

Empfehlung des Rates für Forschung und Technologieentwicklung zu EFRE (Strukturfonds)

Wien am 19.09.2012

Allgemeines

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung hat durch Gespräche mit VertreterInnen von verschiedenen Institutionen des FTI Systems (u.a. Bundesministerien, Landesregierungen und Agenturen) Kenntnis von Hemmnissen des Systems im Bereich der Strukturfonds - EFRE¹ erhalten. Der Rat hat in seiner Sitzung am 19. September 2012 daher beschlossen zu den in Folge dargelegten Herausforderungen eine Empfehlung abzugeben.

Hintergrund

Die Strukturfonds (EFRE und ESF²) als Teil der europäischen Kohäsionspolitik stellen eine maßgebliche Möglichkeit der Finanzierung insbesondere für regionale Projekte dar, wobei nur etwa ein Drittel der gesamten EFRE Mittel für das Innovationssystem budgetiert sind. In Österreich sind in der laufenden Finanzierungsperiode gute Umsetzungsquoten im Bereich der bilateralen Projekte und der multinationalen Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) zu verzeichnen. Der Anspruch hinsichtlich Technologietransfer und Wissensaustausch – insbesondere grenzüberschreitend – ist bei den ETZ Projekten sehr gut erfüllt worden. Allerdings ist es auch Gegenstand laufender Diskussionen, dass für EFRE kofinanzierte Projekte die Sichtweisen der Förderwerber und der zweiten Prüfinstanz (2nd Level Control durch das Bundeskanzleramt BKA), bezüglich der Förderfähigkeit von Kosten, auseinander gehen. Es haben sich besonders hohe Fehlerquoten bei den geprüften Projekten ergeben, welche wiederum auf das System hochgerechnet werden. Insgesamt liegt in diesem Förderinstrument die Rückflussquote bisher unter den Erwartungen. Es ist in der verbleibenden Programmlaufzeit bis Ende 2013 zu erwarten, dass hier für Österreich budgetierte Mittel unter den herrschenden administrativen Rahmenbedingungen nur eingeschränkt eingesetzt werden können und eine dementsprechend schlechte Rückflussquote zu erwarten ist. In der künftigen Periode soll die nationale Beteiligung gemeinsam mit dem EU-Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020 vorbereitet werden. Im EFRE sollen insbesondere FTI-relevante

¹ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

² Europäischer Sozialfonds

Infrastrukturen und Investitionen gefördert werden („Stairways to Excellence“), während Horizon 2020 auf die Förderung der Exzellenz und die Lücke zwischen Forschung und Innovation bis zur Marktreife abzielt. Grundlage für diesen wichtigen Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Innovation ist das Bekenntnis der Bundesregierung zur Forschungsintensität von 3,76%BIP bis 2020, die jährlich von Bund und Ländern im Rahmen des Nationalen Reformprogramms zur EU 2020-Strategie gemeldeten Maßnahmen, sowie die Umsetzung der FTI-Strategie der Bundesregierung bis 2020.

Aktuell hat bereits die Planung der künftigen Finanzierungsperiode (von 1.1.2014 bis 31.12.2020) begonnen. Mit der Koordination des Prozesses ist in Österreich die Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK betraut. Diverse Vorbereitungsarbeiten und ExpertInnengruppen sind – in Abstimmung mit der Taskforce, welche zur Umsetzung der Österreichischen FTI Strategie eingesetzt wurde – in den fachlich zuständigen Ressorts angesiedelt.

Ausgewählte FTI-relevante Strategiedokumente der Europäischen Kommission

Am 17.7.2012 hat die Europäische Kommission ein Dokument mit der Geschäftszahl COM(2012) 392 zu „ERA - European Research Area“ veröffentlicht. Darin wird unter Bezugnahme auf die „Europa 2020 Strategie“, die Innovation Union (IU) und die Entwürfe zum Forschungsrahmenprogramm „Horizon 2020“ sowie die Strukturfonds die Bedeutung einer starken und gut positionierten europäischen Forschungscommunity hervorgehoben.

Zentrale Forderung in diesem Dokument zur Erreichung einer European Research Area ist die Harmonisierung der nationalen Förderregeln und Leitlinien, um Barrieren für wissenschaftliches Arbeiten abzubauen. Um eine Entwicklung zu mehr Exzellenz in der Forschung zu gewährleisten, wird zudem auf die Notwendigkeit von hohen Qualitätsstandards in der Auswahl der Projekte (beispielsweise Review Prozesse) verwiesen.

Die Strukturfonds und die Smart Specialisation Strategie werden im Dokument COM(2012) 392 mehrfach erwähnt. Die Europäische Kommission fordert mit dieser politischen Vorgabe eine Profilbildung der Regionen. Das Dokument adressiert insbesondere regionale Leitbetriebe und Unternehmer, VertreterInnen des regionalen Wissens-, Technologie-, und Kreativsektors sowie die Regionalpolitik und -planung. Der Erfolg bei den Geldrückflüssen durch die Strukturfonds in die Regionen wird maßgeblich von einer gemeinsamen Schwerpunktsetzung der Akteure abhängen.

Befund des Rates

Die europäische Kohäsionspolitik stellt mit den Strukturfonds in der zukünftigen Finanzierungsperiode (2014-2020) ein maßgebliches Finanzierungsinstrument für das FTI-System dar. Derzeit bestehende nationale Förderfähigkeitsregeln, Governancessstrukturen und die vorherrschende Praxis in der Abwicklung generieren jedoch reale Barrieren.

Diese wirken sich auch nachteilig auf wissenschaftliches Arbeiten aus. Ein Fortschreiben der aktuell gängigen Praxis würde ein Spannungsfeld zwischen politischer Zielsetzung der Europäischen Kommission und der praktischen Umsetzung in Österreich begründen. Die grundsätzlich guten Chancen, für das heimische Innovationssystem hier entsprechende Impulse in den Regionen mit Strukturfondsmitteln zu generieren, müssen mit umfassenden Änderungen in den Prozessen und Strukturen herbeigeführt werden. Eine Zusammenfassung der regionalen Operationellen Programme (OP) in ein gemeinsames Österreichisches OP würde einen wichtigen ersten Schritt darstellen, der vom Rat begrüßt wird.

Empfehlung des Rates

Basierend auf dem Befund spricht der Rat bezüglich der Strukturfonds (EFRE) in Österreich folgende Empfehlungen aus:

- Die Vorgaben der Europäischen Kommission geben mit den strategischen Dokumenten und der Priorisierung der Ziele in den Strukturfonds der Innovation einen hohen Stellenwert. Der Rat empfiehlt dies auf nationaler Ebene aufzugreifen und innovationsfreundliche Rahmenbedingungen und Strukturen zu schaffen.
- Die Governance der administrativen Abwicklung von Strukturfonds in Österreich muss kritisch hinterfragt werden. Der Rat empfiehlt die Ausarbeitung von alternativen Modellen unter Einbeziehung aller involvierten Institutionen, und erachtet eine funktionelle Trennung der Aufgabenbereiche, insbesondere in den erforderlichen Behördenstrukturen (Bescheinigende Behörde, Verwaltungsbehörde und Prüfbehörde) als notwendig.
- Die Prozesse bei der Abwicklung von Projekten sind derzeitig stark auf Prüfung ausgerichtet und wenig zufriedenstellend. Der Rat empfiehlt Serviceorientierung und Komplementarität³ mit anderen europäischen und nationalen Förderinstrumenten als zentralen Bestandteil einer Neuausrichtung der Governance von Bund und Bundesländern. Dazu ist ein klares gemeinsames Bekenntnis der Bundesregierung und der Landesregierungen erforderlich.
- In der laufenden Programmperiode ist das Fehlen von einheitlichen Beratungsstrukturen im Bereich Strukturfonds identifiziert worden. Sowohl ein unzureichendes Beratungsangebot in der Gesamtheit von europäischen und nationalen Fördermöglichkeiten zur Auswahl des optimalen Förderinstruments bei der Einreichung, als auch nicht eindeutig formulierte Rahmenbedingungen sind als wesentliche Barrieren bei der Projektabwicklung identifiziert worden. Der Rat empfiehlt spätestens ab dem Start der nächsten Finanzierungsperiode auf die Standards für den Bedarf von FTI

³ HORIZON 2020 - Österreichische Verhandlungsposition; Ministerratsvortrag vom 14. Februar 2012; Anliegen #41

Institutionen abgestimmte Informationen für EFRE kofinanzierte Programme nach dem Modell der EU Rahmenprogramme bereitzustellen. Durch einheitliche österreichweite Regeln (Förderfähigkeitsrichtlinie) muss die Beratung und Abwicklung der unterschiedlichen Programme hinkünftig vereinfacht werden. Die Ausrichtung zu komplementären Förderinstrumenten – insbesondere Horizon 2020 – ist aus Sicht des Innovationssystems anzustreben. Die Ausarbeitung eines gut verständlichen Leitfadens unter aktiver Mitarbeit der Prüfbehörde für die Förderwerber wird als wesentliche Unterstützungsmaßnahme erachtet.

- Die Expertise der im BMWF angesiedelten Stabstelle, die das Thema Smart Specialisation im Einklang mit den Akteuren der Forschungscommunity in Österreich koordiniert, ist ein wesentlicher Beitrag zur Ausarbeitung der Rahmenbedingungen der nächsten Finanzierungsperiode. Im Sinne eines wissens-, forschungs- und innovationsgeleiteten Strukturwandels durch intelligente Spezialisierung der Regionen sollten Politik, Wirtschaft und Hochschulen und Forschungszentren als die regionale Leitinstitutionen aktiv in die Formulierung regionaler Entwicklungsprioritäten und die Ausarbeitung der Operativen Programme eingebunden werden. Der Rat empfiehlt eine verstärkte Einbindung der FTI Community in die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung um eine optimale Vernetzung zwischen Bund, Bundesländern und anderen Akteuren zu gewährleisten. Der Rat verweist in diesem Zusammenhang auf die wichtige Rolle der Task Force, die zur Umsetzung der FTI Strategie eingesetzt wurde.
- Österreich weist in den laufenden bilateralen und multinationalen Programmlinien eine gute Performance auf. Nicht zuletzt auf Grund struktureller Schwächen anderer Staaten wurden die Ziele übererfüllt. Der Rat empfiehlt, die heimische Expertise als Beitrag in den bilateralen Programmen zur Unterstützung für andere Regionen einzubringen und für administrative Fragestellungen das Lead Prinzip auch in den Operationellen Programmen festzuhalten. Damit kann Österreich einerseits ein starkes Mandat in den Programmen erhalten und andererseits Partnerschaften mit grenzüberschreitender Regionenentwicklung – beispielsweise der Donaoraumstrategie – aufbauen.
- Die derzeit kaum auf einander abgestimmten Schnittstellen zwischen den einzelnen Instrumenten auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene sowie unterschiedliche Förderfähigkeitsregeln wirken hinderlich bei Verbundprojekten und größeren Projektfamilien. Der Rat empfiehlt bei der nationalen Operationellen Programmplanung sowie bei den Verhandlungen mit der EU eine österreichische Position zu vertreten, die eine Öffnung der Strukturen um zielorientierte Förderungen aus verschiedenen

europäischen, nationalen und regionalen Initiativen wie beispielsweise ESFRI⁴ oder den KIC⁵s des EIT, ermöglicht.

- Die Prozesse für Auswahl und Beurteilung von Projektanträgen sowie das Monitoring der Ergebnisse sind derzeit bei den Strukturfonds nicht explizit für Projekte mit wissenschaftlicher Ausrichtung optimiert, da die Strukturfonds auf Regionalentwicklung ausgerichtet sind. Konkrete Ergebnisse von innovativen Projekten sind nicht immer im Detail absehbar, Qualität in der Wissenschaft und Forschung sind kein regionsspezifisches Merkmal. Der Rat empfiehlt Maßnahmen entsprechend den ERA Zielen zu generieren, die in der Antragsevaluierung die Auswahl von qualitativer Forschung unter Berücksichtigung der Anforderungen in einer Region im Sinne der Smart Specialisation unterstützen. Es sind entsprechende Anpassungen in den Richtlinien vorzunehmen, die eine flexiblere Vorgehensweise bei der Umsetzung wissenschaftlicher Projekte ermöglichen.

Die Ratsversammlung

⁴ ESFRI: European Strategy Forum on Research Infrastructures

⁵ KIC: Knowledge and Innovation Communities, operationeller Teil des EIT (European Institute of Innovation and Technology)