



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.1.2018r.
COM(2018) 2 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Śródkresowa ocena programu „Horyzont 2020”: zwiększanie wpływu badań i
innowacji w UE**

1. WPROWADZENIE

Badania naukowe i innowacje mają kluczowe znaczenie dla utrzymania modelu i wartości społeczno-ekonomicznych oraz globalnej konkurencyjności Europy. Twierdzenie to jest coraz bardziej aktualne w szybko zmieniającym się świecie, w którym nasz sukces w coraz większym stopniu zależy od tworzenia wiedzy i szybkiego przekształcania jej w innowacje, a coraz mniej od wykorzystywania zasobów naturalnych czy obniżania płac. Warunkiem zrównoważonego wzrostu w przyszłości jest inwestowanie w badania naukowe i innowacje już teraz.

„Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) jest kluczowym atutem UE umożliwiającym realizację tego zadania. Celem programu jest pobudzanie wzrostu gospodarczego i tworzenie miejsc pracy dzięki łączeniu badań naukowych i innowacji, promowaniu doskonałej bazy naukowej i wiodącej pozycji w przemyśle oraz stawianiu czoła wyzwaniom społecznym.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa¹ służby Komisji przeprowadziły kompleksowy przegląd śródkresowy postępów programu osiągniętych w okresie pierwszych trzech lat jego wdrażania². Odzew zainteresowanych stron na konsultacje społeczne w sprawie przeglądu śródkresowego był bardzo duży. Wzięło w nich udział ponad 3 500 respondentów i przygotowano ponad 300 dokumentów prezentujących stanowiska w sprawie.

Trzy dodatkowe odrębne przeglądy śródkresowe objęły Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT)³, partnerstwa publiczno-publiczne ustanowione na mocy art. 185⁴ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i partnerstwa publiczno-prywatne (PPP wdrażane przez wspólne przedsięwzięcia) realizowane na mocy art. 187⁵ TFUE. Odrębne, niezależne grupy ekspertów również przeprowadziły jeden przegląd śródkresowy dziewięciu umownych partnerstw publiczno-prywatnych⁶ i jeden przegląd śródkresowy działań bezpośrednich Wspólnego Centrum Badawczego⁷.

Przegląd śródkresowy posłużył jako podstawa dowodowa dla sprawozdania i zaleceń na przyszłość⁸ niezależnej grupy wysokiego szczebla ds. maksymalizacji oddziaływania unijnych badań i innowacji pod przewodnictwem Pascala Lamy’ego (grupa wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy’ego).

¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en

² SWD(2017) 220 Poglębiony przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020”.

³ SWD(2017) 352 final.

⁴ SWD(2017) 340 final.

⁵ SWD(2017) 339 final.

⁶ <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/6de81abe-a71c-11e7-837e-01aa75ed71a1>

⁷ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC107957/jrc_implementation_review_web-final.pdf

⁸ „LAB – FAB – APP Investing in the European Future we want” (“Badania – innowacje – zastosowania – Inwestycje w przyszłą Europę, jakiej pragniemy”), sprawozdanie niezależnej grupy wysokiego szczebla ds. maksymalizacji oddziaływania unijnych badań i innowacji z dnia 3 lipca 2017 r.

Zgodnie z wymogami art. 32 rozporządzenia ustanawiającego „Horyzont 2020”⁹ celem niniejszego komunikatu jest zwrócenie uwagi instytucji Unii na najważniejsze ustalenia (sekcja 2) i wnioski wynikające z ogólnej oceny (sekcja 3). Obejmuje to możliwe udoskonalenia i kierunki na przyszłość, w tym pierwsze odpowiedzi na zalecenia sformułowane przez grupę wysokiego szczebla ds. maksymalizacji oddziaływania pod przewodnictwem Lamy’ego.

2. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA PRZEGLĄDU ŚRÓDOKRESOWEGO PROGRAMU „HORYZONT 2020”

Pozostałe instytucje Unii zatwierdziły ustalenia poczynione w ramach przeglądu śródkresowego: Parlament Europejski¹⁰, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)¹¹, Komitet Regionów (KR)¹², a ostatnio Rada ds. Konkurencyjności w konkluzjach Rady¹³ z dnia 1 grudnia 2017 r. Państwa członkowskie również przyjęły opinię za pośrednictwem Komitetu Europejskiej Przestrzeni Badawczej i Innowacji (ERAC)¹⁴. W powszechnym przekonaniu wdrażanie programu „Horyzont 2020” stanowi w znacznej mierze sukces.

Program „Horyzont 2020” jest atrakcyjny i trafny. Uczestnicy programu wywodzą się z najlepszych instytucji i przedsiębiorstw europejskich oraz pozaeuropejskich i specjalizują się w wielu różnych dziedzinach. Zainteresowane strony wyrażają duże zadowolenie z programu, o czym świadczy utrzymujące się zainteresowanie zaproszeniami do składania wniosków, charakteryzującymi się wysokim poziomem konkurencji. **Ponad połowa uczestników programu „Horyzont 2020” to przedsiębiorstwa wchodzące na rynek, które nie brały udziału w poprzednim, siódmym programie ramowym (7PR).** Udział przemysłu wzrósł, przy czym 23,9 % budżetu przeznaczonego na technologie wspomagające i przemysłowe oraz wyzwania społeczne przyznano MŚP, co znacznie przekracza cel wynoszący 20 %. Program „Horyzont 2020” wykazał elastyczność w reagowaniu na zmieniające się priorytety polityczne takie jak migracja oraz sytuacje wyjątkowe takie jak wybuch epidemii wirusów Ebola i Zika.

Program oferuje wyjątkowe możliwości współpracy i tworzenia sieci kontaktów. Co piąta publikacja naukowa programu „Horyzont 2020” jest wynikiem współpracy pomiędzy środowiskiem akademickim a sektorem prywatnym. W wyniku programu „Horyzont 2020” powstaje więcej interdyscyplinarnych publikacji niż w wyniku 7PR. Umowne PPP, w których sektor prywatny i Komisja wspólnie określają programy badań naukowych i innowacji, zwiększyły wartość dodaną dzięki wzmocnieniu współpracy międzysektorowej i wspieraniu innowacji.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.

¹⁰ EP T8-0253/2017, SPRAWOZDANIE w sprawie przeglądu wdrażania programu „Horyzont 2020” w celu dokonania jego okresowej oceny oraz przygotowania wniosku dotyczącego 9. programu ramowego.

¹¹ Raport informacyjny EKES INT/807, Program „Horyzont 2020” (ocena).

¹² Opinia KR SEDEC-VI/026 Wymiar lokalny i regionalny programu „Horyzont 2020” oraz nowy program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji.

¹³ „Od oceny śródkresowej programu «Horyzont 2020» ku dziewiątemu programowi ramowemu” – konkluzje Rady (przyjęte w dniu 1.12.2017 r.)

<http://www.consilium.europa.eu/media/31888/st15320en17.pdf>

¹⁴ ERAC 1207/17, opinia ERAC na temat oceny śródkresowej programu „Horyzont 2020” oraz przygotowań do kolejnego programu ramowego.

Program „Horyzont 2020” jest na dobrej drodze do wniesienia istotnego wkładu w zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Chociaż nakłady na program „Horyzont 2020” stanowią mniej niż 10 % całkowitej kwoty wydatków publicznych na badania naukowe i rozwój w UE, modele makroekonomiczne przewidują, że jego wpływ do 2030 r. usytuuje się na poziomie 600 mld EUR i 179 000 miejsc pracy¹⁵. Ponadto program wspiera osiąganie celów polityki UE dzięki ukierunkowaniu na doskonałą bazę naukową, wiodącą pozycję w przemyśle oraz stawianiu czoła wyzwaniom społecznym¹⁶.

Doskonałość jako podstawowa, wszechobecna zasada to sposób na zapewnienie jakości. Przyjęcie doskonałości jako głównego kryterium przyznawania finansowania przyczyniło się do tego, że pierwsze publikacje naukowe w ramach programu „Horyzont 2020” są już cytowane dwukrotnie częściej niż wynosi średnia światowa. Patenty uzyskane w wyniku programu są wyższej jakości i mają większą prawdopodobną wartość handlową niż podobne patenty uzyskiwane w inny sposób. W ramach programu „Horyzont 2020” udzielono już finansowania około 17 laureatom Nagrody Nobla.

Znaczący skok w zakresie uproszczenia opłacił się. Wprowadzenie szerokiego zakresu środków upraszczających (np. jeden zbiór zasad, podpisywanie umów o udzielenie dotacji za pomocą podpisu elektronicznego, portal dla uczestników jako punkt ich kompleksowej obsługi, jedna stawka zwrotu kosztów, zryczałtowana stawka kosztów pośrednich) znacząco zmniejszyło obciążenie i koszty administracyjne, doprowadzając do znacznego skrócenia czasu udzielania dotacji (110 dni szybciej niż w przypadku 7PR). Zainteresowane strony doceniają uproszczony model finansowania, który nie spowodował zmniejszenia poziomu współfinansowania przez beneficjentów.

Program „Horyzont 2020” prezentuje wyraźną europejską wartość dodaną. Przynosi on korzyści skali, zakresu i tempa w porównaniu ze wsparciem na rzecz badań naukowych i innowacji na szczeblu krajowym i regionalnym, i tym samym zwiększa atrakcyjność UE jako miejsca dla badań naukowych i innowacji. Dodatkowość programu (tj. niewypieranie finansowania krajowego¹⁷) jest bardzo silna. Części programu skierowane do pojedynczego beneficjenta, takie jak instrument MŚP, ERBN oraz działania „Maria Skłodowska-Curie”, przynoszą unijną wartość dodaną dzięki ogólnoeuropejskiej konkurencji oraz efektem strukturyzującym dotyczącym krajowych systemów badań naukowych i innowacji.

Program „Horyzont 2020” zapewnia korzystny stosunek kosztów do korzyści. Ogólne koszty administracyjne programu „Horyzont 2020” są niższe niż 7PR dzięki oddelegowaniu, w szerokim zakresie, wdrożenia programu do wyspecjalizowanych agencji wykonawczych oraz zharmonizowanemu wdrożeniu za pośrednictwem wspólnego centrum wsparcia programu „Horyzont 2020”. Wydatki administracyjne są poniżej zakładanego poziomu 5 %. Są one szczególnie niskie w przypadku agencji wykonawczych oraz EIT.

Oceny inicjatyw partnerskich współfinansowanych w ramach programu „Horyzont 2020” pokazują ich skuteczność w pozyskiwaniu znaczącego dodatkowego

¹⁵ SWD(2017) 220 Poglębiony przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020”, sekcja 8.4, s. 141 i s. 144.

¹⁶ Nadal nie zostały jednak osiągnięte cele w zakresie wydatków na zrównoważony rozwój i zmianę klimatu, dlatego też w ostatnim programie prac zwiększono wysiłki zmierzające w tym kierunku.

¹⁷ SWD(2017) 220 Poglębiony przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020”, sekcja 8.2.2.3, s. 114.

finansowania ze źródeł prywatnych i publicznych oraz harmonizacji priorytetów w zakresie badań naukowych i innowacji w całej Europie.

W przeglądzie śródkresowym stwierdzono, że **EIT** przyczynia się do eliminowania słabości strukturalnych w zakresie zdolności innowacyjnych UE. Wspólnoty wiedzy i innowacji EIT (WWiI) zwiększają unijną wartość dodaną dzięki stymulowaniu bliskich i skutecznych powiązań pomiędzy edukacją, badaniami naukowymi i innowacjami w zakresie wielu różnych globalnych wyzwań. EIT to platforma służąca uruchamianiu i rozwijaniu wspólnot wiedzy i innowacji, której programy edukacyjne łączą wiedzę techniczną z edukacją w zakresie przedsiębiorczości i innowacji, bezpośrednim dostępem do przedsiębiorstw oraz mobilnością międzynarodową.

Partnerstwa publiczno-publiczne na mocy art. 185, np. Eurostars2, Wspólny program badawczo-rozwojowy na rzecz Morza Bałtyckiego (BONUS), stworzyły w dziedzinie badań naukowych i innowacji długofalowe partnerstwa i sieci kontaktów pomiędzy podmiotami finansującymi naukę a rządami, wnosząc tym samym wkład do europejskiej przestrzeni badawczej (EPB). Mobilizują one znaczące inwestycje w transnarodowe projekty badawcze w istotnych obszarach polityki, a zakres ich działań staje się w coraz większym stopniu globalny. Kluczową zaletą wszystkich **partnerstw publiczno-prywatnych na mocy art. 187**, np. CleanSky2, Bioprzemysł (BBI), jest ich zdolność do angażowania i aktywizacji strategicznych partnerów przemysłowych w priorytetowych obszarach działań Unii, z przekroczeniem granic państw i sektorów działalności gospodarczej, oraz bezpośredni wkład w konkurencyjność i realizację celów polityki UE. Łączą one działania w ramach cyklu innowacji i umożliwiają przełamywanie rozdrobnienia w poszczególnych sektorach dzięki tworzeniu długotrwałych przedkonkurencyjnych sieci współpracy łączących dotychczas ze sobą niezwiązane zainteresowane strony. Stwierdzono, że **umowne PPP**, np. fabryki jutra, energooszczędne budynki, zasadniczo osiągnęły swoje cele; były one elastycznie i skutecznie zarządzane, łączyły kluczowych partnerów przemysłowych w działaniach na rzecz realizacji strategii inspirowanych przez UE, przy wzajemnym zrozumieniu oczekiwanych wyników przez podmioty przemysłowe oraz wysokim poziomem przejrzystości i otwartości dla uczestników, w tym MŚP.

3. WNIOSKI UMOŻLIWIAJĄCE MAKSYMALIZACJĘ ODDZIAŁYWANIA PRZYSZŁYCH PROGRAMÓW RAMOWYCH

Głównym celem kompleksowego przeglądu śródkresowego było sformułowanie wniosków na przyszłość na podstawie analizy zarówno mocnych, jak i słabych stron. Wnioski te pomogą w doskonaleniu procesu wdrażania programu „Horyzont 2020” przez ostatnie trzy lata jego trwania (2018–2020), a także EIT oraz inicjatyw przewidzianych w art. 185 i 187.

Z połączonej oceny można również wyciągnąć długoterminowe wnioski na przyszłość¹⁸, które zostaną zastosowane przy formułowaniu następnego programu ramowego na okres po 2020 r. W ramach ostatniego programu prac „Horyzont 2020” na lata 2018–2020 prowadzone są obecnie badania dotyczące niektórych rozwiązań stworzonych w odpowiedzi na długoterminowe wnioski; należą do nich etap pilotażowy przyszłej Europejskiej Rady ds. Innowacji oraz korzystanie z kwot ryczałtowych jako alternatywnej metody zwrotu kosztów w niektórych obszarach.

¹⁸ SWD(2017) 220 Poglębiony przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020”, sekcja 12, s. 186.

Poniżej znajduje się podsumowanie głównych sformułowanych wniosków oraz obszarów wymagających poprawy.

3.1. Większe ambicje inwestycyjne

Stwierdzono, że program „Horyzont 2020” jest niedoinwestowany – jego zwiększona atrakcyjność i utrzymująca się adekwatność spowodowały znaczący nadmiar złożonych wniosków (odsetek powodzenia wniosków wyniósł zaledwie 11,6 % wobec 18,5 % w przypadku 7PR). Do sfinansowania wszystkich wniosków, które zgodnie z niezależną oceną spełniały rygorystyczne kryterium jakości, potrzebna byłaby dodatkowa kwota 62,4 mld EUR. To niedofinansowanie stanowi koszt utraconych możliwości dla obiecującego potencjału europejskiego w zakresie badań naukowych i innowacji, a dla wnioskodawców oznacza marnotrawstwo zasobów (wydali oni szacunkowo 636 mln EUR rocznie na przygotowywanie wniosków¹⁹).

W odpowiedzi na przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020” Parlament Europejski, wspierany przez Komitet Regionów, również wzywa m.in. UE do unikania zmniejszania budżetu przeznaczonego na program „Horyzont 2020” i do przyznania następnemu programowi co najmniej 120 mld EUR. ERAC wzywa do zachowania proporcji pomiędzy budżetem a ambicjami. W konkluzjach Rady również podkreślono konieczność priorytetowego traktowania badań naukowych i innowacji we wszystkich właściwych politykach UE i zapewnienia znaczących funduszy na przyszły program.

Grupa wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy’ego zaleca priorytetowe traktowanie badań naukowych i innowacji oraz przydzielenie na ten cel większych środków w budżecie UE i w budżetach państw członkowskich. Grupa sugeruje, że podwojenie budżetu na program po roku 2020 to najlepsza inwestycja, jakiej może dokonać UE w celu dostosowania swoich inwestycji do poziomu inwestycji głównych konkurentów Unii i wykorzystania marnowanego obecnie potencjału tkwiącego w niedofinansowanych wnioskach o wysokiej jakości (tzn. postawienie sobie za cel dofinansowania co najmniej 30 % wysokiej jakości wniosków).

Komisja przyjmuje do wiadomości wezwanie grupy wysokiego szczebla i innych instytucji UE do zwiększenia poziomu inwestycji w badania naukowe i innowacje w przyszłym programie ramowym w świetle mocnych stron aktualnego programu i unijnej wartości dodanej. Aby osiągnąć cel w zakresie badań naukowych i rozwoju w wysokości 3 % PKB Unii Europejskiej finansowanie badań naukowych i rozwoju przez UE powinno iść w parze z ambitnym finansowaniem krajowym i regionalnym.

3.2. Dalsze upraszczanie

W porównaniu do PR7 w programie „Horyzont 2020” dokonano wielkich postępów w zakresie upraszczania. Niemniej upraszczanie jest przedsięwzięciem nieustającym i wymagającym ciągłych udoskonaleń.

Instytucje Unii odnotowują i doceniają znaczny postęp dokonany w zakresie upraszczania i równie mocno podkreślają potrzebę kontynuacji tych działań. EKES widzi w tym sposób na rozszerzenie grona wnioskodawców, podczas gdy ERAC uznaje dalsze upraszczanie za sposób na zaprojektowanie narzędzi i zasad jeszcze bardziej przyjaznych dla użytkownika.

¹⁹ SWD(2017) 220 Poglębiony przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020”, sekcja 7.3.2, s. 60.

Ambicją grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy'ego jest uczynienie z UE najbardziej atrakcyjnego na świecie podmiotu finansującego badania naukowe i innowacje (#7 Dalsze upraszczanie). Oznacza to, że skutki powinny mieć zdecydowane pierwszeństwo wobec procedury, tj. ograniczanie dokumentacji, przygotowywanie bardziej elastycznych zaproszeń do składania wniosków (w tym w zakresie wyboru instrumentu i kalkulacji kosztów), a w przypadku konsorcjów na rzecz badań i innowacji dostosowanie się do zmiennych tendencji i nowych możliwości. Grupa sugeruje porównanie argumentów za i przeciw pomiędzy zmniejszeniem obowiązków sprawozdawczych a stałą dostępnością w czasie rzeczywistym danych na temat oddziaływania projektów.

Komisja kontynuuje swoje inicjatywy na rzecz upraszczania, w tym dzięki działaniom pilotażowym podjętym w ramach ostatniego programu prac „Horyzont 2020”. Na podstawie doświadczeń zdobytych za sprawą działań pilotażowych Komisja będzie prowadzić dalsze działania upraszczające, mając na celu wspieranie szybszych cykli innowacji i zmniejszanie obciążenia administracyjnego. W tym celu Komisja zbada możliwości: uproszczenia aktualnego systemu zwrotu rzeczywistych kosztów, zwiększenia zakresu akceptacji zwykłych praktyk rachunkowości, zwiększenia zakresu stosowania ryczałtowego finansowania projektów w zamian za realizację działań oraz innych uproszczonych form finansowania, zmniejszenia obciążenia związanego z przygotowywaniem i składaniem wniosków, skrócenia czasu na udzielenie dotacji oraz udoskonalenia informacji zwrotnych przekazywanych wnioskodawcom.

3.3. Wspieranie innowacji mających przełomowe znaczenie

Po części za sprawą unijnych programów ramowych Europa jest światową siłą napędową w dziedzinie nauki. Jej osiągnięcia w zakresie innowacji nie znajdują się jednak na tym samym poziomie. W przeglądzie śródkresowym programu „Horyzont 2020” zidentyfikowano pewien potencjał wspierania innowacji mających przełomowe znaczenie i tworzących rynek. Niemniej zawiera on też konkluzję, że wsparcie to należy znacznie wzmocnić; na przykład tylko stosunkowo niewielka liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje korzysta z instrumentów finansowych w ramach programu „Horyzont 2020”²⁰. Może to utrudniać młodym innowacyjnym przedsiębiorstwom rozwój działalności na poziomie europejskim i światowym.

Parlament Europejski również podkreśla znaczenie wspierania innowacji w ogóle, a zwłaszcza innowacji radykalnych, oraz zwiększania skali działalności; w konkluzjach Rady położono natomiast nacisk na znaczenie wspierania całego łańcucha wartości innowacji, w tym technologii radykalnych wysokiego ryzyka; ewentualna przyszła Europejska Rada ds. Innowacji powinna wspierać innowacje mające przełomowe znaczenie oraz zwiększanie skali działalności innowacyjnych przedsiębiorstw. W opiniach Komitetu Regionów i ERAC również zwrócono uwagę na tę kwestię.

Grupa wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy'ego zaleca wspieranie innowacji (np. technologicznych, społecznych, modelu biznesowego) we wszystkich dziedzinach polityki UE. Doprowadzi to do powstania wspólnych ram regulacyjnych wspierających przedsiębiorczość, europejską konkurencyjność przemysłową na światowym rynku oraz europejskie przywództwo w obecnej rewolucji przemysłowej (#2 Budowanie prawdziwej polityki innowacyjności UE tworzącej przyszłe rynki). Grupa Lamy'ego proponuje

²⁰ SWD(2017) 220 Poglębiony przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020”, sekcja 8.2.2.3., s. 111 i sekcja 8.2.3.3 s. 123.

promowanie innowacyjnych pomysłów i inwestowanie w innowacyjne pomysły z potencjałem szybkiego wzrostu przez Europejską Radę ds. Innowacji upoważnioną do inwestowania w przedsiębiorców i przedsiębiorstwa – niezależnie od ich wielkości, sektora działalności czy poziomu dojrzałości – prezentujące ryzykowne innowacje o dużym potencjale wzrostu na styku różnych technologii i dyscyplin. Zaleca również (#4 Zaprojektowanie programu badań i innowacji UE w taki sposób, aby zwiększyć jego oddziaływanie) zaprojektowanie przez Europejską Radę ds. Innowacji nowych procesów oceny i selekcji wniosków, które skuteczniej wychwytywałyby projekty wysokiego ryzyka i projekty o wysokiej rentowności, zapewniłyby większą elastyczność w zarządzaniu dotacjami (decyzje typu stop-go) i tolerancję dla niepowodzenia.

Komisja uznaje rosnące znaczenie innowacji tworzących rynek²¹ i będzie rozważać sposoby dalszego ich wspierania w oparciu o obecne działania w dziedzinie jednolitego rynku cyfrowego, unii energetycznej i unii rynków kapitałowych. Wysokość kapitału wysokiego ryzyka w Europie stanowi jedną piątą poziomu dostępnego w Stanach Zjednoczonych. Nowa generacja przedsiębiorstw w gospodarce współpracy i w gospodarce cyfrowej wywodzi się głównie ze Stanów Zjednoczonych i Azji. Komisja podjęła już działania na rzecz opracowania polityki przemysłowej, cyfryzacji przemysłu UE i rozwoju gospodarki współpracy²².

W oparciu o aktualne osiągnięcia w zakresie wspierania inwestycji za pośrednictwem instrumentu MŚP, wspólnych projektów oraz partnerstw publiczno-prywatnych, wsparcie w przyszłym programie ramowym powinno być przyznawane szybciej i w sposób bardziej elastyczny. Przyszły program ramowy powinien wykorzystać komplementarność dotacji i instrumentów finansowych w celu przyciągnięcia i doprowadzenia do rozwoju w skali międzynarodowej i europejskiej młodych, szybko rozwijających się innowacyjnych spółek, dokonania postępu w zakresie absorpcji na rynku wyników badań naukowych i innowacji, a także rozpowszechniania innowacji. Celem powinno być osiągnięcie przez Europę pierwszoplanowej pozycji w dziedzinie innowacji tworzących rynek. W związku z tym w ostatnim programie prac „Horyzont 2020” uruchamiany jest pierwszy etap pilotażowy przyszłej Europejskiej Rady ds. Innowacji. Doświadczenia zgromadzone na tym pierwszym etapie wraz ze wsparciem strategicznym ze strony nowo powstałej grupy innowatorów wysokiego szczebla²³ będą stanowić podstawę dalszego podejmowania decyzji przez mającą pełne kompetencje Europejską Radę ds. Innowacji.

3.4. Zwiększanie oddziaływania dzięki ukierunkowaniu na misję i zaangażowaniu obywateli

Przegląd śródkresowy wskazuje na potrzebę wywierania większego wpływu i szerszego zaangażowania obywateli²⁴. Jest to ważne nie tylko w kontekście usprawnienia przekazywania informacji o wkładzie badań naukowych i innowacji w rozwiązywanie wyzwań społecznych i technologicznych; zaangażowanie obywateli, klientów i użytkowników końcowych w ustalanie programu działań (współprojektowanie) oraz jego wdrażanie (współtworzenie) prowadzi do zwiększenia liczby innowacji dzięki

²¹ SWD(2017) 220 Poglębiony przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020”, sekcja 8.2.2.3, s. 111 i sekcja 8.2.3.3, s. 123.

Odnowiona strategia dotycząca polityki przemysłowej UE, zob. COM(2017) 479.

²³ <https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=hlg>

²⁴ Znajduje to również poparcie w zaleceniu grupy ekspertów wysokiego szczebla, która przeprowadziła ocenę ex post 7PR: „przybliżyć naukę obywatelom”; COM(2016) 5 final.

stymulowaniu innowacji zorientowanych na potrzeby użytkowników oraz popytu na innowacyjne rozwiązania. Będzie to również stanowić odpowiedź na możliwość przyjęcia w przyszłości podejścia bardziej ukierunkowanego na oddziaływanie i na realizację misji²⁵. Przyjęcie podejścia ukierunkowanego na realizację misji jest już przygotowywane w ramach programów prac „Horyzont 2020”; jako etap pośredni wprowadzono w nich obszary docelowe.

Wszystkie instytucje UE podkreślają znaczenie większego zaangażowania obywateli i maksymalizacji oddziaływania programu ramowego. Komitet Regionów bardzo wyraźnie zachęca do przyjęcia nowego, uzupełniającego podejścia opartego na misjach. ERAC oraz konkluzje Rady wskazują na potrzebę lepszego i stałego komunikowania się ze społeczeństwem i wzywają do zbadania podejścia zorientowanego na realizację misji.

Grupa wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy’ego w kilku swoich zaleceniach podejmuje tę analizę. Zgodnie z sugestiami Grupy potrzebne jest określenie misji o potencjale transformacyjnym w dziedzinie badań naukowych i rozwoju, wymagających do swojej realizacji wielu podmiotów i inwestorów, w tym korzystania z zamówień publicznych na innowacje (#5 Przyjęcie podejścia zorientowanego na realizację misji i na oddziaływanie w celu sprostania globalnym wyzwaniom). Jako globalne ramy referencyjne dla określania takich misji Grupa pod przewodnictwem Lamy’ego wskazuje cele zrównoważonego rozwoju ONZ. Opowiada się ona za zaangażowaniem społeczeństwa w określanie misji i za wzmocnieniem obywatelskich inicjatyw w dziedzinie nauki (#8 Mobilizowanie i angażowanie obywateli). Przedstawia też argumenty na rzecz skutecznego tworzenia marki dla badań naukowych i innowacji UE, np. dzięki szerszej komunikacji osiągniętych wyników i oddziaływania (#11 Identyfikacja oddziaływania i skuteczniejsze przekazywanie informacji na jego temat). W celu pobudzenia innowacji w sprawozdaniu Lamy’ego zaleca się włączenie polityk sektorowych w tworzenie polityki innowacji. Przywiązuje się w nim wielką wagę do powstania programu ukierunkowanego na cel i oddziaływanie, a nie na instrumenty, z odpowiednio dopasowanym systemem oceny wniosków i większą elastycznością (#4 Opracowanie programu badań naukowych i innowacji UE o silniejszym oddziaływaniu).

Za pośrednictwem ostatniego programu prac „Horyzont 2020” Komisja wdraża już niektóre wnioski sformułowane w odniesieniu do oddziaływania i angażowania obywateli (np. przez jaśniejsze oświadczenia dotyczące oddziaływania oraz szersze rozpowszechnianie i wykorzystywanie wyników badań naukowych). Przyszły program powinien być od początku oparty na jasnej logice interwencji oraz zróżnicowanej ocenie wniosków. Punktem wyjścia dla programu będą jasne oraz – w miarę możliwości – określone ilościowo oczekiwane długoterminowe skutki i wyniki w perspektywie średnioterminowej i krótkoterminowej, wspierające priorytety polityki UE, cele zrównoważonego rozwoju ONZ oraz wdrażanie porozumienia paryskiego.

W oparciu o wyniki przeglądu śródkresowego oraz z uwzględnieniem zakresu i kierunku programów prac „Horyzont 2020” na lata 2018–2020, misje z zakresu badań naukowych i innowacji (naukowych, technologicznych, społecznych itp.) w kolejnym programie powinny mocniej oddziaływać, dotrzeć do większej liczby osób i zachęcać do podejścia systemowego. Powinny one uwzględniać cele polityki UE, pobudzać

²⁵ Tamże: „[z]apewnić koncentrację na kluczowych wyzwaniach i szansach w kontekście globalnym” COM(2016) 5 final.

wyobrażnię społeczną (angażowanie ludzi wokół wartości, uczynienie ich uczestnikami procesu, dumnymi z bycia Europejczykami), tworzyć powiązania pomiędzy dziedzinami i sektorami i przekraczać granice obecnych możliwości.

3.5. Zwiększenie synergii z innymi programami finansowania UE i politykami UE

Istnieją już synergie pomiędzy programem „Horyzont 2020” a innymi programami UE, takimi jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), instrumenty w dziedzinie stosunków zewnętrznych, instrument „Łącząc Europę” i wspólna polityka rolna. Należy je jednak dalej umacniać, aby stały się bardziej efektywne i skuteczne²⁶. Zdolności w zakresie badań naukowych i innowacji zbudowane w ciągu ostatniej dekady w regionach osiągających słabsze wyniki można by lepiej wykorzystać w obszarze projektów współfinansowanych przez program ramowy oraz w celu zwiększenia udziału w transnarodowych sieciach i działaniach w dziedzinie badań naukowych i innowacji. Można to osiągnąć w szczególności w oparciu o synergie z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi i strategiami inteligentnej specjalizacji²⁷.

W opinii Parlamentu Europejskiego znaczny nacisk kładzie się na synergie pomiędzy programami finansowania UE, które Parlament Europejski uznaje za kluczowe dla zwiększenia skuteczności inwestycji, zwłaszcza przy wykorzystaniu strategii inteligentnej specjalizacji. Parlament wzywa do wzmocnienia synergii pomiędzy przyszłym programem ramowym a innymi funduszami UE służącymi wspieraniu badań naukowych i innowacji. W opinii ERAC wskazuje się, że synergie pomiędzy europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi a programem ramowym należy systematycznie rozwijać już na etapie programowania. W swoich konkluzjach Rada również wzywa do synergii, spójności, zgodności i komplementarności.

Grupa wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy’ego zaleca projektowanie przyszłych programów finansowania w taki sposób, by obejmowały one komplementarne, umacniające się wzajemnie i interoperacyjne logiki interwencji, aby wspierać budowanie zdolności w regionach nadrabiających zaległości w zakresie innowacji (#6 Racjonalizacja finansowania w UE i osiągnięcie synergii z funduszami strukturalnymi).

Komisja wykorzysta doświadczenie zdobyte przy wspólnym wdrażaniu obecnej generacji programów finansowania (np. wprowadzenie pieczęci doskonałości²⁸) i skoncentruje się na wzmacnianiu synergii począwszy od etapu projektowania programu, aby zapewnić objęcie instrumentami i programami całego łańcucha innowacji. Zostanie to osiągnięte dzięki większemu wzajemnemu dopasowaniu priorytetów, zwiększeniu elastyczności systemów współfinansowania w celu łączenia zasobów na poziomie UE oraz zwiększaniu zgodności zasad (np. umożliwienie automatycznego stosowania pieczęci doskonałości). Przyszły program będzie nadal wspierać kształtowanie polityki.

²⁶ Poparcie dla takich działań wyrażono również w zaleceniu grupy ekspertów wysokiego szczebla, która przeprowadziła ocenę ex post 7PR: „ujednolicić instrumenty badań i innowacji”; COM(2016) 5 final.

²⁷ COM(2017) 376 Zwiększanie innowacyjności europejskich regionów: Strategie na rzecz trwałego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

²⁸ <https://ec.europa.eu/research/soe>

3.6. Wzmacnianie współpracy międzynarodowej

Międzynarodowa współpraca w dziedzinie badań naukowych i innowacji jest niezbędna dla zapewnienia dostępu do talentów, wiedzy eksperckiej, zaplecza i rynków na całym świecie, co umożliwi skuteczne stawienie czoła globalnym wyzwaniom i realizację globalnych zobowiązań. Chociaż program „Horyzont 2020” charakteryzuje się szerokim zasięgiem międzynarodowym i otwartością na świat, uczestnictwo państw trzecich w porównaniu z 7PR zmalało. Należy zatem dalej intensyfikować współpracę międzynarodową w celu stałego wzmacniania doskonałości i konkurencyjności Europy w dziedzinie badań naukowych i innowacji i rozwiązywania globalnych wyzwań społecznych.

Parlament Europejski wzywa do jak najszybszego wzmocnienia międzynarodowej współpracy w dziedzinie badań naukowych i innowacji, w tym współpracy z partnerami stowarzyszonymi i z krajami wschodzącymi, poprzez konkretne działania. Ponadto Parlament podkreśla wartość dyplomacji naukowej. W konkluzjach Rady potwierdzono znaczenie wzajemności.

Grupa wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy’ego nadaje tej kwestii podobną rangę (#10 Współpraca międzynarodowa w dziedzinie badań naukowych i innowacji jako znak rozpoznawczy badań naukowych i innowacji w UE). Grupa zaleca dalsze pobudzanie działań w zakresie współpracy międzynarodowej, otwieranie programu na udział najlepszych podmiotów, wspieranie uczestnictwa wszystkich w oparciu o wzajemne współfinansowanie w krajach partnerskich.

Komisja potwierdza znaczenie wzmacniania współpracy międzynarodowej w zakresie badań naukowych i innowacji. To właśnie ma na celu ostatni program prac „Horyzont 2020”. Należy rozważyć kryteria i zasady stowarzyszania z programem państw trzecich w oparciu o doskonałość w dziedzinie badań naukowych i innowacji. W ramach oceny skutków przyszłego programu można rozważyć kilka sposobów pobudzania współpracy międzynarodowej, aby zapewnić współpracę naukowców z UE z najlepszymi i najbardziej odpowiednimi partnerami w dziedzinie badań naukowych i innowacji na całym świecie.

3.7. Wzmocnienie otwartości

Osiągnięto wielki postęp w zakresie otwartego dostępu szerokiego środowiska naukowego i społeczeństwa do publikacji naukowych i danych pochodzących z programu „Horyzont 2020”, potrzebne jest jednak kontynuowanie działań w tym kierunku. Na razie mniej niż 70 % publikacji przygotowanych w ramach programu „Horyzont 2020” jest dostępnych w drodze otwartego dostępu i nie widać wyraźnych oznak poprawy w tym względzie.

W opinii Parlamentu Europejskiego przedstawiono przychylne stanowisko w odniesieniu do ogólnej zasady otwartego dostępu, a ERAC uznaje, że polityka stuprocentowo otwartego dostępu w ramach programu „Horyzont 2020” wyraźnie ułatwiłaby obieg wiedzy. Co istotne, konkluzje Rady w sprawie podążania w kierunku systemu otwartej nauki²⁹ dają cenne wskazówki na przyszłość, a w konkluzjach Rady w sprawie przeglądu śródkresowego programu „Horyzont 2020” podkreślono rolę otwartej nauki w zwiększaniu oddziaływania i przejrzystości.

²⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9526-2016-INIT/pl/pdf>

Sprawozdanie grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy'ego zawiera odniesienia do promocji otwartej nauki (a zwłaszcza otwartego dostępu), jako kluczowej zasady, której stosowanie należy nagradzać (#3 Edukacja dla przyszłości i inwestowanie w ludzi, którzy są w stanie zmieniać rzeczywistość).

Komisja będzie nadal rozwijać swoją politykę wspierania programu na rzecz otwartej nauki³⁰. Doświadczenia we wdrażaniu programu „Horyzont 2020” wskazują, że wszystkie publikacje powinny być powszechnie dostępne i wszystkie dane powinny być łatwe do znalezienia, dostępne, interoperacyjne i możliwe do ponownego wykorzystania (*Findable, Accessible, Interoperable and Re-usable* (FAIR)). Komisja zbada metody pełnego uwzględnienia w następnym programie ramowym otwartej nauki jako drogi do umocnienia doskonałości naukowej, korzystania z uczestnictwa obywateli, osiągania lepszej odtwarzalności wyników i zwiększania ponownego wykorzystywania wyników badań naukowych.

3.8. Racjonalizacja finansowania

Kluczowym obszarem wymagającym poprawy jest racjonalizacja finansowania programu „Horyzont 2020”. Dotyczy to zwłaszcza instrumentów i inicjatyw partnerstwa³¹. Zainteresowane strony wskazują, że złożoność związana z dużą liczbą instrumentów i inicjatyw sprawia, że są one trudne do zrozumienia i mogą skutkować dublowaniem działań. Zreformowanie aktualnej konfiguracji partnerstw powinno umożliwić wykorzystanie ich pełnego potencjału w osiągnięciu ambitnych celów polityk.

W ocenie EIT stwierdzono potrzebę rozwijania dalszych synergii z innymi inicjatywami unijnymi poczynając od etapu programowania. Istnieje wciąż margines manewru w zakresie uściślenia odpowiednich zadań dla EIT i WWiL poprzez określenie jasnych i mierzalnych celów; należy również lepiej zdefiniować rolę WWiL w krajobrazie badań naukowych i innowacji UE. W ocenie inicjatyw na mocy art. 185 stwierdza się, że w obszarze współpracy w ramach partnerstw publiczno-publicznych w UE zrobiło się za ciasno – istnieje zbyt wiele podobnych inicjatyw przy braku dostatecznej spójności pomiędzy nimi, a także przy braku spójności pomiędzy partnerstwami publiczno-publicznymi a programem „Horyzont 2020”. W ocenie inicjatyw na mocy art. 187 wskazano, że działalność partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) należy lepiej dostosować do unijnych polityk krajowych i regionalnych, a także wezwano do dokonania przeglądu kluczowych wskaźników efektywności. W przeglądzie umownych partnerstw publiczno-prywatnych zidentyfikowano wyzwania dotyczące spójności pomiędzy tymi partnerstwami oraz potrzebę rozwoju synergii z inicjatywami takimi jak WWiL.

ERAC uważa racjonalizację systemów finansowania za szczególnie pilne zadanie, uznając jednocześnie, że partnerstwa publiczno-publiczne mają kluczowe znaczenie dla bardziej skoordynowanego wdrażania krajowych i unijnych badań naukowych i innowacji. W konkluzjach Rady ds. Konkurencyjności również podkreślono, że obecny

³⁰ <https://ec.europa.eu/research/openscience/>

³¹ Oprócz wielkich interdyscyplinarnych wyzwań naukowych i technologicznych w ramach przyszłych i powstających technologii (FET Flagships) oraz WWiL program „Horyzont 2020” wspiera dwie szerokie kategorie partnerstw: partnerstwa angażujące głównie przemysł tzn. inicjatywy na mocy art. 187 lub partnerstwa publiczno-prywatne i umowne partnerstwa publiczno-prywatne, a także partnerstwa angażujące głównie państwa członkowskie tzn. inicjatywy na mocy art. 185 lub partnerstwa publiczno-publiczne, program ERA-NET Cofund, EJP-Cofund oraz inicjatywy w zakresie wspólnego programowania.

ekosystem badań naukowych i innowacji stał się zbyt złożony, a wszystkie inicjatywy w zakresie partnerstwa przewidywać strategię wyjścia z finansowania w ramach programu ramowego. Parlament Europejski opowiada się za zmniejszeniem stopnia złożoności krajobrazu finansowania unijnego.

Grupa wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy'ego również uznaje racjonalizację za priorytet (#6 Racjonalizacja krajobrazu finansowania UE) w obrębie programu ramowego i poza nim. Grupa stoi na stanowisku, że wachlarz istniejących systemów finansowania badań naukowych i innowacji stwarza ryzyko osłabiania doskonałości, gdyż sprzyja konkurencji pomiędzy podmiotami znającymi subtelności systemu. Zaleca wyeliminowanie jednej trzeciej systemów finansowania badań naukowych i innowacji, instrumentów i akronimów. Grupa zaleca też ograniczenie współfinansowania UE tylko do tych partnerstw, które wyraźnie spełniają misje UE, oraz zapewnienie uproszczonego i elastycznego mechanizmu współfinansowania (#9 Lepsze dopasowanie unijnych i krajowych inwestycji w zakresie badań naukowych i innowacji). Wreszcie zaleca spójniejsze wdrażanie WWiI w celu podjęcia globalnych wyzwań - poprzez ich bezpośrednie włączenie do programu badań naukowych i innowacji UE po roku 2020 (#3 Edukacja dla przyszłości i inwestowanie w ludzi, którzy są w stanie zmieniać rzeczywistość)³².

Komisja z zadowoleniem przyjmuje te oceny. W perspektywie krótkoterminowej Komisja dołoży starań na rzecz poprawy wyników w obecnym cyklu programu dzięki rocznym planom i programom prac, zgodnie z zalecaniami zawartymi w odpowiednich ocenach. W dłuższej perspektywie czasowej Komisja zbada metody racjonalizacji poszczególnych unijnych instrumentów i systemów finansowania badań naukowych i innowacji w sposób przynoszący korzyść beneficjentom i nie stwarzający zagrożeń dla osiągnięcia celów polityki Komisji. Przyszła Europejska Rada ds. Innowacji mogłaby usprawnić systemy wsparcia innowacji. Misje badań naukowych i innowacji można wykorzystać do uporządkowania WWiI, aby określić dla nich jaśniejsze cele, poprawić przekazywanie informacji i zwiększyć zakres oddziaływania.

W ramach oceny skutków przyszłego programu Komisja zamierza również zbadać sposoby racjonalizacji partnerstw (w tym WWiI oraz wielkich interdyscyplinarnych wyzwań naukowych i technologicznych w ramach przyszłych i powstających technologii (FET Flagships)), zwiększyć ich otwartość i przejrzystość i powiązać je z przyszłymi misjami badań i innowacji UE oraz priorytetami strategicznymi. W ramach procesu strategicznego Komisja rozważy np. dodatkowość zdolności, ich znaczenie dla priorytetów politycznych uzgodnionych pomiędzy państwami członkowskimi UE, elastyczność, zintegrowane od początku strategii wyjścia oraz zapewnienie skutków, które nie mogą zostać osiągnięte wyłącznie za pomocą programu ramowego.

4. PERSPEKTYWA

Program „Horyzont 2020” to przykład sukcesu przynoszącego niezaprzeczną unijną wartością dodaną. Na podstawie pozytywnych ustaleń przeglądu śródkresowego i informacji zwrotnych od zainteresowanych stron oraz zgodnie z wezwaniem grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy'ego do „ewolucji, a nie rewolucji”

³² W sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla w sprawie EIT stwierdzono wyraźną potrzebę wzmocnienia roli centrali EIT jako dostawcy wspólnych usług i wiedzy eksperckiej na rzecz WWiI. (https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/eit-hlg-final-report_en.pdf).

można stwierdzić, że potrzebne są dalsze udoskonalenia i optymalizacja, a nie gruntowna przebudowa programu ramowego.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje zalecenia grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Lamy'ego; Komisja weźmie je pod uwagę, stosownie do sytuacji, przy projektowaniu kolejnego programu ramowego, aby określić nowy poziom ambitnych celów w dążeniu do światowego przywództwa w obszarze nauki i innowacji.