



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.7.2013.
SWD(2013) 243 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

uz dokument

PRIJEDLOG ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o sudjelovanju Unije u programu za istraživanje i razvoj koji je zajednički poduzelo
nekoliko država članica s ciljem podupiranja malih i srednjih poduzeća koja provode
istraživanja**

{COM(2013) 493 final}
{SWD(2013) 242 final}

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

uz dokument

PRIJEDLOG ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o sudjelovanju Unije u programu za istraživanje i razvoj koji je zajednički poduzelo nekoliko država članica s ciljem podupiranja malih i srednjih poduzeća koja provode istraživanja

Ovaj sažetak sadržava glavne rezultate i zaključke izvješća o procjeni učinka uz Komisijin prijedlog odluke Parlamenta i Vijeća o zajedničkom programu Eurostars-2 (u daljnjem tekstu „Eurostars”) za razdoblje 2014. – 2020.

Eurostars je uspostavljen 2008. uz sudjelovanje svih država članica EU-a i šest pridruženih zemalja. Programom se podupiru MSP-ovi koji provode istraživanja koji sudjeluju u zajedničkim međudržavnim projektima za istraživanje i razvoj. EU sudjeluje u programu na temelju članka 185. UFEU-a (nekadašnji članak 169. EZ) s ukupnim doprinosom od 100 milijuna EUR, dok doprinos sudjelujućih država iznosi 300 milijuna EUR. Program počiva na temeljima programa Eureka¹, a tajništvo programa Eureka posebna je provedbena struktura.

Ministarska konferencija Eureka, u kojoj su zastupljene sve zemlje koje trenutačno sudjeluju u Eurostarsu, donijela je u lipnju 2012. službenu izjavu („Budimpeštanski dokument”) kojom je potvrdila svoje opredjeljenje da podupre proširenu verziju tekućeg programa Eurostars u razdoblju 2014. – 2020. Smatra se da je sudjelovanje Unije u Eurostarsu od ključne važnosti za uspjeh programa te se EU poziva da se pridruži programu.

U skladu s trenutačnim projekcijama proračuna, doprinosi sudjelujućih država Eurostarsa programu Eurostars-2 procjenjuju se na 861 milijun EUR. Projekcije u trenutku izrade ove procjene učinka temelje se na jamstvima predstavnika Eurostarsa iz 21 države (što čini 88 % proračuna) i procjeni za preostalih 12 država.

1. ODREĐENJE PROBLEMA

1.1. Europski MSP-ovi – određenje problema i potreba djelovanja na razini EU-a

Rast inovativnih tvrtki od presudne je važnosti za gospodarski rast i stvaranje radnih mjesta u Europi. Neophodno je poticati gospodarski rast i stvaranje radnih mjesta u EU-u kako bi europski MSP-ovi postali nositelji rasta i inovacija.

Međutim, u području nacionalnih istraživanja i inovacija u Europi još uvijek je prisutna znatna rascjepkanost i zatvorenost. S povećanjem tehnološke složenosti sve je važnije osigurati pristup znanju, koje nije uvijek dostupno unutar državnih granica. Međudržavnom suradnjom u području istraživanja i razvoja MSP-ovima bi se osigurao bolji pristup tržištima izvan granica njihove zemlje, a to je tipični slučaj za intervenciju EU-a.

¹

Eureka je europska međuvladina mreža koju je osnovala konferencija ministara 17 zemalja i članica Komisije Europskih zajednica 1985. s ciljem podupiranja suradnje u području industrijskih istraživanja. Trenutačno ima 40 država članica te uz Eurostars podupire i pojedinačne projekte, klastere i krovne projekte.

Pravo na djelovanje EU-a u ovom području utvrđeno je u članku 185. UFEU-a. Potvrdilo se da javno-javna partnerstva daju vrijedan doprinos ostvarenju Europskog istraživačkog prostora (EIP) jer pridonose ujednačivanju i sinkronizaciji nacionalnih programa. U komunikaciji „Obzor 2020.” navodi se: „Nastavlja se i primjena partnerskih pristupa na temelju članaka 185. i 187. Ugovora.”

1.2. Iskustva stečena na temelju postojećeg programa Eurostars

Privremena ocjena provedena je 2010. Zaključeno je: „Eurostars je dobar program koji ispunjuje ciljeve i stvara dodanu vrijednost za europske MSP-ove koji provode istraživanja i razvoj.” Osim toga, u svrhu poboljšanja programa i njegova učinka dan je niz preporuka koje treba provesti u dugoročnom ili kratkoročnom razdoblju. Europska komisija poslala je rezultate ocjene Europskom parlamentu i Vijeću u travnju 2011.

Prema najnovijim informacijama čini se da je program Eurostars privlačan MSP-ovima koji provode istraživanja i razvoj i da ima znatne pozitivne gospodarske učinke za sudjelujuća poduzeća u smislu povećanja prometa, stvaranja radnih mjesta i stavljanja novih proizvoda, postupaka i usluga na tržište.

1.3. Eurostars-2 u kontekstu istraživanja za MSP-ove i Europskog istraživačkog prostora

Od uspostave Eurostarsa 2008. politička potpora programima u korist MSP-ova koji provode istraživanja i instrumentima koji pridonose EIP-u stalnom je porastu.

U komunikaciji „Unija inovacija” (2011.) naglašava se važnost MSP-ova za gospodarski rast i radna mjesta te se izričito navodi da bi trebalo nastaviti koristiti partnerstva s agencijama u državama članicama na temelju iskustava iz inicijative Eurostars. Komisija je stoga u svom prijedlogu za Obzor 2020. poduprla provedbu posebnog programa za MSP-ove koji provode istraživanja u okviru inicijative na temelju članka 185. UFEU-a, koji se nadovezuje na program Eurostars i usmjerava u skladu sa preporukama iz privremene ocjene.

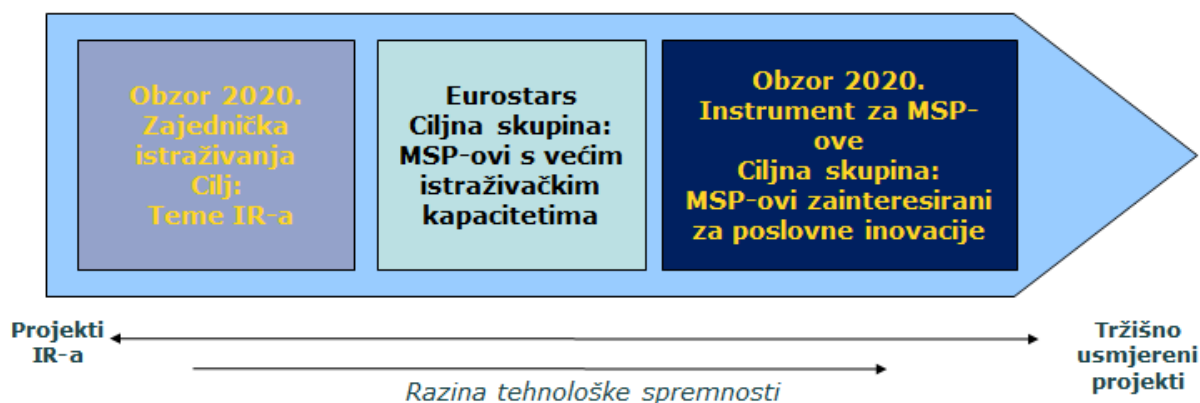
Program Eurostars bit će zajedno s ostalim komplementarnim inicijativama dio integrirane strategije potpore MSP-ovima u okviru programa Obzor 2020. Komplementarnost među inicijativama Obzora 2020. znači da će one imati isti opći cilj, ali svaka od njih ima svoja posebna obilježja i ciljne skupine.

MSP-ovi koji sudjeluju u projektima s težištem na istraživanju i razvoju mogu i dalje sudjelovati u klasičnijim zajedničkim projektima u okviru Obzora 2020., koji se temelji na intervencijskoj logici društvenih izazova i/ili posebnih tematskih područja.

MSP-ovi koji sudjeluju u tržišno usmjerenim projektima i koji pokazuju visoku razinu tehnološke spremnosti, a nalaze se u zadnjoj fazi inovacijskih aktivnosti, mogu primiti potporu iz novog instrumenta za MSP-ove, a ako su im za komercijalno iskorištavanje rezultata projekata potrebni kapital ili zajmovi, i iz financijskih instrumenata.

Eurostars-2 koji je posebno usmjeren na sva područja međudržavne suradnje MSP-ova koji provode istraživanja zauzima strateški položaj među prethodno spomenutim mjerama.

Strateški položaj tih instrumenata može se predočiti na sljedeći način:



Eurostars-2 pridonosi integraciji i usklađivanju nacionalnih programa drukčije od ostalih mjera i nadopunjuje te mjere.

2. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI

Za nastavak programa Eurostars potrebna je nova odluka Europskog parlamenta i Vijeća u skladu s člankom 185. UFEU-a.

Program će biti u skladu s načelom proporcionalnosti jer će države članice biti nadležne za provedbu i sve operative aspekte. Uloga EU-a ograničena je na pružanje poticaja za bolju koordinaciju sudjelujućih programa i usklađivanje pravila i propisa u korist MSP-ova zainteresiranih za međudržavne aktivnosti istraživanja i razvoja te na osiguravanje sinergije s drugim komplementarnim programima u okviru Obzora 2020.

3. CILJEVI

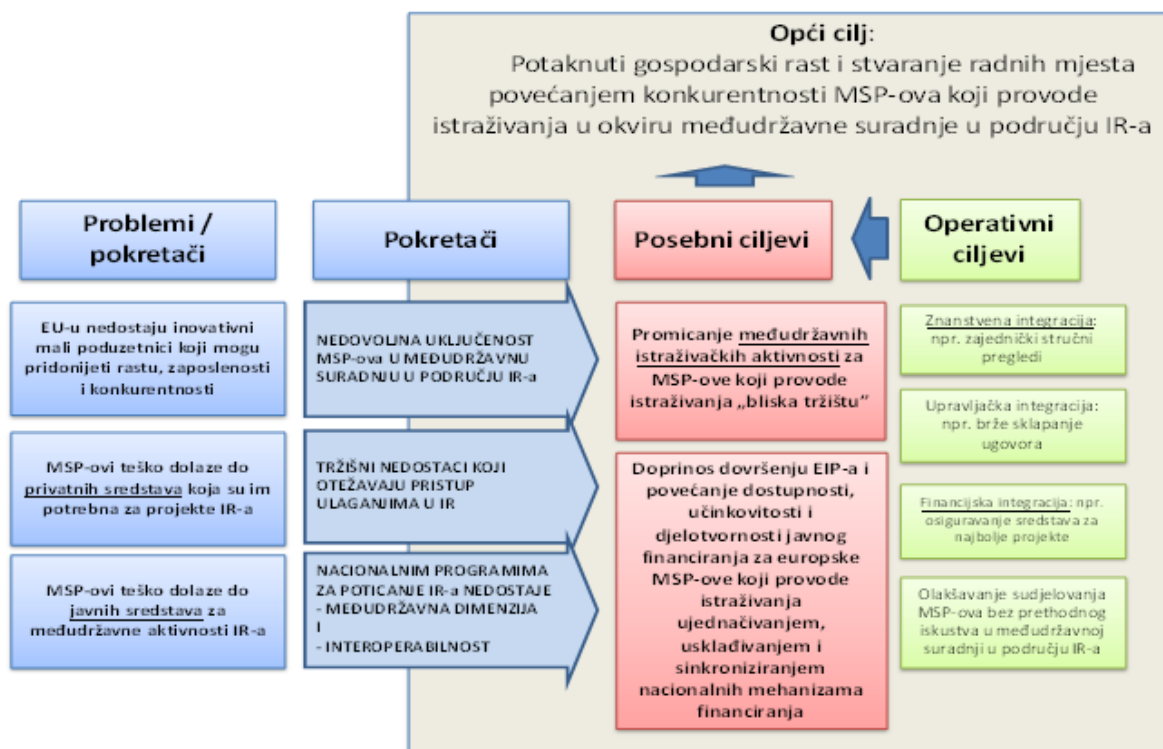
Opći je cilj inicijative potaknuti gospodarski rast i stvaranje radnih mjesta poticanjem konkurentnosti MSP-ova koji provode istraživanja u okviru međudržavne suradnje u području istraživanja i razvoja.

Da bi se ostvario taj opći cilj, postavljena su dva posebna cilja:

- promicanje međudržavnih istraživanja za MSP-ove koji provode istraživanja, neovisno o području, kako bi sudjelujući MSP-ovi na tržište stavili nove ili poboljšane proizvode, postupke ili usluge;
- doprinos dovršenju Europskog istraživačkog prostora (EIP) i povećanje dostupnosti, učinkovitosti i djelotvornosti javnog financiranja za europske MSP-ove koji provode istraživanja ujednačivanjem, usklađivanjem i sinkroniziranjem nacionalnih mehanizama financiranja.

Kako bi se postigli navedeni posebni ciljevi, utvrđeno je pet operativnih ciljeva (koji se ovdje ne navode).

U nastavku se nalazi sažetak problema, opći cilj, posebni ciljevi i operativni ciljevi programa Eurostars-2.



4. OPCIJE

Detaljno su procijenjene sljedeće tri opcije:

Opcija 1. – Opcija „status quo” tj. postojeći zajednički program Eurostars nastavlja se provoditi u sljedećem programskom razdoblju (2014. – 2020.) u postojećem obliku i na isti način uz isti ukupni proračun.

Opcija 2. – Nulta opcija, tj. EU ne sudjeluje u programu Eurostars 2.

Opcija 3. – Produbljeno partnerstvo.

Opcija 3. znači da bi se postojeći zajednički program Eurostars u sljedećem programskom razdoblju nastavio provoditi kao inicijativa na temelju članka 185., ali u poboljšanom formatu na temelju pune provedbe preporuka iz privremene ocjene, uz snažniju integraciju i u povećanom opsegu.

Na poticaj Komisijinih službi države članice Eureka počele su uvoditi poboljšanja kako bi ubrzale sklapanje ugovora, što bolje uskladile svoja pravila i postupke te smanjile administraciju i povećale sinkronizaciju i integraciju. Države članice planiraju znatno povećati financijska sredstva za program kako bi ga proširile i poduprle više perspektivnih MSP-ova s većim istraživačkim kapacitetima. Kako bi potaknuo i podupro ta poboljšanja, i EU bi trebao na odgovarajući način povećati svoj financijski doprinos.

5. ANALIZA UČINAKA

5.1. Učinak na administrativno opterećenje i potencijal pojednostavnjenja

U načelu mogućnost pojednostavnjenja postoji kod sve tri opcije. Međutim, ujednačivanje, usklađivanje i promjena upravnih postupaka izazivaju određeni početni trošak. Nacionalni programi trebaju analizirati svoje sustave te ih prema potrebi izmijeniti. Potrebno je izmijeniti postojeća pravila, propise i smjernice. Korist za MSP-ove očita je, ali korist za upravu osjetit će se tek nakon nekog vremena. Vjerojatnost i intenzitet promjene povećavaju se s povećanjem vidljivih poticaja. U tom smislu može se procijeniti da smanjenje administrativnog opterećenja i potencijal pojednostavnjenja u korist MSP-ova rastu od „nulte” opcije preko opcije „status quo” te su najveći kod opcije „produbljeno partnerstvo”.

5.2. Kritična masa

Iako bi opcija „status quo” imala isti učinak u smislu kritične mase, njezin trenutačni opseg i područje primjene nisu dostatni. Države članice Eureka već su počele povećavati svoj financijski doprinos u okviru postojećeg programa, ali poticaji za dodatno povećanje učinkovitosti i djelotvornosti nacionalnih programa manjkavi su jer Komisija ne može pratiti to povećanje.

Nultom opcijom teže će se postići kritična masa, ali što je još važnije, EU ne bi mogao dovoljno pridonijeti povećanju učinkovitosti i djelotvornosti, kako je prethodno navedeno.

Produbljenim partnerstvom znatno bi se lakše postigla kritična masa potrebna za postizanje željenih učinaka programa. Osim toga, na taj bi se način snažnije potaknula uspješnost potencijalnih korisnika.

5.3. Učinak poluge

5.3.1. Opcija „status quo”

Kada bi sudjelujuće države programa Eureka za razdoblje 2014. – 2020. osigurale isti godišnji proračun kao u razdoblju 2008. – 2013., prikupilo bi se oko 300 milijuna EUR nacionalnih sredstava, tako da bi ukupni proračun javnih sredstava za sedmogodišnje razdoblje 2014. – 2020. iznosio 400 milijuna EUR. Doprinos EU-a iznosio bi 25 % ukupnog javnog financiranja kao i u prvotnom proračunu za Eurostars 1.

Primjenom opcije „status quo” na tržištu bi se našlo oko 1560 novih ili poboljšanih proizvoda, postupaka i usluga (tri godine nakon završetka pojedinog projekta). To je gruba procjena jer ne postoji izravna veza između razine financiranja i rezultata/učinka projekta.

5.3.2. Nulta opcija

Učinak na ukupna ulaganja u istraživanje i razvoj bio bi manji nego kod opcije „status quo”. Prema tome, potencijalni učinak u smislu gospodarskog rasta, radnih mjesta i konkurentnosti bio bi skroman ili nikakav.

5.3.3. Produbljeno partnerstvo

Prema procjenama država članica Eureka od sredine siječnja 2013. proračun za razdoblje 2014. – 2020. iznosio bi 861 milijun EUR. Ako doprinos Komisije ostane na trenutačnoj razini od 25 % ukupnog javnog financiranja, doprinos EU-a iznosio bi 287 milijuna EUR², što znači da bi ukupna javna sredstva za Eurostars 2 u razdoblju 2014. – 2020. iznosila 1,147 milijardi EUR.

² Budući da proračun država Eurostarsa još nije konačno utvrđen, doprinos EU-a navodi se na temelju informacija koje su države Eurostarsa dostavile u siječnju 2013.

Očekuje se da će ukupna javna sredstva uložena u projekte Eurostars pokrenuti privatno financiranje u iznosu od oko 1,4 milijarde EUR. Ukupno financiranje (javno i privatno) iznosilo bi više od 2,5 milijardi EUR.

Učinci opcije „produbljeno partnerstvo” bili bi veći od učinaka opcije „status quo” i to:

- u smislu povećanih ulaganja u istraživanje i razvoj te broja novih radnih mjesta i rasta u sudjelujućim MSP-ovima
- u smislu združivanja sredstava sudjelujućih država Eurostarsa, znanstvene, financijske i upravljačke integracije, sinkronizacije nacionalnog financiranja i njihova doprinosa EIP-u.

Ako se pretpostavi isti odnos između financiranja i učinka kao u programu Eurostars 1, u sudjelujućim MSP-ovima moglo bi se očekivati povećanje prometa za oko 12 milijardi EUR te oko 30 000 novih radnih mjesta (povećanje prometa za 10 milijuna EUR i 25 novih radnih mjesta na svaki milijun javnih sredstava tri godine nakon završetka pojedinog projekta). To je i u odnosu na promet i u odnosu na radna mjesta gotovo tri puta više nego u slučaju opcije „status quo”. Nadalje, na tržištu bi se našlo oko 4500 novih ili poboljšanih proizvoda, postupaka i usluga (tri godine nakon završetka pojedinog projekta).

5.4. Učinak na inovacije

Sve tri opcije imaju učinak na inovacije. Veći posebni program, kako je opisano u opciji 3., rezultirao bi većim brojem inovacija i imao bi veći gospodarski učinak, posebno s obzirom na konkurentnost europskih MSP-ova.

5.5. Gospodarski učinak

Opcijom 3. nastale bi znatne koristi za europsko gospodarstvo, npr. u obliku jačanja položaja europske industrije na globalnom tržištu, stvaranja novih radnih mjesta i doprinosa europskom BDP-u, a tehnologije razvijene u okviru programa Eurostars europskoj bi industriji pomogle da zadrži konkurentnost.

5.6. Socijalni učinak

Socijalni učinci uglavnom se tiču zapošljavanja i tržišta rada, u smislu stvaranja radnih mjesta za visokokvalificirane radnike i povećanja učinkovitosti javne uprave, a posebno smanjenja upravnog opterećenja za MSP-ove. Osim toga, znanje i inovativna rješenja koji proizlaze iz projekata Eurostars nedvojbeno pridonose povećanju socio-ekonomskog blagostanja, a i tu se može očekivati da bi opcija 3. imala najveći učinak.

6. USPOREDBA OPCIJA

6.1. Usporedba opcija

Kriteriji \ Opcija	„Status quo” (opcija 1.) <i>Polazna točka</i>	Nulta opcija (opcija 2.)	Produbljeno partnerstvo (opcija 3.)
<i>Djelotvornost</i>			
Kritična masa	=	-/=	+
Utjecaj na MSP-ove	=	-/=	+
Učinak poluge	=	-/=	+
Učinak na inovacije	=	-/=	+
Gospodarski učinak	=	-/=	+
Socijalni učinak	=	=/-	+
Smanjenje administrativnog opterećenja	=	-/=	+
Najbolja praksa i uzajamno učenje nacionalnih programa	=	=/-	+

-

=

+

Nedostaci u odnosu na
referentnu vrijednost

Isti učinak kao referentna
vrijednost

Prednost u odnosu na
referentnu vrijednost

6.2. Najpoželjnija opcija

Na temelju ove procjene produbljeno partnerstvo najbolje je sredstvo za postizanje postavljenih ciljeva. Njime bi se osigurala pozitivna sinergija s ostalim programima za MSP-ove u okviru Obzora 2020. i iskoristila postignuća i iskustva programa Eurostars 1.

Opcijom 3. postigla bi se viša razina integracije i usklađenosti nacionalnih programa uz jasnu dodatnu korist smanjenja administrativnog opterećenja za MSP-ove zahvaljujući razmjerni najbolje prakse i uzajamnom učenju. To bi bili eksplicitni aspekti programa.

Zahvaljujući njima prevladali bi se tržišni nedostaci s kojima se suočavaju MSP-ovi pri uvođenju inovacija i osvajanju novih tržišta.

Na taj bi se način istraživanja u predtržišnoj fazi približila tržištu i ubrzalo uvođenje novih tehnologija na tržište. Osim toga, trenutna gospodarska i financijska situacija dodatno je naglasila potrebu ulaganja u tehnologiju radi osiguravanja rasta i konkurentnosti.

Rezultati savjetovanja s dionicima pokazuju da je to najpoželjnija opcija.

Prema trenutačnim procjenama, doprinos država članica Eureka programu Eurostars 2 iznosio bi 861 milijun EUR. Jasno je da je preuzimanje te financijske obveze u kriznim vremenima kada države članice mahom smanjuju svoja izdvajanja za istraživanje i razvoj potaknuto očekivanjem slične intervencije EU-a.

7. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Učinak programa Eurostars trebalo bi pratiti ocjenjivanjem povećanja ukupnog prometa sudjelujućih organizacija tri godine po završetku programa. Ostali pokazatelji outputa odnose se na stvaranje radnih mjesta, uvođenje novih proizvoda, postupaka i usluga te proširenje znanja. Budući da su oni uglavnom usmjereni na učinak po završetku projekata (obično nakon tri godine), ti će se pokazatelji sustavno prikupljati od početka.

Privremenu ocjenu programa Eurostars-2 provest će neovisni stručnjaci tri godine nakon početka programa. Ocjenom će se obuhvatiti kriteriji za procjenu potencijalnih inicijativa na temelju članka 185. utvrđeni u prijedlogu za Obzor 2020. Komisija zaključke ocjene šalje Europskom parlamentu i Vijeću zajedno sa svojim zapažanjima.

Neovisna *ex post* ocjena provest će se po završetku sudjelovanja EU-a u programu, a najkasnije 2023., uključujući pregled uspješnosti, kvalitete i učinka programa Eurostars i njegovih projekata.