



Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Rezultaty wysiłków mających służyć likwidacji luki innowacyjnej w UE w świetle programów „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa” oraz doświadczenia związane z tymi wysiłkami

(opinia rozpoznawcza)

(C/2024/6874)

Sprawozdawca: **Georgi STOJEW**

Wniosek o konsultację	Prezydencja Rady Europejskiej, 14.3.2024
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	5.9.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2024
Sesja plenarna nr	590
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	223/0/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że rosnąca luka pod względem badań naukowych i innowacji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej stanowi poważne wyzwanie od chwili rozszerzenia UE w 2004 r. Aby zniwelować tę lukę, należy równolegle zająć się trzema ważnymi kwestiami: 1) zapewnienie dostępu do sprawiedliwego finansowania na badania i innowacje we wszystkich państwach członkowskich, 2) umożliwienie dostępu do odpowiedniej infrastruktury wspierającej badania i do specjalistów zarządzających sprzyjającą polityką na poziomie krajowym, 3) usunięcie obciążeń w zakresie współfinansowania w poszczególnych państwach członkowskich. Aby zapewnić Europie długoterminową konkurencyjność, dobrobyt i globalną rolę podmiotu geopolitycznego, konieczne będą wysiłki na wszystkich szczeblach i we wszystkich obszarach polityki w celu zniwelowania luki pod względem wzrostu, wydajności i innowacji między UE a jej międzynarodowymi partnerami i konkurentami.

1.2. EKES wzywa Komisję Europejską, aby kontynuowała działania w zakresie łączenia w zespoły na rzecz doskonałości („Teaming for excellence”⁽¹⁾) i w zakresie eliminowania luk innowacyjnych między państwami członkowskimi, zwłaszcza w krajach objętych inicjatywą rozszerzania uczestnictwa⁽²⁾, w dziedzinie badań naukowych i innowacji, także w związku z przygotowaniem kolejnego programu ramowego badań naukowych. Ocena skutków dotycząca obiegu wiedzy i dostępności wyników w państwach członkowskich wskazuje na ogromny potencjał tworzenia sieci kontaktów poprzez transfer wiedzy i wymianę najlepszych praktyk. UE musi także zwiększyć wsparcie dla nowych państw członkowskich UE, aby ułatwić skuteczną synergę, poprawić ich zdolności finansowe oraz zapewnić pomoc administracyjną i szkolenia. Ponadto EKES zaznacza, że potrzebujemy uwzględniającej wszystkie kraje współpracy w ramach sojuszy instytucji szkolnictwa wyższego. Potrzebujemy też bardziej inteligentnych ram regulacyjnych w całej UE.

⁽¹⁾ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/widening-participation-and-spreading-excellence_en?prefLang=pl.

⁽²⁾ https://rea.ec.europa.eu/funding-and-grants/horizon-europe-widening-participation-and-spreading-excellence_en?prefLang=pl.

1.3. EKES podkreśla, jak ważne jest, by dopasować wsparcie, takie jak szkolenia, ocena skutków, skuteczny udział beneficjentów, i umożliwić uczestnictwo MŚP, poprzez ich zaangażowanie w projekty o mniejszej skali, co umożliwiłoby im udział również w większych projektach i jeszcze bardziej mu sprzyjało. W ocenie wskazano takie obszary wymagające poprawy: rozszerzenie uczestnictwa; dalsze uproszczenie i zmniejszenie obciążeń administracyjnych; lepsze rozpowszechnianie, wykorzystywanie i wdrażanie rezultatów; wspieranie udziału kobiet; wzmocnienie ścieżek synergii z innymi inicjatywami na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym.

1.4. EKES popiera apel do Komisji Europejskiej, by opracowała plan działania na rzecz ograniczenia biurokracji, w szczególności przewidując wsparcie dla tworzenia interfejsów na styku różnorodnych systemów finansowania, gdzie nadal występują bariery w związku z niedopasowaniem różnych podejść. Należy dołożyć więcej starań, by angażować przedsiębiorstwa, związki zawodowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i regiony, tak aby przyczynić się do wskazania pokrywających się przepisów, zmniejszyć obciążenia związane z przestrzeganiem przepisów oraz obowiązki sprawozdawcze.

1.5. EKES zaleca, by na szczeblu europejskim rozpoczęto kontrole aktualnej sytuacji, aby określić zbędne bariery biurokratyczne. Biorąc pod uwagę wywołane przez inflację zmiany w finansowych progach definicji MŚP, Komisja Europejska powinna rozszerzyć zwolnienia z obowiązków administracyjnych już przewidziane dla MŚP i innych beneficjentów. Może to zaowocować szybszymi, skuteczniejszymi, prostszymi i przejrzystszymi procedurami dotyczącymi europejskich programów finansowania i pomocy państwa. Dzięki wsparciu na upowszechnianie i na wykorzystywanie wyników beneficjenci będą mogli uzyskać dostęp do nowych źródeł finansowania.

1.6. EKES uważa, że dzięki zapewnieniu odpowiednich warunków ramowych dla projektów inwestycyjnych i zbudowaniu atrakcyjnego i przyjaznego dla konsumentów środowiska inwestycyjnego wszystkie te wysiłki mogłyby zagwarantować konkurencyjność i wzmocnić doskonałość innowacji poprzez tworzenie zespołów i powiązań między światem akademickim, przedsiębiorstwami, rządami i społeczeństwem obywatelskim. Oznacza to położenie nacisku na wdrażanie i upraszczanie oraz – tam, gdzie to niezbędne – na skuteczność nowych regulacji.

1.7. Z myślą o tym, by przyspieszyć rozwój i modernizację zrównoważonych zdolności produkcyjnych zakładów przemysłowych i projektów infrastrukturalnych wspieranych w ramach programu „Horyzont Europa”, EKES opowiada się za szybszymi i prostszymi procedurami planowania i zatwierdzania oraz za dalszym wdrażaniem otwartej nauki. Przyspieszenie rozwoju europejskich cyfrowych dóbr wspólnych może uruchomić więcej inwestycji w zakresie infrastruktury sztucznej inteligencji i infrastruktury danych oraz poprawić europejskie zdolności obliczeniowe, zapewniając skuteczny dostęp europejskim przedsiębiorstwom typu start-up.

1.8. Wzmocnienie zdolności technologicznych UE przyspieszy cyfryzację we wszystkich gałęziach przemysłu i może zwiększyć możliwości stwarzane przez innowacyjne technologie, co pozwoli zadbać, aby europejskie ramy regulacyjne uwolniły potencjał jednolitego rynku dzięki jednolitej przestrzeni regulacyjnej. Takie ramy muszą chronić europejskie zdolności innowacyjne, konkurencyjność i odporność. Ich wdrożenie powinno iść w parze z minimalną biurokracją, powinno zostać w porę ocenione i w razie potrzeby usprawnione.

1.9. EKES uważa, że takie podejście może zabezpieczyć łańcuch wartości zmieniających się technologii cyfrowych na szczeblu europejskim i osłabić potencjalną hegemonię głównych podmiotów cyfrowych, prowadząc do upowszechnienia technologii cyfrowych (np. takich jak sztuczna inteligencja, duże zbiory danych, chmura, 5G, 6G, robotyka), a także może przyczynić się do ulepszenia umiejętności cyfrowych w przedsiębiorstwach i administracjach. EKES zaleca, aby lepiej wykorzystać ramy monitorowania istniejące w obrębie europejskiej przestrzeni badawczej, Europejski Ranking Innowacyjności i Regionalny ranking innowacyjności, które mają na celu poprawę wdrażania, koordynacji i monitorowania badań naukowych i innowacji, przy wsparciu ze strony partnerów społecznych i wyspecjalizowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego z krajów będących beneficjentami.

2. Kontekst

2.1. UE stoi w obliczu napięć geopolitycznych, a także rywalizacji o dostęp do ograniczonych zasobów. Kwestie związane z określeniem wspólnego stanowiska wobec innych światowych mocarstw, w szczególności Stanów Zjednoczonych i Chin, również prowadzą do konieczności podjęcia wysiłków na rzecz zlikwidowania luki innowacyjnej między państwami członkowskimi UE.

2.2. Jak dotychczas w większości opinii EKES-u, w których analizowano równowagę geograficzną w obszarze potencjału badawczego i innowacyjnego UE, poruszano to zagadnienie jedynie częściowo, gdyż nie stanowiło głównego tematu tych dokumentów. Podjęcie kwestii wypełnienia luki innowacyjnej w dziedzinie badań naukowych i innowacji stanowi sedno wniosku prezydencji węgierskiej. Podkreślono w nim, że wydaje się szczególnie ważne dla UE, by w świetle programów „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa” głębiej przeanalizować wyniki środków i inicjatyw mających służyć zmniejszeniu luki w badaniach naukowych i innowacjach oraz doświadczenia związane z tymi środkami i inicjatywami (zob. załączniki 1 i 2).

2.3. Otwarta strategiczna autonomia i zapewnienie Unii Europejskiej człowej roli w opracowywaniu i wdrażaniu technologii krytycznych należą do zagadnień, do których EKES odnosił się w swoich wcześniejszych opiniach powiązanych z tematem niniejszej opinii rozpoznawczej (zob. załącznik 1).

2.4. Ponieważ strategiczne znaczenie zamówień publicznych na innowacje z myślą o wzmocnieniu konkurencyjności Europy leży w centrum zainteresowania europejskich przywódców politycznych, EKES wskazuje na konieczność udoskonalenia unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych w celu silniejszego powiązania innowacji z przedsiębiorczością mężczyzn i kobiet w państwach członkowskich UE i krajach kandydujących. W konkluzjach Rady z maja 2024 r. w sprawie waloryzacji wiedzy uznaje się zamówienia publiczne na innowacje za jedno z podstawowych narzędzi waloryzacji wyników badań naukowych i innowacji i ich przekładania na zastosowania społeczne i wartość gospodarczą. W konkluzjach zachęca się wszystkie państwa członkowskie UE, by zadbały o uznanie zamówień publicznych na innowacje w krajowych i regionalnych strategiach innowacyjnych.

2.5. Europa ma ogromny potencjał: umiejętności, ludzi, wysoce innowacyjne przedsiębiorstwa, od małych firm po duże przedsiębiorstwa międzynarodowe, silne instytucje badawcze, kapitał i bazę przemysłową, aby odnosić sukcesy i odgrywać rolę lidera w sferze kluczowych technologii. Dzięki jednolitemu rynkowi państwa członkowskie UE dysponują jednym z największych i najbardziej zintegrowanych rynków, który wspiera społeczną gospodarkę rynkową o wysokiej konkurencyjności. EKES podkreśla jednak, że należy wdrożyć odpowiednią politykę, aby pobudzić prywatne inwestycje i innowacje w całej UE. Oznacza to usunięcie zbędnych barier biurokratycznych, dalszy rozwój ram regulacyjnych w sposób pobudzający dynamikę gospodarczą oraz sprzyjanie mobilizacji niezbędnych inwestycji publicznych i prywatnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES bierze pod uwagę fakt, że – jak podkreśliła prezydencja węgierska – rosnąca luka w zakresie badań naukowych i innowacji między państwami członkowskimi UE stanowi od czasu rozszerzenia UE poważne wyzwanie ze względu na brak zdolności finansowych i wsparcia administracyjnego cechujący beneficjentów projektów w nowych państwach członkowskich UE.

3.2. EKES popiera szkolenia dla unijnych naukowców, studentów i kierowników projektów i badań, którzy chcą składać wnioski do programów ramowych „Horyzont Europa” jako koordynatorzy lub partnerzy projektu. Kształcenie zawodowe i szkolenie zawodowe mogłyby pomóc im korzystać z praktycznych narzędzi i technik pisania wniosków (np. ulepszona matryca logiczna projektu, dokumentacja budżetowa, otwarta nauka oraz wiedza będąca w posiadaniu potencjalnych beneficjentów) i przyjąć właściwe podejście do osób trzecich (takich jak podmioty powiązane, partnerzy stowarzyszeni, podmioty wnoszące wkład niepieniężny i podwykonawcy) oraz optymalnie wykorzystać te podmioty, a także umożliwić uczestnikom z państw członkowskich UE składanie wniosków za pośrednictwem systemu zgłaszania dostępnego w portalu dla uczestników oraz zaplanowanie zrównoważonego i kwalifikowalnego szacunkowego budżetu.

3.3. Program „Horyzont 2020” był unijnym programem finansowania badań naukowych i innowacji na lata 2014–2020, z budżetem w wysokości 75,6 mld EUR, a następnie zastąpiono go programem „Horyzont Europa”. Program „Horyzont Europa” rozpoczął się w lutym 2021 r. jako nowy siedmioletni program finansowania badań naukowych i innowacji Unii Europejskiej, którego łączny budżet wynosi 95,5 mld EUR ⁽³⁾.

3.4. Tablica wskaźników programu zawiera dane dotyczące wniosków, które zostały przedłożone w ramach programu „Horyzont 2020”, jak również dane na temat wniosków programu „Horyzont Europa”, a także dane dotyczące wcześniejszych programów ramowych wraz z projektami i uczestnikami. Te dane można filtrować według tematu, lokalizacji geograficznej i profilu organizacji. Według dostępnych statystyk program przyciągnął ponad milion indywidualnych wniosków ze 177 krajów ⁽⁴⁾. Państwa spoza UE (zależnie od swojego statusu państw stowarzyszonych spoza UE lub niestowarzyszonych państw trzecich) również kwalifikowały się do finansowania w szczególnych okolicznościach, właściwych dla każdej kategorii, tak że program wspierał współpracę w zakresie badań i innowacji nie tylko w Europie, ale i na całym świecie, finansując transnarodowe badawczo-innowacyjne projekty i współpracę, które w przeciwnym razie nie byłyby możliwe.

⁽³⁾ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_pl.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Ocena ex post programu »Horyzont 2020« – unijnego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji”, COM(2024) 49 final.

3.5. Jak podano w sprawozdaniu z oceny ex post ⁽⁵⁾, w ramach programu „Horyzont 2020” sfinansowano prawie 35 tys. projektów z udziałem 40 tys. organizacji. Z szacunków wynika, że oprócz 75,6 mld EUR budżetu programu „Horyzont 2020” potrzebne byłoby dodatkowo 159 mld EUR, aby sfinansować wszystkie złożone wnioski wysokiej jakości. Obecny program „Horyzont Europa” znajduje się na półmetku realizacji i jego wpływ dopiero trzeba przeanalizować.

3.6. Aby skutecznie zająć się kwestią równowagi geograficznej w Unii Europejskiej, trzeba będzie podjąć trzy zasadnicze wyzwania: 1) dostęp do sprawiedliwego finansowania na badania i innowacje we wszystkich państwach członkowskich, 2) dostęp do odpowiedniej infrastruktury wspierającej badania i do sprzyjającej polityki na poziomie krajowym, 3) usunięcie obciążeń w zakresie współfinansowania w poszczególnych państwach członkowskich. Niezbędne wydaje się również, aby ocenić możliwości wsparcia innowacji dostępne przedsiębiorstwom, związkom zawodowym i organizacjom pozarządowym.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet wskazuje poniżej podstawowe aspekty, które należy uwzględnić podczas oceny ewentualnego braku równowagi geograficznej pod względem potencjału badawczo-innowacyjnego, analizując wyniki programu „Horyzont 2020” i trwającego programu „Horyzont Europa” oraz doświadczenia związane z tymi programami:

4.1.1. Należy przeprowadzić ocenę skutków w zakresie obiegu wiedzy i dostępności wyników w państwach członkowskich, aby zagwarantować efekt mnożnikowy dla postępu naukowego i technologicznego w obszarze badań naukowych i innowacji w Europie. Na arenie światowej UE utrzymuje silną pozycję, gdyż osiąga dobre wyniki w przypadku większości wskaźników, także jeśli chodzi o MŚP wprowadzające innowacje produktowe i procesowe oraz technologie związane ze środowiskiem.

4.1.2. W porównaniu ze swoimi głównymi globalnymi konkurentami UE boryka się jeszcze z wyzwaniami w takich dziedzinach jak aktywa intelektualne, współpraca między innowacyjnymi MSP oraz wydatki na badania i rozwój w sektorze przedsiębiorstw.

4.1.3. Zmniejszenie luki innowacyjnej i osiągnięcie lepszej równowagi pod względem budżetu, ograniczenie do minimum rozbieżności społeczno-ekonomicznych w zakresie budżetowania projektów (z uwzględnieniem wynagrodzeń, stawek za osobomiesiąc itd.) między nowymi i starszymi państwami członkowskimi w przypadku braku równowagi, przy czym chodzi o budżety projektów szacowane przy różnych okazjach odnośnie do podobnej wiedzy i umiejętności.

4.1.4. Skuteczny udział projektów beneficjentów ze wszystkich państw członkowskich w badaniach i wdrażaniu innowacji w kontekście programu „Rozszerzanie uczestnictwa” w ramach programu „Horyzont Europa”.

4.1.5. Jak pokazują doświadczenia z wdrażania w państwach członkowskich Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), długoterminowe inwestycje mogłyby zapewniać przewidywalność i zwiększać potencjał innowacyjny Europejczyków, a także wspierać równomiernie rozmieszczoną infrastrukturą badawczą.

4.2. W ocenie śródkresowej programu „Horyzont 2020” stwierdzono istotną lukę w kapitale wysokiego ryzyka i kapitale wzrostu w UE na potrzeby zwiększania skali innowacji. Aby pomóc w zniwelowaniu tej luki, w ostatnich trzech latach programu „Horyzont 2020” rozpoczęto realizację projektu pilotażowego Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC). Ze wstępnych sygnałów wynika, że projekt pilotażowy EIC miał pozytywny wpływ na obroty i poziom zatrudnienia jego beneficjentów. Przyczynił się również do zniwelowania krytycznej luki w finansowaniu w obszarach wysokiego ryzyka, w których dostępne rozwiązania alternatywne na szczeblu krajowym i regionalnym są ograniczone.

4.3. Choć w ramach programu „Horyzont 2020” poczyniono postępy w zmniejszaniu utrzymującej się od dawna luki między wysokiej jakości badaniami naukowymi a innowacjami rynkowymi w Europie, nie udało się jej w pełni zlikwidować. Od chwili swojego utworzenia EIC finansuje przede wszystkim innowacje przełomowe, tymczasem rozporządzenie ustanawiające program „Horyzont Europa” stanowi, że powinna finansować wszystkie rodzaje innowacji. Co więcej, ten instrument finansuje projekty skupione głównie w kilku krajach: 25 % funduszy trafiło do Francji, a 11 % do Niemiec ⁽⁶⁾, co stwarza ryzyko powstania luk innowacyjnych na terytorium UE. Z tego powodu EIC powinna wytyczyć sobie cel, by identyfikować, rozwijać i wdrażać wszelkiego rodzaju innowacje wysokiego ryzyka, w tym innowacje stopniowe. Tendencja reprezentowana przez EIC w tym okresie programowania prowadzi do nakierowania inwestycji na najbardziej zaawansowane technologie i innowacje radykalne oraz skutkuje faktycznym brakiem wsparcia dla innych ważnych form innowacji. Ponadto trzeba zagwarantować dostęp wszelkiego rodzaju MŚP, umożliwiając współpracę między przedsiębiorstwami różnej wielkości i typu. Byłoby również bardzo istotne, aby zmniejszyć złożoność systemu zarządzania „Akceleratorem” EIC, który obecnie obejmuje niezliczone rady, grupy robocze i platformy cyfrowe. Należy ograniczyć biurokrację i zapewnić większą elastyczność.

⁽⁵⁾ COM(2024) 49 final.

⁽⁶⁾ Strona internetowa EIC – najnowsze statystyki dotyczące „Akceleratora” EIC: https://eic.ec.europa.eu/index_en.

4.4. Istotne jest też wspieranie udziału MŚP w głównych większych projektach. Należy sprzyjać udziałowi przemysłu, promując: mniejsze, inicjowane przez przemysł konsorcja; bardziej szczegółowe tematy badań ukierunkowane na zastosowanie przemysłowe i innowacje rynkowe w oparciu o kluczowe technologie prorozwojowe. Ponadto byłoby pożądane, aby wspierać udział przemysłu w partnerstwach publiczno-prywatnych (PPP), zachowując i rozszerzając zakres i finansowanie istniejącego partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ te partnerstwa odgrywają pierwszoplanową rolę w realizacji długoterminowych programów badań naukowych i innowacji, a tym samym mają kluczowe znaczenie dla długofalowej konkurencyjności UE. Ustalenia i najważniejsze wnioski wypływające z tej oceny końcowej programu „Horyzont 2020” będą w istotny sposób wpływały nie tylko na bieżącą realizację programu „Horyzont Europa”, lecz także na rozwój polityki na rzecz przyszłych inicjatyw w zakresie badań naukowych i innowacji. Dzięki temu lekcje wyciągnięte z programu „Horyzont 2020” zostaną skutecznie uwzględnione w bieżącym i przyszłych programach, co poprawi ich skuteczność, adekwatność i oddziaływanie na Europejczyków.

4.5. Programy przyczyniają się do bezpieczeństwa gospodarczego UE, zapewniając postępy w obrębie wszystkich filarów europejskiej strategii bezpieczeństwa gospodarczego, którymi są: promowanie, ochrona i partnerstwo. Obejmuje to również skuteczne monitorowanie pozaeuropejskich inwestycji w sektorach wrażliwych oraz wzmocnienie globalnych partnerstw Europy.

4.6. Projekty oparte na współpracy powinny korzystać z większej elastyczności. Ponadto należy położyć większy nacisk na wpływ i konkretne wyniki projektów, oceniając wnioski projektowe z użyciem podejścia zorientowanego na wyniki, co oznacza, że w trakcie procedur wyboru wnioski projektowe powinny być oceniane i finansowane z uwzględnieniem ich potencjalnego skutecznego wpływu na konkurencyjność Europy. Dla zwiększenia skuteczności projektów istotne jest również, aby opracować program ramowy w sposób spójny z polityką i celami politycznymi UE, zwracając uwagę na wszelkie możliwe synergije z innymi odpowiednimi unijnymi programami finansowania, w tym z RRF oraz funduszami strukturalnymi. Aby sprzyjać efektywniejszej synergii, należy zapewnić lepszą koordynację między zainteresowanymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej (DG RTD, DG GROW, DG REGIO, DG COMP itd.) a instytucjami zarządzającymi na różnych szczeblach krajowych.

4.7. Skupiając się na specjalizacji w ściśle określonej problematyce i wprowadzając rolę wewnętrznych ekspertów tematycznych, którzy będą potrafili ukierunkować potencjalnych wnioskodawców wobec różnorodnych instrumentów finansowych, można by przyczynić się do stworzenia sieci ekspertów, którzy byliby w stanie zarządzać współzależnością i synergią między programami i ukierunkować potencjalnych wnioskodawców w krajach objętych inicjatywą rozszerzania uczestnictwa. W tym procesie mogłyby pomóc krajowe punkty kontaktowe i potrzebne jest wsparcie finansowe na ich działalność, w tym na tworzenie sieci kontaktów, wymianę wiedzy i budowanie zdolności.

Bruksela, dnia 18 września 2024 r.

Przewodniczący Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-
Społecznego
Olivier RÖPKE