

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Преглед на политиката на Общността в областта на иновациите в един променящ се свят“**

COM (2009) 442 окончателен  
(2010/C 354/19)

Докладчик: г-н MALOSSE

На 2 септември 2009 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - Преглед на политиката на Общността в областта на иновациите в един променящ се свят“*

COM (2009) 442 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 март 2010 г.

На 461-вата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 март 2010 г. (заседание от 17 март 2010 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 108 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Какво представляват иновациите?

1.1 Съгласно споменатото в съобщението определение „иновация е способността, с помощта на нови процеси, продукти или услуги, да превърнеш новите идеи в търговски резултат по-добре и по-бързо, отколкото конкуренцията“<sup>(1)</sup>.

1.1.1 Освен способността, иновацията е действието или процесът на превръщане на старите и новите идеи в резултати.

1.1.2 Иновациите често са плод на колективен труд (сдружение на предприятия, социални партньори, изследователи); те се прилагат също така и във вътрешната дейност на предприятието, по-специално благодарение на идеите на работниците. В условията на световна конкуренция европейските предприятия трябва да разработят по-добри практики, за да включат работниците в печалбата на предприятието и да мотивират тяхната креативност.

1.1.3 Иновациите може да се отнасят също и до области, които нямат пряко въздействие върху пазара, като човешкото развитие, здравето, социалните и екологичните иновации, иновации в областта на услугите от общ интерес, в областта на гражданството или за подпомагане на развитието.

1.2 В действителност иновациите са по-скоро обществена цел и оползотворяване на човешката изобретателност, за да се насърчава устойчивото и по-хармонично икономическо развитие.

1.2.1 Иновациите трябва да намират отговори на предизвикателствата пред обществото през настоящото столетие: устойчивите енергийни доставки и опазването на климата, демо-

графското развитие, глобализацията, привлекателността на районите, създаването на работни места, социалното сближаване и справедливостта.

1.3 Иновациите не са самоцел и служат за постигане на социални цели, които могат да бъдат обобщени с понятията „прогрес“ и „устойчиво развитие“, но все пак трябва да се постигне споразумение относно дефинирането и измерването на тези понятия.

Според нас е важно Европейският съюз да бъде новатор в тази област, определяйки и използвайки нови икономически и социални показатели, с които може да се измерва растежът и развитието му във времето<sup>(2)</sup>.

## 2. Какво направи Европейският съюз в това отношение?

В съобщението естествено се прави положителна равностметка на провежданите от Европейския съюз действия по отношение на подобряване на рамковите условия, на подкрепата за по-пълно приемане на иновационните продукти и услуги на пазара, на създаването на синергии и на финансовите аспекти. Следва да се подчертае, че посоченото в него се основава най-вече на технологичните иновации.

Използването на понятието „общностна политика“, когато се говори за иновации, е малко преувеличено, тъй като, както показва направеният в това съобщение преглед, по-скоро става дума за съвкупност от координирани мерки и действия. В действителност ЕС не разполага със собствени законови правомощия в тази област (спомагателно правомощие).

<sup>(1)</sup> „Creating a national innovation Framework“ (Създаване на национална рамка за иновации), science progress, Richard Nedis и Ethan Byler, април 2009 г.

<sup>(2)</sup> Както препоръчва Комисията в своя доклад относно измерването на икономическата ефективност и социалния прогрес ([www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)), тези показатели трябва да нацхвърлят обикновеното измерване на БВП и да вземат под внимание прецизни и диференцирани измервания на наличните доходи, образованието, околната среда и разпределението на богатствата.

## 2.1 Подобряване на рамковите условия

2.1.1 Някои предприети от ЕС мерки оказаха реално положително въздействие, като например преразглеждането на правилата за държавните помощи, насърчаващи екоинвестициите и инвестициите в НИРД, или сливането на мрежите от Евро Инфо центрове и Центровете за разпространение на иновациите в рамките на мрежата Enterprise Europe. Стартирането на европейския Small Business Act породило много надежди, които до днес не бяха последвани от достатъчно конкретни и видими резултати за МСП<sup>(3)</sup>. Би могло да се спомене и съобщението „Нови умения за нови работни места“, което е стъпка в правилната посока, но засега това е само съобщение без инструменти за прилагане.

2.1.2 Обратно, липсата на решение относно патента на Общността е очевидно признаване на неспособността на Европейския съвет да предприеме необходимите в тази област мерки, които биха могли да окажат пряко въздействие върху иновациите, както свидетелства за това постоянното намаляване на внесените патенти в Европа, но и значително по-големите разходи за европейците в сравнение с останалия свят. Поради това ЕС страда от недостатъчна защита, която поставя в неблагоприятно положение предприятията, по-специално МСП.

2.1.3 Предлаганите от Европейската комисия политики и инструменти досега са били насочени предимно към необходимите фази на планиране, предхождащи иновациите и към големите публични и частни изследователски институти. В този подход следва да се добавят и допълнителни мерки и инструменти, като например процесите на установяване на стандарти, при които да се постави по-силен и систематичен акцент върху иновационните процеси.

2.1.4 По принцип администрациите, в частност на местно равнище, могат да бъдат източник на иновации във всички области.

2.1.4.1 Що се отнася до обществените поръчки, възложителите твърде често дават предимство на офертите с най-ниска цена за сметка на качеството на предложенията. Иновациите обаче може да се насърчават, като се насочват обществените поръчки и по-този начин се подобрява качеството на услугите за гражданите<sup>(4)</sup>.

## 2.2 Прилагане на политиката на иновации

2.2.1 В съобщението се подчертава увеличаването на възможностите за финансиране от европейския бюджет в рамките на Финансовите перспективи за периода 2007-2013 г.

2.2.1.1 Това увеличаване е трудно забележимо за участниците, които изразяват съжаление за бавността и сложността на процедурите, по-специално що се отнася до 7-мата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие. Същото е в сила и за европейските структурни фондове, при които наред с бюрократичната мудност, липсата на прозрачност

поради раздробяване на помощите и принципа на допълняемост, пречи тези фондове да бъдат използвани като истински лостове за иновациите.

2.2.1.2 Предстоящото преразглеждане на финансовия регламент трябва да опрости, концентрира и моделира правилата за участие, допустимост и отчитане.

2.2.2 Тази констатация важи и за финансовите инструменти на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), която обикновено действа чрез посредници, които прилагат своите собствени условия. Положенията от ЕИБ и Комисията усилия за насърчване на финансирането на иновациите МСП са забележителни, но резултатите от тях не са видими. Европейският пазар за финансиране продължава да е разпокъсан и недостатъчно благоприятен за иновациите нетехнологични МСП. Необходимо е да се насърчава банковият сектор на национално равнище да поема повече рискове при финансирането на МСП.

2.2.3 Новата рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (СІР) имаше амбицията да обедини съществуващи, но разпръснати мерки и програми. На практика дейностите продължават да са затворени в подпрограми и съгласуваността между тях не е очевидна. Освен това на СІР беше предоставен бюджет от 3,6 милиарда евро за период от седем години, което е малко с оглед на предизвикателствата пред ЕС.

2.2.4 За европейските програми е трудно да отговорят на собствените си цели, по-специално по отношение на участие на частния сектор и по-конкретно - на МСП. Наличните средства се отпускаат с предимство на публичните институции, в ущърб на частния сектор. Доброто управление на публичните средства, отпускани за научни изследвания и иновации, и реалното въздействие на тези инвестиции върху европейската икономика са ключови проблемни въпроси за ЕИСК.

2.2.5 Координацията между общностните и националните програми не е ефективна. Не съществува например съвместно планиране на държавите-членки и ЕС, което би дало възможност да се избегне смесването на допълване и допълняемост.

## 2.3 Създаване на синергии

2.3.1 Съществуването на националните програми за реформи в рамките на Лисабонската стратегия предоставя референтна рамка на държавите-членки в областта на иновациите. Въпреки това голямото разнообразие на подходите и слабо включване на социалните партньори и други участници от гражданското общество в тяхното разработване и прилагане намалява въздействието и ефективността им.

2.3.2 „Европейското научноизследователско пространство“ беше създадено, за да насърчава единството на системата и синергиите с държавите-членки. Според ЕИСК този аспект наистина би могъл в бъдеще да стане приоритет с много по-голяма ангажираност.

<sup>(3)</sup> ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 30.

<sup>(4)</sup> Една първа стъпка беше направена в рамките на инициативата за водещите пазари (сближаване на възложителите за насърчване на възлагането на обществени поръчки на иновационни предприятия), но резултатите ще трябва да се проследят внимателно (инициативата беше започната наскоро, през септември 2009 г.).

2.3.2.1 Например Европейският институт за иновации и технологии (ЕИИТ) в сегашната си форма не може да изпълнява своята първоначална задача да предоставя възможност за диалог между изследователския сектор, предприятията и академичната общност. Със сравнително малкия си бюджет (2,8 милиарда евро от 2008 до 2013 г.)<sup>(5)</sup> ЕИИТ си остава виртуален инструмент, до който предприятията, които не са запознати с европейските програми, имат малък достъп.

2.3.3 Според последната таблица с резултати за иновациите<sup>(6)</sup> водещите държави в Европа в областта на иновациите имат общи характеристики: значителни разходи за образованието, обучение през целия живот, значителни разходи в НИРД и инструменти в подкрепа на иновациите. Би могло да се добави добра практика в областта на социалния и гражданския диалог.

Трябва обаче да бъдат намерени по-добри синергии, за да може тези добри практики да станат повсеместни в Европа и по-открито да се насърчава сближаване между ЕС и държавите-членки по отношение на общи и координирани политически решения в полза на ключовите за успеха фактори.

2.3.4 Тази синергия трябва да се отнася и за участниците от гражданското общество и публично-частните партньорства.

Например днес „кълстерите“ дават възможност университетите и научноизследователските институции да заработят ефективно с предприятията в структури, подкрепяни с публични и частни инвестиции. Този опит с „кълстерите“ е положителен на национално равнище, но при липсата на политика за общностна подкрепа ЕС не може да извлече полза от това. ЕС би трябвало да предприеме инициативи за европеизирането на кълстерите, като се даде възможност за повишаване на професионализма в управлението им, за интернационализирането им и по този начин се оптимизира тяхното функциониране и финансиране.

2.3.5 Синергиите между приоритетите, установени от различните европейски програми за подкрепа на иновациите, трябва да бъдат насърчавани с оглед на обществените предизвикателства. В действителност в различни програми на Общността могат да бъдат открити едни и същи приоритети, но между тях няма свързаност.

### 3. Предложенията на ЕИСК

ЕИСК подкрепя създаването на амбициозна европейска стратегия в областта на иновациите, в която се предлага по-широк и по-интегриран подход.

#### 3.1 Основни принципи

— Иновациите трябва да се разбират в широк смисъл, както за пусканите на пазара продукти и услуги, така и за нетърговския и обществения и социален сектор.

— Договорът от Лисабон разширява полето за действие на общностните политики в благоприятни за иновациите области: търговска политика, енергетика, космически изследвания, туризъм, култура, здравеопазване и др.

— Иновациите по своята същност са интердисциплинарни и трансверсални, такива би трябвало да бъдат и стратегията, и средствата за тяхното прилагане.

— Иновациите трябва да бъдат съвместими с принципите и ценностите на Европейския съюз. Една иновация действително може да бъде „добра“ в технологично отношение, но да има нежелани последствия за околната среда или за сближаването на обществото.

— Необходимо е да се повиши осведомеността на гражданите относно новите технологии, като те бъдат включени в публичния дебат (ГМО, ядрена енергия и т.н.).

— Развитието на ключовите технологии<sup>(7)</sup> (нанотехнологии, микро- и наноелектроника, фотоника, усъвършенствани материали, биотехнологии, информационни технологии, изследвания в областта на симулационното моделиране) трябва да бъде подкрепяно целенасочено и като се отчита техният интердисциплинарен характер. Европейските изследователски програми обаче трябва да съдържат елемент на насърчаване на интердисциплинарен подход и приложенията на ключовите технологии да могат да бъдат използвани в традиционните сектори.

— Приоритетите трябва да бъдат определяни в съответствие с обществените цели на ЕС (здраве, околна среда, енергетика и т.н.).

— Европейската стратегия за иновации трябва да бъде основана на синергиите и партньорствата с участниците от частния сектор и от гражданското общество.

— МСП следва да бъдат в центъра на бъдещия европейски план за иновации. Трябва да се насърчават всички рамкови мерки, програми и разпоредби, които улесняват иновациите в МСП.

#### 3.2 Предложения

3.2.1 В рамките на своята проучвателна група ЕИСК проведе на 14 януари 2009 г. публично изслушване в Института за перспективни технологични проучвания в Севиля. Това изслушване, събрало представители на Института, както и местни участници в подкрепа на иновациите, даде възможност за изготвянето на конкретни предложения.

<sup>(5)</sup> За сравнение, годишният оперативен бюджет на Масачузетския технологичен институт (МТИ) е 2,4 милиарда долара.

<sup>(6)</sup> European Innovation Scoreboard – Pro Inno Europe.

<sup>(7)</sup> Вж съобщение на Европейската комисия „С поглед към бъдещето ни: разработване на обща стратегия за главните базови технологии в ЕС“, COM(2009) 512 окончателен.

3.2.2 Основното за всяка политика е да разполага с подходящи показатели и добри инструменти за анализ. Днес ЕС разполага с много инструменти за анализ: „European innovation score board“, „Inno policy trendchart“, „European Cluster's observatory“, „Innobaromètre“, и „Sectoral Innovation watch“ и „EU industrial R&D investments scoreboard“. В интерес на последователността ЕИСК препоръчва да бъде създадена единна Европейска обсерватория на иновациите, която може да включи съществуващите инструменти, но като ги направи съгласувани и още по-прозрачни. Освен това, една оценка е значима, само ако резултатите се сравняват с целите; бъдещият европейски план трябва да бъде придружен от ясни цели и количествени показатели. Тази обсерватория трябва да бъде в състояние въз основа на ясни цели и показатели да работи по прозрачен и независим начин, за да се гарантира обективна оценка на политиките.

3.2.3 Фундаменталните изследвания създават абсолютно необходимите условия за развитие за бъдещи иновации. Ето защо ЕИСК подкрепя увеличаване на съответните европейски бюджети за научни изследвания в тази област, по-специално за следващата Рамкова програма за научни изследвания и развитие на ЕС, при условие че приоритетите ѝ са по-добре насочени (в съответствие с обществените предизвикателства) и че с националните програми и частния сектор се задейства ефектът на лоста.

3.2.3.1 От друга страна ЕИСК предлага да бъдат разглеждани нови подходи за насърчаване на участието на МСП в общностните програми, като например концепцията за отговорно партньорство. Става дума въз основа на обща харта да се намалят административните процедури (одити, докладване).

3.2.4 Развитие на партньорства между изследователските институции и учебните заведения, по-специално университетите и икономическите и социалните участници, също е добро средство за развитие на положителна синергия в полза на иновациите в предприятията, но и в образователната система <sup>(8)</sup>.

3.2.4.1 ЕИИТ би трябвало да изпълнява ролята на „глава“ на мрежата от съществуващи структури, за да насърчава разпространението на новите технологии към всички сектори. В дългосрочен план ЕИИТ би трябвало да даде възможност за финансиране на инфраструктури от европейски мащаб, в които ще вървят заедно политиките за научни изследвания, образование и иновации.

3.2.4.2 Освен това трябва да бъдат насърчавани програмите, улесняващи мобилността на изследователите между държавите-членки, но и между частния и публичния сектор. Примерът с датския индустриален докторат, който дава възможност на инженерите от едно предприятие да подготвят университетски докторат, по-специално като се обучават в друга държава-членка <sup>(9)</sup>, е добра практика, която би заслужавала да бъде тествана в европейски мащаб.

3.2.5 Според ЕИСК инструментите за премахване на пречките пред дейностите в подкрепа на иновациите между ЕС и

държавите-членки би трябвало да станат приоритетни елементи на бъдещата програма. В този смисъл трябва да бъдат засилени местните мрежи, които служат за „мост“ между европейското и местното равнище, подпомагайки обмена на идеи и проекти. ЕИСК препоръчва да бъдат въведени европейски платформи за партньорства, които да са отворени за участниците от гражданското общество. Мрежата „Enterprise Europe Network“, местен оператор за предприятията, би могла да послужи за основа на тази платформа.

3.2.6 Подобряването на достъпа до финансиране е от решаващо значение, особено за развитието на иновационните МСП и новосъздадените предприятия. Трябва да се засили ролята на ЕИБ, по-специално като се разшири механизъмът на финансиране със споделяне на рисковете, и да се създаде европейски пазар на рисковия капитал.

3.2.6.1 Освен това ЕИСК препоръчва специфични мерки в рамките на Small Business Act, като например насърчаване на „втори фондов пазар“ в Европа, както и мерки за данъчно стимулиране на инвестирането от страна на частни лица в иновациите, както и включването на работниците.

3.2.7 Беше констатирано, че сред младите хора в много страни отслабват интересът към иновациите и предприемаческият дух. Трябва да се насърчава творчеството и инициативността в учебните програми.

3.2.7.1 ЕИСК предлага, по примера на опита на „посланиците“ на женското предприемачество, с подкрепата на европейските институции да се развие мрежа на посланиците на младите предприемачи.

3.2.8 Ако искаме да насърчаваме иновациите в съответните страни чрез политиката на сближаване, е необходимо по-добре да използваме структурните фондове. В частност става дума за по-добро насочване на действията, за избягване на задължителния принцип на допълняемост, който е причина за закъснения и липса на прозрачност. ЕИСК подчертава потенциала за обществени иновации на участниците от гражданското общество, които досега бяха напълно пренебрегвани от структурните и образователните програми.

3.2.9 Политиката на конкуренция на ЕС (държавни помощи, сътрудничество между предприятия) трябва също да бъде насочена така, че да гарантира по-голяма подкрепа за иновациите и трансфера на технологии. В това отношение специфични сектори като жилищното строителство или инфраструктурите и транспортните средства би трябвало да са обект на специално внимание поради тяхната роля в изменението на климата.

3.2.10 С Договора от Лисабон ЕС засилва своите правомощия в областта на търговската политика и външното сътрудничество. Трябва да се използва този шанс, за да се определи европейска политика за научен и технически обмен, координирана с националните политики. Особено внимание следва да се обърне на търговията и сътрудничеството със съседните на ЕС страни.

<sup>(8)</sup> ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 9.

<sup>(9)</sup> Финансиран чрез европейските стипендии Мари Кюри.

#### 4. Заключение

4.1 Успехът на тази стратегия ще зависи повече от реалната политическа воля на Европейската комисия и на държавите-членки да гарантират нейното прилагане, качеството на партньорствата, по-специално с гражданското общество, и установяването на диалог с гражданите, отколкото от бюджетните средства, които ще ѝ бъдат предоставени. Ето защо ЕИСК призовава Европейския съвет и Европейската комисия да представят план за действие за насърчване на иновациите, който да е крайъгълният камък на една стратегия за растеж и заетост в Европа (ЕС 2020).

4.2 Бъдещият европейски план за насърчване на иновациите би трябвало да бъде съпроводен от реален план за действие и график за прилагане и наблюдение на постигнатия напредък. Във връзка с това юридическата форма на този план (препоръки, правен акт или всяка друга форма) е от второстепенно значение. Неговата ефективност ще се определя от съдържанието му и от точните ангажменти за изпълнение, обвързани с количествени параметри и срокове.

4.3 Амбицията на тази стратегия трябва да бъде прилагането на практика на истинска „общностна“ политика за възстановяване на европейската икономика.

Брюксел, 17 март 2010 година.

*Председател*  
*на Европейския икономически и социален комитет*  
Mario SEPI

---