



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 17.7.2012  
SWD(2012) 211 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

*Spremni dokument*

**Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij:**

**Okrepljeno partnerstvo za odličnost in rast v Evropskem raziskovalnem prostoru**

**(Besedilo velja za EGP)**

{COM(2012) 392 final}  
{SWD(2012) 212 final}

# DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

## POVZETEK OCENE UČINKA

### *Spremni dokument*

**Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij:**

**Okrepljeno partnerstvo za odličnost in rast v Evropskem raziskovalnem prostoru**

**(Besedilo velja za EGP)**

## 1. UVOD

Evropski raziskovalni prostor (ERP) je enotni raziskovalni prostor, ki je odprt za svet, temelji na notranjem trgu in omogoča prosti pretok raziskovalcev, znanstvenih spoznanj in tehnologije, z njegovo pomočjo pa Unija in njene države članice krepijo svoje znanstvene in tehnološke temelje, konkurenčnost ter zmožnost skupnega soočanja z velikimi izzivi.

ERP, vzpostavljen marca 2000, je od začetka veljavnosti **Lizbonske pogodbe**<sup>1</sup> postal eden izmed ključnih ciljev Unije. Leta 2010 so bili v **vodilni pobudi Unija inovacij (UI)**<sup>2</sup> **strategije Evropa 2020**<sup>3</sup> objavljeni **okvir ERP in podporni ukrepi**. Evropski svet je ob dveh priložnostih (februarja 2011 in marca 2012) pozval k dokončnemu oblikovanju ERP do leta 2014.

V času gospodarske krize obstaja nujna potreba po raziskovanju, rešitvah, ki temeljijo na raziskovanju, in spodbujanju znanstvene odličnosti v regijah in državah, s katerimi se podpira gospodarska rast. Dokončno oblikovanje ERP bo pomagalo pri premagovanju negativnih vplivov drobljenja pri oblikovanju in izvajanju raziskovalnih politik ter dejavnosti na evropsko raziskovalno učinkovitost.

## 2. OPREDELITEV PROBLEMA

### 2.1. Glavne ovire za učinkovitost raziskav v ERP

EU ima še vedno ključno vlogo na področju mednarodnih raziskav in razvoja, vendar se sooča z vrsto pomembnih izzivov, ki zahtevajo nujen odziv, kot so finančna kriza, nizka gospodarska rast in staranje prebivalstva.

Vodilna pobuda EU Unija inovacij za spodbujanje rasti in delovnih mest določa obširen načrt, s katerim bi se lahko zagotovilo pretvarjanje inovativnih zamisli v izdelke in storitve, ki temeljijo na raziskovanju. V primerjavi z glavnimi konkurenti Evropa dejansko premalo vlaga v raziskave (1,9 % BDP v Evropi leta 2008 v primerjavi z 2,5 % BDP v ZDA). Na ustvarjanje znanja se osredotoča relativno majhno število držav članic. Evropske raziskave se ne posvečajo dovolj najnovejšim področjem (npr. informacijskim in komunikacijskim tehnologijam, nanotehnologiji, biotehnologiji, molekularni biologiji, genetiki), ki omogočajo

<sup>1</sup> Člen 179(1) PDEU določa: „Cilj Unije je okrepiti njene znanstvene in tehnološke temelje z oblikovanjem Evropskega raziskovalnega območja, v katerem raziskovalci, znanost in tehnologija prosto krožijo (...)“.

<sup>2</sup> COM(2010) 546 final.

<sup>3</sup> COM(2010) 2020 final.

tehnološke dosežke. To ne spodbuja inovacij, ki so bistvene za večjo konkurenčnost in privlačnost evropskega gospodarstva.

Raziskave v Evropi so zelo spremenljive in razdrobljene. Evropski raziskovalni prostor (ERP) želi odpraviti razdrobljenost in ustvariti najboljše pogoje za izvajanje raziskav v Evropi. Od leta 2000 so Evropska unija in države članice skupaj napredovale pri uresničitvi projekta ERP, vendar še vedno obstajajo številne ovire.

*Nezadostna konkurenčnost znotraj nacionalnih raziskovalnih sistemov:* Omejena konkurenčnost med raziskovalnimi institucijami in univerzami vodi do nezadostnih specializacij, kar ne ustvarja pravih pogojev za izboljševanje znanstvene kakovosti. Delež javnih sredstev, dodeljenih na podlagi javnih razpisov za raziskovalne predloge, se giblje med 20 % in 80 %, povprečje pa je 40 %. Ocena raziskovalcev in raziskovalnih predlogov ne temelji standardih, ki bi bili primerljivi med državami.

*Še vedno so prisotne ovire pri vseevropskem sodelovanju in konkurenci:* Ovire so posledica slabe združljivosti in interoperabilnosti nacionalnih raziskovalnih programov. Ni dovolj fleksibilnosti za omogočanje čezmejnega sodelovanja nacionalnih organov in zagotavljanje dostopa do velikih nacionalnih raziskovalnih infrastruktur, ki so zanimive na evropski ravni, kot tudi do vseevropskih raziskovalnih infrastruktur. To pomeni, da Evropa ne izkorišča priložnosti za izboljšanje kakovosti in učinka svojih raziskav.

*Nenehna izkrivljanja med nacionalnimi trgi delovne sile za raziskovalce:* Ovire so večinoma posledica različnih pristopov k zaposlovanju, ki temelji na dosežkih, avtonomije institucij, pomanjkanja najboljših praks pri oblikovanju strategij na področju človeških virov za raziskovalce in pri spodbujanju mobilnosti raziskovalcev ter nepriljubljenih delovnih pogojev za mlade in tuje raziskovalce. Tudi za prenosljivost in dostop do štipendij veljajo različni pogoji, kar vodi do manjše mobilnosti raziskovalcev in manjšega števila poklicnih možnosti.

*Omejen napredek pri zagotavljanju enakosti spolov in dimenzije spolov v okviru raziskav:* Nekatere države članice ne izvajajo politik, s katerimi bi izkoristile nadarjenost znanstvenic in vključile dimenzijo spolov v okvir raziskav, poleg tega pa tudi nekatere zainteresirane organizacije ne izvajajo akcijskih načrtov za zagotavljanje enakosti spolov. To spodkopava kakovost in ustreznost evropskih raziskav, saj se raznoliki potencial znanstvenih človeških virov ne izkoristi v celoti, kar ima negativne socialne in gospodarske posledice.

*Omejeno kroženje in neenakomeren dostop do znanstvenih spoznanj:* Države članice niso enako napredne pri podpiranju politik odprtega dostopa, ki bi lahko pripomogle k zmanjševanju asimetričnosti informacij. Številne ovire raziskovalcem preprečujejo, da bi nemoteno dostopali do elektronskih raziskovalnih storitev, ena od ovir pa so tudi različne nacionalne politike „uporabe“ za raziskovalne e-infrastrukture, ki se financirajo z javnimi sredstvi. V primerjavi z Združenimi državami še vedno ni zadostnega prenosa znanja med javnimi raziskovalnimi institucijami in zasebnim sektorjem. To vpliva na znanstveno kakovost in na gospodarske rezultate, ki temeljijo na raziskavah in razvoju, tako v javnem kot v zasebnem sektorju.

## **2.2. Pravica EU do ukrepanja, subsidiarnost in dodana vrednost EU**

Pogodba določa, da si pristojnost za raziskovalno politiko delijo države članice in Unija. Člen 179 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da ima Unija pravico ustvariti vse potrebne pogoje za uresničitev Evropskega raziskovalnega prostora. Člen 182(5) PDEU določa uporabo zakonodajnih postopkov za vzpostavitev potrebnih ukrepov za izvajanje Evropskega raziskovalnega prostora.

Dokončno oblikovanje ERP ne posega v suverenost držav članic. Nacionalni raziskovalni sistemi v ERP ne izginejo temveč prosto sodelujejo. Izbrane možne politike spoštujejo načelo

subsidiarnosti, saj je Unija najbolj usposobljena za prepoznavanje področij ukrepanja za države članice glede na še obstoječe ovire in omejen napredek v 12 letih od vzpostavitve ERP. Evropska dodana vrednost je razvidna iz več razlogov. Prvič, optimalna razporeditev dejavnosti, kadar je potrebna, bo dosežena z usklajenim pristopom, kar bo izboljšalo učinkovitost raziskovalnih sistemov in zmanjšalo nepotrebno podvajanje prizadevanj. Drugič, pričakuje se, da bodo z izvajanjem ERP doseženi enaki konkurenčni pogoji in kritična masa, kar bo omogočalo ustvarjanje pogojev za sodelovanje in mednarodno konkurenčnost najbolj produktivnih raziskovalnih skupin. Tretjič, zagon na evropski ravni veča možnost dokončnega oblikovanja ERP na kratki rok glede na obstojnost zgoraj navedenih nacionalnih ovir. Četrto, na ravni Evropske unije je najlažje objektivno oceniti, če je bil dosežen napredek, če je sorazmeren in če so za izboljšanje situacije potrebni dodatni ukrepi.

### 3. CILJI POLITIKE

Glavni cilj politike Evropskega raziskovalnega prostora je povečati uspešnost, odličnost in učinek evropskega sistema raziskav in razvoja. To bo EU pomagalo, da se vrne na pot gospodarske rasti s spodbujanjem znanstvene odličnosti in raziskovanja, podpiranjem inovacij in večanjem privlačnosti EU kot središča raziskovalnih dejavnosti.

*Cilj sporočila je prepoznavanje in spodbujanje ukrepov, ki zagotavljajo, da bodo do leta 2014 vzpostavljeni ustrezni pogoji za izboljšanje učinkovitosti evropskega raziskovalnega sistema.*

Zaradi teh pogojev bo: 1. učinkovitost nacionalnih sistemov večja; 2. dosežena optimalna raven nadnacionalnega sodelovanja in konkurence; 3. trg dela za raziskovalce bolj odprt; 4. dosežena enakost spolov in integracija načela enakosti spolov v raziskave ter 5. kroženje in prenos znanstvenih spoznanj bosta optimalna, tudi s pomočjo digitalnega ERP.

### 4. MOŽNE POLITIKE

**Možna politika 1: Nespremenjeno ravnanje:** Ta možnost bi vključevala nadaljnje izvajanje trenutnih politik brez dodatnih nacionalnih in evropskih prizadevanj za odpravo ovir. Velik napredek bi leta 2014 pomenila sprejetje in izvajanje pobude Obzorje 2020, morda z večjim proračunom za podporo čezmejnih raziskovalnih in inovacijskih dejavnosti.

**Možna politika 2: Okrepljeno partnerstvo v ERP:** Države članice bi bile povabljeni, da prostovoljno izvedejo strukturne reforme. Tudi zainteresirane raziskovalne organizacije bi sodelovale pri pripravi ukrepov za izvajanje ERP. Komisija bi predlagala različne vrste ukrepov (kot so priporočila) za dokončno oblikovanje ERP in spremljala partnerje pri dosegu teh ciljev. Vsako leto bi ocenila napredek in opredelila področja, na katerih bi bile potrebne dodatne spremembe.

**Možna politika 3: Sektorski pravni ukrepi za ERP:** Ta možna politika bi vključevala številne zavezujoče pravne ukrepe, ki bi jih Komisija predlagala na številnih področjih (tj. tematskih sektorjih), če bi bilo potrebno. Poleg tega bi prostovoljni ukrepi držav članic dopolnjevali pravne ukrepe, ki bi se nanašali na sektorje, kjer so države članice in zainteresirane strani v najboljšem položaju za odpravljanje ključnih ovir.

**Možna politika 4: Okvirna direktiva ERP:** Ta možna politika bi vsebovala skupen pravni pristop v obliki celovitega svežnja (okvirna direktiva) pravno zavezujočih ukrepov, vsaka država članica pa bi lahko izbrala ustrezna sredstva za doseganje rezultatov, ki jih zahteva direktiva.

## 5. ANALIZA VPLIVA IN PRIMERJAVA MOŽNIH POLITIK

Možne politike predlagajo različne mehanizme odpravljanja ovir in spodbujajo učinkovitejše raziskovalne sisteme. Po pričakovanjih naj bi imele te možnosti, ko bo ERP dokončno oblikovan, imele podobne učinke (na primer gospodarske, socialne, okoljske učinke, raziskovalno odličnost in uspešnost). Zato se možnosti v smislu vpliva najbolj razlikujejo v času, v katerem bodo pričakovani rezultati doseženi, v s tem povezanih stroških izvajanja ter v stopnji sprejemljivosti za države članice in zainteresirane strani.

Okvir 1: Splošni učinki odprave ovir za popolno vzpostavitev ERP

**Gospodarski učinek:** Povečana učinkovitost bi koristila javnemu in zasebnemu sektorju vseh držav članic, ustvarili pa bi jo z: dodelitvijo več finančnih sredstev najuspešnejšim raziskovalcem; povečanim sodelovanjem med državami članicami; boljšimi rešitvami za socialne izzive; povečano kakovostjo in ustreznostjo raziskav, pri čemer bi se bolj upoštevala dimenzija spolov v postopku raziskovanja; boljšo uporabo razpoložljivih usposobljenih raziskovalcev, zlasti raziskovalk; ter izboljšanim dostopom javnega in zasebnega sektorja do znanja, zlasti v manj razvitih regijah. Če dokončno oblikovanje ERP pomeni prerazporeditev nacionalnih sredstev in njihovo dodelitev nadnacionalno usklajenim raziskavam, bi to ugodno vplivalo na gospodarstvo EU (dodatna 0,25-odstotna rast BDP) in delovni trg (dodatnih 323 000 delovnih mest) leta 2030. Vendar bodo stroški nastali zaradi uprav in podjetij držav članic, odvisni pa bodo od vrste ovir, ki jih je treba odpraviti.

Posledica ERP bo večja osredotočenost na finančno vzdržnost znanstveno močnih področij ter usklajeno povpraševanje po zagotovitvi interoperabilnih in učinkovitih digitalnih raziskovalnih storitev, ki bi spodbudile sektor IKT in inovacije IKT v EU. Odprt dostop bi zelo koristil večini udeležencev, mnogim institucijam pa bi prinesel morebitne prihranke.

**Socialni učinki:** več učinkovitejšega raziskovalnega osebja ter okrepljeno sodelovanje pri raziskavah in razvoju bi imela pričakovane pozitivne učinke, tako posredne kot neposredne. Ukrepi, ki bi ugodno vplivali na digitalni ERP, bi prinesli prednosti raziskovalcem v manjših in manj razvitih državah članicah in regijah. ERP bi prav tako ugodno vplival na temeljne pravice, zlasti na spoštovanje enakosti spolov, svobodo izražanja ter svobodo umetnosti in znanosti.

**Okoljski učinki:** okoljska vprašanja bi reševali skupaj, raziskave pa bi bile bolj usklajene. Tako bi se izognili nepotrebnemu podvajanju in povečali učinkovitost.

### 5.1. Ocena možnosti

**Možna politika 1:** Obstoječe ovire bi ostale in preprečevale večjo učinkovitost v nacionalnih sistemih. Obstajale bi prednosti, ki bi bile posledica izvajanja pobude Obzorje 2020. Ta možnost ne bi izpolnjevala zahtev Evropskega sveta in pričakovanj zainteresiranih strani po dokončnem oblikovanju ERP.

**Možna politika 2:** Do leta 2014 bi bil pričakovan znaten, vendar morda neenakomeren napredek. Države članice bi odpravile ovire na področjih, kjer so ukrepi najbolj potrebni, pri čemer pa bi bilo upravno breme majhno. Vključile bi zainteresirane strani, kot so organizacije za financiranje in izvajanje raziskav, ki bi sodelovale pri dokončnem oblikovanju ERP. Na tej stopnji se predvsem države članice strinjajo, da je najboljši način za dokončno oblikovanje ERP uporaba prostovoljnih ukrepov. Ta možnost bi izpolnila pričakovanja držav članic.

**Možnost politike 3:** Ta možnost bi pomenila počasen in neenakomeren napredek pri dokončnem oblikovanju ERP do leta 2014, vendar bi bil na dolgi rok opazen znaten napredek na področjih, kjer (in ko) bi bili sprejeti zakonodajni ukrepi. Izvajanje bi bilo odloženo vsaj do

leta 2017 in bi pomenilo težko breme za nacionalne uprave in Komisijo. Večina držav članic ni naklonjena zakonodaji na tem področju, zato bi Svet to možnost težko odobril.

**Možnost politike 4:** Ob sprejetju te možnosti bi bili rezultati najboljši, vendar le na dolgi rok in le če bi bila zakonodaja sprejeta. Nekaj časa bi trajalo, da bi bila izvedena popolna ocena obstoječega položaja, ki bi nato omogočala razvoj načel in mehanizmov, ki bi bili vključeni v splošen okvir, predstavljen v letih 2013–2014. Pogajanja o popolnem sežnju ukrepov bi bila težavna in dolgotrajna, operativno izvajanje ukrepov pa bi bilo odloženo vsaj do leta 2017. Za javno upravo in Komisijo bi bila izredno težko breme. Kot pri prejšnji možnosti, bi Svet to možnost zelo težko odobril.

## 5.2. Izbor najboljše politike

Možnost politike 2 „Okrepljeno partnerstvo v ERP“ je edina možnost, ki omogoča znaten napredek pri dokončnem oblikovanju ERP do leta 2014, stroški pa bi bili najmanjši. Poleg tega ta možnost vključuje tudi razvoj ocenjevalnega sistema, ki bi pomagal pri opredelitvi prihodnjih ukrepov. Zato je najboljša politika „Okrepljeno partnerstvo v ERP“.

## 6. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Za ocenjevanje napredka držav članic in zainteresiranih organizacij bo vzpostavljen mehanizem za spremljanje ERP, ki bo upošteval številne kazalnike, povezane z ukrepi, ki so vključeni v izbrano možnost politike. Na podlagi poročil držav članic o ukrepih, ki bodo pripomogli k dokončnemu oblikovanju ERP, bo Komisija vsako leto predstavila **poročilo o napredku ERP**.

Poročilo bo ocenjevalo sprejete korake in morda vključevalo priporočila. Poročilo naj bi bilo podlaga za politične smernice, ki jih Komisija predlaga Svetu za konkurenčnost in tudi za razprave znotraj foruma zainteresiranih strani ERP. Lahko bi tudi prispevalo k letnemu pregledu rasti, ki je podlaga za nacionalne reforme, ki jih izvajajo države članice v okviru evropskega semestra, ali k prepoznavanju pravnih ukrepov.