

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Revision af Fællesskabets innovationspolitik i en verden under forandring

KOM(2009) 442 endelig

(2010/C 354/19)

Ordfører: **Henri MALOSSE**

Kommissionen besluttede den 2. september 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Revision af Fællesskabets innovationspolitik i en verden under forandring

KOM(2009) 442 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, der vedtog sin udtalelse den 2. marts 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog følgende udtalelse på sin 461. plenarforsamling den 17.-18. marts 2010, mødet den 17. marts, med 108 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Hvad er innovation?

1.1 Ifølge meddelelsens definition er »*Innovation [...] evnen til at tage nye ideer og udnytte dem kommercielt ved at anvende nye processer, produkter eller tjenester bedre og hurtigere end konkurrenterne*«⁽¹⁾.

1.1.1 Ud over at være en evne er innovation også en handling, en proces, der gør det muligt at omsætte eksisterende og nye idéer i resultater.

1.1.2 Innovation er ofte frugten af et kollektivt arbejde (samarbejde mellem virksomheder, arbejdsmarkedets parter og forskere). Innovation kan desuden tage sigte på virksomhedernes interne funktion, især når den udspringer af de ansattes egne idéer. Stillet over for konkurrencen på verdensmarkedet er de europæiske virksomheder nødt til at finde bedre fremgangsmåder for at involvere lønmodtagerne i virksomhedens resultater og tilskynde dem til at være kreative.

1.1.3 Innovationen kan også vedrøre områder, som ikke direkte influerer på markedet, f.eks. menneskelig udvikling, sundhed, det sociale område, miljøområdet, forsyningspligtigheder, borgerrettigheder eller udviklingshjælp.

1.2 Således er innovation først og fremmest et samfundsmål, hvor den menneskelige kreativitet udnyttes bedst muligt for at fremme en mere harmonisk og holdbar økonomisk udvikling.

1.2.1 Innovation skal finde svar på dette århundredes samfundsmæssige udfordringer: bæredygtig energiforsyning og klimabeskyttelse, den demografiske udvikling, globaliseringen, visse geografiske områders tiltrækningskraft, jobskabelse samt social samhørighed og social retfærdighed.

1.3 Innovation er ikke et mål i sig selv. Den tjener samfundsmæssige formål, som kan samles under begreberne fremskridt og bæredygtighed. Vi er dog nødt til at blive enige om, hvordan vi definerer og måler disse begreber.

Det kunne efter vores opfattelse være interessant, hvis EU kunne blive pioner på dette område og definere og anvende nye økonomiske og samfundsmæssige indikatorer til at måle væksten og dens udvikling over tid⁽²⁾.

2. Hvad gør Den Europæiske Union?

Meddelelsen giver ikke overraskende et flatterende billede af de aktiviteter, EU har iværksat med henblik på forbedring af rammebetingelserne, hjælp til at sikre innovative produkter og tjenesteydelser mere omfattende udbredelse på markedet, synergieffekter og finansiel støtte. Det skal understreges, at EU's statusopgørelse især er centreret om teknologiske nyskabelser.

Anvendelsen af udtrykket »fællesskabspolitik« om innovation er en anelse bombastisk, for som det også fremgår af meddelelsens statusopgørelse, handler det snarere om et sæt foranstaltninger og aktiviteter, som koordineres. EU har juridisk set ingen kompetencer på området (støttekompetence).

⁽¹⁾ »Creating a National Innovation Frameworks«, Science Progress, Richard Nedis & Ethan Byler, april 2009.

⁽²⁾ Ifølge anbefalingerne i Kommissionens rapport om måling af økonomiske resultater og sociale fremskridt (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr) bør disse indikatorer ikke blot bestå i simpel måling af BNP, men også inkludere nuancerede og differentierede målinger af den disponible indkomst, uddannelse, miljø og fordeling af velfærden.

2.1 Forbedring af rammebetingelserne

2.1.1 Nogle af de foranstaltninger, EU har truffet, har haft reel positiv virkning. Det gælder eksempelvis ændringen af reglerne om statsstøtte, som har begunstiget øko-investeringer og investeringer i forskning og udvikling, og sammenlægningen af Euro Info Centrene og innovationsformidlingscentre inden for rammerne af Enterprise Europe-netværket. Lanceringen af den europæiske »Small Business Act« har skabt håb, som dog endnu ikke er blevet fulgt tilstrækkelig op af konkrete og synlige resultater for SMV'erne⁽³⁾. Man kan også citere meddelelsen »Nye kvalifikationer for nye job«, som bevæger sig i den rigtige retning, men netop blot er en meddelelse, som der indtil videre ikke har været midler til at gennemføre.

2.1.2 Den manglende afgørelse om EF-patentet er derimod et himmelråbende eksempel på Det Europæiske Råds manglende evne til at træffe de nødvendige foranstaltninger, som kunne have direkte effekt på innovationen, hvilket den stadige tilbagegang i antallet af anmeldte patenter i Europa i forhold til resten af verden og de klart højere omkostninger for europæere vidner om. EU lider således under manglende beskyttelse til skade for virksomhederne, især små og mellemstore virksomheder.

2.1.3 De politikker og instrumenter, som Kommissionen har foreslået, har hidtil først og fremmest været rettet mod innovationens tidlige faser og mod de store offentlige og private forskningsorganer. Dette bør suppleres med yderligere foranstaltninger og instrumenter som f.eks. standardiseringsprocesser, som i højere grad og systematisk sætter fokus på de innovative processer.

2.1.4 Forvaltninger, ikke mindst lokale forvaltninger, kan generelt være kilde til innovation på alle områder.

2.1.4.1 I offentlige udbud foretrækker ordregivere alt for ofte det billigste tilbud frem for det bedste. Men man kan også fremme innovation gennem de offentlige indkøb og derved forbedre kvaliteten af tjenesteydelserne til borgerne⁽⁴⁾.

2.2 Gennemførelse af innovationspolitik

2.2.1 Meddelelsen understreger de øgede muligheder for finansiel støtte på EU's budget inden for rammerne af de finansielle overslag for 2007-2013.

2.2.1.1 For de aktører, som klager over de langsommelige og komplicerede procedurer, navnlig når det gælder det syvende rammeprogram for forskning og udvikling, er det imidlertid svært at få øje på den øgede finansiering. Det samme gælder EU's strukturfonde, som ikke kan bruges som effektiv løftestang

for innovation på grund af de bureaukratiske procedurer og uigennemskueligheden som følge af opsplitningen af støtten og reglen om additionalitet.

2.2.1.2 Den kommende revision af finansforordningen skal udforme, forenkle og målrette reglerne for deltagelse, udvælgelse og rapportering.

2.2.2 Dette gælder også Den Europæiske Investeringsbanks finansielle instrumenter, som normalt opererer gennem mellem-mænd, som sætter deres egne betingelser. Den Europæiske Investeringsbanks og Kommissionens indsats for at fremme finansiering af innovative SMV'er er betydelig, men anstrengelserne har ingen synlige virkninger. Det europæiske finansieringsmarked er fortsat fragmenteret og ikke særlig gunstigt for ikke teknologisk orienterede innovative SMV'er. På nationalt plan er det nødvendigt at tilskynde banksektoren til at tage flere risici i forbindelse med finansiering af små og mellemstore virksomheder.

2.2.3 Det nye rammeprogram for konkurrenceevne og innovation havde ambitioner om at samle foranstaltninger og programmer, der allerede findes hver for sig. I praksis er aktiviteterne dog stadigvæk splittet op i underprogrammer, og der er ingen tegn på sammenhæng. Rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (CIP) har fået tildelt et budget på 3,6 milliarder euro over syv år, hvilket må siges at være et lille beløb set i forhold til de udfordringer, EU står over for.

2.2.4 EU-programmerne har svært ved at leve op til deres egne målsætninger, bl.a. når det gælder inddragelsen af den private sektor og navnlig SMV'erne. De disponible bevillinger tildeles fortrinsvis offentlige institutioner på bekostning af den private sektor. Det er afgørende vigtigt for EØSU, at de offentlige bevillinger til forskning og innovation forvaltes ordentligt, så disse investeringer får reel indflydelse på den europæiske økonomi.

2.2.5 Samordningen mellem fællesskabsprogrammerne og de nationale programmer er ikke effektiv. EU og medlemsstaterne har f.eks. ikke nogen fælles planlægning, der kan forhindre en sammenblanding af additionalitet og komplementaritet.

2.3 Synergieffekter

2.3.1 Nationale reformprogrammer inden for rammerne af Lissabonstrategien giver medlemslandene en referenceramme for innovation. Den meget store forskel på tilgangene og den ringe inddragelse af arbejdsmarkedets parter og andre af civilsamfundets aktører i udarbejdelsen og gennemførelsen af disse mindsker imidlertid virkningen og effektiviteten.

2.3.2 Det europæiske forskningsrum blev oprettet for at fremme sammenhæng i systemet og synergieffekter med medlemslandene. Efter EØSU's opfattelse fortjener dette område virkelig at blive opprioriteret i fremtiden og at være genstand for langt større engagement.

⁽³⁾ EUT C 182 af 4.8.2009, s. 30.

⁽⁴⁾ Et første skridt blev taget med Lead Market-initiativet (ordregivere bringes sammen for at fremme tildeling af offentlige kontrakter til innovative virksomheder), men resultaterne er endnu ikke blevet gennemgået nærmere (initiativet blev først igangsat i september 2009).

2.3.2.1 Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi (EIT) kan f.eks. ikke med sin nuværende struktur udføre sin oprindelige opgave med at skabe dialog mellem forskningssektoren, virksomheder og uddannelsesinstitutioner. EIT er med sine relativt beskedne midler (2,8 milliarder euro fra 2008-2013 ⁽⁵⁾) et virtuelt instrument, som er svært tilgængeligt for virksomheder, der ikke har et godt kendskab til EU-programmerne.

2.3.3 Ifølge den seneste resultattavle for innovation ⁽⁶⁾ har de lande, som er førende i innovation i Europa, nogle fællestræk. De afsætter således store beløb til uddannelse, livslang læring, FoU og instrumenter til innovationsstøtte. Hertil kan føjes god praksis for social og civil dialog.

Der er fortsat behov for at skabe mere synergi, således at god praksis kan blive udbredt i Europa og vi mere åbent kan opmuntre til fælles fodslag mellem EU og medlemslandene om fælles og koordinerede politiske beslutninger til fordel for disse vigtige succeskriterier.

2.3.4 Denne synergi bør også gælde civilsamfundets aktører og offentlige/private partnerskaber.

»Klynger« gør det f.eks. i dag muligt for universiteter og forskningsinstitutioner at samarbejde effektivt med virksomheder i en struktur, der understøttes af offentlige og private investeringer. Erfaringerne med »klynger« har været positive på nationalt plan, men da der mangler en fællesskabspolitik på området, kan EU ikke udnytte fordelene herved. EU bør tage initiativ til, at der etableres europæiske »klynger« for at gøre deres forvaltning mere professionel og international og dermed optimere deres drift og finansiering.

2.3.5 Hvad de samfundsmæssige udfordringer angår, skal man tilstræbe synergier mellem de prioriteter, der opstilles for de forskellige EU-støtteprogrammer for innovation. Man ser faktisk de samme prioriteringer i mange forskellige fællesskabsprogrammer, uden at der er nogen kobling imellem dem.

3. EØSU's anbefalinger

EØSU støtter iværksættelsen af en ambitiøs EU-strategi for innovation baseret på en bredere og bedre integreret vision.

3.1 Grundlæggende principper

— Innovation skal forstås i bred forstand. Det handler ikke kun om produkter og tjenesteydelser, der markedsføres, men også om non-profit-sektoren og om social og samfundsmæssig innovation.

— Lissabontraktaten udvider fællesskabspolitikernes anvendelsesområde til nye områder, der er meget velegnede til innovation: handelspolitik, energi, rummet, turisme, kultur, sundhed osv.

— Innovation er ifølge sagens natur tværfaglig og horisontal, og det bør strategien og gennemførelsesinstrumenterne afspejle.

— Innovationen bør være forenelig med EU's principper og værdier. En nyskabelse, der er »god« i teknologisk forstand, kan måske samtidig have uønskede virkninger for miljøet eller samfundets sammenhængskraft.

— Det er nødvendigt at gøre borgerne fortrolige med nye teknologier ved at inddrage dem i den offentlige debat (genetisk modificerede organismer, kerneenergi osv.).

— Udviklingen af centrale teknologier ⁽⁷⁾ (nanoteknologi, mikro- og nanoelektronik, fotonik, avancerede materialer, bioteknologi, informationsteknologi og simulationsteknologi) skal målrettet og under hensyntagen til deres tværfaglige karakter støttes. Det er imidlertid vigtigt, at europæiske forskningsprogrammer omfatter en tværfaglig del, og at nøgleteknologiapplikationer kan udnyttes i de traditionelle sektorer.

— Prioriteringerne skal fastsættes i forhold til EU's samfundsmæssige mål (sundhed, miljø, energi m.m.).

— Den europæiske innovationsstrategi bør baseres på synergier og partnerskaber med civilsamfundets og den private sektors aktører.

— SMV'erne bør stå i centrum for den kommende EU-plan for innovation. Alle rammeforanstaltninger, programmer og dispositioner til fordel for innovation i små og mellemstore virksomheder bør fremmes.

3.2 Forslag

3.2.1 EØSU's studiegruppe om emnet arrangerede en offentlig høring på »Institute for Prospective Technological Studies« i Sevilla den 14. januar 2009. Denne høring, hvor repræsentanter for instituttet deltog sammen med lokale aktører, som støtter innovation, mundede ud i en række konkrete forslag.

⁽⁵⁾ Til sammenligning er MIT's (Massachusetts Institute of Technology) årlige driftsbudget på 2,4 milliarder dollars.

⁽⁶⁾ European Innovation Scoreboard – Pro Inno Europe.

⁽⁷⁾ Jf. meddelelse fra Kommissionen om »Forberedelse på fremtiden: Udvikling af en fælles strategi for centrale støtteteknologier i EU«, KOM(2009) 512 endelig.

3.2.2 Grundlaget for al politik er at have gode indikatorer og analyseredskaber til sin rådighed. I dag råder EU over flere forskellige analyseredskaber, f.eks. »European innovation score board«, »Inno policy trendchart«, »European Cluster's observatory«, »Innobarometer«, »Sectoral Innovation watch« og »EU industrial R&D investments scoreboard«. For at skabe sammenhæng anbefaler EØSU, at der oprettes et »europæisk innovationsobservatorium«, der skal stå alene, og som skal anvende de eksisterende redskaber i sammenhæng og gøre dem mere synlige. Desuden giver en evaluering kun mening, hvis resultaterne sammenlignes med fastsatte mål. Den kommende EU-plan bør derfor ledsages af klare mål, også når det gælder kvantitative indikatorer. Observatoriet skal være i stand til ved hjælp af klare mål og indikatorer at arbejde på en uafhængig og gennemsigtig måde for at sikre en objektiv evaluering af politikkerne.

3.2.3 Grundforskning skaber den helt nødvendige grobund for fremtidig innovation. EØSU støtter derfor en forøgelse af EU's forskningsmidler til dette formål, især til EU's kommende rammeprogram for forskning og udvikling, forudsat at der sker en bedre identificering af prioriteter (i tråd med de samfundsmæssige udfordringer), og at løftestangseffekten for de nationale programmer og den private sektor kommer bedre i spil.

3.2.3.1 EØSU foreslår endvidere, at man afprøver nye metoder til at begunstige små og mellemstore virksomheders deltagelse i fællesskabsprogrammer, som f.eks. begrebet ansvarligt partnerskab. Det handler om på grundlag af et fælles charter at lette de administrative formaliteter (høringer, rapportering).

3.2.4 Udviklingen af partnerskabet mellem forsknings- og uddannelsesinstitutioner, navnlig universiteter og de økonomiske og sociale aktører, er også en god måde at udvikle en positiv synergi, der kan fremme innovation i virksomhederne såvel som på uddannelsesområdet ⁽⁸⁾.

3.2.4.1 Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi (EIT) bør påtage sig en ledende rolle i netværket af eksisterende strukturer med henblik på at udbrede ny teknologi i samtlige sektorer. På længere sigt bør EIT muliggøre finansiering af investeringer i infrastruktur på europæisk plan, hvor forsknings-, uddannelses- og innovationspolitik går op i en højere enhed.

3.2.4.2 Man bør desuden opmuntre programmer, som fremmer forskernes mobilitet såvel mellem medlemslandene som mellem den private og den offentlige sektor. Den danske erhvervs-ph.d.-ordning, som giver en virksomheds ingeniører adgang til ph.d.-studier, bl.a. gennem studier i et andet EU-medlemsland ⁽⁹⁾, er en god praksis, som fortjener at blive afprøvet på europæisk plan.

3.2.5 Redskaber, der kan åbne op for forskellige aktiviteter mellem EU og medlemsstaterne til støtte for innovation, bør

ifølge EØSU have høj prioritet i det fremtidige program. I den forbindelse er det nødvendigt at styrke de lokale netværk, som bygger bro mellem EU-niveauet og det lokale plan, og at sørge for, at idéer og projekter mødes. EØSU anbefaler, at der etableres partnerskabsfora på europæisk plan, som er åbne for civilsamfundets aktører. »Entreprise Europe Network« kunne som virksomhedsnetværk danne grundlag for et sådant forum.

3.2.6 Det er afgørende vigtigt at forbedre adgangen til finansiering, navnlig for udviklingen af innovative små og mellemstore virksomheder og for virksomhedsetableringer. Den Europæiske Investeringsbanks rolle bør styrkes, navnlig ved at udstrække finansieringsmekanismen med delt risiko, og der bør skabes et europæisk marked for risikokapital.

3.2.6.1 EØSU anbefaler desuden særlige tiltag inden for rammerne af »Small Business Act« som f.eks. etablering af »et europæisk børsmarked nummer to«, økonomiske incitamenter for privatpersoner til at investere i innovation samt udbyttedeling.

3.2.7 Man kan konstatere, at innovationen og iværksætterånden i mange lande har trange kår blandt de unge. Undervisning bør tilskynde til kreativitet og initiativrigdom.

3.2.7.1 EØSU foreslår, at man med støtte fra EU-institutionerne og på grundlag af erfaringerne med ambassadørerne for iværksætterkultur blandt kvinder danner et netværk af ambassadører for unge iværksættere.

3.2.8 Hvis man vil fremme innovationen i de lande, hvor der føres samhörighedspolitik, er det nødvendigt at anvende strukturfondene på en mere optimal måde. Det er især vigtigt at målrette aktiviteterne bedre og at undgå obligatorisk anvendelse af additionalitetsprincippet, der giver forsinkelser og skaber uklarhed. EØSU understreger mulighederne for samfundsmæssig innovation gennem civilsamfundets aktører – muligheder, der hidtil er blevet fuldstændig overset af struktur- og uddannelsesprogrammerne.

3.2.9 EU's konkurrencepolitik (statsstøtte, virksomhedssamarbejde) bør også tilpasses, så der åbnes op for støtte til en bedre udnyttelse af nyskabelser og teknologioverførsel. Opmærksomheden bør også rettes mod specifikke sektorer som boligbyggeri og transportformer og -infrastrukturer på grund af den rolle, de spiller i klimaforandringsproblematikken.

3.2.10 Med Lissabontraktaten styrker EU sine kompetencer inden for udenrigshandelspolitikken og samarbejdet med tredjelande. Man bør gribe denne chance for at udtænke en EU-politik for videnskabelig og teknisk udveksling, som skal samordnes med de nationale politikker. Særlig opmærksomhed bør gives til udveksling og samarbejde med EU's nabolande.

⁽⁸⁾ EUT C 228 af 22.9.2009, s. 9.

⁽⁹⁾ Finansieret af EU-stipendier gennem Marie Curie-programmet.

4. Konklusioner

4.1 Det er ikke så meget de budgetmidler, som tildeles, som det er den reelle politiske vilje hos Kommissionen og medlemsstaterne til at sikre gennemførelsen, kvaliteten af partnerskaberne, navnlig med civilsamfundet, og etableringen af en dialog med borgerne, som er forudsætningerne for denne strategis succes. EØSU opfordrer således Det Europæiske Råd og Kommissionen til at fremlægge en handlingsplan for innovation som hjørnesten i en strategi for vækst og beskæftigelse i Europa (EU 2020).

4.2 Den fremtidige EU-plan for innovation bør følges op af en egentlig handlingsplan med en tidsplan for gennemførelse og opfølgning af resultater. I den forbindelse er det underordnet, hvilken juridisk form denne plan får (anbefalinger, en »pagt« eller noget helt tredje). Det er indholdet og de konkrete og kvantificerede forpligtelser til gennemførelse inden for en frist, der bliver bestemmende for dens effektivitet.

4.3 Formålet med denne strategi bør være at udforme en egentlig fællesskabspolitik, der kan genoprette den europæiske økonomi.

Bruxelles, den 17. marts 2010

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
