

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Przegląd wspólnotowej polityki w zakresie innowacji w zmieniającym się świecie”

COM(2009) 442 wersja ostateczna

(2010/C 354/19)

Sprawozdawca: **Henri MALOSSE**

Dnia 2 września 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Przegląd wspólnotowej polityki w zakresie innowacji w zmieniającym się świecie”

COM(2009) 442 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 marca 2010 r.

Na 461. sesji plenarnej w dniach 17–18 marca 2010 r. (posiedzenie z 17 marca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 108 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Co to są innowacje?

1.1 Zgodnie z definicją przytoczoną w komunikacie „innowacyjność to zdolność przyswajania nowych koncepcji i przekształcania ich w produkty handlowe przez zastosowanie nowych procesów, produktów lub usług w sposób lepszy lub szybszy od konkurencji”⁽¹⁾.

1.1.1 Oprócz zdolności, innowacje oznaczają działanie, proces pozwalający przekształcić istniejące lub nowe idee w wyniki.

1.1.2 Innowacja jest często owocem pracy zbiorowej (zrzeszenia przedsiębiorstw, partnerów społecznych, badaczy); ma również zastosowanie do wewnętrznego działania przedsiębiorstwa, w szczególności dzięki pomysłom pracowników. W obliczu światowej konkurencji przedsiębiorstwa europejskie będą musiały opracować lepsze metody działania, aby włączyć pracowników w uzyskiwanie wyników przedsiębiorstwa i stymulować ich kreatywność.

1.1.3 Innowacja może dotyczyć także dziedzin, które nie odnoszą się bezpośrednio do rynku, takich jak rozwój ludzki, zdrowie, innowacje społeczne i środowiskowe, innowacje w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym, dotyczących obywatelstwa, lub wsparcia dla rozwoju.

1.2 Innowacyjność jest właściwie celem społecznym, wykorzystaniem ludzkiej kreatywności w celu wspierania trwałego i bardziej harmonijnego rozwoju gospodarczego.

1.2.1 Innowacyjność powinna umożliwiać podejmowanie wyzwań obecnego stulecia, takich jak zrównoważone zaopatrzenie w energię, ochrona klimatu, rozwój demograficzny, globalizacja, atrakcyjność regionów, tworzenie miejsc pracy, spójność i sprawiedliwość społeczna.

1.3 Innowacyjność nie jest celem samym w sobie. Służy celom społecznym, które można określić mianem postępu i zrównoważonego rozwoju, należy jednak dojść do porozumienia w sprawie definicji tych pojęć i pomiaru tych zjawisk.

EKES jest zdania, że byłoby korzystne, gdyby Unia stała się pionierem w tej dziedzinie, definiując nowe wskaźniki ekonomiczne i społeczne, pozwalające na mierzenie wzrostu gospodarczego i jego zmian w czasie⁽²⁾, i korzystając z nich.

2. Czego dokonała Unia Europejska?

W komunikacie przedstawiono naturalnie pochlebną ocenę działań prowadzonych przez Unię, zarówno w zakresie poprawy warunków ramowych, promowania szybszego wprowadzania na rynek innowacyjnych produktów i usług, tworzenia synergii, jak i w obszarze finansów. Należy podkreślić, że argumentacja przedstawiona w komunikacie koncentruje się wokół innowacji technologicznych.

Użycie sformułowania „polityka wspólnotowa” w odniesieniu do innowacji jest pewną przesadą, ponieważ, jak wykazuje ocena przedstawiona w omawianym komunikacie, chodzi raczej o ogół skoordynowanych środków i działań. W istocie UE nie posiada własnych kompetencji prawnych w tej dziedzinie (kompetencje w zakresie udzielania wsparcia).

⁽¹⁾ „Creating a National Innovation Framework”, Science Progress, Richard Nedis i Ethan Byler, kwiecień 2009 r.

⁽²⁾ Zgodnie z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu Komisji dotyczącym mierzenia wyników gospodarczych i postępu społecznego (<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>) wskaźniki te powinny wykraczać poza prosty pomiar PKB, a także uwzględniać ostre i zróżnicowane miary dostępnych dochodów, edukacji, środowiska naturalnego i podziału bogactwa.

2.1 Poprawa warunków ramowych

2.1.1 Niektóre środki przedsięwzięte przez UE miały rzeczywście pozytywne oddziaływanie, jak np. przegląd przepisów dotyczących pomocy państwa ukierunkowany na wspieranie ekoinwestycji oraz inwestycji w badania i rozwój, czy też połączenie sieci centrów Euro Info i centrów przekazu innowacji w ramach sieci Enterprise Europe Network. Uruchomienie programu „Small Business Act” dla Europy obudziło wielkie nadzieje, które do tej pory nie znalazły wystarczającego pokrycia w konkretnych i widocznych osiągnięciach służących MŚP⁽³⁾. Można też wspomnieć o komunikacie „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”, który stanowił krok we właściwym kierunku, jednak jest to jedynie komunikat, jak dotąd bez środków realizacji.

2.1.2 Tymczasem brak decyzji w sprawie patentu wspólnotowego jest dobitnym świadectwem niezdolności Rady Europejskiej do przedsięwzięcia koniecznych środków, które miałyby bezpośredni wpływ na innowacyjność, o czym świadczy stałe zmniejszanie się liczby patentów składanych w Europie w porównaniu z resztą świata, a także wyraźnie wyższe koszty dla Europejczyków. W związku z tym w UE nie ma wystarczającej ochrony, co uderza w przedsiębiorstwa, szczególnie MŚP.

2.1.3 Strategie i instrumenty zaproponowane przez Komisję Europejską są jak dotąd skoncentrowane przeważnie na niezbędnych etapach poprzedzających innowację i na dużych publicznych i prywatnych jednostkach badawczych. Należałoby je uzupełnić dodatkowymi działaniami i narzędziami, takimi jak normalizacja skupiająca się silniej i w sposób bardziej systematyczny na procesach innowacyjnych.

2.1.4 Ogólnie rzecz biorąc organy administracji, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, mogą być źródłem innowacji we wszystkich dziedzinach.

2.1.4.1 Jeżeli chodzi o zamówienia publiczne, zleceniodawcy zbyt często preferują oferty najtańsze, ze szkodą dla jakości ofert. Można sprzyjać innowacjom odpowiednio ukierunkowując zamówienia publiczne i tym samym podnosząc jakość usług publicznych⁽⁴⁾.

2.2 Wdrażanie polityki w zakresie innowacji

2.2.1 W komunikacie podkreślono wzrost możliwości finansowania z budżetu wspólnotowego w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013.

2.2.1.1 Rzeczywisty wzrost nie jest dostrzegalny dla podmiotów, które ubolewają nad powolnością i złożonością procedur, zwłaszcza w odniesieniu do siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju. To samo dotyczy europejskich funduszy strukturalnych, w przypadku których do obciążeń biurokratycznych dochodzi brak widoczności wynikający z rozproszenia pomocy oraz zasada dodatkowości, które sprawiają, że fundusze nie mogą być wykorzystywane jako rzeczywiste bodźce dla innowacji.

⁽³⁾ Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

⁽⁴⁾ Pierwszy krok poczyniono w ramach inicjatywy rynków pionierskich (zbliżenie zleceniodawców mające na celu wspieranie udzielania zamówień innowacyjnym przedsiębiorstwom), jej wyniki będą jednak wymagały dokładnej analizy (data rozpoczęcia: wrzesień 2009 r.).

2.2.1.2 Przyszły przegląd rozporządzenia finansowego powinien uprościć, ukierunkować i ukształtować zasady udziału, kwalifikowalności i sprawozdawczości.

2.2.2 Stwierdzenie to ma również zastosowanie do instrumentów finansowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), którego działalność opiera się zasadniczo na pośrednikach stosujących własne warunki. Wysiłki czynione przez EBI i Komisję, by wspierać finansowanie innowacyjnych MŚP są godne uwagi, jednak ich efekty nie są widoczne. Europejski rynek finansowania jest nadal rozproszony w Europie i mało przyjazny dla MŚP proponujących innowacje inne niż technologiczne. Ważne jest by na szczeblu krajowym zachęcać sektor bankowy do podejmowania większego ryzyka związanego z finansowaniem MŚP.

2.2.3 Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) miał w zamierzeniu łączyć środki i programy już istniejące, lecz rozproszone. W rzeczywistości działania są nadal prowadzone fragmentarycznie w ramach podprogramów, zaś ich spójność nie została wykazana. Ponadto program ten dysponuje budżetem na 7 lat w wysokości 3,6 mld euro, co stanowi niewielką kwotę z punktu widzenia wyzwań stojących przed Unią Europejską.

2.2.4 Programy europejskie z trudem realizują własne cele, w szczególności w zakresie udziału sektora prywatnego, a zwłaszcza MŚP. Dostępne środki są przyznawane w sposób preferencyjny instytucjom publicznym, ze szkodą dla sektora prywatnego. Główne obawy EKES-u budzi tutaj dobre zarządzanie środkami publicznymi przyznanymi na rzecz badań i innowacji oraz rzeczywisty wpływ tych inwestycji na gospodarkę europejską.

2.2.5 Koordynacja między programami wspólnotowymi i krajowymi nie jest efektywna. Nie istnieje na przykład wspólne planowanie państw członkowskich i UE, które pozwoliłoby na uniknięcie mylenia zasady dodatkowości z zasadą komplementarności.

2.3 Tworzenie synergii

2.3.1 Krajowe programy reform, istniejące w ramach strategii lizbońskiej, dostarczają państwom członkowskim ram odniesienia w dziedzinie innowacji. Ogromna różnorodność podejść i bardzo niewielkie zaangażowanie partnerów społecznych oraz innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie i wdrażanie tych programów zmniejszają jednak ich oddziaływanie i skuteczność.

2.3.2 Europejska przestrzeń badawcza została stworzona w celu wspierania spójności systemu i zapewnienia synergii między państwami członkowskimi. Zdaniem EKES-u ta kwestia zasługuje niewątpliwie na przyznanie jej pierwszeństwa w przyszłości i potraktowanie jej z dużo większym zaangażowaniem.

2.3.2.1 Na przykład Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) w swoim obecnym kształcie nie może wypełniać swojego podstawowego zadania, jakim jest zapewnienie dialogu między sektorem badań, przedsiębiorcami a szkolnictwem. Instytut, dysponujący stosunkowo niewielkimi środkami (2,8 mld euro na lata 2008–2013 ⁽⁵⁾), pozostaje instrumentem wirtualnym, trudno dostępnym dla przedsiębiorstw nieobeznaczonych z programami europejskimi.

2.3.3 Zgodnie z ostatnią tablicą wyników innowacyjności ⁽⁶⁾ kraje przodujące w innowacyjności w Europie mają pewne cechy wspólne: ponoszą duże wydatki na kształcenie, uczenie się przez całe życie, duże wydatki na badania i rozwój oraz instrumenty wsparcia dla innowacji. Do tego można dodać sprawdzone rozwiązania w zakresie dialogu społecznego i obywatelskiego.

Należy zapewnić lepszą synergię, tak aby te sprawdzone rozwiązania upowszechniły się w Europie i aby bardziej otwarcie wspierać konwergencję między UE a państwami członkowskimi w odniesieniu do wspólnych i skoordynowanych decyzji politycznych na rzecz omawianych kluczowych czynników sukcesu.

2.3.4 Synergia, o której mowa, powinna objąć też podmioty społeczeństwa obywatelskiego i partnerstwo publiczno-prywatne.

Tytułem przykładu, „klastry” pozwalają dziś na efektywną współpracę uniwersytetów i ośrodków badawczych z przedsiębiorstwami, w ramach struktur wspieranych za pomocą inwestycji publicznych i prywatnych. Ta praktyka klastrów jest pozytywnym zjawiskiem na szczeblu krajowym, ale wobec braku wspólnotowej polityki wsparcia UE nie może korzystać z ich dobrodziejstw. UE powinna podejmować inicjatywy na rzecz nadania klastrów europejskiego charakteru, co umożliwiłoby bardziej profesjonalne zarządzanie nimi, ich umiędzynarodowienie oraz optymalizację ich działania i finansowania.

2.3.5 Należy dążyć do synergii między priorytetowymi celami poszczególnych europejskich programów wsparcia dla innowacji z uwagi na problemy społeczne. W istocie w różnych programach wspólnotowych można znaleźć te same priorytety, bez powiązań między nimi.

3. Zalecenia EKES-u

EKES popiera wprowadzenie ambitnej strategii europejskiej w dziedzinie innowacji, zapewniającej szerszą i bardziej zintegrowaną wizję.

3.1 Podstawowe założenia

— Innowacyjność powinna być pojmowana szeroko, zarówno w odniesieniu do produktów i usług wprowadzanych na

rynek, jak i w odniesieniu do sektora niekomercyjnego oraz do dziedziny społecznej lub socjalnej.

- Traktat lizboński poszerza pole działania polityki wspólnotowej w dziedzinach sprzyjających innowacjom: polityka handlowa, energia, przestrzeń kosmiczna, turystyka, kultura, zdrowie itp.
- Innowacyjność jest ze swojej natury interdyscyplinarna i przekrojowa, takie też powinny być strategia i środki jej wdrażania.
- Innowacyjność powinna być zgodna z unijnymi zasadami i wartościami. Dana innowacja może być bowiem korzystna z technologicznego punktu widzenia, ale mieć niepożądane skutki dla środowiska naturalnego lub dla spójności społecznej.
- Należy zapoznawać obywateli z nowymi technologiami poprzez wprowadzenie ich do debaty publicznej (GMO, energia jądrowa itp.).
- Rozwój kluczowych technologii ⁽⁷⁾ (nanotechnologii, mikro- i nanoelektroniki, fotoniki, materiałów zaawansowanych, biotechnologii, technologii informacyjnych i symulacji) należy wspierać w sposób ukierunkowany i z uwzględnieniem ich interdyscyplinarnego charakteru. Należy jednak dopilnować tego, aby europejskie programy badawcze zawierały część dotyczącą interdyscyplinarnego wykorzystania oraz aby zastosowania kluczowych technologii mogły być wykorzystywane w sektorach tradycyjnych.
- Priorytety należy ustalić uwzględniając cele społeczne UE (ochrona zdrowia, środowisko, energia itp.).
- Europejska strategia w zakresie innowacji powinna być oparta na synergii i partnerstwie z podmiotami sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego.
- MŚP powinny zajmować centralną pozycję w przyszłym planie europejskim na rzecz innowacji. Należy wspierać wszelkie środki ramowe, programy i przepisy ułatwiające innowacyjność w MŚP.

3.2 Propozycje

3.2.1 W ramach swojej grupy analitycznej EKES zorganizował 14 stycznia 2009 r. wysłuchanie publiczne w Instytucie Perspektywicznych Studiów Technologicznych w Sewilli. Wysłuchanie to, w którym udział wzięli przedstawiciele instytutu oraz lokalne podmioty wspierające innowacje, pozwoliło na opracowanie konkretnych propozycji.

⁽⁵⁾ Dla porównania, roczny budżet operacyjny MIT (Massachusetts Institute of Technology) wynosi 2,4 mld dolarów.

⁽⁶⁾ European Innovation Scoreboard (Europejska tabela wyników innowacyjności) – Pro Inno Europe.

⁽⁷⁾ Zob. komunikat Komisji Europejskiej „Przygotowanie się na przyszłość: opracowanie wspólnej strategii w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających w UE”, COM(2009) 512 wersja ostateczna.

3.2.2 Podstawą wszelkiej polityki jest dysponowanie właściwymi wskaźnikami i odpowiednimi instrumentami analitycznymi. Obecnie UE dysponuje wieloma instrumentami analitycznymi, takimi jak: europejska tablica wyników innowacyjności, INNO-Policy TrendChart, Europejskie Centrum Monitorowania Klastrow, Innobarometer, *Sectoral Innovation Watch* oraz „EU industrial R&D investments scoreboard”. W celu zapewnienia spójności EKES zaleca utworzenie jednego europejskiego centrum monitorowania innowacji, które obejmowałoby istniejące narzędzia i zapewniło ich spójność i lepszą widoczność. Co więcej, ocena jest znacząca jedynie wtedy, gdy porównujemy wyniki z założonymi celami; przyszły europejski plan powinien w związku z tym zawierać jasno postawione cele, w tym wyrażone wskaźnikami ilościowymi. Centrum to powinno mieć zdolność do prowadzenia prac w sposób przejrzysty i niezależny, w oparciu o jasno określone cele i wskaźniki, aby zapewnić obiektywną ocenę polityki.

3.2.3 Badania podstawowe tworzą niezbędny grunt pod przyszłe innowacje. Dlatego EKES popiera zwiększenie środków na rzecz tych badań w budżecie UE, zwłaszcza w ramach przyszłego programu ramowego UE na rzecz badań i rozwoju, pod warunkiem zdefiniowania jego celów priorytetowych (dostosowanych do problemów społecznych), a także stworzenia efektu dźwigni z programami krajowymi i sektorem prywatnym.

3.2.3.1 Ponadto EKES zaleca rozważenie nowych rodzajów podejścia w celu propagowania udziału MŚP w programach wspólnotowych, np. koncepcji odpowiedzialnego partnerstwa. Chodziłoby o uproszczenie, na podstawie wspólnej karty, formalności administracyjnych (audyty, sprawozdawczość).

3.2.4 Rozwój partnerstwa między instytucjami badawczymi i edukacyjnymi, w szczególności uniwersytetami, a podmiotami gospodarczymi i społecznymi, jest także dobrym sposobem na rozwijanie pozytywnej synergii sprzyjającej innowacji w przedsiębiorstwach, ale też w szkolnictwie⁽⁸⁾.

3.2.4.1 EIT powinien przybrać formę organu stojącego na czele sieci istniejących struktur, aby wspierać rozpowszechnianie nowych technologii we wszystkich sektorach. W dłuższej perspektywie EIT powinien pozwalać na sfinansowanie inwestycji w infrastrukturę o skali europejskiej, która łączyłaby politykę w zakresie badań, edukacji i innowacji.

3.2.4.2 Ponadto należy wspierać programy propagujące mobilność badaczy między państwami członkowskimi, a także między sektorem prywatnym a publicznym. Duński doktorat przemysłowy, który umożliwia inżynierom zatrudnionym w przedsiębiorstwie przygotowanie doktoratu uniwersyteckiego, między innymi poprzez uczestniczenie w zajęciach w innym państwie członkowskim⁽⁹⁾, jest przykładem sprawdzonego rozwiązania, które należałoby przetestować w skali europejskiej.

3.2.5 Instrumenty mające na celu zniesienie barier w działaniach na rzecz wsparcia dla innowacji między UE a państwami członkowskimi powinny zdaniem EKES-u stać

się priorytetowym elementem przyszłego programu. W tym celu należy wzmocnić sieci sąsiedzkie, stanowiące pomost między szczeblem europejskim a lokalnym, umożliwiającą wymianę pomysłów i projektów. EKES zaleca wprowadzenie platform umożliwiających partnerstwo europejskie, które byłyby dostępne dla podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Sieć „Enterprise Europe Network”, podmiot terenowy ukierunkowany na przedsiębiorstwa mogły posłużyć za podstawę dla takiej platformy.

3.2.6 Poprawa dostępu do finansowania ma zasadnicze znaczenie, w szczególności dla rozwoju innowacyjnych MŚP i przedsiębiorstw rozpoczynających działalność. Należy wzmocnić rolę EBI, w szczególności poprzez rozszerzenie mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka oraz utworzenie europejskiego rynku kapitału wysokiego ryzyka.

3.2.6.1 Ponadto EKES zaleca szczególne środki w ramach programu „Small Business Act” (SBA), takie jak wspieranie europejskiego „drugiego rynku giełdowego”, zachęty podatkowe dla osób prywatnych na rzecz inwestowania w innowacje czy też zaangażowanie pracowników.

3.2.7 Można zauważyć, że w wielu krajach spada innowacyjność i przedsiębiorczość młodych ludzi. Należy wspierać kreatywność i ducha inicjatywy w programach nauczania.

3.2.7.1 EKES proponuje utworzenie sieci ambasadorów młodych przedsiębiorców, na wzór ambasadorów przedsiębiorczości kobiet, ze wsparciem ze strony instytucji europejskich.

3.2.8 Dla wspierania innowacyjności w krajach objętych polityką spójności konieczne jest lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych. Chodzi w szczególności o lepsze ukierunkowanie działań, uniknięcie obowiązkowej zasady dodatkowości, która powoduje opóźnienia i niedostateczną widoczność. EKES podkreśla potencjał innowacji społecznych drzemący w podmiotach społeczeństwa obywatelskiego, dotychczas całkowicie pomijany w programach strukturalnych i edukacyjnych.

3.2.9 Polityka UE w zakresie konkurencji (pomoc państwa, współpraca między przedsiębiorstwami) powinna także być dostosowana do większego wspierania lepszego wykorzystania innowacji i transferu technologii. W tym kontekście należy zwrócić baczniejszą uwagę na sektory szczególne, takie jak budownictwo mieszkaniowe czy infrastruktura i środki transportu, w związku z rolą, jaką odgrywają one w kontekście zmiany klimatu.

3.2.10 Wraz z traktatem lizbońskim zwiększyły się kompetencje UE w dziedzinie zewnętrznej polityki handlowej i polityki współpracy. Należy wykorzystać tę szansę do stworzenia wizji polityki europejskiej w zakresie wymiany naukowej i technicznej, w koordynacji z polityką krajową. Należy zwrócić szczególną uwagę na wymianę i współpracę z krajami sąsiadującymi z UE.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 9.

⁽⁹⁾ Finansowane ze stypendiów europejskich Marie Curie.

4. Wnioski

4.1 Sukces strategii będzie w większym stopniu zależał od rzeczywistej woli politycznej jej wdrożenia ze strony Komisji Europejskiej i państw członkowskich, od jakości partnerstwa, zwłaszcza ze społeczeństwem obywatelskim, oraz od ustanowienia dialogu z obywatelami niż od przyznanych środków budżetowych. EKES wzywa zatem Radę Europejską i Komisję Europejską do przedstawienia planu działań na rzecz innowacji, który będzie kamieniem węgielnym strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie (UE 2020).

4.2 Przyszłemu europejskiemu planowi na rzecz innowacji powinien towarzyszyć rzeczywisty plan działań, uzupełniony o harmonogram wdrażania i monitorowania poczynionych postępów. W tym kontekście forma prawna tego planu (zalecenia, akt prawny czy jakakolwiek inna forma) ma mniejsze znaczenie. O jego skuteczności zadecyduje jego treść oraz konkretne i wymierne zobowiązania z terminami realizacji.

4.3 Ambitnym celem omawianej strategii powinna być realizacja rzeczywistej polityki wspólnotowej na rzecz ożywienia gospodarki europejskiej.

Bruksela, 17 marca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
