

Управленско и институционално развитие на публичната система на иновациите

Препоръките на Световната банка за структурата на управление на системата на иновациите в България са дадени в много подробен вид в работната версия на доклада *“Доклад за иновационната стратегия на България за интелигентна специализация (ДИСИС)”* от февруари 2013 г. Предложената структура на управление е в отговор на тревогите, свързани с хоризонталната координация (т.е., създаването на Национален съвет по иновации (НСИ)) и проблемни въпроси, свързани с изпълнението на политики и реализирането на инструменти в подкрепа на иновациите¹. Предложението бе включено в работния вариант на ДИСИС, разработен от Министерството на икономиката и енергетиката (МИЕ) с помощта на Световната банка през периода април-юни 2013 г.²

По време на срещата с екипа по иновациите на Световната банка на 17 септември 2013 г., зам. министрите Ана Янева, Юнал Тасим и Красин Димитров от МИЕ, при отчитане на необходимостта да бъдат включени ключови липсващи функции в управлението на иновационната система на България, (съобразено с препоръките на ДИСИС, Глава 3); изискаха предложената управленско-институционална структура да бъде изградена върху засилването на действащите публични органи, а не върху създаването на нови такива, каквито биха били НСИ и самостоятелната изпълнителна агенция. Искането на МИЕ касае институционална структура, която е различна от вече дискутираната в хода на изготвянето на ДИСИС и може да бъде резюмирана, както следва:

- i) Разработване на функциите на Иновационната система по отношение стратегическото консултиране, стратегическото проучване, включително бъдещо предвиждане, в рамките на един обновен Национален иновационен съвет.
- ii) Разширяване на ролята на Съвета за развитие, който е оглавяван от министър-председателя под шапката на Министерски съвет, към координиране на различните компоненти на иновационната стратегия, т.е. бизнес иновации, научни изследвания, разработване на технологии, формиране на човешки капитал, цифров дневен ред, както и иновации в селските райони и земеделието.
- iii) Консолидиране на програмата за насърчаване на МСП и бизнес иновациите в единна агенция чрез разширяване отговорностите на действащата ИАНМСП.

¹ Предложението от февруари 2013 г. съответства на Материален резултат 1i, определен по Споразумението за консултантски услуги срещу заплащане между Световната банка и Министерството на икономиката, енергетиката и туризма от 26 юли 2012 г., а именно *“Доклад с препоръките за управлението на Националния съвет по иновации”*. Предложението за НСИ бе обсъдено няколкократно с партньорите от МИЕТ през периода декември 2012 –април 2013 г.

² Работният вариант на ДИСИС, представен от МИЕТ по време на заседанието на Националния иновационен съвет от 11 юли 2013 г., не съдържа предложението за създаване на НСИ и Изпълнителна агенция.

- iv) Обмисляне съчетаването на финансовите инструменти и безвъзмездни помощи за насърчаване модернизацията на МСП с една по-амбициозна роля за Българската банка за развитие спрямо схемата, реализирана по ДЖЕРЕМИ.

По време на срещата екипът на Световната банка подчерта необходимостта от предприемане на незабавни действия за засилване на българската позиция относно управлението в подготовка за предстоящите преговори с ЕС за Оперативната програма „Иновации и конкурентоспособност“ за периода 2014-2020 г.

В следващата си част настоящото писмо представя план за действие с незабавно изпълнение, който е в съответствие с указанията, дадени от зам. министрите. Световната банка също така ще разработи подробен доклад за управлението, който ще отговаря на новата ориентация на политиките, в съответствие с разпоредбите за изменение на Споразумението за консултантски услуги срещу заплащане между българското правителство и Световната банка от 26 юли 2012 г.

План за действие

1. Превръщане на Националния иновационен съвет (НИС) в стратегически консултант по реализацията на ИСИС

1.1 Цялостна отговорност на НИС

Националният иновационен съвет (НИС) ще функционира като консултативен съвет към МИЕ и ще дава указания по политиките по отношение Националната иновационна стратегия, напредъка в нейната реализация и всякакви нови предизвикателства, които могат да изникнат или да бъдат определени като такива в хода на мониторинга и оценката. НИС ще има ключова роля за даването на принос към създаването на обща стратегическа визия чрез процес за постигане на консенсус с цел повишаване информираността на обществото за дългосрочните ползи от научните изследвания и иновациите.

НИС ще се концентрира върху дългосрочни въпроси и тенденции в сфери, които имат отношение към развитието на националната система на иновациите и секторните иновационни стратегии, конкретно в ключовите технологични сфери. Дългосрочна цел на Съвета ще бъде намаляването на разминаванията в изготвянето на политики, които са генерирани от политическия цикъл и получаващия се в резултат на това краткосрочен хоризонт на много политически решения.

Изготвяне на технологични пътни карти

НИС ще наблюдава и процеса на създаване на целеви иновационни политики и определяне на инициативи и секторни планове за действие по ИСИС. Като първа стъпка се предлага НИС да проведе едно упражнение по изготвяне на пътни карти за пет ключови сектора – ИКТ, културно-творческия бранш, хранително-вкусовата промишленост, машиностроене и мехатроника и фармацевтика – които са определени като имащи сериозен потенциал за

иновационна динамика, износ, бърз ръст на производителността и наемане на висококвалифицирана работна ръка. Целта на упражнението по изготвяне на пътни карти би била да се определят критично важните съвместни действия между публичния и частния сектор с цел отстраняване на препятствията пред развитието на тези сектори. След изготвянето на пътните карти НИС би определил план за действие за всеки сектор.

1.2 Преструктуриране на НИС

За да може да играе конструктивна роля при консултирането на МИЕ по иновационната политика и стратегия, организационното управление на НИС ще трябва да бъде променено, като настоящият Съвет на НИС от 16 члена да бъде преобразуван в по-малък и самостоятелен съвет от 12 члена. Новият съвет би имал функцията на Консултативен съвет, състоящ се от членове, които са експерти в съответната сфера и не представляват корпоративни или частни интереси.

Поне 50 на сто от членовете на съвета трябва да имат експертен опит в политиките, отнасящи се до една или повече от следните сфери: наука и технологии за иновации (НТИ), клъстерен анализ, човешки капитал за иновации, научни изследвания за иновации, финансови инструменти за разработване на иновативен бизнес с висок растеж, и/или усвояване на технологии от МСП. Останалите 50 на сто трябва да са бизнес лидери в сферите на финансирането с рискове и начален капитал, високотехнологичните и традиционните отрасли, които да участват като физически лица, а не като представители на дадено сдружение. Двама от тези членове трябва да имат и сериозна репутация като научни изследователи в инженерното дело или приложната наука в университет или БАН, с доказан опит в патентоването и трансфера на технологии към бизнеса в България или чужбина. Трети член от квотата на бизнес лидерите трябва да е бивш ръководител на престижно ВУЗ; също така, трябва да има и предходен ръководител на лаборатория на БАН. В допълнение към това, съветът трябва да има и четирима членове със съвещателен глас: зам. министри от МИЕ, МОН, МТИТС и МЗХ (те биха участвали в съвета само с право на гласуване). Членовете на съвета биха били назначавани от министър-председателя за шестгодишен период с припокриващ се мандат, като половината биха били номинирани от МИЕ, а другата половина от МОН, МТИТС и МЗХ (по двама). Председателят на съвета би бил назначаван и работил по усмотрение на министър-председателя, би получавал възнаграждение и би трябвало да посвещава поне една трета от времето си на работата си в тази функция.

Въпрос от критично значение за съвета би бил как да се въздейства върху процеса на вземане на решения от заинтересованите страни в рамките на държавното управление и извън него. Примерите от други страни показват, че успешните консултативни съвети са с ясно определена в законодателството роля и имат правомощията да извършват стратегически изследвания като прогнозни анализи и могат да ги разпространяват чрез добре функциониращ секретариат. Предлага се НИС да има малък технически секретариат, състоящ се от трима професионалисти и един административен служител, отделно от сегашния секретариат на МИЕ (Дирекция „Инвестиции и иновации“), който да договаря с

консултанти извършването на изследвания и разпространяване на резултатите от тях. Съветът също така би могъл да създава специални комисии с цел генериране на предложения по конкретни въпроси. Съветът би трябвало да заседава поне веднъж на всеки два месеца.

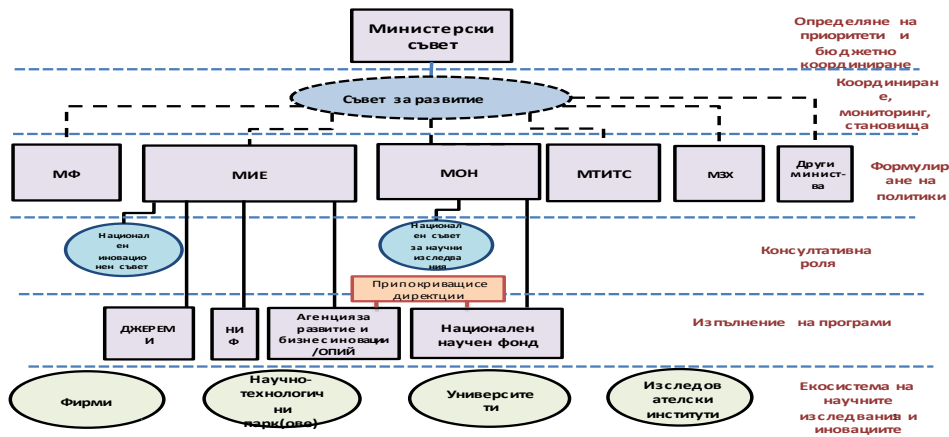
В най-добрия случай, членовете на съвета биха били назначени до средата на ноември, за да може да се направи официална презентация на ИСИС и ОПИК по време на срещата с Европейската комисия, като с одобрението на ЕК НИС би могъл да пристъпи към ръководенето и консултирането по изготвянето на технологичната пътна карта за петте ключови сектора, за да може страната реално да започне работа в насока интелигентна специализация.

2. Разширяване на ролята на Съвета за развитие като основен координатор на политиките по иновации, научни изследвания, човешки капитал, цифровия дневен ред и програмите за секторни иновации

При българската система на иновациите, в която е налице разделение между политиката за иновации и конкурентоспособност от една страна и научните изследвания и формирането на човешки капитал от друга, и при условие, че отговорността за политиката по иновациите е разпределена между няколко ресорни министерства (*МТИТС и МЗХ*), сериозно предизвикателство е осигуряването на хоризонтална съгласуваност между програмите, ориентирани към бизнес иновациите и развитието, и тези, които се стремят да насърчават НТИ и формирането на човешки капитал в конкретни сектори. По тази причина, действащият Съвет за развитие (СР) трябва да получи отговорността за координирането на тези програми на ниво министерства, както и за интегрирането на програмите за иновации в различните сектори. Предлага се техническият секретариат към Министерски съвет да функционира като изпълнителното звено на СР, с конкретен директор, който да отговаря за стратегия за координирането на бизнес иновациите, развитието на клъстърри, формирането на човешки капитал и приложните изследвания.

Първата задача на СР би била осигуряване съгласуваността между различните Оперативни програми за финансовия цикъл 2014-2020, както и разработване на специфични механизми са координиране на реализацията между отделните министерства и изпълнителни агенции. ИСИС и ОПИК трябва да бъдат представени на НИС за преглед преди да бъдат представени на СР за одобрение. Редовните годишни доклади и оценките на ИСИС и ОПИК биха следвали същата процедура.

Управление на системата за иновации



3. Технологични пътни карти за развитие на клъстър

МИЕ ще има първоначалната отговорност за разработване на технологични пътни карти за петте ключови сектора до създаването на нова агенция за иновации и бизнес развитие, която да поеме тази роля. НИС ще оцени пътните карти и ще препрати на МИЕ специфични за отделните сектори мерки, които да бъдат реализирани. След това министерството ще представи план за действие на CP за одобрение и разпределяне на отговорностите между отделните министерства.

4. Структуриране на изпълнителната агенция: Агенция за иновации и бизнес развитие

С цел преодоляване на оперативните затруднения, свързани с координирането и реализацията, ОПИК трябва да бъде реализирана от специализирана, самостоятелна агенция, която предоставя необходимите публични услуги в подкрепа на иновациите. За разлика от една политизирана структура, изпълнителната агенция би трупала експертен опит в подробното проектиране на конкретни програми и инструменти, предложени от министерствата. Отделянето на изпълнението от формулирането на политики би избегнало прекомерното политическо влияние върху техническите задачи.

Реализирането на програми за бизнес иновации има някои особености, които го отличават от другите публични услуги. Тези програми изискват сложни технически оценки, широкообхватно разбиране на процесите, свързани с бизнес иновациите и обосновани преценки за справяне с риска за усвояването от бенефициентите. Една самостоятелна агенция може да помогне за правилното управление на тези програми и за осигуряване на прозрачното и ефективното им реализиране в съответствие с целите на политиките.

Някои държави обединяват в една агенция дейностите по насърчаване на иновациите и по-широкообхватните функции за насърчаване на бизнеса (напр. целево насърчаване на НИРД и

технологично интензивните ПЧИ; механизми за начално и дългосрочно финансиране на МСП; подобряване управлението на МСП и насърчаване на изграждането на връзки с водещи глобални корпорации).

Съчетаването на насърчаването на иновациите и бизнеса като цяло може да намали усилията по координирането, да улесни справянето със системните недостатъци и да спомогне за един по-комплексен стратегически подход към иновациите и бизнес развитието. В България, където бързината на реализация е от критично значение, предложението е ролята на ИАНМСП да бъде разширена така, че да включва бизнес иновациите и да бъде преименувана на Агенция за иновации и бизнес развитие. Съветът на агенцията трябва да се състои от експерти по иновациите, назначени от Министерството на икономиката и енергетиката.

МОН от своя страна има свой орган за насърчаване на научните изследвания и качествен човешки капитал— Фонд „Научни изследвания (ФНИ), който има свой собствен съвет. Предлага се двете изпълнителни организации - Агенцията за иновации и бизнес развитие и ФНИ да имат припокриващи се съвети, т.е. да се координират и да имат някои общи директори, отговорни за ръководенето на съгласуването проектиране на инструменти между отделните институции и сектори. Предлага се Министърът на икономиката и енергетиката да председателства Агенцията за иновации и бизнес развитие, а Министъра на образованието и науката да председателства ФНИ.

Предложените инициативи по иновациите трябва да бъдат разглеждани и одобрявани от експерти в съответните сектори и всяка от изпълнителните агенции. Двете организации трябва да са длъжни да публикуват информация за изпълнението на всяка отделна програма на своите сайтове, с изключение на поверителната информация, касаеща интелектуална собственост. Всяка от изпълнителните агенции трябва да подлежи на комплексна, независима оценка на всеки четири години и на оценка на въздействието на всяка отделна програма.

5. Договори на база резултати от работата за засилване на изпълнителните агенции

Договорите за управление на база резултати от работата са били използвани с цел подобряване на представянето и резултатите от публичните услуги в отделните държави от ОИСР. Договорите включват и цели за изграждане на капацитет, което се измерва през постигането на междинни показатели и показатели за резултатите, както и парични и други стимули за качествено работещия персонал. Световната банка категорично препоръчва изготвянето на договор за управление на база резултати от работата с Агенцията за иновации и бизнес развитие, подлежащ на специален трудов режим, при който служителите от определено ниво и нагоре биха имали променлив компонент на възнаграждението си. Договорът би могъл да бъде подписан от МИЕ след преглед и одобрение от страна на СР и МФ. Новата институционална структура би трябвало да бъде конституирана чрез закон, ако бъде приложена специална схема за трудовите възнаграждения.

6. Институционално специализиране за разработването на финансови инструменти за модернизиране на бизнеса и и за иновативни предприятия с висок потенциал.

Интересът на правителството към засилване ролята на Българската банка за развитие (ББР) би могъл да доведе до интересно разделение на труда с програмата ДЖЕРЕМИ, като ДЖЕРЕМИ пряко реализира капиталови инструменти за развитието на иновативни предприятия с висок потенциал, а ББР се специализира в разработване и насърчаване на дългово финансиране за МСП чрез съществуващите и нови посредници.

При този сценарий прякото изпълнение на ДЖЕРЕМИ би се концентрирало върху капиталово и квазикапиталово финансиране и свързаната с това нефинансова подкрепа за предприятията, специализирани в ранното разработване на бизнес с висок потенциал в секторите с динамични технологии. ББР би се концентрирала върху разработване на механизми за финансиране на МСП във всичките сектори от икономиката чрез отпускане на заеми към търговските банки, установените финансови съдружия и лизингови компании и взаимоспомагателните дружества. Схемите биха гарантирали средства за удължаване срока на финансирането и намаляване на изискванията за реални гаранции. Такива механизми биха дали възможност за модернизирането на МСП.