



## Национална политика в областта на иновациите за следващото десетилетие

Политическите промени в ЕС – влизането в сила на Лисабонския договор, новият състав на институциите на ЕС, както и развитието на техните правомощия, ще въздействат върху политиката в областта на иновациите в България и ЕС през следващото десетилетие. Независимо че по отношение на науката и иновациите Лисабонският договор запазва досегашните компетенции на държавите членки и взаимното допълване на мерките за насърчаване на иновациите, на равнище ЕС се предвиждат съществена промяна и засилване на инициативите в подкрепа на иновационната политика. Ако България пропусне и 2010 г. за създаване на национална иновационна политика, моделът на икономическо развитие на страната все повече ще прилича на най-изостаналите в Европа – ниска конкурентоспособност, дългосрочно ниски доходи, висока задлъжнялост и силна уязвимост към външни икономически шокове.

### Европейски инициативи в подкрепа на иновациите

След 2005 г. иновационната политика придобива по-голямо значение в общите политики на ЕС и се признава като ключов фактор за конкурентоспособността, производителността и устойчивостта. Резултатите и проблемите от иновационната политика на ЕС могат да се структурират в две области – рамкови условия за иновации, инициативи в подкрепа на търсенето и на предлагането на иновации<sup>67</sup>.

*Към рамковите условия* се отнасят промените в **предоставянето на държавни помощи** за научни изследвания, иновации и развитие, които

<sup>67</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Reviewing Community Innovation Policy in a Changing World, Brussels, 2.9.2009, COM(2009) 442 final.

включват помощи за млади предприемачи, центрове за предоставяне на иновационни услуги, заеми за висококвалифициран персонал, подкрепа за иновационни клъстери и др. Новият регламент за освобождаването на държавната помощ в размер до 200 000 евро на предприятие за тригодишен период от нотификацията дава възможност на държавите членки да използват разнообразни инструменти за подкрепа на иновациите и за развитие на екоиновации. **Данъчните инициативи** за насърчаването на научноизследователската и развойната дейност (НИРД) се изразяват главно в сравнителен анализ на данъчните политики на страните членки и разпространяване на добрите практики. Нерешени проблеми остават достъпът на бизнеса до единен патент, задържането на талантиливи учени в ЕС, реформата в структурата на образователните степени и придобиването на е-умения.

*Търсенето и предлагането на иновации в ЕС* се характеризира с **ограничен достъп до рисков капитал** през първите етапи на иновационния процес и инвестиционната готовност на предприемачите. Комисията предприема няколко инициативи за насърчаване на трансграничното рисково инвестиране и разясняване на интересите на рисковите инвеститори, но те не могат да заменят мерките на национално равнище.

Основната задача на Европейския институт за иновации и технологии (ЕИИТ) е да създаде пионерни иновации чрез насърчаването на връзката между образование, наука и бизнес и развитието на публично-частно партньорство. Първите насоки, в които институтът осъществява своята дейност, са в областта на климатичните промени, устойчивата енергия и бъдещето на информационните и комуникационните технологии. Важни инициативи на Европейската комисия са разработването на иновационна политика по отношение на услугите и **обвързването на кохезионната политика с иновационната**. Проблем за държавите членки остава оползотворяването на средства по оперативните програми за преодоляване на последствията от икономическата криза.

*Мерките за едновременна подкрепа на търсенето и предлагането* са в няколко основни направления:

- развитие на **водещи пазари** в секторите електронно здраве, устойчиво строителство, рециклиране, биопродукти, възобновяеми енергийни източници, както и по-широк достъп и по-добро използване на технологиите, които са готови за комерсиализация в областта на екоиновациите;
- информационни и комуникационни технологии;
- интелигентни транспортни системи и интелигентна енергия;
- използване на потенциала на **обществените поръчки** за насърчаване на иновациите;
- разработване на активна политика в областта на **стандартизацията**;
- по-добро регулиране на новите технологии и нововъзникващите пазари и оценка на тяхното въздействие.

На тази основа Европейската комисия препоръчва политиките на равнище държави – членки на ЕС, да дефинират приоритети в следните насоки:

- ясно разбиране за значимостта на НИРД и иновациите за бързото преодоляване на кризата и за създаването на потенциал за устойчив растеж; засилване на регулиращите функции на държавата в

посока на преосмисляне на регулаторните режими, преодоляване на бариерите пред предприемаческата и иновационната дейност и финансово подпомагане на фирмите в условия, когато те не са в състояние да отделят необходимото финансиране за иновации;

- стимулиране едновременно на предлагането и търсенето на резултатите от фундаменталните и приложните изследвания с акцент върху насърчаване на взаимодействието между звената на иновационната система и скъсяването на цикъла за приложение на новите технологични разработки;
- обединяване на усилията около т.нар. национални стратегически технологии, определени за приоритетни, и в този смисъл привличащи основната част от предвидените инвестиции за изследвания и технологии;
- ориентиране на финансовите схеми към подкрепа на създаването на зелена и чиста икономика и здраво общество.

## Перспективи пред европейската иновационна политика

Европейската иновационна политика е отразена в новата стратегия за развитие на ЕС до 2020 г.<sup>68</sup> Стратегията ЕС 2020 акцентира върху три тематични цели:

- създаване на добавена стойност чрез инвестиции в знание;
- откриване на повече възможности за хората в отворени за всички общества;
- изграждане на конкурентоспособна, електронно свързана и зелена икономика.

Иновациите имат отношение и към трите поставени цели. Очаква се Комисията да излезе с подробно предложение за осъвременяване на европейската иновационна политика пред пролетния Европейски съвет. То е част от общата европейска програма за реформи. Заключениета на пролетния Европейски съвет през 2010 г. поставят основата за т.нар. „интегрирани насоки“, в които ще се определят приоритетите в политиките, в т.ч. научната и иновационната политика, към които трябва да се стремят в партньорство ЕС и държавите членки. Новите насоки заменят действащите от 2005 г. насоки по Лисабонската стратегия. За всяка от целите на ЕС 2020 държавите членки ще трябва да определят национални петгодишни цели, обвързани с изходните им позиции и потенциала за развитие през този период.

## Иновационна политика на България като член на ЕС

В условията на членство на страната в ЕС като основна стратегическа цел се очертава модернизирването и повишаването на конкурентоспособността на българската икономика като предпоставка за подобряването на условията за живот.

<sup>68</sup> Комисията започва консултации по ЕС 2020, нова стратегия за превръщането на ЕС в по-интелигентен и по-екологичен социален пазар, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/index_en.htm)

Приемането на Национална иновационна стратегия през 2004 г. и нейната реализация чрез конкретни проекти като създаването на иновационен фонд, разработването и стартирането на оперативна програма „Конкурентоспособност“ бяха първите, макар и силно ограничени, целенасочени мерки в подкрепа на иновациите в условията на прехода към пазарна икономика. Поради липсата на последователна политика и адекватно финансово обезпечаване те не успяват да променят съществено иновационния климат. Изследванията на Европейската комисия – Европейското иновационно табло и Инобарометър, определят България като „догонваща“ страна в областта на иновациите, за която са характерни намаляване на инвестициите в иновационна дейност в условията на криза и увеличаване на иновационния дефицит в няколко ключови проблемни зони:

1. **Националната иновационна политика** се осъществява въз основа на стратегически документ, разработен преди повече от пет години, без актуализиране на заложените в него цели в съответствие с промяната в потенциала на българската икономика и условията на средата, в чиито рамки действат звената на иновационната система. Съществуващите при представянето на Иновационната стратегия дисбаланси и липсата на синхрон с представения тогава проект за Стратегия за развитие на научните изследвания и целите за икономическо развитие на страната се запазват и понастоящем. На практика Националната иновационна стратегия не се изпълнява след 2007 г. – липсват годишни планове, част от малкото предприятия по-рано мерки са прекратени или се изпълняват формално, без визия. Създаденият консултативен орган към тогавашния министър на икономиката и енергетиката Национален иновационен съвет не изпълнява разписаните в Стратегията ангажменти, а ресорното бивше Министерство на икономиката и енергетиката не осъществява ефективен мониторинг върху нейното изпълнение. Националната иновационна политика (доколкото може да се твърди, че такава съществува) се изпълнява въз основа на спорадични мерки, които не са подчинени на единна логика и не са ориентирани към постигането на целите на националното развитие в рамките на ЕС.
2. Подходите за **актуализиране на законодателната рамка в подкрепа на иновациите** в България (непрозрачност и липса на обществен дебат), както и механизмите за изпълнение на приетите законодателни актове (липса на контрол и неефективно работеща съдебна система) не могат да се определят като част от подкрепящата иновациите среда. Такъв е случаят с предприетите (или не предприетите) действия за развитие на високите технологии, човешкия ресурс (заети с наука и технологии), висшето образование, закрилата на интелектуална собственост (включително от страна на звената по НИРД и университетите), предприемаческата и иновационната активност.
3. **Финансирането на изследователската и развойната дейност** намалява като дял от БВП. Липсват стратегическа ориентация, отговорност и административен капацитет за по-ефективно използване на средствата от европейските фондове в подкрепа на изследователската и иновационната дейност. Недостатъчното финансиране, съчетано с липсата на дългосрочна визия, води до създаването на звена в подкрепа на иновациите, за които е трудно да се гарантира устойчивост. Такъв е случаят с офисите за технологичен трансфер, създадени към някои университети и научни организации. Те бяха подкрепени финансово за една година при ясната перспектива, че няма да могат да се самоиздържат и след този

период ще трябва да променят функциите си, за да съществуват. Подобни схеми могат да се определят по-скоро като тест на инициативи за насърчаване на иновациите, отколкото като добре обмислена иновационна стратегия.

4. Реформата на **националната иновационна система** все още престои както по отношение на държавно субсидираните научни звена, така и при дефиниране на ролята на съвременните български университети в триъгълника „наука – образование – иновации“. На този фон броят на иновативните фирми в България нараства независимо от неутралната и в някои случаи враждебна към иновациите бизнес среда, а в системата на публичните научни организации и висшето образование съществуват ефективно работещи звена, чиито постижения намират практическо приложение. Въпреки това темата за значението на изследванията и иновациите трайно остава непозната зона за българските медии.

Необходимостта от разработването на национална програма в рамките на Стратегията ЕС 2020 е добра предпоставка за преосмислянето на националната иновационна политика и за реформирането на иновационната система, така че да се подобрят стратегическите основи за развитие на българската икономика през следващото десетилетие.

### Препоръки за създаването на работеща иновационна система

Анализът на иновационния потенциал на българската икономика, представен в предходните раздели на доклада, доказва необходимостта от предприемането на мерки за преодоляване на изоставането спрямо останалите европейски икономики по отношение на иновационното развитие. Подпомагането на фирмената и националната конкурентоспособност чрез внедряване на водещи технологични постижения в дейността на предприятията ще доведе до преодоляването на редица икономически и социални проблеми на българското общество и ще позволи оптималното използване на съществуващия иновационен потенциал. Промените в иновационната политика на България, които докладът *Иновации.бг* обобщава за последните шест години, трябва да обхванат:

1. **Превръщане на иновациите в приоритет на икономическото и социалното развитие на страната.**
  - **Осъвременяване на националната иновационна стратегия** и интегрирането ѝ с научната стратегия и приоритетите на икономическото развитие на страната. Съгласуване на основните приоритети на икономическото развитие и ключовите технологични области в подкрепа на тяхното постигане.

Приоритетността на иновациите в икономиката трябва да бъде проследима в дейността на отделните министерства и при изпълнението на всички оперативни програми и финансови инструменти на държавата, вкл. процедурите за обществени поръчки, лицензиране и др.

Необходимо е да се създаде работна програма по сектори и научно-технологични области, операционализираща поставените от Стратегията

цели и приоритети и определяща финансовите, правните и институционалните инструменти за тяхното изпълнение. Обвързване на годишните и средносрочните програми за действие на отделните министерства и групи разпоредители с бюджетни средства с изпълнението на заложените в работната програма цели и приоритети и с оценката за тяхното изпълнение. Годишно актуализиране на работната програма в зависимост от нейното изпълнение и външни фактори и съответно актуализиране на базиращите се на нея годишни програми за действие на министерства и разпоредители с бюджетни средства.

- **Разработване на механизъм за отчетност, мониторинг и контрол на изпълнението на мерките, заложените в Иновационната стратегия.** Стратегията трябва да съдържа измерими резултати с възможност за оценка на въздействието на научните изследвания и иновациите върху повишаването на конкурентоспособността на икономиката. Финансово обезпечаване на изпълнението на мерките в Стратегията с цел осигуряване на последователност и приемственост в дългосрочното прилагане на националната иновационна политика.

Съвременните информационни и комуникационни технологии позволяват установяването на процедури за адекватно взаимодействие и обмен на информация между държавните институции, които създават среда и участват в изпълнението на мерките, заложените в Иновационната стратегия. Разработване на правила за вземане на управленски решения на национално, регионално и местно равнище в условията на прозрачност и отворено взаимодействие с различните групи звена на иновационната система. Следвайки добрите практики в развитите страни, за провеждането на широк дебат по проблемите на иновационното развитие на икономиката трябва да се използват възможностите на структурите на гражданското общество в страната, които разполагат със значителен опит в провеждането на подобни инициативи.

- **Предприемане на организационни мерки по прилагане на международните стандарти по събиране, обработка и предоставяне на статистически данни** за дейността и иновационната активност на предприятията, изследователските и университетските звена в страната. Създаването на актуална информационна база, която да обслужва аналитичния процес и предприемането на мерки за изграждане на среда, подкрепяща иновациите, ще доведе до реална съпоставка на постиженията на България в Европейското иновационно табло и ще помогне за разработването на адекватна на съществуващия иновационен потенциал политика.

## 2. Създаване на законодателство, което да насърчава научната и изследователската дейност и иновационната активност в рамките на релацията „наука – образование – иновации“.

- **Ревизиране на законодателството в областта на науката и иновациите** с цел създаването на благоприятна нормативна среда за иновации. Актуализиране на действащи закони и подзаконови актове, в т.ч. Закона за насърчаване на научните изследвания, Закона за обществените поръчки и др.
- **Подготовка и приемане на законодателни актове**, които на системна основа да регламентират цялостната дейност на ин-

тегрираните в иновационния процес звена (бизнес, университети, изследователски звена), включително по закрила и трансфер на притежаваната от тях интелектуална собственост.

Практиката на страните от ЕС показва необходимостта от законодателство, което насърчава развитието на свързани с иновациите процеси, каквито са мобилността между научните организации и бизнеса, трансфера на технологии, публично-частното партньорство в НИРД, вписването в европейската рамка за научна инфраструктура. Законодателството трябва да подкрепя иновациите чрез процедурите за държавни поръчки, държавни помощи и внедряване на международни регламенти и стандарти.

### **3. Създаване на единен център за политически решения, който да координира взаимно обвързаното провеждане на научната, технологичната и иновационната политика в страната.**

Създаване на структурно звено към Министерския съвет, ръководено от министър-председателя или негов заместник, което да осигури извършването на значими промени в националната иновационна система въз основа на ангажираност на най-високо политическо равнище. Създаването на подобна структура трябва да преодолее проблемите при функционирането на досега съществуващите съвети по иновации и за научни изследвания в България.

### **4. Устойчиво нарастване на финансирането за научни изследвания и иновации.**

- Създаване на **устойчива финансова рамка за осъществяване на мерките, включени в иновационната стратегия**, чрез определяне на национална цел за инвестиции в НИРД. На базата на направените изследвания за сферите на инвестиции в НИРД на частния сектор може да се направи изводът, че постигането на 2,1 % от БВП инвестиции в НИРД до 2020 г. е постижима цел. Участието на държавния сектор трябва да остане в рамките на 0,8 – 0,9 % от БВП.
- **Съчетаване на институционалния и проектния подход за финансиране на изследователската и иновационната дейност**, включително чрез синхронизиране на съществуващите финансови инструменти – Национален иновационен фонд и фонд „Научни изследвания“.
- **Осигуряване на инструмент за национално съфинансиране на спечелени проекти по европейски рамкови програми** в областта на науката, технологиите и иновациите с цел насърчаване на вливането на свежи пари в българската икономика и подобряване на управлението на иновациите в научния и производствения сектор.
- **Създаване на механизми за прозрачност и контрол върху изразходването на публично финансиране**. Подобряване на капацитета и оптимизиране на дейността на държавната администрация по управление на средства по Кохезионния и Структурните фондове, подкрепящи иновациите.

Ограниченото финансиране на иновационната дейност налага преосмисляне на мерките по Оперативна програма „Конкурентоспособност“ за 2011 г. – иновационни продукти, процеси и услуги, които трябва да бъдат подкрепени по програмата, както и процесите на технологичната модернизация, развитие на кластери и офиси за технологичен трансфер.

Налагат се промени и в ориентацията на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, които да я превърнат от инструмент, насочен в области с ниска добавена стойност и ниска стартова квалификация, в инструмент, подкрепящ човешките ресурси и бизнес във високотехнологични отрасли. Това може да стане както с прехвърлянето на повече средства и отговорности по програмата от Министерството на труда и социалните грижи към Министерството на образованието, младежта и науката и към Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, така и с увеличаване на горните прагове за разходи на един обучаем, адекватни на необходимите обучения.

#### 5. Реформа на националната иновационна система.

- Радикалното реструктуриране на научните организации в страната е обективна необходимост. Трябва да бъде въведена редовна международна оценка на дейността на всички гържавно финансирани научни организации при предварително зададени цели и търсени управленски резултати. Реструктурирането трябва да си постави като цел създаването на по-гъвкави структури, при които е възможна мобилност на учените между организациите и фирмите; привличането на български учени, работещи в чужбина; съчетаването на образователната с изследователската дейност и свързването ѝ с бизнеса. Основен въпрос, който трябва да бъде решен в тази насока, е създаването на работеща платформа за повишаване на качеството на научния и образователния продукт.
- Целенасочена подкрепа за създаването на посреднически звена между научните организации и бизнеса под формата на офиси за технологичен трансфер, иновационни и предприемачески центрове и др., както и на финансиращи организации като фондове за рисково инвестиране. Сдружаването на бизнеса за целите на иновациите чрез развитие на функциите на браншовите структури или създаването на кълстери би подпомогнало търсенето на иновации в страната.

#### 6. Проучване, разпространяване и внедряване на добри иновационни практики на български и чуждестранни фирми и научни организации.

- В осъвременената и интегрирана иновационна стратегия на България трябва да бъдат предвидени мерки за **популяризирането на ролята на иновациите за развитието на съвременната икономика на знанието**. Необходимо е да се засили популяризирането на добрите практики – например под формата на ежегодни награди за иновации и предприемачество и/или чрез развитие на иновационна журналистика, особено в националните обществени медии.