



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.7.2013
SWD(2013) 243 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

WNIOSEK DOTYCZĄCY DECYZJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie udziału Unii w programie badawczo-rozwojowym podjętym wspólnie przez
kilka państw członkowskich mającym na celu wsparcie małych i średnich
przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie badań**

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

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

WNIOSEK DOTYCZĄCY DECYZJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie udziału Unii w programie badawczo-rozwojowym podjętym wspólnie przez kilka państw członkowskich mającym na celu wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie badań

Niniejsze streszczenie zawiera główne ustalenia i wnioski przedstawione w sprawozdaniu z oceny skutków towarzyszącym wnioskowi Komisji dotyczącemu decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego programu Eurostars-2 (zwanego dalej „programem Eurostars”) na lata 2014–2020.

Program Eurostars ustanowiono w 2008 r. z udziałem wszystkich państw członkowskich UE i sześciu państw stowarzyszonych. Program ten służy wspieraniu MŚP prowadzących działalność w zakresie badań, które uczestniczą we wspólnych transnarodowych projektach badawczo-rozwojowych. UE uczestniczy w tym programie na podstawie art. 185 TFUE (dawny art. 169), wnosząc do niego wkład w łącznej wysokości 100 mln EUR, przy czym wkład uczestniczących państw wynosi 300 mln EUR. Program opiera się na sieci EUREKA¹, a sekretariat sieci EUREKA jest specjalną jednostką ds. realizacji programu.

W czerwcu 2012 r. podczas konferencji ministerialnej sieci EUREKA, na której reprezentowane były wszystkie państwa uczestniczące obecnie w programie Eurostars, zatwierdzono oficjalną deklarację (zwaną „dokumentem budapeszteńskim”), w której państwa te potwierdziły swoje zobowiązanie do wspierania realizacji udoskonalonej wersji obecnego programu Eurostars na lata 2014–2020. Uznaje się, że uczestnictwo Unii w programie Eurostars ma fundamentalne znaczenie dla jego powodzenia, a zatem UE jest zaproszona do udziału w tym programie.

W aktualnych prognozach budżetowych programu Eurostars-2 wkład wnoszony przez państwa uczestniczące w programie Eurostars szacuje się na łączną kwotę 861 mln EUR. W czasie przygotowywania niniejszej oceny skutków prognozy oparto na zobowiązaniach otrzymanych przez przedstawicieli programu Eurostars z 21 państw (stanowiących 88 % budżetu) oraz na szacunkach dotyczących pozostałych 12 państw.

1. OPIS PROBLEMU

1.1. Europejskie MŚP – określenie problemu i potrzeba interwencji na szczeblu UE

Wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w Europie zależą głównie od rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. Wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w UE, tak aby więcej europejskich MŚP przekształciło się w rozwijające się innowacyjne firmy, ma zasadnicze znaczenie.

¹ Sieć EUREKA jest europejską siecią międzyrządową ustanowioną przez konferencję ministrów 17 państw i członków Komisji Wspólnot Europejskich w 1985 r., mającą na celu wspieranie współpracy w zakresie badań przemysłowych. Obecnie liczy 40 państw członkowskich i oprócz programu Eurostars wspiera także indywidualne projekty, klastry i przedsięwzięcia parasolowe.

W Europie nadal istnieje jednak znaczne rozdrobnienie i podział krajowych badań naukowych i innowacji. Rosnąca złożoność technologiczna wymaga większego dostępu do wiedzy eksperckiej, która nie jest łatwo dostępna w poszczególnych państwach. Transnarodowa współpraca w dziedzinie badań i rozwoju ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia MŚP lepszego dostępu do rynków poza granicami ich państw. Istnieje zatem wyraźna potrzeba interwencji UE.

Prawo UE do działania w tym zakresie określone jest w art. 185 TFUE. Uznaje się wartość partnerstw publiczno-publicznych w działaniach na rzecz utworzenia europejskiej przestrzeni badawczej (EPB), ponieważ pomagają one dostosowywać i synchronizować programy krajowe. W komunikacie w sprawie programu „Horyzont 2020” również stwierdza się, że: „[k]ontynuowane będą podejścia partnerskie w oparciu o art. 185 i 187 Traktatu”.

1.2. Wnioski wyciągnięte z obecnego programu Eurostars

W 2010 r. przeprowadzono ocenę śródkresową. Stwierdzono w niej, że „Eurostars jest dobrym programem, który spełnia swoje cele i zapewnia wartość dodaną europejskim MŚP prowadzącym działalność w zakresie badań i rozwoju”. Przedstawiono również szereg zaleceń, które należy wdrożyć w perspektywie zarówno krótko-, jak i długoterminowej, aby ulepszyć program i jego wpływ. W kwietniu 2011 r. Komisja Europejska przesłała wyniki tej oceny Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Według najnowszych danych program Eurostars wydaje się być programem atrakcyjnym dla MŚP prowadzących działalność w zakresie badań i rozwoju oraz przynosi on znaczące pozytywne skutki ekonomiczne uczestniczącym w nim przedsiębiorstwom w postaci dodatkowych obrotów, utworzonych miejsc pracy oraz nowych produktów, procesów lub usług wprowadzanych na rynek.

1.3. Program Eurostars-2 w kontekście badań na rzecz MŚP i europejskiej przestrzeni badawczej

Od czasu ustanowienia programu Eurostars w 2008 r. rośnie poparcie polityczne dla programów na rzecz MŚP prowadzących działalność w zakresie badań i dla instrumentów przyczyniających się do utworzenia europejskiej przestrzeni badawczej.

W komunikacie dotyczącym Unii innowacji (2011) podkreślono znaczenie MŚP w osiąganiu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy, przy czym wyraźnie wskazano, że w dalszym ciągu należy wykorzystywać partnerstwa z agencjami państw członkowskich, w tym w oparciu o doświadczenia inicjatywy Eurostars. We wniosku dotyczącym programu „Horyzont 2020” Komisja uwzględniła zatem wsparcie programu przeznaczonego dla MŚP prowadzących działalność w zakresie badań, realizowanego w ramach inicjatywy na podstawie art. 185 TFUE w oparciu o program Eurostars i z uwzględnieniem zmiany jego ukierunkowania zgodnie z zaleceniami zawartymi w ocenie śródkresowej.

Wraz z innymi komplementarnymi inicjatywami program Eurostars będzie stanowił część zintegrowanej strategii programu „Horyzont 2020” na rzecz MŚP. Komplementarność między innymi inicjatywami programu „Horyzont 2020” oznacza, że wszystkie one mają służyć osiągnięciu tego samego celu ogólnego, lecz każda z nich ma swoje szczególne cechy i grupy docelowe.

MŚP prowadzące działalność w zakresie badań, które uczestniczą w projektach ukierunkowanych na badania i rozwój, mogą nadal uczestniczyć w bardziej tradycyjnych wspólnych projektach w ramach programu „Horyzont 2020”, który opiera się na logice interwencji w dziedzinie wyzwań społecznych lub konkretnych obszarach tematycznych.

MŚP, które uczestniczą w projektach nastawionych na możliwości rynkowe, wykazują wysoki poziom gotowości technologicznej i znajdują się na ostatnim etapie działań innowacyjnych, mogą otrzymać wsparcie w ramach nowego instrumentu przeznaczonego dla MŚP oraz, jeśli potrzebują kapitału i pożyczek, aby zwiększyć wyniki swoich projektów w celu ich komercyjnego wykorzystania, z instrumentów finansowych.

Eurostars-2, który jest ukierunkowany w szczególności na transnarodową współpracę MŚP prowadzących działalność w zakresie badań, strategicznie sytuuje się pomiędzy wspomnianymi środkami.

Strategiczne rozmieszczenie tych różnych narzędzi można przedstawić w następujący sposób:



Ponadto Eurostars-2 w odróżnieniu od innych środków wnosi wkład w integrację i harmonizację programów krajowych.

2. ANALIZA ZASADY POMOCNICZOŚCI

Kontynuacja programu Eurostars będzie wymagała nowej wspóldecyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zgodnie z art. 185 TFUE.

Program będzie zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ państwa członkowskie będą odpowiedzialne za realizację programu i za wszystkie aspekty operacyjne. Rola UE ogranicza się do zapewnienia zachęt do usprawnienia koordynacji programów objętych tą inicjatywą oraz do harmonizacji zasad i przepisów z korzyścią dla MŚP zainteresowanych transnarodową działalnością w zakresie badań i rozwoju, a także zapewnienia synergii z innymi komplementarnymi programami w ramach programu „Horyzont 2020”.

3. CELE

Ogólnym celem przedmiotowej inicjatywy jest stymulowanie wzrostu gospodarczego poprzez zwiększanie konkurencyjności MŚP prowadzących działalność w zakresie badań w ramach transnarodowej współpracy w dziedzinie badań i rozwoju.

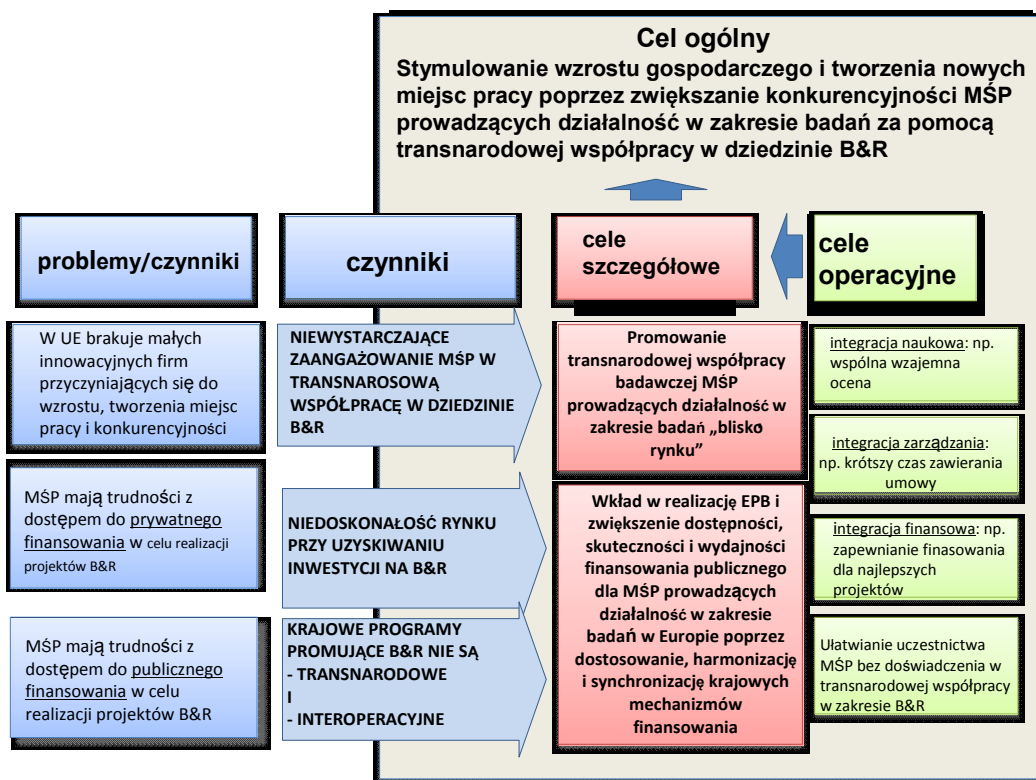
Aby zrealizować ten cel ogólny określono dwa cele szczegółowe:

- promowanie transnarodowych badań w odniesieniu do MŚP prowadzących działalność w zakresie badań we wszelkich dziedzinach, służące wprowadzaniu na rynek nowych lub ulepszonych produktów, procesów i usług przez MŚP uczestniczące w programie;
- przyczynianie się do utworzenia europejskiej przestrzeni badawczej oraz do zwiększenia dostępności, efektywności i skuteczności finansowania publicznego dla

MŚP prowadzących działalność w zakresie badań w Europie poprzez dostosowanie, harmonizację i synchronizację krajowych mechanizmów finansowania.

Aby osiągnąć wyżej wymienione cele szczegółowe, określono pięć celów operacyjnych (niewymienione w tym miejscu).

Poniżej przedstawiono podsumowanie problemów, cel ogólny, cele szczegółowe i cele operacyjne programu Eurostars-2.



4. WARIANTY STRATEGICZNE

Przeprowadzono szczegółową ocenę trzech następujących wariantów:

Wariant 1 — Wariant dotychczasowego scenariusza postępowania (scenariusz BAU), tj. kontynuowanie wspólnego programu Eurostars w następnym okresie programowania (lata 2014-2020) w jego obecnej formie, przy obecnych zasadach realizacji i obecnym budżecie ogólnym.

Wariant 2 — Wariant zero, tj. brak zaangażowania UE w program Eurostars-2.

Wariant 3 — Wariant wzmocnionego partnerstwa.

Wariant 3 oznacza, że obecny wspólny program Eurostars byłby kontynuowany w następnym okresie programowania jako inicjatywa na podstawie art. 185 TFUE w ulepszonej formie, w oparciu o pełne wdrożenie zaleceń zawartych w ocenie śródkresowej, przy większym stopniu integracji i na większą skalę.

Państwa członkowskie sieci EUREKA przy zdecydowanej zachęcie ze strony służb Komisji zaczęły wprowadzać ulepszenia, aby skrócić czas oczekiwania na zawarcie umowy, w większym stopniu dostosować swoje zasady i procesy, zmniejszyć obciążenie administracyjne

oraz zwiększyć synchronizację i integrację. Aby rozszerzyć zakres programu i zapewnić wsparcie większej liczbie MŚP intensywnie korzystających z badań i mających potencjał wzrostu, państwa członkowskie przewidują znaczne zwiększenie kwoty środków finansowych w ramach programu. W związku z tym oraz w celu zachęcenia do udoskonaleń i ich wspierania UE powinna odpowiednio zwiększyć swój wkład finansowy.

5. ANALIZA SKUTKÓW

5.1. Skutki związane z obciążeniem administracyjnym i możliwością uproszczenia

W zasadzie w przypadku wszystkich trzech wariantów istnieją możliwości uproszczenia. Dostosowanie, harmonizacja, i zmiany procedur administracyjnych wiążą się jednak z kosztem początkowym. Należy przeanalizować systemy zastosowane w programach krajowych i w razie potrzeby zmienić je. Należy też zmienić obecne zasady, regulacje i wytyczne. Korzyść dla MŚP jest oczywista w sposób natychmiastowy, lecz korzyści dla administracji będą dopiero pojawiać się stopniowo. Prawdopodobieństwo i intensywność zmian zwiększają się wraz ze wzrostem postrzeganych zachęt. W tym sensie można oszacować, że spadek obciążenia administracyjnego oraz możliwości uproszczenia z korzyścią dla MŚP są większe w scenariuszu BAU w porównaniu z wariantem zerowym, a największe w wariantcie wzmocnionego partnerstwa.

5.2. Masa krytyczna

Chociaż wariant oparty na scenariuszu BAU miałby takie same skutki pod względem masy krytycznej, jego obecny zakres i skala są niewystarczające. Państwa członkowskie sieci EUREKA zaczęły już zwiększać swój wkład finansowy w ramach obecnego programu, ale brakuje zachęt do dalszego zwiększania efektywności i skuteczności programów krajowych, ponieważ Komisja nie jest w stanie wnieść środków finansowych w wysokości odpowiadającej temu wkładowi.

W wariantcie zerowym prawdopodobieństwo osiągnięcia masy krytycznej jest mniejsze, lecz, co ważniejsze, UE nie byłaby w stanie wystarczająco przyczynić się do zwiększenia efektywności i skuteczności, jak opisano powyżej.

Wariant wzmocnionego partnerstwa przyczyniłby się w stopniu znacznie większym niż scenariusz BAU do osiągnięcia masy krytycznej niezbędnej do realizacji zamierzonych celów programu. W większym stopniu sprzyjałby także skuteczności działań ewentualnych beneficjentów.

5.3. Efekt dźwigni

5.3.1. Wariant oparty na scenariuszu BAU

Gdyby państwa uczestniczące w sieci EUREKA zapewniły taki sam budżet roczny na lata 2014-2020, jak to miało miejsce w latach 2008-2013, łącznie zgromadzono by około 300 mln EUR środków krajowych, co dałoby łączny budżet finansowania publicznego w wysokości 400 mln EUR na okres siedmiu lat, tj. na lata 2014-2020. Wkład UE wynosiłby 25 % całkowitych środków publicznych, tak jak w budżecie pierwotnego programu Eurostars-1.

W wariantcie opartym na scenariuszu BAU na rynek wprowadzono by około 1560 nowych produktów lub ulepszonych produktów, procesów lub usług (po trzech latach od zakończenia każdego projektu). Są to przybliżone szacunki, ponieważ nie ma bezpośredniego związku między poziomem finansowania a wynikami/skutkami projektu.

5.3.2. *Wariant zerowy*

Skutki dla całkowitych inwestycji w badania i rozwój byłyby mniejsze niż w wariantcie opartym na scenariuszu BAU. W związku z tym możliwe skutki pod względem wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności byłyby umiarkowane lub może nawet wcale by nie wystąpiły.

5.3.3. *Wariant wzmocnionego partnerstwa*

W połowie stycznia 2013 r. państwa członkowskie sieci EUREKA oszacowały swoje rezerwy budżetowe na lata 2014-2020 na 861 mln EUR. Gdyby Komisja utrzymała aktualny poziom wkładu w wysokości 25 % ogólnej kwoty finansowania publicznego, wkład UE wyniósłby 287 mln EUR², a w efekcie całkowita kwota finansowania publicznego na potrzeby programu Eurostars-2 na lata 2014-2020 wyniosłaby 1,147 mld EUR.

Oczekuje się, że całkowite finansowanie publiczne inwestowane w projekty programu Eurostars doprowadzi do zmobilizowania prywatnego finansowania w kwocie około 1,4 mld EUR. Finansowanie ogółem (publiczne i prywatne) wyniosłoby ponad 2,5 mld EUR.

Skutki wariantu wzmocnionego partnerstwa byłyby w porównaniu z wariantem scenariusza BAU większe w dwóch aspektach:

- skutków pod względem zwiększenia inwestycji w badania i rozwój oraz liczby nowych miejsc pracy i poziomu wzrostu w uczestniczących MŚP.
- skutków pod względem łączenia funduszy państw uczestniczących w programie Eurostars, integracji naukowej, finansowej i zarządczej oraz synchronizacji finansowania krajowego, a tym samym ich przyczyniania się do tworzenia europejskiej przestrzeni badawczej.

Orientacyjnie rzecz ujmując, można oczekiwać, że w przypadku takiego samego związku między finansowaniem a skutkami, jaki obecnie jest obserwowany w ramach programu Eurostars-1, obroty uczestniczących MŚP mogłyby wzrosnąć o ok. 12 mld EUR i utworzono by około 30 000 nowych miejsc pracy (wzrost obrotów równy 10 mln EUR i 25 nowych miejsc pracy na każdy 1 mln EUR finansowania publicznego po trzech latach od zakończenia każdego projektu). Zarówno pod względem obrotów, jak i miejsc pracy jest to wynik prawie trzy razy wyższy niż w przypadku wariantu opartego na scenariuszu BAU. Ponadto na rynek wprowadzono by około 4500 nowych lub ulepszonych produktów, procesów lub usług (po trzech latach od zakończenia każdego projektu).

5.4. **Skutki w zakresie innowacji**

Wszystkie trzy warianty wiążą się ze skutkami w zakresie innowacji. Szerzej zakrojony, specjalny program, taki jak opisano w wariantcie 3, doprowadziłby do większej liczby innowacji i miałyby większe skutki gospodarcze, szczególnie w odniesieniu do konkurencyjności europejskich MŚP.

5.5. **Skutki gospodarcze**

Wariant 3 doprowadziłby do znacznych korzyści dla gospodarki europejskiej, takich jak wzmocnienie europejskiego przemysłu na rynku światowym, utworzenie nowych miejsc pracy i pomoc w stymulowaniu europejskiego PKB. W szczególności technologie opracowane w ramach programu Eurostars pomogłyby europejskiemu przemysłowi w utrzymaniu konkurencyjności.

² Ponieważ ostateczna wysokość środków budżetowych zapewnionych przez państwa uczestniczące w programie Eurostars nie jest jeszcze znana, wkład UE oszacowano na podstawie informacji przekazanych przez te państwa w styczniu 2013 r.

5.6. Skutki społeczne

Skutki społeczne dotyczą głównie zatrudnienia i rynków pracy – pod względem tworzenia miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji – oraz zwiększenia efektywności administracji publicznej, a w szczególności zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla MŚP. Ponadto wiedza i innowacyjne rozwiązania, które są wynikiem projektów programu Eurostars, wyraźnie przyczyniają się do zwiększenia dobrobytu społeczno-gospodarczego. Również w tej kategorii wariant 3 może przynieść największe efekty.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

6.1. Porównanie wariantów

Kryteria \ Wariant	Dotychczasowy scenariusz postępowania (Wariant 1) <i>Scenariusz odniesienia</i>	Wariant zerowy (Wariant 2)	Wzmocnione partnerstwo (Wariant 3)
Efektywność			
Masa krytyczna	=	-/=	+
Skutki dla MŚP	=	-/=	+
Efekt dźwigni	=	-/=	+
Skutki w zakresie innowacji	=	-/=	+
Skutki gospodarcze	=	-/=	+
Skutki społeczne	=	=/-	+
Mniejsze obciążenie gospodarcze dla MŚP	=	-/=	+
Najlepsze praktyki i wzajemne uczenie się w odniesieniu do programów krajowych	=	=/-	+

-

=

+

Wariant niekorzystny w porównaniu ze scenariuszem odniesienia

Takie same skutki jak w przypadku scenariusza odniesienia

Wariant korzystny w porównaniu ze scenariuszem odniesienia

6.2. Wariant preferowany

Z niniejszej oceny wynika, że wariant wzmocnionego partnerstwa stanowi najlepszy sposób osiągnięcia określonych celów. Ponadto doprowadziłby on do bardzo pozytywnej synergii z innymi programami dotyczącymi MŚP w ramach programu „Horyzont 2020” i mógłby opierać się na osiągnięciach i doświadczeniach zdobytych podczas realizacji programu Eurostars-1.

Wariant 3 pozwoliłby na osiągnięcie wyższego poziomu integracji i harmonizacji programów krajowych, zapewniając wyraźną korzyść polegającą na zmniejszeniu obciążenia administracyjnego MŚP dzięki wymianie dobrych praktyk i wzajemnemu uczeniu się. Byłyby to wyraźnie określone aspekty tego programu.

Wariant ten przyczyniłby się do przewyciężenia niedoskonałości rynku, jakie MŚP napotykają, gdy starają się wprowadzać innowacje oraz wchodzić na nowe rynki lub rozwijać takie rynki.

Pomógłby w zbliżeniu przedkonkurencyjnych badań do rynku poprzez przyspieszenie wprowadzania na rynek nowych technologii. Ponadto obecna sytuacja gospodarcza i finansowa sprawia, że inwestycje w technologie są w jeszcze większym stopniu konieczne dla wzrostu i konkurencyjności.

Według wyników konsultacji z zainteresowanymi stronami wariant ten był wariantem preferowanym.

Obecnie szacuje się, że wkład państw członkowskich sieci EUREKA na rzecz programu Eurostars-2 wyniósłby 861 mln EUR. Siłą napędową tego zobowiązania finansowego, szczególnie w obecnym okresie ograniczonych środków publicznych i cięć różnych wydatków państw członkowskich w dziedzinie badań i rozwoju, jest, jak można się spodziewać, oczekiwanie podjęcia podobnie ambitnej interwencji przez UE.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Skutki programu Eurostars należy monitorować poprzez ocenę wzrostu łącznych obrotów organizacji uczestniczących w tym programie po trzech latach od jego zakończenia. Inne wskaźniki produktu dotyczą tworzenia miejsc pracy, wprowadzania na rynek nowych produktów, procesów i usług oraz generowania wiedzy. Jako że wskaźniki te dotyczą głównie skutków występujących po zakończeniu projektów (zwykle po trzech latach od zakończenia), dane ich dotyczące będą gromadzone systematycznie od samego początku.

Śródkresowa ocena programu Eurostars-2 zostanie przeprowadzona przez grupę niezależnych ekspertów trzy lata po rozpoczęciu tego programu. Ocena ta obejmie kryteria określone we wniosku dotyczącym programu „Horyzont 2020” do celów oceny ewentualnych inicjatyw podejmowanych na podstawie art. 185. Komisja musi przesłać wnioski z tej oceny wraz ze swoimi uwagami Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Niezależna ocena *ex post* zostanie przeprowadzona po zakończeniu udziału UE w programie, lecz nie później niż w 2023 r. Obejmie ona przegląd wyników, jakości i skutków programu Eurostars oraz projektów realizowanych w jego ramach.