионалните силни страни в тази област⁷. Поради това интелигентната специализация е била разглеждана като начин за решаване на проблема и е била обсъждана като потенциален път напред в „Доклада Барка“ от 2009 г. относно преструктурирането на сближаването. В съобщение от 2010 г. Комисията обявява, че ще включи концепцията в политиката относно сближаването.

14 Интелигентната специализация бързо се развива от концепция, разработена от работна група на ГД „Научни изследвания и иновации“, в неразделна част от политиката на сближаване. Тя е включена в Регламента за общоприложимите разпоредби⁸ (ROP) през 2013 г., който регламентира петте фонда на ЕС, изпълнявани при споделено управление.

15 В ROP за периода 2014—2020 г. интелигентната специализация е установена като предпоставка (или *предварително условие*⁹) за достъп до финансиране за тематична цел 1: „засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите“. Съзаконодателите са счели това за начин да се гарантира ефективното и ефикасно използване на съответните структурни и инвестиционни фондове на ЕС.

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

⁶ Пак там.

⁷ *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*, Европейска комисия, 2012 г.

⁸ Регламент (ЕС) № 1303/2013

⁹ Пак там, член 2, параграф 3.

16 Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания¹⁰ отбелязва, че интелигентната специализация е била разработена и приложена, без да бъде тествана и без голям опит в прилагането в регионите на ЕС. Освен това в проучванията относно нейното въвеждане е установено, че към момента на прилагането ѝ теорията, на която се основава концепцията, все още е недостатъчна и ѝ липсват адекватна база от доказателства, достатъчна прозрачност и възможности за проверка¹¹.

17 Тъй като POP от периода 2014—2020 г. предхожда програмата за по-добро регулиране от 2018 г., *предварителна* оценка на интелигентната специализация не е била нито задължителна, нито извършена. Регламентът включва три критерия за изпълнение, за да се гарантира, че националните или регионалните стратегии за интелигентна специализация са ефективни (*таблица 2*). През май 2012 г. са издадени *насоки* под формата на общ документ за ориентация. В него се определят някои общи, необвързващи принципи и се очертава шестетапен подход за изготвяне на стратегии за интелигентна специализация (*таблица 1*).

¹⁰ Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания, *Smart specialisation: The concept and its application to EU cohesion policy*, 2016 г.

¹¹ Foray D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, (2015 г.), стр. 16.

Таблица 1 — Четирите общи принципа на стратегиите за интелигентна специализация и шестте етапа на тяхното разработване

Четири общи принципа	Шест етапа на разработване
○ (Труден) избор и критична маса (малко приоритети в международната верига на стойността, избягване на дублиране и фрагментация) ○ Конкурентно предимство (съчетаване на потенциала за НИИ с този на предприятията, използващи процеса на опознаване на сферата на предприемачеството) ○ Свързаност и клъстери (съчетаване на наличните ресурси с тези на останалите) ○ Съвместно ръководство	○ Анализ на местните условия и потенциала за иновации ○ Създаване на надеждна и приобщаваща структура на управление ○ Изготвяне на споделена визия за бъдещето на региона ○ Избор на ограничен брой приоритети за регионално развитие ○ Създаване на подходящи съчетания на политики ○ Интегриране на механизми за мониторинг и оценка

Източник: ЕСП въз основа на [насоките за S3 от 2012 г.](#)

18 През 2014 г. в [резолуция на Европейския парламент](#) се посочва, че интелигентната специализация е динамичен и дългосрочен процес. В нея се отбелязва, че разработването на стратегия за интелигентна специализация може да предложи на регионите значителни ползи по отношение на ефективността на техните действия в областта на НИИ, като същевременно се посочват рисковете, свързани с прилагането на тази идея. По-конкретно, през 2013 г. комисия на Европейския парламент¹² определя няколко риска, които биха могли да попречат на изпълнението ѝ:

- тя може да се превърне в едно чисто формално изискване (т.е. отчитане на дейност);

¹² Комисия по регионално развитие, [Работен документ относно интелигентната специализация: свързване на центрове за високи постижения за ефективна политика на сближаване](#), 2013 г.

- регионите може да се фокусират само върху НИИ, вместо да използват по-широка идея за иновации, която би била от по-голяма полза за по-слабо развитите региони (т.е. да възприемат по-нискотехнологичните иновации);
- в някои региони може да има недостатъчен местен административен капацитет за пълноценно прилагане на процеса на опознаване на предприемачеството;
- приоритетите може да бъдат определени твърде широко, което означава, че полученото финансиране няма да бъде достатъчно целенасочено;
- междурегионалното сътрудничество може да бъде както времеемък, така и скъп процес, докато подкрепата, предоставяна от Комисията (чрез установените насоки и платформата S3), може да не е достатъчна за всеки регион;
- възможни трудности при постигането на полезни взаимодействия между различни източници на финансиране, например структурните и инвестиционните фондове на ЕС и фондовете на „Хоризонт 2020“.

19 В РОР за периода 2021—2027 г. интелигентната специализация се превръща в тематично отключващо условие — „добро управление на национална или регионална стратегия за интелигентна специализация“ — за разходи по две специфични цели в рамките на [цел за политиката 1](#), „по-конкурентоспособна и по-интелигентна Европа“. Едната от тези специфични цели се отнася до развитие и засилване на капацитета за научни изследвания и иновации и на внедряването на модерни технологии, а другата специфична цел е насочена към развитие на уменията за интелигентна специализация, промишлен преход и предприемачество. На практика това означава, че стратегията за интелигентна специализация е била задължителна за достъп до средствата по ЕФРР, планирани в рамките на тези специфични цели. Други специфични цели (например платформата за стратегически технологии за Европа ([STEP](#))) също могат да бъдат от значение за интелигентната специализация, дори ако не са налице отключващи условия.

20 С РОР за 2021 г., който е приложим за програмния период 2021—2027 г., са въведени седем критерия за изпълнение на стратегиите за интелигентна специализация, за да се подобри прилагането ѝ и да се преодолеят някои от срещнатите преди това предизвикателства (*таблица 2*). Актуализираният подход превръща интелигентната специализация в отключващо условие и предвижда, че съответствието ще се оценява през целия период на финансиране, като стратегията се актуализира при необходимост. Това означава, че тя вече няма да бъде само еднократно действие, приключило в началото на цикъла на финансиране.

Таблица 2 — Критерии за стратегии за интелигентна специализация, представени в Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2014—2020 г. и 2021—2027 г.

Тематична цел № 1: Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите 2014—2020 г.	Цел на политиката 1: По-конкурентоспособна и по-интелигентна Европа 2021—2027 г.
Стратегията се основава на SWOT анализ или подобен анализ, за да се съсредоточат ресурсите върху ограничен набор от приоритети в областта на научните изследвания и иновациите	Актуален анализ на предизвикателствата, свързани с разпространението на иновациите и цифровизацията.
Стратегията очертава мерки за стимулиране на частните инвестиции в научноизследователска и развойна дейност в областта на технологиите	Наличие на компетентна регионална или национална институция или орган, отговорни за управлението на стратегията за интелигентна специализация
Стратегията съдържа механизъм за мониторинг	Инструменти за мониторинг и оценка за измерване на резултатите от изпълнението на целите на стратегията
	Функциониране на сътрудничеството между заинтересованите страни („процес на търсене на предприемачески потенциал“)
	Действия, необходими за подобряване на националните или регионални системи за научноизследователска дейност и иновации, по целесъобразност.
	Действия в подкрепа на промишления преход, когато е уместно
	Мерки за засилване на сътрудничеството с партньори извън дадена държава членка в приоритетни области, подкрепяни от стратегията за интелигентна специализация.

Източник: ЕСП, въз основа на РОР 2014—2020 г. и 2021—2027 г.

21 Докато РОР за периода 2014—2020 г. предхожда програмата за по-добро регулиране, РОР за периода 2021—2027 г. е изготвен след него. Както се подчертава в Становище [02/2020](#) на ЕСП, РОР за периода 2021—2027 г., включително неговите разпоредби относно интелигентната специализация, не са били предмет на оценка на въздействието.

22 От друга страна, в [работен документ на службите на Комисията](#) от 2018 г., придружаващ предложения за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) за периода 2021—2027 г., са били извършени оценки на въздействието за разпоредбите за отделните фондове¹³. Те обаче не обхващат очакваното въздействие или въздействието на интелигентната специализация и в документа не се посочват съответни констатации от оценката. Според проучване, проведено във връзка с документа, най-високо равнище на удовлетвореност от интелигентната специализация е отчетено в държавите членки, водещи в областта на иновациите, по-специално Швеция, Дания и Финландия, където 80 % считат, че ползите надвишават съответните разходи. Тази констатация до известна степен противоречи на резултатите от интелигентната специализация, предвидени от авторите на концепцията, които са на мнение, че интелигентната специализация не следва да бъде „запазена за най-добрите“ (т.е. най-иновативните региони) и че основната ѝ цел е нейният преобразуващ потенциал в по-слабо развитите региони¹⁴.

23 Междурегионалното сътрудничество има потенциала да доведе до по-успешни регионални иновационни екосистеми¹⁵. Улесняването на достъпа до ресурси, умения и знания извън региона може да донесе значителни ползи. Сътрудничеството може да се осъществява на много различни равнища — от разработване на политики до отваряне на програмите за външни партньори или съвместни проекти и, в крайна сметка, интегриране на политиките чрез съвместни стратегии¹⁶.

¹³ [SWD/2018/282](#).

¹⁴ Foray D., *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, (2015 г.), стр. 12.

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

¹⁶ Morisson, A. и Pattinson M., *Interregional Complementarities in innovation*, Платформата на Interreg Europe за обучение относно политиките, Лил, 2024 г.

24 Научните изследвания¹⁷ показват, че стратегиите за интелигентна специализация следва не само да определят приоритетите, но и активно да помагат на регионите да се възползват от допълнителните предимства и нови знания и да се интегрират в глобалните вериги за създаване на стойност. Като цяло връзките между регионите могат да им помогнат да се диверсифицират и да засилят устойчивостта.

Интелигентната специализация и иновационните приоритети на промишлената политика на ЕС

25 Интелигентната специализация, която е стратегическата рамка в основата на инвестициите, финансирани от ЕФРР, е само една от инициативите в подкрепа на научните изследвания и иновациите. Програмите на ЕС „Хоризонт“ („Хоризонт 2020“ с бюджет от около 79 млрд. евро и „Хоризонт Европа“ с бюджет от около 97 млрд. евро) са водещите програми на ЕС за подкрепа на научните изследвания и иновациите. През последните години се наблюдава също така укрепване и развитие на промишлената политика на ЕС, която играе роля и в сферата на научните изследвания и иновациите в ЕС.

26 Интелигентната специализация се основава на подход „отдолу нагоре“, което означава, че изборът се прави от регионалните органи и включва местните предприятия, изследователи и общности, за да се определят силните страни и възможностите на региона. Обхванат е всеки регион, създавайки голямо разнообразие от икономически и иновационни профили. В някои от тях иновациите не изискват непременно високотехнологични решения. За разлика от това програмите по „Хоризонт“ се основават най-вече на подходи „отгоре надолу“, при които ЕС централно определя своите конкретни приоритети в областта на научните изследвания и иновациите и съответно им разпределя финансиране. Програмите „Хоризонт“ са насочени към авангардни научни изследвания и постигане на върхови научни постижения, а разходите са силно концентрирани в по-силно развитите региони. През последните години Комисията също така е определила няколко промишлени приоритета чрез конкретни стратегии и цели, например за микрочиповете, батериите и водорода.

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

27 В контекста на стратегиите за интелигентна специализация ролята на Комисията е да проверява съответствието им с правните изисквания. Тя обаче не е отговорна за оценяването или оказването на влияние върху избора на регионите по отношение на избраните от тях приоритети (точка **06**). Това означава, че двата процеса, определянето на регионалните приоритети „отдолу нагоре“ и определянето на целите и приоритетите на ЕС „отгоре надолу“ имат собствена легитимност и логика. Те до голяма степен функционират независимо, без официален механизъм за съгласуване или съгласуване на приоритетите.

28 Научните изследвания и иновации — като част от промишлените политики на ЕС (например тези за акумулаторните батерии, водорода и полупроводниците), също се ръководят от приоритетите на ЕС и се финансира предимно чрез програмите „Хоризонт“. През периода 2014—2020 г. са били планирани тесни връзки между „Хоризонт 2020“ и интелигентната специализация, като в РОР се посочва, че стратегиите следва да включват действия за подготовка на участието в „Хоризонт 2020“ („стълба към върховите постижения“) и пътища за използване на резултатите от „Хоризонт“ на пазара.

29 В [съобщение от 2022 г.](#) Комисията подчертава значението на полезните взаимодействия. В него също така са илюстрирани потенциалните полезни взаимодействия между интелигентната специализация и „Хоризонт“. Наред с други възможности, това включва възможността управляващите органи да прехвърлят средства от ЕФРР към „Хоризонт“, за да се даде възможност за участие на проектите, които иначе не биха били избрани. Проектите, отговарящи на приоритетите за интелигентна специализация, са счетени за особено подходящи за това.

30 [Проучване на Комисията от 2021 г., в което се анализират ключови параметри на стратегиите за интелигентна специализация](#), е установило висока степен на тематична съгласуваност между стратегиите и проектите по „Хоризонт 2020“. Като цяло 64 % от анализираните проекти по „Хоризонт 2020“ могат да бъдат свързани с приоритетни области на съответната стратегия. Въпреки това, както е отбелязано в [9-ия доклад за сближаването](#) през 2024 г., съществуват правни и практически трудности при изграждането на полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и ЕФРР. Въпреки че в доклада не са разгледани подробно тези предизвикателства, в [Специален доклад 23/2022](#) на ЕСП относно полезните взаимодействия между програма „Хоризонт“ и фондовете на сближаване са установени конкретни трудности, включително такива, свързани с правилата за държавна помощ, допустимите разходи и процедурите за подбор.

Включване на заинтересованите страни: процес на опознаване на предприемачеството

31 Интелигентната специализация е свързана основно с определянето на приоритети за инвестиции от страна на регионите. Приоритетите следва да бъдат избрани чрез процес, който *„се основава на колективната интелигентност на предприятията, университетите, правителствените органи и други ключови териториални участници“*¹⁸. Това се нарича процес на търсене на предприемачески потенциал.

Принципите на търсене на предприемачески потенциал

32 Още в ранните [насоки на Комисията относно S3 от 2012 г.](#) на регионите е указано да определят инвестиционните приоритети чрез процеса на търсене на предприемачески потенциал. Този процес има за цел да се основава на доказателства и да събере ключови заинтересовани страни, за да се обсъдят силните страни на даден регион в областта на научните изследвания и иновациите. Целта на процеса е да синтезира знанията от науката, технологиите и инженерството и да ги свърже с нуждите и реалностите на пазара, например потенциал за растеж, бизнес конкуренция и нови дейности¹⁹.

¹⁸ Съвместен изследователски център, *Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*, 2021 г.

¹⁹ Foray, D., David, P. A., & Hall, B. H. (2011 г.), *Smart Specialisation: From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*, Работен документ на MTEI №. 2011-001, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.

33 Свързаните с това знания са широко разпространени сред различните заинтересовани страни. Процесът има за цел да даде възможност на създателите на политики да подобрят разбирането си за собствения си регион. Това следва да бъде мястото, където си взаимодействат представители на правителството, промишлеността, академичните среди и общността (*фигура 2*). При планирането на интелигентната специализация това се нарича „четворна спирала“²⁰. Регионалните правителства играят ключова роля в управлението на този диалог, анализирането на резултатите и отразяването на въздействието на тези резултати върху техните стратегии. Освен това посредническите организации (напр. агенции за иновации, клъстери²¹, бизнес мрежи и центрове за подкрепа на бизнеса) действат като мост между различните заинтересовани страни, например предприятия, изследователи и създатели на политики.

²⁰ *Guide to Research and Innovation Strategies for smart specialisations (RIS 3)*, Европейска комисия, 2012 г.

²¹ Европейска комисия: Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“, Cassingena Harper, J., Lubicka, B., Lindqvist, G., Ketels, C. et al., *The role of clusters in smart specialisation strategies*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2013 г.

Фигура 2 — Ангажираност на заинтересованите страни в процеса на търсене на предприемачески потенциал



Източник: ЕСП въз основа на Съвместния изследователски център, *Assessing Smart Specialisation: The entrepreneurial discovery process*, 2021 г.

34 От създаването си процесът на търсене на предприемачески потенциал е бил предмет на значителни академични изследвания. В *Ръководството на Комисията относно S3 (2012 г.)* и *Ръководството за прилагане (2016 г.)* са представени концептуални принципи и насоки по темата. Все още обаче съществува неяснота²² както на теория, така и на практика по отношение на начина, по който процесът следва да се адаптира към региони с различни икономически и иновационни профили (вж. точка 02), как да се запази ангажираността на заинтересованите страни с течение на времето, механизмите и инструментите (напр. ползата от тематичните групи за улесняване на подробните дискусии) и адекватните способности (напр. как да се преодолее липсата на умения на заинтересованите страни).

²² Съвместен изследователски център, *Assessing Smart Specialisation: The entrepreneurial discovery process*, 2021 г.

Процесът на търсене на предприемачески потенциал на практика

35 Няма общ подход към процеса на търсене на предприемачески потенциал, което означава, че той се прилага по различен начин в различните региони и държави членки. Въпреки това две проучвания на JRC сред регионалните органи, отговарящи за стратегиите за интелигентна специализация (през 2017 г. и 2021 г.) разкриват някои общи характеристики:

- на практика тя често се провежда като „тройна спирала“, а не като „четворна спирала“, като елементът „общност“ (като гражданското общество) е изключен. В [проучване на Комитета на регионите \(2023 г.\)](#) също се стига до заключението, че участието на гражданското общество в тези процеси е изключително рядко;
- в повечето случаи висшите учебни заведения и научноизследователските и технологичните организации са участвали активно в процеса на своите региони.

36 Изследванията показват, че поне за периода 2014—2020 г. процесът често е спирал след разработването на стратегията, вместо да продължава като потенциално полезен форум²³. Примерът по-долу ([каре 2](#)) показва предизвикателството да се поддържа диалогът и участието на заинтересованите страни през целия жизнен цикъл на стратегията.

²³ Пак там.

Каре 2

Развитие на процеса на търсене на предприемачески потенциал в нововъзникващ регион за иновации

По време на разработването на първата стратегия за интелигентна специализация през 2014 г. в Естремадура, Испания, е имало силен проактивен подход към процеса на търсене на предприемачески потенциал. Броят на участниците е бил значителен (600). Заинтересованите страни са били мотивирани да допринесат с очакването, че интелигентната специализация може да доведе до радикално увеличаване на финансирането за научни изследвания и иновации в региона.

По време на изпълнението на тази първа стратегия (след 2017 г.) участието на заинтересованите страни е намаляло. За да управляват процеса, регионалните власти са създали тематична работна група за всяка от петте приоритетни области на региона. Работните групи обаче в крайна сметка са функционирали изолирано и не са обединявали систематично усилията си за установяване и създаване на полезни взаимодействия.

За да подобри управлението на процеса и да се справи с тези проблеми, регионът е въвел отворени платформи за сътрудничество за програмния период 2021—2027 г.

Източник: ЕСП, въз основа на посещение за преглед в Естремадура.

37 Изследванията на JRC показват, че посредническите институции, които действат като клъстери, могат да окажат положително въздействие върху нивата на участие на заинтересованите страни по време на прилагането на интелигентната специализация²⁴. Посещението на ЕСП в Бавария (Германия) даде пример за това. Bayern Innovativ GmbH, финансирана от правителството агенция, ръководи клъстерни дейности за региона от 2006 г. насам. Например енергийният клъстер (който съответства на една от приоритетните области на региона — **фигура 4**) свързва приблизително 7 000 предприятия и е подпомогнал около 2 300 проекта.

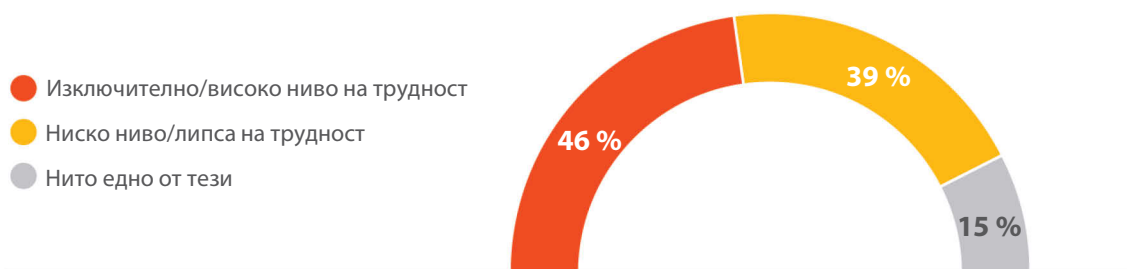
38 Процесът на търсене на предприемачески потенциал е имал широко приложение през програмния период 2014—2020 г., като е бил използван при

²⁴ Съвместен изследователски център, *Assessing Smart Specialisation: The entrepreneurial discovery process*, 2021 г.

77 % от общо 185 стратегии²⁵. През следващия програмен период съзакондателите са го превърнали в задължителна част от интелигентната специализация, като са въвели съответен критерий за изпълнение (*таблица 2*).

39 Въпреки широкото му прилагане в продължение на много години, изпълнението все още се счита за предизвикателство. Проучването на ЕСП установи, че 46 % от респондентите считат процедурата за „много“ или „изключително“ трудна (*фигура 3*). От тях повече от две трети са региони с по-нисък капацитет за иновации, т.е. с умерен или нововъзникващ иновационен профил. Някои респонденти в по-слабо населените региони считат, че са твърде малки, за да разработят и прилагат ефективно такъв процес. Те са на мнение, че не разполагат с достатъчен административен капацитет, за да анализират и прилагат процеса, както и че връзките им с академичните среди често са слаби. Няколко от респондентите посочват, че малкият брой предприятия, липсата на предприятия, които развиват интензивно дейност, основана на знания, както и липсата на ресурси, затрудняват управлението ѝ по смислен начин.

Фигура 3 — Около половината от респондентите считат процеса на търсене на предприемачески потенциал за „много“ или „изключително“ труден



Източник: Проучване на ЕСП.

²⁵ *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, окончателен доклад, Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, 2021 г.

40 Въпреки че по мнението на регионите процесът на търсене на предприемачески потенциал е труден за изпълнение, те го считат за полезен. Според [технически доклад на JRC](#) от 2017 г. почти всички респонденти (97 %) са потвърдили, че това е положителен опит за тях, а голяма част от участниците (93 %) са констатирани, че той е оказал положително въздействие при определянето на приоритетите за инвестиции. В проучване на Комитета на регионите от 2023 г. се стига до заключението²⁶, че процесът е един от най-решаващите фактори за успеха на интелигентната специализация. В него също така се посочва, че в сравнение с програмния период 2014—2020 г. регионите осъзнават по-добре необходимостта от включване на заинтересовани страни като промишлеността, институциите, изследователите и гражданското общество.

²⁶ *The Future of Regional Smart Specialisation Strategies: Sustainable, Inclusive and Resilient*, Европейски комитет на регионите; Комисия за социална политика, образование, заетост, научни изследвания и култура, 2023 г., стр. 94.

Осъществяване на интелигентна специализация, насочваща разходите за научни изследвания и иновации в областта на сближаването

41 Наличието на стратегия за интелигентна специализация е условие за получаване на финансиране за научни изследвания и иновации от ЕФРР. Това финансиране е значително, тъй като възлиза на повече от 70 млрд. евро за двата програмни периода²⁷. Според Комисията финансирането от ЕФРР за интелигентната специализация за два програмни периода през 2014—2027 г. възлиза на общо 73,8 млрд. евро:

- Период 2014—2020 г.: Тематична цел № 1: Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите: 37,3 млрд. евро;
- Период 2021—2027 г.: Цел на политиката 1: По-конкурентоспособна и по-интелигентна Европа чрез насърчаване на иновативна и интелигентна икономическа трансформация и на регионалната свързаност на ИКТ: 36,5 млрд. евро

42 В специалния доклад на ЕСП за 2022 г. [Полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и европейските структурни и инвестиционни фондове](#) се подчертават различните степени, в които държавите членки са разчитали на финансиране от ЕФРР за научни изследвания и иновации. В Латвия например финансирането от ЕФРР е представлявало почти 50 % от националните разходи за НИИ, докато в Германия този дял е бил значително под 1 %. В [9-ия доклад за сближаването](#) се посочва, че около 85 % от общия размер на отпуснатите финансови средства за периода 2014—2020 г. са били съсредоточени в по-слабо развитите региони и регионите в преход, където те често са основният източник на подкрепа за иновациите. Въпреки това, дори когато средствата от ЕФРР в регионален контекст са малки, регионалните органи ги намират за полезни ([каре 3](#)).

²⁷ Портал за отворени данни за европейските структурни и инвестиционни фондове — Европейска комисия | Отворени данни за сближаването.

Каре 3

Използване на Европейския фонд за регионално развитие в региони с висока степен на иновации за експериментални проекти

Въпреки относително малкия размер на бюджета на ЕФРР в сравнение с общите потоци за финансиране на иновациите в тези региони, органите както в Дания (където делът на ЕФРР от финансирането за НИИ представлява около 0,15 % от общите годишни разходи за научни изследвания и иновации през периода 2014—2020 г.), така и в Баден-Вюртемберг (0,09 %) считат, че средствата, свързани със S3, са полезни, тъй като те биха могли да се използват в пилотни проекти, които не са обхванати от обичайните потоци на финансиране в региона. На срещите на ЕСП с властите в Баден-Вюртемберг беше обяснено, че финансирането от ЕС е ценно, тъй като може да бъде насочено към повече ниши или експериментални проекти, които не са обхванати от обичайните потоци на финансиране в региона.

Например в Баден-Вюртемберг водещ проект „Водородната долина Южен Баден“ (проект по ЕФРР за периода 2021—2027 г.), изпълняван с партньори от Елзас (Франция) и Северозападна Швейцария, е насочен към практическите приложения на бъдещите водородни технологии за малките и средните предприятия.

43 Една от характеристиките на ЕС е, че неговите региони се различават значително по размер на населението или по област. През програмния период 2014—2020 г. в целия ЕС са били изготвени 185 стратегии за интелигентна специализация²⁸. През настоящия програмен период (2021—2027 г.) в Обсерваторията за S3 са включени повече от 170 стратегии (*каре 4*).

²⁸ *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, окончателен доклад, Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, 2021 г.

Каре 4

Стратегиите за интелигентна специализация обхващат региони, които се различават значително по големина.

Политиката на сближаване използва класификацията на териториалните единици за статистически цели (NUTS), за да представи разбивка на Европа на регионални единици, които са като цяло с еднакъв размер. Финансирането от ЕФРР се предоставя въз основа на икономическото положение на даден регион по NUTS2, обикновено за регионите, които имат население между **800 000 и 3 млн. души**. Към януари 2024 г. в ЕС има **244 региона по NUTS2**.

Този стандарт обаче невинаги се прилага при определянето на регионите, за които следва да се изготви стратегия. Всъщност няма насоки относно подходящата големина на регионите за тези цели. Стратегиите обикновено са свързани с териториалния обхват на съответните програми на ЕФРР, които подпомагат инвестициите по конкретни цели 1.1 и 1.4. Стратегиите се прилагат за територии, които се различават значително по размер. На национално равнище са изготвени няколко стратегии, включително за Чехия, с население над 10 млн. души. Други стратегии понякога се определят на равнище много малки региони, като например Готланд²⁹ (Швеция), чието население е малко над **60 000 души**. В някои случаи държавите членки имат стратегии както на национално, така и на регионално равнище (напр. Гърция, Полша, Португалия и Румъния).

Докато някои региони са запазили първоначалното си равнище, други са го променили между програмните периоди. Например датските органи информираха ЕСП, че са прехвърлили отговорността за интелигентната специализация от регионите към национален орган (*Erhvervsfremmebestyrelse*). Причината е, че регионите до голяма степен избират да се специализират в едни и същи приоритети, което води до дублиране на дейности. За разлика от това, други скандинавски държави (Финландия (18 стратегии) и Швеция (21 стратегии) продължават да поддържат регионален подход.

Източник: ЕСП, въз основа на обсъждания и информацията, предоставена от Европейската комисия.

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

44 В РОР за периода 2014—2020 г. се посочва, че стратегиите за интелигентна специализация имат за цел *„съсредоточаване на ресурсите върху ограничен набор от приоритети в областта на научните изследвания и иновациите“*. Вследствие на това компетентните органи е трябвало да определят приоритетните области за специализация в съответните си стратегии. След това управляващите органи и изпълнителните органи е следвало да гарантират, че финансирането за НИИ е съсредоточено върху тези приоритети.

45 Броят на приоритетите и степента на подробност са били различни в отделните региони. За периода 2014—2020 г. регионите са избирали между 2 и 15 приоритета, при среден брой пет³⁰. Регионите обаче могат да разработят подприоритети, което означава, че броят на обхванатите области може да бъде много по-голям. Това се вижда от регионалната стратегия за иновации на Бавария, Германия, в която пет приоритета са разделени на 25 области от второ ниво (*фигура 4*). Някои от подобластите в рамките на един и същ приоритет (напр. авиокосмически технологии и инфраструктура за бъдеща мобилност) обхващат много различни области, които са достатъчно значими, за да бъдат разглеждани като отделни приоритети.

³⁰ *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, окончателен доклад, Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, 2021 г.

Фигура 4 — Пет приоритетни области на специализация за Бавария (Германия) 2021—2027 г. с множество свързани теми и приложения



© Innovationsland.Bayern — Bayerische Innovationsstrategie 2021—2027, Министерство на икономиката, регионалното развитие и енергетиката на Бавария.

46 Рискът от прекалено широкообхватни приоритети, водещи до разпръснато финансиране при липса на ясни цели³¹, е бил отбелязан още през 2013 г. (точка 18). Широкообхватни приоритети, например „енергетика“, пораждаат риск от разработване на разпръснати, разпокъсани проекти с ограничени полезни взаимодействия, външни ефекти или критична маса. За разлика от това, една по-тясно определена приоритетна област, например „системи за акумулиране на енергия“, може да подобри фокуса и ефективността на финансирането.

47 Както обаче е установено в изследванията³², прекалено тясно определените приоритети също крият недостатъци, например намаляване на потенциалния брой участници (т.е. даден регион решава да се съсредоточи само върху малък брой вече успешни дружества). И в двата сценария (т.е. твърде широкообхватни или твърде тесни приоритети) резултатът е, че използването на икономическите предимства на даден регион за постигане на най-добри резултати става трудно.

48 Комисията е включила интелигентната специализация в политиката на сближаване, за да съгласува по-ефективно финансирането и проектите с регионалните икономически структури и техните потенциални силни страни. Поради това съгласуването между поканите за представяне на предложения и приоритетните области е от решаващо значение, за да се гарантира, че проектите подкрепят регионалните цели в областта на иновациите³³.

³¹ Gianelle, C., Guzzo, F. и Mieszkowski, K.; *Smart Specialisation: what happens in translation from concept to practice?*, Регионални проучвания, 2020 г.

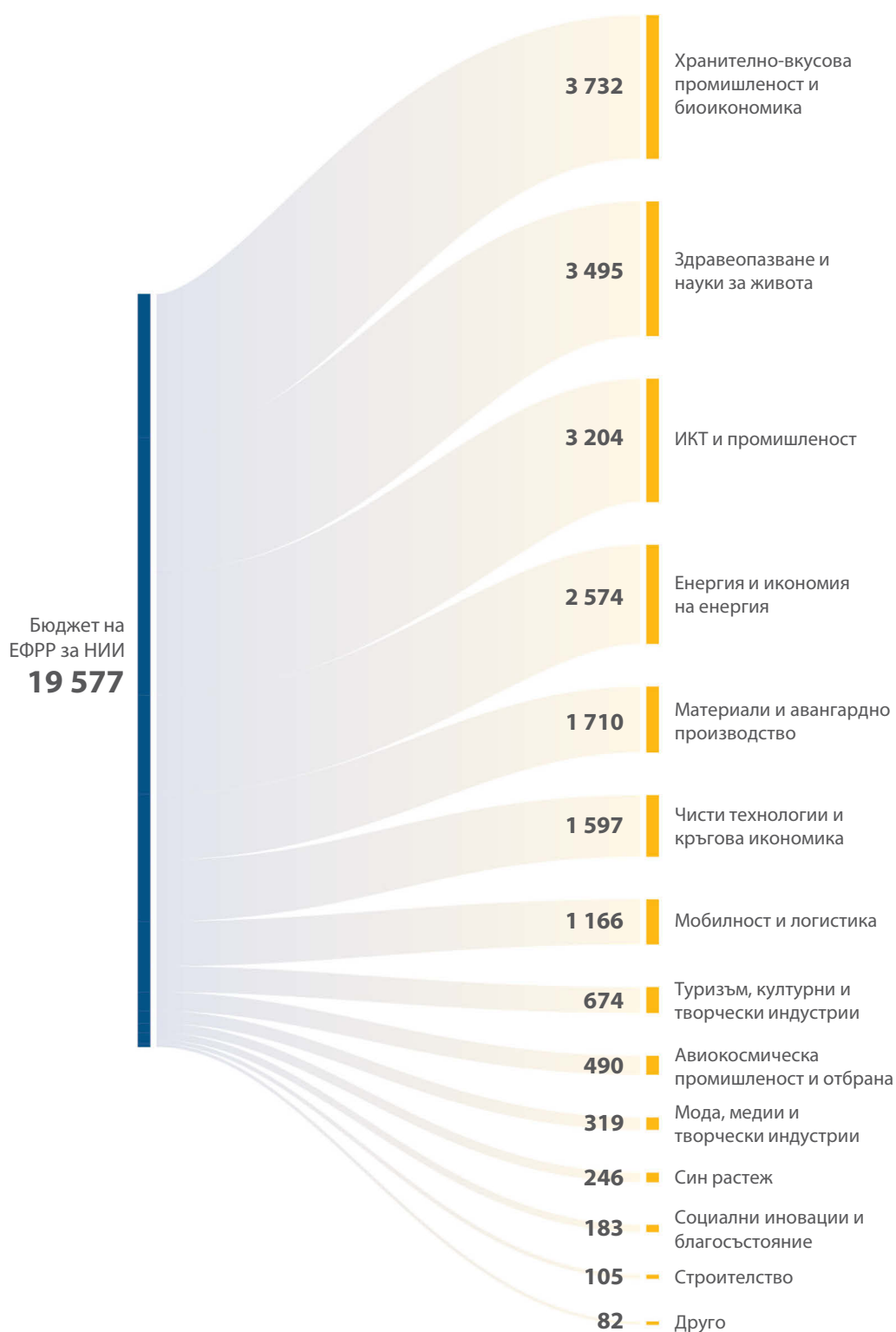
³² Foray, D., *In response to „Six critical questions about smart specialisation“*, Проучвания на европейското планиране, 27 (10), 2066—2078, 2019 г.

³³ *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU, окончателен доклад*, Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, 2021 г.

49 Проучване от 2021 г., възложено от Комисията, относно поставянето на приоритет върху интелигентната специализация е установило, че за програмния период 2014—2020 г. 84 % от поканите за представяне на предложения по тематична цел 1 „Укрепване на научните изследвания и иновациите“ по линия на ЕФРР в държавите членки или регионите са включвали критерии за привеждане в съответствие с приоритетите за интелигентна специализация³⁴. Това означава, че в 16 % от събраните покани за представяне на предложения не са били установени такива специфични критерии. Това показва, че интелигентната специализация невинаги е била отразена в подготовката и изпълнението на поканите за представяне на предложения. Проучването също така установи връзки с приоритетите за интелигентна специализация в 57 % от проектите, финансирани от ЕФРР, със значителни различия между държавите членки и регионите. От над 86 000 проекта 57 % изглежда са съгласувани със съответните приоритети въз основа на търсене по ключови думи. По отношение на бюджета за НИИ трите най-големи сектора — хранително-вкусовата промишленост и биоикономиката, здравеопазването и науките за живота, както и ИКТ и промишлеността, представляват около 50 % от финансирането в размер на 19 млрд. евро (*фигура 5*).

³⁴ Пак там.

Фигура 5 — Общи тематични области и бюджет, изразходван за проекти по ЕФРР за периода 2014—2020 г., млн. евро



Забележка: Тези цифри не са окончателни, тъй като проучването е било проведено през 2021 г., докато регионите все още са изпълнявали проекти.

50 Европейската сметна палата разгледа четири финансирани от ЕФРР проекта (*приложение III*) от програмния период 2014—2020 г. по тематична цел 1 в Бавария (Германия) и Естремадура (Испания). Прегледът на ЕСП показва, че тези покани за представяне на предложения на регионално равнище са съобразени с техните приоритети за интелигентна специализация. В Бавария разгледаните проекти са насочени към ефективни производствени технологии, както и към иновативни, основани на технологии услуги, докато в Естремадура акцентът е поставен върху хранително-вкусовата промишленост като приоритетната област.

51 За програмния период 2021—2027 г. необходимостта от спазване на приоритетите е засилена от отключващо условие. Управляващите органи са задължени да гарантират, че проектите са *„съгласувани със съответните стратегии и документи за планиране, изготвени за изпълнението на това отключващо условие“*³⁵. Към май 2025 г. не е имало проучвания, в които да се анализира дали е налице по-голямо съответствие между проектите и приоритетите през периода 2021—2027 г.

Междурегионално сътрудничество в контекста на интелигентната специализация

52 Създадена от Комисията, *мрежата за партньорски практики в областта на стратегията за интелигентната специализация* (S3 CoP) служи като център за насоки, работа в мрежа, подкрепа и партньорско обучение относно интелигентната специализация, като се съсредоточава както върху разработването, така и върху прилагането ѝ. Общността предлага стратегически услуги, съобразени с нуждите на практикуващите специалисти. Като част от тази мрежа *Обсерваторията на S3 CoP* е нова платформа, предназначена за подобряване на междурегионалното сътрудничество. Тя действа като централно хранилище за информация, свързана с интелигентната специализация, в целия ЕС, като дава възможност на потребителите да сравняват областите на специализация, да имат достъп до ключови контакти и да проучват стратегически връзки с други региони.

³⁵ Член 73, параграф 2, буква б) от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

53 В проучване две трети от респондентите са съобщили, че използват платформата на обсерваторията на S3 CoP, а една трета са посочили, че не я използват. Тя се оценява положително сред потребителите, като 80 % са съгласни, че тя предоставя ценна информация относно приоритетите и практиките за интелигентна специализация в други региони и държави членки на ЕС и предлага възможности за потенциално сътрудничество.

54 От 2015 г. насам Европейската комисия е стартирала четири **тематични платформи за интелигентна специализация**: хранително-вкусова промишленост, енергетика, промишлено модернизиране и устойчива синя икономика (т.е. устойчиво използване на морските ресурси за икономически растеж, като същевременно се запазва здравето на морската екосистема). Тези платформи включват партньорства, които са мрежи от региони, създадени за улесняване на междурегионалното сътрудничество в определена област. Например платформата за модернизиране на промишлеността включва партньорства в областта на космическите и медицинските технологии. Платформите или партньорствата обаче не обхващат всички възможни приоритети, дори тези, които често се избират от регионите (**каре 5**), например в областта на здравеопазването и науките за живота.

Каре 5

Липса на тематична платформа или партньорство за приоритета „здравеопазване и науки за живота“

Въпреки че тематичните платформи обхващат основните области на интелигентната специализация, втората по големина област, здравеопазване и науки за живота (**фигура 5**) не разполагат с конкретна платформа. Властите в Стокхолм заявиха, че са имали трудности при намирането на подходящи междурегионални партньори, въпреки че **в този сектор има значително промишлено производство**. Например в региона има голям брой фармацевтични дружества, а университетската болница в Каролинска е най-високо оценената европейска здравна институция.

Източник: ЕСП, въз основа на дискусии.

55 Комисията също така е стартирала конкретни инициативи за засилване на междурегионалното сътрудничество:

- В рамките на ЕФРР **Инструментът за междурегионални инвестиции в иновации** подкрепя междурегионалните иновационни проекти във фазите им на разрастване и пазарна реализация. Инструментът спомага за преодоляване на регулаторните и пазарните пречки, като придвижва проектите до етапа на инвестиции. Той разполага с бюджет от 570 млн. евро за финансиране за периода 2021—2027 г.
- Основната цел на **регионалните долини за иновации** е да се стимулират иновациите и да се насърчават върховете постижения чрез свързване на регионите с различни равнища на иновации. До момента 148 региона са определени като „Регионални долини за иновации“, като те се възползват от финансиране в размер на 122 млн. евро по линия на „Хоризонт Европа“ и ЕФРР чрез инструмента за междурегионални иновационни инвестиции.

56 В рамките на ЕФРР **Interreg** — поредица от програми на ЕС за финансиране в подкрепа на сътрудничеството между регионите — е тясно свързана с интелигентната специализация. Въпреки че тематичното отключващо условие за *„добро управление на националната или регионалната стратегия за интелигентна специализация“* не се прилага за финансирането по Interreg, интелигентната специализация е важен елемент за постигане на максимална ефективност на трансграничното и междурегионалното сътрудничество. ЕСП извърши проверка на един проект по Interreg във всеки един от посетените региони, като и двата проекта показаха съответствие със съответните стратегии. От друга страна, някои проекти по Interreg са насочени към подпомагане на регионите при разработването и изпълнението на стратегии, както и към предоставяне на финансиране за това сътрудничество чрез тематични платформи.

57 Междурегионалното сътрудничество може да бъде допълнително подоброено чрез регионални (или национални) програми и улеснено, като изрично се позволи³⁶ средствата от ЕФРР да бъдат частично разпределени извън определените програмни региони. Регионите обаче обикновено не се възползват от тази възможност в своите регионални програми³⁷. Двата посетени региона не са използвали тази гъвкавост през нито един от двата програмни периода.

58 По време на програмния период 2014—2020 г. междурегионалното сътрудничество е било периферно спрямо интелигентната специализация, като инициативите за сътрудничество не са били изискване на структурираната политика. Според проведено проучване европейските региони не са използвали в достатъчна степен потенциала си за ефективно междурегионално сътрудничество, което оставя значителни неизползвани възможности³⁸.

59 Междурегионалното сътрудничество през периода 2021—2027 г. е издигнато до стратегически приоритет. Като един от критериите за изпълнение (*таблица 2*) сега се изисква стратегиите да включват мерки за засилване на междурегионалното сътрудничество в определени приоритетни области³⁹.

60 Проучването на ЕСП включваше въпроси относно предполагаемите предизвикателства при изпълнението на този критерий. Резултатите показаха, че почти половината от респондентите го считат за труден за изпълнение (*фигура 6*).

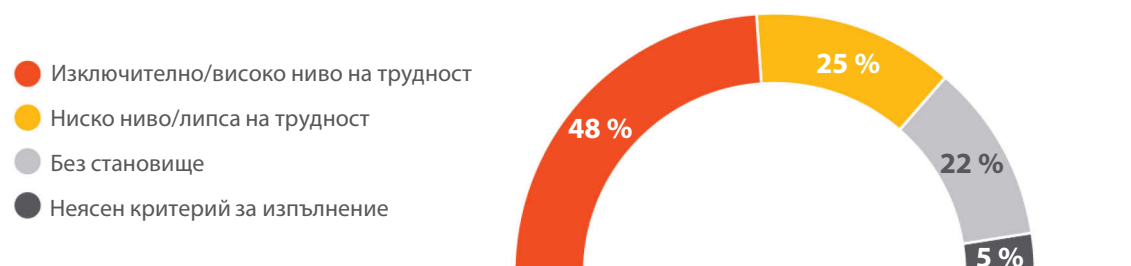
³⁶ Член 70, параграф 2 от РОР за периода 2014—2020 г. и член 63, параграф 4 от РОР за периода 2021—2027 г.

³⁷ Woolford, J., Amanatidou, E., Gerussi, E. и Boden, J.M., *Interregional Cooperation and Smart Specialisation: a Lagging Regions Perspective*, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2021 г.

³⁸ Bachtrögler-Unger, J., Balland, P.-A., Boschma, R. и Schwab, T., *Technological capabilities and the twin transition in Europe: Opportunities for regional cooperation and economic cohesion*, Bertelsmann Stiftung, Берлин, 2023 г.

³⁹ Приложение IV към Регламент (ЕС) 2021/1060.

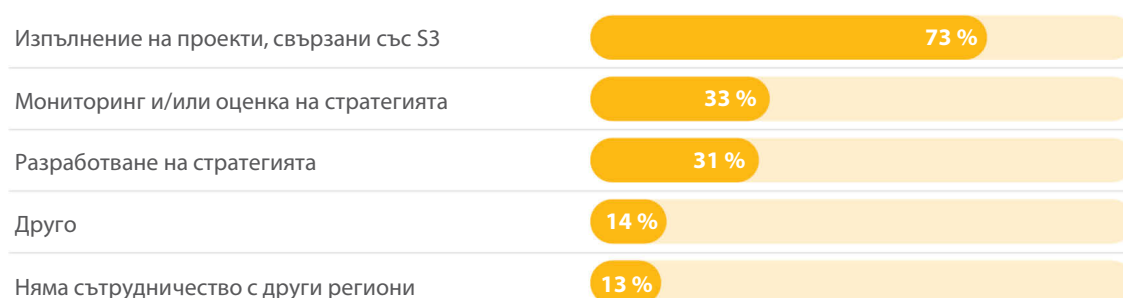
Фигура 6 — Засилването на междурегионалното сътрудничество се разглежда като трудно за изпълнение



Източник: Проучване на ЕСП.

61 Общо 87 % от респондентите в проучването на ЕСП съобщават, че участват в някакъв вид междурегионално сътрудничество (*фигура 7*), като най-често това е изпълнение на проекти, свързани с интелигентната специализация. По време на посещение в Бавария ЕСП откри пример за такава практика (*каре 6*). Други области, в които се извършва сътрудничество, макар и в по-малка степен, са мониторингът и оценката, както и разработването на стратегии.

Фигура 7 — Изпълнението на проектите е най-често срещаната форма на междурегионално сътрудничество



Респондентите могат да изберат повече от един отговор.

Източник: Проучване на ЕСП.

Каре 6

Пример за сътрудничество при изпълнението: проект в Бавария и австрийските гранични региони

Съфинансираният по програма INTERREG V-A Австрия-Германия/Бавария за периода 2014—2020 г. проект CompStor е дал възможност на два университета да обединят своя допълващ се експертен опит в областта на системите за съхранение на енергия и високо напрежение/висок ток. Ползата за двете учебни заведения е била придобиването на допълнителна инфраструктура, от която сега се ползват студенти, изследователи и МСП.

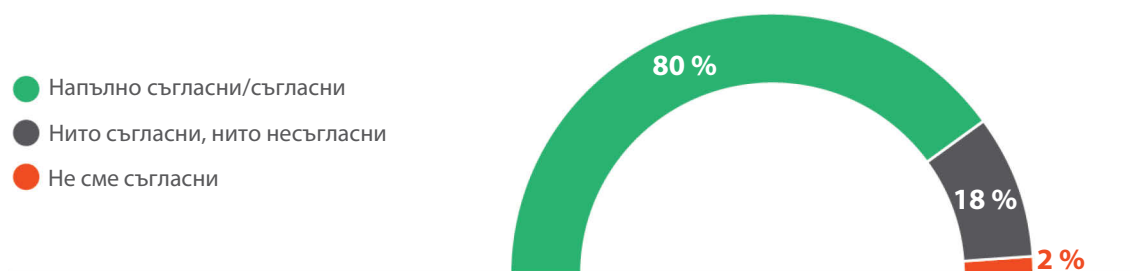
Пряк резултат от проекта е разработването на прототип на резервна батерия от 10 000 V. В текущо проучване се изследва въздействието на силните електромагнитни полета върху високоволтовите акумулаторни клетки.

В процеса на преподаване двата университета разработват и провеждат съвместно семинари относно технологиите за акумулаторни батерии, интегрирането на електроенергийната мрежа и защитата на системите за съхранение, както и осигуряването на качеството на производството. Според приблизителни оценки близо 30 бивши служители по проекта CompStor (включително тези от последващи проекти) и няколко студенти са намерили работа в подходящи дружества в граничния регион.

Източник: ЕСП, въз основа на посещение по проект.

62 Значително мнозинство от респондентите в проучването на ЕСП са съгласни, че междурегионалните връзки са допринесли за успеха на техните стратегии (*фигура 8*). Анализът на проучването показва, че когато се прави разбивка по резултати на регионите в областта на иновациите, предполагаемите ползи от междурегионалното сътрудничество са по-силно изразени сред по-малко иновативните региони, отколкото техните по-иновативни партньори.

Фигура 8 — Междурегионалните връзки се считат за допринасящи за успеха на стратегията за интелигентна специализация



Източник: Проучване на ЕСП.

Мониторинг, оценка и въздействие

63 При всяка политика **мониторингът** и **оценката** са от ключово значение за анализа на (резултатите и) въздействието и за подобряването на ефективността и ефикасността на програмата. На равнището на ЕС ГД „Регионална и селищна политика“ носи цялостна отговорност за междинната и *последващата* оценка на разходите по ЕФРР, докато държавите членки или управляващите органи извършват оценки на национално или регионално равнище. Мониторингът е критерий за изпълнение на интелигентната специализация за регионите и през двата програмни периода, а изискването за оценка е въведено за периода 2021—2027 г. На практика за него отговарят комитети за мониторинг, които са създадени от държавите членки и представляват съответните страни⁴⁰.

Подход за мониторинг на регионалните стратегии за интелигентна специализация

64 Още през периода 2014—2020 г. мониторингът е бил един от трите критерия за изпълнение („S3 съдържа механизъм за мониторинг“) за интелигентна специализация и Комисията е предоставила насоки за неговото прилагане (**каре 7**). През 2017 г. Комисията е отбелязала, че в някои региони липсата на механизъм за мониторинг е една от основните причини за техните трудности при изпълнението на *предварителните условия*⁴¹.

⁴⁰ Членове 38—40 и съображение 35 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

⁴¹ SWD (2017) 264, стр. 16 и 32.

Каре 7

Развитие на насоките за мониторинг за интелигентна специализация за периода 2014—2020 г.

В [първия документ с насоки](#) от 2012 г. е била предложена система за мониторинг, основана на три вида показатели: контекст, резултати и крайни продукти. Те е трябвало да бъдат „пестеливи, но изчерпателни“.

През 2014 г. Комисията е публикувала [документ с насоки относно мониторинга и оценката за програмния период 2014—2020 г.](#) В него се подчертава необходимостта от „по-ясно формулиране на целите на политиката“, съсредоточаване върху прилагането на ориентирана към резултатите политика (без прекомерен акцент върху усвояването на средствата) и разграничаване между мониторинг и оценка. Тя насърчава подход, основан на всеки отделен случай, и посочва, че няма „най-добър“ метод за всяка ситуация.

През 2016 г. Комисията е публикувала [наръчник за прилагане на интелигентната специализация](#). В главата относно мониторинга са включени четири регионални примера за това как е бил извършен мониторингът.

Източник: ЕСП.

65 За периода 2021—2027 г. мониторингът продължава да бъде критерий за изпълнение, но с допълнителни изисквания, които предвиждат, че инструментите за мониторинг и оценка трябва да измерват изпълнението спрямо постигането на целите на стратегията. Комисията обаче не е издала нови насоки, свързани с тези допълнителни договорености.

66 През 2021 г. Съвместният изследователски център (JRC) е публикувал [Оценка на интелигентната специализация: Системи за мониторинг и оценка](#), в която се посочва, че *в много случаи ефективността на дейностите по наблюдение трябва да се подобри*, и се представят критерии за постигане на ефективна система за мониторинг и оценка. В документа обаче не са предоставени никакви насоки на Комисията по този въпрос.

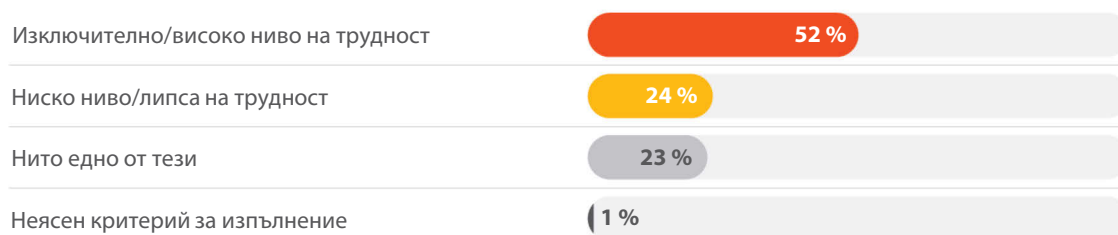
67 Отговорите на проучването на ЕСП показват, че потребителите биха приветствали подобрени насоки на Комисията. Респондентите посочват следните предизвикателства:

- сложността на съществуващите системи за мониторинг и оценка; предлагат по-ясни насоки и стандартизирани рамки;
- трудностите при избора на подходящи показатели и измерването на дългосрочните социално-икономически ефекти.

Мониторинг и оценка на практика

68 От седемте критерия за изпълнение (*фигура 9* и *таблица 2*) респондентите посочват, че най-трудно е спазването на критерия за мониторинг и оценка. Около половината от респондентите (52 %) считат този критерий за изключително или много труден (*фигура 9*). Както и при процеса на откриване на предприемачески дух, по-малко иновативните региони намират мониторинга и оценката по-трудни от тези с по-голяма степен на иновативност.

Фигура 9 — Изискванията за мониторинг и оценка се считат за трудни



Източник: Проучване на ЕСП.

69 Системите за мониторинг и оценка на регионите се различават значително по отношение на сложността. Някои региони, които първо са създали сложни системи за наблюдение и оценка, впоследствие са ги опростили (*каре 8*).

Каре 8

Различия в системите за мониторинг и оценка в Емилия-Романя (Италия) и Чехия

За периода 2014—2020 г. в Емилия-Романя е имало всеобхватна система за мониторинг и оценка с 81 показателя. За периода 2021—2027 г. подходът е променен — от измерване на цялостната ефективност до проследяване и картографиране на проектите за научни изследвания и иновации, като броят на показателите е намален до 8. [Базата данни на платформата](#) им включва над 6 900 научноизследователски и иновационни проекта, финансирани през периода 2021—2027 г. (общо 11 000).

От друга страна, Чехия, която се счита за единствен регион за целите на интелигентната специализация, поддържа широкообхватна система за мониторинг и оценка с над 100 показателя.

70 По искане на даден регион ГД „Регионална и селищна политика“ и секретариатът на мрежата от партньорски практики в областта на стратегията за интелигентната специализация могат да предоставят целенасочени съвети и подкрепа, за да помогнат на региона да подобри своята система за мониторинг и оценка ([каре 9](#)). Към май 2025 г. са регистрирани около 30 [искания](#).

Каре 9

Комисията предоставя целева подкрепа за системите за мониторинг и оценка

Пайят-Хаме (Финландия)

Въпреки че регионът Пайят-Хаме е оценен като високо иновативен, той не е разполагал с добре разработена система за наблюдение. Регионът е използвал показатели за наблюдение на интелигентната специализация, които не са пряко свързани с основните цели, и е срещнал трудности с достъпността на данните, неактуалните източници на данни и други проблеми със събирането на данни.

След сътрудничество с Комисията през септември 2024 г. са били планирани две промени: първо, да се рационализира мониторингът чрез ясно определяне на собствениците на процеси, и второ, да се използват ясно определени показатели. Въпреки че е постигнат напредък в рационализирането на процесите чрез създаване на специфични приоритетни целеви групи, към май 2025 г. показателите все още не са финализирани.

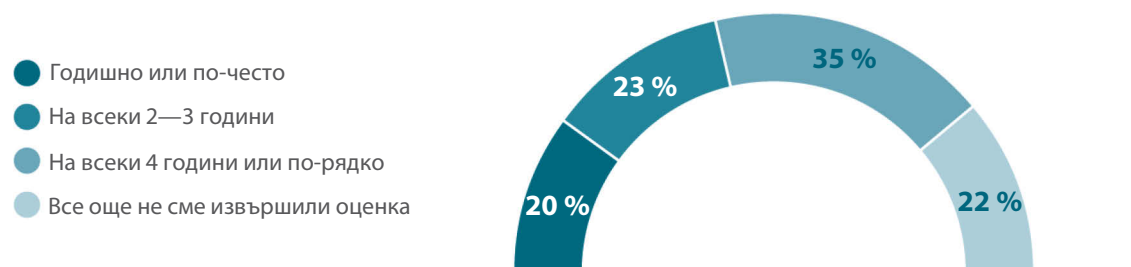
Унгария

След оказване на целева подкрепа в Унгария има предложение за подобряване на системата от показатели чрез по-добро отчитане на междурегионалното измерение и по-доброто ѝ съгласуване със системата от показатели от съответните източници на финансиране. Освен това е отправена препоръка за разработване на цифров инструмент за подобряване на достъпността и навременността на данните.

Оценка на регионално равнище

71 Проучването на ЕСП откри различия по отношение на оценката на регионално равнище. По-голямата част (78 %) от респондентите посочват, че са извършвали оценка на въздействието на своите стратегии, макар и с различна честота (*фигура 10*). Повече от 90 % от водещите региони в областта на иновациите са извършили оценки на въздействието, докато такива оценки са направени едва от около 70 % от нововъзникналите иновационни региони.

Фигура 10 — Един от всеки петима респонденти оценява интелигентната специализация поне веднъж годишно



Източник: Проучване на ЕСП.

72 Тълкуването на тези резултати следва да отчита трудностите, които респондентите срещат при изпълнението на изискванията за наблюдение и оценка (*фигура 9*). Например някои региони посочват, че не извършват мониторинг на изпълнението, но потвърждават, че са извършили оценка.

73 Като част от споразумението с Комисията Световната банка е разработила две регионални оценки за интелигентна специализация по отношение на икономическите резултати, а именно за региона [Поморско воеводство](#) (Полша) и [Страната на баските](#) (Испания). Обхватът на тези проучвания обаче е по-широк и прякото въздействие на интелигентната специализация не може да бъде напълно изолирано: в тях се анализира въздействието на безвъзмездните средства от ЕС за научни изследвания и иновации, т.е. свързаните с интелигентната специализация, върху икономиките на регионите. Като се има предвид това ограничение, двете пилотни проучвания установяват, че интелигентната специализация може да насърчи секторния растеж, но също така е трудно да се твърди, че стратегиите са допринесли значително за секторната ефективност.

До момента няма оценка на интелигентната специализация на равнище ЕС

74 От стартирането на концепцията през 2014 г. насам Комисията не е извършвала нито цялостна оценка на ефективността на инвестициите в НИИ по ЕФРР, нито оценка на резултатите или въздействието на интелигентната специализация на равнището на ЕС. Следва да се отбележи обаче, че като цяло регионите виждат полза от наличието на стратегия за приоритизиране на разходите за иновации. Според проучването на ЕСП 80 % от респондентите изготвят стратегия или подобен вид документ, дори ако това не е изискване за получаване на финансиране от ЕС.

75 В документ от 2017 г. относно [укрепването на иновациите в европейските региони](#) Комисията е заявила, че *предварителните* условия за интелигентна специализация са спомогнали за преодоляване на институционалните слабости в системите за иновации. В документа се посочва, че подкрепата за научните изследвания, иновациите и предприемачеството се очаква да помогне на 15 000 предприятия да въведат нови продукти на пазара, да подкрепи 140 000 стартиращи предприятия и да създаде 350 000 нови работни места до края на 2020 г. Както в случая с регионалните оценки (точка [73](#)), и тук става въпрос за ефекта от финансирането на иновациите, свързани с интелигентната специализация. Самите стратегии за интелигентна специализация не са инструменти за финансиране и тяхното въздействие върху инвестициите в иновации все още предстои да се види.

76 В [технически доклад на JRC](#) през 2021 г. се подчертават трудностите при измерването на въздействието на интелигентната специализация и определянето на нейното пряко въздействие, в сравнение с други фактори. В [проучване на Комитета на регионите](#) (2023 г.) обаче се посочва, че на регионално и местно равнище съществува убеждение, че бъдещето на Европа е заложено в регионалната специализация. Освен това през март 2025 г. Съветът публикува [Заклученията си относно сближаването и политиката на сближаване след 2027 г.](#), в които изтъква *„значението на стратегиите за интелигентна специализация, изграждането на мрежи за сътрудничество, включително трансфер на знания, научни изследвания и иновации, за да се помогне на регионите да развият конкурентоспособен капацитет, да укрепят регионалните вериги за създаване на стойност и да се интегрират в световните вериги за създаване на стойност“*.

77 През 2024 г. Комисията е възложила външно [проучване](#) за оценка на успеха на рамката за интелигентна специализация за засилване на капацитета за научни изследвания и иновации и стимулиране на иновациите и интелигентната икономическа трансформация в регионите на ЕС. Резултатите от проучването се очакват през втората половина на 2025 г.

78 В [9-ия доклад за сближаването](#) се отбелязва, че ориентираният към местните условия подход към регионалната политика е вече добре установен и широко разпространен. В доклада също така се отбелязва, че подходът на ЕС за интелигентна специализация е спомогнал за разпространението и интегрирането на този подход сред регионалните власти в ЕС. В него обаче не се предоставя информация за това как е доказано, че ефективната интелигентна специализация допринася за постигането на целите на политиката на сближаване.

79 В [доклада от 2024 г. на групата на високо равнище относно бъдещето на политиката на сближаване](#) се стига до заключението, че е твърде рано да се направи пълна оценка на това дали интелигентната специализация и свързаният с нея набор от съпътстващи мерки за изграждане на административен капацитет са довели до значителни подобрения в институционалното качество за най-уязвимите региони на ЕС. На ГД „Регионална и селищна политика“ е било възложено да извърши оценка на ЕФРР и Кохезионния фонд за периода 2014—2020 г. до края на 2024 г.⁴², но тя все още не е публикувана. Оценката ще включва раздел относно инвестициите по линия на ЕФРР за [засилване на научните изследвания, технологичното развитие и иновациите](#). Не е ясно обаче до каква степен ГД „Регионална и селищна политика“ ще оценява интелигентната специализация.

⁴² Член 57 от [POP за периода 2014—2020 г.](#)

Заклучителни бележки

80 Въпреки че интелигентната специализация е създадена в средата на първото десетилетие на XXI век, тя е включена в програмния период 2014—2020 г., без да бъде изпробвана, а регионите на ЕС нямат голям опит в прилагането на такива инструменти (точки [12—16](#)). Регламентът за общоприложимите разпоредби е подкрепил концепцията за интелигентна специализация и изискванията за изпълнение за програмния период 2021—2027 г., но това е направено, без да се извърши основна оценка на въздействието (точки [20—21](#)).

81 Комисията проверява изпълнението на отключващите условия на стратегиите и предоставя на регионите насоки и техническа подкрепа за интелигентната специализация (точка [06](#)). Тя също така насърчава междурегионалното сътрудничество (точки [23—24](#)) и обmena на знания чрез създаването на обсерватория на мрежата от партньорски практики и тематични платформи в някои приоритетни области (точки [52—54](#)). Комисията обаче не използва специалната си позиция, опит и надзор, за да насочва регионите при избора им или за да обедини тези, които биха могли да извлекат взаимна полза от това. Не се упражнява надзор на равнището на ЕС, за да се увеличи максимално добавената стойност на процеса на интелигентна специализация или за да се гарантира, че регионалните приоритети отчитат в достатъчна степен приоритетите на промишлената политика на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите (точки [25—30](#)).

82 Процесът на откриване на предприемачески дух се признава като важна част от изготвянето на стратегия, предназначена да гарантира участието на възможно най-голям брой заинтересовани страни в определянето на приоритетите (точки [31—38](#)). Съзаконодателите са направили задължително определянето на приоритетите, за да се получи достъп до финансиране от ЕС за програмния период 2021—2027 г. ([таблица 2](#)). Комисията обаче не е актуализирала своите насоки относно процеса от 2012 г. насам и са налице значителни възможности за различни тълкувания и прилагане на концепцията. Някои респонденти в проучването на ЕСП считат, че процесът е труден за прилагане, особено онези региони, които са по-малко иновативни (точка [39](#)).

83 За да се гарантира, че ресурсите се инвестират в целевите сектори, за периода 2014—2020 г. е било въведено общо съответствие между финансираните от ЕС иновативни проекти и приоритетите за интелигентна специализация, като то е било подсилено за периода 2021—2027 г. (точки [44—51](#)). Степента, в която тези стратегии насочват финансирането, зависи от конкретния обхват на определените приоритети. Интелигентната специализация представлява отличителен подход „отдолу-нагоре“ към разходите за иновации в областта на политиката на сближаване, което води до регионални приоритети. В други политики на ЕС в областта на иновациите, например програмите „Хоризонт“ и стратегиите за промишлената политика на ЕС в областта на акумулаторните батерии, микрочиповете или водорода, се използва подход „отгоре надолу“, който е насочен към постигане на приоритетите и целите на промишлената политика на ЕС в областта на иновациите (точка [28](#)). И двата подхода имат собствена легитимност и логика, но до голяма степен се прилагат независимо. Към момента на извършване на този преглед няма преки начини да се гарантира, че регионалните приоритети са съобразени с приоритетите на промишлената политика на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите.

Бъдещо предизвикателство 1

Да се гарантира, че процесът на разработване на стратегии за интелигентна специализация е полезен, което води до определянето на значими приоритети.

Това следва да доведе до определяне на приоритетите на регионите с подходящо ниво на детайлност. Комисията има възможност да насърчава съгласуваността между приоритетите, произтичащи от S3, и приоритетите на промишлената политика на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите. Обсерваторията на мрежата за партньорски практики в областта на стратегията за интелигентна специализация (Обсерваторията на S3 CoP) би могла да се използва по-добре за установяване на важни пропуски и припокривания.

84 Наблюдението на интелигентната специализация се оказва предизвикателство за регионите след създаването на концепцията, особено за по-малко иновативните региони. Комисията не е публикувала нови насоки за периода 2021—2027 г. въпреки увеличението на изискванията (точки [65—67](#)).

85 При въвеждането на идеята за интелигентна специализация тя се приема за динамичен, дългосрочен процес, при който ще има потенциална полза от концентрацията на научноизследователските и иновационните дейности на регионално равнище. Въпреки това са установени редица рискове, които могат да повлияят на нейното прилагане, а именно, че тя просто може да се превърне в едно формално изискване (точка 18). Оттогава досега въздействието на интелигентната специализация на равнището на ЕС не е било оценявано (точка 74). Липсва ясно заключение за стойността, която процесът е донесъл, както като цяло, така и по видове региони, въпреки че текущото проучване (точка 77) и последващата оценка на ЕФРР и кохезионните фондове (точка 79) биха могли да отговорят на този въпрос поне до известна степен. Въпреки че оценките на регионално равнище се възприемат като трудни от респондентите в проучването на ЕСП, те се съсредоточават върху оценката на съответните инвестиции в иновации, а не върху въздействието на самата концепция. Въпреки това, въз основа на проучването на ЕСП, повечето от отговорилите региони посочват, че считат концепцията за интелигентна специализация за полезна (точки 68—75).

Бъдещо предизвикателство 2

Да се оцени стойността на интелигентната специализация като процес.

За да се отговори на това предизвикателство, е важно Комисията да направи оценка на прилагането на интелигентната специализация в ЕС. При тази оценка следва да се вземе предвид дали концепцията за интелигентна специализация се прилага еднакво добре за региони с различни иновационни профили и нива на административен капацитет, или дали е необходимо тя да бъде адаптирана към техните специфични нужди. Не е ясно обаче до каква степен концепцията може да бъде оценена независимо от разходите за иновации по ЕФРР, които тя насочва. Съществува също така възможност Комисията да предостави подходяща подкрепа на държавите членки относно това как да се осигурят по опростен начин ефективен мониторинг и оценка, като се има предвид, че необходимостта от тях е изтъкната в резултатите от проучването на ЕСП.

86 Междурегионалното сътрудничество е от ключово значение при търсенето на взаимно допълване в областите на интелигентната специализация, но се разглежда като трудно, особено с оглед на цялостния натиск върху административния капацитет. Този вид сътрудничество се е превърнало в един от критериите за изпълнение на стратегиите през програмния период 2021—2027 г. (точки 59—62). Междурегионалните връзки служат като ценен инструмент за максимално увеличаване на ефективността на разходите за интелигентна специализация, например определяне на полезни допълващи се способности в други региони (точки 52—58).

Бъдещо предизвикателство 3

Да се увеличи максимално стойността на междурегионалното сътрудничество. За да се подпомогне отключването на неизползвания регионален потенциал, Комисията има възможност да продължи да насърчава сътрудничеството между регионите, включително чрез определяне и подпомагане на подходящи области за такова сътрудничество, подпомагане на по-малко иновативни региони при развитието на техния административен капацитет и гарантиране на наличието на подходящи стимули за сътрудничество.

Настоящият преглед беше приет от Одитен състав II с ръководител Annemie Turtelboom — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 16 юли 2025 г.

За Европейската сметна палата



Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Примери за стратегии за интелигентна специализация

Регион	Баден-Вюртемберг	Хелзинки—Усима	Стокхолм
Наименование на стратегията и компетентен орган	Стратегия за иновации — Баден-Вюртемберг: Актуална информация за 2020 г. от Министерството на икономиката, труда и туризма на Баден-Вюртемберг	Стратегия за интелигентна специализация за регион Хелзинки-Усима: Разумно използване на ресурсите в регион Хелзинки-Усима, разработена от Регионалния съвет на Хелзинки-Усима	Бизнес стратегия и стратегия за растеж за Стокхолмския регион, разработена от Стокхолмския регион
Големина на региона	NUTS1	NUTS2	NUTS2/3
Отговорен субект	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau	Регионален съвет на Хелзинки-Усима	Регион Стокхолм
Брой приоритети	5	3	4

Регион	Баден-Вюртемберг	Хелзинки—Усима	Стокхолм
Приоритети	Цифровизация, изкуствен интелект и промишленост 4.0 Устойчива мобилност (с алтернативни задвижващи системи, нови концепции за превозни средства, свързани в мрежа, цифровизирани и автономни, обхващащи всички видове транспорт) Здравни науки Ефективно използване на ресурсите, енергиен преход и устойчива биоикономика	Климатична неутралност Град на гражданите Модернизиране на промишлеността	Науки за живота, грижи и здравеопазване ИКТ, технологии и цифровизация Индустриален преход чрез устойчиво производство Инвестиции в климата и околната среда за устойчиво градско развитие
Публикуване	февруари 2020 г.	май 2020 г.	юни 2021 г.
„Pure“ S3 (документ, отнасящ се само за интелигентната специализация)	Да	Да	Не, общ план за регионално развитие с раздел, посветен на интелигентната специализация

Източник: ЕСП, въз основа на местни документи.

Приложение II – Хронология на разработването на концепцията за интелигентна специализация



Източник: ЕСП, въз основа на преглед на литературата.

Приложение III — Списък на прегледаните проекти по стратегията за интелигентна специализация

Регион/проекти	Кратко описание на проекта	Приоритетна област	Общо разходи (в хиляди евро)	Съфинансиране от ЕС (в хиляди евро)	Начало и край на изпълнението	Резултати
Бавария 1	Проектът „Ефикасна производствена технологична мрежа“ (EffPro) е имал за цел да засили обмена на технологии между университета и МСП в областта на машиностроенето и производството. Акцентът е поставен върху намаляването на разходите чрез икономии на енергия.	Ефективни производствени технологии	4 751	2 375 (50 %)	6/2017 г. — 12/2021 г.	24 дейности и научноизследователски проекти, например за 3D оптични измервания, промишлена маркировка на компоненти (CastCode), машинно самообучение за контрол на процеси (EMMAPro), 11 публикации.

Регион/проекти	Кратко описание на проекта	Приоритетна област	Общо разходи (в хиляди евро)	Съфинансиране от ЕС (в хиляди евро)	Начало и край на изпълнението	Резултати
Бавария 2	Проектът „Иновации в сферата на услугите за търговията — DIGIONAL“ е имал за цел да подкрепи МСП в традиционната търговия, за да се справят с предизвикателствата на нарастващата конкуренция от страна на градските агломерации и нарастващата електронна търговия.	Иновативни, основани на технологии услуги	1 892	946 (50 %)	2/2018 г.—7/2022 г.	Постигнати резултати по проекта: например 1 300 анкетирани, 23 проекта за сътрудничество, 60 наръчника за цифровизация. Измерването на устойчивостта е трудно, но партньорите за сътрудничество са запазили или разширили своите дейности.
Бавария 3	Проект за съхранение на акумулаторни батерии, обединяващ компетенциите на два университета относно съхранението на енергия.	Неприложимо	6 429	5 465 (85 %)	10/2015 г.—3/2019 г.	Вж. каре 6 .

Регион/проекти	Кратко описание на проекта	Приоритетна област	Общо разходи (в хиляди евро)	Съфинансиране от ЕС (в хиляди евро)	Начало и край на изпълнението	Резултати
Естремадура 1	Проект относно потенциалното използване на спектроскопия в близката инфрачервена област (NIR) за оценка на качествените параметри в маслиновите масла, като например: индекс на зрялост, физически аспекти, цялост, състояние, уникалност и хранителна безопасност.	Хранително-вкусова промишленост и цифрова трансформация	333	162 (50 %)	12/2020 г. — 11/2022 г.	Напълно постигнато и вероятно ще остане устойчиво. Благодарение на проекта бенефициентът е подобрил качеството на произвеждания зехтин до такава степен, че 90 % от произведения продукт представлява студено пресован зехтин екстра качество. Проектът също така гарантира прозрачен начин на плащане на земеделските стопани за техния продукт.

Регион/проекти	Кратко описание на проекта	Приоритетна област	Общо разходи (в хиляди евро)	Съфинансиране от ЕС (в хиляди евро)	Начало и край на изпълнението	Резултати
Естремадура 2	Проект за проучване на използването на хиперспектрална технология за оценка на параметрите за качество на свинското месо с цел установяване на наличието на бактерии.	Производство на селскостопански храни и безопасността на храните, свързана със здравето	184	110 (60 %)	12/2020 г.—9/2022 г.	Постигнати резултати от проекта (напр. алгоритъм) и създадени патенти. Устойчивостта е несигурна, тъй като проектът не е достигнал равнището на търговски ползи (основната верига за пазаруване все още не използва тази технология за безопасност на храните).

Регион/проекти	Кратко описание на проекта	Приоритетна област	Общо разходи (в хиляди евро)	Съфинансиране от ЕС (в хиляди евро)	Начало и край на изпълнението	Резултати
Interreg: Естремадура (Испания) и регионите Алентежо и Централен (Португалия)	INNOACE е проект с 16 субекта (четири университета, шест научни парка и шест технологични центъра), насочен към създаване на полезни взаимодействия между предприятията и центровете за НИИ, извършване на действия за пренасяне и ранно валидиране на продукти и услуги чрез отворени иновационни процеси.	Хранително-вкусова промишленост и технологични промени		Финансиран от Interreg V-A Испания-Португалия (РОСТЕР) 2014—2020 г. 4 556 (70 % от Испания, 30 % от Португалия), разделени между 16 бенефициенти	1/2017 г.—12/2020 г.	Иновациите са групирани в 14 области www.innoace.eu .

Източник: ЕСП, въз основа на преразгледаните проектни документи.

Приложение IV – Методология на проучването на ЕСП

Предназначение

01 Целта на проучването на ЕСП беше да се постигне по-широко и по-всеобхватно разбиране на разработването и прилагането на интелигентна специализация в рамките на ЕС. Въпросникът се състоеше от шест раздела: контекст, разработване и изпълнение на стратегии за интелигентна специализация, подкрепа за разработването и изпълнението, междурегионално сътрудничество, мониторинг и оценка и окончателни заключения.

Провеждане на проучването

02 Вътрешен експерт по методологията на проучването проведе независими онлайн предварителни тестове на проекта на проучването с малка група крайни респонденти преди публикуването му. Обратната информация от тези предварителни тестове, с участието на ГД „Регионална и селищна политика“, беше включена от одитния екип, както беше счетено за необходимо.

03 Онлайн проучването е изпратено до всички компетентни регионални или национални институции или органи, отговарящи за управлението на интелигентната специализация. Проучването е проведено с помощта на EUSurvey, онлайн инструмент за проучване.

Процент на отговорилите

04 ЕСП получи валидни отговори от 104 органа в 22 държави членки, което представлява общ процент на отговорилите от приблизително 58 %. Стриктните настройки на защитната стена обаче може да са попречили на някои адресати да получат електронното писмо с покана за участие в проучването.

Съкращения

JRC: Съвместен изследователски център

S3: Стратегия или стратегии за интелигентна специализация

S3 CoP: Мрежа от партньорски практики в областта на стратегията за интелигентна специализация

ГД „Научни изследвания и иновации“: Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“

ГД „Регионална и селищна политика“: Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

НИИ: Научни изследвания и иновации

РОР: Регламент за общоприложимите разпоредби

Одитен екип

Настоящият преглед е приет от Одитен състав II. Този състав е специализиран в областта на инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване и се ръководи от Annemie Turtelboom — член на ЕСП. Задачата беше ръководена от Annemie Turtelboom — член на ЕСА, със съдействието на Eric Braucourt — ръководител на нейния кабинет, и Guido Fara — аташе в кабинета; Gediminas Mačys — главен ръководител; Jussi Bright — ръководител на задача; Jan Hendricks, Rene Reiterer и Juan Antonio Vazquez Rivera — одитори; Austin Maloney и Ines Gonzalez Echanove — асистенти в одитната дейност; Jacob Haas и Gabriele Ramonaite — стажанти. Laura McMillan предостави езикова подкрепа, Britta Middelberg представи подкрепа за проучванията и Dunja Weibel — графична подкрепа.



От ляво надясно: Britta Middelberg, Eric Braucourt, Jussi Bright, Austin Maloney, Annemie Turtelboom, Guido Fara, Gediminas Mačys, Rene Reiterer.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2025 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Фигура 4 — © Innovationsland.Bayern — Bayerische Innovationsstrategie 2021—2027 г., Министерство на икономиката, регионалното развитие и енергетиката на Бавария.

Фигура 5 — © Prognos/CSIL (2021).

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

ISBN 978-92-849-5566-4

ISSN 2811-812X

doi:10.2865/4280150

QJ-01-25-045-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Преглед 05/2025](#): „Стратегии за интелигентна специализация в ЕС“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

Интелигентната специализация е политически подход на ЕС, който се прилага изцяло от началото на програмния период 2014—2020 г., като регионите определят инвестиционни приоритети и насочват към тях регионалните средства за иновации, получени по линия на ЕС. Целта е регионите да увеличат максимално конкурентните си предимства и да надграждат върху своите икономически качества. Целта на настоящия преглед е да се запознае читателят със същността на интелигентната специализация и как тя се прилага в ЕС. Според констатацията на ЕСП, макар повечето региони да смятат интелигентната специализация за полезна, все още има пропуски, когато става въпрос за гарантиране на значимостта на приоритетите за самите региони и за по-широките стратегически цели на ЕС. Регионите могат да се възползват от по-голяма подкрепа, налице е потенциал за подобряване на мониторинга и оценката и би могло да се направи повече, за да се стимулира стойността на междурегионалното сътрудничество.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Социални медии: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА