BG 2016 № 04

Специален доклад

Европейският институт за иновации и технологии следва да промени механизмите си за постигане на резултати и някои елементи на модела си на функциониране, за да постигне очакваното въздействие

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

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

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (http://europa.eu).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-4250-1	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/22201	QJ-AB-16-003-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-4271-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/564966	QJ-AB-16-003-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4222-8	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/67520	QJ-AB-16-003-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.
За всяко използване или възпроизвеждане на изображението в каре 1 на стр. 10 трябва да бъде поискано разрешение директно от притежателя на авторските права.

BG 2016 № 04

Специален доклад

Европейският институт за иновации и технологии следва да промени механизмите си за постигане на резултати и някои елементи на модела си на функциониране, за да постигне очакваното въздействие

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Одитен екип

02

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV — с ръководител Milan Martin Cvikl, член на ЕСП. Този състав е специализиран в извършването на одит на приходите, изследванията и вътрешните политики, финансовото и икономическото управление и институциите и органите на Европейския съюз. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Alex Brenninkmeijer, със съдействието на ръководителя на неговия кабинет — Antonius Moonen, Raphael Debets — аташе, и Michael Schuppan — стажант; Paul Stafford — главен ръководител; Maria Echanove — ръководител на задача; Alexandre Hugé, Eddy Struyvelt and Juan Vazquez Rivera — одитори.

От ляво надясно: R. Debets, A. Hugé, M. Schuppan, A. Brenninkmeijer, P. Stafford, M. Echanove, A. Moonen.

Съдържание

Точки

Речник на термините и съкращенията

I – IX **Кратко изложение**

1 – 13 **Въведение**

1 – 2 Европа изостава в областта на иновациите

3 – 6 Изместване на фокуса на политиката на ЕС в посока към иновациите

7 – 13 Европейският институт за иновации и технологии

7 – 8 Мисия и цел на Европейския институт за иновации и технологии (EIT)

9 – 13 Как се извършва това на практика?

14 – 18 **Обхват и подход на одита**

19 – 103 **Констатации и оценки**

19 – 23 EIT се основава на логична концепция

24 – 68 Някои основни елементи не са били добре проектирани

25 – 26 Триъгълникът на знанието не е отразен в достатъчна степен на ниво Комисия

27 – 33 Финансирането от EIT за допълнителни дейности се основава на недостатъчно добра дефиниция

34 – 37 Предполагаемият ефект на лоста не е демонстриран и не е реалистичен

38 – 39 Областите на знание и иновации (ОЗИ) вероятно няма да постигнат финансова устойчивост

40 Фондацията на EIT не е привлякла допълнителни средства

41 – 50 Процесът на сключване на годишно споразумение за безвъзмездна финансова помощ не насърчава в достатъчна степен иновационни действия в ОЗИ

Съдържание

51 – 54 Съществуващите ключови показатели за изпълнение не са подходящи за ефективен мониторинг

55 – 57 Участието на частния сектор следва да се увеличи

58 – 62 Моделът на ЕИТ не определя в достатъчна степен цели в подкрепа на съществуващите МСП

63 – 64 Няма достатъчно конкретно полезно взаимодействия и допълване

65 – 68 Някои елементи на ЕИТ се ценят много: акцентът върху пазара, дългосрочната перспектива, автономността на ОЗИ и колокационните центрове

69 – 95 **Необходимо е да се подобри прилагането на модела на ЕИТ**

69 ЕИТ все още не е напълно автономен

70 – 72 ЕИТ не изпълнява функцията си на инвеститор, оказващ въздействие

73 Конкурентният механизъм за финансиране, подценява изпълнението

74 – 79 Съществува значителна административна и одитна тежест за партньорите в ОЗИ

80 – 84 Съществува недостиг на ресурси за ЕИТ и в миналото институтът не е бил управляван добре

85 – 86 Финансовата подкрепа на ЕИТ е концентрирана

87 – 88 Липсва прозрачност на ОЗИ

89 – 95 ОЗИ са стимулирали мрежа за иновации и предприемаческа култура, но с малко доказани осезаеми резултати или въздействие до момента

96 – 103 **Бъдещето**

97 – 98 Въведени са принципите на финансова устойчивост

99 – 100 Определението за допълнителни дейности на ОЗИ е преразгледано

101 Ще бъдат разработени по-съдържателни ключови показатели за изпълнението

102 ЕИТ се стреми да включи повече държави

103 В процес на обсъждане са нови рамкови споразумения за партньорство

Съдържание

104 – 111 **Заключения и препоръки**

105 Концепция

106 – 107 Модел на функциониране

108 – 109 Изпълнение и въздействие

Приложение I — Регионални колокационни центрове на територията на Европа

Приложение II — Цели на EIT

Отговори на Комисията

Речник на термините и съкращенията

06

EIT: Европейски институт за иновации и технологии.

Бизнес инкубатор: Бизнес инкубаторът е организация, която има за цел да подпомага успешното създаване и по-нататъшното развитие на предприятия. В много случаи той предлага достъп до физическа бизнес инфраструктура, индивидуализирани услуги в помощ на даден бизнес и възможности за изграждане и поддържане на мрежа от контакти.

Въздействие: Дългосрочни социално-икономически последици, които е възможно да се наблюдават след известен период от време от приключването на дадена интервенция и които могат да засегнат както преките адресати на интервенцията, така и непреките адресати, попадащи извън обхвата на интервенцията.

ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“: Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ на Европейската комисия има задачата да насърчава благоприятстваща растежа рамка за европейските предприятия. ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ отговаря за редица дейности, които имат за цел да подобрят бизнес средата, по-специално за МСП, както и за подкрепа за развитието на силна и устойчива индустриална основа, позволяваща конкурентоспособност в световен план.

ГД „Изследвания и иновации“: Генерална дирекция „Изследвания и иновации“ на Европейската комисия отговаря за политиката за научни изследвания и иновации на Европейския съюз, както и за координацията на свързаните с това дейности. Тя финансира иновационните дейности чрез рамковите програми, като настоящата рамка е „Хоризонт 2020“.

ГД „Образование и култура“: Генерална дирекция „Образование и култура“ на Европейската комисия е изпълнителният орган на Европейския съюз, отговарящ за политиката в областта на образованието, културата, младежта, езиците и спорта. ГД „Образование и култура“ е надзорният орган на EIT.

Европа 2020: „Европа 2020“ е стратегията на ЕС за растеж през следващите години, която цели превръщането на ЕС в интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика.

ЕСП: Европейска сметна палата.

Колокационен център: Създава се и се управлява от Общността на знание и иновации. Колокационният център представлява географски център за практическа интеграция на Триъгълника на знанието. Колокационните центрове осигуряват офис пространство, в което иноваторите могат физически да се срещат и работят заедно.

КПИ: Ключовите показатели за изпълнение се използват за измерване на фактори, които са от решаващо значение за успеха на дадена организация.

ОЗИ: Общността на знание и иновации е до голяма степен автономно партньорство на водещи висши учебни заведения, научноизследователски организации, дружества и други заинтересовани страни от иновационния процес, които се занимават с обществените предизвикателства чрез разработване на продукти, услуги и процеси и чрез поощряване на иновативността и предприемчивостта у хората.

Резултат: Непосредствените промени, които настъпват за преките адресати при приключването на участието в дадена интервенция.

Речник на термините и съкращенията

07

Триъгълник на знанието: Приносът на висшето образование към заетостта и растежа може да се подсили чрез тесни и ефективни връзки между образованието, научните изследвания и иновациите — трите страни на „Триъгълника на знанието“.

Фундаментални изследвания: Фундаменталните изследвания са експериментална или теоретична дейност, предприета с основна цел придобиване на нови знания за фундаменталните причини за явленията или наблюдаемите факти, без да се цели каквото и да било конкретно приложение или използване.

„Хоризонт 2020“: „Хоризонт 2020“ е програмата приемник на 7РП. С първоначален бюджет от 77 млрд. евро за периода 2014—2020 г., нейната основна цел е да прави необходимото Европа да произвежда наука на световно ниво, да премахва пречките пред иновациите и да улеснява сътрудничеството между публичния и частния сектор за създаването на иновации. EIT е част от „Хоризонт 2020“.

7РП: Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (7РП) беше основният инструмент на Европейския съюз за подпомагане на научните изследвания и иновациите през периода 2007—2013 г. EIT не е част от 7РП.

Кратко изложение

08

I

Слабите връзки между сферите на образованието, науката и бизнеса често се посочват като една от основните причини, поради които Европа изостава в областта на иновациите в сравнение със своите конкуренти. Създаденият през 2008 г. Европейски институт за иновации и технологии (EIT) си поставя амбициозната цел да преодолее тази бариера. Мисията на EIT е да засили иновационния капацитет на ЕС „като насърчава полезното взаимодействие и сътрудничеството между […] академични, научноизследователски и иновационни дейности, които отговарят на най-високите стандарти, включително чрез поощряване на предприемачеството“.

II

С първоначален бюджет от 3 млрд. евро за периода 2008—2020 г., EIT има важна роля в стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Обхващащ целия иновационен цикъл на равнище ЕС — от лабораторията до пазара— EIT има за цел да насърчи сътрудничеството на най-добрите изобретатели и новатори от академичните среди, научните изследвания и бизнеса, с цел да работят заедно върху основни предизвикателства пред обществото, каквито са изменението на климата, енергийната ефективност, цифровите иновации, здравеопазването и суровините.

III

EIT не е изследователски център и не допринася пряко за финансирането на отделни проекти. Вместо това той предоставя безвъзмездна финансова помощ на „Общностите на знания и иновации“ (ОЗИ). Избрани на конкурентна основа, ОЗИ са автономни партньорства на съществуващи предприятия, научноизследователски институти и университети. По-специално те извършват: 1) обучителни и образователни дейности, 2) колективни научни изследвания с иновационна насоченост и 3) новаторско създаване и развитие на собствен бизнес.

IV

Ние проверихме дали EIT е ефективен инструмент за насърчаване на иновациите в ЕС. Анализирахме дали концепцията и моделът на функциониране на EIT отговарят на нуждите на иновационните общности и направихме оценка на изпълнението и мониторинга на дейностите на EIT. Сметната палата стигна до заключението, че въпреки основателната причина за съществуването на EIT, неговата сложна оперативна рамка и проблеми в управлението са затруднили цялостната му ефективност.

V

Основните причини за създаване на EIT са добре обосновани и одобрени като цяло от заинтересованите страни — слаби връзки между предприятията, изследователските институти и висшите учебни заведения, неуспехи при въвеждането на резултатите от научните изследвания на пазара и липса на предприемаческа култура са мотиви за неговото създаване с цел да се разрешат тези конкретни проблеми. Благодарение на EIT, трите стартирани през 2010 г. ОЗИ са свързали повече от 500 партньори в различни дисциплини, държави и сектори. ОЗИ са автономни — характеристика на EIT, която се цени особено много от партньорите в ОЗИ. Чрез EIT ОЗИ предлагат нови възможности за осъществяване на иновационни дейности и насърчават предприемаческата култура.

VI

Въпреки това, одитът откри някои слабости в ключови концепции и оперативни процеси:

а) Моделът на финансиране на EIT включва концепцията за допълнителни дейности на ОЗИ, които не се финансират от EIT. Това условие на финансиране има малка или няма никаква добавена стойност, което ненужно усложнява извършването на мониторинг и докладването на финансовото участие на EIT;

б) Практическите договорености между EIT и ОЗИ, като например условията за безвъзмездна финансова помощ на EIT за ОЗИ, са неподходящи, предвид естеството на иновационните дейности, които EIT цели да подкрепи;

в) Финансовата устойчивост на ОЗИ е съмнителна. Предприятията не участват в достатъчна степен в дейностите на ОЗИ, дори когато тяхното участие е условие за успеха на EIT. Финансирането по линия на EIT е концентрирано в малко държави и в ограничен брой партньори в ОЗИ; и

г) Показателите за изпълнение, както и процесите на мониторинг и докладване не дават информация за резултатите и въздействието.

VII

Седем години след създаването си, EIT все още не е напълно независим в оперативно отношение от Европейската комисия. Това е възпрепятствало процеса на вземане на решения. EIT не е институтът, който се очаква да оказва въздействие. Резултатите на ОЗИ не се вземат предвид в достатъчна степен при извършване на окончателното плащане на безвъзмездната финансова помощ. До 2015 г. EIT рядко е отказвал плащане на разходи поради липса на резултати.

VIII

Все още не се е проявило въздействието от коригиращите действия, предприети от Комисията и EIT през 2015 г. Изложените по-долу заключения и препоръки са целесъобразни и предприетите във връзка с тях действия трябва да бъдат проследени.

IX

Ако EIT иска да стане значим иновационен институт, както е било първоначално предвидено, необходими са значителни законодателни и оперативни корекции, чрез които да се насърчи по-активно потенциала за иновации на ЕС. ЕСП отправя следните препоръки:

1) Комисията да предложи на Европейския парламент и на Съвета изменено правно основание за EIT, което да преразглежда модела на финансиране на EIT;

2) Споразумението за безвъзмездна финансова помощ за EIT а) да обхваща по-дълъг период от календарната година и б) да бъде подписвано преди началото на дейностите;

3) EIT да пренасочи своя подход така че да се постига въздействие. За тази цел той следва да се стреми към по-голяма автономност и да се възползва от гъвкавостта на правното основание на „Хоризонт 2020“. По-специално, следва да се приемат специфични правила, адаптирани към нуждите на партньорите в ОЗИ. EIT следва да разреши своите проблеми, свързани с наемането на персонал, за да може да осъществява непрекъснат мониторинг на дейността на ОЗИ;

4) EIT да разработи анализ на базата на въздействието. EIT следва също така да рационализира своите процедури за мониторинг и отчет.

Въведение

Европа изостава в областта на иновациите

01

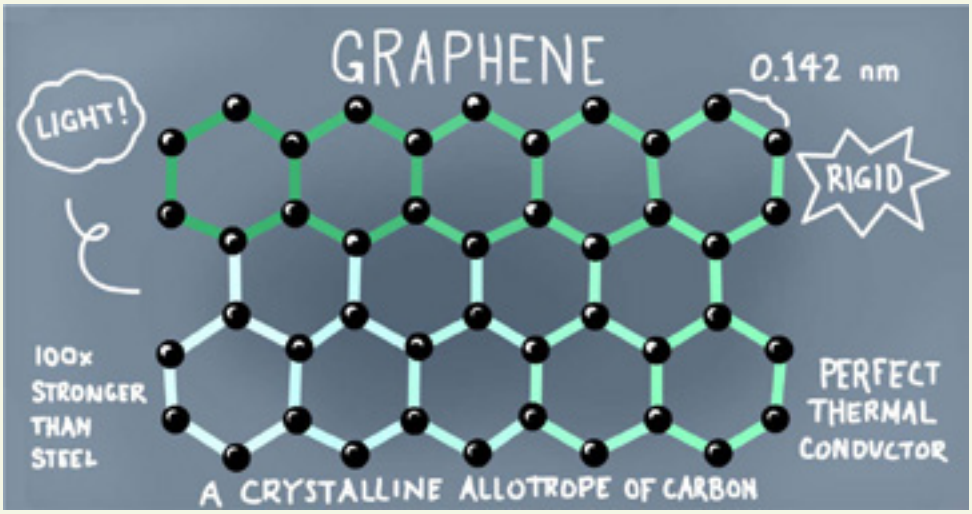
Изследвания на Комисията показаха, че ЕС няма иновационна култура, в която добрите идеи лесно да могат да бъдат превръщани в нови продукти и услуги. Той не е успял да превърне своите високи постижения в областта на основните научни изследвания в пазарно ориентирани иновации. ***Каре 1*** дава пример за този неуспех, който е наречен „Европейският парадокс“[1].

1 Теория, разработена в Зелената книга относно иновациите, Европейска комисия, 1995 г.

Каре 1

Европейският парадокс — примерът на графена

Графенът е структурен материал на основата на въглерод, който е открит през 2004 г. от Андрей Гейм, професор по физика в Университета на Манчестър. Поради многобройните си изключителни свойства (той е по-лек от стоманата, но независимо от това е по-здрав и притежава висок капацитет за топлинна и електрическа проводимост) графенът има огромен потенциал за широки приложения от високоефективни електронни устройства до съхранение на енергия.



Източник: www.sketchport.com, © Magicalhobo, 2014 г. Лиценз от CC-BY

От момента на откриване на графена в световен мащаб са подадени повече от 11 000 патента, свързани с него, и заявки за патенти. От Обединеното кралство обаче са подадени по-малко от 1 % от тези заявки, а почти две трети са от организации от Азия, според данни от Cambridge IP — базирана в Обединеното кралство компания за технологична стратегия.

Източник: Sarah Gordon „Red tape and cost lie behind Europe's poor patent performance“ („Бюрокрацията и разходите са в основата на слабите резултати по отношение на патентите в Европа“), *Financial Times*, декември 2014 г.

02
За да се справи с този проблем, ЕС се стреми да се превърне в основана на знания икономика, съсредоточена върху амбициозна програма за научноизследователска дейност и иновации. Стратегията на Европейския съюз е за създаване на благоприятна за иновациите среда, улесняваща претворяването на важни идеи в продукти и услуги, които ще създадат растеж и работни места за нашата икономика[2]. ***Каре 2*** съдържа определение за иновации, които наистина са основен двигател на икономическия растеж и създаването на работни места.

2 Съюз за иновации — инициатива на „Европа 2020“ (http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm).

Каре 2

Определение за иновация

Иновацията представлява реализиране на нов или значително подобрен продукт (стока или услуга) или процес, нов маркетингов метод или нов организационен метод на бизнеспрактики, организация на работното място или външни отношения. Минималното изискване за иновация е продуктът, процесът, маркетинговия метод или методът на организация да бъдат нови (или значително подобрени) за предприятието.

Иновационни дейности са всички научни, технологични, организационни, финансови и търговски мерки, които в действителност водят или са предназначени да доведат до прилагането на иновации. Иновационните дейности включват също така научноизследователска и развойна дейност, която не е пряко свързана с развитието на определена иновация.

Източник: „Измерване на научните и технически дейности“ (Наръчник от Осло) – Насоки за събиране и тълкуване на иновационни данни, трето издание, съвместна публикация на ОИСР и Евростат., 2005 г.

Изместване на фокуса на политиката на ЕС в посока към иновациите

03
Неспособността на Европа да превърне изобретенията в продаваеми стоки и услуги накара ЕС да преосмисли своите политики в областта на научните изследвания. Публичните политики на ЕС традиционно са съсредоточени върху основните научни изследвания[3], които са продиктувани повече от любознателност, отколкото от някаква потенциална пазарна реализация. Предполагаше се, че основните научни изследвания ще дадат тласък на приложните научни изследвания, което на свой ред ще доведе до иновации и пазарна реализация. Тези политики обаче често пренебрегват капацитета за усвояване на пазара и необходимостта от подкрепа за иновациите, изисквана от частния сектор.

3 Големите бенефициенти от предишни Европейски рамкови програми за научноизследователска и развойна дейност са научни изследователи извън сферата на бизнеса (Междинна оценка на Седма рамкова програма — доклад на експертната група, 12 ноември 2012 г.).

04

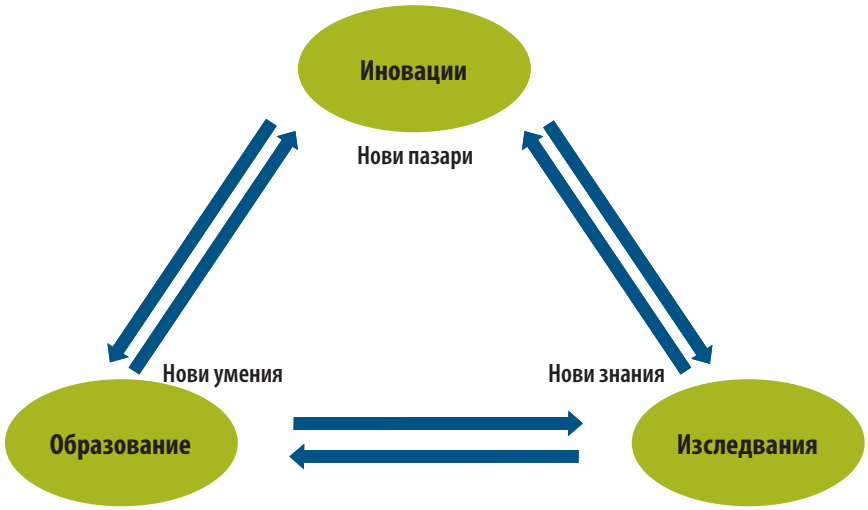
Европейската комисия постави по-силен акцент върху края на иновационния цикъл с цел въвеждане на резултатите от научноизследователската дейност на пазара. За разлика от своите предшественици, „Хоризонт 2020“ (настоящата Рамкова програма за научни изследвания и иновации) изрично финансира иновации. Въведени са нови публични инструменти на ЕС като публично-частни партньорства (напр. СТИ[4]), схеми за отпускане на заеми и гаранционни схеми (например МФПР[5]) и рисков капитал (напр. GIF[6]), за да се засилят иновациите в Европа и да продължи да се насърчава участието на бизнеса в иновационни дейности[7].

05

Въпреки това тези иновативни инициативи на ЕС не са взели под внимание връзките между основните заинтересовани страни в рамките на „Триъгълника на знанието“ — взаимодействието между научните изследвания, образованието и иновациите (вж. ***фигура 1***). Икономическият растеж се основава на по-широка, добре функционираща „система от знания и иновации“, в която от решаващо значение е продуктивното взаимодействие между всички иновативни участници. По-добро разбиране на тези отношения в рамките на триъгълника на знанието е насърчило разработването на нова публична схема, целяща да подкрепи цялата иновационна екосистема.

Фигура 1

Триъгълник на знанието



Източник: ЕСП.

4 Бяха въведени съвместни технологични инициативи, които да отговорят по-добре на нуждите на промишлеността в конкретни области на научните изследвания. Това са независими органи на ЕС с участието на промишлеността и, в някои случаи, на държавите членки.

5 Инструментът за финансиране с поделяне на риска е стартиран, за да се подобри достъпът до дългово финансиране за изпълнители на научни изследвания, особено при по-високорискови инвестиции в научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите.

6 Механизмът за висок растеж и иновации на МСП в рамките на Програмата за конкурентоспособност и иновации предоставя рисков капитал за иновативните МСП и МСП с висок потенциал за растеж.

7 Слабата ангажираност на предприятия към разходите за научноизследователска и развойна дейност често се посочва като една от причините за незадоволителните резултати на ЕС. Според Евростат, научноизследователската и развойната дейност, извършвана в сектора на предприятията, се равнява на 1,30 % от БВП на ЕС28 през 2012 г., в сравнение с 2,49 % в Япония (по данни за 2010 г.) и 1,83 % в САЩ (по данни за 2011 г.).

06
Комисията представи широкообхватна иновационна стратегия за ЕС, насочена към превръщане на инвестициите в знания в продукти и услуги, и предложи създаването на специален орган, който да действа като притегателна сила за най-добрите умове и идеи и дружества от цял свят[8]: Европейският институт за иновации и технологии (EIT) беше създаден през 2008 г.

Първоначално лого на EIT

Европейският институт за иновации и технологии

Мисия и цел на Европейския институт за иновации и технологии

07
EIT има за цел да запълни празнината, която съществува между университетите, насочени към научните изследвания, и пазарно ориентираните дружества. Концепцията на EIT за интегриран подход към Триъгълника на знанието е уникална възможност за насърчаване на иновациите и предприемачеството чрез схема на ЕС. Освен това EIT има ясна цел — да се съсредоточи върху постигането на осезаеми резултати и конкретни ползи за обществото чрез „превръщане на резултатите от научните изследвания и иновациите в продукти и услуги с висока стойност“[9].

08
С бюджет от над 300 млн. евро за периода 2008—2013 г. и 2,7 млрд. евро, първоначално планирани за периода 2014—2020 г., EIT има важна роля в стратегията „Европа 2020“ — „да допринесе за устойчив европейски икономически растеж и конкурентоспособност чрез засилване на иновационния капацитет на държавите членки и на Съюза с цел справяне с големи предизвикателства, пред които е изправено европейското общество. Той постига това, като насърчава полезното взаимодействие и сътрудничеството между, и обединява академични, научноизследователски и иновационни дейности, които отговарят на най-високите стандарти, включително чрез поощряване на предприемачеството“[10]. EIT вече е включен в настоящата рамкова програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“[11].

8 COM(2005) 24 окончателен от 2 февруари 2005 г. — „Да работим заедно за растеж и работни места — нов старт на Лисабонската стратегия“.

9 Решение № 1312/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно стратегическата иновационна програма на Европейския институт за иновации и технологии (EIT): приносът на EIT за по-иновативна Европа (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 892).

10 Член 3 от Регламент (ЕС) № 1292/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 294/2008 за създаване на Европейски институт за иновации и технологии (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 147).

11 „Хоризонт 2020“ е създаден с Регламент № 1291/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2003 г., стр. 104). Тя е програмата приемник на 7РП и ще се провежда от 2014 г. до 2020 г. с бюджет от 77 млрд. евро.

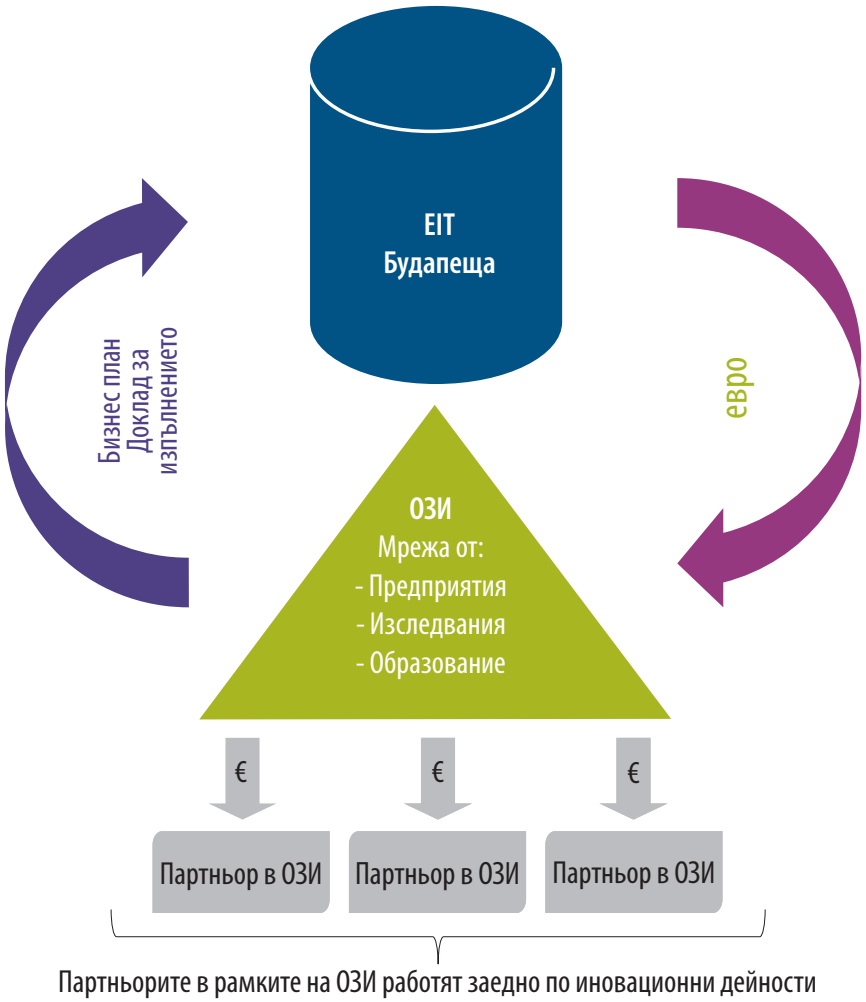
Как се извършва това на практика?

09

Под надзора ГД „Образование и култура“ на Европейската комисия, EIT действа като децентрализиран орган на ЕС. Седалището му се намира в Будапеща (EIT HQ). EIT не е изследователски център и не допринася пряко за финансирането на отделни проекти. Вместо това той предоставя безвъзмездна финансова помощ на „Общностите на знанието и иновациите“ (ОЗИ) — структурирани партньорства на съществуващи предприятия, научноизследователски институти и университети (партньорите в ОЗИ). ОЗИ са в основата на дейностите на ЕИТ и са основният начин, по който Европейският институт за иновации и технологии трябва да постигне своите цели (вж. ***фигура 2*** за схема на модела на EIT).

Фигура 2

Схема на модела на EIT



Източник: ЕСП.

10

ОЗИ следва да осигури превръщане на визията и политиките на ЕИТ в ефективни действия. ОЗИ са избрани чрез конкурентна процедура въз основа на приоритетните теми с голямо обществено отражение. Пет ОЗИ са избрани от ЕИТ за финансово подпомагане — вж. ***фигура 3***. Всяка ОЗИ се представлява от автономна организация — ОЗИ „Правен субект“, за сключване на договорни споразумения с ЕИТ.

Фигура 3

Петте ОЗИ, подбрани и финансирани от ЕИТ

ОЗИ	Мисия	Брой партньори в ОЗИ	
ЕИТ „Цифрови технологии“	Да води ЕС към лидерство в иновациите чрез ИКТ за икономически растеж и качество на живота	115	Стартирани през 2010 г.
ОЗИ „Климат“	Да създава възможности за иноваторите да търсят решения за климатичните промени и да определят световната икономика	209	
ОЗИ „Иновативна енергетика“	Да стане водещата сила за иновации и предприемачество в областта на устойчивата енергия	242	
ЕИТ „Здравеопазване“	Да засили предприемачеството и иновациите в областта на здравословния живот и активния живот на възрастните хора, като осигури на най-талантливите хора в Европа нови възможности и ресурси в полза на всички граждани	209	Стартирани през 2015 г.
ЕИТ „Суровини“	Да засили конкурентоспособността, растежа и привлекателността на Европейския сектор на суровините посредством радикални иновации и предприемачество	115	

Източник: ЕСП/ЕИТ.

11
Споразумението за безвъзмездна финансова помощ на EIT определя максималния годишен размер на финансирането, както и портфейл от дейности, които да бъдат предприети от ОЗИ за календарната година на подписването на споразумението. Планираният портфейл от всички дейности на ОЗИ трябва да бъде включен в неговия бизнес план, приложен към споразумението за безвъзмездна финансова помощ. Тези дейности на ОЗИ, могат да бъдат разделени на четири основни направления за действие:

i) образование;

ii) иновационни проекти;

iii) предприемачество; както и

iv) управление и други оперативни разходи на ОЗИ.

12
По направлението за действие в областта на образованието, EIT финансира дейности за образование и обучение за магистърска и докторска степен, с акцент върху предприемачеството и новаторските умения. В рамките на второто направление за действие, насочени към иновации проекти се изпълняват от консорциум от партньори в ОЗИ, подбрани чрез вътрешна конкурсна процедура, организирана и управлявана от ОЗИ „Правен субект“. Целта е да се преодолее разликата по отношение на иновациите между научните изследвания и пазара чрез финансиране на проекти, свързани с дейности за развитие на бизнеса[12]. Направлението за действие в областта на предприемачеството има за цел да стимулира създаването на предприятия чрез бизнес инкубатори и да ускори развитието на предприятията посредством финансова и техническа подкрепа за растежа на стартиращите предприятия. Една от основните му цели е да се намали „времето за достигане до пазара“ за новите предприятия, чрез демонстрационни дейности, улесняващи опита лаборатории и пазарни проучвания.

13
Четвъртото направление на действие обхваща разходи, свързани с управлението на ОЗИ и неговите колокационни центрове. Всяка ОЗИ притежава регионални колокационни центрове в цяла Европа (вж. ***приложение I***). Това са места за физическо провеждане на заседания и съвместна работа, целящи постигане на иновации на местно равнище.

12 Акцентът върху бизнес приложения е основната разлика с традиционните съвместни научноизследователски проекти като тези, предложени чрез конкурентни покани на РП7.

Обхват и подход на одита

14
Целта на одита на ЕСП беше да направи оценка дали дали EIT е ефективен инструмент за насърчаване на иновациите в ЕС. По-специално, бяха разгледани концепцията, проектирането и изпълнението на EIT, за да се прецени дали този нов инструмент върви по правилния път за постигане на общата цел за стимулиране на иновациите в ЕС чрез интегриране на Триъгълника на знанието.

15
Одитът беше проведен от декември 2014 г. до юни 2015 г. и включваше дейности на ОЗИ и EIT от 2010 до 2014 г. EIT е предприел няколко инициативи през 2015 г. и те са описани в точки 96—103. Одиторите се срещнаха с представители на следните институции:

- ГД „Образование и култура“ към Европейската комисия;
- Седалището на EIT (EIT HQ);
- Трите правни субекта на ОЗИ;
- Седем партньори в ОЗИ; както и
- Пет колокационни центъра[13].

16
Партньорите в ОЗИ бяха избрани въз основа на размера на полученото финансиране от EIT. Използван е и втори критерий, за да се гарантира, че извадката от партньори, участващи в ОЗИ, обхваща всички ОЗИ, създадени през 2010 г., и всички видове организации, представляващи трите страни на „Триъгълника на знанието“ (т.е. университети, изследователски институти и предприятия). На базата на извадка са проверени също така дейностите на ОЗИ, финансирани от EIT.

17
Одитният подход беше допълнен от:

- Онлайн проучване за събиране на мнения на партньорите в ОЗИ[14];
- Количествен анализ на докладваните разходи на ОЗИ за периода 2010—2014 г.;
- Преглед на научната литература относно иновациите и EIT; както и
- Анализ на инициативите, предприети от EIT и от Комисията по време на и след нашия одит.

18
Преди одита беше организирано заседание на ключови заинтересовани страни, за да разберат по-добре главните предизвикателства пред EIT. Данните и заключенията от годишния одит на Сметната палата на финансовите отчети на ЕИТ също бяха използвани като източник на информация.

13 Разположени в Гренобъл (ОЗИ „Иновативна енергетика“, InnoEnergy), Лондон (напр. ОЗИ „Климат“ и EIT „Цифрови технологии“) и в Стокхолм (EIT „Цифрови технологии“ и ОЗИ „Иновативна енергетика“).

14 ОЗИ само предоставиха валидни електронни адреси за 298 партньори на ОЗИ (от 546), 113 от които са отговорили напълно на анкетата, което представлява 38 % отговорили участници.

Констатации и оценки

EIT се основава на логична концепция

19

Заинтересованите страни и по-голямата част от партньорите в ОЗИ, участвали в проучването, са на мнение, че основните препятствия пред иновациите са следните, по ред на важност за участниците в допитването (вж. ***фигура 4***):

Фигура 4

Основни препятствия пред иновациите според анкетираните лица

Източник: ЕСП.

20

Други установени препятствия пред иновациите в ЕС са: твърде много различни публични механизми за финансиране със собствени правила, които намаляват цялостната ефективност на схемите за публично подпомагане; прекалено голямо разпокъсване на усилията в областта на научните изследвания в рамките на ЕС, което води до скъпоструващо дублиране; липса на общи стратегии и/или взаимодействие на програмите на ЕС с други европейски, национални и местни програми в подкрепа на иновациите; съществуването на различни правни системи на национално равнище ограничава трансграничните иновации; липса на ефективен вътрешен пазар на ЕС, което увеличава трудностите за търговската реализация на нови продукти/услуги в други страни от ЕС.

21

Почти 80 % от анкетираните са на мнение, че публичните схеми за подпомагане на иновациите не са насочени в достатъчна степен към пазарни приложения. Това мнение беше потвърдено и по време на събеседванията. Според 66 % от анкетираните в проучването, целите на EIT са от значение за преодоляване на основните пречки, които възпрепятстват иновациите в Европа — вж. ***приложение II*** за целите на EIT. Всички интервюирани лица потвърдиха причините и необходимостта от създаване на нов инструмент на ЕС (EIT), който се различава от съществуващите.

22

Пазарните недостатъци, които EIT има за цел да отстрани (вж. ***фигура 5***), са структурните слабости, които възпрепятстват иновациите и следователно представляват пречка за икономическия растеж и създаването на работни места. Няма достатъчно развитие на предприемаческата култура. Липсата на търговска реализация на резултатите, както и ниската степен на сътрудничество между университетите, насочени към научни изследвания, и пазарно ориентираните дружества често се посочват като основни причини за изоставането на ЕС в постиженията в областта на иновациите. Висшето образование не е насочено в достатъчна степен към насърчаване на новаторите и предприемачите. Съществува необходимост в образователните програми на висшето образование да се включат иновации и предприемачески умения.

Фигура 5

Пазарните недостатъци, които EIT има за цел да преодолее

Източник: ЕСП.

23
Така EIT има за цел да даде предимство на внедряването на резултатите на академичните, научноизследователските и иновационните си дейности в бизнеса, и на тяхното търговско прилагане. Въпреки това, независимо, че концепцията за EIT се основава на логични причини, все още не е постигнат желаният ефект.

Някои основни елементи не са били добре проектирани

24
EIT е първоначално замислена като новаторска публична схема. Моделът на EIT въведе специфични характеристики, които не се срещат в никой друг инструмент на ЕС за насърчаване на иновациите. Например, уникална е неговата способност да подкрепя цялостната иновационна екосистема, като се започне от образованието и се стигне до стартиращите предприятия, чрез иновативни проекти, ръководени от множество партньори в ОЗИ. Автономността на ОЗИ е друга характеристика на модела на EIT, особено ценена от неговите партньори. Някои ключови елементи на модела на EIT обаче не са били подходящо проектирани така че той да може да функционира като ефективна и новаторска публична схема.

Триъгълникът на знанието не е отразен в достатъчна степен на ниво Комисия

25
Първоначалният мотив за създаване на EIT се основава на предположението, че най-слабото звено в интеграцията на Триъгълника на знанието е между сектора на висшето образование и бизнеса. По тази причина EIT е поставен под отговорността на ГД „Образование и култура“, която има богат опит с образователните програми. По този начин ГД „Образование и култура“ е придобила водеща роля в рамките на Комисията, например в качеството си на наблюдател в Управителния съвет на EIT.

26
Необходимо е направленията за действие по отношение на иновациите и предприемачеството, които сега заемат по-голямата част от финансирането на EIT, да могат пряко да разполагат с експертен опит[15]. За да стане това, EIT следва да има редовен достъп до специализираните знания и опит на ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“. ГД „Научни изследвания и иновации“ притежава ценен опит в областта на управлението на проекти за научни изследвания и иновации, а ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ притежава експертен опит за създаването на нови предприятия. В тези генерални дирекции обаче не съществува звено по въпросите на EIT и Сметната палата не установи активно участие от тяхна страна.

15 През периода 2010—2014 г. направлението за действие за иновационни проекти съставлява 42 % от разходите за финансиране на дейности от EIT: за предприемачество 22 %, за образование — 14 %, за други разходи — 22 % (вж. точки 0—0). Следва да се отбележи, че има значително разминаване в методологиите на различните ОЗИ при измерване на други разходи, които са съставени основно от административни и режийни разходи.

Финансирането за ЕИТ се базира на погрешна дефиниция

27

Иновационните дейности, провеждани от партньорите в ОЗИ, са разделени на две категории:

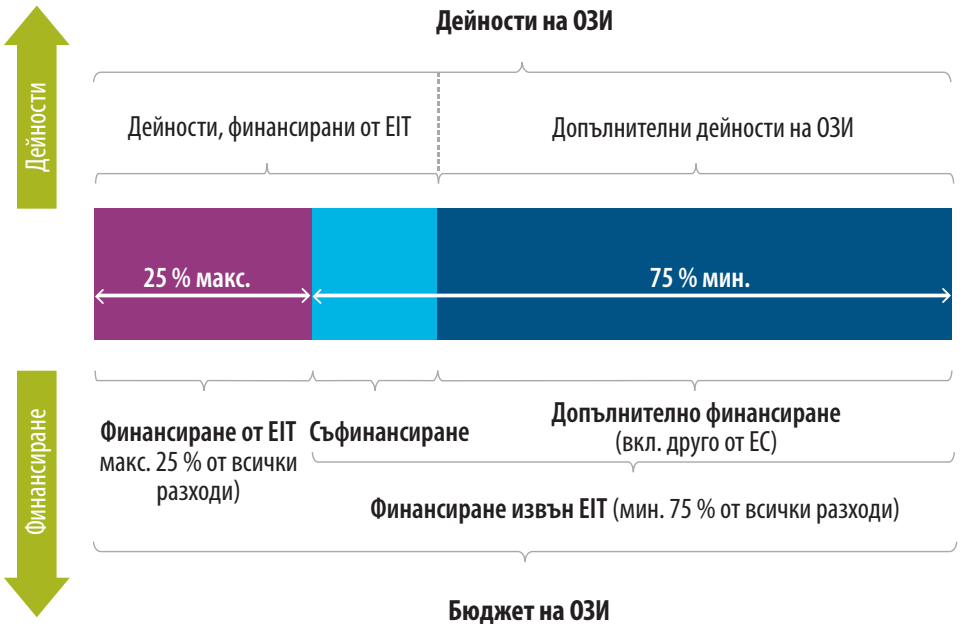
а) Дейности, финансирани до 100 % от ЕИТ; и

б) допълнителни дейности на ОЗИ, които не се финансират от ЕИТ.

Разликата между тези два вида дейности е от основно значение за модела на финансиране на ЕИТ, тъй като определя тавана на финансовото участие на ЕИТ. Финансирането на ЕИТ може да покрива само максимум 25 % от общите разходи на ОЗИ (т.е. сбора от разходите за дейности, финансирани от ЕИТ, и тези, които не се финансират от ЕИТ — този сложен модел е представен във ***фигура 6***).

Фигура 6

Модел за финансиране на ЕИТ



Източник: ЕСП.

28

През периода 2010—2014 г. EIT е предоставил 460 млн. евро за трите ОЗИ. Това е спомогнало за финансиране на иновационни дейности на стойност 540 млн. евро. Декларирани са допълнителни дейности на ОЗИ за 2,043 млрд. евро (от които 10 % са финансирани от програми на ЕС, различни от EIT, като съвместни проекти по 7РП, схеми за финансиране на ЕСНИ, проекти на СТИ и др., и 23 % от други национални или регионални публични схеми) — вж. ***фигура 7***.

Фигура 7

Финансиране от EIT за дейности на ОЗИ през периода 2010—2014 г.

Източник: EIT.

29
Допълнителните дейности на ОЗИ не са били добре определени. Тази липса на ясна дефиниция е довела до оперативни трудности за партньорите в ОЗИ, които са имали различно разбиране от ЕИТ за това какво би могло да се отчете като допълнителни дейности на ОЗИ, и как да се докладва за тях. Този въпрос е бил повдигнат от една ОЗИ през 2012 г. в нейния доклад за изпълнението — липсата на определение за допълнително финансиране създава трудности за пълната ангажираност на някои партньори, както и за пълното деклариране на допълнителното финансиране, което те действително внасят.

30
Допълнителните дейности на ОЗИ не са били правно определени до подписването на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ между ОЗИ и ЕИТ през 2014 г., в началото на четвъртата година от дейността на ОЗИ. Но дори и това определение не е от голяма полза, тъй като допълнителните дейности са описани само като „дейности […], извършени от […] партньорите в ОЗИ, […], съсредоточени предимно върху дейности, [които ОЗИ трябва да извърши, за да изпълни мисията си]". В документа с насоки на ЕИТ от 2014 г., озаглавен „Принципи за финансиране, мониторинг и оценка на дейностите на ОЗИ", се уточнява, че такива дейности трябва да имат ясна връзка с поне една [дейност, финансирана от ЕИТ], а не да бъдат финансирани от вноската на ЕИТ". В документа също така се заявява, че разходите за тези дейности трябва да бъдат пропорционални на стойността на [дейността, финансирана от ЕИТ], и/или на очакваното въздействие в подкрепа на мисията на ОЗИ.

31
Принципът на пропорционалност е въведен от ЕИТ през 2014 г. за преодоляване и предотвратяване на възникването на завишени допълнителни дейности на ОЗИ. Въпреки това, оценката на това дали критерият „пропорционалност" е спазен за конкретна допълнителна дейност на ОЗИ, продължава да бъде предизвикателство, тъй като няма издадени допълнителни указания и ЕИТ не е въвел конкретен механизъм за системна проверка на пропорционалността. В резултат на това, ЕИТ не е отхвърлил никакви разходи на основание, че са били „непропорционални" по време на своя преглед на допълнителните дейности на ОЗИ за периода 2010—2014 г.

32
До цикъла на разработване на бизнес план за 2016 г. критериите за „ясна връзка" и „пропорционалност" са били предмет на различни тълкувания. Това е довело до несигурност между партньорите в ОЗИ, ЕИТ и проверяващите декларациите за разходи[16] по отношение на това, дали свързаните разходи следва да бъдат приети или не при изчисляването на максималното финансиране от ЕИТ (вж. примера в ***каре 3***). Това е неблагоприятно за партньорите в ОЗИ, тъй като отхвърлените разходи водят до намаляване на финансовото участие на ЕИТ.

16 Проверки и одити се извършват от ЕИТ, частни външни одитори и ЕСП.

Каре 3

Пример за допълнителна дейност на ОЗИ без „ясна връзка“ с финансирана от ЕИТ дейност

Партньор на ОЗИ докладва през 2013 г. една допълнителна дейност на ОЗИ, която се оценява на 188 млн. евро. Според финансовия доклад, тази дейност е свързана с финансиран от ЕИТ иновационен проект на стойност 4,5 млн. евро — съотношението на предполагаемите разходи е 42:1. Размерът на тази допълнителна дейност на ОЗИ би бил достатъчен, за да се оправдае цялата вноска на ЕИТ в съответната ОЗИ за 2013 г. За обосновка на връзката е бил предоставен кратък документ, в който се обяснява, че партньорът участва в редица дейности на ОЗИ, включително образователни инициативи и програми за създаване на собствен бизнес.

Въпреки това, не съществуват убедителни доказателства за „ясна връзка“ между целта на 188-те млн. евро разходи и иновационния проект, оценен на 4,5 млн. евро, изпълняван от други партньори в ОЗИ.

33

Измерването и отчитането на допълнителните дейности на ОЗИ не са от съществено значение за постигането на целите на ЕИТ — само дейностите, финансирани от ЕИТ, са дейностите, които правят една ОЗИ истинска ОЗИ[17]. Целта на безвъзмездната финансова помощ е да се финансират дейностите, подлежащи на финансиране от ЕИТ, а не 25 % от съвкупните разходи на ОЗИ. Изключването на допълнителните дейности на ОЗИ като условие на финансирането не би се отразило на крайните резултати — ОЗИ ще продължат да изпълняват дейностите, финансирани от ЕИТ.

Предполагаемият ефект на лоста не е демонстриран и не е реалистичен

34

Включването на допълнителни дейности на ОЗИ в модела на финансиране на ЕИТ се използва за демонстриране на неговия ефект на лоста. В „Хоризонт 2020“ се посочва, че подходът на ЕИТ към финансирането ще се основава твърдо на силен ефект на лоста […]. В годишния доклад на ЕИТ за 2013 г. се представя ефектът на лоста с коефициент 4: повече от 80 % от цялостния бюджет на ОЗИ е от външни източници и за всяко инвестирано евро от бюджета на ЕС се инвестират по-големи суми от други източници. През 2013 г. Комисията докладва като показател за изпълнение засиления ефект на лоста на ЕИТ върху частни и други публични финансови източници.

17 „Често задавани въпроси за ОЗИ“ — ЕИТ (2010 г.).

35
Заявеният ефект на лоста на ЕИТ с коефициент четири се основава на предположението, че всички допълнителни дейности на ОЗИ, декларирани от партньорите в ОЗИ, представляват нещо в надбавка, т.е., предизвикани са от участието на ЕИТ. Това е нереалистична хипотеза, тъй като ЕИТ е разрешил ОЗИ да обявяват допълнителни дейности със задна дата — разходи от минала допълнителна дейност на ОЗИ могат да бъдат декларирани през текущата година на докладване на свързаната с това дейност, финансирана от ЕИТ.

36
Тези допълнителни дейности на ОЗИ със задна дата не са допълнителни, тъй като те са били осъществени от партньорите в ОЗИ без подкрепата на ЕИТ (вж. примера в ***каре 4***). Допълнителните дейности на ОЗИ със задна дата възлизат на 450 млн. евро (22 %) от всички допълнителни дейности на ОЗИ, декларирани през периода 2010—2014 г.

Каре 4

Ефектът на финансовия лост не може да произтича от дейност със задна дата

Разходите, направени в предходен съвместен проект на ЕС за периода 2010—2013 г., могат да бъдат декларирани от партньор на ОЗИ като допълнителна дейност на ОЗИ към финансирана от ЕИТ дейност, извършена през 2014 г. Но решението за предприемане на проекта по 7РП през 2010 г. е независимо от одобрението на ЕИТ от 2014 г. за финансиране на свързаната с това дейност — поради това в този конкретен случай няма ефект на лоста.

37
Освен това партньорите в ОЗИ допринасят главно за бюджетите на ОЗИ „в натура“, а не в брой — следователно съществува голям присъщ риск партньорите в ОЗИ да извършват това, което биха направили във всички случаи (икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите) и да декларират разходите като допълнителни дейности на ОЗИ за ЕИТ. Партньорите в ОЗИ и трите ОЗИ „Правен субект“, интервюирани по време на одита, потвърдиха, че по-голямата част от допълнителните дейности на ОЗИ не са допълнителни — те са щели да бъдат осъществени и без помощта на ЕИТ. Проверката на ЕСП на всяка допълнителна дейност на ОЗИ, на стойност над два милиона евро, показа, че случаят е точно такъв.

Каре 5

Пример за допълнителни дейности на ОЗИ, които в действителност не добавят нищо

Партньорите в ОЗИ са докладвали като допълнителна дейност на ОЗИ разходи за студенти извън ЕИТ, посещаващи курсове, в които участват също и студенти от ЕИТ. Тези разходи не добавят нищо, тъй като курсовете са част от стандартната образователна програма на университета.

Областите на знание и иновации (ОЗИ) вероятно няма да постигнат финансова устойчивост

38

ОЗИ следва да разработят стратегии, за да станат финансово устойчиви[18], въпреки че тази цел в дългосрочен план не е съвместима с очаквания жизнен цикъл на ОЗИ (от седем до петнадесет години), както е описано в регламента за създаването на ЕИТ[19]. Поради тази законодателна непоследователност, обикновено се разбира[20], че финансовото участие на ЕИТ следва да бъде прекратено по принцип след най-много петнадесет години, но че ОЗИ следва да продължат да съществуват.

39

Интервюираните партньори в ОЗИ и трите ОЗИ „Правен субект“ заявиха, че не може да се очаква ОЗИ да станат финансово независими в рамките на петнадесет години. През периода 2010—2014 г. само една ОЗИ е декларирала някакви доходи (400 000 евро), а инвестираните от ЕИТ средства в ОЗИ са над 460 млн. евро. Две трети от респондентите в проучването на Сметната палата не считат, че съществува вероятност в дългосрочен план ОЗИ да станат финансово независими.

Фондацията на ЕИТ не е привлякла допълнителни средства

40

В годишния доклад на ЕИТ за 2010 г. се обявява създаването на Фондация на ЕИТ, която да бъде използвана като средство за привличане и насочване на финансиране за дейностите на ЕИТ, попадащи извън обхвата на неговото редовно финансиране (…) По този начин Фондацията ще изпълнява ключова роля както за запазването на финансовата устойчивост и автономност на ЕИТ, така и за засилването на неговия социален периметър. Фондацията не е успяла да привлече значителни средства и е закрита през 2014 г.

Процесът на сключване на годишно споразумение за безвъзмездна финансова помощ не насърчава в достатъчна степен иновационни действия в ОЗИ

41

Бизнес планът на ОЗИ, приложен към споразумението за безвъзмездна финансова помощ, е подробен документ, в който се определят подборът, описанието и управлението на портфейла на ОЗИ с планирани дейности през календарната година. ЕИТ публикува насоки за разясняване на изискванията на бизнес плана по отношение на структурата, съдържанието и степента на детайлизация.

18 Член 6.2 от изменения регламент за създаване на ЕИТ гласи: „ОЗИ разполагат със значителна обща автономия при определяне на вътрешната си организация и състав, както и на точната си програма и методи на работа. По-специално, ОЗИ […] разработват стратегии за финансова устойчивост.“

19 Член 7б от изменения регламент за създаването на ЕИТ гласи: „[…] ОЗИ се създават обикновено за срок от седем до петнадесет години.“

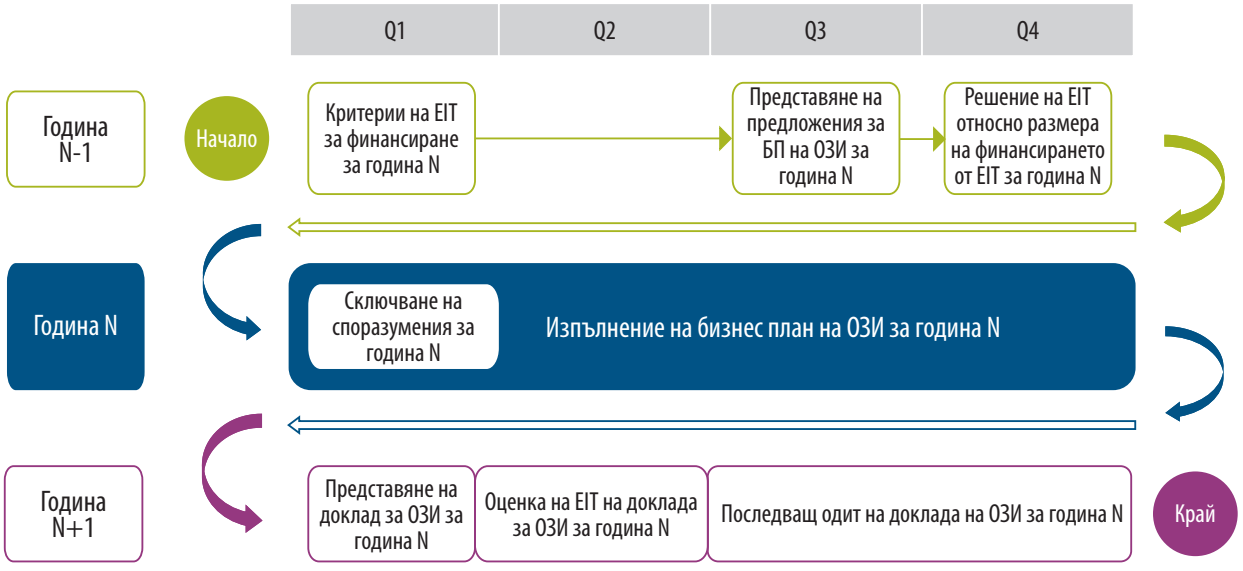
20 ЕИТ изрично е заявил това на ОЗИ през 2015 г.

42

Бизнес планът на ОЗИ представлява по-скоро годишна работна програма със силен акцент върху краткосрочната перспектива. Проектът за бизнес план за следващата година трябва да бъде представен на ЕИТ най-късно в края на септември на годината N 1 — виж ***фигура 8*** относно графика за сключване на споразумение за безвъзмездна финансова помощ и свързания с него бизнес план. За да може ОЗИ да спази този срок, партньорите в ОЗИ трябва до края на второто тримесечие да идентифицират и определят разходите за всички иновационни дейности, които желаят да осъществят през следващата година. Поради това, партньорите в ОЗИ трябва да могат да предвидят най-малко 6 месеца по-рано конкретните иновационни дейности, които ще извършват през следващата календарна година. В рамките на направленията за действие за иновационни проекти е необходим допълнителен срок от три месеца, за да бъде стартирана конкурентна покана за представяне на предложения за проекти. Все пак ОЗИ могат да променят бизнес плановете си през годината, ако искат да включат нови иновационни проекти, за което официално се подписва допълнение към годишното споразумение за безвъзмездна финансова помощ.

Фигура 8

График за сключване на споразумение за безвъзмездна финансова помощ, свързания с него бизнес план на ОЗИ и оценка на доклада за изпълнение на ОЗИ



Източник: ЕИТ — „Принципи за финансиране, мониторинг и оценка на дейностите на ОЗИ“.

43

Стратегията на ОЗИ следва да бъде „основана на съвместно средно и дългосрочно иновационно планиране за постигане целите на ЕИТ […]“[21]. Въпреки това споразумението за безвъзмездна финансова помощ, подписано между ЕИТ и ОЗИ „Правен субект“ определя финансовото участие на ЕИТ само за една календарна година. Следователно финансирането на ЕИТ е гарантирано единствено за покриване на разходи, декларирани на годишна основа. Бъдещото финансиране зависи от наличието на бюджет на ЕИТ, който зависи от ефекта от въвеждането на ЕФСИ — вж. ***каре 6***, както и от резултатите от конкурентното финансиране между ОЗИ[22].

44

Сметната палата подкрепя конкурентото финансиране, но счита, че съществува проблем с неговите срокове. Тъй като разпределението на конкурентното финансиране се решава от Управителния съвет на ЕИТ на неговото заседание през месец декември, резултатите стават известни едва в края на годината. Това създава несигурност за партньорите в ОЗИ, тъй като някои проекти се поставят в режим на изчакване, докато стане ясно дали ще бъде отпуснато финансирането.

21 Регламент (ЕО) № 294/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 г. за създаване на Европейски институт за иновации и технологии (ОВ L 97, 9.4.2008 г., стр. 1).

22 Част от годишната безвъзмездна финансова помощ се решава на конкурентни начала между ОЗИ. 40 % от общия размер на финансирането от ЕИТ за ОЗИ за 2015 г. се разпределят по този начин. Този дял следва да се увеличи през годините.

Каре 6

Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)[23] и последиците от него за бюджета на ЕИТ

През ноември 2014 г. Европейската комисия стартира план за инвестиции за Европа, за да се даде нов тласък на растежа и инвестициите в ЕС. Той предлага създаването на Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), изграден в рамките на ЕИБ и финансиран съвместно от ЕС и ЕИБ.

Регламентът за ЕФСИ намалява вноската на ЕС за ЕИТ с 12 %, от 2,711 на 2,383 млрд. евро за 7-годишния период 2014—2020 г. Бюджетът на ЕИТ за 2016 г. ще бъде намален от 336 млн. евро (както бе първоначално предвидено в „Хоризонт 2020“) на 285 млн. евро (— 15 %). Това ще намали броя на финансираните от ЕИТ иновационни дейности. В комбинация с конкурентното финансиране, това създава допълнителна несигурност за ОЗИ, които трябва да изберат проекти и да изготвят своите бизнес планове, без да има ясна представа за наличното финансиране за следващата(ите) година(и).

ОЗИ могат пряко да се възползват от средствата по ЕФСИ, което ще компенсира част от намалението в бюджета на ЕИТ.

23 Становище № 4/2015 относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 (http://eca.europa.eu).

45
Тази краткосрочна визия по отношение на оперативното и финансовото планиране не съответства на времевия хоризонт на предприетите иновационни дейности на ОЗИ. Всички посетени от ЕСП партньори в ОЗИ посочиха принципа на ежегодност като основна пречка за стимулиране на иновациите в дългосрочен план.

46
Направлението за действие в областта на образованието се състои предимно от магистърски и докторски програми. Тези образователни програми имат предвиден срок съответно от две и четири години. Поради това е рисковано за партньорите в ОЗИ в областта на висшето образование да подписват многогодишен договор със студенти от ЕИТ, тъй като съществува правна несигурност по отношение на финансирането, което ще получат през следващите години. Това е проблем особено за публичните организации (най-вече университети и научноизследователски институти), които трябва да прилагат строги финансови правила съгласно своето съответно национално законодателство.

47
Процесът на отпускане на годишна безвъзмездна финансова помощ също е основна пречка за планирането и координирането на многогодишните проекти за иновации в рамките на направленията за действие в областта на иновациите. Някои ОЗИ са въвели специфични дейности, посветени на по-дългосрочни проекти, при които финансирането по принцип е гарантирано за срока на тяхната продължителност (с процес на междинна оценка, за да се уверят, че финансираният проект е жизнеспособен и е вероятно да има търговски ефект — една отрицателна междинна оценка би преустановила финансирането на проекта). Въпреки това, тъй като финансовото участие на ЕИТ е договорено само за една година, финансовите рискове, свързани с бъдещи години, са за сметка на партньорите в ОЗИ — някои проекти на ОЗИ биха могли да бъдат преустановени или прекратени поради липса на финансиране.

48
Различно е положението при споразуменията за безвъзмездна финансова помощ от ЕС за съвместни научноизследователски проекти — те се подписват за многогодишен период. Например безвъзмездната финансова помощ по програма „Мария Склодовска-Кюри“ предлага обезпечено финансиране за изследователи за периоди, по-дълги от дванадесет месеца.

49
Средно за периода 2011—2014 г. споразуменията за безвъзмездна финансова помощ са подписвани три месеца след началото на календарната година. Подписването на споразуменията за безвъзмездна финансова помощ за 2015 г. беше отложено за юни 2015 г. Дейностите, предприети от ОЗИ след първи януари, не са обхванати от законен договор, докато не бъде подписано новото годишно споразумение за безвъзмездна финансова помощ. Късното подписване води до застой в процеса на иновации, тъй като някои от партньорите в ОЗИ не желаят да поемат правни и финансови рискове за заделяне на ресурси преди подписването на споразумението за безвъзмездна финансова помощ.

50
Късното подписване на годишните споразумения за безвъзмездна финансова помощ също забавя изплащането от ЕИТ на предварителното финансиране за ОЗИ, което следва да се извърши в срок от 30 дни от датата на влизане в сила на споразумението за безвъзмездна финансова помощ. Само тогава ОЗИ могат да разпределят средствата за отделните партньори. Всички разходи, извършени преди тази дата, трябва да се поемат от самите партньори. Всички разходи, надвишаващи сумата на полученото предварително финансиране (до 50 %), се възстановяват от ЕИТ само при крайното плащане, което се извършва през втората половина на следващата година.

Съществуващите ключови показатели за изпълнение не са подходящи за ефективен мониторинг

51
Според Стратегическата иновационна програма (СИП)[24] ЕИТ следва да „създаде в сътрудничество с Комисията и ОЗИ цялостна система за наблюдение на приноса на ЕИТ към „Хоризонт 2020“, въздействието на ЕИТ, оказвано чрез собствената му дейност или чрез провежданите от ОЗИ дейности, както и на резултатите на ОЗИ.“ Все още не е установена такава система.

52
Основните ключови показатели за изпълнение на ЕИТ (КПИ) (вж. ***каре 7***) не са ясно определени и не са били постоянни през целия период (определение за завършили висше образование, концепция за трансфер на технологии и приемане на знания, понятие за инкубиране на идеи и др.). В ***каре 8*** е даден пример за неясно определение за КПИ. Това усложнява докладването на изпълнението, особено когато определенията за КПИ се променят по време на календарната година, което изисква адаптиране със задна дата.

24 Решение № 1312/2013.

Каре 7

Ключови показатели за изпълнение (КПИ)

Съществуват три вида КПИ:

1. ***Основни КПИ на ЕИТ***: Съществуват шест основни КПИ на ЕИТ: привлекателност на образователните програми; брой завършващи висше образование; брой инкубирани бизнес идеи; брой стартиращи или отделени предприятия; трансфер/приемане на знания; нови или усъвършенствани продукти/услуги/процеси, изнесени на пазара. Напредъкът по тези КПИ се измерва за целите на конкурентното финансиране.

2. ***Специфичните КПИ на ЕИТ*** измерват собствената дейност на ЕИТ, извършват мониторинг на неговата оперативна ефективност чрез показатели като срокове за сключване на споразумения за безвъзмездна финансова помощ, приемане на доклади и извършване на плащания, процент на формализирани процеси и ниво на удовлетвореност от ЕИТ.

3. ***Специфичните КПИ на ОЗИ*** са разработени от самите ОЗИ.

Каре 8

Неясно определение на КПИ за стартиращи предприятия

За да бъде признато едно стартиращо предприятие, ОЗИ трябва да представи доказателства (например писма за намерение или формуляр за поръчка/фактура), доказващи, че това стартиращо предприятие е спечелило първия си клиент, или че съществува потенциален пръв клиент, или друг документ, който да доказва, че стартиращото предприятие е започнало търговски операции. Поради неяснотата на критериите (Какво означава „потенциален пръв клиент“?), ОЗИ тълкуват това правило по различни начини.

53
Трудно е да се направи сравнение между трите ОЗИ чрез тези основни КПИ. В тези показатели не са включени аспекти като например размерът на стартиращите предприятия, продължителността на курса и др. Освен това ОЗИ функционират в различни сектори, имащи различна степен на развитие, което затруднява в по-голяма или по-малка степен създаването на стартиращи предприятия, инкубирането на бизнес идеи и т.н. Един чисто количествен анализ не отчита различните среди, в които функционират трите ОЗИ. Напредъкът в разработването на КПИ за ОЗИ е ограничен.

54
Все още не са отстранени редица недостатъци, открити при извършването на външна оценка през 2011 г.: основните показатели продължават да бъдат съсредоточени върху вложените ресурси или върху предоставените продукти и услуги, а не върху резултатите или въздействието, и върху абсолютни стойности, а не върху разширяването на дейността в резултат на ОЗИ[25] (вж. също точка 99).

Участието на частния сектор следва да се увеличи

55
Бизнес средите трябва да бъдат силно ангажирани на стратегическо и оперативно равнище, за да може ЕИТ да постигне успех. Това ще гарантира, че дейностите на ОЗИ са водени от пазарните нужди и допълнително са насочвани в посоки, които са от полза за икономиката и обществото[26]. През 2006 г. комисарят, отговарящ за образованието, обучението и културата подчерта значението на бизнес средите в предложението: „Предприятията ще бъдат основните партньори на стратегическото и оперативното равнище на Института. Дружествата ще вземат пряко участие в изследователски и образователни дейности, спомагайки по този начин за възпитаване на предприемачески дух сред завършилите висше образование и научните работници“[27]. Ето защо ролята на бизнеса е от изключително значение за преодоляване на дистанцията между изследванията и иновациите.

25 Параграф 6.31 Мониторинг на постигнатия напредък и резултати — Външна оценка на Европейския институт за иновации и технологии — Рамков договор за оценка и свързаните с това услуги (EAC 03/06), май 2011 г.

26 COM(2006) 77 окончателен от 22 февруари 2006 г. „Конкретизиране на предишното партньорство за икономически растеж и заетост — Развиване на център на знанието: Европейският технологичен институт“.

27 „Комисията описва подробно своя план за Европейски технологичен институт“ Съобщение за пресата на Европейската комисия (IP/06/751) от 8 юни 2006 г.

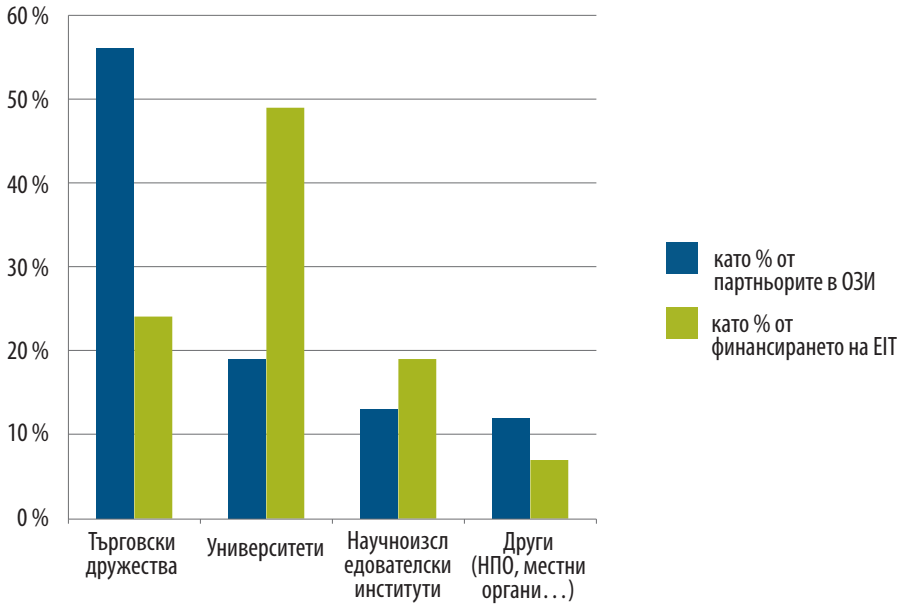
56

Въпреки значението на търговските дружества и факта, че те представляват 56 % от партньорите в ОЗИ, те са получили само 24 % от финансовата подкрепа на ЕИТ (вж. ***фигура 9***). Въпреки че нивото на финансиране не е единственият показател за участие[28], необходимо е бизнесът да се ангажира по-активно в ЕИТ и ОЗИ. За периода 2010—2014 г. само два от 40-те най-големи бенефициенти на финансиране от ЕИТ са предприятия.

28 Бизнесът има и нефинансови причини за участие в ОЗИ, като например достъп до талантливи студенти, които завършват образователните програми под егидата на ЕИТ.

Фигура 9

Разбивка по вид организации през периода 2010—2014 г.



Източник: ЕИТ.

57

Заинтересованият бизнес е изразил загриженост, че програмите на ОЗИ се основават предимно на потребностите на висшето образование, докато интервюираните по време на одита университети изразяват съжаление, че бизнес общността не участва достатъчно активно в развитието на образователните програми. През първите три години предприетите от ОЗИ съвместни проекти са били прекъснати или не са постигнали осезаеми резултати, защото не са били достатъчно насочени към пазарната реализация. Една от причините за това е че темите за проекти, които да бъдат финансирани от ЕИТ, са били подбирани въз основа на потребностите на висшето образование, а не на бизнес средите. Това впоследствие е било коригирано от ОЗИ, като се е следяло за това финансирането на проекти от ЕИТ да отчита перспективата за потенциална пазарна реализация, която да генерира бъдещи приходи.

Моделът на ЕИТ не определя в достатъчна степен цели в подкрепа на съществуващите МСП

58

МСП обикновено са по-гъвкави и по-добри от големите организации в разработването и прилагането на нови технологии. Много политики на ЕС признават важната роля на МСП. Въпреки че програмата „Хоризонт 2020“ съдържа конкретна цел за заделяне на най-малко 20 % от нейния бюджет за МСП, ЕИТ не е определил цели в това отношение.

59

Въпреки че отговорилите на въпросника класират „насърчаване и подкрепа за участието на МСП в иновационни дейности“ като третата най-важна цел, която ЕИТ следва да постигне, за да насърчи иновациите в Европа, ЕИТ не е приложил специфични мерки извън тези, които се съдържат в други схеми на ЕС, за да подпомогне в по-голяма степен съществуващите МСП. Стартиращите и новосъздадените предприятия се подпомагат чрез бизнес инкубаторите на ОЗИ, но съществуващите МСП с висок потенциал за растеж изпитват по-големи затруднения да използват максимално предоставяното от ЕИТ подпомагане. По-конкретно, участието на МСП в направлението за действие, свързано с иновационни проекти, е много ограничено.

60

Освен това всички интервюирани партньори в ОЗИ заявиха, че цикълът на плащане на безвъзмездна финансова помощ е пречка, защото не отговаря на финансовите потребности на МСП. Цикълът на плащания на ОЗИ е значителна пречка за финансово по-слабите партньори, като например МСП, които не разполагат с финансов капацитет да покрият недостига от финансиране (вж. точка 50).

61

Събираните от ЕИТ данни са разпокъсани, тъй като докладването от страна на МСП не е задължително. Въпреки това, през периода 2010—2014 г. МСП са получили по-малко от 5 % от финансовата подкрепа на ЕИТ[29].

62

Тъй като МСП са косвени получатели и не подлежат на отчитане, положението в по-широк план може да не е толкова неблагоприятно. Участниците в допитването заявяват, че партньорствата в рамките на ОЗИ са създали среда, в която могат да се развиват стартиращи и отделени предприятия и МСП. ОЗИ действително предоставят подкрепа за стартиращи предприятия/МСП, особено чрез своите бизнес инкубатори. Въпреки това, създаването на по-добри условия за насърчаване на МСП чрез определяне на ясни стратегии и цели може само да увеличи участието на МСП в ОЗИ — вж. ***каре 9***, в което са посочени примери за критики относно липсата на ефективна подкрепа от ЕИТ за МСП.

29 Само за една ОЗИ съществуват данни относно МСП

Каре 9

Примери за критики относно участието на МСП

[на] ЕИТ винаги е липсвало ясно послание към МСП […]

МСП са изключително важни за иновациите в ЕС и те трябва да участват, но сега акцентът е върху стартиращите предприятия, а тежката бюрокрация неефективната комуникация са само за големите предприятия

МСП не са достатъчно добре представени в управлението на ОЗИ, което не позволява съобразяване с техните затруднения и интереси.

(*Източник:* Одитна анкета)

Няма достатъчно конкретно полезно взаимодействия и допълване

63
До преди бизнес плановете за 2016 г. не е имало достатъчно ефективни стимули една ОЗИ да търси взаимодействие с друга ОЗИ. Конкурентното финансиране между ОЗИ дава стимул те да постигат по-добри резултати. То обаче не насърчава сътрудничеството между ОЗИ, тъй като евентуалните ползи биха били поделени с конкурент за финансиране. Въпреки че някои научни теми могат да бъдат общи за различни ОЗИ, по-специално между ОЗИ „Иновативна енергетика“ и ОЗИ „Климат“, не съществуват данни за конкретни резултати от сътрудничеството между ОЗИ през разглеждания период (2010—2014 г.).

64
Поради големия брой програми на ЕС за научни изследвания и иновации създаването на полезни взаимодействия между тях е трудно. Взаимодействието между ОЗИ и други инициативи на ЕС се увеличава, но следва да продължи да се развива.

Някои елементи на EIT се ценят много: акцентът върху пазара, дългосрочната перспектива, автономността на ОЗИ и колокационните центрове

65
Ключова разлика с други съществуващи публични схеми в областта на научните изследвания и иновациите е основната цел на EIT да се съсредоточи върху пазара. Основната цел на EIT за трансфер на висшето образование, научните изследвания и иновационните знания в един бизнес контекст, както и тяхното търговско приложение, е била класирана от участниците в анкетата като най-важна цел, която EIT следва да се стреми да постигне.

66
Дългосрочната перспектива за финансова подкрепа от EIT за партньорите в ОЗИ е уникален и ценен елемент за бенефициентите. По принцип инструментът EIT позволява средно до дългосрочно планиране на иновационните дейности, каквото друга схема не може да предложи. Въпреки това използването от EIT на годишна безвъзмездна финансова помощ оказва отрицателно влияние върху равнището на партньорите в ОЗИ (вж. също точки 42—45).

67

Както е постановено в регламента за EIT: „ОЗИ разполагат със значителна обща автономия при определяне на вътрешната си организация и състав, както и на точната си програма и методи на работа.“ Това равнище на автономност се цени от участващите в ОЗИ партньори. То е улеснило подхода „отдолу-нагоре“, към който се стреми иновационната общност. За разлика от традиционните публични схеми, при които темите за научни изследвания и иновации са разработени при използването на подход „отгоре-надолу“, продиктуван от бюджетни изисквания, концепцията на ОЗИ позволява повече гъвкавост при избора на дейности — характеристика, особено добре приета от партньорите.

68

Колокационните центрове (вж. ***приложение I***), представляват друга особеност на модела на EIT, който се цени от партньорите в ОЗИ. Колокационният център е мястото, където може да се осъществи интеграцията на триъгълника на иновациите. Изградени около тематични или регионални области, колокационните центрове ръководят проекти, разработват идеи, събират регионалните партньори и планират стратегии. Те координират и изпълняват свързани с ОЗИ административни задачи на партньорите и осигуряват общо пространство за обсъждане на затрудненията на партньорите. В някои случаи те също така предлагат работни помещения за стартиращи предприятия.

Необходимо е да се подобри прилагането на модела на EIT

EIT все още не е напълно автономен

69

EIT все още не е получил своята пълна автономност. Това забавяне е повече от обичайното: други органи на ЕС, като например СТИ (създадени също през 2008 г.) са имали нужда от най-много три години, за да получат пълна финансова самостоятелност. Според ГД „Образование и култура“ това се дължи на ограничените ръководни и управленски способности на ръководството на EIT[30]. Голямото текучество на висшите ръководни длъжности продължава да е причина за това (вж. точка 84).

30 Годишен отчет за дейността на ГД „Образование и култура“, 2013 г.

EIT не изпълнява функцията си на инвеститор, оказващ въздействие

70

EIT често е представян като институт за инвестиции, ориентиран към предприемачеството, който е насочен към постигане на въздействие в областта на иновациите. Правното основание за „Хоризонт 2020“ постановява, че EIT […] прилага ориентиран към резултати подход. В своята тригодишна работна програма за периода 2012—2014 г. EIT подчертава целта да се превърне в ангажиран инвеститор във въздействие.

71

Въпреки че е замислен и се представя като насочен към въздействието институт, EIT е фокусиран предимно върху спазването на правилата и усвояването на собствения си бюджет. През септември 2014 г. няколко членове на Управителния съвет на EIT подчертаха необходимостта от това EIT да се превърне в институт, насочен към въздействието. До 2015 г. EIT рядко е отказвал плащане на разходи поради липса на резултати.

72

До 2015 г. оценката на годишните резултати от дейността на ОЗИ от страна на EIT оказва слабо въздействие или изобщо не оказва въздействие върху нивото на окончателното плащане на безвъзмездна финансова помощ. Годишните оценки често посочват, че няколко цели, поставени през етапа на планиране, не са или са само частично изпълнени, но окончателната сума на безвъзмездната финансова помощ е била изплатена независимо от това (вж. ***каре 10***).

Каре 10

Пример за липса на изпълнение на ОЗИ

В оценката от 2013 г. на бизнес плана на един ОЗИ, извършена от служителите от проекта на EIT с помощта на външни експерти, се заявява, че „когато става въпрос за основните акценти, посочени в бизнес плана от 2013 г., ОЗИ „Климат“ постигна само умерен напредък. (…) по отношение на 18-те стратегически цели, посочени в бизнес плана за 2013 г., ОЗИ „Климат“ успя да изпълни изцяло 8 от тях, 7 от тях са били изпълнени само частично, а 3 не са изпълнени до момента.“

Конкурентният механизъм за финансиране, подценява изпълнението

73

Конкурентното финансиране следва да бъде насочено към възнаграждаване на постигнатите резултати. 40 % от общия размер на безвъзмездната финансова помощ за ОЗИ за 2015 г. са били разпределени чрез състезателна процедура на базата на оценка на три стълба: 1) миналото: изпълнението през 2013 г.; 2) бъдещето: бизнес планът от 2015 г.; и 3) изпълнението на многогодишната стратегия на ОЗИ посредством изслушване на управителния съвет на ЕИТ. Всеки от трите стълба има еднаква тежест. Тъй като третият стълб е насочен както към бъдещето, така и към миналото, резултати от миналото и планове за бъдещето получават в действителност еднаква тежест. По такъв начин конкурентното финансиране на ЕИТ само частично възнаграждава изпълнението.

Съществува значителна административна и одитна тежест за партньорите в ОЗИ

74

ЕИТ до голяма степен копира своята оперативна рамка и процеси от традиционните европейски изследователски програми, въпреки че не е законово задължен да прави това. Докато повечето програми на ЕС финансират отделни проекти, ЕИТ финансира портфейл от дейности чрез ОЗИ. Съответните процеси обаче не са били коригирани, за да се вземе предвид тази съществена разлика. Например, използването на един и същ праг от 325 000 евро вероятно ще доведе до издаването на повече сертификати, тъй като за разлика от отделните проекти, дейностите често ще надвишават тази стойност (вж. точка 79).

75

Разходите, декларирани от партньорите в ОЗИ, са предмет на много финансови проверки по тази оперативна рамка. Няколко от интервюираните или анкетираните от Сметната палата партньори в ОЗИ са се оплакали, че понякога трябва да предоставят една и съща информация повече от един път.

76

Ежегодното докладване на допълнителните дейности на ОЗИ, както в бизнес плановете, така и в представяните от ОЗИ финансови отчети, е специфично само за ЕИТ и представлява допълнително бреме с много малко добавена стойност (вж. точка 33). Представяните годишни отчети на ОЗИ включват подробна разбивкана разходите за допълнителни дейности на ОЗИ. Получените одитни сертификати за допълнителните дейности на ОЗИ през 2015 г. обхващат периода 2010—2014 г.

77

Правната рамка, приложима за всички органи на ЕС (агенции и съвместни предприятия), които предоставят безвъзмездна финансова помощ, изисква проверки на разходите, отчетени от партньорите в ОЗИ. Тези проверки се извършват както преди (предварителни), така и след (последващи) като ОЗИ получат от ЕИТ окончателното плащане на безвъзмездна финансова помощ.

78

Предварителните проверки включват сертифицирането на отчетите за разходите от независим одитор, нает от участващия в ОЗИ партньор и някои документни проверки, извършвани от финансовите служители на ЕИТ. Последващите проверки са извършвани от частна одиторска фирма, наета от ЕИТ, която проверява на място извадка от партньорите в ОЗИ. Сметната палата извършва ежегоден одит, въз основа на който излиза със становище относно надеждността на годишните отчети на ЕИТ, както и относно законосъобразността и редовността на операциите, свързани с тези отчети. Тя издава становища с резерви относно операциите, свързани с отчетите на ЕИТ за 2012 г. и 2013 г. въз основа на съществено ниво на грешки. Отчетите за 2014 г. не са предизвикали резерви.

79

Както правните разпоредби, така и същественото ниво на грешки, констатирано от Сметната палата, потвърждават необходимостта от ефективни финансови проверки. Въпреки това съществуват различни възможности, които биха повишили ефикасността на проверката и изискванията за докладване, като например:

- Използване на опростен модел за финансиране чрез по-широко използване на еднократни плащания и фиксирани ставки;
- Изискване на финансов сертификат от независим одитор за определени разходи по партньори в ОЗИ при надхвърляне на съответния определен праг за всяка дейност (вж. точка 74); както и
- Повишаване на прага, който понастоящем е определен на 325 000 евро, което води до необходимост от заверка на декларациите за разходи.

Съществува недостиг на ресурси в EIT и в миналото институтът не е бил управляван добре

80

През периода 2011—2014 г. в централния офис на EIT работят между 40 и 50 служители. Броят на служителите по проектите е много по-малък, в сравнение с бюджета за безвъзмездна финансова помощ, отколкото при повечето други програми за отпускане на безвъзмездна финансова помощ на ЕС за научни изследвания (управляваният бюджет на член от персонала в рамките на 7РП по темите за ИКТ, енергетика и околна среда[31] варира от 12,5 до 20,4 млн. евро[32]). EIT има един специално предназначен за целта ръководител на проект за всяка ОЗИ, чийто годишен бюджет може да възлиза на до 400 млн. евро. Освен това има три „общи за ОЗИ“ служители, които отговарят за направленията на действие за образованието, иновациите и предприемачеството.

81

Тъй като те не винаги разполагат с достатъчно технически познания в съответните области, EIT възлага на външни експерти част от оценката на проектите. За оценката на докладите за изпълнението за 2013 г. EIT не разполага с висш служител, отговарящ за иновациите. Поради това вътрешният капацитет на EIT за оценяване на оперативното изпълнение на ОЗИ е ограничен.

82

Въпреки значителното увеличение на бюджета от 309 млн. евро (2008—2013 г.) на 2,7 млрд. евро (2014—2020 г.) и фактът, че броят на ОЗИ се е увеличил от три на пет от края на 2014 г. не се наблюдава значително увеличение на броя на предвидените позиции. Съществува риск, че EIT няма да разполага с достатъчно капацитет, за да се справи с нарасналата работна натовареност.

83

Голямото текучество на персонал и големият брой свободни работни места в EIT е проблем — 25 от 40 –те служители, които работят в EIT в края на 2011 г., са напуснали в рамките на три години, а в края на 2013 г. 30 % от щатните бройки са били свободни (вж. ***фигура 10***). Този дял е спаднал до 16 % през 2015 г. Текучеството на персонал обаче остава високо — 17 % през 2015 г. Няколко свободни бройки са в отдела, отговарящ за техническата и финансовата оценка на докладите на ОЗИ. Възнаграждението, което EIT може да предложи, е по-малко от това на повечето други органи на ЕС, което е фактор, допринасящ за високото текучество на персонала и за процента на незаетите работни места[33].

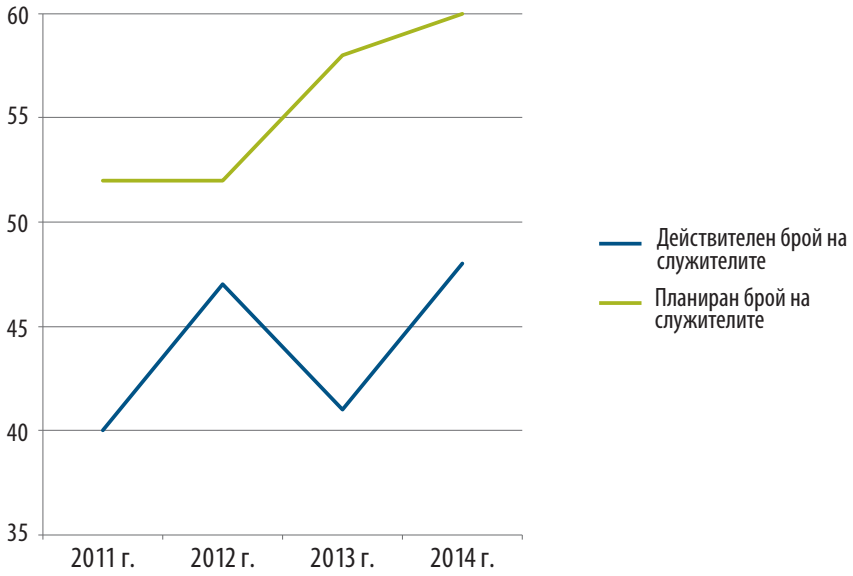
31 Трите теми, свързани с първите три ОЗИ, създадени от EIT.

32 Специален доклад № 2/2013 „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Седмата рамкова програма за научни изследвания?“. (http://eca.europa.eu).

33 Възнагражденията на служителите на институциите, агенциите и другите органи на ЕС се умножават по корекционен коефициент в зависимост от жизнения стандарт в мястото на заетост. За Унгария този коефициент е определен на 71,4 % за периода 2014—2015 г., което означава, че служителите, които работят за EIT, печелят почти 30 % по-малко от колегите си, наети на работа в Брюксел.

Фигура 10

Разлика между действителния и планирания брой служители на EIT



Източник: EIT.

84

От създаването си до сега EIT е бил управляван от пет различни изпълнителни директори и изпълняващи длъжността директори (вж. ***таблица 1***). Двама от тях са напуснали след по-малко от една година от мандата си. Трима висши служители на EIT са освободени от длъжност през 2013 г. Към 1 януари 2015 г., една щатна бройка за началник отдел е била свободна, а друга е била заета временно от 2013 г. насам. Бързото текучество на висше управленско равнище е разрушително и накърнява лидерската и стратегическата приемственост.

Таблица 1

Изпълнителен директор на EIT

Изпълнителен директор	Начало на мандата	Край на мандата	Продължителност на мандата
Първи директор, ресурси на ГД „Образование и култура (временно изпълняващ длъжността)	април 2008 г.	октомври 2009 г.	1,5 години
Втори директор	1.11.2009 г.	31.8.2010 г.	10 месеца
Трети директор	1.9.2010 г.	30.6.2011 г.	10 месеца
Четвърти директор	1.7.2011 г.	31.7.2014 г.	3 години
Пети изпълняващ длъжността директор	1.8.2014 г.	Настоящ	Настоящ

Източник: EIT.

Финансовата подкрепа на EIT е концентрирана

85

Във всяка ОЗИ по-голямата част от финансовото участие на EIT е концентрирано в една основна група партньори, участващи в ОЗИ: първите 10 партньори получиха между 49 % и 65 % от финансовата подкрепа на EIT за всяка ОЗИ (вж. ***таблица 2***). В ОЗИ „Иновативна енергетика“, първите 10 партньори обхващат почти две трети от финансовото участие на EIT, а останалата част от средствата е разпределена между другите 220 партньори, участващи в ОЗИ. В допълнение към значителната роля, която имат университетите във всички направления на действие, тази концентрация може да се обясни с доминиращата роля на основните партньори в ОЗИ, които са имали сериозно участие още от създаването на ОЗИ. На другия край на скалата, по-голямата част от партньорите в ОЗИ са получили по-малко от 500 000 евро през периода 2010—2014 г. и между 20 % и 58 % от тях са получили по-малко от 100 000 евро през този период.

Таблица 2

Разпределение на финансовата вноска на EIT между партньорите, участващи в ОЗИ

2010—2014 г.	ОЗИ „Климат“	ОЗИ „Иновативна енергетика“	EIT „Цифрови технологии“
Най-големите 10 бенефициенти като % от общия размер на финансирането на EIT	55 %	65 %	49 %
Брой партньори в ОЗИ, активни във финансираните от EIT дейности	205	230	114
Брой активни партньори в ОЗИ, получаващи по-малко от 500 000 евро в %	76 %	85 %	52 %
Брой активни партньори в ОЗИ, получаващи по-малко от 100 000 евро	83	133	23
Брой активни партньори в ОЗИ, получаващи по-малко от 100 000 евро в %	40 %	58 %	20 %

Източник: EIT.

86

Финансовото участие на EIT е силно концентрирано в пет държави (73 %), като само две страни от ЕС-12[34] са получили финансова подкрепа от EIT (6 %) (вж. ***таблица 3***). Съществува риск още повече да се задълбочи създаването на една Европа на две скорости, предвид съсредоточаването на разходите на EIT в страни с развита научноизследователска инфраструктура (вж. също точка 102).

34 ЕС-12 се отнася за 12-те държави, които се присъединиха към ЕС в периода 2004—2007 г.

Таблица 3

Финансовата вноска на EIT за всяка ОЗИ, разделена по държави (2010—2014 г.)

В % от общата вноска на EIT	ОЗИ „Климат“	ОЗИ „Иновативна енергетика“	EIT „Цифрови технологии“	ВСИЧКИ EIT[1]
Първите пет държави	88 %	85 %	79 %	73 %[2]
ЕС 12	4 %	10 %	2 %	6 %[3]
Други	8 %	5 %	19 %	21 %

1 Първите 5 държави са различни в различните ОЗИ, което обяснява защо сборният Топ 5 е с по-малки стойности отколкото в отделните ОЗИ.

2 Първите 5 държави, които получават подкрепа от EIT, са Нидерландия (24 %), Германия (15 %), Франция (13 %), Швеция (12 %) и Обединеното кралство (9 %).

3 Полша (4 %) и Унгария (2 %) са двете държави от ЕС-12, които ползват финансовата подкрепа от EIT.

Източник: EIT.

Липсва прозрачност на ОЗИ

87

Тази концентрация на финансова подкрепа на EIT между ограничен брой партньори следва да се подложи на мониторинг, за да се гарантира, че това не става в резултат на несправедливо разпределяне на публичното финансиране в рамките на ОЗИ — вж. ***каре 11***. В някои случаи даден партньор е член на комисията, която разглежда предложения и избира проектите. Това може да създаде конфликт на интереси и липса на доверие в ОЗИ. Освен това, въпреки че процесът за подбор като цяло е добре документиран, когато партньорите представят предложенията си, те не винаги знаят на кого в крайна сметка ще бъде отпусната безвъзмездна финансова помощ. Почти половината от респондентите не считат, че изборът на дейности, които ще бъдат финансирани от EIT в рамките на ОЗИ, е справедлив и прозрачен.

88

Въпреки наличието на различни канали за комуникация някои партньори в ОЗИ са слабо осведомени относно напредъка и конкретните резултати от проекти, за които не са поели водеща роля. В някои съвместни проекти всеки партньор изпълнява своята роля, но не е информиран за по-нататъшното развитие. Тази липса на комуникация може да възпрепятства разпространението на знания.

Каре 11

Опасения във връзка с концентрацията на финансово подпомагане от EIT и липсата на прозрачност

Някои партньори в ОЗИ изразиха своята загриженост, като заявиха, че: „съществуват няколко влиятелни партньори и те разпределят средствата помежду си. Процесите на подбор на предложенията за дейности са изключително [непрозрачни]“ и „теоретично EIT е добра идея, но на практика той просто служи за финансиране на първоначалните […] партньори, които са предимно големи организации. […] Освен това оценяването на проектите [е], направено от самите партньори, което представлява конфликт на интереси. […]

ОЗИ са стимулирали мрежа за иновации и предприемаческа култура, но с малко доказани осезаеми резултати или въздействие до момента

89

Чрез EIT, ОЗИ са свързали повече от 500 партньори отвъд границите на отделните дисциплини, държави и сектори. Броят на партньорите на първите три ОЗИ, създадени през 2010 г., се е увеличил значително: ОЗИ „Климат“ е нараснал от 24 партньори от началото през 2010 г. на 209 активни партньори в края на 2014 г. EIT „Цифрови технологии“ — от 31 на 115, а ОЗИ „Иновативна енергетика“ — от 27 на 242[35]. Списъкът с партньори включва няколко водещи европейски дружества, както и престижни европейски университети и изследователски институти. Предприятията съставляват 56 % от всички партньори в ОЗИ, университетите — 19 %, а научноизследователските институти — 13 % (вж. ***фигура 9***).

90

Партньорството с ОЗИ предлага нови възможности за иновации (с което са съгласни 86 % от респондентите). Те включват някои от най-големите имена в бизнеса. С тях работят престижни висши учебни заведения и научноизследователски центрове, съвместно с градове, региони и неправителствени организации. Това допринася за намаляване на разпокъсаността на европейската среда за иновации в областите на дейност на ОЗИ. Нито една от другите програми на ЕС не разполага с такава паневропейска мрежа.

91

Партньорите в ОЗИ като цяло са съгласни, че чрез EIT успешно са стартирани известен брой образователни дейности: приблизително 75 % от респондентите потвърдиха, че партньорството с ОЗИ е генерирало образователни програми, които създават нови профили за предприемачи и квалифицирани специалисти (вж. ***каре 12***).

35 Определени като партньори на ОЗИ, заявили разходи за дейности на ОЗИ през периода 2010—2014 г.

Каре 12

Магистърска учебна програма на EIT „Цифрови технологии“

Магистърската учебна програма на EIT „Цифрови технологии“ предлага осем основни технически специалности и една втора специалност по иновации и предприемачество. 20 престижни европейски университети, реномирани изследователи и водещи предприятия са партньори с цел осигуряване на високи постижения в областта на ИКТ, в комбинация с обучение по иновации и предприемачество, което води до получаването на втора степен и до получаване на сертификат от EIT.

92
Всички интервюирани лица и почти 80 % от респондентите се съгласиха, че партньорствата с ОЗИ са насърчавали култура на предприемачество и креативно мислене. Въпреки това все още няма оценка на въздействието на ЕИТ върху създаването на предприятия както и по отношение на това, дали е налице действително увеличение на нивото на приемане на риска в Европа. Показателят „брой стартиращи предприятия или новооткрити предприятия“ не е информативен без контекст или цел.

93
Като използват основните КПИ на ЕИТ, трите ОЗИ заедно докладват през 2014 г. създаването на 90 стартиращи предприятия, инкубацията на над 400 бизнес идеи, 52 нови и 19 усъвършенствани продукти, услуги или процеси, както и 126 случая на трансфер на знания и 159 случая на приемане на знания. Това са показатели за продукти и услуги (вж. точка 54). Например докладът за оценка на ЕИТ относно ЕИТ „Цифрови тенологии“ посочва, че иновационните дейности са довели до малко видими резултати като продукти, които да са близо до пазара.

94
Резултатите за 2014 г. в областта на образованието са смесени. Броят на студентите, записани в магистърски и докторски програми с означението на ЕИТ през периода 2014—2015 г. е нараснал почти на хиляда, но записването за магистърските и докторските школи, организирани от две от трите ОЗИ, остана под очакванията. Процентът на напусналите при регистрация студенти, които са били приети за програмите, е докладван като особено висок. Освен това, без подходящ мониторинг, ниският прием на европейски студенти по магистърски и докторски програми на ОЗИ също поставя под въпрос европейската добавена стойност на ЕИТ[36], тъй като не е известно дали студентите от страни извън ЕС ще останат в ЕС или ще работят за организация на ЕС.

95
Според оценката от ЕИТ на докладите на ОЗИ за 2014 г., ЕИТ „Цифрови технологии“ и ОЗИ „Иновативна енергетика“ през последните пет години от тяхното създаване са постигнали само малък напредък към интегриране на участниците в триъгълника на знанието на ОЗИ.

36 Европейската добавена стойност е допълнителна стойност, създадена от ЕИТ за ЕС или неговите държави членки. Тя е добавена и е от европейско измерение, тъй като не може да е била създадена от самостоятелните действия на държавите членки.

Бъдещето

Ново лого (2015 г.)

96

През 2015 г. EIT предприе няколко мерки за преодоляване на много от слабостите, подчертани в настоящия доклад. Предстои да се види тяхното въздействие.

Въведени са принципите на финансова устойчивост

97

През 2015 г. EIT прие принципите за финансова устойчивост[37]. В този документ има определения, принципи на финансиране и стимули за постигането на финансова устойчивост от ОЗИ.

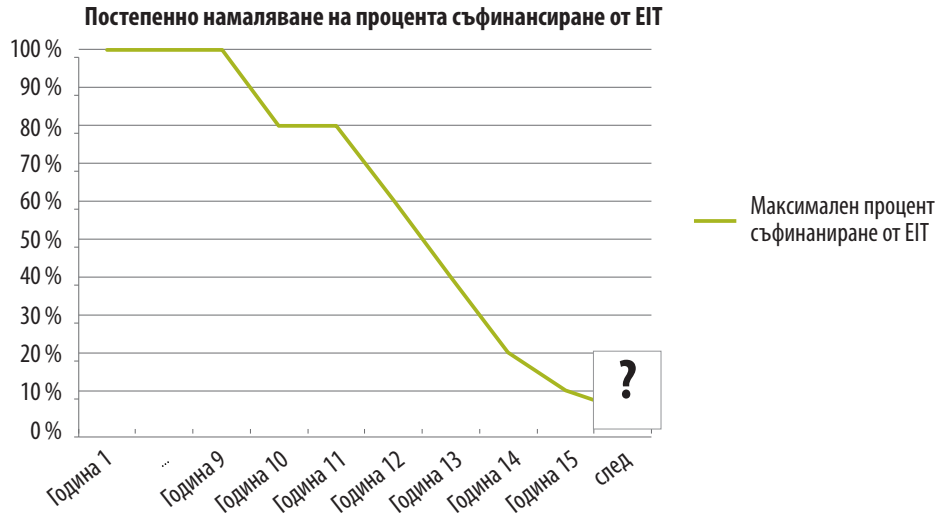
98

След 10 години на съществуване на ОЗИ, максималната вноска на EIT за ОЗИ постепенно ще бъде намалена от до 100 % от разходите за финансираните от EIT дейности до максимум 10 % през година 15. След година 15 може да бъде решено предварително определено минимално равнище на финансиране от EIT за ОЗИ (вж. ***фигура 11***). Принципите на устойчивост не посочват по какъв начин ОЗИ ще заменят финансирането от EIT. Приема се, че е отговорност на ОЗИ да разработят и приложат свои стратегии за устойчивост. Все още не са разработени такива подробни стратегии. До 2015 г. е постигнат малък напредък в тази област и EIT продължава да финансира близо 90 % от разходите на финансираните от EIT дейности.

37 Решение 4/2015 на Управителния съвет на EIT „Принципи на финансова устойчивост на ОЗИ“.

Фигура 11

Намаляване на процента съфинансиране от EIT



Източник: ЕСП.

Определението за допълнителни дейности на ОЗИ е преразгледано

99

През 2015 г. EIT е променил определението за допълнителни дейности на ОЗИ и е предоставил допълнителни насоки за ОЗИ. Също така той за първи път е направил преглед на допълнителни дейности на ОЗИ за периода 2010—2014 г. Прегледът е ограничен по обхват и се състои от две части: сертифициране от независими одитори на разходите за допълнителни дейности на ОЗИ, отчетени във финансовите отчети, и преглед от служителите по проектите на EIT на пропорционалността и наличието на ясна връзка между дейностите, финансирани от EIT, и допълнителните дейности на ОЗИ.

100

EIT също така е въвел нови насоки за изготвянето на бизнес планове. Считано от споразуменията за безвъзмездна финансова помощ от 2016 г., допълнителните дейности на ОЗИ ще бъдат преразглеждани на етапа на оценка на бизнес плана, за да се гарантира ясна връзка на планираните дейности, финансирани от EIT, с допълнителните дейности на ОЗИ.

Ще бъдат разработени по-съдържателни ключови показатели за изпълнението

101

В тригодишната работна програма за периода 2015—2017 г. EIT посочва, че ще бъде въведена една усъвършенствана система за мониторинг, насочена към постигането на резултати и въздействие. През 2015 г. той стартира тръжна процедура за проектиране на КПИ на базата на въздействието и създава работна група, която да разгледа този специфичен въпрос. Освен това, той възнамерява да изготви специфични КПИ за измерване на резултатите при интегрирането на Триъгълника на знанието.

EIT се стреми да включи повече държави

102

Водещият принцип на EIT до момента е технически постижения, като по този начин се облагодетелстват партньори в държавите членки с модерна инфраструктура за научни изследвания и иновации. EIT е осъзнал, че това е довело до висока географска концентрация на партньорите в ОЗИ в ограничен брой държави членки на ЕС (вж. точка 86) и е създало регионална иновационна схема, информационен механизъм за по-добро насърчаване на иновациите в конкретни региони, за разпространяване на неговата подкрепа в по-голяма степен. За да се постигне това, 10 % от годишното конкурентно финансово участие на EIT за ОЗИ ще бъдат отпуснати от 2016 г. за подкрепа и интегриране на регионалната иновационна схема.

В процес на обсъждане са нови рамкови споразумения за партньорство

103

За да приведе в съответствие своята нормативна уредба с тази на „Хоризонт 2020“, EIT се стреми да убеди партньорите в ОЗИ да подпишат нови рамкови споразумения за партньорство през 2015 г. Принципите на управление, които се въвеждат чрез кодекс за поведение, както и предложените правила относно правата върху интелектуалната собственост срещнаха голяма съпротива. Поради това беше отложено подписването на новите рамкови споразумения за партньорство.

Заключения и препоръки

104
Сметната палата заключава, че въпреки основателната причина за съществуването на EIT, неговата сложна оперативна рамка и проблеми в управлението са затруднили цялостната му ефективност. Все още не се е проявил ефектът от действията, предприети от Комисията и EIT през 2015 г. (вж. точки 96—103). Изложените по-долу заключения и препоръки са целесъобразни и във връзка с тях трябва да бъдат предприети последващи действия.

Концепция

105
Създаването на EIT през 2008 г. стана въз основа на амбициозна и новаторска идея — насърчаванетна иновациите чрез интегриране на трите страни на „Триъгълника на знанието“. Причините за изграждане на подобен инструмент са основателни — слаби връзки между сферите на образованието, науката и бизнеса, липса на предприемаческа култура и неуспех в пазарната реализация на европейските научни резултати (вж. точки 19—23). EIT е първата инициатива на ЕС, която обхваща целия иновационен цикъл на равнище ЕС — от лабораторията до пазара — като обединява над 500 партньори от всички дисциплини — от академичните среди и изследванията до корпоративния сектор, което позволява да се изгради критична маса, необходима за справяне с основните обществени предизвикателства (вж. точки 89 и 90).

Модел на функциониране

106
Докато някои уникални характеристики на EIT са били успешно разработени (вж. точки 65—68), определени основни концепции и стратегически елементи не са били взети под внимание в достатъчна степен от самото начало (вж. точки 24—64). Тъй като дейностите, които не се финансират от EIT, са включени в изчисляването на сумата за плащане, моделът на финансиране е прекалено сложен. Силният ефект на лоста, заявен от EIT, все още не е доказан.

Препоръка 1 – Комисията следва да предложи на Европейския парламент и на Съвета промяна на регламента за EIT и преразглеждане на модела на финансиране на EIT.

Дейностите на ОЗИ, които не се финансират от EIT, следва да не се включват в базата на изчислението, при определянето на финансовото участие на EIT за ОЗИ, както е било в първоначалния регламент за създаването на EIT от 2008 г. Премахване на условието за 25 % финансиране би облекчило до голяма степен тежестта на оперативната и финансовата отчетност на партньорите в ОЗИ. Ефектът на лоста трябва да се измерва с цел да се демонстрира успехът на EIT при привличането на допълнително финансиране за иновации.

Предвидена дата за изпълнение: Възможно най-скоро след оценката през 2017 г.

107

Съществуват слабости в изготвения модел на основните оперативни процеси. Условията за предоставяне на финансова подкрепа от EIT са неподходящи, предвид нуждите на партньорите в ОЗИ: принципът на ежегодност на безвъзмездната финансова помощ и систематично късното подписване затрудняват гладкото изпълнение на дейностите в областта на иновациите, които EIT се стреми да насърчава (вж. точки 41—50). Цикълът на плащания на безвъзмездна финансова помощ е значителна пречка за финансово по-слабите партньори, като например МСП, които не разполагат с финансов капацитет за авансово финансиране на разходите (вж. точка 59).

Препоръка 2 – Споразумението за безвъзмездна финансова помощ за EIT а) следва да обхваща по-дълъг период от календарната година и б) да бъде подписвано преди започването на дейностите.

Една по-дългосрочна перспектива не само ще осигури по-голяма правна и финансова сигурност за партньорите в ОЗИ, но би довела и до допълнително консолидиране на иновационните дейности в съответствие с многогодишната стратегия, приета от ОЗИ. Тя ще намали също така административната тежест чрез намаляване на годишното докладване на партньорите в ОЗИ и ще улесни оценката за изпълнението на ОЗИ за по-дълъг период от време. Подписването в необходимия срок на споразумението за безвъзмездна финансова помощ ще осигури правна и финансова приемственост на иновационните дейности на ОЗИ и по този начин ще предотврати честите прекъсвания.

Предвидена дата за изпълнение: Споразумение за безвъзмездна финансова помощ за периода от 1 януари 2017 г.

Изпълнение и въздействие

108

Седем години след създаването си, EIT все още не е напълно независим в оперативно отношение от Европейската комисия. EIT не е институтът, замислен като механизъм за оказване на въздействие (вж. точки 70—71). Резултатите на ОЗИ не се вземат предвид в достатъчна степен при извършването на окончателното плащане на безвъзмездната финансова помощ (вж. точка 72). EIT е единствен по рода си инструмент в рамките на инициативите на ЕС, но следва твърде стриктно общата европейска рамка за научни изследвания и иновации (вж. точка 74). Съществува недостиг на ресурси в EIT и в миналото той не е бил добре управляван (вж. точки 80—84).

Препоръка 3 – EIT следва да ориентира своя подход към постигането на въздействие. За тази цел той следва да се стреми към по-голяма автономност и да се възползва от гъвкавостта на правното основание за „Хоризонт 2020“. По-специално, следва да се приемат специфични правила, адаптирани към нуждите на партньорите в ОЗИ. EIT следва да разреши своите проблеми, свързани с наемането на персонал, за да може да осъществява непрекъснат мониторинг на дейността на ОЗИ.

EIT следва спешно да получи финансова автономност, тъй като първоначално определеният от Европейската комисия срок е бил 2010 г. Предоставяне на по-голяма автономия на EIT може да засили неговия капацитет за предприемане на инициативи, което е предварително условие за успеха на тази схема. Освен това EIT следва да изпълнява по-добре своята мисия и да се превърне в насочен към въздействието институт чрез адаптиране на своите собствени правила. Запълването на свободните работни места и стабилността във висшето ръководство е от съществено значение.

Предвидена дата за изпълнение: През 2016 г.

109

EIT има принос за интеграцията на Триъгълника на знанието и насърчава култура на предприемачество. Въпреки това е трудно да се направи оценка на изпълнението на EIT от началото на операциите през 2010 г. Налице е липса на стабилни и подходящи процеси за докладване и мониторинг, а въздействието е видимо в ограничена степен (вж. точки 51—53). При ОЗИ липсва прозрачност при подбора на дейностите, които да бъдат финансирани от EIT (вж. точки 87—88).

Препоръка 4 – EIT следва да разработи анализ относно въздействието. EIT следва също така да рационализира своите процедури за мониторинг и отчет.

Сметната палата приветства решението на EIT да коригира своите показатели през 2015 г. чрез прилагането на нова система за управление на ключовите показатели за изпълнение. Това следва да бъде насочен към измерването на въздействието на всяка ОЗИ, тъй като настоящите процеси не позволяват да се направи подробен анализ на резултатите от дейностите, финансирани от EIT. По-специално, въздействието на иновационните дейности понастоящем е недоказано. Освен това, с цел подобряване на процеса на мониторинг и по-добър детайлен финансов анализ (особено за МСП и за управленските разходи на ОЗИ), EIT следва да разгледа възможността за стандартизиране на процесите на финансово отчитане за всички ОЗИ.

Предвидена дата за изпълнение: През 2016 г.

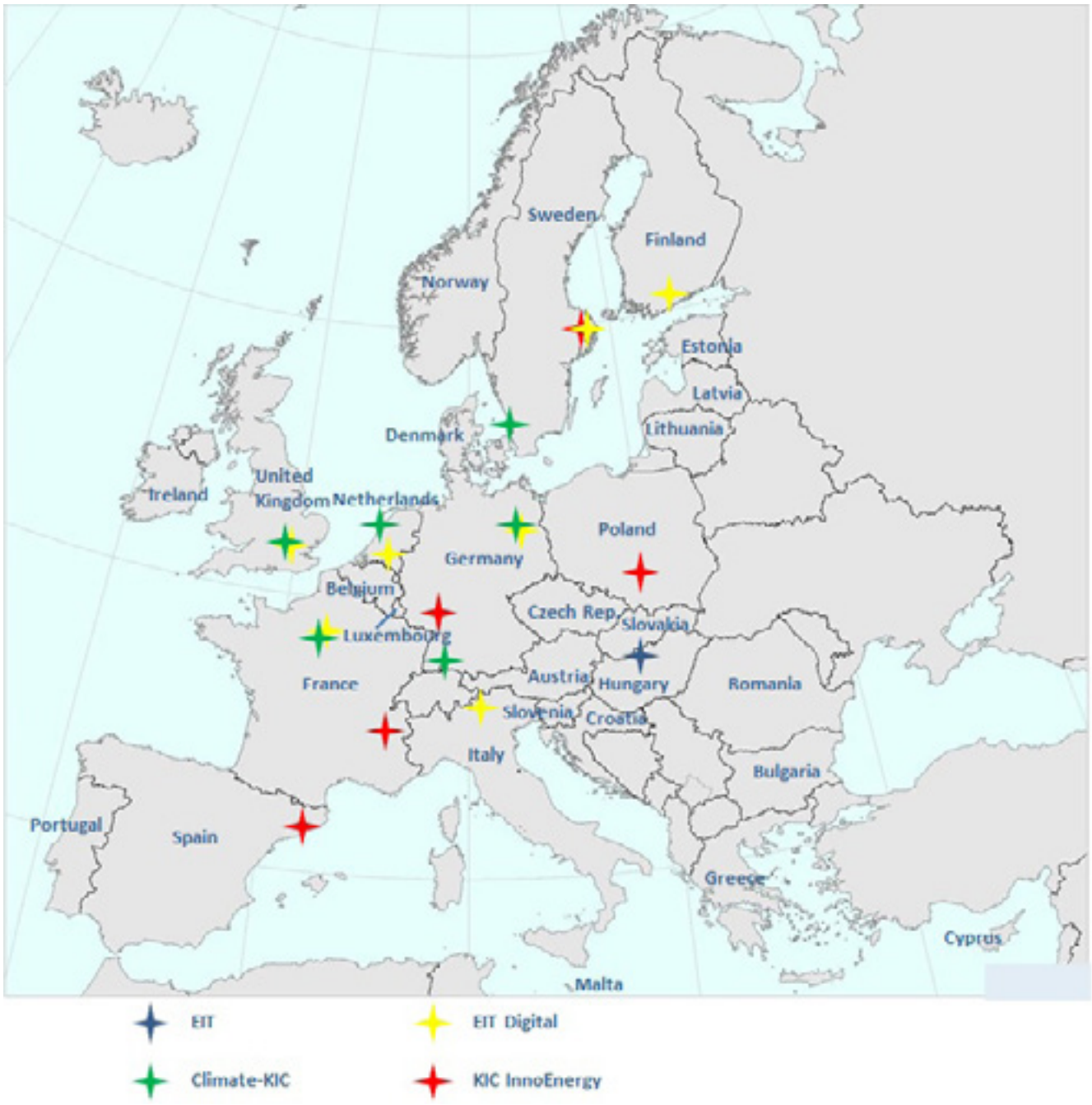
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV, с ръководител Milan Martin CVIKL, член на Сметната палата, в Люксембург на неговото заседание от 3 февруари 2016 г.

За Сметната палата

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Приложение I

Регионални колокационни центрове на територията на Европа



Източник: по данни на Евростат.

Приложение II

Цели на EIT

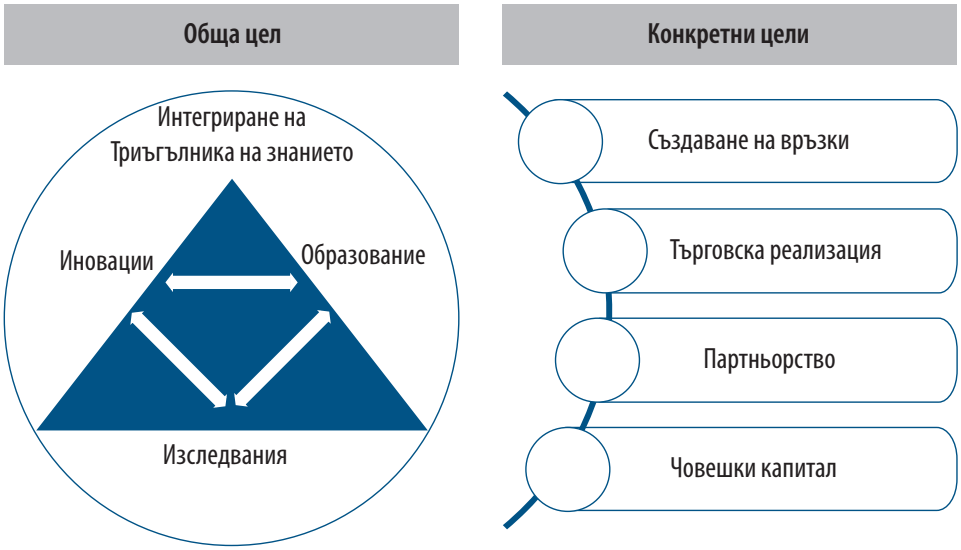
Основната цел на EIT е „да допринесе за устойчив европейски икономически растеж и конкурентоспособност чрез засилване на иновационния капацитет на държавите членки и на Съюза с цел справяне с големи предизвикателства, пред които е изправено европейското общество. Той постига това, като насърчава полезното взаимодействие и сътрудничеството между, и обединява академични, научноизследователски и иновационни дейности, които отговарят на най-високите стандарти, включително чрез поощряване на предприемачеството“[1].

Тази обща цел беше прецизно разделена от правната база „Хоризонт 2020“ на четири конкретни цели за периода 2014—2020 г.[2]:

- Създаване на връзки чрез обединяване на образованието и предприемачеството с научните изследвания и иновациите;
- Приемане на бизнес логика и подход, насочен към постигането на резултати;
- Преодоляване на разпокъсаността с помощта на дългосрочни интегрирани партньорства; както и
- Грижи за основния иновационен актив на Европа: нейните високо талантливи граждани.

Виж ***фигурата*** по-долу за схема на целите на EIT.

Преглед на целите на EIT



Източник: ЕСП.

1 Член 3 от Регламент (ЕС) № 1292/2013.

2 „Хоризонт 2020“ — Рамковата програма за научни изследвания и иновации.

Други цели на EIT включват:

- Създаването на етикет на EIT, за привличане и задържане на най-добрите новатори от триъгълника на знанието;
- Устойчивостта на ОЗИ; както и
- Насърчаването на участието на МСП.

EIT има за цел да събере най-добрите умове и идеи от университетите, изследователските центрове и частните дружества, за да достигне критична маса за „засилване на иновационния капацитет на Съюза и на държавите членки с цел да повиши способността им да превръщат резултатите от научните изследвания и иновациите в продукти и услуги с висока стойност“[3]. ЕИТ следва да може да докаже това „повишаване“.

3 Както е постановено в раздел 1.1 на Решение 1312/2013/ЕС.

Отговори на Комисията

Кратко изложение

IV
EIT прие поредица от мерки за преодоляване на проблемите с ефективността. EIT разгледа въпроса за усложнената си оперативна рамка с помощта на работната група по въпросите на опростяването и чрез прилагане на стратегията на EIT за мониторинг, както и на принципите на добро управление и финансова устойчивост. Следва също така да се отбележи, че EIT засили водещата си роля и укрепи своите структури за оперативно управление и ръководство.

VI а)
Допълнителните дейности на ОЗИ са от съществено значение за обединяването на частните и публичните усилия в областта на иновациите. Чрез тях се измерва също така изграждането на иновационния капацитет в допълнение към съществуващите структури и възможности.

Комисията и EIT признават, че има нужда от допълнително обсъждане и подобряване на докладването и мониторинга на допълнителните дейности на ОЗИ. С цел да се подобри начинът, по който допълнителните дейности на ОЗИ се използват в рамките на модела на финансиране на EIT, през 2015 г. EIT направи преглед, за да даде гаранции, че приетите суми през периода 2010—2014 г. са пропорционални и надлежно обвързани с дейностите с добавена стойност на ОЗИ и че е спазено правилото за финансиране на максимум 25 % от общите разходи на ОЗИ. Наред с това през 2015 г. бяха предоставени допълнителни насоки за засилване на връзката между дейностите с добавена стойност на ОЗИ и допълнителните дейности на ОЗИ.

Дейностите с добавена стойност на ОЗИ са дейности, които се финансират от EIT и се осъществяват от партньорски организации или правни субекти на ОЗИ, ако е приложимо, като допринасят за интегрирането на триъгълника на знанието, образуван от висшето образование, научните изследвания и иновациите, включително дейностите по създаване, административните дейности и координационните дейности на ОЗИ, и подпомагат постигането на общите цели на EIT.

VI б)
Дългосрочните отношения между ОЗИ и EIT се уреждат от Рамковото споразумение за партньорство (РСП) и се развиват на договорна база чрез споразумения за безвъзмездна финансова помощ, до голяма степен основани на модела на „Хоризонт 2020“. С цел да се осигурят дългосрочно планиране и оценка на стратегиите и дейностите на ОЗИ, към РСП е приложена Стратегическа програма на ОЗИ. В документа е представена стратегията на ОЗИ, нейните цели, очакваното въздействие и дейностите на рамковото партньорство заедно с многогодишен бизнес модел и финансов план за постигането на пазарните цели и стратегическите етапи. EIT предоставя специални годишни безвъзмездни финансови помощи по линия на РСП. Фактът, че безвъзмездните финансови средства се предоставят на годишна база, отразява необходимостта от бързо приспособяване към променящата се среда, в която се осъществяват иновациите.

Освен това успехът и резултатите на много дейности на EIT, създаващи условия за предприемчиви студенти, стартиращи предприятия и бизнес идеи, които понастоящем се разработват, показват, че моделът на EIT е подходящ за изпълнението на иновативни дейности. Работната група по въпросите на опростяването работи за допълнителното повишаване на ефективността на изпълнението и вече е приела поредица от конкретни мерки, а понастоящем работи върху пътна карта за по-нататъшно опростяване.

VI в)
Постигането на финансова устойчивост е един от най-предизвикателните аспекти на мисията на EIT. След като EIT прие принципите на финансова устойчивост през месец март 2015 г., беше реализиран напредък към постигането на финансова устойчивост. Двете ОЗИ, определени през 2014 г., разполагат със значително собствено финансиране: едната от тях може изцяло да финансира всички управленски и режийни разходи на правния субект на ОЗИ през първата година от нейното функциониране. Вж. отговора по точка 38.

Налице е голям търговски интерес към иновационния модел на ЕИТ-ОЗИ, както посочват предприятия, съставляващи 56 % от всички партньори на ОЗИ. Това създава изключителен потенциал за повишаване на степента на ангажираност на бизнеса с ОЗИ, както подробно е описано в отговорите по точки 56—58.

Според Регламента за създаването на ЕИТ, ЕИТ следва да се основава на автономни партньорства, водени от стремеж към високи научни постижения, между висши учебни заведения, научноизследователски организации, предприятия и други заинтересовани страни. Принципът за високи научни постижения предполага определена степен на концентрация в държави с висок иновационен капацитет. Независимо от това ЕИТ енергично предприема инициативи за разпространяване на неговата подкрепа сред по-голям брой държави бенефициери посредством регионалната иновационна схема на ЕИТ (РИС на ЕИТ). Новите насоки за РИС на ЕИТ, издадени от ЕИТ през 2015 г., се прилагат в бизнес плановете на ОЗИ за 2016 г., с което се гарантира разширяване на участието. Накрая, нарастването на броя на партньорите на ОЗИ до над 800 през последните месеци и откриването на нови колокационни центрове в цяла Европа от нови ОЗИ показват, че финансирането вече не е съсредоточено в малко на брой държави или партньори.

VI г)

ЕИТ прави изчерпателни оценки на постигнатото от ОЗИ. Всяка година ЕИТ анализира изпълнението на бизнес плановете на ОЗИ както въз основа на количествени показатели за изпълнение, така и чрез прегледи на качеството, извършвани от външни експерти и от персонала на ЕИТ. В по-общ план ЕИТ извършва също така мониторинг на място и тематични прегледи на дейностите на ОЗИ. Взети заедно, тези инструменти дават съвсем информативна картина на изпълнението на ОЗИ.

На 3 декември 2015 г. управителният съвет на ЕИТ прие подробна стратегия за мониторинг, с помощта на която ще се измерват резултатите и въздействието.

VII

По замисъл ЕИТ балансира между това да бъде институт ориентиран към определено въздействие, и отговорна организация, осигуряваща финансиране от фондовете на Общността. ЕИТ не може да предоставя средства без гаранции, нито да финансира незадоволителни резултати. ЕИТ непрекъснато подобрява своите проверки на изпълнението на ОЗИ. В последно време, в резултат на извършената от ЕИТ оценка на изпълнението на една ОЗИ, ЕИТ отхвърли изплащането на разходи за дейност на тази ОЗИ в размер на над 1,5 милиона евро. ЕИТ допълнително засили извършваните от него оценки на въздействието: последният преглед от пролетта, проведен от управителния съвет на ЕИТ и ОЗИ, беше съсредоточен върху въздействието; с преразглеждането на ключовите показатели за изпълнение се цели да се засили въздействието; приемането на принципите на финансова устойчивост и текущото проучване за осъществимост във връзка с фонд за стимулиране на въздействието свидетелстват, че ЕИТ постоянно е съсредоточен върху въздействието и изпълнението на ОЗИ (моля, вж. също така отговорите по точки 71—73).

VIII

Комисията и ЕИТ са уверени, че инициираните през 2015 г. мерки, включително обхванатите в точки 97—105, са насочени към разрешаването на основните проблеми, установени от Сметната палата.

IX 1)

Комисията и ЕИТ приемат препоръката.

IX 2) а)

Комисията и ЕИТ отчасти приемат препоръката и ще проучат доколко е възможно допълнително да бъде разширен многогодишният характер.

IX 2) б)

Комисията и ЕИТ приемат препоръката.

IX 3)
EIT и Комисията приемат тази препоръка.

IX 4)
Комисията и EIT приемат препоръката. EIT ще продължи да акцентира върху въздействието, както вече започна през 2015 г.

Въведение

Каре 2 — Определение за иновация
След създаването на EIT през 2008 г. с Регламент (ЕО) № 294/2008 институтът функционира в съответствие с определението за иновация, в което се включва създаването на нови пазари и на стойност за обществото. Определението, използвано в настоящия документ, е актуализирано от ОИСР, за да бъде отразено по-широкото разбиране за иновация в стратегиите за иновации на организацията за 2010 г. и 2015 г.[1]

Мисията на EIT, а оттам и неговите цели, се базира на определението за иновация, в което са включени обществени цели.

Констатации и оценки

25
Всъщност поставянето на EIT под водещата отговорност на ГД „Образование и култура“ (която също участва пълноправно в „Хоризонт 2020“ посредством своята програма „Мария Склодовска-Кюри“) беше начин да се гарантира доброто отразяване на сектора на висшето образование в интегрирането на триъгълника на знанието, което е от съществена важност за EIT. Най-важният фактор, за да се гарантира това, е управителният съвет на EIT, в който винаги е било осигурено балансирано участие на различните участници от триъгълника на знанието. Комисията (ГД „Образование и култура“) предприема необходимите стъпки, за да се гарантира добрата координация между съответните служби на Комисията.

---

1 Стратегия на ОИСР за иновации за 2015 г., стр. 15 (http://www.oecd.org/sti/OECD-Innovation-Strategy-2015-CMIN2015-7.pdf): „Обхват, който излиза извън пределите на науката и технологиите и включва инвестиции в широк кръг от основани на знания активи, надхвърлящи границите на НИРД. Социалните и организационни иновации, включващи нови бизнес модели, заемат все по-важно място като допълнение към технологичните иновации.“

Стратегия на ОИСР за иновации за 2010 г., стр. 20 (http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=&ISBN=9789264084704): „Така определените иновации ясно представляват много по-широко понятие, отколкото НИРД, като се влияят от широк кръг от фактори, някои от които могат да бъдат засегнати от политиката. Иновации могат да се извършват във всеки един сектор на икономиката, включително държавните служби като здравеопазване и образование.“

Препратка към „Хоризонт 2020“: https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/reference_terms.html

26
Координацията между различните служби на Комисията се осигурява от страна на ГД „Образование и култура“ и се осъществява под формата на пряко взаимодействие на ОЗИ и ЕИТ със съответните служби на Комисията. ГД „Образование и култура“ е разработила различни формати за улесняване на това взаимодействие от оперативното до стратегическото ниво. ГД „Образование и култура“ всяка година организира еднодневна конференция със семинари, в рамките на които ОЗИ и ЕИТ се срещат със службите на Комисията от различни генерални дирекции. Когато е необходимо, за да се улесни сътрудничеството, се организират също така неформални *ad hoc* срещи на ЕИТ със службите на Комисията или между ОЗИ и службите на Комисията. ГД „Образование и култура“ координира също така междуведомствената консултация преди приемането на тригодишната работна програма, в която официално са включени всички генерални дирекции. Всички съответни служби на Комисията участват в междуведомствената ръководна група за средносрочната оценка на ЕИТ.

ЕИТ също редовно и пряко взаимодейства със службите на Комисията, и особено, но не единствено, с ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“. Например ЕИТ е в пряк контакт със службите на ГД „Научни изследвания и иновации“ във връзка със следващата покана за представяне на предложения за ОЗИ или във връзка с достъпа до ИТ инструментите по линия на „Хоризонт 2020“. В рамките на годишната среща ГД „Образование и култура“ подкрепя двустранните срещи между ЕИТ и службите, с които се цели координирането на работата през годината по конкретни инициативи.

През 2015 г. бяха осъществени важни контакти между ГД „Образование и култура“, ЕИТ и ГД „Регионална и селищна политика“ във връзка с общите цели на регионалната интеграционна схема на ЕИТ и стратегиите за интелигентна специализация.

27
Наличието на двата типа дейности е от съществено значение за модела за иновации на ЕИТ: той отразява целта за създаване на иновации (дейности, финансирани от ЕИТ) въз основа на съществуващи структури и капацитет (допълнителни дейности). Комисията и ЕИТ считат, че дейностите с добавена стойност на ОЗИ и допълнителните дейности на ОЗИ образуват съгласуван набор от дейности за иновации.

29
Първоначално концепцията за допълнителните дейности на ОЗИ не беше достатъчно подробно дефинирана, но с течение на времето беше направена по-ясна (вж. също така точки 100 и 101).

Признават се слабостите по отношение на връзката между дейностите, финансирани от ЕИТ, и допълнителните дейности, посочени от Сметната палата в доклада. През първата половина на 2015 г. ЕИТ извърши промени, които ще направят проверката на тази връзка по-сериозна на етапа на бизнес планиране.

31
ЕИТ в значителна степен е засилил връзката между дейностите, финансирани от ЕИТ, и допълнителните дейности на ОЗИ. В бизнес плана и споразуменията за безвъзмездна финансова помощ за 2015 г. за пръв път беше въведен принципът на пропорционалност между двата вида дейности. Считано от 2016 г., тази връзка е подсилена допълнително: ЕИТ вече ще прави преглед на допълнителните дейности на ОЗИ на етапа на оценяване на бизнес плановете на ОЗИ. Резултатите от тези промени ще се усетят през 2016 г.

ЕИТ взема също предвид резултатите и продуктите от всяка конкретна допълнителна дейност. Ако е налице сериозен резултат, могат да се приемат относително високи разходи за дадена допълнителна дейност на ОЗИ. Разходите за допълнителни дейности на ОЗИ трябва да бъдат пропорционални на разходите за дейността, финансирана от ЕИТ, и/или на очакваното въздействие. Поради това може да се приемат така също относително високи разходи за допълнителни дейности на ОЗИ, ако тези дейности имат голямо въздействие за осъществяване на мисията на ОЗИ.

32
ЕИТ засилва проверката на връзките между дейностите, финансирани от ЕИТ, и допълнителните дейности на ОЗИ на етапа на програмиране, т.е. когато прави оценка на бизнес плановете, считано от цикъла на бизнес плановете за 2016 г. По тази причина ОЗИ повече няма да могат да заменят планираните допълнителни дейности на ОЗИ на етапа на докладване без одобрението на ЕИТ и повече няма да има несигурност по отношение на това дали разходите за допълнителни дейности на ОЗИ ще бъдат приети на етапа на докладване.

Каре 3 — Пример за допълнителна дейност на ОЗИ без „ясна връзка“ с дейност, финансирана от ЕИТ
Допълнителните дейности допринасят по два начина за постигането на целите на ОЗИ. Те може или да се основават на дейности, финансирани от ЕИТ, или да послужат за основа на по-нататъшни иновации, които ЕИТ да финансира. Използването на допълнителните дейности на ОЗИ единствено като лост за финансиране представлява твърде ограничен подход към иновациите.

Освен това ЕИТ допълнително усъвършенства своите насоки за допълнителните дейности на ОЗИ в рамките на насоките за изготвяне на годишните бизнес планове.

33
Иновациите не се осъществяват изолирано, а за тях са необходими допълнителни дейности и мрежи, в които дейностите, финансирани от ЕИТ, могат да бъдат включени.

Все пак Комисията и ЕИТ са съгласни, че е нужно по-голямо внимание по отношение на определението за допълнителни дейности и въпроса как да се измерва по-точно ефектът на лоста от финансирането от ЕИТ. Затова Комисията и ЕИТ одобряват предложенията на Сметната палата и като следствие ЕИТ вече предприе стъпки в тази посока.

35
Допълнителните дейности на ОЗИ, които осигуряват базата от знания за нови дейности с добавена стойност, обективно погледнато винаги ще бъдат „със задна дата“ в смисъл, че съответните допълнителни дейности на ОЗИ се извършват преди началото на дейностите, финансирани от ЕИТ.

Някои допълнителни дейности на ОЗИ по определение няма да представляват действително „добавка“. Вместо това те ще представляват основата за дейностите, финансирани от ЕИТ. Тези дейности, финансирани от ЕИТ, могат да доведат до допълнителен ефект на лоста по-късно в процеса, тъй като с тях се създават продукти, процеси или услуги, които генерират доходи. Ако самата допълнителна дейност на ОЗИ не е била осъществена, не биха се появили и резултатите от финансирана от ЕИТ дейност, която се е основавала на въпросната допълнителна дейност на ОЗИ. По тази причина в модела за иновации на ЕИТ са нужни допълнителни дейности на ОЗИ, които да бъдат със задна дата.

В същото време Комисията и ЕИТ приемат, че когато се изчислява ефектът на лоста от дейностите, финансирани от ЕИТ, не може директно да се вземат предвид подобни допълнителни дейности на ОЗИ.

Както беше обяснено по-горе, допълнителните дейности са от съществено значение за ефективното функциониране на системите за иновации и съответстват на многогодишна перспектива.

Каре 4 — Ефектът на финансовия лост не може да произтича от дейност със задна дата

Допълнителните дейности са необходими, за да се осигури база за дейности, които да бъдат финансирани от ЕИТ, или тези дейности да се допълнят. Не може да се приеме, че всички допълнителни дейности имат ефект на лоста, и са необходими усъвършенствани определения за измерване на ефекта на лоста.

37

Приносът „в натура“ като допълнителни дейности или приносът в брой за допълнителни дейности са от съществено значение за функционирането на системите за иновации.

Каре 5 — Пример за допълнителни дейности на ОЗИ, които не представляват действително добавка

Включването на нови студенти винаги е свързано с повече разходи от гледна точка на времето на преподавателите за провеждане на обученията, лабораторното оборудване (особено в курсове със силно застъпен практически компонент), управлението на стажове в дружества (за което е необходимо индивидуално внимание) и използването на университетските услуги. По тази причина разходите за студенти, които не се финансират от ЕИТ, могат да бъдат обосновани като диференцирани разходи за допълнителни дейности на ОЗИ в рамките на финансиран от ЕИТ курс.

38

Финансовата устойчивост не трябва да се разглежда като пълно спиране на финансирането от ЕИТ за ОЗИ, но финансирането от ЕИТ все пак ще намалее до *„предварително определено минимално равнище“*, както е посочено в *Принципите на финансовата устойчивост на ОЗИ*, приети от управителния съвет на ЕИТ на 5 март 2015 г.

Предстои да бъде доказано, че 15 години не са достатъчни, за да се разработи и успешно да се приложи стратегия за финансова устойчивост.

Фондацията на ЕИТ беше създадена, за да функционира на различно ниво и с различна цел в сравнение с ОЗИ. ОЗИ набират и обезпечават средства с оглед на възможна възвръщаемост на инвестициите и могат да генерират доходи от своите собствени дейности, което никога не е важало за фондацията на ЕИТ.

39

Въпреки че се приема, че постигането на финансова устойчивост ще бъде трудно, все още е твърде рано да се прави преценка. В своята Стратегия за иновации за 2015 г. ОИСР подчертава, че трябва да се гледа в дългосрочна перспектива, когато се оценява възвръщаемостта на инвестициите в иновации. В резултат на това данните от първите пет години от функционирането на ОЗИ не са достатъчни, за да се направят заключения относно дългосрочната финансова устойчивост.

ЕИТ е засилил своите усилия в тази област. В съответствие с принципите на финансова устойчивост на ОЗИ, ЕИТ понастоящем разработва образец за докладване относно финансовата устойчивост на ОЗИ, който ще бъде включен в Насоките за докладване, за да се гарантира правилното отчитане на доходите на ОЗИ. От бизнес плановете за 2016 г. и оценките им от експерти на ЕИТ вече е виден значителен напредък. Всички ОЗИ са приели този елемент за една от своите приоритетни цели и дейностите съответно се преразглеждат, за да се осигури генериране на доходи от дейностите. Например една от новите ОЗИ финансира изцяло своите управленски и режийни разходи от собствените си средства, което е добра отправна точка за постигането на финансова устойчивост.

Постигнатият от ОЗИ напредък в посока на финансова устойчивост ще бъде оценен през 2016 г., след като бъдат получени първите доклади. В съответствие с принципите на финансова устойчивост, след 7 години ЕИТ ще направи по-щателен преглед на постигнатия напредък от ОЗИ. ЕИТ сформира също така работна група, нае експерт и стартира поредица от инициативи в подкрепа на стремежа на ОЗИ за постигане на финансова устойчивост.

Поради всички тези причини все още е твърде рано да се прави преценка каква ще бъде финансовата устойчивост на ОЗИ след период от 10 години.

42
Изменението на бизнес плановете по време на изпълнението е редовен процес, който осигурява висока степен на гъвкавост за включване на иновационни проекти дори през последните месеци от срока на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. През периода 2010—2014 г. ОЗИ често използваха тази възможност. През 2014 г. EIT одобри пет изменения, включващи нови дейности на ОЗИ.

Освен това, в съответствие с насоките от 2014 г. за изготвяне на бизнес планове на ОЗИ, ОЗИ имаха право да включват в бизнес плана дейности с добавена стойност на ОЗИ, които не са напълно уточнени, на стойност до 15 % от бюджета. През 2015 г. по аналогичен начин е приложен същият подход, т.е. бизнес плановете включват описание на процеса за подбор на нови дейности, а точно определение на дейностите се представя, когато на разположение има повече подробности.

Освен това ОЗИ имат възможност да прехвърлят до 100 % от своя бюджет между дейности в рамките на един и същ бюджетен ред и до 20 % между бюджетни редове без предварително одобрение от EIT. Тази разпоредба е много по-гъвкава и изгодна, отколкото процедурите на която и да било друга програма на ЕС, и показва също така, че са предвидени специални механизми за подпомагане на промените в една бързо реагираща среда, което отговаря на нуждите на иновационните проекти.

43
Годишният бюджет на EIT зависи от гласуваната сума в годишния бюджет на ЕС, обикновено през месец декември на година N-1. Бюджетните поети задължения на EIT не могат да надвишават одобрените в бюджета на ЕС средства. Поради тази причина EIT подписва годишни споразумения с ОЗИ за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Въпреки това понастоящем се разглеждат допълнителни мерки, с които се цели да се вземе предвид многогодишното измерение на някои дейности, по-специално с помощта на работната група по въпросите на опростяването.

44
Подходът на EIT за разпределение на финансирането на състезателна основа е основан на бюджетиране според резултатите от изпълнението. Това бюджетиране се характеризира с присъща несигурност и с него се поощряват високите постижения и въздействието. Осигуряването на дългосрочна сигурност по отношение на финансирането може да е пагубно за подход с насоченост към резултатите и въздействието.

Освен това, както е посочено в отговорите по точки 41 и 44, ОЗИ разполагат с редица инструменти, за да обезпечат сигурността си при краткосрочни колебания във финансирането. Те включват както общи инструменти на финансовия пазар, така и гъвкавост при проектирането на бизнес плана.

Каре 6 — Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)[2] и неговото въздействие върху бюджета на EIT – Втори абзац:
въпреки че през 2016 г. финансирането за ОЗИ беше намалено, то все пак е достатъчно, за да могат трите вече добре развити ОЗИ да осъществяват амбициозни бизнес планове, а двете новосъздадени ОЗИ да поемат по пътя на бързия растеж. През 2016 г. между трите добре развити ОЗИ бяха разпределени над 233 милиона евро, а за двете нови ОЗИ бяха дадени 41 милиона евро.

2 Становище № 4/2015 относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013.

45
Представените аргументи по отношение на нецелесъобразността на годишните споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ следва да бъдат съпоставени с инициативите, които ЕИТ предприема, за да комбинира годишните и многогодишните перспективи. Важно е да се отбележи, че многогодишната перспектива е отчетена в рамките на годишното разпределение на финансирането на състезателна основа. Освен това, в допълнение към конкурентното финансиране има също така елемент на финансиране за подкрепа в рамките на годишното разпределение на финансирането за ОЗИ. Финансирането за подкрепа се разпределя поравно между ОЗИ и осигурява високо ниво на сигурност на финансирането. Важно е също така да се отбележи, че Рамковото споразумение за партньорство осигурява правното основание и „поет ангажимент“ от страна на ЕИТ да подпомага ОЗИ в продължение на дълъг период от време. Както беше посочено по-горе, годишният цикъл на безвъзмездна финансова помощ се характеризира с гъвкавост, за да може през годината да бъдат прекратявани и включвани иновационни проекти, т.е. годишният цикъл не възпрепятства гъвкавостта на отделните дейности, а осигурява обща рамка за планиране.

46
Образованието е един от основните стълбове в дейността на ЕИТ. ЕИТ отделя специално внимание неговите образователни програми да бъдат адекватно финансирани. Предоставянето на гарантирано финансиране за подкрепа на всяка ОЗИ за значителна част от бюджета намалява несигурността по отношение на многогодишните приоритетни дейности като образователните програми.

47
Благодарение на предоставянето на финансиране за подкрепа се намалява рискът от прекъсване за голяма част от програмата.

Вж. отговора на Комисията и ЕИТ по точки 41 и 44.

48
Значителният елемент на финансиране за подкрепа в модела на финансиране на ЕИТ дава известна сигурност за дългосрочното планиране.

Вж. отговора на Комисията и ЕИТ по точки 41 и 44.

49
Поради годишния характер на бюджета на ЕИТ и факта, че бюджетът на ЕС обикновено не е приет преди средата на месец декември, споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за дадена година не могат да бъдат подписани преди 1 януари на тази конкретна година. Този въпрос беше повдигнат за пръв път от Европейската сметна палата в специалния годишен доклад за финансовата 2011 г. и ЕИТ представи своя коментар. ЕИТ пое задължение да намали периода между началната дата на дейността, посочена в бизнес плановете на ОЗИ, и датата на подписване на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. В резултат на тези усилия споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за 2013 г. и 2014 г. бяха подписани с трите ОЗИ през месец февруари съответно 2013 г. и 2014 г.

Изключение е 2015 г., тъй като ОЗИ поискаха забавяне в прилагането на новото РСП, за да бъдат доизяснени последиците от някои разпоредби на споразумението между ЕИТ, ОЗИ и Европейската комисия в контекста на съобразяването с правилата на „Хоризонт 2020“. Освен това, поради необходимостта от правни консултации, предварителното одобрение на новите споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ отне повече време от обичайното. ЕИТ очаква отново своевременно подписване на споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ от 2016 г., когато новите РСП вече ще бъдат факт, т.е. закъснялото подписване през 2015 г. беше единичен случай.

50
Въпреки че това беше обичайната практика до 2015 г., при спазването на определени условия, като усвояването на предишното предварително финансиране, и при изпълнението на някои задължения за междинно докладване, ОЗИ можеха да поискат допълнителни плащания предварително финансиране.

Макар че ЕИТ би желал да предоставя предварително финансиране в размер до 70 % от одобрената безвъзмездна финансова помощ, за да помогне на ОЗИ в управлението на техните касови позиции, е важно да се отбележи, че размерът на предварителните финансирания зависи от наличието на кредити за плащания, което е извън контрола на ЕИТ. Предвижда се предварителното финансиране за споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за 2016 г. да бъде около 60 %.

ОЗИ, в качеството си на мощни мрежи за иновации, включващи стабилни партньори от промишлеността и университети, биха могли да си осигурят паричните потоци, например чрез изтегляне на заеми от банки, както някои ОЗИ вече доказаха. Това им дава възможност да увеличат дела на предварителното финансиране за партньорите или бенефициерите (например студенти или стартиращи предприятия), когато паричният поток иначе представлява проблем.

51
На 3 декември 2015 г. управителният съвет на ЕИТ прие стратегията на ЕИТ за мониторинг, с която ще се измерват данните за „Хоризонт 2020“, за въздействието на ЕИТ чрез неговите собствени дейности и чрез дейностите на ОЗИ и за резултатите на ОЗИ. Освен това ЕИТ участва активно в съставянето на годишния мониторингов доклад по линия на „Хоризонт 2020“ за 2014 г. и ще има раздел в доклада.

52
Предишните промени в основните ключови показатели за изпълнение (КПИ) бяха направени с цел да се прецизира тяхната идея/значение, за да се гарантират еднакви условия на конкуренция между различните ОЗИ и да се отговори на развиващия се характер на ОЗИ. Промените бяха направени след консултация с ОЗИ, за да бъдат отстранени, наред с друго, разликите в секторите и в по-широките среди, в които функционират ОЗИ.

Следователно извършваните с течение на времето изменения на КПИ се отнасят пряко до констатацията в точка 52.

53
ЕИТ извършва подробни анализи за сравняване на ОЗИ по няколко фактора, а не само на базата на основните КПИ. Изпълнението на бизнес плановете на ОЗИ се оценява както въз основа на количествени показатели за изпълнение, така и чрез прегледи на качеството, извършвани от външни експерти и от персонала на ЕИТ. В по-общ план ЕИТ извършва също така мониторинг на място и тематични прегледи на дейностите на ОЗИ. Тези инструменти, взети заедно, дават съвсем информативна картина на разликите между ОЗИ.

54
ЕИТ признава, че резултатите и въздействията могат да се измерват единствено чрез комбинация от качествени и количествени показатели. Този въпрос е разгледан обстойно в стратегията на ЕИТ за мониторинг, приета от управителния съвет на ЕИТ през месец декември 2015 г., и чрез текущия преглед на КПИ, както е посочено в точка 102.

55
Бизнес общността е силно представена в ръководството на ОЗИ и изпълнява водеща роля за разработването на стратегиите на ОЗИ. Неизчерпателният списък на представителите на съответните отрасли в управителните съвети на ОЗИ е, както следва:

— Цифров ЕИТ: Deutsche Telekom AG, Philips, Nokia, British Telecom, Alcatel-Lucent, Ericsson;

— ОЗИ „Климат“: Bayer Technology Services GmbH, GDF Suez, South Pole Carbon, Velux A/S;

— ОЗИ „Иновативна енергетика“: Total SA, Gas Natural Fenosa, Electricité de France, ABB AB, Areva SA.

56
Равнището на безвъзмездно финансиране от ЕИТ не е достатъчна мярка за степента на ангажираност в ОЗИ. Например предоставяното финансиране за висшето образование е насочено към подпомагане на учебните планове, насочени към предприемачеството, и на студентите, завършващи университет, което е от пряка полза за бизнеса. При измерването на ангажираността трябва да се вземат предвид броят на партньорите, тъй като той е пряка мярка за привлекателността на дадена ОЗИ, както и естеството на подкрепяните дейности, а не видът на институцията, която ги осъществява.

57
Както ЕИТ, така и ОЗИ са предвидени за справяне с общоевропейския проблем с ниската степен на сътрудничество между университетите и бизнеса. По тази причина бизнес общността е силно представена в ръководството на ОЗИ и изпълнява водеща роля в разработването на стратегиите на ОЗИ. Въпреки това трябваше да се очаква, че в началото ще има проблеми с постигането на желаната степен на сътрудничество между университетите и бизнеса. За разрешаването им ЕИТ промени насоките за бизнес плановете и направи стратегически предложения на ОЗИ. ОЗИ също промениха своите вътрешни правила и процедури.

Постигнатият в тази област напредък от ЕИТ и ОЗИ показва, че моделът на ОЗИ е подходящ за развитието на дългосрочно сътрудничество между университетите, научноизследователските среди и бизнеса, и ние сме убедени, че в бъдеще резултатите ще продължат да се подобряват.

58
ЕИТ не си поставя конкретна цел каква част от бюджета да бъде предоставена на МСП, но той има количествени цели за създаване на МСП. Стартиращите МСП, създадени от ЕИТ, са един от ключовите показатели за изпълнение на ЕИТ и следователно активно се стимулират. За 2014 г. трите ОЗИ от първата вълна докладваха, че са били създадени 90 стартиращи предприятия, всички от които са МСП в съответствие с определението от Препоръката на Комисията (C(2003)1422). Освен това много други съществуващи малки предприятия получиха подкрепа под формата на вторични безвъзмездни финансови помощи или чрез предоставяне на услуги в ускорителите на предприятия на ОЗИ.

59
ЕИТ постигна изключителни резултати по отношение на насърчаването и подпомагането на участието на МСП в иновационни дейности.

Много от дейностите на ЕИТ са насочени специално към МСП. Като финансов стимул за МСП ЕИТ дори ползваше специална дерогация от Финансовия регламент на ЕС за периода 2010—2013 г., благодарение на която МСП, в качеството си на партньори на ОЗИ, имаха право да декларират 40 % от непреките си разходи в допълнение към преките си разходи спрямо 20 %, разрешени за предприятията, които не са МСП.

Що се отнася до целенасочената подкрепа за съществуващи МСП, партньорствата на ОЗИ осигуряват стабилна мрежа, в която те могат да получават подкрепа. Затова съществуващите МСП с изключителен иновационен потенциал са в отлично положение да се включат в партньорство с ОЗИ и да се възползват в пълна степен от подкрепата, която ЕИТ предлага. В резултат на това все по-голям брой МСП участват както като партньори в ОЗИ, така и като бенефициери на вторично отпуснати безвъзмездни финансови помощи от ОЗИ и получатели на услуги за създаване на предприятия и за ускоряване на развитието им.

60
Тъй като ОЗИ се стремят да станат финансово устойчиви и имат възможност да използват финансови инструменти (напр. банкови заеми) и други източници на доходи, различни от финансирането от ЕИТ, те са в състояние да осигурят своевременното извършване на плащанията към МСП, независимо от това кога е получено финансирането от ЕИТ. ЕИТ няма възможност да налага на ОЗИ условията на плащане, що се отнася до техните договорни отношения с партньорите им, тъй като ОЗИ са независими в това отношение. Тъй като обаче плащанията за подкрепа на МСП са с ограничен размер в сравнение с програмата като цяло, ОЗИ имат възможността да увеличат авансовите плащания за МСП чрез подходящо управление на паричните потоци (в отговори на Комисията и ЕИТ по точки 41 и 44 са дадени допълнителни примери за гъвкавостта на финансирането на ОЗИ).

61
ЕИТ систематично събира информация за състоянието на новите партньори на ОЗИ при присъединяването им към ОЗИ. По тази причина ЕИТ разполага с актуална информация за броя на партньорите на ОЗИ, които са МСП.

Освен това през първите години от функционирането на ОЗИ преобладават по-големите организации, тъй като те разполагат с необходимия капацитет за изготвянето на стабилна стратегическа програма и най-вече с печелившо предложение, което да бъде избрано за ОЗИ. МСП обикновено се присъединяват към ОЗИ на по-късен етап, когато участието им може да добави стойност към дейностите на установените партньорства.

Например 25 от партньорите на ОЗИ „Иновативна енергетика“ бяха МСП през периода 2010—2013 г., а през 2014 г. и 2015 г. съответно 55 и 50 нови МСП се присъединиха към ОЗИ „Иновативна енергетика“, с което броят на партньорите МСП се увеличи на 130.

Много МСП участват в програмата на ЕИТ за ОЗИ и са крайни получатели на безвъзмездна финансова помощ от ЕИТ по споразумения за подизпълнение или за вторично отпускане на безвъзмездна финансова помощ с други партньори на ОЗИ като университети, центрове за научни изследвания или промишлени предприятия. Програмите на ОЗИ за ускоряване на развитието и инкубирането на идеи са насочени специално към нови МСП и ЕИТ използва КПИ, който проследява създаването на нови МСП. Растящият брой на МСП в партньорствата на ОЗИ, както и чрез безвъзмездните финансови помощи от ЕИТ естествено води до по-висок дял на безвъзмездните финансови помощи, усвоявани от МСП.

62
ЕИТ активно подкрепя МСП. Налице са ясни цели за създаването на стартиращи предприятия и това е един от основните ключови показатели за изпълнение на ЕИТ.

Вж. отговора на Комисията и ЕИТ по точка 57.

64
Насърчаването на синергии и допълване с други инициативи на ЕС е приоритет за ЕИТ и за ГД „Образование и култура“. Тази цел е включена в Стратегическата програма за иновации на ЕИТ и в Регламента за ЕИТ.

ГД „Образование и култура“ и ЕИТ способстват синергиите и допълването (напр. годишна среща между службите на Комисията, ЕИТ и ОЗИ, както и критерии за подбор на нови ОЗИ), като те са заложени също в модела на ОЗИ, чиито елементи отразяват целите и поуките от други програми на ЕС (напр. в концепцията за триъгълника на знанието са отразени аспекти на програмата „Еразъм+“ и на диалога между университетите и бизнеса; концепцията за колокационен център следва регионалната политика на ЕС; подходът към обществените предизвикателства е общ за цялата програма „Хоризонт 2020“; моделът на финансиране на ЕИТ се основава на поуките от други програми). Има конкретни примери за синергии в рамките на тематичните области на ОЗИ като цифровия ЕИТ — публично-частни партньорства за бъдещия интернет и големите информационни масиви, ОЗИ „Иновативна енергетика“ — Европейски стратегически план за енергийните технологии, и ОЗИ „Климат“ — сътрудничество с ГД „Действия по климата“ във връзка с подготовката на Конференцията на Организацията на обединените нации по изменението на климата в Париж през месец декември 2015 г.

ЕИТ продължава да насърчава синергиите на ниво конкретни проекти, в по-ново време в контекста на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), с Европейското сътрудничество в областта на науката и технологиите (COST) и Европейската космическа агенция (ЕКА).

69
ЕИТ вече е поискал да стартира процеса за получаване на пълна финансова автономност. Очаква се този процес да приключи преди края на 2016 г.

71
Освен че гарантира спазването на правилата, ЕИТ също във все по-голяма степен възнаграждава изпълнението и стимулира въздействието. Например лошото изпълнение ще оказва все по-отрицателно въздействие върху бюджета на съответната ОЗИ. Като част от принципите за финансова устойчивост на ОЗИ все по-голям дял от бюджета на ОЗИ, който се предоставя от ЕИТ, ще бъде на основата на конкурентно финансиране. С увеличаването във времето на този дял — с който се възнаграждава изпълнението, ОЗИ с лошо изпълнение ще има все по-голям финансов стимул за подобряване.

72
През 2015 г. ЕИТ е затвърдил прякото въздействие на недобрите резултати върху подлежащите на плащане суми — ЕИТ няма да приема части от декларираните разходи на ОЗИ, когато изпълнението на дейността е незадоволително. Моля, вж. отговорите на Комисията и ЕИТ по точка VII от краткото изложение.

След намесата на Сметната палата ЕИТ продължи да извършва по-стриктна проверка на разходите в годишните одитни доклади. ЕИТ силно възнаграждава изпълнението, като в същото време гарантира висока степен на сигурност по отношение на допустимостта на направените разходи.

74
ЕИТ и Комисията считат, че прагът по член 34 от Правилата за участие в „Хоризонт 2020“ е подходящ за безвъзмездните финансови помощи, които ЕИТ плаща на ОЗИ. Считаме, че е пропорционално да се изисква одиторски сертификат от бенефициер на средства от ЕС/ЕИТ, който иска годишна безвъзмездна финансова помощ в размер на над 325 000 EUR. Във всеки случай ЕИТ ще има нужда от специална дерогация от член 34 от Правилата за участие в „Хоризонт 2020“, за да прилага различен или по-висок праг от 325 000 EUR за исканите от участници безвъзмездни финансови помощи.

Вж. също така отговорите на Комисията и ЕИТ по точки 79 и 80.

76
Важно е да се отбележи, че „финансовите доклади“ вече не са специфични за ЕИТ, тъй като докладите за разходите бяха напълно хармонизирани с образците по „Хоризонт 2020“, започвайки от споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за 2016 г.

79 Второ тире
за тази препоръка ще е необходима специална дерогация от Правилата за участие в „Хоризонт 2020“ и от Финансовия регламент[3].

79 Трето тире
тази препоръка е извън контрола на ЕИТ, тъй като за нея ще е необходима специална дерогация от Правилата за участие в „Хоризонт 2020“ и от Финансовия регламент[4].

81
Възлагането на техническите оценки на проектите на външни изпълнители е обичайна практика в програмите за НИРД. По-специално това се прави в случай на много сложни проекти, обхващащи и включващи няколко области на дейност като образование, иновации и бизнес.

83
Важно е да се отбележи, че ЕИТ е подобрил тенденцията на текучество на персонал от 2013 г. насам. Ниският национален коефициент за Унгария (понастоящем 69 %) е важен фактор, който допринася за текучеството на персонал. Това обаче е извън контрола на ЕИТ.

84
В същото време бяха осъществени значителни подобрения в управленския капацитет на ЕИТ. Свободната позиция за началник-отдел беше заета и в момента се извършва подбор на другия началник отдел. Освен това понастоящем е в ход и изборът на директор на ЕИТ.

3 https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/leg/finreg/Pages/leg-020-08_finreg2012.aspx#fr135

4 https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/leg/finreg/Pages/leg-020-08_finreg2012.aspx#fr135

86
Поради фокуса на EIT върху високите постижения е съвсем естествено държавите с по-голям капацитет за иновации да са по-силно представени в ОЗИ. Въпреки че EIT има ясната цел да укрепва съществуващите възможности и центрове за високи постижения в Европа, EIT гарантира също така предоставянето на ползи в области на Съюза, които не участват пряко в ОЗИ, чрез регионалната иновационна схема на EIT (РИС на EIT).

Каре 11 — Опасения във връзка с концентрацията на финансовото подпомагане от EIT и липсата на прозрачност
Налице е разумен баланс между участниците в триъгълника на знанието както от гледна точка на разпределението на партньорите, така и на финансирането. Съществуват ясни процедури за подбор на проекти от ОЗИ, които гарантират контрол на качеството и прозрачност.

89
Започват да се появяват доказателства за резултатите на EIT. Благодарение на EIT има над 1000 завършили студенти с предприемаческа нагласа, множество стартиращи предприятия, поредица от примери за постигнат успех и силна общоевропейска мрежа от колокационни центрове и бизнес ускорители и е насърчено изграждането на култура на предприемачество.

92
Приключилият през месец ноември 2015 г. преглед на създаването на предприятия дава солидни доказателства за добавената стойност от ускорителните програми на EIT/ОЗИ и са налице предварителни договорености за подкрепяните инициативи, които показват значителни резултати вследствие на подкрепата на EIT за създаването на бизнес.

93
КПИ показват, че са създадени важни продукти, много от които вече са се превърнали в осезаеми резултати (вж. примерите, посочени в точка 90).

94
Заслужава да се отбележи, че неевропейски студенти също се включват в европейски дружества или създават свои собствени предприятия, след като завършат следването си, като по този начин създават въздействие и добавена стойност за нашето общество. ОЗИ на EIT са създали среда, в която разликата между академичните кръгове и бизнеса е по-малка, което означава, че такива студенти вече имат по-ясен път за развитие след завършването на образованието си в посока да работят за някой бизнес партньор на ОЗИ и следователно да останат в Европа.

98
В съответствие с член 6, параграф 2, буква д) от Регламента за създаване на EIT и трите ОЗИ от първата вълна са създали стратегии за финансова устойчивост. Считано от 2014 г., в бизнес плановете на ОЗИ се представя резюме на тези стратегии. Що се отнася до бизнес плана за 2016 г., един експерт на EIT се съсредоточи специално върху въпросите за финансовата устойчивост и направи оценка на плановете за всяка ОЗИ.

103
Новите рамкови споразумения за партньорство предстои да бъдат подписани в началото на 2016 г.

Заключения и препоръки

Препоръка 1
Комисията и EIT приемат препоръката.

Всяко предложение за изменение на правните разпоредби ще трябва да бъде изготвено според принципите за по-добро законотворчество, и по-специално принципа „първо оцени“. В съответствие с правното основание на EIT Комисията трябва да направи оценка на EIT до края на 2017 г. и понастоящем се подготвя оценяване с участието на всички съответни служби на Комисията.

В оценката ще бъде взето предвид също така критичното становище от одита, а независимите оценители ще имат достъп до този одит. Бъдещите стъпки ще бъдат определени въз основа на резултатите от оценката и в съответствие с принципите за по-добро законотворчество.

Комисията ще определи своята позиция по отношение на промяната на правното основание на EIT въз основа на констатациите от независимата експертна оценка и на резултатите от този одит.

107
Вж. отговорите на Комисията и EIT по точки 40—49 и 60, в които е обобщена позицията им по тези въпроси.

Препоръка 2 а)
Комисията и EIT отчасти приемат препоръката и ще проучат доколко е възможно допълнително да бъде разширен многогодишният характер.

Препоръка 2 б)
Комисията и EIT приемат препоръката.

За а): пълен преглед до пролетта на 2017 г. и изпълнение (в зависимост от този преглед) до 2018 г.

108
Вж. отговорите на Комисията и EIT по тези точки, в които е обобщена позицията им по тези въпроси.

Препоръка 3
EIT и Комисията приемат тази препоръка.

109
Вж. отговорите на Комисията и EIT по тези точки, в които е обобщена позицията им по тези въпроси.

Препоръка 4
Комисията и EIT приемат препоръката.

EIT ще продължи да акцентира върху въздействието, както вече започна през 2015 г.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
  чрез EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
  от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
  от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
  като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
  или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

  (*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Европейският институт за иновации и технологии (EIT) си поставя амбициозната цел да засили връзките между сферите на образованието, науката и бизнеса и така да стане основен двигател на иновациите в ЕС. Сметната палата заключава, че въпреки валидното основание за съществуването му, сложната оперативна рамка на EIT и проблеми в управлението са затруднили цялостната му ефективност. Одитът откри някои слабости в модела на финансиране на EIT, механизмите за докладване между EIT и „Общностите на знания и иновации“ (ОЗИ), и финансовата устойчивост на ОЗИ. Седем години след създаването си, EIT все още не е напълно независим в оперативно отношение от Европейската комисия. Това възпрепятства процеса на вземане на решения. Сметната палата заключава, че ако EIT иска да стане значим иновационен институт, както е било първоначално предвидено, необходими са значителни законодателни и оперативни промени, чрез които да се засили още повече потенциала за иновации на ЕС.

CURIA RATIONUM

ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Служба за публикации